

## **Zukunft des Verbots der Gewährung von Sondervergütungen und der Schließung von Begünstigungsverträgen**

Der Verband Deutscher Versicherungsmakler e.V. (VDVM) ist die Spitzenorganisation der deutschen Qualitätsversicherungsmakler mit über 630 Mitgliedsunternehmen, die etwa 12.000 Mitarbeiter beschäftigen. Wir begrüßen es, daß die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht ein Konsultationsverfahren unter dem Aktenzeichen 04/2012; VA 31-I 4318-2012/0002 zur Zukunft des Verbotes der Gewährung von Sondervergütungen und der Schließung von Vergünstigungsverträgen durchführt. Gern nehmen wir dazu Stellung.

### **I. Keine einheitliche Sichtweise der Bundesbehörden**

Die historischen Gründe für die Schaffung des sogenannten Provisionsabgabeverbotes sind hinreichend bekannt. Insbesondere sollte ein stetiger Anstieg der Vermittlungsprovision durch eine Abgabepflicht entgegengewirkt werden. Ob und wie weit das Provisionsabgabeverbot noch trägt, ist, wie in der einleitenden Bemerkung zum Konsultationsverfahren aufgeführt, seit einiger Zeit heftig umstritten. Unser Verband selbst ist in 2008/2009 bereits ein „Opfer“ einer nichteinheitlichen Sichtweise auf das Provisionsabgabeverbot geworden. Zum damaligen Zeitpunkt haben wir Wettbewerbsleitlinien konzipiert, die im Gegensatz zu den Wettbewerbsleitlinien der Versicherungswirtschaft mehr an den Belangen der Versicherungsmakler ausgerichtet worden sind. Diese Wettbewerbsleitlinien sollten auch einen Hinweis auf das bestehende Provisionsabgabeverbot enthalten. Die aus den GDV- bzw. BVK-Wettbewerbsleitlinien wortgleich entnommene Bestimmung war etwa drei Jahre vorher dem GDV und BVK noch vom Bundeskartellamt genehmigt worden. Zu unserer Überraschung hat das Bundeskartellamt diese Formulierung in unseren Wettbewerbsleitlinien dann aber als nicht mehr genehmigungsfähig eingestuft. Dabei half auch die Anforderung einer schriftlichen Stellungnahme Ihres Hauses nicht weiter; das Bundeskartellamt beharrte auf seiner Auffassung zur Unwirksamkeit des Provisionsabgabeverbotes. Wir haben dann auf den entsprechenden Hinweis auf das Provisionsabgabeverbot in unseren Leitlinien verzichtet.

### **II. Europäische Ebene**

Betrachtet man das Provisionsabgabeverbot von europäischer Ebene, ist festzustellen, daß bis auf die Bundesrepublik Deutschland kein anderer der 27 EU-Staaten ein staatliches Provisionsabgabeverbot kennt. In den Niederlanden gab es ein derartiges Verbot einmal. Um

den Jahrtausendwechsel entfiel es jedoch, ohne daß der Versicherungsmarkt in den Niederlanden, der sowohl Makler als auch Agenten kennt, hiervon nachhaltig tangiert worden ist. Vielmehr hat eine Jahre später durchgeführte Wettbewerbsuntersuchung in den Niederlanden ergeben, daß sich trotz Aufhebung des Provisionsabgabeverbots keine gravierenden Änderungen bei der Vergütung feststellen ließen. Unterstellt man einmal, daß die Verbraucher in den anderen EU-Staaten einen vergleichbaren Wissens- und Kenntnisstand wie Verbraucher in der Bundesrepublik Deutschland haben, läßt sich aus unserer Sicht die Rechtfertigung des Provisionsabgabeverbots mit dem Allgemeininteresse - und hier speziell mit dem Verbraucherinteresse – nur schwer begründen.

