

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft

zum

**Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen
für ein Gesetz zur Deckelung der Abschlussprovisionen von
Lebensversicherungen und von Restschuldversicherungen**

**Gesamtverband der Deutschen
Versicherungswirtschaft e. V.**

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5000
Fax: +49 30 2020-6000

51, rue Montoyer
B - 1000 Brüssel
Tel.: +32 2 28247-30
Fax: +49 30 2020-6140
ID-Nummer 6437280268-55

Ansprechpartner:
Vertrieb

E-Mail: vertrieb@gdv.de

www.gdv.de



Zusammenfassung

Die deutschen Versicherer unterstützen das Ziel, Fehlanreize im Vertrieb zu vermeiden. Sie sprechen sich aber aus grundsätzlichen Erwägungen gegen Provisionsdeckel aus. Aus dem Evaluierungsbericht des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zur Umsetzung des Lebensversicherungsreformgesetzes (LVRG) lässt sich ein solcher Eingriff nicht begründen. Das LVRG wirkt auch im Vertrieb. Außerdem ist es ein ausdrückliches Ziel der EU-Vertriebsrichtlinie (IDD), Fehlanreize im Vertrieb zu vermeiden. Mit der IDD ist erst vor kurzem ein neuer Rechtsrahmen gesetzt worden. Missstände innerhalb dieses neuen Rechtsrahmens, die ein Nachschärfen rechtfertigen könnten, sind empirisch nicht belegt.

Unabhängig davon besteht an dem nun vorgelegten Referentenentwurf erheblicher Nachbesserungsbedarf:

- Die Lebensversicherer werden gegenüber anderen Anbietern mit vergleichbaren Produkten benachteiligt.
- Die Regeln für die Restschuldversicherungen sind unangemessen.
- Für die Einführung eines Fremdvergleichsvorbehalts (Arm's-length-Prinzip) bei der Vergütung von sonstigen Leistungen besteht kein Regelungsbedarf.
- Bestandspflege muss pauschal vergütet werden können – ohne den Nachweis von Aufwand im Einzelnen.
- Sämtliche Regeln für die Vergütung – auch gegebenenfalls das Arm's-length-Prinzip – gehören nicht nur ins Aufsichtsrecht, sondern auch ins Gewerberecht.
- Die Umsetzung so komplexer Vorgaben und Systeme für die Vergütung, wie im Entwurf vorgesehen, ist in einem halben Jahr nicht zu leisten.
- Ohne eine feste Umsetzungsfrist für die Anpassung bestehender Verträge ist keine Rechtssicherheit gewährleistet.
- Die Niederlassungspflicht für das aus Drittstaaten betriebene Rückversicherungsgeschäft sollte gestrichen werden.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Lebensversicherung	5
2.1	Anwendungsbereich des § 50a VAG-E anpassen	6
2.2	Komplexität des § 50a VAG-E reduzieren	7
2.3	Pauschale Vergütung für Bestandspflege ermöglichen	9
3	Restschuldversicherung	10
3.1	Provisionshöhe aufwanddeckend gestalten	11
3.2	Bestandspflegeprovisionen und Vergütung für weitergehende Dienstleistungen zulassen	12
4	Übergreifende Themen zu den Provisionsdeckeln	13
4.1	Verankerung „Arm’s-length-Prinzip“ in der Geschäftsorganisation	13
4.2	Verankerung der Vergütungsregeln in der Gewerbeordnung	15
4.3	Formerfordernis	15
4.4	Inkrafttreten und Übergangsvorschrift	16
5	Befugnis für die Aufsichtsbehörde, Höchstwerte für den Rechnungszins in der Lebensversicherung festzulegen	17
6	Sicherungsfonds	18
6.1	Erweiterte Einflussmöglichkeiten des Sicherungsfonds	18
6.2	Gebot der getrennten Verwaltung von Beständen	18
6.3	Anwendbarkeit wesentlicher Vorgaben für die Geschäftsorganisation und das Risikomanagement	19
6.4	Anwendung handelsrechtlicher Vorschriften auf den Sicherungsfonds	19
6.5	Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten des Sicherungsfonds im Sicherungsfall	20
7	Marktzugang von Rückversicherungsunternehmen aus Drittstaaten	20

1 Einleitung

Die deutsche Versicherungswirtschaft spricht sich grundsätzlich gegen die Deckelung von Provisionen in der Lebensversicherung (LV) und in der Restschuldversicherung (RSV) aus.

Die gesetzlichen Provisionsdeckel sollen laut der Gesetzesbegründung dazu dienen, mögliche Fehlanreize im Vertrieb zu begrenzen. Das ist aber bereits ein Kernziel der EU-Vertriebsrichtlinie, die den Vertrieb aller Produkte regelt. Das IDD-Umsetzungsgesetz ist seit Februar 2018 in Kraft. Die Delegierte Verordnung der EU-Kommission, die die IDD für versicherungsbasierte Anlageprodukte konkretisiert (DVO VersAnI), gilt seit Oktober 2018 europaweit. Artikel 8 der Verordnung beschreibt konkret, wie sicherzustellen ist, dass Anreize weder Interessenkonflikte zum Nachteil des Kunden hervorrufen noch die Qualität der Beratung beeinträchtigen. Der letzte Baustein der IDD-Umsetzung, die Verordnung über die Versicherungsvermittlung, ist erst am 20. Dezember 2018 in Kraft getreten.

Die EU-Kommission überprüft die Wirkung der neuen Regelungen zum 23. Februar 2021. Dann soll sich zeigen, ob weitere Maßnahmen notwendig werden. Ein solcher Zeitrahmen wäre zur Überprüfung der Wirksamkeit des neuen Rechtsrahmens auch in Deutschland angebracht, zumal

- belastbare Ergebnisse über die Wirkung der neuen Vorschriften frühestens nach einem vollständigen Geschäftsjahr erkannt werden können, also nicht vor 2020;
- empirische Belege, die eine Präzisierung in Form eines Provisionsdeckels – also eines Eingriffs in Artikel 12 des Grundgesetzes – rechtfertigen könnten, nicht erkennbar sind.

Dies alles zeigt, dass derzeit keinerlei Anlass besteht, schon wieder regulatorisch in den Vertrieb einzugreifen.

Hinzu kommt, dass der deutsche Gesetzgeber mit dem Lebensversicherungsreformgesetz (LVRG) bereits wirkungsvolle Maßnahmen zum Schutz der Versicherungsnehmer in der Niedrigzinsphase getroffen hat (siehe hierzu unten).

Der Aufwand der Unternehmen für die Umsetzung des LVRG und des neuen Rechtsrahmens infolge der IDD war enorm. Allein für die Implementierung der Vorgaben aus dem IDD-Umsetzungsgesetz sind bei den Mitgliedsunternehmen des GDV einmalig insgesamt 862 Mio. Euro angefallen. Im Gesetzesentwurf waren nur 5 Mio. Euro Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft prognostiziert worden. Hinzu kommt ein laufender Aufwand,

den die Mitgliedsunternehmen des GDV mit 568 Mio. Euro jährlich veranschlagen.

