



BUNDESVERBAND DEUTSCHER VERSICHERUNGSKAUFLEUTE e.V.

## **Stellungnahme des Bundesverbandes Deutscher Versicherungskaufleute e.V.**

Zum Evaluierungsbericht des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) über die Auswirkungen des Lebensversicherungsreformgesetzes (LVRG), insbesondere zur Thematik „Deckelung von Abschlussprovisionen in der Lebensversicherung“

### **I. Vorbemerkung**

Der Bundesverband Deutscher Versicherungskaufleute e. V. (BVK) ist Berufsvertretung und Interessenverband der selbständigen Versicherungs- und Bausparkaufleute in Deutschland. Er ist das berufspolitische Sprachrohr von 40.000 Versicherungs- und Bausparkaufleuten gegenüber der Öffentlichkeit, den Versicherungsunternehmen und der Politik sowohl in Deutschland als auch in der Europäischen Union. Der Verband fördert die Interessen seiner Mitglieder und nimmt ihre beruflichen, wirtschaftlichen, rechtlichen und sozialen Belange wahr.

### **II. Ausgangslage**

Die Niedrigzinsphase hat mittel- bis langfristig negative Auswirkungen auf die den Versicherten zugesagten Zinsgarantien. Daher hat die Bundesregierung bereits im Jahr 2011 die sog. „Zinszusatzreserve“ eingeführt und im Jahr 2014 mit dem Lebensversicherungsreformgesetz (LVRG) ein Maßnahmenpaket verabschiedet, um Anpassungen an die Niedrigzinsphase vorzunehmen. Dieses Maßnahmenpaket adressiert auch die Senkung von Abschlusskosten bei der Vermittlung von Versicherungen.

Der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) gebeten, die Auswirkungen des LVRG zu evaluieren (Stichtag: 1.1.2018) und im Laufe des Jahres 2018 zu berichten. Das Bundesministerium der Finanzen hat den Evaluierungsbericht am 25.6.2018 an den Finanzausschuss übersandt und am 28.6.2018 veröffentlicht<sup>1</sup>. Bestandteil dieses Evaluierungsberichtes sind auch Eckpunkte zu einem Maßnahmenpaket, wie die Regulierung in der Niedrigzinsphase weiter entwickelt werden sollte. Unter anderem zählt zu diesem Maßnahmenpaket die Schaffung eines gesetzlichen Provisionsdeckels im Bereich der Lebens- und Restschuldversicherung, um sog. „Fehlanreize“ entgegenzuwirken und die weitere Senkung der Abschlusskosten zu unterstützen. Es ist geplant, dass die Umsetzung der Maßnahmen im zweiten Halbjahr 2018 angestoßen wird. Über die konkrete Ausgestaltung des Provisionsdeckels, insbesondere mit Blick auf die Angemessenheit der Provisionshöhe sowie fehlende Anreize, hat die Bundesregierung noch keine Entscheidung getroffen (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Frank Schäffler u.a. von der Fraktion der FDP; „Provisionsdeckel für Lebensversicherungen“ GZ VII B 4-WK 8000/18/1001 und Dokument 2018/0565764).

### III. Rechtliche Bewertung

Die Deckelung der Provisionen im Bereich der Lebensversicherung stellt einen Eingriff in die durch Artikel 12 Abs. 1 Grundgesetz (GG) geschützte Berufsfreiheit der Versicherungsvermittler dar. Denn das Grundrecht der Berufsfreiheit umschließt auch die Freiheit, das Entgelt für berufliche Leistungen selbst festzulegen oder mit Interessenten auszuhandeln (vgl. hierzu aus der neueren verfassungsrechtlichen Rechtsprechung):

- BVerfG, Beschluss vom 15.12.1999, BVerfGE 101, 331 (347), (Berufsbetreuer);
- BVerfG, Beschluss vom 30.3.2004, BVerfGE 110, 226 (251), (Strafverteidigerhonorar/ Geldwäsche);
- BVerfG, Beschluss vom 12.12.2006, BVerfGE 117, 163 (181), (Erfolgshonorar);
- BVerfG, Beschluss vom 13.2.2007, BVerfGE 118 1 (19), (Gebührenbegrenzung bei Streitigkeiten mit besonders hohen Gegenstandswerten);
- BVerfG, Beschluss vom 8.6.2010, BVerfGE 126, 112 (139), (Eingliederung privater Leistungserbringer in den öffentlichen Rechnungsdienst).

---

<sup>1</sup> Fundstelle: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Finanzmarktpolitik/2018-06-28\\_Evaluierungsbericht-zum-Lebensversicherungsreformgesetz.pdf;jsessionid=250861B600AE6BD27EDF87B34E43C757?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Finanzmarktpolitik/2018-06-28_Evaluierungsbericht-zum-Lebensversicherungsreformgesetz.pdf;jsessionid=250861B600AE6BD27EDF87B34E43C757?__blob=publicationFile&v=1)

Es kommt maßgeblich darauf an, ob die Regelung auch und gerade in Ansehung der mit ihr vom Gesetzgeber verfolgten Zielsetzung als verhältnismäßig (geeignet, erforderlich, angemessen) angesehen werden kann.