Die EU hat auch im Rahmen einer Wettbewerbsuntersuchung für gewerbliche und großindustrielle Risiken, deren Abschlußbericht im Jahr 2007 vorgelegt wurde, aufgezeigt, daß das Provisionsabgabeverbot den Wettbewerb nicht fördere, sondern tendenziell eher beschränke. Nimmt man die Situation in den anderen EU-Staaten als eine Art Vergleichsmaßstab, so wird deutlich, daß das Allgemeininteresse – und hier speziell des Verbraucherschutzes – nicht derart überwiegt, daß gemessen an Artikel 12 Absatz 1 des Grundgesetzes eine Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit und des Wettbewerbs zu rechtfertigen wäre. Wir haben deshalb auch gewisse Zweifel, ob sich das Provisionsabgabeverbot in der bisherigen Form mit den höherrangigen Normen – speziell dem EU-Kartellrecht – ohne weiteres vereinbaren läßt. Es ist festzustellen, daß die Frage der Beurteilung von derartigen Verbotsnormen natürlich geänderten Wertungen im Zeitlauf unterliegt. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß wir in der Bundesrepublik Deutschland früher eine Zugabenverordnung hatten, die im Laufe der Zeit ihre Berechtigung verloren hat.

### **III. Fehlanreize durch den Wegfall des Provisionsabgabeverbots?**

In Ihrer Verlautbarung zur Konsultation wird angesprochen, ob und inwieweit durch die Möglichkeit der Weitergabe der Provision an den Versicherungsnehmer ein Fehlanreiz zum Abschluß von für den Versicherungsnehmer unvorteilhaften Verträgen geschaffen werde. Hierzu ist anzuführen, daß aus unserer Sicht wirksamer Verbraucherschutz den Verbraucher in die Lage versetzen soll, eigenverantwortlich Entscheidungen zu treffen. Es kann nicht Aufgabe des Staates sein, den Bürger im Sinne eines „Nanny State“ zu bevormunden. Dies setzt voraus, daß der Bürger – hier der Versicherungsnehmer – in die Lage versetzt wird, sachgerechte Entscheidungen zu treffen. Mit den im Versicherungsrecht bereits vorliegenden Informationen, speziell dem Produktinformationsblatt im Lebensversicherungsbereich, liegen dem Kunden die wirklich wichtigen Punkte für den Abschluß einer Lebensversicherung vor. Ein noch weitergehender Schutz in Form des Provisionsabgabeverbots erscheint daher entbehrlich. Den Kunden schützt der Staat ja auch dann nicht, wenn er beispielsweise beim Kauf eines Neuwagens unterschiedliche Rabatte heraushandelt und evtl. ein zu großes Auto oder den nicht passenden PKW kauft. Auf die Versicherungsvermittlung bezogen gilt

es, Fehlanreizen durch noch bessere Produktinformationsblätter entgegenzuwirken; allein zur Vermeidung von Fehlanreizen bedarf es der Aufrechterhaltung des Provisionsabgabeverbotes nicht.

Im Lichte der vorstehenden Ausführungen meinen wir, daß bei europäischer Betrachtung und unter Verbraucherschutzinteressen die Aufrechterhaltung des Provisionsabgabeverbotes nicht zwingend ist.

#### **IV. Provisionsabgabeverbot ist nur ein Steinchen im Mosaik!**

Die Berücksichtigung nur der vorgenannten Aspekte würde jedoch ein schiefes Bild zeichnen, weil das Provisionsabgabeverbot eben nicht beziehungslos im Versicherungsmarkt steht, sondern in einer Vielzahl von anderen Regelungen eingebettet ist. Bevor wir hierauf eingehen, sei noch einmal kurz auf die Grundstruktur der Vergütung im Bereich der Versicherungsvermittlung und -beratung eingegangen.