Der vorliegende Referentenentwurf geht davon aus, dass der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft bei lediglich einmalig 1,6 Mio. Euro liegt und laufend mit 0,2 Mio. Euro zu rechnen ist. Das ist völlig unrealistisch und im Hinblick auf das Regulierungsziel des LVRG – Kostensenkung – kontraproduktiv. Der Verband geht davon aus, dass die Implementierung dieser Vorschriften erneut mit einem Aufwand im mittleren dreistelligen Millionenbereich verbunden sein wird. Auch der laufende Aufwand wird in dieser Größenordnung veranschlagt. Diese Aufwände werden sich in der Kostenbelastung der Produkte widerspiegeln und die Renditechancen der Kunden verschlechtern.

Aus der Gesetzesbegründung wird deutlich, dass nicht hinreichend geklärt ist, ob und in welchem Umfang die vorgeschlagene Lösung zu Einnahmehinbußen bei Versicherungsvermittlern führen wird. Damit bleibt auch unklar, zu welchen spiegelbildlichen Reduktionen der einkalkulierten Kosten die vorgeschlagene Provisionsdeckelung beitragen kann. Es ist davon auszugehen, dass durch die Umsetzungskosten eventuelle Einsparungen überkompensiert werden und damit das Ziel, eine Kostensenkung für die Kunden zu erreichen, verfehlt wird.

Durch den Referentenentwurf wird – entgegen der Intention der IDD – die laufende Vergütung wegen der erheblichen Komplexität gegenüber einer Einmalprovision deutlich unattraktiver. Damit wird ein klarer Impuls für eine von den Unternehmen und der Politik unerwünschte Trendwende gesetzt.

Sollte trotz dieser Kritik an dem Vorhaben festgehalten werden, besteht an dem Entwurf zumindest erheblicher Nachbesserungsbedarf.

2 Lebensversicherung

Aus dem LVRG-Review ergeben sich keinerlei Hinweise auf Fehlanreize, die einen gesetzlichen Eingriff in die Vertragsgestaltung zwischen Versicherern und Vermittlern rechtfertigen würden.

Der Provisionsdeckel ist nicht, wie es in der Gesetzesbegründung heißt, erforderlich, „um die aus den Lebensversicherungsverträgen zugesagten Leistungen auch in einem Niedrigzinsumfeld erfüllen zu können“.

Wie der Evaluierungsbericht des BMF zeigt, wirkt das LVRG. Die einmalig einkalkulierten Abschlusskosten sind seit der Einführung des LVRG um **21,8 % gesunken**. Das wurde insbesondere dadurch erreicht, dass die sofort gewährten Provisionen für den Vermittlungserfolg im Durchschnitt **mit dem LVRG um 12,9 % abgesenkt worden sind**. Gleichzeitig haben die Versicherer ihre Vergütungssysteme umgebaut und honorieren die dauerhafte Betreuung der Kunden besser. Das war auch ein wesentliches Anliegen von Politik und Verbraucherschutz. Dieser Umbau der Provisionsysteme hat dazu geführt, dass Versicherer Vermittlern bei vergleichbarem Neugeschäftsvolumen durchschnittlich 5 % weniger für ihre Dienstleistungen zahlen. Die dieser Angabe zugrundeliegenden Daten stammen aus einer Erhebung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) aus dem Juli 2017, also eineinhalb Jahre nach Inkrafttreten des LVRG. Die Erhebung bezog sich auf alle Arten von Zahlungen an Vermittler und auf alle Verträge, die gemäß der Spartenentrennung als Lebensversicherungen gelten. Der direkte Vergleich mit der prozentualen Änderung des Höchstzillmersatzes (RefE S. 30) ist unsachlich.

Vor dem Hintergrund der Demografie und niedriger Zinsen ist es wichtiger denn je, dass sich jeder mit der eigenen Altersvorsorge beschäftigt. Menschen schieben das Thema gern auf und werden fast nie aus eigenem Antrieb initiativ. Auf das Thema Altersvorsorge müssen sie aktiv angesprochen werden. Diese wichtige Aufgabe übernehmen in erster Linie die Versicherungsvermittler. Die Anforderungen an die Versicherungsvermittler sind dabei in den letzten Jahren im Gleichlauf mit den zunehmenden regulatorischen Anforderungen deutlich gestiegen. Gleichzeitig dürfte es durch die geplante Deckelung der Provisionen für die Versicherungswirtschaft immer schwieriger werden, geeigneten Vermittlernachwuchs zu finden.

Wesentlich ist zudem: Es gibt in Deutschland keine Anzeichen dafür, dass Fehlanreize bei der Vermittlung von Lebensversicherungen systematisch zur Falschberatung von Kunden führen. Dies zeigen auch die sehr geringen Beschwerdezahlen über Vermittler beim Versicherungsombudsmann.

Neben diesen grundsätzlichen Bedenken gegen den Provisionsdeckel bestehen eine Reihe von Kritikpunkten gegen den konkreten Vorschlag in § 50a VAG-E.

2.1 Anwendungsbereich des § 50a VAG-E anpassen

Verträge gegen Einmalbeitrag sollten aus dem Anwendungsbereich ausgenommen werden. Ihre Einbeziehung führt zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen zugunsten der Bank- und Fondswirtschaft.

Keine Anwendung auf Einmalbeiträge

Das LVRG zielte mit der Absenkung des Höchstzillmersatzes auf eine geringere Vorfinanzierung anteiliger Abschlussprovisionen auf künftige Beiträge. Die abgesenkte Zillmerung minderte die bilanzielle Anrechenbarkeit von Abschlusskosten, die aus den laufenden Beiträgen erst mit der Zeit verdient werden. So sollten auch die Abschlusskostenbelastung langfristiger Ansparprozesse im Niedrigzinsumfeld abgesenkt, gleichzeitig auch die Rückkaufswerte weiter verbessert werden. Einmalbeitragsverträge (Verträge, bei denen eine Einzahlung keine vertragliche Verpflichtung zu weiteren Beitragszahlungen vorsieht) sind davon überhaupt nicht betroffen. Folglich sind sie vom LVRG auch nicht adressiert worden.

Im Einmalbeitragsgeschäft gibt es keine Vorfinanzierung von Abschlusskosten, da der Kunde in einem Schritt sämtliche vertraglich geschuldeten Beiträge leistet. Deshalb liegt der Rückkaufswert einer derartigen Versicherung stets in der Nähe der gezahlten Beiträge. Der Zinsträger wird sofort gebildet, die Abschlusskosten werden schnell amortisiert.