## 1. Geeignetheit<sup>2</sup>

Ein gesetzlicher Provisionsdeckel in der Lebensversicherung wäre geeignet, wenn bewirkt würde, dass der Abfluss von Vermögen begrenzt wird, das mittel- und langfristig für die Erfüllung der Garantien der Versicherten benötigt wird. Nach unserem Dafürhalten ist eine gesetzliche Provisionsbegrenzung nicht geeignet, die Erfüllung der Garantien der Versicherten sicherzustellen.

- a. Mit fast 90 Mio. bestehenden Verträgen leisten private Lebens- und Rentenversicherungen einen fundamentalen Beitrag zur Alterssicherung der deutschen Bevölkerung. Die immer wieder im Zusammenhang mit einer Deutschlandrente oder einem vereinfachten Riester-Produkt geäußerte Forderung, private Altersvorsorge mit gesetzlichen Obligationen zu erzwingen, weil es angeblich nicht gelänge, diese privatwirtschaftlich zu den Bürgern zu tragen, ist allein damit widerlegt. Im Gegenteil: Mit Blick auf die auf uns zukommenden, zusätzlichen demografischen Lasten sollte die Politik sich gefordert sehen, die private Altersvorsorge noch stärker als bisher zu fördern.
- b. Dass es dieses große Volumen an privater Altersvorsorge gibt, liegt in erster Linie an den über 200.000 Versicherungsvermittlern, die ihre Kunden zur privaten Altersvorsorge beraten, also gemeinsam mit dem Verbraucher den Bedarf ermitteln, bei der Produktauswahl helfen und während der Vertragslaufzeit Service leisten. Die Verbraucher müssen von notwendigem Konsumverzicht zu Gunsten privater Altersvorsorge überzeugt werden. Ohne diese privatwirtschaftlich organisierte Beratungstätigkeit gäbe es keine flächendeckende private Altersvorsorge. Es beweist aber auch, dass die Privatwirtschaft in diesem Segment sehr gut funktioniert. Dies gilt auch für die betriebliche Altersvorsorge, die die Vermittler vor allem in die klein- und mittelständischen Unternehmen hineintragen. Politische und regulatorische Maßnahmen, die sich negativ auf das verfügbare Beratungsangebot auswirken, haben aufgrund dieses Zusammenhangs eine weitreichende sozialpolitische Komponente. Der gesellschaftspolitisch wichtige Aspekt der Berater und Vermittler für die Gewährleistung einer in der Breite der Bevölkerung auskömmlichen Altersvorsorge wird allzu oft ausgeblendet.

---

<sup>2</sup> vgl. dazu auch Lach, 20 Argumente für die Notwendigkeit auskömmlicher Provisionen, Zeitschrift für Versicherungswesen 17/2018, S. 504 ff.

- c. Anders als zum Beispiel in den Niederlanden, wo die Gesamtrente der Bürger durch gesetzliche Rente und obligatorische Betriebsrente über 70 % des letzten Nettoeinkommens erreicht, müssen die Menschen in Deutschland zusätzlich privat vorsorgen, wenn sie sich ihren Lebensstandard im Alter erhalten wollen.

Die Politik müsste also ein sehr großes Interesse daran haben, den Berufsstand derjenigen, die für die Verbreitung der privaten (und betrieblichen) Altersvorsorge verantwortlich und zuständig sind, zu fördern. Ein Provisionsdeckel und die zahlreichen in der Vergangenheit schon erfolgten regulatorischen Eingriffe bewirken das Gegenteil.

- d. Beratung soll auf hohem fachlichen Niveau erfolgen. Verschiedene regulatorische Maßnahmen seit 2007 haben hierzu positiv beigetragen. Qualifizierte Beratung hat aber ihren Preis. Vermittler werden und können deshalb Beratung nur dann anbieten, wenn diese kostendeckend vergütet wird. Als Vergütungsform hat sich dabei in Deutschland über Jahrzehnte die Provision durchgesetzt. Die Beratung durch angestellte Vermittler wurde weitgehend abgebaut, da sie sich als ineffizient und zu teuer erwiesen hat. Das Internet kann die persönliche Beratung nicht ersetzen, da Altersvorsorge immer individuell, komplex und anspruchsvoll ist. Die Honorarberatung hat sich in Deutschland nicht durchsetzen können, weil die Verbraucher nicht bereit sind, die erforderlichen Honorare zu bezahlen.
- e. Auch andere Vergütungsformen für Vermittlung und Beratung bergen für den Verbraucher Risiken. Im Internet bezahlt der Verbraucher im Zweifel mit den von ihm zur Verfügung gestellten Informationen und den damit verbundenen Risiken. Bei der Honorarberatung besteht das Risiko, dass überzogene Zeitaufwendungen und überhöhte Honorarsätze in Rechnung gestellt werden. Auch gibt es hier keine Ansprüche auf Rückzahlung des Honorars bei vorzeitiger Kündigung eines Vertrages, und zusätzlich zum Honorar bei Abschluss fakturiert der Honorarberater auch bei allen Serviceleistungen während der Vertragslaufzeit. Die immer wieder im Kontext einer Provisionsdeckelung zu findende Behauptung, allein die Provisionsberatung begründe Interessenskonflikte, ist demnach einseitig, stark verkürzt und falsch.
- f. Im Provisionssystem gibt es durchaus etablierte, wirkungsvolle Mechanismen, die provisionsinduziertes „miss-selling“ und Interessenskonflikte vermeiden. So muss der Vermittler beispielsweise die Provision anteilig zurückzahlen, wenn der Vertrag frühzeitig (in der Regel während der ersten 5 Jahre nach Abschluss) gekündigt wird. Darüber hinaus nutzen längst nahezu alle Lebensversicherer Qualitätskriterien, wie z.B. die

Stornoquote, Weiterbildungsmaßnahmen, Agenturvertragsdauer etc., für eine kundenorientierte Verhaltenssteuerung im Vertrieb.

