

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Schäffler, Christian Dürr,
Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/26396 –**

Marktuntersuchung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zu Restschuldversicherungen

Vorbemerkung der Fragesteller

Im September 2020 hat die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) eine Marktuntersuchung zu Restschuldversicherungen (RSV) vorgestellt. Restschuldversicherungen sollen dazu dienen, Kreditnehmer gegen Zahlungsausfälle zu schützen, falls diese im Falle von Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfähigkeit oder Tod die Kreditraten nicht mehr bedienen können (https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Meldung/2020/meldung_2020_09_01_Marktuntersuchung_Restschuldversicherung.html).

1. Wie viele Anbieter von RSVs gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung derzeit in Deutschland?

Die BaFin erfasst in ihrer jährlichen Erstversicherungsstatistik Restschuldversicherungen, die als Lebensversicherung in Form der Gruppenversicherung angeboten werden. Für Einzelversicherungen liegen keine Daten vor. Für das Jahr 2019 werden dort 34 Versicherungsunternehmen verzeichnet, die Restschuldversicherungen als Kollektivversicherung in Form von Gruppenversicherungen anbieten. In der Statistik der BaFin werden Restschuldversicherungen ohne Überschussbeteiligung, Zusatzversicherungen und die von ausländischen Versicherungsunternehmen abgeschlossenen Verträge ebenfalls nicht erfasst. Siehe dazu die Antworten zu den Fragen 1 und 2 der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 19/8096 und die Antwort zu Frage 1 der Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 19/25716. Die vollständigen Erstversicherungsstatistiken der BaFin sind unter https://www.bafin.de/DE/PublikationenDaten/Statistiken/Erstversicherung/erstversicherung_artikel.html verfügbar.

Versicherungsschutz wegen Arbeitsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit und etwaiger sonstiger versicherter Risiken werden nicht statistisch erfasst.

- a) Haben alle Anbieter an der Marktuntersuchung teilgenommen?
- b) Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 1a und 1b werden gemeinsam beantwortet.

Die Marktuntersuchungen waren nach ihrer Konzeption darauf angelegt, den Markt weitestgehend abzubilden. Für die erste Marktuntersuchung (veröffentlicht am 21. Juni 2017) wurden im Sommer 2016 Fragebögen an insgesamt 33 Versicherungsunternehmen und 34 Kreditinstitute versandt. Für die zweite Marktuntersuchung (veröffentlicht am 1. September 2020) wurden Ende April 2019 Fragebögen an 30 Versicherungen und 31 Kreditinstitute versandt. Der Kreis der befragten Versicherungsunternehmen und Kreditinstitute blieb gegenüber der Untersuchung aus dem Jahr 2017 weitgehend gleich.

2. Wie viele Personen in Deutschland haben nach Kenntnis der Bundesregierung Konsumentenkredite in welchem Umfang aufgenommen?

Die Bundesbank erfasst Daten zur Entwicklung der Konsumentenkredite der in Deutschland ansässigen wirtschaftlich unselbständigen und sonstigen Privatpersonen in Ihrer Statistik „Kredite der Banken (MFIs) in Deutschland an inländische Nichtbanken“ (<https://www.bundesbank.de/resource/blob/650480/d468c8b48b376aef6a5b186eae7c8be5/mL/i1untbuc-data.pdf>). Auch wenn der Begriff „Person“ in der Frage nicht näher definiert wird, ist eine Auslegung als „wirtschaftlich unselbständige und sonstige Privatpersonen“ im Sinne der o. g. Statistik naheliegend.

Nach der Statistik haben Banken im Dezember 2020 Konsumentenkredite an diesen Personenkreis im Umfang von 177 445 Mio. Euro ausgereicht (Spalte 19).

Hierüber hinaus liegen der Bundesregierung zur Anzahl an Personen in Deutschland, die einen Konsumentenkredit aufgenommen haben, keine eigenen Informationen vor.

3. Wie viele RSV-Verträge gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung derzeit in Deutschland?
 - a) Wie verteilen sich die Verträge auf die unterschiedlichen rechtlichen Qualifikationen (Kollektivversicherung, Einzelversicherung)?
 - b) Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung das Volumen aller bestehenden RSV-Verträge in Deutschland?