Die im Gesetzesentwurf genannten Gründe treffen für eine Deckelung der Abschlussprovision auf das Einmalbeitragsgeschäft nicht zu. Dazu kommt, dass bei Anlagen von Einmalbeiträgen in vergleichbaren Anlageprodukten, etwa der Fonds- oder Bankwirtschaft, eine Deckelung nicht gefordert wird. Wettbewerbsverzerrungen zulasten der Versicherer wären die Folge.

Den Provisionsdeckel auch auf das Einmalbeitragsgeschäft anzuwenden, ist weder sachlich begründbar noch wettbewerbspolitisch wegen der Benachteiligung zu anderen Anlageprodukten im Markt vertretbar.

Klarstellung für Zusatzversicherungen

Für Zusatzversicherungen gesetzliche Restriktionen einzuführen, die für vergleichbare selbstständige Produkte zur Absicherung derselben Risiken nicht gelten, wäre nicht konsistent. Es sollte daher ausdrücklich klargestellt werden, dass Zusatzversicherungen (insbesondere Berufsunfähigkeits-, Unfall-, Hinterbliebenenzusatzversicherungen und Pflegerentenversicherung u. ä.) nicht vom § 50a VAG-E erfasst werden.

2.2 Komplexität des § 50a VAG-E reduzieren

Die Komplexität der Vorgaben führt in ihrer Kombination zu erheblichem Aufwand bei der Implementierung. Das Verhältnis zum Nutzen ist nicht ausgewogen. Die Vorschriften sollten daher vereinfacht werden.

Der Referentenentwurf setzt in § 50a Abs. 1 VAG-E eine Grenze von 2,5 % der Bruttobeitragssumme des vermittelten Vertrages für die Provisionen an. Eine darüber hinausgehende Vergütung bis 4 % ist nur möglich, wenn bestimmte qualitative Kriterien dies rechtfertigen. Dafür müssen die Versicherer ein kompliziertes, kostenintensives und konfliktanfälliges System einrichten (§ 50a Abs. 2 VAG-E). Seine vertragliche und technische Etablierung wird sowohl Versicherer als auch Vermittler in der Praxis vor erhebliche Probleme stellen.

Die beispielhaft genannten Qualitätskriterien sind zudem für Berufseinsteiger nicht messbar. Ihr Markteintritt wird so deutlich erschwert und damit auch die Suche der Versicherer nach geeigneten Personen in einem kompetitiven Arbeitsmarkt.

Entscheidend ist aber Folgendes: Die DVO VersAnl sieht in Artikel 8 bereits eine Gesamtanalyse vor, die sämtliche relevante Faktoren enthalten soll, die das Risiko von Fehlanreizen beeinflussen. Sie adressiert damit genau das Ziel, eine ergebnisoffene Beratung sicherzustellen und Fehlanreize zu vermeiden. Diese Verordnung ist seit dem 1. Oktober 2018 europaweit gültig. Es gibt keinen Anlass, diese europäische Verordnung auf nationaler Ebene jetzt zu verschärfen.

Höhe und Handhabung des Deckels angemessen gestalten

Sollte trotz dieser Einwände an dem Vorhaben eines Provisionsdeckels in der Lebensversicherung festgehalten werden, so ist dieser zumindest ausreichend zu bemessen. Er sollte der Vielfalt des Marktes gerecht werden und mit angemessenem Aufwand umgesetzt werden können. Dabei könnte sich der Gesetzgeber bezüglich der Höhe an dem mittlerweile aufgehobenen Rundschreiben des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen (VerBAV) 5/1995 orientieren. Diese Obergrenze von 4 % wäre aufgrund des Artikel 8 DVO VersAnl genauso wirksam, aber weitaus einfacher umzusetzen. Das würde – zusammen mit den Präzisierungen im BaFin-Rundschreiben 11/2018 – den Unternehmen hinreichend Rechtsklarheit bieten. Einer weiteren Präzisierung der Vorgaben auch aus § 48a Abs. 1 und 6 VAG bedarf es nicht.

Begrenzung auf 35 Jahre reicht aus

Der Referentenentwurf sieht in § 50a Abs. 1 Satz 3 VAG-E vor, dass die tatsächliche Beitragszahlungsdauer für die Begrenzung der Abschlussprovision berücksichtigt werden muss, wenn der Beginn des Leistungsbezugs variabel ist. In diesen Fällen müssten Abschlussprovisionen entweder Jahrzehnte nach Vertragsabschluss zurückgefordert oder erst bei

Leistungsbeginn gezahlt werden. § 50a Abs. 1 Satz 3 VAG-E ist in der Praxis schlicht nicht umsetzbar und daher zu streichen.

Abzinsungsmöglichkeit vereinfachen

Versicherer haben im Zuge des LVRG die sofortige Zahlung der Abschlussprovision reduziert und oft zum Teil auch in aufgeschobene Zahlungen umgewandelt. Die Vorgaben zur Abzinsung in § 50a Abs. 3 VAG-E setzen einen deutlichen Impuls zur Umkehr dieser eigentlich intendierten Entwicklung. Lebensversicherer sollen demnach den Zinssatz, mit dem sie aufgeschobene Provisionsansprüche abzinsen, jährlich an die Marktzinsveränderungen anpassen. Damit würde die Zinsentwicklung die Provisionshöhe beeinflussen. Für 2018 hätte der Zinssatz bei 2,80 % p. a. gelegen, für 2019 liegt er bei 2,32 % p. a.¹ Bei sinkenden Zinsen würde der Provisionsdeckel zwangsläufig gerade bei den Vermittlern automatisch überschritten, deren Beratungsqualität besonders hoch ist.

Das wäre nicht gerechtfertigt und würde in der Praxis zu dramatisch aufwendigen Prüf- und Verwaltungsaufwänden führen. Faktisch zwingen die Vorgaben zur Abzinsung in § 50a Abs. 3 VAG-E die Unternehmen dazu, „upfront“ zu vergüten.

Sinnvoller wäre ein pauschaler Jahreszinssatz, der längerfristig festgesetzt ist – beispielsweise nach dem Vorbild der steuerrechtlichen Verzinsungsregeln. Ein Ansatz in Höhe von bis zu 6 % erscheint sinnvoll, weil er neben dem Marktzins auch Komponenten wie die Auswirkungen von Storni und den Einfluss biometrischer Risiken berücksichtigen würde.

2.3 Pauschale Vergütung für Bestandspflege ermöglichen

Es sollte eindeutig geregelt werden, dass der Aufwand des Vermittlers für die Kundenbetreuung nicht im Einzelfall nachgewiesen werden muss.

Zusätzliche Komplexität entsteht durch die Differenzierung in Bestandsprovision, die an das Fortbestehen des Vertrages geknüpft ist, und aufwandsbezogene Bestandspflegeprovision. Während die Bestandsprovision zur Abschlussprovision im Sinne von § 7 Nr. 34c VAG-E gerechnet wird, ist für die Bestandspflegeprovision § 32a VAG-E einschlägig.