Das Courtage- und damit auch das Provisionssystem werden von uns als sogenannte mechanische Vergütungssysteme gekennzeichnet. Bei diesem System gibt es keine individuelle Abrechnung des Aufwandes für den einzelnen Kunden, sondern vielmehr bestimmen verschiedene Parameter im Zusammenhang mit einem bestimmten Prozent- oder Promillesatz die Vergütung. So ist im Sachversicherungsbereich in der Regel die Prämienhöhe maßgeblich für die Bemessung der Courtage bzw. Provision, die einen bestimmten Prozentsatz der Prämie darstellt. Hierbei handelt es sich gerade im Kompositbereich regelmäßig um eine durchlaufende, also jährlich wiederkehrende Vergütung in Form der Courtage, die sowohl die Vermittlungs- als auch die Betreuungsdienstleistung des Versicherungsmaklers abdeckt. Dieses System korrespondiert damit, daß die Dienstleistung des Versicherungsmaklers eine auf Dauer angelegte Dienstleistung (und zwar höherer Art) ist, die sich in einer kontinuierlichen Betreuung des Kunden widerspiegelt.

Die Courtage (und auch die Provision) als erfolgsabhängige Vergütung für die Vermittlung und Betreuung hat für den Kunden den Vorteil, daß er für eine bloße Beratung, die zu keinem Abschluß führt, auch keine Vergütung zu zahlen hat. Das heißt: Der Kunde kann verschiedene Versicherungsmakler bzw. Versicherungsvertreter zunächst „testen“ und geht - solange es nicht zum Abschluß einer Versicherung kommt - kein finanzielles Risiko ein.

Beim mechanischen Vergütungssystem Courtage (und auch Provision) zahlt der Versicherungsnehmer gerade nicht den individuellen Preis, also den Preis, den sein Abschluß gerade verursacht hat, sondern einen pauschalierten Preis. Dabei ist es völlig klar, daß von der Tendenz her hoch dotierte Abschlüsse etwa im Lebensversicherungsbereich andere Bereiche, die sich so ohne weiteres für den Vermittler nicht lohnen, quersubventionieren. Würde man diese Quersubventionierung aufheben, also den individuellen Aufwand abrechnen,

käme man bei einer ausführlichen Beratung über Deckungsumfang, Ausschlüsse und Einschlüsse ganz besonderer Risiken und Gefahren bei einer Haftpflichtversicherung für ca. 60 Euro Versicherungsprämie zu einem Zeitaufwand von einer Stunde. Unterstellt man einmal einen Stundensatz von (nur) 80 – 120 Euro zuzüglich Mehrwertsteuer für einen qualifizierten Versicherungsmakler bzw. Versicherungsberater, wird deutlich, daß der Beratungspreis den Produktpreis bei weitem übersteigt. Wir sehen nicht, daß einfache Konsumenten Willens und vor allen Dingen finanziell in der Lage sind, sich dann auch noch eine werthaltige Beratung leisten zu können.

Wir haben die Wirkung von unterschiedlichen Vergütungssystemen und auch die Vorteile des mechanischen Vergütungssystems mit seiner Risikoausgleichs und Pufferfunktion gerade für den Schadenfall ausführlich dargelegt und fügen als **Anlage 1** diese **Veröffentlichung – Courtage vs. Honorar – Zeitgeist ist nicht immer Erfolgsgarant** für Sie bei.