Die Fragen 3 bis 3b werden gemeinsam beantwortet.

Nach der in Frage 1 näher erläuterten Erstversicherungsstatistik der BaFin bestanden zum 31. Dezember 2019 bei Lebensversicherungsunternehmen unter Aufsicht der BaFin 986 Tsd. RSV-Verträge mit Überschussbeteiligung in Form der Gruppenversicherung mit einer Versicherungssumme in Höhe von insgesamt 11.471 Mio. Euro.

Zu den in dieser Statistik erfassten Versicherungsverhältnissen verweist die Bundesregierung ergänzend auf ihre Antwort zu Frage 1. Hierüber hinaus liegen der Bundesregierung keine eigenen Informationen im Sinne dieser Fragen vor.

4. Wie oft kommt es nach Kenntnis der Bundesregierung bei RSV zu einem Versicherungsfall?
- a) Kam es nach Kenntnis der Bundesregierung im Zuge der Corona-Krise zu einem Anstieg an Versicherungsfällen?
- b) Wie hoch sind nach Kenntnis der Bundesregierung die jährlich ausbezahlten Versicherungssummen bei RSV?

Die Fragen 4 bis 4b werden gemeinsam beantwortet.

Im Jahr 2019 trat nach der unter Frage 1 beschriebenen Erstversicherungsstatistik der BaFin bei Lebensversicherungsunternehmen für 2,5 Tsd. RSV-Verträge mit Überschussbeteiligung in Form der Gruppenversicherung ein Versicherungsfall (insb. Todesfall) ein. Die Versicherungssumme dieser Verträge betrug 32 Mio. Euro.

Für das Jahr 2020 liegen der BaFin gesonderte Daten für die RSV noch nicht vor.

Die Bundesregierung verweist ergänzend auf ihre Hinweise zu den in der Statistik erfassten Versicherungsverhältnissen unter Frage 1 sowie auf die Antworten zu den Fragen 15 bzw. 1 der Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 19/25716.

5. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung darüber, wie oft Ratenkredite gemeinsam mit RSV vergeben werden?

Die BaFin hat im Rahmen ihrer Marktuntersuchungen zu Restschuldversicherungen Erkenntnisse darüber gewonnen, wie oft Ratenkredite gemeinsam mit einer Restschuldversicherung vertrieben werden. Die Ergebnisse werden in der zweiten Marktuntersuchung vom 1. September 2020 zusammenfassend über beide Untersuchungszeiträume dargestellt (Rd. 33 ff.).

Die nachstehende Tabelle gibt die im Rahmen der Marktuntersuchung ermittelten Prozentsätze der Verbraucherdarlehensabschlüsse mit gleichzeitigem Abschluss einer Restschuldversicherung wieder. Daneben marktführenden Kreditinstituten auch weitere Kreditinstitute befragt wurden, kann die mit diesen Prozentsätzen verbundene absolute Zahl der Verbraucherdarlehensabschlüsse mit Restschuldversicherung stark unterschiedlich ausfallen.

Anteil der Verbraucherdarlehensverträge mit Restschuldversicherung					
	Anzahl der Kreditinstitute				
%- Angaben	2014	2015	2016	2017	2018
0,01 bis 10 %	1	1	0	0	0
10,01 bis 20 %	3	2	2	2	2
20,01 bis 30 %	4	5	1	2	3
30,01 bis 40 %	4	5	7	6	10
40,01 bis 50 %	9	8	3	5	2
50,01 bis 60 %	4	3	4	4	2
60,01 bis 70 %	3	6	3	3	3
70,01 bis 80 %	2	0	0	0	0
80,01 bis 90 %	0	0	0	0	0
90,01 bis 100 %	0	0	0	0	0

Die Mehrzahl der befragten Kreditinstitute (ca. 2/3) vergibt tendenziell eher mehr Verbraucherdarlehen ohne Restschuldversicherung als mit einer solchen Absicherung.

Der für das Jahr 2014 noch bei 2 Kreditinstituten ermittelte Höchstwert von 70,01 bis 80 Prozent ist in den Folgejahren nicht mehr erreicht worden.

