

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Stefan Schmidt, Lisa Paus,
Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/25716 –**

Restschuldversicherung und Provisionsdeckel

Vorbemerkung der Fragesteller

Eine Restschuldversicherung soll beim Abschluss eines Ratenkredits vor den Risiken Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfähigkeit und Tod schützen. Potentiell nützt sie sowohl dem Kreditnehmer, dessen Kredit im Versicherungsfall weiter bedient wird, als auch der Bank, die keinen Zahlungsausfall erleiden muss. Laut der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) verfügen bis zu 8,2 Millionen Verbraucherinnen und Verbraucher über eine Restschuldversicherung (BaFin-Marktuntersuchung Restschuldversicherungen, 2017). 30 bis 40 Prozent der Verbraucherdarlehensverträge werden mit einer Restschuldversicherung abgeschlossen (BaFin-Marktuntersuchung Restschuldversicherungen, 2020, S. 6).

Allerdings gibt es bei den Restschuldversicherungen aus Verbrauchersicht seit vielen Jahren gravierende Probleme. So kommt die BaFin 2017 in ihrer Marktuntersuchung zu dem Schluss, dass die „von den Versicherungsunternehmen an die Kreditinstitute geleisteten Provisionen teilweise außerordentlich hoch sind“ und einen „lukrativen Anreiz für Kreditinstitute [darstellen], möglichst viele Restschuldversicherungen mit einer möglichst hohen Prämie zu verkaufen“. Zudem zeigt die jüngste Marktuntersuchung der BaFin vom 1. September 2020, dass die bekannten Probleme unvermindert fortbestehen. Weder die Höhe der Prämien noch die Höhe der Provisionen sind zurückgegangen (s. BaFin-Marktuntersuchung Restschuldversicherungen, 2020, S. 30). Eine breit angelegte Untersuchung der Stiftung Warentest kommt aktuell außerdem zu dem Ergebnis, dass der Versicherungsschutz nicht nur teuer erkaufte, sondern zudem auch noch äußerst lückenhaft und für viele Verbraucherinnen und Verbraucher schlicht unnötig ist (vgl. Finanztest 12/2020, S. 24 ff.). Die Versicherungsbedingungen enthalten oft „überraschende Einschränkungen“. Besonders die Absicherung für die Risiken Arbeitslosigkeit und Arbeitsunfähigkeit ist problematisch.

Auch das Bundesministerium der Finanzen (BMF) kommt in seinem Referentenentwurf für ein Gesetz zur Deckelung der Abschlussprovision von Lebensversicherungen und von Restschuldversicherungen vom 18. April 2019 (im Folgenden „RefE“) zu dem Schluss, dass „Preis und Leistung [bei Restschuldversicherungen] in Folge der exzessiven Provisionen in einem auffälligen

Missverhältnis zueinander“ stehen und „regelmäßig Interessenkonflikte zu Lasten der Verbraucher verursachen“ (s. RefE, S. 17). Das BMF schlägt daher die Einführung eines Provisionsdeckels bei Restschuldversicherungen vor und begründet dies mit der „besonderen Schutzbedürftigkeit der Darlehensnehmer“ aufgrund des Informationsvorsprungs der Banken und der häufigen finanziellen Notlage der Darlehensnehmer, denen eine Ablehnung der angebotenen Restschuldversicherung daher schwerfällt. Da eine Bank bei Abschluss eines Verbraucherkredits ihren Kundinnen und Kunden in der Regel nur eine Restschuldversicherung anbietet, besteht auch nach Auffassung des BMF hier kein „echter Markt“ (s. RefE, S. 2). Obwohl das Problem also nach Auffassung der Fragesteller hinlänglich bekannt ist, zeichnet sich auch eineinhalb Jahre nach Veröffentlichung des Referentenentwurfs weiterhin keine Einigung innerhalb der Bundesregierung ab (vgl. die Antwort der der Bundesregierung auf die Mündliche Frage 44, Plenarprotokoll 19/194).

1. Wie hat sich die Zahl der Personen mit Restschuldversicherungen innerhalb der letzten zehn Jahre entwickelt (bitte jeweils den Bestand und die Anzahl neu hinzugekommener Versicherungsnehmerinnen und Versicherungsnehmer für die jeweiligen Jahre angeben)?

Wie viele Verbraucherinnen und Verbraucher haben seit dem 1. Mai 2019 nach Kenntnis der Bundesregierung eine Restschuldversicherung abgeschlossen?

Die BaFin erfasst in ihrer jährlichen Erstversicherungsstatistik Restschuldversicherungen, die als Lebensversicherung in Form der Gruppenversicherung angeboten werden. Für Einzelversicherungen liegen keine Daten vor. In der Statistik der BaFin werden Restschuldversicherungen ohne Überschussbeteiligung, Zusatzversicherungen und die von ausländischen Versicherungsunternehmen abgeschlossenen Verträge ebenfalls nicht erfasst (siehe hierzu auch die Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 1 und 2 der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 19/8096). Die vollständigen Erstversicherungsstatistiken der BaFin sind verfügbar unter www.bafin.de/DE/PublikationenDaten/Statistiken/Erstversicherung/erstversicherung_artikel.html.

Versicherungsschutz wegen Arbeitsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit und etwaiger sonstiger versicherter Risiken werden nicht statistisch erfasst. Auch unterjährige Daten liegen der BaFin nicht vor.

