



BUNDESVERBAND DEUTSCHER VERSICHERUNGSKAUFLEUTE e.V.

Stellungnahme
des
Bundesverbandes Deutscher Versicherungskaufleute e.V.

im Konsultationsverfahren 4/2012
der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)

zur

**Zukunft des Verbots der Gewährung von Sondervergütungen und
der Schließung von Begünstigungsverträgen**

Der Bundesverband Deutscher Versicherungskaufleute e.V. (BVK), der die Interessen von ca. 40.000 Versicherungsvertretern und Maklern vertritt, nimmt im Konsultationsverfahren 4/2012 der BaFin vom 26. April 2012 wie folgt Stellung:

I.

Regelungsgegenstand des Konsultationsverfahrens

Das Landgericht Frankfurt a.M. hat in seiner Entscheidung vom 24. Oktober 2011 (Az. 9 K 105/11 F.) das sogenannte „Provisionsabgabeverbot“ wegen fehlender Bestimmtheit für rechtswidrig angesehen. Gegenstand des Verfahrens war die Frage der Zulässigkeit der Gewährung von Sondervergütungen durch Versicherungsunternehmen an den Kunden und damit auch die Weitergabe von Vermittlungsprovisionen an den Endkunden, wobei die Provisionen von den Unternehmen für die erfolgreiche Vermittlung von Finanz- und Versicherungsprodukten angeboten wurden.

Nach dem Provisionsabgabeverbot ist das Bundesministerium für Finanzen (BMF) gemäß § 81 Abs. 3 Satz 1 VAG ermächtigt, durch Rechtsverordnung

„allgemein oder für einzelne Versicherungszweige den Versicherungsunternehmen und Vermittlern von Versicherungsverträgen zu untersagen, dem Versicherungsnehmer in irgendeiner Form Sondervergütungen zu gewähren; ebenso kann es allgemein oder für einzelne Versicherungszweige den Versicherungsunternehmen untersagen, Begünstigungsverträge abzuschließen und zu verlängern.“

Das BMF hat diese Aufgabe entsprechend der Vorschrift des § 81 Abs. 3 Satz 2 VAG an die BaFin übertragen.

II.

Schutzzweck und Auswirkungen des Provisionsabgabeverbotes

1. Das Provisionsabgabeverbot geht auf eine frühere Anordnung des der BaFin vorhergehenden Reichsaufsichtsamts für Privatversicherung vom 14. August 1923 zurück und beruhte auf einer Verordnungsermächtigung im Versicherungsaufsichtsgesetz vom 26. Juli 1923 (§ 64 Abs. 2 VAG), der eine Anordnung des Reichsaufsichtsamtes vom 5. Juni 1934¹ folgte.
2. Begründet wurde das Provisionsabgabeverbot zum einen mit der Ungleichbehandlung der Versicherten, die nur aufgrund besseren Verhandlungsgeschicks eine Sondervergütung in unterschiedlicher Höhe erreichen konnten. Diese Sondervergütung müsse dazu führen, dass die Versicherungsunternehmen zum Ausgleich dieser Aufwendungen höhere Tarife einführen müssten und die daraus resultierende Provisionsstreiberie die Versicherungsprodukte insgesamt und für alle Versicherte unnötig verteuern würden. Als weiterer Grund wurde auch angeführt, dass den Versicherungsvermittlern ein auskömmliches Einkommen gesichert werde und sie nicht verleitet würden, Produkte an den Kunden zu vermitteln, die zum Ausgleich von Mindereinnahmen durch die Provisionsabgabe nicht am Bedarf des Kunden ausgerichtet seien, sondern eine möglichst hohe Provisionserwartung in den Vordergrund stellen, die eine teilweise Weitergabe der Provision an den Kunden ermöglicht und erlaubt.
3. Das Provisionsabgabeverbot hat über viele Jahrzehnte mit dazu beigetragen, dass der Verbraucher nicht mit falschen Anreizen zum Abschluss von Versicherungsverträgen verleitet und dass die Beratungsqualität durch den Vermittler sichergestellt

¹ Veröffentlichung des Reichsaufsichtsamtes für Privatversicherungen (VerAfP) 1934, Seite 98 ff.;

wurde. Ohne Abgabeverbot ist zu befürchten, dass der Versicherungsnehmer zu schnellen Abschlüssen animiert und der Kunde selbst verleitet wird, nicht nach seinem eigenen Bedarf Versicherungsverträge abzuschließen, sondern nach der Höhe der Provision, die an ihn fließt, entscheidet.

