

## Antwort

### der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christoph Meyer, Anja Schulz, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 20/14172 –**

### **Wohlverhaltensaufsicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht im Versicherungsbereich**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Im Mai 2023 hat die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) ein Merkblatt zu wohlverhaltensaufsichtlichen Aspekten bei kapitalbildenden Lebensversicherungsprodukten veröffentlicht. Damit will die BaFin den Kundennutzen von Versicherungsprodukten besser berücksichtigt wissen (siehe [www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2024/bafin\\_fachartikel\\_wohlverhalten.html](http://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2024/bafin_fachartikel_wohlverhalten.html)). Die BaFin hat auf der Jahreskonferenz der Versicherungsaufsicht am 20. November 2024 eine erste Bilanz gezogen und weitere Schritte angekündigt (siehe [www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/RedenInterviews/re\\_241120\\_Rede\\_VA\\_Jahrestagung\\_2024\\_EDinVA.html](http://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/RedenInterviews/re_241120_Rede_VA_Jahrestagung_2024_EDinVA.html)).

1. In wie vielen Fällen wurden Produkte mit keinem angemessenen Kundennutzen seit Veröffentlichung des in der Vorbemerkung der Fragesteller genannten BaFin-Merkblatts vom Markt genommen?

Die Unternehmen sind insoweit nicht berichtspflichtig gegenüber der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Der BaFin ist bekannt, dass Unternehmen den weiteren Vertrieb von Produkten seit Veröffentlichung des o. g. Merkblatts eingestellt haben. Für vier Produkte hatte die BaFin den Anbietern zuvor kommuniziert, dass ein Kundennutzen bezweifelt werde. Für diese vier Produkte wurde inzwischen das Neugeschäft eingestellt.

2. Da laut BaFin 13 Lebensversicherer genauer von ihr untersucht wurden, aus welchen Gründen wurden diese Lebensversicherer für die genauere Analyse ausgewählt?
3. Da die BaFin im Jahr 2025 sich bei der Wohlverhaltensaufsicht auf Unternehmen mit hohen Stornoquoten fokussieren will, wie viele Unternehmen wird sich die BaFin anschauen, und in welchem Maße überschneiden sich die betroffenen Unternehmen mit den bereits untersuchten Lebensversicherern?

Die Fragen 2 und 3 werden gemeinsam beantwortet.

Die BaFin verfolgt auch in der Wohlverhaltensaufsicht einen risikoorientierten Aufsichtsansatz. Im Falle von Lebensversicherungsunternehmen, die kapitalbildende Lebensversicherungsprodukte im Sinne des o. g. Merkblatts anbieten, bedient sich die BaFin hierbei definierter Risikoindikatoren. Die BaFin stützt sich auf Datenmaterial auf Ebene der einzelnen Unternehmen sowie der Branche insgesamt. Das aufbereitete Datenmaterial zieht die BaFin heran, um – risikoorientiert – zu entscheiden, ob eine nähere Befassung im Einzelfall eines konkreten Unternehmens angezeigt erscheint. Diese Entscheidung wird auf Basis verschiedener Kriterien getroffen. Dazu gehören unter anderem die Effektivkosten, die Vergütungszahlungen an Versicherungsvermittler, hohe Stornoquote, hohes Neugeschäft und Rückvergütungen an Vertriebspartner durch Fondsgesellschaften. Ein weiteres ergänzendes Kriterium ist die Wertentwicklung der fondsgebundenen Kapitalanlagen. Auf dieser Basis hat die BaFin die 13 näher geprüften Unternehmen ausgewählt. Dabei hat sie insbesondere risikoe erhöhend berücksichtigt, wenn ein Unternehmen bei einzelnen Risikoindikatoren im oberen Viertel (z. B. über dem 75 %-Quantil der Effektivkosten) lag. Bei den vier Unternehmen, die im Jahr 2025 vertieft geprüft werden sollen, gibt es keine Überschneidungen mit den bislang näher geprüften Unternehmen. Bei diesen Unternehmen war bei zwei Unternehmen das hohe Storno für die Auswahl ausschlaggebend. Auch bei den 13 Unternehmen hat die BaFin schon Auffälligkeiten beim Storno in den Blick genommen. Die dort gewonnenen Einblicke in Bezug auf Storno waren der Grund, bei der Auswahl der weiteren Unternehmen für 2025 dem Storno ein noch höheres Gewicht einzuräumen.

