

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft

**zum
Schwarmfinanzierung-Begleitgesetz (Artikel 13)**

**Deckelung von Abschlussprovisionen in der
Restschuldversicherung (RSV)**

und

**Paneuropäisches Privates
Pensionsprodukt („PEPP“)**

**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

Rue du Champs de Mars 23
B - 1050 Brüssel
Tel.: +32 2 28247-30
Fax: +49 30 2020-6140
ID-Nummer 6437280268-55

Ansprechpartner:
Mathematik und Produktfragen

E-Mail: mathematik@gdv.de

www.gdv.de



Zusammenfassung

Die deutschen Versicherer unterstützen das Ziel, Fehlanreize im Vertrieb zu vermeiden. Der Gesetzentwurf für **Restschuldversicherungen** schießt in Summe über dieses Ziel hinaus. An dem nun vorgelegten Gesetzentwurf besteht konkreter Nachbesserungsbedarf:

- Die **Abschlussprovision** in der Restschuldversicherung sollte den Aufwand auch nach der Gesetzesänderung decken können. Schutz für mehrere Risiken, wie beispielsweise Tod, Arbeitsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit kann sonst kaum noch angeboten werden. Zielführend wäre, die Abschlussprovision in Abhängigkeit vom Beratungsaufwand auf bis zu 4 % der Kreditsumme und auf bis zu 50 % der Prämien zu beschränken – je nachdem, welcher Wert kleiner ist.
- Ein „Entweder – Oder“ bei Abschlussprovisionen und **Vergütungen für Dienstleistungen zur Bestandsbetreuung** ist nicht gerechtfertigt. Gleichlaufend mit der Beschränkung der Abschlussprovision begrenzt das qualifizierte „arm’s-length“-Prinzip (§ 50a Abs. 3 Satz 2 VAG-E) die Höhe der Vergütungen für Dienstleistungen, wie der Bestandsbetreuung und verhindert dadurch effektiv etwaige Umgehungsversuche.
- Nach dem Wortlaut von § 50a Abs. 3 Satz 1 VAG-E wäre jede Vergütung von mit dem Vermittler **verbundenen Unternehmen oder sonstigen Dritten** für „frei vereinbarte“ Leistung verboten. Ein so weitgehendes Verbot darf sich nur auf Umgehungstatbestände beziehen. Dies ist bisher im Gesetzestext noch nicht hinreichend klargestellt.
- Der Gesetzentwurf greift in bestehende Verträge zwischen Versicherern und Vermittlern von RSV ein und erfordert umfangreiche technische, vertragliche und organisatorische Anpassungen. Daher sollte für bestehende Verträge eine **Übergangsfrist** eingeräumt werden, wie sie in vorherigen Entwürfen (§ 357 VAG-E) vorgesehen war.

Handlungsbedarf besteht auch bei der Umsetzung des **Paneuropäischen Privaten Pensionsproduktes (PEPP)** in Deutschland: Die vorgesehenen Regelungen gehen in einem entscheidenden Punkt über die europarechtlichen Vorgaben hinaus, die das Angebot von PEPP mit modernen Garantien seitens deutscher Anbieter faktisch unmöglich machen. Dabei sind Anbieteroffenheit und verschiedene Risikominderungstechniken EU-seitig gewollt. Es ist deshalb notwendig, die Vorgaben zu separaten Abrechnungsverbänden (§ 125 Abs. 7 VAG-E) ausschließlich auf Pensionskassen und Pensionsfonds zu beschränken. Aus der europäischen PEPP-Verordnung geht aus gutem Grund eindeutig hervor, dass diese Spezialvorschrift nur für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) gelten soll.

1 Restschuldversicherung

Restschuldversicherungen (RSV) ermöglichen Verbraucherinnen und Verbrauchern die Absicherung von finanziellen Risiken bei der Tilgung von Konsumenten- und Immobilienkrediten, die sich im Fall von Arbeitsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit, Tod, Scheidung und bei einigen Anbietern auch im Fall von Kurzarbeit ergeben.

Die BaFin schätzt in ihren Marktuntersuchungen von 2017 und 2019 die Beiträge für die RSV als hoch ein. RSV sind jedoch in der Regel nicht teurer als der Abschluss eines vergleichbaren Deckungsumfangs durch mehrere Einzelversicherungsverträge (Berufsunfähigkeit, Risikoleben, Arbeitsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit, schwere Erkrankungen usw.).