Unbeschadet der grundsätzlichen Kritik an § 32a VAG-E (siehe unten) sollte für die Bestandspflegevergütung eindeutig geregelt werden, dass

¹<https://www.bundesbank.de/resource/blob/650652/fe0bb041c00b3b52e3d13a9bdb306300/mL/abzinsungszinssaetze-data.pdf>

eine pauschale Vergütung zum Beispiel auf Basis der Versicherungsprämie zulässig ist, wenn die Pauschalierung auf Grundlage der tatsächlichen Kostenersparnis beim Versicherer durch die Übernahme der Bestandspflege durch den Vermittler erfolgt. Dies ist gerechtfertigt, weil der betreuende Vermittler seine Infrastruktur zur Verfügung stellt, um den Beratungspflichten während der Laufzeit des Vertrages nachzukommen und den Kunden gezielt zu unterstützen, wenn sich seine Lebensumstände ändern. Im Übrigen sind selbstverständlich auch bei diesen Fallgestaltungen die ohnehin bereits geltenden gesetzlichen Vorgaben zu berücksichtigen (§§ 93 Abs. 1 Satz 1 AktG, 188 Abs. 1 Satz 2 VAG). Es wäre daher weder gerechtfertigt noch praktikabel, wenn der Versicherer die Kostenersparnis für jede einzelne Zahlung an den Vermittler nachweisen müsste. Der damit verbundene Aufwand würde die Kostenbelastung der Produkte deutlich erhöhen und damit die Renditechancen der Kunden verschlechtern.

3 Restschuldversicherung

Sofern an einem Provisionsdeckel festgehalten wird, sollte der Eingriff mit Augenmaß erfolgen. Auch zukünftig sollte es attraktiv sein, Verbraucherinnen und Verbrauchern die Absicherung von finanziellen Risiken bei der Tilgung von Konsumentenkrediten, die sich v. a. im Fall von Arbeitsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit und Tod ergeben, zu ermöglichen.

Der Entwurf des Gesetzes schießt über das Ziel des LVRG-Evaluierungsberichts hinaus. Insbesondere verkennt die Begründung zu § 50b VAG-E, dass die in der Statistik der Erstversicherungsunternehmen der BaFin erfassten Leistungsfälle nur die Todesfallabsicherung betreffen, d. h. den kleinsten Teil der Leistungsfälle einer typischen Restschuldversicherung (RSV) ausmachen. Darüber hinaus schützt die RSV meist gegen die finanziellen Folgen elementarer Risiken wie Arbeitsunfähigkeit oder Arbeitslosigkeit. Die Studie des Marktwächters Finanzen zum Leistungsverhalten von Restschuldversicherern aus Dezember 2018 belegt das. Sie weist, wie auch zu erwarten war, deutlich höhere Leistungsquoten für die Risiken Arbeitsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit im Vergleich zum Risiko Todesfall aus. Jährliche Leistungswahrscheinlichkeiten sind zudem mit der jeweiligen Vertragslaufzeit zu multiplizieren. Die genannten drei Risiken sind die häufigsten Gründe für Zahlungsprobleme von Verbrauchern. Die RSV bietet damit die Möglichkeit, einer Überschuldung oder Privatinsolvenz vorzubeugen.

Im Übrigen sollten die Ergebnisse der Marktuntersuchung der BaFin in der Gesetzesbegründung (RefE S. 2) korrekt dargestellt werden. Tatsächlich haben nach den Feststellungen der BaFin von 31 Banken, die eine RSV

anbieten, 12 Institute weniger als 50 %, 12 Institute 50 % und lediglich 7 über 50 % der Prämie („in vereinzelt Fällen Provisionshöhen bis zu 70 %“) als Provisionshöchstsatz erhalten. Laut BaFin ist die „Gesamtzahl der Beschwerden ... in Anbetracht der Größe des Marktes für RSV und der permanenten öffentlichen Kritik an diesem Produkt überraschend gering.“ Bestätigt wird das auch durch die sehr geringe Zahl der Beschwerden über RSV beim Ombudsmann.

Zudem sollte der Verweis auf das Risiko der Berufsunfähigkeit in § 7 Nr. 34d VAG-E gestrichen werden. Die Absicherung von Berufsunfähigkeit – also der Beeinträchtigung, seinen Beruf voraussichtlich auf Dauer nicht mehr ausüben zu können – wird am Markt nicht als Baustein für die RSV angeboten. Alternativ könnte die Formulierung auf „Arbeitsunfähigkeit“ verweisen, die oft abgesichert wird. Dieser Schutz greift frühzeitiger und ohne, dass die gesundheitliche Einschränkung dauerhaft bestehen muss. Er ist weitgehender und umfasst in der Regel eine bestehende Berufsunfähigkeit.

3.1 Provisionshöhe aufwanddeckend gestalten

Der bisher vorgesehene Provisionshöchstsatz ist zu niedrig angesetzt. Er berücksichtigt nicht, dass je nach Bedarf sehr unterschiedliche Risiken mit verschiedenen Risikoträgern abgesichert werden. Der daraus resultierende höhere Beratungsbedarf sollte sich in dem maximal zulässigen Provisionsatz widerspiegeln.

Der für die RSV vorgeschlagene Provisionshöchstsatz von 2,5 % des Darlehensbetrages ist zu niedrig angesetzt. Nicht ausreichend berücksichtigt wird hierbei, dass die RSV häufig verschiedene Risikoarten absichert. Durch die Spartenrennung sind zudem zwei Versicherungsverträge notwendig, wenn Risikoschutz aus der Lebens- und Schaden-/Unfallversicherung kombiniert werden soll. So kann Arbeitslosigkeit aufgrund des Spartenrennungsprinzips aufsichtsrechtlich nur als Schaden-/Unfallversicherung angeboten werden, die Absicherung gegen Tod dagegen nur über die Lebensversicherung. Eine solche versicherungstechnisch aufwendigere Kombination ist häufig notwendig, um Verbraucherinnen und Verbraucher gegen die häufigsten Risiken abzusichern, die sich bei Ratenzahlungen für Konsumentenkredite ergeben können.

Für jedes (versicherte) Risiko ist eine Beratung nach Maßgabe der jeweiligen Vorgaben im VVG notwendig. So wird die individuelle und konkrete Bedarfssituation geklärt, bei einer Beratung zum Arbeitslosigkeitsschutz z. B. auch die aktuelle sozialversicherungsrechtliche Situation der Kreditnehmer, bei einem Arbeitsunfähigkeitsschutz der Krankenversicherungs-

status. In Bezug auf die Todesfallabsicherung sind ggf. bestehende Versicherungen einzubeziehen und auf ihre Eignung zur Absicherung der Finanzierung zu überprüfen.

Es greift daher zu kurz, nur einmalig eine Provision von 2,5 % der Darlehenssumme für zulässig zu erklären. Entsprechend des tatsächlichen Beratungsaufwandes ist es vielmehr angemessen, diesen Prozentsatz je Risiko vorzusehen. Begrenzt werden könnte dies mit einem Maximalsatz für alle Risiken von etwa 4 % der Darlehenssumme, um keine Fehlanreize zu fördern.