- g. Ein Provisionsdeckel vermeidet „miss-selling“ nicht, sondern könnte dieses sogar noch fördern. Denn die Beratungsqualität der Vermittler wird zurückgehen, wenn deren Einnahmen beschnitten werden und infolge dessen Investitionen in die Aus- und Weiterbildung unterbleiben oder der Umfang und die Intensität der Beratung zurückgenommen werden. Ein Provisionsdeckel widerspricht demnach allen bisherigen Maßnahmen zum Verbraucherschutz und zur Verbesserung der Qualität in der Beratung.
- h. Den Löwenanteil an den Gesamtkosten im Produkt nehmen die Verwaltungskosten des Versicherers ein. Die Auswirkung eines Provisionsdeckels auf die Rendite von Altersvorsorgeverträgen wird oft überschätzt. Zum einen ändert sich die Situation bei den bestehenden rund 90 Millionen Verträgen überhaupt nicht, da ein Provisionsdeckel ausschließlich im Neugeschäft Anwendung findet. Und selbst wenn bei letzterem die Abschlussprovisionen um 1,5 Prozentpunkte reduziert werden, wenn es im Gegenzug keine Erhöhung von laufenden Vergütungen gibt und wenn die Versicherer die reduzierten Abschlussprovisionen komplett in Form von reduzierten Abschlusskosten an die Kunden weitergeben, führt der hierdurch gestiegene Sparbeitrag nur zu einer sehr geringen Erhöhung der Rendite. Deren Umfang hängt viel mehr von der Laufzeit des Altersvorsorgeproduktes und der Rendite der Kapitalanlagen ab und liegt bei typischen Altersvorsorgeprodukten lediglich zwischen 0,1 % und 0,2 %. Die Kapitalanlagen sind der maßgebliche Renditehebel. Und bei Verträgen mit staatlicher Förderung, wie z.B. der Riester-Rente, ist die Renditeerhöhung Wirkung, die aus der staatlichen Förderung resultiert oftmals um ein Vielfaches höher. Es wäre deshalb in diesem Punkt viel mehr erreicht, wenn nicht mehr nur ein Drittel aller Riester-Sparer, sondern alle die volle Zulage erhielten. Eine Vereinfachung der Förderbedingungen und des Zulagenverfahrens hätte also viel größere Wirkung. Darüber hinaus muß sich private Altersvorsorge auch für die Verbraucher noch mehr lohnen. Wir würden es begrüßen, wenn noch mehr als bereits im BRSVG als ersten Schritt eingeführt auf eine Anrechnung bei der Grundsicherung verzichtet werden würde.
- i. Die Vermittlerzahlen in Deutschland sind mit Blick auf die Erosion der Erträge sowie durch den Druck aus Digitalisierung, FinTechs, Demografie, Regulierung und Komplexität seit Jahren stark rückläufig. So hat allein im ersten Quartal 2018 die Anzahl der Versicherungsvermittler um rund 7.000 abgenommen. Weitere Einnahmeneinbußen durch einen Provisionsdeckel würden hier wie ein „Brandbeschleuniger“ wirken und zu einer weiteren Verknappung des Angebotes an Altersvorsorgeberatung führen. Die Po-

litik sollte sich im Klaren darüber sein, dass ohne Beratung die private Altersvorsorge signifikant zurückgehen wird. Gleiche Auswirkungen hätten wir z. B. auch bei weiteren wichtigen Themen wie dem Ausbau der private Pflegevorsorge.

Selbst wenn man von einer relativ starken Senkung der Abschlussprovisionen ausgeht und dabei annimmt, dass eine Senkung der Abschlusskosten in exakt gleicher Höhe erfolgt, und dass es in diesem Zusammenhang zu keiner Erhöhung der Bestandsprovision kommt, würde das nur eine relativ geringe Erhöhung der Renditen von Altersvorsorgeprodukten bewirken.

Eine stärkere Nutzung von Kapitalmarktchancen bietet hingegen langfristig ein deutlich höheres Renditepotenzial. Dies kann aber im derzeitigen Zinsumfeld nur erreicht werden, wenn man sich auf diejenigen Garantien beschränkt, die der jeweilige Verbraucher auch tatsächlich benötigt.

Zu viele bzw. zu hohe Garantien sind nicht notwendig, genauso wie zu wenige bzw. zu geringe Garantien, denn Sicherheit ist nicht dasselbe wie Garantie. Dieser Zusammenhang ist allerdings komplex und kann den meisten Verbrauchern nur von einem kompetenten Berater erläutert werden. Ziel einer guten Beratung muss dabei sein, dass die Chancen und Risiken des Produkts zur Risikoneigung und Risikotragfähigkeit des Kunden passen. Der positive (oder auch negative) Effekt auf die Rendite eines Altersvorsorgeprodukts, der daraus resultiert, dass bei diesen Fragen richtige (oder auch falsche) Entscheidungen getroffen werden, ist deutlich höher als der Effekt, der mit Kostenreduzierung erzielbar ist (vgl. Gutachten „Regulierung von Provisionen – Ziele, Risiken und Nebenwirkungen provisionsbegrenzender Regulierung“ von Jochen Ruß, Jörg Schiller und Andreas Seyboth, Juli 2018, S. 6, 7).