Die in der nachstehenden Tabelle dargestellten Daten beziehen sich auf die Anzahl der abgeschlossenen Versicherungen, nicht auf die der Versicherungsnehmer:

	2010	2011	2012	2013	2014
Zugang in Tsd.	314	303	322	276	376
Abgang durch Tod in Tsd.	4,8	4,2	3,6	3,6	5,5
Bestand zum Jahresende in Tsd.	2.133	1.768	1.495	1.318	2.657*

	2015	2016	2017	2018	2019
Zugang in Tsd.	212	201	268	351	251
Abgang durch Tod in Tsd.	4,8	3,5	2,4	2,3	2,5
Bestand zum Jahresende in Tsd.	2.013	1.572	1.149	1.122	986

*Der deutliche Anstieg im Jahr 2014 ist auf die Übertragung eines ausländischen Versicherungsbestandes auf ein deutsches Unternehmen zurückzuführen.

2. Wie begründet die Bundesregierung den Umstand, dass der Gesetzentwurf zur Deckelung der Abschlussprovision von Lebensversicherungen und von Restschuldversicherungen immer noch nicht vom Kabinett verabschiedet wurde (vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die Mündliche Frage 44, Plenarprotokoll 19/194), angesichts des vom Bundesministerium der Finanzen benannten Problems, „dass die Kreditinstitute häufig mehr als 50 Prozent, in der Spitze sogar bis zu 80 Prozent der vom Darlehensnehmer gezahlten Versicherungsprämie als Provision beziehungsweise Vergütung erhalten“ (S. 2, o. g. RefE) sowie der damit verbundenen „Fehlanreize“ (S. 3, ebd.)?
3. Gibt es Überlegungen von Seiten der Bundesregierung, den Teil des Referentenentwurfes, der sich mit einem Provisionsdeckel für Restschuldversicherungen befasst, dem Bundestag als Regierungsentwurf noch in dieser Legislaturperiode gesondert zur Beratung vorzulegen?

Die Fragen 2 und 3 werden gemeinsam beantwortet.

Die Ressortabstimmung über den Gesetzentwurf zur Deckelung der Abschlussprovisionen von Lebensversicherungen und von Restschuldversicherungen ist noch nicht abgeschlossen.

4. Welche Schlüsse zieht die Bundesregierung aus dem Vorschlag des vzbv, den Verkauf von Kredit und Restschuldversicherung zeitlich zu entkoppeln, und wie begründet sie ihre Einschätzung (vgl. <https://www.vzbv.de/pressemitteilung/abzocke-bei-kreditabsicherungen-unterbinden>)?

Bereits das geltende Recht (§ 7a Absatz 5 und § 7d VVG) sieht vor, dass der Versicherungsnehmer bzw. die versicherte Person eine Woche nach Abgabe der Vertragserklärung zum Abschluss einer Restschuldversicherung erneut über das zu dieser gesondert bestehende Widerrufsrecht zu informieren und hierzu ein zweites Mal das Produktinformationsblatt zur Verfügung zu stellen ist. Dies gewährleistet eine erneute Gelegenheit zur Überprüfung, ob die angebotene Absicherung in Anspruch genommen werden oder ob die Vertragserklärung mit Blick auf den Versicherungsvertrag widerrufen werden soll. Hieraus ergibt sich faktisch bereits heute die Möglichkeit einer zeitlichen Entkoppelung zwischen dem Kreditabschluss und der finalen Entscheidung über die diesen Kredit sichernde Restschuldversicherung.

Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 9 der Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 19/11375 verwiesen.

5. Welche Nachteile für den Versicherungsnehmer oder die Versicherungsnehmerin sind der Bundesregierung bekannt für den Fall, dass die fälligen Prämien für die Restschuldversicherung über einen Kredit finanziert werden, und welche Vorteile stehen dem gegenüber?
6. Welche Schlüsse zieht die Bundesregierung aus den Forderungen des vzbv, die Prämienzahlung der Restschuldversicherung verpflichtend als laufenden monatlichen Beitrag auszugestalten und nicht über einen Kredit zu finanzieren, und wie begründet sie ihre Einschätzung (vgl. <https://www.vzbv.de/pressemitteilung/abzocke-bei-kreditabsicherungen-unterbinden>)?

Die Fragen 5 und 6 werden gemeinsam beantwortet.

Ob die Ausgestaltung der Prämie für eine Restschuldversicherung als Einmalprämie für Versicherungsnehmer bzw. versicherte Personen vorteilhaft oder

nachteilhaft ist, hängt vom jeweiligen Einzelfall ab. Entsprechendes gilt für die Frage ihrer Finanzierungsform.

Vor diesem Hintergrund ist die Vereinbarung von Einmalprämien nach geltendem Recht ebenso gesetzlich zulässig wie eine Vereinbarung von laufenden Prämien (vgl. § 33 VVG).

Eine monatliche Prämie muss laufend erbracht werden, d. h. finanzielle Mittel müssen in entsprechender Höhe auch dann zur Verfügung stehen, wenn sich die wirtschaftliche Situation innerhalb der Vertragslaufzeit verschlechtert. Auch bei Eintritt eines Versicherungsfalles (z. B. wegen Arbeitsunfähigkeit oder Arbeitslosigkeit) würde zwar die Darlehensrate über die Restschuldversicherung erbracht, die Versicherungsprämien selbst müsste der oder die Betroffene jedoch, soweit nichts anders vereinbart ist, weiterhin selbst aufbringen. Sollte der Versicherungsnehmer dabei nach erfolgter qualifizierter Mahnung und nach Ablauf einer mindestens zweiwöchigen Zahlungsfrist bei Eintritt des Versicherungsfalles mit der Zahlung der Folgeprämie oder der Zinsen oder Kosten in Verzug sein, wäre der Versicherer nicht zur Leistung verpflichtet (§ 38 Absatz 2 VVG).