Für die notwendige Rechtssicherheit sollte zudem im Gesetzeswortlaut selbst klargestellt werden, dass auch dann nur eine RSV im Sinne des § 50b Abs. 1 VAG-E vorliegt, wenn sich diese zur Einbindung verschiedener Risikoträger oder mehrerer versicherter Personen aus mehreren Einzelverträgen zusammensetzt. Aus der Gesetzesbegründung geht dies zwar klar hervor. Nichtsdestotrotz könnte § 50b Abs. 1 Satz 3 VAG-E dahingehend missverstanden werden, dass das Verbot mehrerer RSV-Verträge auch in diesen Fällen greift.

3.2 Bestandspflegeprovisionen und Vergütung für weitergehende Dienstleistungen zulassen

Eine Bestandspflegeprovision und die Vergütung weitergehender Dienstleistungen sollten auch bei der RSV zulässig sein.

Die aufwandsbasierte Vergütung weiterer Dienstleistungen ist neben einer Gewährung der Abschlussprovision nach dem Referentenentwurf bisher nicht erlaubt (vgl. § 50b Abs. 3 VAG-E). Hierbei wird nicht berücksichtigt, dass die Vermittler auch in der Restschuldversicherung oft weitere wichtige Aufgaben über die reine Vermittlungsleistung hinaus übernehmen, die nicht mit der Abschlussprovision abgegolten sind. Dazu zählen z. B. die Vertragsverwaltung und -betreuung, die Beratung und die Unterstützung bei Vertragsänderungen. Gleiches gilt auch für Dienstleistungen im Rahmen der vorzeitigen Tilgung und Beendigung des Vertrages sowie für das Inkasso der Beiträge und die Schadenregulierung. Diese Dienstleistungen müssen auch zukünftig vergütet werden können, gerade auch bei länger laufenden Verträgen. Die Vermittler – in der Regel der Darlehensgeber – werden solche Leistungen nicht ohne eine entsprechende Vergütung übernehmen können.

Hinzu kommt, dass in diesem Zusammenhang sogar eine Vergütung „sonstiger Dritter“ ausgeschlossen ist, wenn an den Vermittler eine Abschlussprovision gezahlt wird. Damit kann ein Versicherer diese Tätigkeiten auch nicht an andere Dienstleister auslagern. Ein solcher Eingriff in

die unternehmerische Entscheidung geht völlig über den beschriebenen Regulierungsrahmen hinaus.

Was die Umgehungsgefahr betrifft, sind selbstverständlich auch bei diesen Fallgestaltungen die ohnehin bereits geltenden gesetzlichen Vorgaben zu berücksichtigen (§§ 93 Abs. 1 Satz 1 AktG, 188 Abs. 1 Satz 2 VAG). Zudem wäre auf diese Fallgestaltungen nach dem Gesetzesentwurf auch das „Arm´s-length-Prinzip“ anzuwenden (vgl. hierzu unten).

4 Übergreifende Themen zu den Provisionsdeckeln

4.1 Verankerung „Arm´s-length-Prinzip“ in der Geschäftsorganisation

Für die Einführung eines Fremdvergleichsmaßstabs besteht kein Regelungsbedürfnis. Überdies sind unangemessene Rechtsfolgen vorgesehen.

Mit § 32a VAG-E soll für Vergütungen im Rahmen von Ausgliederungen und bei der Inanspruchnahme von sonstigen Leistungen (Abs. 1) sowie für über den Vermittlungserfolg hinausgehende Leistungen an Versicherungsvermittler (Abs. 2) ein Fremdvergleichsmaßstab (arm´s length) eingeführt werden. Dieser Vorschlag ist unter mehreren Gesichtspunkten kritisch zu beurteilen.

Kein Regelungsbedürfnis

Der Vorstand eines Versicherungsunternehmens hat bereits nach §§ 93 Abs. 1 Satz 1 AktG, 188 Abs. 1 Satz 2 VAG bei der Geschäftsführung die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters anzuwenden. Verstöße gegen diese Sorgfaltspflicht werden mit einer Schadenersatzpflicht gegenüber dem Unternehmen sanktioniert (§ 93 Abs. 2 Satz 1 AktG). Eine gesonderte bzw. konkurrierende aufsichtsrechtliche Regelung in § 32a Abs. 1 und 2 VAG-E ist daher nicht erforderlich.

Im Hinblick auf § 32a Abs. 1 VAG-E gilt dies um so mehr, als Ziel des Gesetzes die Deckelung der Provisionen und Vergütungen beim Abschluss von Lebens- und Restschuldversicherungen ist. Mit § 32a Abs. 1 VAG-E wird aber für Ausgliederungen und sämtliche sonstige Leistungen, die ein Versicherungsunternehmen in Anspruch nimmt, ein umfassender Fremdvergleichsmaßstab statuiert. Es ist nicht erkennbar, woraus sich hierfür – über die ohnehin bereits bestehenden gesetzlichen Vorgaben hinaus – ein entsprechende Regelungserfordernis ergeben sollte.

Aushöhlung des „business judgment“-Grundsatzes

Die Gesetzesbegründung zu § 32a Abs. 1 VAG-E verlangt eine Eindeckung zu „marktüblichen“ Preisen. Ein ordentlich und gewissenhaft handelnder Geschäftsleiter darf bei der Ausübung des ihm zustehenden Ermessens aber nicht nur den Preis einer Dienstleistung bzw. sonstigen Leistung einbeziehen. Ebenso wichtig sind qualitative Kriterien wie die fachliche Qualität und die persönliche Zuverlässigkeit eines Dienstleisters bzw. Leistungserbringers. Bei Ausgliederungen können diese Vorgaben – wenn überhaupt – auch nur als Ergänzung zu den Vorgaben des § 32 VAG verstanden werden.

Die Regelung verkennt auch, dass das Kriterium der „Marktüblichkeit“ in der Praxis teilweise kaum verlässlich zu bestimmen ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn für die jeweilige Dienstleistung kein Markt mit vielen Dienstleistern besteht.

Aufwandersparnis im Sinne des § 32a Abs. 2 VAG-E auch in pauschalierter Form

Soweit § 32a Abs. 2 VAG-E über den Fremdvergleich hinaus für Leistungen an Vermittler den Nachweis seiner Kostenersparnis verlangt, sollte der Nachweis in pauschalierter Form möglich sein. Zur Begründung wird auf die Ausführungen zur Bestandspflegeprovision (oben) verwiesen. Die dort genannten Gründe gelten generell für alle Entgelte, die unter § 32a Abs. 2 VAG-E fallen.