Bei dieser Ausgangslage würde der Wegfall des Provisionsabgabeverbots letztendlich – und alle einschlägigen Veröffentlichungen von Verbraucherschutzverbänden etc. belegen dies – dazu führen, daß Kunden von ihrem Versicherungsvermittler, sei es Makler oder Versicherungsvertreter, die Abgabe der Vergütung fordern können, wobei sich realistischerweise diese Forderungen auf ganz bestimmte Bereiche fokussieren würden. Wahrscheinlich würde kein Verbraucher auf die Idee kommen, in dem vorher erwähnten Haftpflichtversicherungsbeispielsfall seinen Vermittler (der für den Abschluß einer derartigen Versicherung, z. B. 20 Euro Courtage oder Provision erhält!) zur Abgabe von 5 oder 10 Euro aufzufordern, wenn der Vermittler ihn zuvor voll umfänglich beraten hat. Vielmehr wird sich die Forderung nach Provisionsabgabe auf die Bereiche fokussieren, in denen der Versicherungsnehmer bzw. Interessent das Gefühl hat, er würde mit dem Abschluß seines Vertrages andere Bereiche quer subventionieren. Würde dann der Vermittler in diesem Bereich Courtagen bzw. Provisionen an den Versicherungsnehmer abgeben, ist klar erkennbar, dass dies - will der Vermittler sein Einkommensniveau halten - zu einer Verteuerung der übrigen Vermittlungs- und Beratungsleistungen führen wird bzw. muss. Insofern ist es aus unserer Sicht sehr wichtig festzuhalten, daß es realistischer Weise durch den Wegfall des Provisionsabgabeverbotes nicht für alle Verbraucher preiswerter werden kann. Nur diejenigen würden von einem Wegfall des Provisionsabgabeverbotes profitieren, die großvolumige und dementsprechend mit höheren Courtage- und Provisionen ausgestattete Verträge abschließen wollen. Gerade diejenigen also, die auch eine höhere Belastung mit Vermittlungs- und Betreuungsentgelten verkraften könnten, entzögen sich damit einer gewissen „Solidarität“. Verbraucher mit niedrigvolumigen Versicherungsverträgen, die überdies noch beratungsintensiv sind, müßten höhere Preise zahlen.

Im Übrigen ist anzumerken, daß der einzelne Vermittler auch nur sehr geringe Chancen hat, dem Begehren nach Provisionsabgabe, gerade bei hochvolumigen Verträgen, ein klares „Nein“ entgegen zu setzen. Eher wahrscheinlich ist, dass ein Kunde, der bereits eine voll-

ständige Beratung erhalten hat, zu einem anderen Vermittler gehen und dort als informierter Kunde auftreten würde, dessen Entscheidung mehr oder weniger bereits vorgegeben ist. Bei dem neuen Vermittler würden damit nur geringe Beratungsdienstleistungen und Akquisekosten ausgelöst. Ein Vermittler, der einen wohl informierten und beratenen Kunden vor sich hat, der sogar auf ihn zukommt, hätte damit nachvollziehbarerweise eine deutlich höhere Bereitschaft zur Provisionsabgabe. Eine der Folgen des Wegfalls des Provisionsabgabeverbotes wäre vor dem Hintergrund des vorstehend geschilderten Vorgehens, daß Versicherungsvermittler generell versuchen könnten, mit ihrer Beratungsdienstleistung nicht allzuweit in Vorlage zu gehen, um einem wohlinformierten Kunden das Abspringen und den Wechsel zur Konkurrenz so schwer wie möglich zu machen.

#### **V. Freiheit der Preisgestaltung auf beiden Seiten erforderlich**

Mit einer Aushöhlung des mechanischen Vergütungssystems der Courtage und Provision bei Wegfall des Provisionsabgabeverbotes könnten unsere Verbandsmitglieder - und wohl die Versicherungsmakler und Versicherungsvertreter allgemein – leben, vorausgesetzt ihnen würde im Sinne der Waffengleichheit ebenfalls die Möglichkeit eingeräumt, wie der Kunde in die Preisgestaltung zu ihren Gunsten einzugreifen. Dies würde bedeuten, daß dann für eine Beratung und Vermittlung einer Privathaftpflichtversicherung der Versicherungsvermittler, egal ob Makler oder Versicherungsvertreter, die Möglichkeit haben müsste, eine auskömmliche Vergütung zu fordern. Reicht die in das Produkt einkalkulierte Provision oder Courtage nicht aus, müsste der Versicherungsmakler in der Lage sein, zusätzlich eine Vergütung vom Kunden – in rechtlich zulässiger Weise - fordern zu können. In diesem Zusammenhang ist es unerheblich, ob wir sie eine Vermittlungsvergütung oder ein Honorar nennen.