4. Da die BaFin auf der Jahreskonferenz der Versicherungsaufsicht am 20. November 2024 angekündigt hat, im Zuge der Wohlverhaltensaufsicht auch andere Sparten in den Blick nehmen, welche Sparten will die BaFin genauer prüfen, und welche Maßstäbe wird die BaFin dabei ansetzen?

Bislang hat die BaFin ihren Schwerpunkt auf die Sparte Lebensversicherung, und zwar kapitalbildende Produkte im Sinne des o. g. Merkblatts, gelegt. Die BaFin wird Anbieter und Produkte einzelner Sparten der Schaden-/Unfall-Versicherung sowie der Sparte Krankenversicherung in den Blick nehmen. Um welche Anbieter es sich dabei konkret handeln wird, ist derzeit noch in Prüfung.

Auch hier gelten wohlverhaltensaufsichtliche Vorgaben, insbesondere zum Produktfreigabeverfahren und zur Vertriebsvergütung. Die BaFin wird insoweit die gesetzlichen Vorgaben, unter Berücksichtigung der Arbeiten der europäischen Versicherungsaufsichtsbehörde EIOPA, mit Blick auf sparten- und produktspezifische Besonderheiten näher auslegen und in angemessener Weise einen geeigneten risikoorientierten Aufsichtsansatz entwickeln.

5. Welche Rolle sieht die BaFin für Aktuare im Rahmen der wohlverhaltensaufsichtlichen Prüfung von Versicherungsprodukten?
  - a) Welche konkreten Anforderungen stellt die BaFin in diesem Zusammenhang an die Aktuare?
  - b) Welche Rolle spielt die BaFin selbst, beispielsweise durch Audits oder Kommunikation mit den Aktuaren, bei der Überwachung der Einhaltung dieser Anforderungen?

Die Fragen 5 bis 5b werden gemeinsam beantwortet.

Die Aufsichtstätigkeit der BaFin richtet sich zunächst auf die Unternehmen und deren Prozesse zum Produktfreigabeverfahren. Dabei hat die BaFin zu ihrer Auslegung der gesetzlichen Anforderungen Hinweise in dem o. g. Merkblatt gegeben. Welche konkreten Personen mit welcher konkreten Qualifikation diese Anforderungen im Unternehmen umsetzen, ist zunächst Sache der Unternehmen, solange gewährleistet ist, dass sie die notwendigen Kenntnisse haben, um die Produkte zu verstehen. Allerdings sind für die Umsetzung der Anforderungen insbesondere vertiefte aktuarielle bzw. finanzmathematische Kenntnisse erforderlich, so dass in den Unternehmen regelmäßig auch Aktuare eingebunden sind, mit denen die BaFin bei ihren Prüfungen auch in einen Austausch eintritt. Insofern ist die aufsichtliche Erwartungshaltung, dass sich die Aktuare der Unternehmen aktiv beteiligen. Spezifische gesetzliche Anforderungen für Aktuare (analog zu den Vorschriften für den Verantwortlichen Aktuar) gibt es im Rahmen der Wohlverhaltensaufsicht nicht.