Unverhältnismäßige Rechtsfolge

Die in § 32a Abs. 3 VAG-E angeordnete Unwirksamkeit von Entgeltvereinbarungen stellt Verstöße gegen den Fremdvergleichsgrundsatz von der Rechtsfolge her auf eine Stufe u. a. mit Scheingeschäften und sittenwidrigen Verträgen. Das ist in Anbetracht des schon bestehenden Sanktionsrahmens (bis hin zu allgemeinen aufsichtsbehördlichen Eingriffsbefugnissen im Rahmen der Missstandsaufsicht) weder erforderlich noch verhältnismäßig. Das gilt insbesondere dann, wenn eine „marktübliche“ Vergütung mangels Markt nicht verlässlich bestimmt werden kann.

Verfehlt Gesetzssystematik

Da nach dem Wortlaut des § 32a Abs. 1 VAG-E ein umfassender Fremdvergleichsmaßstab für sämtliche Leistungsbezüge (und nicht nur für Ausgliederungen) statuiert wird, ist die Verortung im Kontext mit den aufsichtsrechtlichen Vorgaben an die Geschäftsorganisation gesetzessystematisch nicht der richtige Weg. Wenn der Gesetzgeber entgegen der hier

vertretenen Rechtsauffassung ein zusätzliches Regelungsbedürfnis sehen sollte, wäre eine Klarstellung im Teil 1 des VAG eher geboten.

Auch der in Abs. 2 geregelte qualifizierte Fremdvergleichsvorbehalt für die Vermittlervergütung weist keinen inhaltlichen Bezug zur Geschäftsorganisation auf. Laut Gesetzesbegründung sollen die Vorschriften der §§ 48, 50 bis 50b VAG ergänzt werden. Daher ist die Vorschrift – wenn überhaupt – in Teil 2 Kapitel 1 Abschnitt 5 des VAG zu verorten.

4.2 Verankerung der Vergütungsregeln in der Gewerbeordnung

Die in Artikel 2 vorgesehenen Regelungen in der Gewerbeordnung sind dem Grunde nach sachgerecht. Sie sollten sich jedoch auf alle Vermittler erstrecken und um die Vorgaben des § 32a VAG-E erweitert werden.

Die in § 34d Abs. 1 GewO-E verankerte Anwendbarkeit der §§ 50a Abs. 1, 2 S. 1 und 3 und Abs. 3 bis 5 und 50b Absatz 1, 2 und 4 VAG-E für Versicherungsvermittler soll die Gleichbehandlung zwischen Versicherungsunternehmen und Vermittlern sicherstellen. Das ist ganz im Sinne der IDD.

Der Referentenentwurf verankert diese Vorgaben allerdings nicht für Versicherungsvermittler in Nebentätigkeit gemäß § 34d Abs. 8 Nr. 2 und 3 GewO. Diese vermitteln typischerweise RSV und sollten in die entsprechende Anwendbarkeit einbezogen werden.

Die Arm's-length-Anforderungen nach § 32a Abs. 2 VAG-E gelten nach dem aktuellen Wortlaut nur für Versicherer. Unbeschadet der grundsätzlichen Kritik gegen diese Vorschrift sollte zumindest der Gleichbehandlungsgrundsatz berücksichtigt werden. Das bedeutet, dass eine entsprechende Anwendung auch dieser Vorgaben im Verhältnis von Versicherungsvermittlern zu ihren Untervermittlern geboten ist. Das kann durch eine flankierende Änderung der Gewerbeordnung (GewO) klargestellt werden.

4.3 Formerfordernis

Formerfordernisse sollten zeitgerecht ausgestaltet werden.

Die Schriftformerfordernisse in § 32a Abs. 2, §§ 50a Abs. 5 und 50b Abs. 4 VAG-E für Provisions- und andere Abreden sind nicht mehr zeitgemäß. Wenn überhaupt, sollte die Textform für die hier in Rede stehenden Vereinbarungen eingeführt werden. Mit der Textform wird dem Dokumentationsbedürfnis des Gesetzgebers hinreichend entsprochen.

4.4 Inkrafttreten und Übergangsvorschrift

Die Umsetzungsfrist von einem halben Jahr ist zu kurz bemessen. Abgesehen davon sollte das Gesetz zu einem 1. Januar in Kraft treten. Eine feste Umsetzungsfrist für die Anpassung bestehender Vermittlerverträge ist unverzichtbar.

Inkrafttreten

Das Gesetz soll gemäß Artikel 3 Satz 1 ein halbes Jahr nach Verkündung in Kraft treten. Diese Übergangsfrist ist zu kurz bemessen. Denn § 50a Abs. 2 VAG-E verlangt die Einrichtung eines Systems zur Beurteilung qualitativer Kriterien, die eine Vergütung bis zu 4 % der Bruttobeitragssumme ermöglichen. Außerdem sieht § 32a Abs. 2 VAG-E die Bewertung, Dokumentation und Begründung der Aufwandsersparnis für Entgelte vor, die über § 32a Abs. 1 VAG-E hinausgehen. Diese Systeme müssen neu konzipiert und technisch implementiert werden. Darauf aufbauend müssen die Vergütungssysteme entsprechend angepasst werden. Das ist innerhalb eines halben Jahres nicht zu leisten. Hinzu kommt, dass die Vergütungen aus Praktikabilitätsgründen in der Regel auf das Geschäftsjahr ausgerichtet sein dürften. Es sollte daher ein Gleichlauf mit dem Geschäftsjahr hergestellt werden, d. h. das Gesetz sollte zu einem 1. Januar in Kraft treten.

Übergangsvorschrift

Die Übergangsvorschriften in § 357 VAG-E und § 156 GeWO-E sehen bei den Bestandsverträgen für Versicherungsunternehmen und Vermittler eine Hinwirkungspflicht vor. Diese tritt am Tag nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft. Gemäß der Hinwirkungspflicht sind die Verträge zeitlich im Rahmen des Zumutbaren anzupassen. Eine feste zeitliche Vorgabe für die Anpassungen bei den Bestandsverträgen besteht nicht. Das führt in der Praxis zu erheblichen Rechtsunsicherheiten sowohl bei Versicherern als auch Vermittlern. Die Frage, wann im Einzelfall eine Anpassung zumutbar ist und wann nicht, lässt sich nicht ohne weiteres beurteilen. Völlig offen ist zudem, wann und wie die BaFin die Zumutbarkeitsgrenze zukünftig im Einzelfall beurteilen wird. Dies kann zu unterschiedlichen Vorgaben und letztlich auch Wettbewerbsverzerrungen führen. Deshalb ist eine feste Umsetzungsfrist für Bestandsverträge erforderlich. Diese könnte beispielsweise 24 Monate betragen.

Keine Rückwirkung auf Provisionsansprüche vor Inkrafttreten

Provisionsansprüche von Vermittlern, die bereits in der Vergangenheit entstanden sind, können den Anforderungen der §§ 50a und 50b VAG-E

aufgrund des Rückwirkungsverbotes nicht unterliegen. Das sollte ausdrücklich klargestellt werden.