Der Großteil der Versicherer, die RSV anbieten, ist der [Freiwilligen Selbstverpflichtung der Restkreditversicherer](#) beigetreten und erfüllt Verbraucherschutzstandards, die über die neuen gesetzlichen Anforderungen für RSV hinausgehen. Die meisten Verbraucher sind mit ihrer RSV zufrieden, wie Studien und die sehr geringen Beschwerdezahlen von BaFin und dem Versicherungsombudsmann zeigen. Zudem erhalten sehr viele Verbraucher Leistungen aus ihrer RSV – entgegen dem in der Gesetzesbegründung gezeichneten Bild. Die Begründung verkennt, dass die in der BaFin-Statistik erfassten Leistungsfälle nur die Todesfallabsicherung betreffen. Diese machen den kleinsten Teil der Leistungsfälle einer typischen RSV aus. Die Leistungen aus der Arbeitsunfähigkeits- und Arbeitslosigkeitsversicherung übersteigen die Todesfallleistungen deutlich. Welche Bedeutung diese Absicherungen haben, wird besonders in der aktuellen Corona-Pandemie deutlich.

Die Summe der vorgesehenen Regelungen für die RSV ist vor diesem Hintergrund übertrieben hart und außerdem nicht praxistauglich. Sofern an einem Provisionsdeckel festgehalten wird, sollte der **Eingriff mit Augenmaß** erfolgen. Zudem sollten die Regelungen **praxistauglich ausgestaltet** werden.

1.1 Provisionshöhe aufwanddeckend gestalten

Die Abschlussprovision (AP) muss die Leistung des Vermittlers angemessen vergüten: Für den Vermittler entsteht bei der RSV ein erhöhter Beratungsaufwand, da oftmals unterschiedliche Risiken der Verbraucher mit einer RSV abgesichert werden und für jedes dieser Risiken nach Maßgabe der jeweiligen Vorgaben im VVG eine Beratung notwendig ist. 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 Krankenversicherungsstatus. In Bezug auf die Todesfallabsicherung sind ggf. bestehende Versicherungen einzubeziehen und auf ihre Eignung zur Absicherung der Finanzierung zu überprüfen. Entsprechend des tatsächlichen Beratungsaufwandes wäre es denkbar, eine **Grundvergütung** und einen angemessenen **Prozentsatz je versichertem Risiko** der Kreditsumme vorzusehen.

Zudem übernimmt bei der RSV das Kreditinstitut vergleichsweise viele kostenintensive Arbeiten, die dem Vertragsabschluss zuzuordnen sind. So übernimmt das Kreditinstitut für den Versicherer die Entwicklung und Pflege von Vertriebsfrontend- und Backendsystemen für den Beratungsprozess sowie die Pflege und Verwaltung verschiedener Formulare, wie z. B. Versicherungsbedingungen, Produktinformationsblätter oder Antragsformulare. Auch dies muss bei der Bemessung einer gesetzlichen Obergrenze der AP berücksichtigt werden. Sie sollte daher bei besonders umfangreichem Versicherungsschutz mit mehreren abgesicherten Risiken bis zu 4 % der Kreditsumme betragen dürfen.

Das ist wichtig, damit es auch weiterhin möglich ist, Schutz für mehrere Risiken, wie beispielsweise Tod, Arbeitsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit anzubieten und zu beraten. Im Gegenzug könnte der Höchstsatz der AP zusätzlich in Relation zur Prämie begrenzt werden. Zielführend wäre, die Abschlussprovision in Abhängigkeit vom Beratungsaufwand auf **bis zu 4 % der Kreditsumme** und auf **bis zu 50 % der Prämien** zu beschränken – je nachdem, welcher Wert kleiner ist. Damit wäre für die Beratung von Produkten mit vielen unterschiedlichen abgesicherten Risiken und umfangreichem Versicherungsschutz aufgrund der höheren Prämie eine dem Beratungsaufwand angemessene Provisionszahlung möglich. Gleichwohl würde das Ziel des regulatorischen Eingriffs erfüllt und die Vergütung für die Vermittlung der Versicherung in Relation zur Kreditsumme begrenzt.