4. Das Provisionsabgabeverbot hat im Übrigen dazu geführt, dass der Versicherungsvermittler seine gesamte Tätigkeit „quersubventioniert“. Alle Beratungsleistungen, auch die nicht zu einem Abschluss führenden, erbringt der Versicherungsvermittler unentgeltlich und daher provisionsfrei. Diese Leistungen kann der Vermittler nur dann erbringen, wenn er aus der Vermittlung selbst eine angemessene Provision erhält, die seine unentgeltliche Tätigkeit aus Provisionseinnahmen von vermittelten Verträgen finanziert. Zu einer Querfinanzierung kommt es des Weiteren, weil Provisionen aus der Vermittlung von z.B. Sachversicherungen oftmals den Beratungsaufwand nicht decken. So erfordert die Vermittlung von Kfz-Policen eine umfassende Beratung, für die nicht selten nur eine Jahresprovision von 20,00 € erzielt wird, die nicht kostendeckend ist und aus der auch Agenturkosten des Vermittlers finanziert werden müssen.

III.

Kritik am und rechtliche Bedenken gegen das Provisionsabgabeverbot

1. Das Provisionsabgabeverbot ist in den letzten Jahren oftmals kritisiert worden. Im Vordergrund der Kritik steht dabei die Behauptung, dass das Verbot eine den Wettbewerb einschränkende Wirkung habe und dass es die provisionsbasierte Versicherungsvermittlung stütze, wobei der Vermittler seinen Rat nach eigenen Provisionsinteressen erteile.

Diese Kritik übersieht zum einen,

- a. dass der Wettbewerb im Vertrieb von Versicherungsprodukten nicht über die Höhe der Provision stattfindet, sondern über das Produkt und seine Prämie,
- b. dass es den Regeln des Wettbewerbs entspricht, wenn ein Unternehmen außerhalb der mit dem Vermittler vereinbarten Provision günstigere Bedingungen oder Prämien anbietet als seine Konkurrenten, und
- c. dass bei der Vermittlung von Versicherungen durch Versicherungsvertreter, die in der Ausschließlichkeit tätig sind und deren Marktanteil bei etwa 80 % liegt, eine

provisionsorientierte Beratung schon deswegen nicht möglich ist, weil sie Produkte anderer Versicherungsunternehmen wegen der vertraglichen Bindung gar nicht anbieten dürfen und der Verstoß gegen die Ausschließlichkeitsbindung in aller Regel eine fristlose Kündigung des Vertretungsvertrages nach sich zieht.

Die Kritik übersieht aber vor allem,

- d. dass die umfassenden Informations-, Beratungs- und Dokumentationspflichten für alle Versicherungsvermittler nach §§ 60 VVG² eine provisionsorientierte Beratung und Vermittlung ausschließen bzw. bei Nichtbeachtung zu einer Schadenersatzpflicht führten. Weiterhin wird übersehen, dass nach §§ 1 ff. der VVG-Informationspflichtenverordnung³ dem Versicherten mitgeteilt werden muss, welche Abschlusskosten von den zu zahlenden Prämien anfallen.

Die gesetzlichen Pflichten zur objektiven Beratung des Versicherten durch den Versicherungsvermittler sind nach Auffassung des BVK völlig ausreichend, eine provisionsorientierte Beratung auszuschließen. Dies findet seine Bestätigung durch den Versicherungsombudsmann, der bei ca. 1 Million jährlichen Versicherungsvertragsabschlüssen nur 162 zulässige Beschwerden gegen Versicherungsvermittler zu behandeln hatte.⁴

2. Kritik am Provisionsabgabeverbot findet sich auch in der Behauptung, dass durch das Verbot das eigentlich verbraucherfreundlichere Vertriebsprinzip der Honorarberatung gehemmt werde.

Diese Kritik ignoriert das Verbraucherinteresse. Der Beruf des Versicherungsberaters war gesetzlich geregelt durch das Rechtsberatungsgesetz und wurde im Versicherungsvermittlerrecht in § 34e GewO neu geregelt. Obgleich also das Angebot, Versicherungsberatungen bei einem registrierten Versicherungsberater in Anspruch zu nehmen, seit langem besteht, sind bundesweit nur ca. 240 Versicherungsberater registriert. Daraus ist der Verbraucherwille deutlich abzuleiten, keine zusätzlichen Kosten für eine Beratungsleistung zu tragen, die durch den Versicherungsvermittler kostenfrei und bei engen gesetzlichen Auflagen erbracht wird.