Aus den oben genannten Argumenten zur Notwendigkeit einer guten Beratung (vgl. insbesondere d., e., g.) ergibt sich in diesem Zusammenhang, dass ein gesetzlicher Provisionsdeckel negative Auswirkungen auf die Beratung haben wird, diese aber notwendig ist, um die richtigen Garantien für den Verbraucher sicherzustellen. Deshalb erscheint schon zweifelhaft, ob der gesetzliche Provisionsdeckel in der Lebensversicherung überhaupt geeignet ist, die Erfüllung der Garantien der Versicherten sicherzustellen, insbesondere dann, wenn es sich mangels qualifizierter Beratung um zu viele oder zu hohe Garantien handelt. Eine Ende der Niedrigzinsphase würde ebenfalls positive Auswirkungen haben.

## 2. **Erforderlichkeit**<sup>3</sup>

Der gesetzliche Provisionsdeckel in der Lebensversicherung wäre erforderlich, wenn kein milderer Mittel gleicher Eignung zur Verfügung steht.

Die gesetzliche Provisionsbegrenzung ist nicht erforderlich, da bereits mildere Mittel mit gleicher Eignung zur Verfügung stehen.

- a. Die Anzahl der Beschwerden über Vermittler bei der BaFin und bei den Ombudsstellen ist auf sehr niedrigem Niveau und seit Jahren rückläufig. Systematische Missstände, die ein politisches Handeln von der Tragweite eines Provisionsdeckels notwendig machen könnten, existieren also nicht. Beschwerden als Indikator für „miss-selling“ und Unzufriedenheit der Kunden sind absolute Einzelfälle, insbesondere liegt kein Marktversagen vor.
- b. Die Höhe der Abschlussprovisionen unterliegt bereits einer (indirekten) Begrenzung, die mit dem Lebensversicherungsreformgesetz weiter verschärft wurde. So wurde mit dem LVRG der Höchstzillmersatz von 40 auf 25 ‰ deutlich abgesenkt. Darüber hinausgehende Provisionen können seither nicht mehr aus den in den ersten Vertragsjahren einkalkulierten Abschlusskosten finanziert werden, sondern müssen über längere Zeiträume vorfinanziert und aus anderen Ertragsquellen beglichen werden. Die Vorfinanzierung belastet zudem unmittelbar den Ertrag des Versicherers.
- c. Die Deckelung der Abschlussprovisionen ist ordnungspolitisch ein Eingriff in die Vertragsfreiheit und die Preisgestaltung zwischen Versicherern und Vermittlern. Es gibt keine hinreichende Anzahl von Missständen, die einen solchen gravierenden, gegen alle Regeln der Marktwirtschaft verstoßenden Eingriff von Seiten der Politik rechtfertigen, zumal die BaFin im Rahmen der Missstandsaufsicht in Einzelfällen eine unmittelbare Durchgriffsmöglichkeit auf die Versicherer hat. Mit Ausnahme der Riester- und der Rürup-Rente handelt es sich bei privaten Lebens- und Rentenversicherungen auch nicht um signifikant staatlich geförderte Produkte, was eventuell noch Vorgaben rechtfertigen könnte.
- d. Die fondsgebundene Lebens- und Rentenversicherung ist vom Niedrigzins je nach Fondstypus gar nicht oder weit weniger betroffen bzw. hat in den letzten Jahren aufgrund der damit verbundenen Kurssteigerungen sogar massiv profitiert. Warum wird diese Form der Lebens- und Rentenversicherung oder auch die Biemetrieprodukte

---

<sup>3</sup> vgl. Lach, a.a.O.

nicht ausgeklammert, wenn es um einen Provisionsdeckel geht, der mit dem Niedrigzinsniveau begründet wird? Dafür spricht auch, dass fondsgebundene Produkte mehr Beratung erfordern und deshalb für den Vermittler kostenintensiver sind, da der Kunde zusätzlich mit der Funktionsweise vom Investmentfonds vertraut gemacht werden muss und die Fondsanlagen während der Vertragslaufzeit regelmäßig überprüft werden müssen.

Die kalkulierten Abschlusskosten sind deshalb durch das LVRG - nach Angaben des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft - branchenweit um 20 % zurückgegangen. Das LVRG wurde also von der Branche in diesem Punkt vollständig umgesetzt. Dies hat sich auch auf die Vergütungen an Vermittler ausgewirkt, die branchenweit insgesamt um 5 % zurückgegangen sind. Der Rückgang bei den Abschlussprovisionen liegt bei 12,9 %. Eine Umfrage des Branchenmagazins procontra Online kommt zu dem Ergebnis, dass 40 von 68 LV-Anbietern ihre Abschlusskostenquote senken konnten.<sup>4</sup>

Die positive Wirkung des LVRG wurde diesbezüglich im Bericht ausdrücklich erwähnt (vgl. z. B. Zusammenfassung iii; 2.14. Kostensenkungen S. 12, 14). Zum jetzigen Zeitpunkt als Ultima Ratio eine gesetzliche Vergütungsbegrenzung einzuführen, ist deswegen nicht erforderlich, da das LVRG I Wirkung entfaltet und es nunmehr Zeit für eine Konsolidierung im Markt bedarf. Im Übrigen wäre eine undifferenzierte Begrenzung der Vergütung auf LV-Produkte aus den unter d. genannten Gründen nicht erforderlich.