6. Da die BaFin auf der Jahreskonferenz der Versicherungsaufsicht ebenfalls angekündigt hat, Vorschläge zum Bürokratieabbau vorzulegen,
  - a) welche Berichtspflichten in Solvency II (einschließlich Level zwei und drei) können aus Sicht der BaFin entfallen,

Die BaFin nutzt das derzeitige Momentum (Diskussionen zu Level 2 und 3 im Rahmen des Solvency II-Reviews), um Berichtspflichten aus Solvency II zu reduzieren. Hierzu wurden bereits erste konkrete Vorschläge zur Streichung einzelner Quantitative Reporting Templates sowie Vorschläge zur Reduzierung der Berichtsfrequenz bei einzelnen Templates an die europäische Versicherungsaufsichtsbehörde EIOPA übermittelt. Diese finden Eingang in die Vorschläge, die EIOPA derzeit entwickelt.

Die BaFin steht darüber hinaus mit dem Gesamtverband der Versicherer im fachlichen Austausch und wird ggf. weitere Vorschläge in den europäischen Diskussionsprozess einbringen. Dies gilt auch hinsichtlich möglicher Vorschläge bezüglich der sogenannten narrativen Berichte. Hier stehen die Überlegungen noch am Anfang.

- b) an welchen konkreten Stellen kann bestehende Finanzmarktregulierung aus Sicht der BaFin entschlackt werden,

Die Versicherungsaufsicht hat verschiedene Vorschläge zur Entbürokratisierung gemacht, die in den Regierungsentwurf eines Zweiten Zukunftsfinanzierungsgesetzes aufgenommen wurden, der sich derzeit im parlamentarischen Verfahren befindet. Diese Vorschläge betreffen:

- Wegfall der Anzeigepflichten zum Erwerb von Beteiligungen und Anlagen bei verbundenen Unternehmen (Aufhebung des § 47 Nummer 11 bis 12 des Versicherungsaufsichtsgesetzes – VAG)

- Abschaffung der Vorlagepflicht der allgemeinen Versicherungsbedingungen (AVB) für Pflichtversicherungen in der Schaden- und Unfallversicherung (Aufhebung des § 47 Nummer 13 VAG)
- Streichung der Vorlagepflicht für die Berechnung der Deckungsrückstellung von Renten in der Allgemeinen Haftpflichtversicherung, der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung, der Kraftfahrt-Unfallversicherung sowie der Allgemeinen Unfallversicherung ohne Rückgewähr (Änderung des § 162 VAG und § 1 der Aktuarverordnung)
- Wegfall des Inhaberkontrollverfahrens bei Erwerb einer bedeutenden Beteiligung an einer Versicherungsholding (Änderung des § 293 Absatz 1 VAG).

Auch ansonsten bringt sich die BaFin mit konkreten Entbürokratisierungsvorschlägen weiter ein.

- c) wie können neue Rechtsakte wie beispielsweise die Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Versicherungsunternehmen (IRRD) oder die europäische KI (künstliche Intelligenz)-Verordnung nach Ansicht der BaFin schlank und effizient ausgestaltet werden?

Die Verantwortung für die Ausgestaltung von Rechtsakten der Europäischen Union (EU) liegt beim Europäischen Gesetzgeber. Im Rahmen ihres Mandates wirkt die BaFin an der europäischen Rechtssetzung mit. In diesem Zusammenhang achtet sie auf eine schlanke und effiziente Ausgestaltung. Konkrete Beispiele wie die Versicherungsaufsicht im Rahmen ihrer Zuständigkeit zum Bürokratieabbau beiträgt, sind beispielsweise in der Antwort zu den Fragen 6a und 6b ersichtlich.

7. Wie haben sich nach Kenntnis der Bundesregierung die Vermittlerprovisionen für kapitalbildende Produkte im Neugeschäft in den letzten zehn Jahren entwickelt (bitte nach Vermittlertyp, z. B. freie Vermittler, gebundene Vermittler, aufschlüsseln)?
8. Wie haben sich nach Kenntnis der Bundesregierung die (aufgeschobenen) Abschlussprovisionen bei kapitalbildenden Produkten in Relation zur Beitragssumme (bitte möglichst granulare Statistiken, z. B. Median, Quartile o. Ä.) in den letzten zehn Jahren entwickelt?
9. Wie haben sich nach Kenntnis der Bundesregierung die (aufgeschobenen) Abschlussprovisionen bei kapitalbildenden Produkten in Relation zum Vermittlertyp (bitte möglichst granulare Statistiken, z. B. Median, Quartile o. Ä.) in den letzten zehn Jahren entwickelt?

