

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/5004 –

Provisionen beim Abschluss von Restschuld- und Risikolebensversicherungen und Abfrage von Nachhaltigkeitspräferenzen

Vorbemerkung der Fragesteller

Nach Berichten im „Handelsblatt“ (www.handelsblatt.com/finanzen/banken-versicherungen/versicherer/versicherung-eu-aufsicht-sieht-probleme-bei-restschuldversicherungen-sanktionen-moeglich/28722404.html) vom 4. Oktober 2022 und in anderen Medien wie Fonds-professionell online (www.fondsprofessionell.de/news/uebersicht/headline/restschuldversicherungen-eiopa-droht-banken-und-versicherern-219005/ref/2/) vom 5. Oktober 2022 übt die europäische Versicherungsaufsicht EIOPA unter Berufung auf eine von ihr veröffentlichte Studie Kritik an der Assekuranz und an Banken wegen überteuerter Restschuldversicherungen. Darin fordert die Behörde Versicherer und ihre Bankpartner offiziell dazu auf, beim Verkauf der Restschuldpolice zur Absicherung von Hypotheken, Konsumkrediten oder Kreditkartenausgaben stärker auf die Interessen der Kunden zu achten, weil sie sich ansonsten veranlasst sehe, einzuschreiten. Andere Vertriebskanäle für die Produkte werden in der Studie allerdings nicht berücksichtigt.

Nach dem EIOPA-Report (www.eiopa.europa.eu/sites/default/files/publication_s/annual-reports/2021-eiopa-annual-report.pdf) sind diese Restschuldpolice, deren Abschluss bei der Kreditvergabe von Banken eng mit dem Kreditvertrag verknüpft werden, meist ein hochprofitables Geschäft sowohl für die Versicherer als auch – und vor allem – für die Banken selbst, die hohe Provisionen kassierten: Bei den Kreditinstituten landeten bis zu 90 Prozent der Beiträge. Hierin sieht die EIOPA die Gefahr von schweren und schädlichen Interessenkonflikten, die zu schlechten Geschäftspraktiken führen, um die Gewinne zu maximieren.

Die Behörde kündigte daher an, Versicherern und Kreditinstituten künftig stärker auf die Finger zu schauen, auch Überprüfungen vor Ort seien möglich. Die Aufsicht drohte ihnen zudem mit Sanktionen und anderen Maßnahmen, etwa dass Banken im Extremfall die Zulassung als Intermediär solcher Versicherungsprodukte entzogen werde.

Nach den Presseberichten dürfte die EIOPA in Deutschland aber kaum tätig werden, weil seit Mitte 2021 ein Provisionsdeckel in Höhe von 2,5 Prozent bei Restschuldversicherungen gilt. Der Deckel ist im neuen § 50a des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) verankert: „Gewährt ein Versicherungsunternehmen einem Versicherungsvermittler eine Abschlussprovision für den Ab-

schluss einer Restschuldversicherung, darf die gewährte Vergütung 2,5 Prozent des durch die Restschuldversicherung abgesicherten Darlehensbetrages oder sonstigen Geldbetrages nicht übersteigen“, heißt es wörtlich. Der ebenfalls neu eingeführte § 7 Nummer 34c VAG definiert genau, was unter einer Restschuldpolice zu verstehen ist.

Dennoch gab es Hinweise auf Pläne der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), statt eines Provisionsdeckels Provisionsrichtwerte beim Vertrieb von Lebensversicherungen einzuführen, die in der Branche durch die unklare Kommunikation allerdings zur Verunsicherung führten, vor allem auch im Zusammenhang mit der Einordnung und Bewertung von Provisionen bei Risikolebensversicherungen, wenn sie im Zusammenhang mit einem Darlehensabschluss stehen (www.fondsprofessionell.de/versicherungen/news/headline/streit-um-provisionsrichtwert-bafin-aeussert-sich-219434/).