² Gesetz über den Versicherungsvertrag vom 23. November 2007 (BGBl. I Seite 2631);

³ Verordnung über Informationspflichten bei Versicherungsverträgen vom 18. Dezember 2007 (BGBl. I Seite 3004);

⁴ Jahresbericht des Versicherungsombudsmann e.V., Jahresbericht 2010, Seite 62 f.;

IV.

Europäisches Recht schließt staatliche Provisionsabgabeverbote nicht aus

1. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in seinem Urteil vom 17. November 1993 (C2/91) bereits ausgeführt, dass Normen des EWG-Vertrages staatlichen Regelungen nicht entgegenstehen, durch die es Versicherungsvermittlern untersagt ist, die von den Versicherungsgesellschaften erhaltenen Provisionen ganz oder teilweise an ihre Kunden abzugeben, wenn jeder Zusammenhang mit einem von Artikel 85 Abs. 1 EWG-Vertrag (heute Artikel 81) erfassten Verhalten von Unternehmen fehlt. Die Regelungskompetenz des deutschen Provisionsabgabeverbots wird aber nicht privaten Wirtschaftsunternehmen übertragen, sondern wird vom Gesetzgeber selbst wahrgenommen.
2. Ein gesetzliches Verbot, mit dem es Versicherungsunternehmen und Versicherungsvermittlern untersagt ist, Provisionen an den Versicherten weiterzuleiten, findet sich in den übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft nicht. Darauf weist die Europäische Union in einer Sektorenuntersuchung hin⁵. Anders als bei der Frage, ob aus Verbraucherschutzgründen die Provisionen und Courtagen für die Vermittlung von Versicherungsprodukten offengelegt werden sollten, wird in der vorgenannten Untersuchung keine Kritik an dem gesetzlichen Provisionsabgabeverbot zum Ausdruck gebracht. Auch strebt die Kommission nach ihren Äußerungen nicht an, eine europäische Regelung zu schaffen, nach der solche Verbote europaweit durch eine Richtlinie kodifiziert oder untersagt werden sollen. Die Sektorenuntersuchung weist lediglich darauf hin, dass horizontale Vereinbarungen oder abgestimmte Verhaltensweisen von Versicherungsvermittlern bzw. Entscheidungen ihrer Branchenverbände, Kunden keine Provisionsrabatte zu gewähren, Wettbewerbsbeschränkungen im Sinne von Artikel 81 EG-Vertrag darstellen.

V.

Fortwirkung des gesetzlichen Provisionsabgabeverbots

1. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt (siehe unter Ziffer I.), das zu dem Ergebnis kommt, dass das Provisionsabgabeverbot wegen nicht hinreichender Bestimmtheit unwirksam ist, hebt das Verbot nicht auf, da es nur für den entschiedenen

⁵ Untersuchung der Unternehmensversicherungen gemäß Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 (Abschlussbericht, KOM(2007) 556 endgültig, Ziffer 24;

Fall Geltung erlangte. Die beklagte BaFin sah im konkreten Einzelfall keinen geeigneten Fall, um die Rechtmäßigkeit des Provisionsabgabeverbotes als Ganzes höchststrichterlich klären zu lassen, so dass sie die zunächst eingelegte Sprungrevision zurücknahm.

2. Die Frage der Bestimmtheit des Provisionsabgabeverbotes sollte nach Auffassung des Verwaltungsgerichts Frankfurt nicht untersucht werden. Wohl aber wies es darauf hin, dass der EuGH in seinem Urteil vom 27. November 1993 (a.a.O.) keine Zweifel an der Bestimmtheit des Verbotes geäußert und selbst eine Definition einer Sondervergütung abgegeben hat, wonach eine Sondervergütung *„jede unmittelbare oder mittelbare Zuwendung neben den Leistungen auf Grund des Versicherungsvertrages, insbesondere Provisionsabgabe, ist.“*

VI.

Gründe für eine Fortgeltung des Provisionsabgabeverbotes

Aus Sicht des BVK sprechen auch heute viele ursprüngliche und gewichtige Gründe des Gemeinwohlinteresses für eine Beibehaltung des Provisionsabgabeverbotes, die - nicht abschließend - nachfolgend genannt werden.

