

Positionspapier

Positionspapier zum Provisionsabgabeverbot

04. November 2016

Seite 1

Bitkom vertritt mehr als 2.400 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.600 Direktmitglieder. Sie erzielen mit 700.000 Beschäftigten jährlich Inlandsumsätze von 140 Milliarden Euro und stehen für Exporte von weiteren 50 Milliarden Euro. Zu den Mitgliedern zählen 1.000 Mittelständler, 300 Start-ups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Hardware oder Consumer Electronics her, sind im Bereich der digitalen Medien oder der Netzwirtschaft tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 78 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 9 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom setzt sich insbesondere für eine innovative Wirtschaftspolitik, eine Modernisierung des Bildungssystems und eine zukunftsorientierte Netzpolitik ein.

1. Einleitung

Das Provisionsabgabeverbot für Versicherungen („Provisionsabgabeverbot“) ist eine Verordnung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) auf Basis des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG). Sie untersagt Anbietern und Vermittlern bestimmter Versicherungen, Versicherungsnehmer für den Abschluss eines Versicherungsproduktes zu vergüten. Mit Erlass des Provisionsabgabeverbots per Anordnung vom 14. August 1923 (VerAfP 1924, S. 22), novelliert durch Anordnung am 8. März 1934 für die Lebensversicherung und dann auch am 5. Juni 1934 für die Krankenversicherung, verfolgte das Reichsaufsichtsamt für Privatversicherung das Ziel, einen Missstand für die Versichertengemeinschaft zu vermeiden.

Bitkom setzt sich für eine ersatzlose Abschaffung der Preisfestsetzung von Maklertätigkeiten im Versicherungsgeschäft („Provisionsabgabeverbot“) ein. Da der Gesetzgeber die entsprechenden Verordnungen zum 30.06.2017 außer Kraft setzt, darf im Rahmen der nationalen Umsetzung der IDD das Provisionsabgabeverbot keinen Platz finden. Aus unserer Sicht bieten stattdessen die Möglichkeiten der Digitalisierung von Dienstleistungen der Versicherungsmakler gute Chancen für günstigere Endverbraucherpreise und einen Souveränitätsgewinn für Verbraucher.

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation
und Neue Medien e.V.

Marco Liesenjohann

Referent

**Banking, Financial Services
& FinTechs**

T +49 30 27576-207
m.liesenjohann@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Präsident
Thorsten Dirks

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

2. Begründung

Seit Jahrzehnten wird in Deutschland über das Provisionsabgabeverbot für Provisionen aus Versicherungen diskutiert und von Gerichten werden differenzierte Entscheidungen zu der zu Grunde liegenden Gesetzgebung getroffen. Parallel dazu fanden und finden in Europa, speziell in den Niederlanden und Großbritannien, aber auch in Teilen von Skandinavien, Diskussionen zu Provisionen im Versicherungsgeschäft statt, die teilweise sogar zu einem Verbot von Provisionen führten (Niederlande).

Die Diskussionen werden in der Regel vor dem Hintergrund des Verbraucherschutzes geführt und teilen sich in zwei wesentliche Positionen auf: Während sich auf der einen Seite klassisch agierende Versicherungsmakler und Versicherungsgesellschaften gegen eine Abgabemöglichkeit von Provisionen wehren, setzen digitale Modelle auf vollständige Transparenz und eine Beteiligung der Verbraucher an den entstehenden Kostenvorteilen digitaler Modelle.

Diejenigen, die sich für eine Fortschreibung des Provisionsabgabeverbotes einsetzen, führen dafür im Wesentlichen folgende Gründe an¹:

1. Argumentationsstrang Versicherungsmakler. Im Wesentlichen argumentieren die Verbände, in denen Versicherungsmakler sich zusammengeschlossen haben, wie folgt:

- alle Versicherungsnehmer sollten gleich behandelt werden, was die (prozentuale) Höhe der Provisionen angeht
- kleine und mittlere Versicherungsmakler reklamieren einen Schutz für ihre Geschäftsmodelle, weil größere Einheiten in der Lage wären, mit höheren Provisionsrabatten aus besseren Einkaufspreisen heraus Wettbewerbsvorteile zu erzielen
- Versicherungsmaklerverbände vergleichen das Berufsbild des Versicherungsmaklers mit Freiberuflern, die über gesetzlich fundierte Vergütungsregeln ebenfalls feste Preise zur Grundlage ihrer Kalkulation machen
- die Beratungsqualität würde leiden, wenn Versicherungsmakler ihre Leistung von vorneherein unter dem Gesichtspunkt einer möglichen Provisionsbeteiligung des Verbrauchers kalkulieren würden
- Kunden könnten sich möglicherweise von verschiedenen Maklern beraten lassen, um bei dem Makler zu kaufen, der den höchsten Provisionsrabatt (aber möglicherweise keine Beratung) leisten würde