Mit Veröffentlichung eines Merkblattentwurfes der BaFin zum 31. Oktober 2022 („Merkblatt zu wohlverhaltensaufsichtsrechtlichen Aspekten bei kapitalbildenden Lebensversicherungsprodukten“), den die BaFin der Assekuranz bis zum 15. Januar 2023 zur Stellungnahme zugeleitet hat, sind konkretere Ansatzpunkte für ein Tätigwerden der BaFin ersichtlich.

Mit dem vorgelegten Referentenentwurf zur Änderung der Finanzanlagenvermittlerverordnung (FinVermV; www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/verordnung-zur-aenderung-der-gewerbeanzeige-und-der-finanzanlagenvermittlungsverordnung.pdf) soll die Abfrage von Nachhaltigkeitspräferenzen von Kunden auch auf Finanzanlagenvermittler und Honorar-Finanzberater gemäß § 34 f. der Gewerbeordnung (GewO) ausgedehnt werden und von Kunden erfragt werden müssen, wie es bereits seit dem 2. August 2022 für Versicherungsvermittler verpflichtend ist, wenn sie Versicherungsanlageprodukte vermitteln. Aus den im Referentenentwurf zugrunde gelegten Berechnungsgrundlagen ergeben sich zudem Fragen zum unterstellten zeitlichen Aufwand und zu den damit verbundenen finanziellen Belastungen der Branche.

1. Bei wie vielen Anbietern sieht die BaFin aufgrund ihres risikobasierten Aufsichtsansatzes Anlass, diese aufgrund ihrer vermeintlich zu hohen Effektivkosten bei kapitalbildenden Lebensversicherungsprodukten einer näheren Prüfung zu unterziehen (bitte die Entwicklung der entsprechenden Zahlen, gestaffelt seit 2010, darlegen)?

Die BaFin hat mitgeteilt, dass sie sich die Prüfung ausgewählter auffälliger Unternehmen als Jahresziel für das Jahr 2023 gesetzt hat. Die Identifizierung der Unternehmen, die für eine nähere Prüfung in Betracht kommen, dauert an. Sodann wird die BaFin die Zahl der im Rahmen des Jahresziels zu prüfenden Lebensversicherungsunternehmen abschließend festlegen. Es ist laut BaFin vorgesehen, dass mindestens fünf Unternehmen geprüft werden. Der in der Frage angesprochene risikobasierte Aufsichtsansatz wird erstmalig angewendet.

2. Wie ordnet die Bundesregierung Risikolebensversicherungen ein, die im Zusammenhang mit der Vermittlung von Darlehensverträgen abgeschlossen werden, aber darüber hinaus auch den Tod des Versicherten und seiner Familie existenziell absichern?

Eine Risikolebensversicherung ist als Restschuldversicherung einzuordnen, wenn sie die Merkmale nach § 7 Nummer 34c des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) erfüllt. Dabei ist es unerheblich, ob die Risikolebensversicherung über die Absicherung des Darlehens hinaus weitere Leistungen wie zum Beispiel eine Zahlung an die Hinterbliebenen bei Tod des Versicherungsnehmers vorsieht oder andere Risiken deckt.

3. Reicht nach Auffassung der Bundesregierung ein zeitlicher Zusammenhang zwischen Abschluss eines Darlehensvertrages und Abschluss einer Risikolebensversicherung allein aus, damit der Provisionsdeckel des § 50a VAG greift, und wenn ja, warum, und wenn nein, warum nicht?

Nein. Ein zeitlicher Zusammenhang führt nicht notwendig dazu, dass eine Restschuldversicherung vorliegt und damit der Provisionsdeckel nach § 50a VAG, der am 1. Juli 2022 Inkraft getreten ist, greift. Eine Restschuldversicherung liegt aber regelmäßig zum Beispiel dann vor, wenn zum Zweck der Absicherung von Ansprüchen aus einem Darlehensvertrag die Versicherung im zeitlichen Zusammenhang mit der Begründung des Darlehensvertrags abgeschlossen wird und es sich bei dem Darlehensgeber zugleich um den Versicherungsvermittler handelt. Zu weiteren Fällen dieser Art wird auf die Gesetzesbegründung zu § 7 Nummer 34c VAG verwiesen (Bundestagsdrucksache 19/29352, S. 121).