### **3. Angemessenheit<sup>5</sup>**

Der gesetzliche Provisionsdeckel in der Lebensversicherung wäre angemessen, wenn die Nachteile, die mit der Maßnahme verbunden sind, nicht völlig außer Verhältnis zu den Vorteilen stehen, die sie bewirkt.

- a. Der Niedrigzins ist politisch begründet. Die EZB hält die Leitzinsen so niedrig, weil eine Erhöhung mit der Gefahr einer Überschuldung der südeuropäischen Länder und einer Destabilisierung des Euros und der Europäischen Union verbunden wäre. Es waren auch nicht die nahezu ausnahmslos konservativen Kapitalanlagen in Lebensversicherungen, die die Finanzkrise ausgelöst haben. Warum sollen die Vermittler mit ihrem Einkommen für eine europa- und finanzmarktpolitisch begründete Konstellation haften?

---

<sup>4</sup> aus procontra LV-Check 2018 [www.lv-check.net](http://www.lv-check.net)

<sup>5</sup> vgl. Lach, a.a.O.



Wäre es nicht (sach)gerechter, wenn die politisch begründeten Zinsverluste der Bürger auch politisch kompensiert werden, z.B. durch noch weitergehende staatliche Förderung privater Altersvorsorge?

- b. Mit einem Provisionsdeckel würde die Politik deshalb auch unmittelbare (kontraktive) Industriepolitik betreiben, indem sie einen zusätzlichen Beitrag zum Verlust von Arbeits- und Ausbildungsplätzen bei Vermittlern leistet.

Es ist bedenklich, wenn ein Wirtschaftssektor, der sich ohnehin in einer anspruchsvollen Umbruchphase befindet, von der Politik zusätzlich geschwächt wird.

- c. Ein Provisionsdeckel wäre deshalb auch ein Mittelstandsvernichtungsprogramm. Denn die über 200.000 Vermittler in Deutschland sind Gewerbetreibende, die als Unternehmer und Selbständige tätig sind. An diesen Kleinbetrieben hängen mehrere Hunderttausend sozialversicherungspflichtige Arbeits- und Ausbildungsplätze.
- d. Ein Provisionsdeckel wäre auch ein gravierender Eingriff in den Wettbewerb innerhalb der Finanzbranche. Denn private Lebens- und Rentenversicherungen stehen mit Blick auf die Altersvorsorge zum Beispiel im Wettbewerb mit dem Wertpapiersparen, dem Bausparen oder mit Immobilien. Alle diese Formen der Altersvorsorge haben naturgemäß spezifische Abschlusskosten. Eine ausschließliche Regulierung der Höhe der Abschlussprovisionen in der Lebens- und Rentenversicherung würde diese deshalb - politisch gesetzt - einseitig benachteiligen.
- e. Wettbewerbseffekte gäbe es auch innerhalb des Marktes für Beratungs- und Vermittlungsleistungen. Honorarberater sind völlig frei in der Ausgestaltung des Honorars. Versicherer mit angestellten Vermittlern würden stark profitieren, da sie vom Provisionsdeckel nicht betroffen wären. In den letzten Jahrzehnten haben aber nahezu alle Lebensversicherer den angestellten Außendienst abgebaut, da dieser am Ende für den Kunden am teuersten ist. Vermittler, die über die reine Beratungs- und Vermittlungstätigkeit hinaus vom Versicherer Dienstleistungen übernehmen (z. B. Ausbildung von Untervermittlern, Provisionsabrechnung usw.) benötigen hierfür zusätzliche Provisionen zur Deckung der damit verbundenen Kosten. Ein einheitlicher Provisionsdeckel würde solche Geschäftsmodelle zerstören und die provisionsbasierte Beratung im Vergleich zu anderen Vergütungsmodellen diskriminieren.
- f. Die vom Verbraucher zu tragenden Abschlusskosten für Immobilien belaufen sich mit Maklergebühr, Grunderwerbssteuer, Notarkosten, Grundbuchgebühren und Kosten für

die Einrichtung einer Finanzierung auf bis zu 150 ‰ - und das in meisten Fällen bezogen auf eine sehr viel höhere Basis. Hinzu kommt, dass diese hohen finanziellen Belastungen unmittelbar beim Erwerb der Immobilie fällig werden. Beim Abschluss einer privaten Lebens- oder Rentenversicherung werden die deutlich darunterliegenden Abschlussprovisionen hingegen in kleinen Raten über die Laufzeit des Vertrages mit den meist monatlichen Prämienzahlungen gegenfinanziert. Es entsteht also praktisch keine zusätzliche Liquiditätsbelastung beim Verbraucher.

Nach alledem bleibt festzuhalten, dass eine gesetzliche Provisionsbegrenzung der Lebensversicherung als Ultima Ratio negative Auswirkungen nicht nur auf den gesamten Finanz- und Versicherungsmarkt haben wird, sondern dazu auch schädlich für den Standort Deutschland wäre, da in erheblichem Ausmaß Existenzen sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite gefährdet wären. Damit stehen die Nachteile eines Provisionsdeckels im krassen Widerspruch zu den denkbaren Vorteilen.