5 Befugnis für die Aufsichtsbehörde, Höchstwerte für den Rechnungszins in der Lebensversicherung festzulegen

Die isolierte Anordnungsbefugnis der Aufsichtsbehörde sollte auf Ebene des VAG mit zusätzlichen Leitplanken ergänzt werden.

Der Fortbestand des Höchstrechnungszinses unter Solvency II als präventives Aufsichtsinstrument ist zu begrüßen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass ein Höchstrechnungszins von entscheidender Bedeutung für eine ausreichende bilanzielle Vorsicht der Buchwerte in der Handelsbilanz ist. Allerdings sollte die nun vorgeschlagene isolierte Anordnungsbefugnis der Aufsichtsbehörde auf Ebene des VAG mit zusätzlichen Leitplanken ergänzt werden.

Der Höchstrechnungszins sollte explizit unter Berücksichtigung des durchschnittlichen Anlageverhaltens der Lebensversicherungsunternehmen festgelegt werden. In Zeiten von Solvency II und des extremen Niedrigzinsumfeldes hat sich die Kapitalanlage der Lebensversicherer gewandelt:

- In der Neuanlage spielen Investitionen der Versicherer in deutsche Staatsanleihen kaum noch eine Rolle. Der Großteil der Neu- und Wiederanlage wird breit diversifiziert über den gesamten Kapitalmarkt angelegt.
- Bedingt durch das Geschäftsmodell mit lang laufenden Verpflichtungen investieren Versicherer dabei regelmäßig in relativ illiquide und länger laufende Anlageformen, wodurch weitestgehend sichere „Mehrrenditen“ vereinnahmt werden können.
- Zudem werden auch länger laufende festverzinsliche Kapitalanlagen erworben, um die Zinserträge zu steigern. Dadurch ist deren Restlaufzeit in den letzten 10 Jahren von 9,2 auf 13,2 Jahre gestiegen.

Bei der Festlegung der Höchstrechnungszinssätze sollten daher das tatsächliche Anlageverhalten der Lebensversicherungsbranche sowie die Möglichkeit, Illiquiditätsprämien zu vereinnahmen, berücksichtigt werden.

Änderungen am Höchstrechnungszins sollten zudem jeweils nur mit 11 Monaten zeitlichem Vorlauf jeweils zum 1. Januar eines Jahres in Kraft treten können, um den Unternehmen ausreichend Zeit für die in der Regel erforderlichen Anpassungen der Tarife einzuräumen.

Für Versicherungsverpflichtungen, die vollständig durch Finanzinstrumente oder Rückversicherung abgesichert sind und gemeinsam mit diesen bewertet werden, sind Höchstrechnungszinssätze entbehrlich. In diesem Fall kann die Verpflichtung mithilfe der Bildung einer Bewertungseinheit gemäß § 254 HGB bilanziert werden.

Wenn die BaFin zur Festsetzung der Höchstwerte für den Rechnungszins ermächtigt werden soll, wie dies § 88 Abs. 4 VAG-E vorsieht, bedarf es zudem keiner Verordnungsermächtigung des BMF gemäß § 88 Abs. 3 Nr. 1 VAG mehr. Diese kann daher gestrichen werden.

§ 88 Abs. 4 VAG-E sieht richtigerweise eine Anhörung der „Spitzenverbände der Unternehmen und der Verbraucherverbände“ vor. Zu erwägen wäre allerdings auch eine Beteiligung der Deutschen Aktuarvereinigung oder allgemeiner, eine Anhörung der „betroffenen Verbände“.

6 Sicherungsfonds

6.1 Erweiterte Einflussmöglichkeiten des Sicherungsfonds

Die BaFin sollte die Möglichkeit erhalten, den Sicherungsfonds möglichst frühzeitig vor einer etwaigen Bestandsübertragung einzubeziehen.

Die Klarstellung, dass auch Versicherungsunternehmen ohne Geschäftserlaubnis bis zur vollständigen Bestandsabwicklung im Sicherungsfonds bleiben, ist zum Schutz der Versicherungsnehmer zu begrüßen (vgl. § 221 Abs. 1 Satz 2 VAG-E).

Im Interesse der Versicherungsnehmer sollte darüber hinaus aber auch noch eine frühzeitige Einschaltung des Sicherungsfonds durch die BaFin ermöglicht werden. Bisher ist dies aufgrund der Verschwiegenheitsverpflichtung der BaFin gemäß § 309 VAG ausgeschlossen. Dies verhindert, dass die BaFin bereits vor einer Bestandsübertragung das Know-how des Sicherungsfonds nutzen kann. Dies wäre aber eine sinnvolle Ergänzung, um das Risiko von Wertverlusten zulasten der Versichertengemeinschaft weiter zu minimieren. Ein verbesserter Informationsaustausch zwischen Aufsicht und Sicherungseinrichtung entspricht auch den Empfehlungen der Internationalen Vereinigung der Versicherungsaufseher (IAIS).

6.2 Gebot der getrennten Verwaltung von Beständen

Getrennte Bestandsverwaltung ist nur für die interne Rechnungslegung sinnvoll. Das sollte klargestellt werden.

Der in § 222 Abs. 4 Satz 1 VAG-E enthaltene Verweis auf den Geschäftsbericht könnte so verstanden werden, dass eine externe Rechnungslegung für übernommene Versicherungsbestände erforderlich ist. Wie sich aus der Gesetzesbegründung ergibt, geht es hierum (richtigerweise) jedoch gerade nicht. Dort wird vielmehr ausdrücklich klargestellt, „dass für die übernommenen Versicherungsbestände sowie das übrige Vermögen des Sicherungsfonds eine getrennte externe Rechnungslegung nicht notwendig“ ist. Zur Rechtssicherheit sollte dies im Gesetzeswortlaut selbst deutlich werden, z. B. durch den Hinweis, dass die Rechnungslegung im Geschäftsbericht über alle übernommenen Verträge in zusammengefasster Form erfolgt.

6.3 Anwendbarkeit wesentlicher Vorgaben für die Geschäftsorganisation und das Risikomanagement

Die Anforderungen an die Geschäftsorganisation vor Eintritt des Sicherungsfalls sollten nicht überborden.

Die Beleihung einer juristischen Person des Privatrechts mit den Aufgaben und Pflichten des Sicherungsfonds setzt nach geltender Rechtslage u. a. voraus, dass diese über die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendige Ausstattung und Organisation verfügt. Die durch § 224 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 bis 10 VAG-E angeordnete vorzeitige Umsetzung dieser Anforderungen auf Ebene der beliebigen juristischen Person des Privatrechts (Protector Lebensversicherungs-AG) ist unverhältnismäßig. Das führt lediglich zu überflüssigen Bürokratiekosten, die nicht durch ein entsprechendes Aufsichtsinteresse zu rechtfertigen sind. Der in der Gesetzesbegründung angeführte Vergleich zum Pensions-Sicherungs-Verein a. G. (PSVaG) trägt in diesem Zusammenhang nicht. Der PSVaG sichert laut Geschäftsbericht 2017 zurzeit 164.000 Anwartschaften aus Versorgungszusagen insolventer Unternehmen. Der PSVaG verfügt damit im Gegensatz zur Protector Lebensversicherungs-AG ständig über einen laufenden Geschäftsbetrieb.