4. Sind nach Ansicht der Bundesregierung vom Umfang des § 50a VAG auch Risikolebensversicherungen umfasst, welche gerade nicht die konkrete Ablösung des Darlehens- oder sonstigen Geldbetrages oder die Bedienung der laufenden Tilgungs- und Zinszahlungen, sondern lediglich eine Auszahlung der Versicherungssumme an die Berechtigten vorsehen, und welche konkreten Kriterien legt die Bundesregierung bei der Unterscheidung und Einordnung an?

Bei einer Restschuldversicherung ist die Versicherungsleistung bestimmungsgemäß ganz oder teilweise auf die Erfüllung der Ansprüche aus dem jeweiligen Vertragsverhältnis gerichtet. Weist eine Risikolebensversicherung dieses Merkmal nicht auf, handelt es sich nicht um eine Restschuldversicherung, und § 50a VAG ist nicht anwendbar. Zum speziellen Fall, dass der Abschluss der Versicherung im zeitlichen Zusammenhang mit der Begründung des Darlehensvertrags steht, wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

5. Fallen Risikolebensversicherungen unter die Regelungen des § 50a VAG, wenn diese zwar im zeitlichen Zusammenhang mit einem Darlehen abgeschlossen wurden, jedoch neben der Absicherung des Darlehens noch weitere allgemeine Lebensrisiken absichern?

Auf die Antworten zu den Fragen 2 und 3 wird verwiesen.

6. Handelt es sich nach Ansicht der Bundesregierung bei Versicherungsvermittlern bzw. bei den diesen nahestehenden Personen oder bei dem Darlehensgeber bzw. bei einer diesem nahestehenden Person, die Versicherungsschutz im Rahmen einer Gruppenversicherung im Sinne des § 7d des Versicherungsvertragsgesetzes (VVG) verschaffen, auch um einen Personenkreis, der vom Sinne des § 7 Nummer 34c VAG erfasst ist, oder wie grenzt die Bundesregierung diesen genau ab?

Die Begrenzung der Abschlussprovision für den Abschluss einer Restschuldversicherung betrifft sowohl Versicherungsvermittler als auch Versicherungsnehmer eines Gruppenversicherungsvertrags für Restschuldversicherungen, vergleiche § 50a Absatz 1 und Absatz 2 VAG. Die anderen in der Frage genannten Personen erhalten keine Abschlussprovisionen.

7. Wie steht die Bundesregierung zu dem Vorschlag deutscher Marktteilnehmer, über die BaFin die EIOPA-Anleitung zur Integration von Nachhaltigkeitspräferenzen gemäß der EU-Versicherungsvertriebsrichtlinie (Insurance Distribution Directive – IDD) im Sinne der Anwenderfreundlichkeit und Transparenz ins Deutsche zu übersetzen, um der Vermittlerschaft bei der Umsetzung der komplexen Materie zu helfen?

Die BaFin hat am 7. Dezember 2022 auf ihrer Internetseite eine Übersetzung der EIOPA-Anleitung veröffentlicht: <https://www.bafin.de/dok/19064056>.

8. Wie steht die Bundesregierung der Möglichkeit gegenüber, dass analog zur Erstinformationspflicht zum Vertriebsstatus und zu der Registrierung ebenfalls eine Kunden-Erstinformation zum Thema Nachhaltigkeit als Angebot zur freiwilligen Nutzung empfohlen wird?

