

13. Januar 2023

**Stellungnahme des Verbands öffentlicher Versicherer¹
zum BaFin-Entwurf „Merkblatt zu wohlverhaltensaufsichtlichen
Aspekten bei kapitalbildenden Lebensversicherungsprodukten“ vom
31. Oktober 2022**

Executive Summary

Die aufsichtsrechtlichen Ziele der BaFin und ihr Streben, den Kundennutzen sowie den Schutz der Verbraucher sicher zu stellen, gilt es zu unterstützen. Folgerichtig nimmt der Verband öffentlicher Versicherer (VöV) gerne die Möglichkeit der Konsultation wahr und steht bereit, den weiteren Umsetzungsprozess konstruktiv zu begleiten. Vor allem im Hinblick auf eine transparente und nachvollziehbare Aufsichtsarbeit ist der Entwurf des „Merkblatts zu wohlverhaltensaufsichtlichen Aspekten bei kapitalbildenden Lebensversicherungsprodukten“ zu begrüßen. Auch der Verzicht auf die Nennung eines starren Provisionsrichtwertes und die damit einhergehende Anerkennung des Provisionsvertriebes ist positiv zu werten. Gleichwohl sind aus Sicht des Verbands öffentlicher Versicherer bei vier Teilaspekten des Merkblattes Nachbesserungen bzw. Klarstellungen notwendig:

- Erstens plädieren wir dafür, in dem Rundschreiben den Kundennutzen deutlich weiter zu fassen bzw. klarzustellen, dass sich die Anforderungen nicht auf klassische oder dazu vergleichbare Lebensversicherungen mit höheren Garantien beziehen. Die Rendite nach Kosten und Inflation ist nur einer von mehreren Faktoren, warum sich Verbraucher für ein entsprechendes Produkt entscheiden, und sie sollte zudem relativ im Vergleich zu anderen verfügbaren Produkten gesehen werden.

¹ Der 1911 gegründete Verband öffentlicher Versicherer (VöV) ist der Dachverband der öffentlichen Versicherungsunternehmen in Deutschland, der zehn Erstversicherungsgruppen mit regionalem Marktfokus vertritt. Als zweitgrößter Anbieter im deutschen Erstversicherungsmarkt mit Kapitalanlagen in Höhe von rund 144 Milliarden Euro erbringt die Gruppe einen substantiellen Beitrag für die europäische Wirtschaft. Auf Grundlage von nahezu 52 Millionen Versicherungsverträgen erfolgen jährliche Leistungszahlungen in Höhe von 18,4 Milliarden Euro an Ihre Kunden.

Die öffentlichen Versicherer beschäftigen rund 30.000 Mitarbeiter. Mit bundesweit 17.500 Geschäftsstellen der öffentlichen Versicherer, Sparkassen und weiteren Verbundpartnern bieten sie ihren Kunden Beratung und Versicherungsschutz in nahezu allen Versicherungssparten wie Kranken-, - Lebens-, Renten-, Kfz-, Haftpflicht- und Sachversicherung. Als dem Gemeinwohl verpflichtete Unternehmen und kompetente und verlässliche Partner vor Ort sind sie Ansprechpartner für Privatkunden aller Einkommensklassen und für kleine und mittelgroße Unternehmen. Der Verband repräsentiert die Interessen seiner Mitglieder auf nationaler und europäischer Ebene, mit Sitz in Berlin und Düsseldorf sowie seinem Verbindungsbüro in Brüssel.