6.4 Anwendung handelsrechtlicher Vorschriften auf den Sicherungsfonds

Die Anwendung handelsrechtlicher Vorschriften sollte auf das erforderliche Maß beschränkt werden.

Die in § 227 Abs. 1 Satz 5 VAG-E enthaltene Klarstellung, dass auch der Sicherungsfonds die für Versicherungsunternehmen einschlägigen Rechnungslegungsvorschriften zu beachten hat, ist zu begrüßen. Allerdings ist die bisher vorgesehene Bezugnahme in dem Entwurf zu weitgehend. In Anbetracht der besonderen Rechtsnatur und Konstruktion des Siche-

rungsfonds muss sichergestellt werden, dass die Vermögensgegenstände und Schulden im Fonds nach den einschlägigen Vorschriften des HGB und der darauf erlassenen Rechtsverordnungen zutreffend bewertet und bilanziert werden. Die Bezugnahme auf die Vorschriften des § 341a Abs. 2 und 3 sowie den Dritten und Vierten Titel des Zweiten Unterabschnitts des Vierten Abschnitts des Dritten Buchs ist dafür ausreichend.

6.5 Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten des Sicherungsfonds im Sicherungsfall

Die Möglichkeit der Direktübertragung eines Versicherungsbestandes mit Mitteln des Sicherungsvermögens sollte eingeräumt werden.

Derzeit sieht der Rechtsrahmen des § 222 VAG nicht die Möglichkeit der Direktübertragung eines sanierungsbedürftigen Versicherungsbestandes auf ein anderes Lebensversicherungsunternehmen unter Einsatz von Mitteln des Sicherungsvermögens vor. Eine entsprechende Ausweitung der Handlungsoptionen im Sicherungsfall wäre aber unter mehreren Aspekten wünschenswert: Der Sicherungsfonds wäre so flexibler und könnte im Einzelfall prüfen, ob eine Übernahme oder eine Direktübertragung wirtschaftlich sinnvoller ist. Dies würde auch die Belange der Versicherungsnehmer nicht beeinträchtigt. Zum einen müsste die Bestandsübertragung nach § 13 VAG von der BaFin genehmigt werden. Zum anderen würde der Sicherungsfonds die Erfüllbarkeit der Verpflichtungen durch Mitübergabe von Mitteln des Sicherungsvermögens (z. B. Besserungsscheine oder Garantien) nachhaltig stärken. Hinzu kommt: Bisher kann die BaFin die Bestandsübertragung auf den Sicherungsfonds anordnen, der den Bestand nach erfolgter Sanierung auf ein anderes Unternehmen übertragen kann. Bei einer Direktübertragung würden die Versicherungsnehmer nur mit einer Bestandsübertragung konfrontiert. Die entsprechende Kostenersparnis käme der Versichertengemeinschaft zugute.

Die Gesetzesbegründung auch zu § 222 Abs. 2 VAG-E sollte klar aufführen, dass sich die Entscheidung der Aufsichtsbehörde an den Belangen der Versicherten sowohl im Bestand des Unternehmens, bei dem ein Sicherungsfall vorliegt, als auch in den Beständen der Unternehmen, die Beiträge und Sonderbeiträge leisten, orientiert.

7 Marktzugang von Rückversicherungsunternehmen aus Drittstaaten

Niederlassungspflicht für Rückversicherungsunternehmen aus Drittstaaten sollte gestrichen werden.

§ 67 Abs. 1 VAG-E zielt lediglich darauf ab, den Wertungswiderspruch zum Aufsichtsabkommen zwischen der EU und den USA zu beseitigen, das keine Präsenzpflcht für US-Rückversicherer vorsieht. Für alle anderen (Rück-)Versicherungsunternehmen mit Sitz in einem Drittstaat, die im Inland ausschließlich Rückversicherungsgeschäft zeichnen wollen und nicht nach Artikel 172 der Richtlinie 2009/138/EG als gleichwertig anerkannt sind, bleibt es bei der Erlaubnis- und Niederlassungspflicht. Diese Anforderung geht über europäische und internationale Vorgaben hinaus. Dies gefährdet die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen (Rück-)Versicherer, weil ein ungehinderter Zugang zu den weltweiten Retrozessionsmärkten behindert wird.

Das Niederlassungserfordernis für Rückversicherer in Drittstaaten erschwert die erforderliche Risikodiversifikation im Wege der Retrozession. Die vom Gesetz geforderte Verknüpfung mit der Gleichwertigkeit der Finanzaufsicht ist außerdem verfehlt, weil es sich bei Artikel 172 der Richtlinie 2009/138/EG um keine Marktzugangsvorschrift, sondern um eine Solvenzvorschrift handelt. Sie hat sich aufgrund der langwierigen Prüfungs- und Entscheidungsprozesse auch als nicht praktikabel erwiesen. Seit Einführung von Solvency II sind nur drei Jurisdiktionen als gleichwertig im Sinne des Artikels 172 der Richtlinie 2009/138/EG anerkannt worden. Die Prüfung weiterer ist nicht in Sicht.

Die Beschränkung des Marktzugangs geht über europäische und internationale Vorgaben hinaus. Die Erlaubnispflicht nach Artikel 162 der Richtlinie 2009/138/EG erstreckt sich ausdrücklich nicht auf Rückversicherungsunternehmen, die ausschließlich Rückversicherungstätigkeiten ausüben. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass bei der für Rückversicherung üblichen Business-to-Business Geschäftstätigkeit, das Schutzbedürfnis der Vertragspartner durch den Gesetzgeber nicht in dem Maße wie gegenüber Versicherungsnehmern besteht. Der „Insurance Core Principle“ 13.4 der IAIS sieht bei grenzüberschreitendem Erwerb von Rückversicherungsschutz lediglich einen indirekten Beaufsichtigungsansatz vor. Dieser Ansatz wurde durch § 121i VAG in der bis zum 31. März 2015 geltenden Fassung umgesetzt. An der Zulässigkeit und Sinnhaftigkeit dieses Aufsichtsansatzes hat sich durch die Einführung von Solvency II nichts geändert.

Letztlich ist auch kein Regelungsbedürfnis für die Beschränkung des Marktzugangs ersichtlich. Einem möglicherweise erhöhten Ausfallrisiko von Versicherern aus einem nicht äquivalenten Drittstaat wird durch Artikel 211 Abs. 2 lit. c der Delegierten Verordnung (EU) 2015/35 hinreichend Rechnung getragen.

Berlin, den 06.05.2019