Die Nachhaltigkeitspräferenzen, die im Rahmen der Anlageberatung künftig von den Kunden eingeholt und dann bei der vorzunehmenden Beurteilung der Geeignetheit von Anlageprodukten berücksichtigt werden müssen, sind integraler Bestandteil des Beratungsgesprächs. Mit einer Erstinformation könnte zwar allgemein schon über die Grundlagen des Themas der Nachhaltigkeit informiert werden. Die konkrete Abfrage und Berücksichtigung der Nachhaltigkeitspräferenzen der Kundin oder des Kunden müssten jedoch zusätzlich erfolgen. Daher sind aus Sicht der Bundesregierung hinsichtlich der möglichen Einführung einer Kunden-Erstinformation zum Thema Nachhaltigkeit eventuell drohende Nachteile durch überbordende Bürokratie und Überfrachtung des Kunden beim geschäftlichen Erstkontakt in eine Abwägung einzubeziehen.

9. Wie errechnen sich die im Referentenentwurf zur Änderung der Finanzanlagenvermittlerverordnung prognostizierten Bürokratiekosten von 101 Mio. Euro konkret, und woher stammen die dem Entwurf zugrunde liegenden Erkenntnisse bezüglich der Beratungsdauer?
10. Geht die Bundesregierung davon aus, dass die Nachhaltigkeitspräferenzen und die Eignung der Kunden und der dazu passenden Produkte im Sinne des Verbraucherschutzes in ihrer Komplexität umfassend in sechs Minuten abgefragt und erfasst werden können, ohne dabei Aufklärungs- und Informationspflichten zu vernachlässigen?
11. Aus welchem Grund werden die im Referentenentwurf für Gewerbetreibende nach § 34 f und § 34h GewO keine (einmaligen) Kosten angesetzt für die Einrichtung der Prozesse (rechtliche Prüfungen, Mitarbeiterschulungen etc.) zur Nachhaltigkeitspräferenzabfrage, was für betroffene Anbieter bzw. Plattformen erklärungsbedürftig erscheint trotz nachweislich anfallender Kosten?

Die Fragen 9 bis 11 werden zusammen beantwortet.

Das federführende Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz wertet derzeit die im Rahmen der Beteiligung eingehenden Stellungnahmen zum Referentenentwurf einer Verordnung zur Änderung der Gewerbeanzeigerordnung und der Finanzanlagenvermittlungsverordnung aus und überarbeitet den Entwurf, auch im Hinblick auf die Schätzung des Erfüllungsaufwands. Das Ergebnis der Auswertung der Stellungnahmen und der Überarbeitung des Verordnungsentwurfs bleibt abzuwarten.

12. Wie ist nach dem Verständnis der Bundesregierung eine „laufende Geschäftsbeziehung“ im deutschen Recht definiert bzw. unter welchen Voraussetzungen liegt ein solches laufendes Beratungsverhältnis vor, wenn man nach den ESMA-Guidelines (ESMA = European Securities and Markets Authority; z. B. general Guideline 5) u. a. periodische Pflichten im Rahmen der Nachhaltigkeitspräferenzabfrage an die Voraussetzung knüpft, dass eine laufende Geschäftsbeziehung des Wertpapierdienstleistungsunternehmens bzw. Beraters mit dem Kunden besteht (providing ongoing advice or portfolio management services)?

Löst bereits eine einmalige Beratung eine solche „laufende Geschäftsbeziehung“ aus, und wenn ja, ist dies u. a. vom empfohlenen Finanzprodukt (mit)abhängig bzw. von dessen Fungibilität?