- Zweitens sollte auf das Erfordernis von Stornoszenarien verzichtet werden. Upfront gezahlte Abschlussprovisionen sind verursachergerecht und entsprechen dem zeitlichen Anfall des Vermittleraufwandes; mit der gesetzlichen Stornohaftung ist zudem ein fairer Interessenausgleich sichergestellt.
- Drittens sollte der Abschnitt zu unterschiedlich hohen Aufwendungen für unterschiedliche Vertriebspartner/-wege überarbeitet werden. Die Praxis der unterschiedlich hohen Aufwendungen für unterschiedliche Vertriebspartner stellt keine verdeckte Querfinanzierung dar, sondern reflektiert lediglich die unterschiedlichen Kostenstrukturen der jeweiligen Vertriebswege.
- Viertens sollte das Merkblatt dahingehend ergänzt werden, dass von den LVU ausdrücklich verlangt wird, sich zu vergewissern, welche Provisionen von zwischengeschalteten Vertriebsgesellschaften an die nachgelagerten Vermittler gezahlt werden und inwieweit davon ein Fehlanreiz ausgehen könnte. Andernfalls könnte eine für den Kunden negative vertriebliche Anreizwirkung entstehen, da dann vergleichbare Produkte unterschiedlich hoch provisioniert werden könnten. Dies würde dem Kundeninteresse widersprechen.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die aufsichtsrechtlichen Ziele der BaFin und ihr Streben, den Kundennutzen und den Schutz der Verbraucher sicher zu stellen, gilt es zu unterstützen. Folgerichtig nimmt der Verband öffentlicher Versicherer (VöV) gerne die Möglichkeit der Konsultation wahr und steht bereit, den weiteren Umsetzungsprozess konstruktiv zu begleiten. Positiv zu vermerken ist, dass das Merkblatt die Zulässigkeit des Provisionsvertriebes betont und gleichzeitig auf die Nennung eines starren Provisionsrichtwertes verzichtet. Negative Entwicklungen am Versicherungsmarkt sind zu verhindern und einzelne (Kosten)-Ausreißer sollten effektiv angesprochen werden. Darauf sollte auch weiterhin der Fokus der Aufsicht liegen.

Was den Zeitraum der Veröffentlichung des Merkblattentwurfs anbelangt, möchten wir darauf hinweisen, dass vor dem Hintergrund der geplanten europäischen Kleinanlegerstrategie mit Veränderungen in der Regulierung von Versicherungsanlageprodukten auf EU-Ebene zu rechnen ist. Entsprechend könnten die im Merkblatt hinterlegten Anforderungen recht zeitnah überholt sein. Für die Lebensversicherungsunternehmen (LVU) hätte dies zur Folge, dass sie womöglich innerhalb kürzester Zeit zwei Mal zentrale Produktenwicklungs- und Geschäftsprozesse an die jeweilige (ggf. sogar sich widersprechende) Regulierung anpassen müssten. Insofern wäre es wünschenswert, wenn die europäischen Vorhabenplanungen in die weiteren Überlegungen der BaFin miteinfließen und unterschiedliche Regulierungen vermieden werden könnten.

Ebenfalls muss der generelle Anwendungsbereich des Merkblattes klarer ausdifferenziert werden. Einerseits beinhaltet es Produkte, die keinen Einzug in die PRIIP-Verordnung gefunden haben, während gleichzeitig vor allem die Ansparphase im Fokus der Guidelines steht. Dies betrifft insbesondere zertifizierte Produkte und die bAV. Letztere sind neben der PRIIP-Verordnung auch von den POG-Regelungen entbunden, während für zertifizierte Produkte zahlreiche Ausnahmen, aber auch Spezialanforderungen, existieren. Aus diesem Grund bedarf es zusätzlicher Klärstellungen, bspw. wie mit gesetzlichen Garantieranforderungen umzugehen ist.

Abschnitt C I.: Kundennutzen / positive Rendite nach Kosten und Inflation – Rendite nach Kosten und Inflation ist nur einer von unterschiedlichen Faktoren, den Kundennutzen darzustellen.

Für die BaFin ist der Kundennutzen vor allem dann erfüllt, wenn das Produkt mit einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit eine positive Rendite nach Kosten und oberhalb der langfristigen Inflationserwartung erreicht. Letztere wird aktuell entsprechend der EZB-Zielsetzung auf zwei Prozent veranschlagt, die BaFin räumt in einer Fußnote jedoch ausdrücklich ein, dass diese mittelfristig auch höher ausfallen könnte. Ausgenommen von dieser Renditeerwartungen werden lediglich Produkte gegen Einmalbeitrag. Weitere Kernmerkmale einer kapitalbildenden Lebensversicherung, wie beispielsweise die Absicherung biometrischer Risiken, werden im Merkblatt nicht weiter behandelt bzw. ausdrücklich als vernachlässigbar bezeichnet. Um jedoch den Kundennutzen einer kapitalbildenden Lebensversicherung angemessen beurteilen zu können, müssen sämtliche Produktdimensionen bedacht und in die Analyse mit einfließen. Eine einseitige Renditefokussierung würde dementsprechend deutlich zu kurz greifen. Dies gilt insbesondere als die BaFin in dem Merkblatt einerseits grundsätzlich alle Produkte in die Betrachtung einbezieht, andererseits sich aber ausdrücklich auf die entsprechenden Veröffentlichungen der EIOPA² bezieht, die sich jedoch lediglich auf fondsgebundene Lebensversicherungen und Hybridprodukte bezieht.