1. Ein Wegfall des Provisionsabgabeverbotes würde zu einer Ungleichbehandlung der Versicherten führen und vor allem diejenigen begünstigen, die wirtschaftlich stark sind und aus ihrer Position Druck auf eine Absenkung der Provisionen ausüben können. Geschwächt würden hingegen Privatkunden, deren Bedeutung für Versicherungsunternehmen und Versicherungsvermittler geringer ist.
2. Bei Wegfall des Provisionsabgabeverbotes wird die Entscheidung des Kunden, welches Produkt oder welches Versicherungsunternehmen er wählt, davon beeinflusst sein, wie und wo er die höchste Rabattierung erreicht.
3. Der Versicherungsvermittler wird bei Fortfall des Provisionsabgabeverbotes und damit mit der Provisionsrabattierung, die bei ihm zu geringeren Eigenanteilen an der Provision führt, schon aus wirtschaftlichen Gründen gezwungen sein, den Beratungsumfang zu Lasten des Kunden und damit verbraucherfeindlich zu minimieren, um durch Zeitersparnis und zum Ausgleich der weitergegebenen Provision neue Kunden zu akquirieren. Schon heute liegen aber die durchschnittlichen Provisionseinnahmen

der kleineren und mittleren Versicherungsagenturen jährlich bei ca. 63.000,00 € vor Betriebskosten und Steuern⁶, die wiederum bei 40 bis 60 % liegen, so dass davon ausgegangen werden muss, dass vielen kleineren Agenturen die wirtschaftliche Grundlage ihrer Tätigkeit entzogen werden wird.

Die zu erwartenden eingeschränkten Beratungs- und Betreuungsleistungen gegenüber den Kunden werden vor allem beim Versicherungsschutz für die zusätzliche private Altersversorgung Auswirkungen haben, also einem Versicherungsschutz, der gegen die Altersarmut dringend erreicht werden muss.

4. Die bisherige „Quersubventionierung“, wonach hohe Provisionen bei hohen Versicherungssummen und -umfängen zum Ausgleich der Verluste bei minimalen Versicherungssummen und -umfängen verwendet werden, wird nicht mehr möglich sein, so dass es zu einem höheren Preisniveau und damit zu einer Verteuerung der Versicherungsprodukte kommen wird.
5. Bei Wegfall des Provisionsabgabeverbotes könnte zur Erreichung der bisherigen Höhe der Provisionseinnahmen umgekehrt die „Verlockung“ provoziert werden, dass der Vermittler „privat“ einen finanziellen Ausgleich vom Kunden fordert, was bei Einfirmenvertretern regelmäßig zur Vertragsverletzung führen würde.

Die absehbaren Auswirkungen bei Fortfall des Provisionsabgabeverbotes, die vor allem den Versicherten und Verbraucher belasten, rechtfertigen im Allgemeinwohlinteresse eine fortdauernde Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit nach Artikel 12 Abs. 1 GG.

VII.

BVK-Regelungsvorschlag

Der BVK vertritt aus vorstehenden Erwägungen die Auffassung, dass das Provisionsabgabeverbot aufrechterhalten bleiben muss. Angesichts der auch heute noch fortgeltenden Bedeutung des Verbotes schlägt der BVK wie auch der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV)⁷ vor, dieses Vergütungsabgabeverbot in einer eigenen gesetzlichen Regelung im Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) zu verankern und unterstützt damit die Empfehlung des Bundesrates zur gesetzlichen Regelung⁸. Gleichzeitig

⁶ Institut für Handelsforschung, Köln, Betriebsvergleich 2010, in: Versicherungsvermittlung 2011, Heft 11/12 2011, S. 408 ff.;

⁷ Stellungnahme zum Regierungsentwurf des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes vom 5. März 2012, Seite 12;

⁸ Empfehlung des Bundesrats, BR-Drs. 90/1/12 vom 16.03.2012, Seite 15;

sollte die BaFin ermächtigt werden, wirksamer und informativer die Zusammenarbeit zwischen Verbrauchern und Verbänden zu gestalten, so dass auch Anzeigende von Verstößen gegen das Provisionsabgabeverbot über die Bearbeitung und den Ausgang von Anzeigen informiert werden können.

Bonn, den 21. Mai 2012



RA Dr. Wolfgang Eichele
Hauptgeschäftsführer



RAin Judith John
Referatsleiterin