#### **IV. Schlussfolgerung**

Eine gesetzliche Provisionsbegrenzung ist unverhältnismäßig und somit verfassungswidrig. Klage gegen einen gesetzlichen Provisionsdeckel wäre geboten.

#### **V. BVK-Positionen**

##### **1. Abschlusskosten sind nicht gleich Abschlussprovisionen**

Es wird oft übersehen, dass der Begriff Abschlusskosten nicht mit Abschlussprovisionen oder generell Provisionen identisch ist. In den bilanziell ausgewiesenen Abschlusskosten stecken auch die Kosten des Versicherers beispielsweise für die Werbung, Vertriebsorganisation, Antragsprüfung und Policierung.

Wie genau sich die Abschlusskosten zusammensetzen, legen die Lebensversicherer nicht offen. Welchen Anteil darin Provisionen jedenfalls für Exklusivvertreter ausmachen, zeigt dagegen eine aktuelle Untersuchung.

Der Arbeitskreis Vertretervereinigungen der Deutschen Assekuranz e.V. (AVV) hat seine Mitglieder befragt und die durchschnittlichen Provisionsvereinbarungen mit Exklusiv-

sivvertretern von 23 Versicherungsunternehmen erhoben. Dabei handelt es sich um die nominellen, in den Agenturverträgen genannten Provisionssätze. Im Einzelfall können diese höher oder niedriger ausfallen.

Der durchschnittliche Abschlussprovisionssatz liegt bei 2,68 % der Beitragssumme, was auch anderen empirischen Erhebungen entspricht.

**Tabelle 1: Provisionssätze der Exklusivvertreter**

Mittlere Sätze der Versicherer	Minimalwert	Mittelwert	Maximalwert
<b>Abschlussprovisionssatz</b>	2,00%	<b>2,68%</b>	3,50%
<b>Bestandsprovisionssatz</b>	0,00%	<b>0,92%</b>	3,00%

Quelle: AVV-Provisionsstudie aus dem Oktober 2016

Die Provisionssätze beziehen sich dabei auf die Vermittlung von Einzelversicherungen, wohingegen für Kollektiv- und Gruppenverträge zum Beispiel in der betrieblichen Altersvorsorge deutlich niedrigere Provisionssätze vereinbart werden. Je nach Anteil von Kollektivgeschäften fällt der tatsächlich beim Vertreter ankommende Abschlussprovisionssatz damit noch niedriger aus. Neben der Abschlussprovision werden von 16 der 23 Versicherer Bestandsprovisionen gezahlt, im Mittel knapp 1 %.

Bestandsprovisionen ermöglichen dem Versicherer, bis zur jeweiligen Zahlung der Provision Zinserträge zu erwirtschaften.

Der Einfluss auf die Kennzahl „Abschlusskosten in Relation zur Beitragssumme des Neugeschäfts“ ist deshalb als abgezinster Barwert der künftigen Bestandsprovisionen darzustellen. Als Zinssatz wird hier die durchschnittliche Nettorendite der Lebensversicherer des Jahres 2015 in Höhe von 3,3 % laut Map-Report verwendet. Die Bestandsprovisionen sind bei einigen befragten Unternehmen gestiegen und die Abschlussprovisionen gesunken.

## 2. Laufzeitfaktoren und andere Regelungen senken effektive Provision

Zudem erhalten Exklusivvertreter oft nicht die volle Abschlussprovision, die anhand der nominalen Sätze zu erwarten wäre. Abhängig von der Laufzeit des Versicherungsvertrags wird vielfach die Beitragssumme als Berechnungsbasis durch Laufzeitfaktoren reduziert. Damit wird im Ergebnis die Abschlussprovision vor allem für kurzlaufende sowie für besonders langlaufende Verträge abgesenkt. Auch hier sind Kürzungen seit

der Umsetzung des LVRG festzustellen. Bei acht untersuchten Versicherern wird außerdem eine Stornoreserve von zwischen 3 und 15 % der vertraglichen Abschlussprovision einbehalten. Dies bringt einen Zinsvorteil für den Versicherer, denn der einbehaltene Abschlussprovisionsbetrag wird erst nach Ablauf der Stornohaftungszeit unverzinst ausbezahlt.

Vor diesem Hintergrund liegt die effektive Gesamtbelastung eines Lebensversicherungsvertrags im Einzeltarif mit Abschlusskosten aus Abschluss- und Bestandsprovisionen zusammen je nach Laufzeit des Vertrags zwischen durchschnittlich 2,79 und 3,26 % der Beitragssumme. Allein nur die Abschlussprovision liegt im Mittel über alle abgefragten Laufzeiten und unter Berücksichtigung der oben genannten Minderungen bei 2,50 % der Beitragssumme.

Die hier untersuchten Lebensversicherer weisen allerdings einen durchschnittlichen, bilanziellen Abschlusskostensatz von 5,23 % auf. Das bedeutet, dass nur knapp über die Hälfte der Abschlusskosten durch Abschluss- und Bestandsprovisionen der Exklusivvertreter verursacht werden. Anders ausgedrückt liegt es kaum an den typischen Provisionsvereinbarungen mit Exklusivvertretern, wenn bisher jedenfalls die Abschlusskosten nicht spürbar gesunken sind.