1.2 Vergütung der Bestandsbetreuung gemeinsam mit Abschlussprovisionen zulassen

Die aufwandsbasierte Vergütung für Dienstleistungen zur Bestandsbetreuung ist neben einer Gewährung der Abschlussprovision nach dem Gesetzentwurf bisher nicht erlaubt (vgl. § 50a Abs. 3 VAG-E). Damit sollen etwaige Umgehungen verhindert werden.

Vermittler erbringen jedoch oft weitere wichtige Aufgaben über die Vermittlung eines konkreten Versicherungsvertrags hinaus. Dazu zählen vor allem die laufende Betreuung der Kunden und die Verwaltung der Verträge. Sie erbringen Dienstleistungen im Rahmen der vorzeitigen Tilgung und Beendigung des Vertrages, führen das Inkasso der Beiträge oder deren Rückerstattung durch und regulieren Schäden. Die entsprechenden Verwaltungsaufwände des Vermittlers bzw. des Kreditinstituts sind nicht mit der AP abgegolten – auch dann nicht, wenn AP so verstanden wird, wie in § 50a Abs. 1 Satz 2 VAG-E beschrieben.

Diese Dienstleistungen müssen jedoch auch zukünftig vergütet werden können. Die Vermittler von RSV – in der Regel die Kreditinstitute – können solche Leistungen nicht ohne eine entsprechende Vergütung übernehmen. Versicherer müssten diese Dienstleistungen künftig also selbst übernehmen. Das würde zum parallelen Aufbau eigentlich bereits vorhandener Systeme und Schnittstellen führen. Die Kosten würden steigen statt sinken.

Der Gesetzentwurf sieht für die aufwandsbezogene Vergütung von Dienstleistungen zur Bestandsbetreuung das qualifizierte „arm’s-length“-Prinzip (§ 50a Abs. 3 Satz 2 VAG-E) vor. Danach kann nur so viel vergütet werden, wie als Kostenersparnis beim Versicherer nachweisbar ist. Dies verhindert etwaige Umgehungsversuche sehr effektiv. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb Versicherer nur entweder Abschlussprovision oder Dienstleistungen zur Bestandsbetreuung vergüten dürfen, wenn das Gesetz doch für beides präzise Abgrenzungen und Vorgaben enthält.
§ 50a Abs. 3 Satz 1 VAG-E sollte daher gestrichen werden.

1.3 Zulässigkeit der Vergütung von weitergehenden Dienstleistungen klarstellen

Nach dem Wortlaut von § 50a Abs. 3 Satz 1 VAG-E wäre jede Vergütung von mit dem Vermittler verbundenen Unternehmen oder sonstigen Dritten für „frei vereinbarte“ Leistung verboten. Ein so weitgehendes Verbot darf sich nur auf Umgehungstatbestände beziehen. Dies ist bisher im Gesetzestext noch nicht hinreichend klargestellt.

Ein solcher Umgehungstatbestand würde voraussetzen, dass ein Zusammenhang dieser Leistung mit dem Abschluss der RSV und der Zahlung einer AP hierfür besteht. Der Wortlaut selbst ist aber leider nicht auf solche Sachverhalte beschränkt. Er ist vielmehr missverständlich. Bei einer weiteren Auslegung des Gesetzestextes dürfte ein Versicherer eine Ver-

gütung an verbundene Unternehmen oder dritte Dienstleister selbst dann nicht zahlen, wenn deren Leistung in keinerlei Verbindung zu dem Abschluss der RSV stünde, für die eine AP gezahlt wird. Beispiele sind etwa IT-/Cloud-Dienste, die Personalüberlassung, Druckdienste, Leistungen von Zentralbereichen im Konzern wie etwa Risikomanagement und Buchhaltung usw. Dies liefe auf ein faktisches Ausgliederungsverbot hinaus. Der Formulierungsvorschlag des BMF hat bei der Übernahme von Regelungen aus Teilen des Entwurfs zu § 32a VAG-E in § 50a Abs. 3 VAG-E diesen viel zu weitgehenden Vergütungsausschluss offensichtlich übersehen. Auch die Bezahlung üblicher Bankgebühren wie z. B. Kontoführungs- oder Depotgebühren an ein Kreditinstitut könnte in Frage stehen, nur weil dieses selbst oder eines seiner Töchter RSV-Verträge vermittelt. Dass es um diese Fallgestaltung bei der Regelung nicht gehen soll, liegt auf der Hand. Dies bestätigt auch die Gesetzesbegründung, wonach insbesondere Leistungen nach § 43 Abs. 2 und 3 RechVersV erfasst werden sollen, also Leistungen, die dem Abschluss und der Verwaltung des vermittelten Versicherungsvertrages zugeordnet werden. Dieser Hinweis in der Gesetzesbegründung ist aber nicht ausreichend, um für Rechtssicherheit zu sorgen.