Die Fragen 7 bis 9 werden gemeinsam beantwortet.

Der Bundesregierung und der BaFin liegen keine belastbaren Daten zur Entwicklung der erbetenen Informationen in den letzten zehn Jahren vor. Insbesondere bestehen insoweit keine gesetzlichen Berichtspflichten der durch die BaFin beaufsichtigten Unternehmen.

Gestützt auf durchgeführte Abfragen zur Vergütungspraxis der Lebensversicherungsunternehmen für die Vermittlung ihrer kapitalbildenden Lebensversicherungsprodukte (im Sinne des Merkblatts 01/2023) im Neugeschäft in den Jahren 2018 und 2021 kann die BaFin die aus den nachfolgenden Tabellen ersichtlichen Angaben machen:

Neugeschäft 2018<sup>1</sup>

	<b>Vermittler gesamt</b>	<b>Ausschließ- lichkeitsvermittler</b>	<b>Mehrfach- vermittler</b>	<b>Makler</b>	<b>Angestellter Außendienst</b>
Beitragssumme	76,52 Mrd.	41,90 Mrd.	7,88 Mrd.	20,26 Mrd.	5,79 Mrd.
C.1. Aufwendungen für Vermittler zur Vergütung des Vermittlungserfolges („Abschlussprovisionen“)					
75 %-Quantil	3,73 %	3,24 %	4,49 %	3,87 %	2,12 %
Median	2,81 %	2,81 %	3,64 %	3,09 %	1,82 %
25 %-Quantil	2,00 %	2,43 %	2,52 %	1,95 %	0,86 %
gew. Mittel	3,15 %	3,01 %	4,05 %	3,29 %	2,34 %
C.1.1. Aufwendungen nach C.1. die nicht aufgeschoben ausgezahlt werden (z. B. einmalige Abschlussprovisionen)					
75 %-Quantil	2,93 %	2,80 %	3,91 %	3,36 %	2,03 %
Median	2,41 %	2,42 %	2,86 %	2,34 %	1,64 %
25 %-Quantil	1,64 %	2,00 %	2,02 %	1,68 %	0,75 %
gew. Mittel	2,44 %	2,25 %	3,27 %	2,56 %	2,24 %
C.1.2. Aufwendungen nach C.1. die nicht unter C.1.1. fallen (z. B. laufende oder aufgeschobene Abschlussprovisionen)					
75 %-Quantil	0,71 %	0,69 %	1,04 %	0,76 %	0,13 %
Median	0,16 %	0,34 %	0,23 %	0,15 %	0,01 %
25 %-Quantil	0,00 %	0,05 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
gew. Mittel	0,71 %	0,76 %	0,79 %	0,73 %	0,10 %
C.2. Aufwendungen für Vermittler als sonstige Vergütung für über den Vermittlungserfolg hinausgehende Leistungen (z. B. Bestandspflege, Bestandsverwaltung, Beratungs- und Betreuungsleistungen)					
75 %-Quantil	1,01 %	0,79 %	1,13 %	0,95 %	2,08 %
Median	0,34 %	0,26 %	0,35 %	0,28 %	0,61 %
25 %-Quantil	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,09 %
gew. Mittel	0,63 %	0,63 %	0,63 %	0,57 %	0,94 %

<sup>1</sup> Für die Abfrage zum Neugeschäft des Jahres 2018 wurde neben den o. g. Vertriebswegen noch gesondert nach dem Vertriebsweg „Gruppenversicherung“ unterschieden. Der Vertriebsweg Gruppenversicherung ist zur besseren Vergleichbarkeit mit den Werten für das Neugeschäft des Jahres 2021 in der obigen Tabelle bei den Vertriebswegen nicht aufgeführt (wohl aber in der Spalte „Vermittler gesamt“ berücksichtigt).