**Tabelle 2: Abschlusskostenbelastung durch Provisionsvereinbarungen der Exklusivvertreter sowie Abschlusskostensätze der untersuchten Versicherer**

<b>Laufzeit</b>	<b>Minimalwert</b>	<b>Mittelwert</b>	<b>Maximalwert</b>
<b>15 Jahre</b>	0,80%	<b>3,12%</b>	4,71%
<b>20 Jahre</b>	2,20%	<b>3,25%</b>	4,62%
<b>25 Jahre</b>	2,20%	<b>3,26%</b>	4,54%
<b>30 Jahre</b>	2,20%	<b>3,22%</b>	4,47%
<b>35 Jahre</b>	1,76%	<b>3,13%</b>	4,41%
<b>40 Jahre</b>	0,57%	<b>2,79%</b>	4,35%
<b>Abschlusskostensatz der Versicherer</b>	3,40%	<b>5,23%</b>	7,70%

Quelle: AVV-Provisionsstudie aus dem Oktober 2016

Ein einseitiger Provisionsdeckel würde daher nicht automatisch die Abschlusskostenbelastung der Lebensversicherungen verändern. Vielmehr müssen die Abschlusskosten der Versicherer selbst sowie die Vereinbarungen mit anderen Vertriebswegen, Großvertrieben und Maklerpools hinterfragt werden. Die Erhebungen des AVV bezogen sich zudem auf die am höchsten verprovisionierten Einzeltarife. Im Kollektivge-

schäft werden in der Regel deutlich geringere Provisionen gezahlt, was die durchschnittliche Vergütung je nach Anteil an Kollektivgeschäft zusätzlich schmälert.

Dass gut gemeint nicht gleich gut gemacht ist, zeigt das Beispiel der privaten Krankenversicherung. Nach Einführung des Provisionsdeckels 2012 ist der Bruttoneuzugang an versicherten Personen drastisch zurückgegangen. Die Abschlusskosten sind aber fast unverändert hoch.

Einen Provisionsdeckel lehnt der BVK aus grundsätzlichen Erwägungen als Eingriff in die Vergütungssysteme der selbständigen Versicherungsvermittler ab. Ein solcher hätte auch kaum Auswirkung auf die Stabilisierung der entsprechenden Versicherungssparte. Der BVK weist alle Pläne scharf zurück, die einen staatlichen Eingriff auf die Vergütungshöhe vornehmen wollen. Eine solche gesetzliche Festlegung würde einer Marktwirtschaft widersprechen, in der sich die Preise für Dienstleistungen nach Angebot und Nachfrage bilden.

Eine Provisionsbegrenzung stellt nach dem Selbstverständnis des BVK einen tiefen und nicht hinnehmbaren Eingriff in die Grundrechte der freien Versicherungsvermittler dar.

3. Unabhängig von diesen verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten geben wir darüber hinaus unsere Einschätzung zu vielfach geäußerten Meinungen wieder, die unseres Erachtens so nicht haltbar sind.

- a. „Provisionen sind viel zu hoch“<sup>6</sup>

Der tatsächliche Zeitbedarf für eine qualitativ hochwertige Altersvorsorgeberatung wird oft stark unterschätzt. Wenn man beispielsweise die Provision für einen kleinvolumigen Lebensversicherungsvertrag mit dem Beratungs- und Abschlussaufwand vergleicht, ergeben sich oft erstaunlich niedrige Stundensätze, die für einen Berater nicht wirtschaftlich sein können. Eine Beratung in Zusammenhang mit kleinvolumigen Verträgen funktioniert nur deshalb, weil Provisionen auch eine soziale Kompetenz beinhalten: kleine Verträge werden geringer, große Verträge stärker belastet, so dass ein Vermittler mit einer „Mischkalkulation“ planen kann. Insbesondere die Altersvorsorge von Kleinsparern profitiert also vom Provisionsmodell.

---

<sup>6</sup> aus: „Regulierung von Provisionen – Ziele, Risiken und Nebenwirkungen provisionsbegrenzender Regulierung“ von Jochen Ruß, Jörg Schiller und Andreas Seyboth

Gerade bei kleinvolumigen Policen zahlen Vermittler letztlich drauf. So kommt ein Vermittler mit einer durchschnittlichen Abschlussquote bei einem Vertrag mit 50,- € Monatsbeitrag und einem durchschnittlichen Zeitaufwand von 7,5 Stunden auf einen Stundensatz von 16,- €, wenn der Vertrag über 15 Jahre läuft und 4 % Abschlußprovision beinhaltet. Bei einem Provisionsdeckel von 2,5 % wären es nur 10,- €.