Die Freiheit des Kunden, mit dem Versicherungsvermittler allgemein und speziell dem Versicherungsmakler, die Höhe der Vergütung zu bestimmen, setzt aus unserer Sicht – auch unter verfassungsrechtlichen Aspekten – zwingend voraus, daß der andere Vertragspartner, hier also der Versicherungsvermittler, ebenfalls die rechtliche Möglichkeit haben muss, den Preis für seine Vermittlungs- und Betreuungsleistung zu verhandeln. Diese Möglichkeit ist den Versicherungsvermittlern jedoch bisher vorenthalten worden. Allein der Versicherungsmakler ist nach § 34d Abs. 1 GewO in eingeschränktem Umfang befugt, vom Kunden auch ein Honorar zu nehmen. Versicherungsvertretern steht diese Möglichkeit nicht einmal in diesem eingeschränkten Bereich zur Verfügung. Die aktuelle politische Diskussion, hier speziell das 10-Punkte-Papier von Frau Aigner aus dem Verbraucherschutzministerium und der SPD-Entwurf zur Honorarberatung, zeigt deutlich auf, daß die Versicherungsvermittler bildlich gesprochen im Turm der Provision und Courtage gefangen gehalten werden sollen und man ihnen gerade bei einem Wegfall des Provisionsabgabeverbotes die wettbewerbsrechtliche Gleichbehandlung versagt. Insofern besteht, um es mit den einschlägigen Formu-

lierungen auf EU-Ebene zu sagen, bei Wegfall des Provisionsabgabeverbotes kein sogenanntes „equal level playing field“ für die Versicherungsvermittler, wenn sie in der Festsetzung der Vergütung nach Art und Höhe nicht auch gegenüber dem Versicherungsnehmer frei sind. Das Provisionsabgabeverbot in seiner bisherigen Form ist aus unserer Sicht quasi wie bei kommunizierenden Röhren untrennbar mit der Provision und Courtage als mechanisches Vergütungssystem verbunden.

## **VI. Conclusio**

Im Lichte der vorstehenden Ausführungen warnen wir ausdrücklich davor, daß Provisionsabgabeverbot in seiner bisherigen Form ersatzlos entfallen zu lassen ohne den anderen Marktbeteiligten - also den Versicherungsvermittlern - bei ihrer auch durch das Grundgesetz geschützten wirtschaftlichen Betätigung die Freiheit der Festsetzung der Vergütung nach Höhe und Art vor zu enthalten. Aus der Sicht unseres Verbandes besteht ein klares Junktum dahingehend, daß das Provisionsabgabeverbot nur dann entfallen darf, wenn zugleich den Versicherungsvermittlern die vollständige Freiheit der Wahl ihrer Vergütung nach Art und Umfang gestattet wird. Dies bedeutet: Für den Vermittler muss die Möglichkeit bestehen, eine Courtage bzw. Provision, ein echtes Honorar oder eine Kombination aus beidem zu nehmen. Daß ein solches Vorgehen der Vermittler mit der gebotenen Transparenz unterlegt sein muß, versteht sich von selbst.

Legt man diesen vorstehend aufgezeigten Maßstab an, wird deutlich, daß man auch bei anderen EU-Staaten, die ein staatliches Provisionsabgabeverbot nicht kennen, genau zu prüfen hat, ob und wie dort die Vermittler in Vergütungsfragen behandelt werden. In Ländern wie beispielsweise Dänemark und Finnland, in denen die Zahlung etwa einer Courtage nicht zulässig ist, der Makler also rein durch ein Honorar vom Kunden zu vergüten ist, erübrigt sich natürlich ein Provisionsabgabeverbot. Dass diese Märkte im Rahmen der Umsetzung eines derartigen „net quoting Prinzips“ massive Einbußen von unabhängigen Vermittlern zu verzeichnen hatten und damit das Angebot an unabhängiger Beratung und Vermittlung deutlich zurückgegangen ist, läßt sich unserer Auffassung nach gerade nicht als materielle Förderung des Verbraucherschutzes einordnen. Dieses Verschwinden unabhängiger Beratung gilt es in Deutschland zu verhindern!

Für Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit zur Verfügung.

### **Ihr Ansprechpartner**

Dr. Hans-Georg Jenssen  
Geschäftsführender Vorstand  
Tel.: 040-369820-0