## Neugeschäft 2021

	<b>Vermittler gesamt</b>	<b>Ausschließ- lichkeitsvermittler</b>	<b>Mehrfach- vermittler</b>	<b>Makler</b>	<b>Angestellter Außendienst</b>
Beitragssumme	97,89 Mrd.	51,73 Mrd.	13,90 Mrd.	24,38 Mrd.	7,88 Mrd.
C.1. Aufwendungen für Vermittler zur Vergütung des Vermittlungserfolges („Abschlussprovisionen“)					
75 %-Quantil	3,85 %	3,38 %	4,85 %	4,01 %	2,62 %
Median	2,97 %	2,95 %	3,83 %	3,11 %	1,84 %
25 %-Quantil	1,99 %	2,64 %	2,73 %	1,83 %	0,64 %
gew. Mittel	3,31 %	3,08 %	4,08 %	3,54 %	2,75 %
C.1.1. Aufwendungen nach C.1. die nicht aufgeschoben ausgezahlt werden (z. B. einmalige Abschlussprovisionen)					
75 %-Quantil	3,28 %	3,03 %	4,01 %	3,42 %	2,42 %
Median	2,59 %	2,51 %	3,35 %	2,76 %	1,84 %
25 %-Quantil	1,79 %	1,95 %	2,46 %	1,65 %	0,63 %
gew. Mittel	2,59 %	2,26 %	3,47 %	2,76 %	2,72 %
C.1.2. Aufwendungen nach C.1. die nicht unter C.1.1. fallen (z. B. laufende oder aufgeschobene Abschlussprovisionen)					
75 %-Quantil	0,50 %	0,66 %	0,62 %	0,71 %	0,13 %
Median	0,20 %	0,28 %	0,39 %	0,14 %	0,02 %
25 %-Quantil	0,00 %	0,12 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
gew. Mittel	0,72 %	0,82 %	0,61 %	0,78 %	0,04 %

	Vermittler gesamt	Ausschließlich- keitsvermittler	Mehrfach- vermittler	Makler	Angestellter Außendienst
C.2. Aufwendungen für Vermittler als sonstige Vergütung für über den Vermittlungserfolg hinausgehende Leistungen (z. B. Bestandspflege, Bestandsverwaltung, Beratungs- und Betreuungsleistungen)					
75 %-Quantil	1,02 %	0,72 %	1,11 %	0,86 %	1,36 %
Median	0,37 %	0,36 %	0,51 %	0,24 %	0,65 %
25 %-Quantil	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,39 %
gew. Mittel	0,65 %	0,63 %	0,60 %	0,67 %	0,75 %

Es werden stets die mit jährlich 3 % diskontierten Aufwendungen an Vermittler betrachtet und ins Verhältnis zur undiskontierten Beitragssumme gesetzt. Als Beitragssumme wird die im Neugeschäft für die gesamte Vertragslaufzeit vermittelte vertragliche Beitragssumme (ohne zukünftige Dynamikerhöhungen und ohne Annahme, dass der Vertrag vorzeitig beendet werden könnte) zugrunde gelegt. Dabei bedeutet:

„Vermittler gesamt“: die vier (2021) bzw. fünf (2018) aufgezeigten Vertriebswege vertriebswegübergreifend umfassend

„Ausschließlichkeitsvermittler“: Ausschließlichkeitsvertrieb, der ausschließlich für das Versicherungsunternehmen tätig ist

„Mehrfachvermittler“: Mehrfachvermittler, die für mehr als nur ein Versicherungsunternehmen tätig sind

„Makler“: Versicherungsmakler

„Angestellter Außendienst“: angestellter vermittelnd tätiger Außendienst

„gew. Mittel“: anhand der Beitragssumme gewichteter Durchschnitt

Für die Interpretation der o. g. Daten wird unterstellt, dass entsprechende Zahlungen laufend und nicht sofort ausgezahlt werden. Sonstige Aufwendungen zur Vertriebsunterstützung und etwaige Rückvergütungen von Fondsgesellschaften sind nicht berücksichtigt. Die zur Bezeichnung der Vergütung/Aufwendungen verwendeten Kürzel (C.1, C.1.1., C.1.2. und C.2.) entsprechen den im Rahmen der durchgeführten Abfragen und des veröffentlichten Datenmaterials (vgl. Website der BaFin, Datenmaterial) verwendeten Kürzeln.