Im Wertpapierbereich gibt es keine Legaldefinition für eine „laufende Geschäftsbeziehung“/„ongoing advice“. Eine laufende Geschäftsbeziehung meint eine über die einmalige Anlageberatung an sich hinausgehende, gesonderte vertragliche Vereinbarung zwischen Wertpapierdienstleistungsunternehmen und Kunden, in der das Wertpapierdienstleistungsunternehmen das Kundenportfolio kontinuierlich oder periodisch bewertet oder überprüft und somit eine wiederkehrende Anlageberatung erbringt. Dies ist bei einer Finanzportfolioverwaltung („portfolio management service“, § 2 Absatz 8 Nummer 7 des Wertpapierhandelsgesetzes – WpHG) immer der Fall, bei einer Anlageberatung (§ 2 Absatz 8 Nummer 10 WpHG) muss dies explizit vereinbart werden. Eine einmalige Beratung löst keine laufende Geschäftsbeziehung aus.

Falls ein Versicherer oder Versicherungsvermittler eine regelmäßige Wiederholung der Eignungsbeurteilung von Versicherungsanlageprodukten dem Versicherungsnehmer zugesagt hat, muss er regelmäßig – mindestens einmal jährlich – einen Bericht mit einer aktualisierten Erklärung erstatten, inwieweit ein Versicherungsanlageprodukt den Präferenzen, Zielen und anderen kundenspezifischen Merkmalen des Versicherungsnehmers, das heißt auch dessen Nachhaltigkeitspräferenzen, entspricht. Um Veränderungen bei den kundenspezifischen Merkmalen feststellen zu können, ist es wichtig, dass der Versicherer oder Vermittler vor der jeweiligen Folgeprüfung erneut die relevanten Informationen, das heißt auch zu den Nachhaltigkeitspräferenzen, vom Versicherungsnehmer einholt.

13. Wie beurteilt die Bundesregierung die mögliche Pflicht zur periodischen bzw. jährlichen Abfragepflicht der Nachhaltigkeitspräferenzen von Kunden, denen im Wege der Anlageberatung durch eine einmalige Empfehlung und Geeignetheitsprüfung ein infungibles (z. B. geschlossenes) Produkt empfohlen wurde (z. B. geschlossener Alternativer Investmentfonds [AIF], Vermögensanlage nach dem Vermögensanlagengesetz [VermAnlG], nicht börsennotierte Anleihe, nicht handelbares Versicherungsanlageprodukt)?

Sieht die Bundesregierung nicht die Gefahr, dass Kunden von solchen infungiblen Produkten durch permanente Abfragen verunsichert werden und z. B. durch Verkäufe auf dem Zweitmarkt unnötige Verluste erleiden, was dem Anlegerschutz grundsätzlich zuwiderlaufen würde?

Handelt es sich um eine Finanzportfolioverwaltung oder ist zwischen dem Wertpapierdienstleistungsunternehmen und dem Kunden eine regelmäßige Wiederholung der Eignungsbeurteilung von Finanzinstrumenten vereinbart (vergleiche Antwort zu Frage 12), muss das Wertpapierdienstleistungsunternehmen – mindestens einmal jährlich – alle Kundenangaben, also nicht nur die Nachhaltigkeitspräferenzen, aktualisieren. Die Aktualisierungspflicht stellt sicher, dass sich die Geeignetheitsprüfung im Rahmen einer laufenden Geschäftsbeziehung immer auf die aktuellsten Kundenangaben bezieht und das

Portfolio regelmäßig überprüft wird. Es obliegt dem Kunden bzw. Portfolioverwalter, Konsequenzen zu ziehen und insbesondere bei Wegfall der Eignung mit geeigneten Maßnahmen zu reagieren.

Die Berichterstattung bei der Zusage einer regelmäßigen Wiederholung der Eignungsbeurteilung von Versicherungsanlageprodukten erweitert die Informationsbasis des Versicherungsnehmers, damit dieser seine Investitionsentscheidung auf Grundlage eines aktualisierten Sachverhaltes überprüfen kann. Es obliegt dem Versicherungsnehmer, aus dieser Berichterstattung ggf. Konsequenzen zu ziehen und insbesondere bei Wegfall der Eignung mit geeigneten Maßnahmen zu reagieren.