Betrachtet man die Entwicklung der 2014 bis 2018 abgeschlossenen Verbraucherdarlehensverträge mit Restschuldversicherung insgesamt, so ergibt sich 2018 ein etwas anderes Bild als zu Beginn der Erhebung 2014. Die Verbindung von Restschuldversicherung mit Verbraucherdarlehensvertrag kann wohl über alle angefragten Kreditinstitute insgesamt als leicht rückläufig eingeschätzt werden. Jedenfalls in 2018 hat sich die Quote der mit Restschuldversicherung vertriebenen Verbraucherdarlehensverträge im Bereich zwischen 30,01 Prozent bis 40 Prozent eingependelt, der Höchstwert lag bei drei der befragten Kreditinstitute im Bereich von 60,01 bis 70 Prozent.

Im Rahmen ihrer Verbrauchererhebung zur Restschuldversicherung hat die BaFin festgestellt, dass 29 Prozent der teilnehmenden Verbraucher zur Absicherung der Ratenzahlung eine Restschuldversicherung abgeschlossen haben. Einzelheiten können der Veröffentlichung der Ergebnisse (<https://www.bafin.de/dok/14647702>) entnommen werden.

Die Zahlen der Marktuntersuchungen und der Verbrauchererhebung sind nicht identisch, weil jeweils unterschiedliche Anknüpfungspunkte (teilnehmende Verbraucher/befragte Kreditinstitute) zugrunde liegen.

6. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über die Höhe der Vertriebsprovisionen für RSV (insgesamt und pro abgeschlossenem Vertrag)?
 - a) Bei wie vielen Kreditinstituten wurden Provisionshöchstsätze von mehr als 50 Prozent der Versicherungsprämie an die jeweiligen Kreditinstitute gezahlt (vgl. Seite 29 der Marktuntersuchung a. a. O.)?

Wie viele Verträge sind hiervon nach Kenntnis der Bundesregierung betroffen?
 - b) Wie hoch ist der höchste Provisionsatz, welchen die BaFin in Ihren Untersuchungen identifiziert hat?

Die Fragen 6 bis 6b werden gemeinsam beantwortet.

Nach der Marktuntersuchung der BaFin vom 21. Juni 2017 (Seiten 17 bis 19) zahlen Versicherungsunternehmen Provisionen an das die Restschuldversicherung vertreibende Kreditinstitut. Die BaFin stellte fest, dass die Vergütungshöhen je nach Darlehensprodukt, Vertriebskanal und Versicherungsprodukt stark variieren. Die Untersuchung der BaFin ergab auch, dass die von den Versicherungsunternehmen an die Kreditinstitute geleisteten Provisionen teilweise außerordentlich hoch sind. Zwölf Kreditinstitute gaben an, 50 Prozent der Versicherungsprämie zu erhalten. Bei zwölf weiteren Banken lag der Provisionshöchstsatz unter 50 Prozent, bei sieben Instituten über 50 Prozent. Der höchste Provisionsatz, welchen die BaFin in ihren Untersuchungen identifiziert hat, beträgt 79 Prozent der erhobenen Beitragssätze für das Risiko „Tod“.

Auch in ihrer zweiten Marktuntersuchung vom 1. September 2020 hat die BaFin die Provisionszahlungen betrachtet (Seite 29 f.). Die festgestellten Provisionen waren nach wie vor teilweise außerordentlich hoch, ebenfalls mit Höchstätzen über 50 Prozent. Lediglich vier der befragten 27 Versicherungsunternehmen gaben ohne Einschränkungen an, dass es seit der ersten Untersuchung zur einer Reduktion der Provisionen gekommen sei. Sechs Unternehmen gaben an, dass die Provisionshöhe in der Zusammenarbeit mit einzelnen Kooperationspartnern reduziert wurde. Teilweise wurden (neben der Abschlussprovision) allerdings auch zusätzliche Vertriebsvergütungen eingeführt.

7. Hat die Bundesregierung bewertet, dass „der Nominalzins für Darlehen mit Restschuldversicherung bei verschiedenen Kreditinstituten höher ausfiel als für Darlehen ohne Restschuldversicherung“, und wenn ja, mit welchem Ergebnis (vgl. Seite 8 der Marktuntersuchung a. a. O.)?