Ist die Zahlung einer Einmalprämie für eine Restschuldversicherung vereinbart und kann diese vom Versicherungsnehmer oder der Versicherungsnehmerin bzw. – soweit es sich um eine Gruppenversicherung handelt – der versicherten Person nicht aus vorhandenen Mitteln erbracht werden, so wird die Prämie für eine Restschuldversicherung über den angefragten Kredit mitfinanziert. Dadurch erhöht sich die Nettokreditsumme. Ferner erhöht sich die Zinslast insoweit, als auch auf die mitfinanzierte Prämie Darlehenszinsen berechnet werden und vom Kreditnehmer oder der Kreditnehmerin zu entrichten sind. Dies wirkt sich auf die monatlich zu zahlenden Kreditraten dahingehend aus, dass diese entweder höher ausfallen oder, verglichen mit einer Finanzierung ohne mitfinanzierten Einmalbeitrag, länger zu erbringen sind.

Eine verbindliche gesetzliche Vorgabe zur Ausgestaltung von Prämienzahlungen im Bereich der Restschuldversicherung als laufenden monatlichen Beitrag würde vor dem Hintergrund vielfältig denkbarer Konstellationen und Interessen im Einzelfall generell einen Eingriff in die Vertragsfreiheit (auch) der versicherten Verbraucher darstellen, der einer unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten akzeptablen Rechtfertigung bedürfte.

7. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung zu den gesetzlichen Vorgaben zu Restschuldversicherungen auf den britischen Markt?

Die britische Wettbewerbsbehörde (Competition and Market Authority, CMA) hat mit Beschluss vom 24. März 2011 (Payment Protection Insurance Market Investigation Order 2011) ein Maßnahmenpaket erlassen, um Wettbewerbsnachteilen aufgrund marktspezifischer Besonderheiten der Restschuldversicherung entgegenzuwirken. Neben besonderen Informationspflichten, damals teilweise in Vorgriff auf die Richtlinie (EU) 2016/97 (IDD) (vgl. CMA Payment Protection Insurance Market Investigation Order 2011 Variation Order 2018), umfasste das britische Maßnahmenpaket insbesondere eine Regelung, nach welcher eine Restschuldversicherung durch den Kreditgeber grundsätzlich frühestens sieben Tage nach der Kreditvergabe vermittelt werden darf (zu Einzelheiten und Ausnahmen siehe Payment Protection Insurance Market Investigation Order 2011 vom 24. März 2011, S. 19 ff.). Die wesentlichen in Großbritannien erlassenen Regelungen sind im europäischen Vergleich in einer „Hintergrundinformation zur Restschuldversicherung“ (Background Note on Payment Protection Insurance) der EIOPA vom 28. Juni 2013 aufgeführt (www.eiopa.europa.eu/sites/default/files/publications/opinions/eiopa_ppi_background_note_2013-06-28.pdf).

- a) Welche Schlüsse zieht sie aus der dortigen Marktentwicklung innerhalb der letzten zehn Jahre (vgl. <https://www.spiegel.de/wirtschaft/service/restschuldversicherung-was-wir-von-den-briten-lernen-koennen-a-1141364.html>)?

Die britische Financial Conduct Authority (FCA) hat eine Frist für die Erhebung von Ansprüchen zu in fehlerhafter Weise vermittelten Restschuldversicherungen bis zum 29. August 2019 gesetzt. Nach Angaben der FCA wurden von Januar 2011 bis Dezember 2019 von Restschuldversicherern Rückzahlungen in Höhe von insgesamt 38,3 Milliarden Pfund wegen fehlerhafter Versicherungsvermittlung geleistet (vgl. www.fca.org.uk/data/monthly-ppi-refunds-and-compensation). Diese Entwicklung zeigt die besondere Wichtigkeit des Verbraucherschutzes im Zusammenhang mit der Restschuldversicherung ebenso auf wie die erheblichen wirtschaftlichen Nachteile, die letztlich auch für Versicherungsunternehmen aus einer nicht ausreichenden Beachtung der Verbraucherinteressen resultieren können.

- b) Kann die Regulierung von Restschuldversicherungen in Großbritannien als Vorbild für Deutschland dienen, wenn ja, in welcher Hinsicht, und wenn nein, warum nicht?

Auch im deutschen Recht wurde der Verbraucherschutz im Hinblick auf die Restschuldversicherung deutlich gestärkt, insbesondere durch die Einführung der Regelungen in § 7a Absatz 5 VVG und § 7d VVG im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/97 (IDD). Im Hinblick auf die in Großbritannien inzwischen geltende zeitliche Entkoppelung von Kreditaufnahme und Abschluss einer Restschuldversicherung wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen (zeitlich versetztes Widerrufsrecht). Es muss allerdings sichergestellt werden, dass Informationen über die Widerrufsmöglichkeit auch als solche erkannt werden.

Die Bundesregierung verweist hierzu auf die entsprechenden Ausführungen in der Antwort zu Frage 10.

8. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung des vzbv, dass die Restschuldversicherung ein „überteuertes Versicherungsprodukt mit lückenhaftem Versicherungsschutz [ist], das vielfach in einem zweifelhaften Verkaufskontext vertrieben wird“ (s. https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2018/10/22/18-09-20_positionspapier_rsv-final-ls-lg.pdf)?