2. Argumentationsstrang Versicherungsunternehmen²

- das Modell klassischer Versicherungsmakler stelle eine flächendeckende Versorgung breiter Bevölkerungsschichten sicher
- die Finanzierung der Beratungsinfrastruktur (vg. 2.1.) sei sozialpolitisch erwünscht und die Finanzierung über Provisionen hätte sich bewährt
- eine Abschaffung des Provisionsabgabeverbotes würde Kunden und Vermittler hin zu einer möglichst hohen Provisionsabgabe und den resultierenden Mengeneffekten falsch motivieren, was wiederum die Beratungsqualität gefährde
- das Provisionsabgabeverbot sei leistungsfähig, was u.a. bei der Einführung der Riesterrente unter Beweis gestellt worden sei. Damit trage es maßgeblich zur Ergänzung der (unvollständigen) staatlichen Altersversorgung der Bevölkerung bei
- das Provisionsabgabeverbot sei mit dem EU-Kartellrecht vereinbar

¹ vgl. IGVM Argumentation im Bafin Konsultationsverfahren zum Provisionsabgabeverbot: https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/Konsultation/2012/dl_kon_0412_stellungnahme_igvm_va.pdf?sessionid=466DBB34315082A5A275DOFD3B53C3F3.1_cid372?__blob=publicationFile&v=2

² vgl. Allianz Argumentation im Bafin Konsultationsverfahren zum Provisionsabgabeverbot: https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/Konsultation/2012/dl_kon_0412_stellungnahme_allianz_va.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Dass Versicherungsunternehmen und deren hauseigene Vertreterorganisationen auf der einen Seite und Versicherungsmakler auf der anderen Seite das Provisionsabgabeverbot verteidigen, um etablierte Vertriebsstrukturen und gute Beziehungen zu verteidigen ist verständlich. Dies bedeutet nämlich einen starken Einfluss der Versicherungsunternehmen auf den Vertrieb, sei es nun über Weiterbildungsangebote, die von Versicherungsunternehmen angeboten werden oder aus Sicht der Makler um einen Schutz des eigenen Einkommens.

Mit der Entwicklung digitaler Versicherungsmakler („InsurTechs“) und der Digitalisierung der Gesellschaft entsteht aus Sicht des Bitkom ein Souveränitätsgewinn für Verbraucher. InsurTechs haben insofern eine andere Meinung zum Provisionsabgabeverbot und beteiligen die Verbraucher an den aus der Digitalisierung entstehenden Kostenvorteilen. Sie sind für die Abschaffung des Provisionsabgabeverbots.

Der Verbraucher als Nutzer digitaler Modelle ist in der Lage, im Rahmen seiner Bedürfnisse klar die Leistungen und Preise in Bezug auf die Unterschiede von digitalen Geschäftsmodellen zu klassischen Geschäftsmodellen zu differenzieren. Das zeigt seit nahezu 20 Jahren der benachbarte Bankensektor auf: Kunden nutzen für bestimmte Dienstleistungen beratungsfreie Direktbanken und für andere Dienstleistungen die Beratung von klassischen Filialbanken – ohne dass eine Preisbindung für die Vermittlungskosten für in der Altersvorsorge wichtige Produkte wie Investmentfonds oder ETF's dort je diskutiert worden wäre. Die wachsenden Möglichkeiten durch InsurTechs und deren den Direktbanken ähnlichen Preismodellen für die Vergütung von Vermittlungsleistungen führen hier wie dort zu einem Gewinn an Vielfalt und einem Mehr an Selbstbestimmung des Verbrauchers.

Gleichzeitig passen staatlich verordnete Preisbindungen wie die des Provisionsabgabeverbotes nicht in eine immer digitaler agierende Gesellschaft und deren Transparenzanforderungen. Sie verhindern zwar nicht das Entstehen von digitalen Versicherungsmaklern, aber sie behindern die Entstehung von mehr Vielfalt in Geschäftsmodellen, weil der Preis als wesentliches Leistungselement nicht variabel ist.

Aus der Sicht des Bitkom ist „flächendeckende Versorgung“ heute mehr und mehr eine Frage des Breitbandausbaus als eine Frage der physischen Existenz von Versicherungsmaklern oder auch Bankfilialen.

Ein weiteres Argument ist die erheblich vorteilhaftere Dokumentationsmöglichkeit digitaler Geschäftsmodelle in Bezug auf die Beratung und den Prozess der Beratungen. Die wünschenswert hohe Qualität einer Beratung kann in vielen Fällen durch standardisierte und jederzeit vollständig dokumentierbare digitale Prozesse wesentlich besser erfüllt werden. In diesem Punkt begrüßt Bitkom die Qualitätsaspekte der Beratung (ob digital oder herkömmlich), die das VVG heute bereits setzt. Auch die Umsetzung der IDD in nationales Recht wird diese Qualitätsaspekte – zu Recht – noch weiter stärken.

Die Stärkung des Standortes Deutschland in einem durch internationalen Wettbewerb geprägten Umfeld digitaler Plattformmodelle muss im Vordergrund aller Überlegungen stehen. Die damit einhergehenden Herausforderungen sollte Deutschland nicht mit nationalen Alleingängen bezüglich der staatlichen Regulierung von Provisionen und deren Abgabe an Verbraucher beantworten. Es besteht sonst die Gefahr, dass international Plattformen entstehen, die in digitalen „the winner takes it all“ Märkten marktbeherrschend werden, ohne dass deutsche oder europäische InsurTechs regulierungsbedingt in Deutschland die Chance hatten, sich zu entwickeln.