10. Da die Bundesregierung laut der Allgemeinen Ausrichtung des Europäischen Rats zur EU Kleinanlegerstrategie ein mögliches Provisionsverbot verhindern kann,
  - a) wie beurteilt die Bundesregierung die laufenden Diskussionen im Trilog diesbezüglich, und könnte von der Entscheidung des Rats noch abgewichen werden,

Die Trilogverhandlungen zur EU-Kleinanlegerstrategie haben noch nicht begonnen. Daher ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht absehbar, welche Regelungen für Zuwendungen und Provisionen in dem nach dem Trilog zwischen Rat, Europäischer Kommission und Europäischem Parlament geeinten Rechtstext enthalten sein werden.

- b) besteht aus Sicht der Bundesregierung die Gefahr, dass delegierte Rechtsakte und technische Regulierungsstandards die grundsätzliche Abkehr vom generellen Provisionsverbot konterkariert werden könnte, ggf. durch Ermächtigungen der EU-Kommission auf Level 2,

Die Bundesregierung hat sich in ihrer Positionierung zur Kleinanlegerstrategie auf europäischer Ebene gegen zu weitreichende Level-2-Ermächtigungen ausgesprochen. Es ist derzeit nicht absehbar, wie als Ergebnis der Trilogverhand-

lungen die Level-2-Ermächtigungen in Zusammenspiel mit den Level-1-Vorgaben ausgestaltet sein werden.

- c) ist es aus Sicht der Bundesregierung im Zuge der nationalen Umsetzung der Kleinanlegerstrategie denkbar bzw. europarechtlich zulässig, dass nationale Maßnahmen ergriffen werden können, um Provisionen zu verbieten oder zu deckeln?

Ob bzw. inwieweit im Zuge der nationalen Umsetzung der EU-Kleinanlegerstrategie nationale Maßnahmen ergriffen werden könnten, um Provisionen zu verbieten oder zu deckeln, ist angesichts der noch nicht aufgenommenen Trilogverhandlungen zurzeit nicht absehbar.

Im Anwendungsbereich der derzeit geltenden EU-Versicherungsvertriebsrichtlinie (IDD) und Finanzmarktrichtlinie (MiFID) ist ein provisionsgestützter Vertrieb grundsätzlich möglich. Die IDD räumt den Mitgliedstaaten allerdings die Option ein, Provisionszahlungen zu verbieten. Die Entscheidung über die Zulässigkeit von Provisionszahlungen liegt insoweit bei den Mitgliedstaaten. Die Anforderungen an die Einführung eines nationalen Provisionsverbots im Bereich der MiFID sind höher als im Bereich der IDD, da der MiFID das Prinzip der Vollharmonisierung zugrunde liegt.

In der Allgemeinen Ausrichtung des Rates zur EU-Kleinanlegerstrategie ist im Bereich der MiFID indes ein ausdrückliches Wahlrecht zugunsten der Einführung von Provisionsverboten durch die Mitgliedstaaten vorgesehen worden (siehe Artikel 24a Absatz 8a MiFID-E). Die Bundesregierung hat sich auf europäischer Ebene gegen die Einführung dieses nationalen Wahlrechts ausgesprochen, da dieses vom Grundprinzip der Vollharmonisierung wertpapierhandelsrechtlicher Vorschriften in der MiFID abweichen und einer Zersplitterung der Kapitalmärkte in der EU Vorschub leisten würde.

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.*