Die BaFin hat in ihrer ersten Marktuntersuchung zur Restschuldversicherung festgestellt, dass dieses Produkt nicht standardisiert ist, so dass Leistungen, Beiträge und Kosten im Markt variieren. Einzelheiten ergeben sich dabei immer aus den Regelungen des jeweiligen Versicherungsvertrags (unter Einbeziehung der jeweils vereinbarten Allgemeinen Versicherungsbedingungen (AVB)). Verallgemeinernde Schlussfolgerungen über das Produkt der Restschuldversicherung „als solches“ lassen sich insoweit nicht ziehen. Es wird jedoch in diesem Zusammenhang auch auf die Antwort zu den Fragen 2 und 3 verwiesen.

9. Welche Schlüsse zieht die Bundesregierung aus der Beurteilung der Stiftung Warentest, dass 15 von 25 Banken beim Schutz im Falle von Arbeitsunfähigkeit mangelhaft abschneiden (s. <https://www.test.de/Vergleich-Restschuldversicherungen-fuer-Ratenkredite-Teurer-Schutz-fuer-Kreditkunden-5673224-0/>)?

Die Bundesregierung hat diese Analyse der Stiftung Warentest mit großem Interesse als eine hilfreiche Analyse mit dem Ziel einer Stärkung der Belange der

Verbraucher zur Kenntnis genommen. Die Prüfung des Eintritts eines Versicherungsfalles und der Leistungserbringung obliegen allerdings nicht dem ggf. an der Vermittlung des Versicherungsvertrages beteiligten Kreditinstitut, sondern dem betroffenen Versicherer. Auch die BaFin hat in der zweiten Marktuntersuchung teilweise hohe Ablehnungsquoten u. a. im Bereich des versicherten Risikos „Arbeitsunfähigkeit“ festgestellt und sie wird diese, ebenso wie das z. T. sehr unterschiedliche Leistungsverhalten von Versicherungsunternehmen, zum Anlass nehmen, den jeweiligen Ursachen nachzugehen (siehe Marktuntersuchung „Restschuldversicherungen“ der BaFin, veröffentlicht am 01. September 2020, Seite 28, Rn. 152).

Seit der Umsetzung der Versicherungsvertriebsrichtlinie (IDD) sind die Anbieter von Versicherungsprodukten aufsichtsrechtlich gehalten, für neu konzipierte oder wesentlich geänderte Produkte einen Zielmarkt zu bestimmen und den Bedürfnissen, Merkmalen und Zielen der zum Zielmarkt gehörenden Kunden zu entsprechen. Insoweit könnten sich aus der Analyse der Stiftung Warentest für Versicherungsunternehmen mit Blick auf die Bestimmung des jeweiligen Zielmarkts und der Produktgestaltung, die ihrer Verantwortung unterliegen, Hinweise auf Verbesserungspotentiale ergeben.

10. Hält die Bundesregierung den sogenannten Welcome Letter in seiner aktuellen Form für ein geeignetes Instrument, um Verbraucherinnen und Verbraucher, die eine Restschuldversicherung abgeschlossen haben, erneut über ihr gesetzliches Widerrufsrecht zu informieren (bitte begründen)?

Die BaFin hat zur „gelebten Praxis“ in ihrer Marktuntersuchung „Restschuldversicherungen“ vom 1. September 2020 (S. 16 f.) festgestellt, dass die Kritik von Verbraucherschützern, nach welcher die Aufmachung dieser gesetzlich vorgeschriebenen Informationsschreiben zur Widerrufsmöglichkeit oft eher an ein Werbeschreiben erinnerten, auf Basis der von der Anstalt selbst durchgeführten Untersuchungen im Grundsatz nachvollziehbar ist. Mit dem Sinn und Zweck der Neuregelung in § 7d VVG sei ein derartiges Verhalten nur schwer in Einklang zu bringen. In jedem Fall seien derartig gestaltete „Begrüßungsschreiben“ nicht verbraucherfreundlich. Die BaFin wird die Entwicklungen weiter beobachten, die Vereinbarkeit von ihr festgestellter Marktpraktiken mit Blick auf die gesetzlichen Anforderungen zur redlichen Vertriebstätigkeit des Versicherers in § 1a VVG fortgesetzt bewerten und bei Bedarf auf Basis ihres Mandats zum Schutz kollektiver Verbraucherinteressen die gemäß § 4 Absatz 1a) FinDAG gebotenen Maßnahmen ergreifen.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen.

11. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung der BaFin, dass ein sogenanntes „doppeltes Preisschild“, welches „die Kreditkosten mit und ohne Restschuldversicherung in den Kreditunterlagen transparent gegenübergestellt“ und die Angaben „auf den Gesamtbetrag sowie die monatliche Rate“ bezieht, aus Sicht der Verbraucher sinnvoll wäre (vgl. BaFin-Marktuntersuchung Restschuldversicherung, 2020, S. 10)?
 - a) Hält die Bundesregierung die Vorgaben unter Ziffer 7 der Freiwilligen Selbstverpflichtungen der Verbände für ausreichend?
 - b) Wenn nein, erwägt die Bundesregierung gesetzliche Vorgaben für ein „doppeltes Preisschild“?

Die Fragen 11 bis 11b werden gemeinsam beantwortet.