Die BaFin hat in ihrer zweiten Marktuntersuchung vom 1. September 2020 festgestellt, dass bei manchen Kreditinstituten die durchschnittlichen Nominalzinssätze für Darlehen mit Restschuldversicherungen höher ausfielen als für Darlehen ohne Restschuldversicherung (Rd. 42).

Dies erscheint bemerkenswert, da die für Darlehensnehmer eines durch eine Restschuldversicherung gesicherten Kredites anfallenden gesamten Kosten ohnehin deutlich höher sind als die für einen nicht durch Restschuldversicherung abgesicherten Kredit, da im erstgenannten Fall über die Zinsleistungen hinaus auch die auf die Versicherung anfallenden Beiträge einschließlich der enthaltenen Vertriebsprovisionen zu leisten sind.

Die Höhe der von Kreditinstituten bei ihren Angeboten für Darlehen geforderte Verzinsung unterliegt grundsätzlich ihrer unternehmerischen Entscheidung, wobei die Institute mit ihrer Preisgestaltung im Wettbewerb stehen. Die Marktuntersuchung hat gezeigt, dass individuelle Institute diese Preisbestimmung auf Basis sehr unterschiedlicher Faktoren vornehmen (u. a. in Abhängigkeit von Darlehenshöhe, Laufzeit und Bonität der Kundinnen und Kunden, aber auch des jeweiligen Vertriebskanals (Rd. 39-43)). Überwiegend richten sich die Konditionen für Verbraucherdarlehen zwar (auch) nach der Bonität der Kreditnehmer (je niedriger die Bonität eines Kreditnehmers, desto höher der Zinssatz), demgegenüber gibt es aber auch einige Institute mit einheitlichem Zins für alle Bonitätscluster.

Auch zu der Frage, ob der Abschluss einer Restschuldversicherung Einfluss auf die Zinshöhe des angebotenen Verbraucherdarlehens hat, ergab sich kein einheitliches Bild. So zahlen bei verschiedenen Kreditinstituten alle Kreditnehmer eines „Bonitätsclusters“ Zinsen in gleicher Höhe für ihren Kredit, unabhängig davon, ob sie eine Restschuldversicherung abgeschlossen haben oder nicht. (Dabei sind die anfallenden gesamten Kosten für Darlehensnehmer eines durch eine Restschuldversicherung gesicherten Kredites allerdings höher, da über die Zinsleistungen hinaus auch die auf die Versicherung anfallenden Beiträge einschließlich der enthaltenen Vertriebsprovisionen zu leisten sind).

Bei vier von 31 der von der BaFin betrachteten Kreditinstitute lag der Zinssatz für Darlehen mit Restschuldversicherung sogar höher als für Darlehen ohne Restschuldversicherung, d. h. Darlehen in der gleichen Bonitätsstufe kosteten mit Restschuldversicherung zum Teil sogar deutlich mehr als Darlehen ohne Restschuldversicherung. Da sich innerhalb des Kundenkreises eines Instituts die Darlehensnehmerinnen und Darlehensnehmer, die eine Restschuldversicherung abschließen oder nicht abschließen, systematisch auch mit Blick auf andere die Zinssetzung beeinflussenden Faktoren unterscheiden können, ließ sich bei dieser Untersuchung allerdings ein klarer ursächlicher Zusammenhang zwischen höheren Zinssätzen und dem Abschluss der Restschuldversicherung nicht zweifelsfrei belegen (Rd. 43). Die Beobachtung der BaFin macht jedoch zumindest deutlich, dass ein ausführlicher Preisvergleich bei mehreren Instituten für die Verbraucherinnen und Verbraucher von signifikanter Bedeutung sein kann.

8. Wie oft hat die BaFin nach Kenntnis der Bundesregierung in den letzten fünf Jahren Verstöße gegen § 48 (insbesondere § 48a) des Versicherungsaufsichtsgesetzes festgestellt?
 - a) Welche Maßnahmen hat die BaFin in Folge ergriffen?
 - b) In wie vielen Fällen hat die BaFin in den letzten fünf Jahren Verstöße gegen § 48 (insbesondere § 48a) des Versicherungsaufsichtsgesetzes seitens Versicherungsunternehmen, die Restschuldversicherungen anbieten, bzw. Banken und anderen Anbietern, die Restschuldversicherungen vermittelt haben, festgestellt?
 - c) Welche Maßnahmen hat die BaFin ergriffen?