Unabhängig von der grundsätzlichen Kritik an der Regelung (vgl. Ziffer 1.2) sollte der Gesetzgeber daher **zumindest die Bezugnahmen auf verbundene Unternehmen und sonstige Dritte in § 50a Abs. 3 Satz 1 VAG-E streichen**. Alles andere wäre ein übermäßiger Eingriff in die unternehmerische Entscheidungsfreiheit und ginge deutlich über den tatsächlich beabsichtigten Regulierungsrahmen hinaus.

1.4 Übergangsvorschrift für bestehende Verträge erforderlich

Das Gesetz greift nach aktuellem Stand in bestehende Vertragsverhältnisse ein und soll bereits am 1. Januar 2022 in Kraft treten. Bis dahin müssten ausgehend von § 50a VAG-E umfangreiche Anpassungen an Vermittlerverträgen, Produkten, Produktkalkulationen, Prozessen und technischen Systemen sowohl auf Bank- als auch auf Versichererseite vorgenommen werden. Insbesondere die Kreditsumme als Bezugsgröße für die Obergrenze der AP ist den Versicherern in der Regel bisher nicht bekannt und muss in Systemen und Schnittstellen nachgezogen werden. Darüber hinaus müssen Vergütungssysteme neu konzipiert, verhandelt und implementiert werden. Dabei muss auch die in § 50a Abs. 3 VAG-E vorgesehene Bewertung, Dokumentation und Begründung der Aufwandsersparnis für Entgelte, die über § 50a Abs. 1 VAG-E hinausgehen,

berücksichtigt werden. Wegen der umfassenden Definition von RSV betrifft dies auch alle Vermittler von Risikolebensversicherungen im Zusammenhang mit Immobiliendarlehen.

Das ist innerhalb eines halben Jahres nicht zu leisten. Es sollte daher eine **Übergangsvorschrift für bestehende Verträge** zu § 50a Abs. 4 VAG-E vorgesehen werden. Eine solche Übergangsvorschrift war in Vorgängerversionen des Entwurfs (§ 357 VAG-E) vorgesehen. Diese Regelung würde sicherstellen, dass – unabhängig von der konkreten Vertragsgestaltung zwischen Versicherer und Vermittler – RSV-Verträge ab einem bestimmten Zeitpunkt nur noch nach den neuen Regeln vergütet werden können. **Praxistauglich** wäre eine Übergangsvorschrift für bestehende Verträge **bis Ende 2022**.

Außerdem sollte klargestellt werden, dass soweit vertragliche Vereinbarungen gemäß der Übergangsvorschrift nicht unwirksam sind, auch kein Missstand im Sinne des § 298 Abs. 1 VAG vorliegt.

1.5 Weiterer Anpassungsbedarf

Die **Definition der Restschuldversicherung** bedarf einer Präzisierung, damit Produkte außerhalb der RSV im beabsichtigten Sinn nicht betroffen sind. Das wäre – nach dem jetzigen Wortlaut – bei Risikolebens-, Berufsunfähigkeits- und auch kapitalbildenden Versicherungen möglicherweise strittig. Dem versucht die Gesetzesbegründung zwar entgegenzuwirken, aber eine Klarstellung im Gesetz selbst wäre hilfreich. Das könnte durch das Einfügen des Wortes „bestimmungsgemäß“ im letzten Teilsatz in § 7 Nr. 34c VAG-E erreicht werden. Auch der in der Gesetzesbegründung erwähnte **zeitliche Zusammenhang** mit der Begründung des Darlehensvertrags sollte an dieser Stelle in das Gesetz aufgenommen werden.

Mit dem Gesetzentwurf soll eine **Stornohaftung über die Laufzeit des Darlehens** eingeführt werden. Vor allem bei Immobilienfinanzierungen beträgt die Laufzeit sowohl der RSV als auch die der abgesicherten Darlehen meist mehr als 15 Jahre. Eine Stornohaftung über so einen langen Zeitraum ist nicht angemessen und auch nicht praktikabel umsetzbar. Daher sollte in § 49 VAG-E die **Stornohaftung auf fünf Jahre beschränkt** werden, wie sie auch in anderen Sparten gesetzlich geregelt ist.