Selbstverständlich ist die Rendite ein wichtiger Bestandteil bei der Auswahlentscheidung über ein Lebensversicherungsprodukt. Gleichwohl spielen auch andere Faktoren eine zentrale Rolle. Beispielsweise wäre hier das nach wie vor stark ausgeprägte Sicherheitsbedürfnis vieler Kunden zu nennen, welches sich in Form von (optionalen) Beitragsgarantien oder der Absicherung des Langlebigkeitsrisikos

² [EIOPA: Supervisory statement on assessment of value for money of unit-linked insurance products under product oversight and governance 31.11.2021](#)

[EIOPA: Methodology to assess value for money in the unit-linked market. 31.10.2022](#)

(Garantie einer in der Rentenphase gleichbleibenden, lebenslangen Zahlung) niederschlägt.

Phasen temporär negativer Realrenditen hat es auch schon in der Vergangenheit gegeben; trotzdem gab es kontinuierlich eine starke Nachfrage nach Lebensversicherungen mit signifikanten Beitragsgarantieelementen, weil diese dem Sicherheitsbedürfnis vieler Kunden gerecht werden. Um diesen Wünschen der Kunden und damit auch ihrem Kundennutzen zu entsprechen, müssen die Sparbeiträge möglichst risikoarm angelegt werden. In diesem Zusammenhang entstehen Garantie- bzw. Risikominderungskosten, welche allerdings klar im Kontext der Erfüllung der Kundenbedürfnisse stehen. Folgerichtig ist die im Merkblatt festgeschriebene absolute Anforderung hinsichtlich der Rendite nach Kosten und Inflation nicht zielführend und sollte dahingehend angepasst werden, dass dies nur eine von mehreren Möglichkeiten darstellt, um den Kundennutzen abzubilden. Ein solches Vorgehen wäre ebenfalls kongruent mit dem zeitgleich veröffentlichten EIOPA-Methodenpapier, welches sich diesbezüglich auch deutlich flexibler darstellt und keine absoluten Renditeanforderungen formuliert.

Renditegesichtspunkte spielen im Zielmarkt der betrieblichen Altersversorgung ebenfalls eine eher untergeordnete Rolle. Dieser ist abzugrenzen vom Zielmarkt der Privatkunden. Das erste Interesse des Arbeitgebers (als Versicherungsnehmer) liegt insbesondere bei der sicheren Erfüllung der durch ihn zugesagten Leistung. Renditegesichtspunkte sind hier sekundärer Natur, werden aber durch die Wettbewerbssituation im Markt der betrieblichen Altersversorgung trotzdem angemessen berücksichtigt. Das zweite Interesse des Arbeitgebers liegt in einer für ihn auch auf arbeitsrechtlicher Ebene möglichst haftungsarmen Durchführung der betrieblichen Altersversorgung. Dazu ist eine dauerhafte intensive Beobachtung des Zielmarktes, wie die Lebensversicherungsunternehmen sie durchführen, unerlässlich.

Auch aus Kundenperspektive ist es sinnvoller, die Rendite nach Kosten und Inflation als relativen Maßstab zu verwenden. Letztendlich hängen die Eignung und der Nutzen eines Lebensversicherungsprodukts wesentlich auch davon ab, welche Renditen in dem jeweiligen Kapitalmarktumfeld alternative Produkte (Bankprodukte, Fonds etc.) bieten, die am jeweiligen Point of Sale angeboten werden. Eine absolute Renditeanforderung an Lebensversicherungen würde nicht nur Wettbewerbsungleichheit zwischen Anbietern erzeugen, sondern vor allem die Gefahr für vertriebliche Fehlansätze gegenüber den Kunden erhöhen.