Die Fragen 8 bis 8c werden gemeinsam beantwortet.

§ 48 VAG regelt die Anforderungen an den Versicherungsvertrieb. Dabei beaufsichtigt die BaFin die Versicherungsunternehmen und „mittelbar“ auch die Versicherungsvermittler, mit denen die Versicherungsunternehmen zusammenarbeiten. Diese „mittelbare“ Aufsicht ergibt sich daraus, dass die Versicherungsunternehmen bei der Zusammenarbeit mit Versicherungsvermittlern (zivil- und) aufsichtsrechtliche Vorgaben zu beachten haben. Die Intensität der „mittelbaren“ Aufsicht richtet sich nach der Eigenschaft des Versicherungsvermittlers als Versicherungsmakler oder Versicherungsvertreter (Mehrfachvertreter oder „gebundener Vertreter“). Die „mittelbare“ Aufsicht über die gebundenen Versicherungsvertreter, für die ein Versicherungsunternehmen gemäß § 34d Absatz 7 Satz 1 Nummer 1 GewO die Haftungsübernahme erklärt hat, erstreckt sich insbesondere auch auf deren Zuverlässigkeit und Vermögensverhältnisse sowie auf deren zur Vermittlung der jeweiligen Versicherung angemessene Qualifikation.

§ 48a Absatz 1 VAG regelt, dass die Vertriebsvergütung von Versicherungsunternehmen und deren Angestellten nicht mit ihrer Pflicht, im bestmöglichen Interesse der Kunden zu handeln, kollidieren darf.

Die BaFin beobachtet den Markt im Rahmen der laufenden risikoorientierten Aufsicht. Sie prüft u. a., ob Versicherungsunternehmen im Rahmen einer ordnungsgemäßen Geschäftsorganisation den Umfang von Zahlungen mit Anreizcharakter ermitteln und bewerten, in welchem Maße sich Fehlanreize ergeben. Ihre Feststellungen fließen in das aufsichtliche Überprüfungsverfahren ein (§ 294 Absatz 5 VAG).

Eine typische Fallgestaltung im Rahmen des § 48 Absatz 2 Satz 2 VAG ist die, dass die BaFin insbesondere von Industrie- und Handelskammern Hinweise erhält, die die Zuverlässigkeit oder die Vermögensverhältnisse eines gebundenen Versicherungsvertreters i. S. d. § 34d Absatz 7 Satz 1 Nr. 1 GewO betreffen. In diesem Fall macht die BaFin das Versicherungsunternehmen, das für den gebundenen Versicherungsvertreter die uneingeschränkte Haftung übernommen hat, auf diesen Sachverhalt aufmerksam. Meist nehmen die Versicherungsunternehmen die Information der BaFin zum Anlass, die Zusammenarbeit zu beenden.

Bisher hat die BaFin keine Ordnungswidrigkeitenverfahren oder verwaltungsförmlichen Maßnahmen aufgrund von Verstößen gegen § 48 bzw. § 48a VAG ergriffen bzw. eingeleitet.

9. Hat die Bundesregierung gesetzgeberische Maßnahmen bewertet, um Kredit- und RSV-Verkauf zeitlich voneinander zu entkoppeln, und wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Die Bundesregierung verweist hierzu auf ihre Antwort zu Frage 4 der Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 19/25716).

10. Sind weitere gesetzlichen Maßnahmen seitens der Bundesregierung bezüglich RSV geplant?
 - a) Wenn ja, welche?
 - b) Wenn ja, mit welchem Zeitplan?

Die Fragen 10 bis 10b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung ist sich darüber einig, dass ein Vorschlag für gesetzliche Maßnahmen zur Deckelung überhöhter Abschlussprovisionen in der Restschuldversicherung zeitnah in das Bundeskabinett eingebracht werden soll.