Zugleich ist höchst zweifelhaft, ob das Provisionsabgabeverbot vor dem Hintergrund der europäischen Grundsätze des AEUV im Sinne des Verbotes horizontaler und vertikaler Wettbewerbsbeschränkungen haltbar ist. Wären nämlich

die Vereinbarungen zum Provisionsabgabeverbot nur zwischen Marktteilnehmern bilateral vereinbart worden, würden sie als „Schwarze Klauseln“ klar gegen europäisches Kartellrecht verstoßen³. Gleichzeitig stellte die Europäische Kommission in ihrer Sektorenuntersuchung zu Unternehmensversicherungen fest, dass horizontale Vereinbarungen von Versicherungsmittlern bzw. Entscheidungen ihrer Branchenverbände, Kunden keine Provisionsrabatte zu gewähren, Wettbewerbsbeschränkungen i.S.v. Art. 101 AEUV sind⁴.

Der Verstoß der vereinbarten Provisionsabgabeverbote gegen Art. 101 AEUV wird jedoch durch das (nach heutigem Stand zum 30.6.2017 wegfallende) staatliche Provisionsabgabeverbot gerechtfertigt und gedeckt, so dass sich Unternehmen, die das europarechtswidrige Provisionsabgabeverbot vereinbart haben und umsetzen, auf das staatliche Verbot berufen können⁵.

Der Europäische Vertrag enthält in seiner heute gültigen Form den Gedanken des freien und unverfälschten Wettbewerbs als Rechtsprinzip in Art. 119, 120 AEUV⁶. Dies bindet sowohl die Mitgliedstaaten als auch den EuGH bei der Auslegung des Art. 4 Abs. 3 EUV (effet utile). Heute müsste der EuGH das deutsche Provisionsabgabeverbot aufheben, weil es den Grundprinzipien des freien und funktionsfähigen Wettbewerbs im Binnenmarkt diametral widerspricht⁷. Der EuGH erinnert zudem in seinem Urteil vom 09.09.2003 „CIF“ daran, dass der Vorrang des Gemeinschaftsrechts nach ständiger Rechtsprechung verlangt, dass jede nationale Rechtsvorschrift, die einer Gemeinschaftsvorschrift entgegensteht, unangewendet bleibt⁸.

Damit ist aus Sicht des Bitkom auch europarechtlich hinreichend argumentiert, dass das Provisionsabgabeverbot auch nach dem Wegfall der Verordnungen zum 30.06.2017 nicht in anderer gesetzlicher Form wieder eingeführt werden darf.

3. Zusammenfassung

Die Digitalisierung der Gesellschaft muss auch in dem für Unternehmen und Verbraucher wichtigen Zweig der Versicherungen Rechnung getragen werden. Gleichzeitig soll den Kunden, die persönliche Gespräche bevorzugen, die Möglichkeit gegeben werden, ihr Transparenzbedürfnis in Bezug auf die Vergütung der Tätigkeit des Versicherungsmaklers mit Recherchen zur Dienstleistung der InsurTechs zu vergleichen und ihre individuellen Preis- und Leistungsanforderungen, wie im Bankensektor zwischen Direktbanken und Filialbanken längst üblich, auszuwählen.

Dem Schutz der Verbraucher im Versicherungsgeschäft wird durch volle Transparenz über Provisionen und der Möglichkeit der Partizipation der Verbraucher an den durch die Digitalisierung entstehenden Kostenvorteilen eher Rechnung getragen als an einem Festhalten an Provisionsabgabeverboten, die aus der Zeit der Weimarer Republik

³ Schwintowski, VuR 2012, 239, 242 m.w.N., vgl. auch Saller, VersR 2010, 1249, 1250 unter III 1: „Bestände zwischen den Versicherungsmaklern eine Vereinbarung über ein Provisionsverbot, ohne dass gleichzeitig eine staatliche Verordnung gegeben wäre, so läge unstreitig ein Verstoß gegen Art. 101 Abs. 1 AEUV vor.“

⁴ so Saller, a.a.O.

⁵ s. EuGH, Urteil vom 09.09.2003 – Rs. C-198/01 CIF, EuZW 2003, 728

⁶ siehe EuGH Urt. vom 09.09.2002 – Rs. C-198/91 „CIF“, EuZW 2003, 728, Rn. 47

⁷ so Schwintowski, VuR 2012, 239, 242; vertiefend Bruck/Möller-Schwintowski, VVG-Komm., 9. Aufl., § 59 Rn. 194 ff.

⁸ so EuGH Urt. vom 09.09.2002 – Rs. C-198/91 „CIF“, EuZW 2003, 728, Rn. 48

beziehungsweise des Nationalsozialismus herrühren. Digitale Prozesse in der Versicherungsberatung von Verbrauchern führen zudem zu einem stärkeren Verbraucherschutz als weniger strukturierte persönliche Gespräche.

Der Bitkom spricht sich daher für ein ersatzloses Entfallen der Regelungen des Provisionsabgabeverbotes aus.