In der „Selbstverpflichtung zu Restkreditversicherungen“ gibt die Deutsche Kreditwirtschaft sich selbst vor, dass die Kunden auf die Versicherungsprämie

bereits beim Angebot übersichtlich hingewiesen werden sollen. Bei Mitfinanzierung der Prämie durch den aufgenommenen Kredit sollen die monatlichen Kreditraten zur besseren Vergleichbarkeit der finanziellen Verpflichtungen sowohl mit als auch ohne die Kosten der freiwilligen Versicherung ausgewiesen werden. Im sogenannten Punktekatalog des Bankenfachverbandes heißt es:

„Zur besseren Vergleichbarkeit ihrer finanziellen Verpflichtungen weisen wir unseren Kunden ihre monatlichen Kreditraten sowohl mit als auch ohne die Kosten der freiwilligen Restkreditversicherung aus.“

Die BaFin kam in ihrer zweiten Marktuntersuchung „Restschuldversicherungen“ vom 1. September 2020 zu dem Ergebnis, dass das „doppelte Preisschild“ im Markt zunehmende Verbreitung zu finden scheint. Es sollte der Kreditwirtschaft daher zunächst Gelegenheit gegeben werden, die Umsetzung der Selbstverpflichtung in weiteren Kreditinstituten fortzusetzen.

Etwaige gesetzliche Regelungen können nur im Rahmen und unter Beachtung der insoweit bestehenden unionsrechtlichen Vorgaben geschaffen werden. Daher setzt sich die Bundesregierung auch auf europäischer Ebene im Zuge der Evaluierung der Verbraucherkreditrichtlinie grundsätzlich für eine Überprüfung dortiger Vorgaben zur Darstellung von Kreditkosten mit Blick auf Restschuldversicherungen ein.

12. Hält die Bundesregierung angesichts der Tatsache, dass 55 Prozent der befragten Verbraucherinnen und Verbraucher, die eine Restschuldversicherung abgeschlossen haben, angeben, sich über die Freiwilligkeit der Restschuldversicherung bei Abschluss des Kreditvertrags nicht im Klaren gewesen zu sein (vgl. Ergebnisbericht, S. 6 f. zur BaFin-Marktuntersuchung Restschuldversicherungen, 2020), eine gesetzliche Vorgabe für sinnvoll, wonach Kreditinstitute klarer auf die Freiwilligkeit beim Abschluss der Restschuldversicherung hinweisen müssen?

Die BaFin hat in den von ihr zum Thema Restschuldversicherung durchgeführten Marktuntersuchungen festgestellt, dass Restschuldversicherungen am Markt den Vertragsunterlagen nach stets in der Form einer freiwilligen Restschuldversicherung vereinbart werden. Wird eine Restschuldversicherung verpflichtend an den Abschluss eines Kreditvertrages gekoppelt, dann sind die hierauf entfallenden Kosten in die Berechnung des effektiven Jahreszinses einzubeziehen (§ 6 der Preisangabenverordnung). In ihrer Marktuntersuchung vom 1. September 2020 hat die BaFin auch festgestellt (Randnummern 131 ff.), dass die von ihr untersuchten Vertragsdokumentationen von Kreditinstituten und Versicherern an unterschiedlichen Stellen jeweils die nötigen Hinweise auf die Freiwilligkeit der Restschuldversicherung enthielten, d. h. sie befinden sich regelmäßig in den schriftlichen Vertragsunterlagen. Offenbar seien diese Hinweise aufgrund Ihrer optisch unauffälligen Gestaltung jedoch vielfach leicht zu übersehen. Aus Sicht des Verbraucherschutzes erscheinen deshalb mindestens deutlichere Hinweise auf die Freiwilligkeit der Restschuldversicherung wünschenswert.

Zudem sind aus Sicht der Bundesregierung weitere Untersuchungen u. a. zu der Frage angezeigt, warum die für Versicherungsnehmer bzw. versicherte Personen prinzipiell wahrnehmbare schriftliche Vertragslage und deren jeweils subjektive Wahrnehmung bzw. Erinnerung an den Vertragsabschluss in vielen Fällen so stark voneinander abweichen (z. B. durch weitere Ermittlungen zum Ablauf von Verkaufsgesprächen).

13. Ist die Bundesregierung mit der Umsetzung der Versicherungsvertriebs-Richtlinie (EU) 2016/97, insbesondere mit Blick auf die erweiterten Informations- und Beratungspflichten von Banken gegenüber Verbrauchern und Verbraucherinnen als Mitglieder eines Gruppenversicherungsvertrages beim Abschluss von Restschuldversicherungen, zufrieden (bitte begründen)?

Nach § 6 Absatz 1 VVG hat der Versicherer den Versicherungsnehmer, soweit nach der Schwierigkeit, die angebotene Versicherung zu beurteilen oder der Person des Versicherungsnehmers und dessen Situation hierfür Anlass besteht, nach seinen Wünschen und Bedürfnissen zu befragen und, auch unter Berücksichtigung eines angemessenen Verhältnisses zwischen Beratungsaufwand und der vom Versicherungsnehmer zu zahlenden Prämien, zu beraten sowie die Gründe für jeden zu einer bestimmten Versicherung erteilten Rat anzugeben. Er hat dies unter Berücksichtigung der Komplexität des angebotenen Versicherungsvertrags zu dokumentieren. Verletzt der Versicherer diese Verpflichtung, ist er dem Versicherungsnehmer zum Ersatz des hierdurch entstehenden Schadens verpflichtet, § 6 Absatz 5 VVG.