Die Einbußen zeigen sich noch deutlicher, wenn man Produkte mit höheren Beiträgen nimmt und auch die Laufzeit verlängert: Eine Lebensversicherung mit 30 Jahren Laufzeit und 150,- € Monatsbeitrag bringt einem Vermittler - eine durchschnittliche Erfolgsquote vorausgesetzt - bei einem Zeitaufwand von 7,5 Stunden und dem aktuellen Courtagesatz 95,- €. Nach den Plänen der Regierung wären es künftig nur 59,- €. Daher wären vor allem freie Vermittler von geringeren Vergütungen nachteilig betroffen, da diese höhere Eigenkosten haben als gebundene Versicherungsvertreter. Beide Berechnungen gehen dabei von 0% Storno aus, was nicht praxisgerecht ist, da sich Lebensumstände bei den Verbrauchern schnell ändern können. Z. B. Berufswechsel, Arbeitslosigkeit, Scheidung, Insolvenz oder Ähnliches. Auch in diesen Fällen, die die Vermittler nicht zu verantworten haben, müssen die Provisionen nach aktueller Gesetzeslage zurück erstattet werden. Im Übrigen abweichend zu allen anderen Berufen auch nach Eintritt der Berufsunfähigkeit, nach dem Rentenbeginn oder nach dem Tod des Vermittlers. Hier wurde aus Sicht des BVK überreguliert.

b. „Honorarberatung ist eine finanziell bessere Alternative zur Provisionsberatung“

Die Honorarberatung hat fraglos Transparenzvorteile gegenüber der Provision. Finanziell rechnet sie sich aber vor allem für die Kunden mit größeren Verträgen, die im Falle der Honorarberatung nicht mehr zur Subvention kleinerer Verträge beitragen. Und ob Honorarmodelle im Durchschnitt günstiger sind, ist nicht erwiesen. In Großbritannien wurde beispielsweise nach der Einführung eines Provisionsverbots für Investmentprodukte für Privatanleger sogar ein Anstieg der durchschnittlichen Vermittlungskosten verzeichnet. Und aufgrund der fehlenden Zahlungsbereitschaft der Kunden für Honorare wurden insbesondere Vergütungsmodelle etabliert, die sehr ähnlich zu Provisionsmodellen sind, für die Kunden aber nicht alle Vorteile des Provisionsmodells erhalten konnten.

c. „Ein Provisionsdeckel oder ein Provisionsverbot verbessert die Leistungen meiner Altersvorsorge“

Jede Regulierung der Provision beeinflusst nur die neu abzuschließenden Verträge. Der gesamte Bestand der Altersvorsorge - ob in der Lebensversicherung, in Bankprodukten oder in betrieblichen Versorgungseinrichtungen - leidet unter der Niedrigzinspolitik und bleibt von einer Provisionsregelung zwangsläufig unberührt. Auch die Überschussbeteiligung in der Lebensversicherung wird kaum von der Provisionshöhe beeinflusst. Und wie bereits erwähnt, ist die Bedeutung der Kapitalanlageperformance für die individuelle Leistung eines Altersvorsorgevertrages weitaus größer als die der Abschlussprovision.

- d. „Ein Provisionsdeckel oder ein Provisionsverbot kann einen Beitrag zur Vermeidung von Altersarmut leisten“

Eine starke Regulierung des etablierten Provisionsmodells birgt das Risiko einer sogenannten Beratungslücke, wie man sie in anderen Märkten beobachten kann: Verbraucher, die eher geringe Summen anlegen möchten, erhalten keine adäquate Beratung mehr, weil eine Beratung dieser Kunden nicht mehr wirtschaftlich möglich ist oder die Verbraucher nicht bereit oder in der Lage sind, übliche Honorare zu bezahlen. Diese Beratungslücke wirkt negativ auf das auch politisch angestrebte Versorgungsniveau.

- e. Altersvorsorge ist ferner ein oft sehr langfristiger Sparprozess. Auch wenn die Summe aller Abschlussaufwendungen in der Lebensversicherung auf den ersten Blick groß erscheinen mag, so ist die Bedeutung dieser Kosten für das Versorgungsniveau insgesamt gering. Sehr viel wichtiger ist die langfristige Performance der Kapitalanlage - gerade in dem von der Politik gewollten Niedrigzinsumfeld. Um Kapitalmarktchancen angemessen (d. h. insbesondere passend zur individuellen Risikoeignung und Risikotragfähigkeit) zu nutzen, ist aber oft eine Beratung erforderlich. Führen gesparte Beratungskosten zu reduzierter Performance, überwiegt der Schaden den Nutzen.

## **VI. Fazit**

Der BVK appelliert nachhaltig an die Bundesregierung, die mittelständisch geprägten Versicherungsvermittler nicht ohne Not über Gebühr zu belasten. Ohne die qualifizierte Beratung der Versicherungsvermittler wird die deutsche Politik nicht die von ihr selbst gesteckten Ziele einer Verbesserung der privaten Vorsorge erreichen, denn es sind die Vermittler als ehrbare

Versicherungskaufleute, die mit hoher Fachkompetenz die Mitbürgerinnen und Mitbürger von der Notwendigkeit des Konsumverzichts für eine privatfinanzierte Altersvorsorge und Pflegevorsorge überzeugen. Als tragender Pfeiler unseres Sozialstaates erfüllen die Versicherungsvermittler eine unverzichtbare sozial- und gesellschaftspolitische Aufgabe.

Diesem Umstand muss Rechnung getragen werden, und es müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die den Vermittlern als mittelständischen Unternehmen mit Angestellten den nötigen Freiraum geben, um wirtschaftlich und kostendeckend arbeiten zu können. Eine einseitige Risikoverlagerung auf die Vermittlerschaft ist daher abzulehnen.

Bonn, den 14.9.2018

Bundesverband

Deutscher Versicherungskaufleute e.V.