Daher plädieren wir dafür, in dem Merkblatt den Kundennutzen deutlich weiter zu fassen sowie klarzustellen, dass sich die Anforderungen nicht auf klassische bzw. dazu vergleichbare Lebensversicherungen mit höheren Garantien und die betriebliche Altersversorgung beziehen.

Abschnitt C II 1: Kundennutzen und Storno / Frontlastigkeit von Abschlussprovisionen – Die Vergütungssystematik der Abschlussprovision ist kongruent mit dem notwendigen Aufwand.

Laut Merkblatt haben die LVU zu prüfen, ob und in welchem Umfang die in der Prämie einkalkulierten (frontlastigen) Abschluss- und Vertriebskosten einem angemessenen Kundennutzen gegenüberstehen, wie sich die Kosten bei der Prämienkalkulation auf die Vertragslaufzeit verteilen und welche Auswirkungen dies auf die Angehörigen des Zielmarktes hat. Auch das Thema Stornoquote wird adressiert (Stichwort Stornoszenarien). Sofern für den jeweiligen Produktzielmarkt damit zu rechnen ist, dass ein nennenswerter Teil der Verträge vorzeitig beendet/storniert wird, ist es aus Sicht der BaFin nicht mehr ausreichend, wenn nur diejenigen Produkte eine positive Realrendite erzielen, deren Vertrag regulär beendet wird bzw. dessen Vertragslaufzeit vollständig eingehalten wurde.

Eine frontlastige Einkalkulierung von Abschluss- und Vertriebskosten ergibt sich aus der Tatsache, dass der Hauptarbeitsaufwand eines Vermittlers beim Abschluss einer Lebensversicherung anfällt. Die Höhe der Abschlussprovision ist somit kongruent mit dem tatsächlichen Arbeitsaufwand. Da die Provision nicht bloß ‚Anreiz‘ darstellt, sondern die Haupteinkommensquelle des Vermittlers ist, ist diese intertemporale Art der Vergütung sachgerecht (da der Vermittler kein fix vergüteter, weisungsgebundener Angestellter ist). Darüber hinaus sieht die deutsche Versicherungsregulierung bereits eine mindestens fünfjährige Verteilung der kalkulatorischen Abschlusskosten (sogenannte Stornohaftung) zugunsten der Verbraucher vor. Wird der Vertrag innerhalb des fünfjährigen Zeitraumes gekündigt, erhält der Vermittler nur eine anteilige Abschlussprovision bzw. müssen die zu viel erhaltenen Provisionen zurückerstattet werden. Damit ist ein fairer Interessenausgleich zwischen Kunde, Vermittler und Versicherung sichergestellt genauso wie eine wirksame Vorkehrung gegen Fehlanreize im Vertrieb. Das in der Wirtschaft einzigartige Konzept der Stornohaftung bewirkt, dass der Vermittler ein ureigenes Interesse daran hat, nicht einfach den schnellen Abschluss zu forcieren, sondern ein nachhaltig zu den individuellen Kundenbedürfnissen passendes Produkt zu empfehlen.

Kündigungen, die jenseits des Stornohaftungszeitraumes erfolgen, haben somit weniger mit der tatsächlichen Beratungsleistung zu tun, sondern entstehen vor allem aus sich ändernden Lebensumständen. Natürlich gibt es immer nachvollziehbare, persönliche Gründe, mit der sich eine Kündigung begründen lässt. Gleichzeitig liegt es aber auch in der Verantwortung jedes Einzelnen, die vorher bekannten und transparent dokumentierten Konsequenzen einer vorzeitigen Stornierung zu tragen. Bereits heute werden dem Kunden die Stornowerte nach einem Jahr und der Hälfte der Laufzeit im Basisinformationsblatt sowie Verlaufswerte im VVG-Produktinformationsblatt transparent offengelegt. Dies ist auch gelebte und akzeptierte Praxis in anderen Bereichen wo ebenfalls außerordentliche Kündigungen bzw. Stornierungen mit