Der Versicherungsnehmer eines Gruppenversicherungsvertrags für Restschuldversicherungen hat gegenüber der versicherten Person die Beratungs- und Informationspflichten eines Versicherers. Die versicherte Person hat die Rechte eines Versicherungsnehmers nach § 7 d VVG. Banken haften für die Verletzungen von Beratungspflichten gegenüber Verbrauchern und Verbraucherinnen als versicherter Person eines Gruppenversicherungsvertrages beim Abschluss von Restschuldversicherungen. Damit ist gesetzgeberisch eine ausgewogene Lösung herbeigeführt.

14. Wie positioniert sich die Bundesregierung zu dem Inhalt der freiwilligen Selbstverpflichtungen der Deutschen Kreditwirtschaft, des Bankenfachverbandes und des Gesamtverbandes der deutschen Versicherungswirtschaft zur Restschuldversicherung (vgl. BaFin-Marktuntersuchung Restschuldversicherungen, 2020), hält sie die Vorgaben für ausreichend, und wie ordnet sie die Umsetzung innerhalb der Branche ein (bitte jeweils begründen)?

Die genannten Selbstverpflichtungen sind ein erster Schritt in die richtige Richtung, sie wiederholen oder bekräftigen aber überwiegend Grundsätze, die sich schon aus der bestehenden Rechtslage ergeben. Siehe dazu auch die Antwort der Bundesregierung zu Frage 12 der Kleinen Anfrage „Referentenentwurf für ein Gesetz zur Einführung eines Provisionsdeckels für Lebensversicherungen und Restschuldversicherungen“ auf Bundestagsdrucksache 19/10059.

Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 11, 12 und 13 verwiesen.

15. Wie häufig tritt nach Kenntnis der Bundesregierung der Versicherungsfall bei Restschuldversicherungen ein?

Hinsichtlich des Abgangs durch Tod wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

Zum Eintritt des Versicherungsfalls mit Blick auf andere über eine Restschuldversicherung abgesicherte Risiken liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

16. Wie beurteilt die Bundesregierung die enorme Spreizung bei den Prämien für Restschuldversicherungen zwischen den einzelnen Versicherungsunternehmen (vgl. Finanztest 12/2020)?

Wie bereits in der Antwort zu Frage 8 ausgeführt, hat die BaFin in ihrer ersten Marktuntersuchung zur Restschuldversicherung vom 21. Juni 2017 festgestellt, dass dieses Produkt nicht standardisiert ist, so dass Leistungen, Beiträge und Kosten variieren können. Eine pauschale Beurteilung der Prämienhöhe ohne Betrachtung der individuellen Versicherungsbedingungen ist deshalb nicht möglich.

Soweit die angesprochene „Spreizung“ der Prämien auch durch hohe Prämien aufgrund sehr hoher Abschlussprovisionen bedingt ist, würde die Einführung gesetzlicher Beschränkungen der Abschlussprovisionen zu einer Verringerung der Spreizung der Prämien beitragen (siehe hierzu auch die Antwort zu den Fragen 2 und 3).

17. Sieht die Bundesregierung bei der Regelung des gesetzlichen Widerrufsrechts bei Restschuldversicherungen Handlungsbedarf vor dem Hintergrund, dass Verbraucherinnen und Verbraucher bei Widerruf ihrer Restschuldversicherung keineswegs wirtschaftlich so gestellt werden, als hätten sie den Vertrag nie abgeschlossen (s. https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2018/10/22/18-09-20_positionspapier_rsv-final-ls-lg.pdf, S. 8)?

Die Ergebnisse der zweiten Marktuntersuchung „Restschuldversicherungen“ der BaFin haben die im Bezugsdokument „Verbraucher bei Restschuldversicherung wirksam schützen“ der Verbraucherzentrale Bundesverband vom 27. November 2018, Seite 8, vorgetragene wirtschaftliche Nachteile (etwa, dass Versicherer die Prämie im Falle des fristgerechten Widerrufs nur anteilig erstatten oder die Rückerstattung auf den Rückkaufswert einschließlich der Überschussanteile begrenzen) nicht bestätigt.

Die BaFin hatte die Kreditinstitute gefragt, welche Auswirkung der isolierte Widerruf einer Restschuldversicherung mit finanzierter Einmalprämie auf den geschlossenen Darlehensvertrag habe. Sie konnte in ihrer Untersuchung zwar feststellen, dass unterschiedliche Lösungsansätze der Kreditinstitute existieren. In der Praxis scheinen sich auf Basis der mitgeteilten Vorgehensweisen für Verbraucherinnen und Verbraucher nach der Untersuchung der BaFin jedoch keine Probleme in Bezug auf den Kreditvertrag zu ergeben, wenn Verbraucher isoliert die Restschuldversicherung widerrufen, und es gab auch keine Anhaltspunkte dafür, dass Versicherer die Prämie im Falle des fristgerechten Widerrufs nur anteilig erstatten oder die Rückerstattung auf den Rückkaufswert einschließlich der Überschussanteile begrenzen.

Die seitens des vzbv zitierte Norm § 9 Absatz 1 VVG betrifft den Fall, dass der Versicherungsschutz bereits vor Ende der Widerrufsfrist gewährt wird. Je nach konkreter Vertragsgestaltung kann auch vereinbart sein, dass der Versicherungsschutz bereits vor Ende der Widerrufsfrist begann. Gewährter Versicherungsschutz ist anzurechnen.

Vor dem Hintergrund dieser Untersuchungsergebnisse sieht die Bundesregierung zu diesen Punkten derzeit keinen Handlungsbedarf.