Das Schriftformerfordernis in § 50a Abs. 4 VAG-E für Provisions- und andere Abreden ist weder erforderlich noch begründet. Es ist vor allem nicht mehr zeitgemäß. Wenn überhaupt, sollte die **Textform** für die hier in Rede stehenden Vereinbarungen eingeführt werden. Damit wird dem Dokumentationsbedürfnis des Gesetzgebers hinreichend entsprochen.

2 PEPP

Die Versicherungswirtschaft hat die Einführung des PEPP von Anfang an intensiv begleitet und sich für eine praktikable Umsetzung in den Mitgliedstaaten eingesetzt. Artikel 13 des vorliegenden Gesetzentwurfs enthält jetzt die begleitenden nationalen Regelungen zur unmittelbar geltenden Verordnung EU 2019/1238 über ein Paneuropäisches Privates Pensionsprodukt (PEPP). Diese setzen die EU-Vorgaben mit Bedacht um, gehen aber in einem entscheidenden Punkt über die PEPP-Verordnung (PEPP-VO) hinaus. Das hätte weitreichende Folgen für deutsche Anbieter von PEPP mit Versicherungsschutz.

§ 125 Abs. 7 VAG-E sieht für Lebensversicherer die Bildung einer selbständigen Abteilung des Sicherungsvermögens vor, soweit das Anlagerisiko vom Versicherungsunternehmen getragen wird. Diese Vorgabe lässt sich aus der PEPP-VO nicht ableiten. Im Gegenteil, in der PEPP-VO ist eine entsprechende **Regelung zu separaten Abrechnungsverbänden ausdrücklich nur für Pensionskassen und Pensionsfonds** vorgesehen (Art. 6 Abs. 1 Buchst. c PEPP-VO und Erwägungsgrund 27, Abs. 2). Dieser bewussten Entscheidung des europäischen Gesetzgebers widerspräche es, auf nationaler Ebene selbständige Abteilungen des Sicherungsvermögens für PEPP auch bei Versicherungsunternehmen einzuführen.

Das Angebot von PEPP-Produkten mit modernen Garantien würde durch diese Vorgabe praktisch unmöglich, obwohl die PEPP-VO solche Garantien als eine geeignete Risikominderungstechnik explizit zulässt. Die Vorgabe würde nämlich den Risikoausgleich im Versichertenkollektiv behindern. Dadurch lassen sich zudem der Höhe nach garantierte, lebenslange Renten bei PEPP kaum darstellen. Und das, obwohl auch lebenslange Renten explizit in der PEPP-VO zugelassen sind. Dieses Separierungserfordernis wäre ein Novum im deutschen Versicherungsaufsichtsrecht, worauf in der Gesetzesbegründung zu Recht hingewiesen wird.

Soweit die PEPP-VO spezielle Offenlegungspflichten enthält, setzen diese keine separaten Abrechnungsverbände voraus. Für eine Trennung und Zuordnung der Erträge und Aufwendungen wäre es ausreichend, wenn

PEPP in eigenen aufsichtsrechtlichen Bestandsgruppen geführt werden. Damit ist auch eine getrennte aufsichtsrechtliche Berichterstattung gewährleistet. Bewährte Verfahren zum **Risikoausgleich im Kollektiv** könnten so unter Berücksichtigung des Interessenausgleichs zwischen Einzelverträgen und dem Gesamtbestand auch für PEPP genutzt werden.

Moderne Garantiekonzepte und lebenslang garantierte Renten könnten dann auch von deutschen Anbietern als ein PEPP angeboten werden. Damit wäre ein fairer Wettbewerb zwischen Garantien und anderen Risikominderungstechniken sowie verschiedenen Anbietern möglich.

Die Einrichtung von separaten Bestandsgruppen für PEPP kann durch das BMF in der BerVersV geregelt werden. Der Anwendungsbereich der neuen Vorschriften ist europarechtskonform nur für Pensionskassen und Pensionsfonds erforderlich. Der **Anwendungsbereich** des § 125 Abs. 7 VAG-E **sollte entsprechend eingegrenzt** werden.

Berlin, den 01.03.2021