entsprechenden Konsequenzen verbunden sind. So wird beispielsweise bei vorzeitiger Darlehnskündigung durch den Kreditnehmer eine Vorfälligkeitsentschädigung fällig. Ähnliches gilt für den Tourismusbereich oder beim Leasen eines Automobils. Es ist also nicht verständlich, warum gerade in der Versicherungswirtschaft, die ohnehin mit der Stornohaftung über einen ausgesprochen verbraucherfreundlichen Mechanismus verfügt, eine vorzeitige Beendigung durch außerplanmäßige Kündigung vollständig folgenlos bleiben sollte. Gerade die kapitalbildende Lebensversicherung wird als dezidiertes Altersvorsorgeprodukt beworben und abgeschlossen. Dem Kunden wird also von vornherein deutlich gemacht, dass das Produkt auf einen bis zum vereinbarten Renteneintrittsalter angelegten Sparprozess ausgelegt ist. Damit das Produkt im Alter aber eine auskömmliche Vorsorge leisten kann, muss der Sparprozess, wie am Anfang vertraglich vereinbart, auch bis zum Ende konsequent durchgehalten werden.

Wir plädieren daher dafür, auf das Erfordernis von Stornoszenarien zu verzichten.

Abschnitt C II 2: Unterschiedlich hohe Aufwendungen für unterschiedliche Vertriebspartner/-wege – Unterschiedliche Vergütungshöhen für unterschiedliche Vertriebswege sind sachgerecht und reflektieren die jeweiligen realen Kostenstrukturen

Nach den Vorgaben des Merkblattes haben LVU hinsichtlich der Vermeidung von Interessenkonflikten zwischen Kunden untereinander darauf zu achten, dass eine unangemessene Spreizung der Aufwendungen in Bezug auf die unterschiedlichen Vertriebswege möglichst vermieden wird. Hintergrund ist die Annahme, dass LVU für dasselbe Produkt unterschiedliche Vertriebswege wählen, welche wiederum unterschiedlichen Vergütungsstrukturen unterliegen.

Laut BaFin werden die zu leistenden Prämien ggf. aber auf Basis einheitlicher Kostensätze kalkuliert und dieses Vorgehen ist entsprechend durch den Verantwortlichen Aktuar gemäß aktuariellem Gleichbehandlungsgrundsatz zu berücksichtigen. Unabhängig von der tatsächlichen (und möglicherweise divergierenden) Vergütung der jeweiligen Vertriebspartner kann es zu einer möglichen Quersubventionierung innerhalb der jeweiligen Kundengruppe führen.

Allerdings leiten sich die unterschiedlichen Vergütungsstrukturen für gleiche Produkte aus den unterschiedlichen Aufwands- bzw. Kostenstrukturen der einzelnen Vertriebswege ab. Beispielsweise entstehen einem Makler deutlich höhere Kosten als etwa einem gebundenen Vermittler. Während Letzterer im Regelfall Unterstützung beispielsweise bei seinen Büro- und IT-Kosten durch das jeweilige LVU erhält, finanziert der Makler dies gänzlich aus seinen Vergütungen. Zugleich ist der Makler auch einem höheren Haftungsrisiko ausgesetzt.

Während der gebundene Vermittler von einer Haftungsübernahme durch das VU profitiert, muss der Makler die entsprechenden finanziellen Risiken in Eigenverantwortung übernehmen. Ohnehin gleicht sich der Umstand unterschiedlich hoher Aufwendungen für unterschiedliche Vertriebspartner langfristig über die unterschiedlichen Verwaltungskosten der jeweiligen Vertriebswege (Makler, Ausschließlichkeits-Organisation) wieder aus. Zudem würde ein solches Vorgehen zu einem hohen Nachweis- und Dokumentationsaufwand führen. Vor diesem Hintergrund sollte der entsprechende Abschnitt überarbeitet werden, da unterschiedlich hohe Aufwendungen für unterschiedliche Vertriebspartner sachgerecht sind und den unterschiedlichen Kostenstrukturen der jeweiligen Vertriebskanäle entsprechen.

Abschnitt D: unternehmenseigene Prüfungen von Fehlanreizen in die Vertriebsvergütung – Eine explizite Einbeziehung von Vertriebsgesellschaften in das Merkblatt ist notwendig.