18. Wie bewertet die Bundesregierung die leicht gestiegene Widerrufsquote bei Restschuldversicherungen, seitdem die Neureglung zum Widerrufsrecht am 23. Februar 2018 in Kraft getreten ist (vgl. BaFin-Marktuntersuchung Restschuldversicherungen, 2020, S. 17)?

Die BaFin kam in dieser Marktuntersuchung (Randnummer 102), zu der Schlussfolgerung, dass das Widerrufsrecht leicht an Bedeutung gewonnen habe. Mit dem neuen § 7d VVG im Rahmen der IDD-Umsetzung wurde bei Gruppenversicherungsverträgen der versicherten Person rechtsverbindlich die Möglichkeit eingeräumt, die Beitrittserklärung zur Restschuldversicherung zu widerrufen. Aus der Marktuntersuchung der BaFin zur Restschuldversicherung 2017 war aber bereits bekannt, dass auch vor Schaffung dieses gesetzlichen Rechts zum Widerruf in der Praxis von den Versicherern bereits vielfach Widerrufsmöglichkeiten eingeräumt wurden.

19. Wie bewertet die Bundesregierung die Tatsache, dass zuletzt nur 17 von 30 Kreditinstituten angaben, das Vorhandensein von vergleichbaren Versicherungen bzw. Versicherungen, welche zumindest teilweise vergleichbare Risiken (Todesfall, Arbeitsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit) abdecken, gegenüber dem Kunden im Zug eines Beratungsgesprächs für den Verkauf einer Restschuldversicherung abgefragt zu haben (vgl. BaFin-Marktuntersuchung Restschuldversicherungen, 2020, S. 13)?

Der Versicherer hat gemäß § 6 Absatz 1 Satz 1 VVG den Versicherungsnehmer, soweit nach der Schwierigkeit, die angebotene Versicherung zu beurteilen oder der Person des Versicherungsnehmers und dessen Situation hierfür Anlass besteht, nach seinen Wünschen und Bedürfnissen zu befragen und, auch unter Berücksichtigung eines angemessenen Verhältnisses zwischen Beratungsaufwand und der vom Versicherungsnehmer zu zahlenden Prämien, zu beraten sowie die Gründe für jeden zu einer bestimmten Versicherung erteilten Rat anzugeben. Diese zivilrechtliche Beratungspflicht gilt gemäß § 7d Satz 1 VVG auch für Kreditinstitute als Versicherungsnehmer eines Gruppenversicherungsvertrages über Restschuldversicherungen gegenüber den versicherten Personen.

Unabhängig davon, ob sich daraus im jeweils konkreten Einzelfall eine Rechtspflicht zu einer Erkundigung konkret nach vorhandenen vergleichbaren Absicherungen ergibt, sollte eine angemessene Beratung durch Kreditinstitute die Prüfung des Vorhandenseins von vergleichbaren Versicherungen oder Versicherungen, welche zumindest teilweise vergleichbare Risiken (Todesfall, Arbeitsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit) abdecken, beinhalten, damit nicht sachgerechte Vertragsschlüsse unterbleiben und dem Versicherungsnehmer keine zusätzlichen Kosten für die vermeidbare doppelte Absicherung eines Risikos entstehen. Hierauf hat auch die BaFin in ihrer Marktuntersuchung hingewiesen.

20. Wird die Bundesregierung die Ermahnung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) (Az.: C-383/18), dass die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 22 Absatz 3 der Verbraucherkreditrichtlinie sicherzustellen haben, dass die verbraucherschützenden Vorschriften dieser Richtlinie nicht durch eine besondere Gestaltung der Verträge umgangen werden können, zum Anlass nehmen, auch § 6 der Preisangabenverordnung (PAngV) richtlinienkonform zu ändern, um die Möglichkeit, Notlagen von Verbrauchern wucherisch auszunutzen, zu beenden ?

Die Bundesregierung weist zunächst darauf hin, dass die Regelungen zu Preisangaben bei Verbraucherdarlehensverträgen, insbesondere zum effektiven Jahreszins, ihre europarechtliche Grundlage in der Verbraucherkredit-RL 2008/46/EG vom 23. April 2008 und der Wohnimmobilienkredit-RL

2014/17/EU vom 4. Februar 2014 haben und in der Europäischen Union vollharmonisiert sind. Aus Sicht der Bundesregierung steht die Preisangabenverordnung im Einklang mit den Vorgaben beider Richtlinien. Dies betrifft sowohl das allgemeine Ziel eines hohen Schutzes des Verbrauchers, als auch die Vorgabe von Artikel 22 Absatz 3 der Verbraucherkreditrichtlinie, dass die Vorschriften, die die Mitgliedstaaten gemäß dieser Richtlinie verabschieden, nicht durch eine besondere Gestaltung der Verträge umgangen werden können.

Die von den Fragestellern erwähnte Entscheidung des EuGH (Az. C-383/18) befasst sich schwerpunktmäßig mit der Frage einer vorzeitigen Rückzahlung eines Kredits, jedoch nicht mit den Regelungen zu Preisangaben im Vorfeld bzw. im Zusammenhang mit einem Vertragsabschluss. Aus Sicht der Bundesregierung resultiert aus dieser Entscheidung des EuGH kein Änderungsbedarf bei der Preisangabenverordnung. Sofern das deutsche Recht an die europarechtlichen Vorgaben in der vom EuGH vorgenommenen Auslegung anzupassen ist, soll diese Anpassung entsprechend dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Verbraucherdarlehensrechts zur Umsetzung der Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 11. September 2019 in der Rechtsache C-383/18 und vom 26. März 2020 in der Rechtssache C-66/19 durch eine Neufassung von § 501 BGB erfolgen.

Darüber hinaus enthalten z. B. das deutsche Zivilrecht mit § 138 BGB und das deutsche Strafrecht mit § 291 StGB weitreichende Regelungen zum Schutz vor Wucher. Im Übrigen verweist die Bundesregierung auf ihre Antwort zu Frage 15 der Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 18/10722.

21. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung im Zusammenhang mit der vorherigen Frage aus der folgenden Überlegung der Verbraucherzentrale Sachsen für die Neuformulierung des § 6 Absatz 3 PAngV: „In die Berechnung des anzugebenden effektiven Jahreszinses sind als Gesamtkosten die vom Verbraucher zu entrichtenden Zinsen und alle sonstigen Kosten einschließlich etwaiger Vermittlungskosten und Versicherungskosten einzubeziehen, die der Verbraucher im Zusammenhang mit dem Verbraucherdarlehensvertrag zu entrichten hat und die dem Darlehensgeber bekannt sind. Zu den sonstigen Kosten gehören: Prämien für Versicherungen und für solche anderen Zusatzleistungen, die in Zusammenhang mit der Verbraucherdarlehensvergabe stehen.“?

Aus Sicht der Bundesregierung würde der Vorschlag einer Neuformulierung des § 6 Absatz 3 der Preisangabenverordnung den Vorgaben der Verbraucherkreditrichtlinie, insbesondere der Vorgabe der Vollharmonisierung, widersprechen. Die „Gesamtkosten des Kredits für den Verbraucher“ sind in Art. 3 Buchstabe g) der Verbraucherkreditrichtlinie definiert. Danach sind Versicherungsprämien dann in den Gesamtkosten enthalten, „wenn der Abschluss des Vertrags über diese Nebenleistung eine zusätzliche zwingende Voraussetzung dafür ist, dass der Kredit überhaupt oder nach den vorgesehenen Vertragsbedingungen gewährt wird“.

Die vorgeschlagene Formulierung „die im Zusammenhang mit der Verbraucherdarlehensvergabe stehen“ würde aus Sicht der Bundesregierung auch solche Versicherungskosten umfassen, die gerade keine zwingende Voraussetzung für das Zustandekommen eines Kredits darstellen. Eine solche Regelung ginge also weiter als dies von der Verbraucherkreditrichtlinie vorgesehen ist und würde damit geltendem EU-Recht widersprechen.

22. Kommt die Bundesregierung in der Summe zu dem Schluss, dass sich die Verbraucherfreundlichkeit von Restschuldversicherungen in den letzten Jahren verbessert hat, und wie begründet sie ihr Urteil?

Bei dem Vertrieb von Restschuldversicherungen ist es in den letzten Jahren grundsätzlich zu Verbesserungen gekommen. Das gilt insbesondere für zwei Ergänzungen des Versicherungsvertragsgesetzes (VVG) mit unmittelbarem Bezug zur Restschuldversicherung mit Wirkung zum 23. Februar 2018. Dabei wurden in § 7a Absatz 5 VVG Regelungen zu Informationspflichten und zum Widerruf bei Restschuldversicherungen im Zusammenhang mit Querverkäufen aufgenommen. Zudem wurde mit § 7d VVG eine neue Vorschrift geschaffen, in der sich jetzt Vorgaben zu Beratung, Information und Widerruf bei bestimmten Gruppenversicherungen finden. Daneben werden in § 7d VVG der versicherten Person jetzt auch die Rechte eines Versicherungsnehmers zugewiesen.

Auch die BaFin- Marktuntersuchung zeigt teilweise Verbesserungen auf. So findet das „doppelte Preisschild“ zunehmende Verbreitung (siehe Antwort zu Frage 11). Kreditinstitute und Versicherer geben zudem weit überwiegend nunmehr einen Hinweis auf die Freiwilligkeit der Restschuldversicherung in ihren jeweiligen Vertragsunterlagen.

Auch die freiwilligen Selbstverpflichtungen der Verbände stellen – wie schon unter Frage 14 dargestellt – einen ersten Schritt zu mehr Verbraucherfreundlichkeit im Zusammenhang mit dem Vertrieb von Restschuldversicherungen dar.

Dennoch gibt es weiterhin Verbesserungsbedarf (siehe hierzu auch die Antworten zu den Fragen 10, 12 und 19): Mit Blick auf die im Markt oft außerordentlich hohen Abschlussprovisionen bei Restschuldversicherungen befindet sich der Gesetzentwurf zur Deckelung der Abschlussprovisionen von Lebensversicherungen in der Ressortabstimmung (siehe Antwort zu den Fragen 2 und 3). Die einfache Erkennbarkeit der regelmäßigen Freiwilligkeit bzw. wahlweisen Vereinbarkeit von Restschuldversicherung muss künftig ebenso flächendeckend sichergestellt werden wie die eindeutige Erkennbarkeit der gesetzlich vorgeschriebenen Widerrufsbelehrung nach Vertragsabschluss.

Die Bundesregierung wird diese Themen daher auch künftig im Sinne fortgesetzter Verbesserungen bei der Wahrung bzw. Stärkung der Verbraucherinteressen im Zusammenhang mit dem Abschluss von Restschuldversicherungen verfolgen, und auch die BaFin wird ihr Mandat zum Schutz kollektiver Verbraucherinteressen aus § 4 Absatz 1a) FinDAG in diesem Sinne konsequent einsetzen.