In Abschnitt D des BaFin-Merkblattes wird erwartet, dass sich LVU zu vergewissern haben, ob und in welcher Form Rückvergütungen von Fondsgesellschaften an Vertriebspartner gezahlt werden. Diese Informationen müssen die LVU in die Prüfung etwaiger Fehlanreize in die Vertriebsvergütung miteinbeziehen, da dies laut BaFin Rückvergütungen eine (Fehl)Anreizwirkung für den Vertriebspartner haben könnten, den Fonds zu empfehlen, für den die höchste Rückvergütung gezahlt wird.

Grundsätzlich ist ein Mehr an Transparenz sowohl aus Kundenperspektive als auch aus Sicht der LVU zu begrüßen. Hierbei sollte jedoch eine ganzheitliche Betrachtung zum Tragen kommen. Entsprechend sollte darauf geachtet werden, dass sämtliche Stufen der Vermittlerketten explizit einbezogen werden, da es zwei Arten von Vertriebsmodellen gibt. In einem (zweistufigen) Modell werden die Provisionen direkt vom LVU an die Vermittler (Agentur, Bank etc.) gezahlt und unmittelbar mit diesen der Vermittlervertrag geschlossen. Im anderen (dreistufigen) Modell ist zwischen LVU und den Vermittler mit dem Kundenkontakt eine – regelmäßig zum Versicherungskonzern gehörende – Vertriebsgesellschaft geschaltet, die kein dem VAG und der BaFin-Aufsicht unterliegendes VU ist, sondern lediglich einen der Gewerbeordnung (GewO) und IHK-Registrierung unterliegender Versicherungsvermittler darstellt.

Das BaFin-Merkblatt betrifft diese Vertriebsgesellschaft unmittelbar also nur als Provisionsnehmer, nicht jedoch als Provisionsgeber. Somit besteht die große Gefahr, dass sich zweistufige Vermittlerketten einer umfassenderen und engmaschigeren Überprüfung hinsichtlich von Fehlanreizen ausgesetzt sähen als die über eine zwischengeschaltete Vertriebsgesellschaft verfügenden dreistufigen Vermittlerketten.

Vertriebsgesellschaften könnten (z.B. durch Quersubventionierung) deutlich höhere Provisionen an die Vermittler mit Kundenkontakt zahlen als sie vom LVU erhalten bzw. als es LVU ohne Vertriebsgesellschaft möglich wäre – das Potenzial möglicher Fehlanreize gegenüber dem Kunden würde dementsprechend ansteigen, weil dann vergleichbare Produkte unterschiedlich hoch provisioniert wären. Das stünde dem zentralen Aspekt, die Kundeninteressen in den Mittelpunkt zu stellen, diametral entgegen.

Ungeachtet des Umstandes, dass die BaFin und ihr Merkblatt nur auf Basis des VAG agieren kann, werden beim Thema Rückvergütungen Informationen über die - wie auch die Vertriebsgesellschaften nicht unter das VAG fallenden - Kapitalanlagegesellschaften vorausgesetzt bzw. verlangt. Folgerichtig sollte das Merkblatt dahingehend ergänzt werden, dass von den LVU ebenfalls ausdrücklich verlangt wird, sich zu vergewissern, welche Provisionen von Vertriebsgesellschaften an die nachgelagerten Vermittler gezahlt werden und inwieweit davon ein Fehlanreiz ausgehen könnte. Was bei Kapitalanlagegesellschaften gefordert wird, sollte auch für Vertriebsgesellschaften gelten – gerade vor dem Hintergrund, dass die Vertriebsgesellschaft in der Regel Teil des jeweiligen Versicherungskonzerns ist und die relevanten Informationen insofern einfacher eingeholt werden können als im Falle der KAGen.

Ihre Ansprechpartner im Verband öffentlicher Versicherer

Ingo Esser
Leiter der Abteilung
Markt- und Produktmanagement Leben
E-Mail: ingo.esser@voevers.de
Telefon: +49 211 4554-310

Büro Düsseldorf
Hansaallee 179
40549 Düsseldorf

Dr. Christian Schwirten
Leiter der Abteilung
Politische Interessenvertretung
E-Mail: christian.schwirten@voevers.de
Telefon: +49 30 22 605 49-22

Büro Berlin
Friedrichstr. 55
10117 Berlin