

Begründung zum Diskussionspapier zur Umsetzung der Richtlinie zur Versicherungsvermittlung

A. Problem

1. Die Vermittlung von Versicherungen ist eine gewerbliche Tätigkeit, die in Deutschland ohne weitere Voraussetzung ausgeübt werden kann. Soweit ausschließlich Versicherungen und keine anderen Finanzdienstleistungsprodukte vermittelt werden, ist der Gewerbetreibende vor Beginn der Tätigkeit lediglich verpflichtet, sich beim Gewerbeamt anzumelden. Sollte das Gewerbeamt im Laufe der Tätigkeit des Vermittlers Anlass haben, an der erforderlichen gewerberechtlichen Zuverlässigkeit des Gewerbetreibenden zu zweifeln, so kann ein Verfahren zur Untersagung des Gewerbes wegen Unzuverlässigkeit gem. § 35 der Gewerbeordnung eröffnet werden.

2. Durch die am 15. Januar 2003 im EU – Amtsblatt verkündete Richtlinie zur Versicherungsvermittlung besteht nun für alle Mitgliedstaaten die Verpflichtung, die Tätigkeit der Versicherungsvermittlung einer Erlaubnispflicht zu unterziehen.

Diese Erlaubnis darf nur erteilt werden, wenn

- eine angemessene Qualifikation des Vermittlers,
- eine Berufshaftpflichtversicherung und
- der gute Leumund des Vermittlers

nachgewiesen werden können.

Die Richtlinie sieht außerdem die Eintragung aller gewerblich tätigen Vermittler in einem zentralen Register vor und die Einrichtung einer außergerichtlichen Beschwerdestelle.

Weiterhin werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, Vorschriften zur Kundengeldsicherung und zu den Informations- und Beratungspflichten des Vermittler gegenüber dem Kunden zu schaffen.

Ziel der Richtlinie ist die Harmonisierung des Vermittlermarktes und die Verbesserung des Verbraucherschutzes.

B. Lösung

Mit dem Umsetzungsgesetz werden die Versicherungsvermittler als **erlaubnispflichtiges Gewerbe** in der Gewerbeordnung verankert. Der Erlaubnistatbestand ist an die Vorschriften der §§ 34 a bis c GewO angelehnt.

Um unnötigen bürokratischen Aufwand sowie Kosten zu vermeiden, soll sich das Umsetzungsgesetz möglichst eng an den Mindeststandards der Richtlinie orientieren. Der in Artikel 1 Abs. 2 der Richtlinie geregelte für die Mitgliedstaaten fakultative Ausnahmetatbestand soll vollständig ausgeschöpft werden. Die Vermittlung von kurzfristigen Versicherungen mit geringer Prämienhöhe wie beispielsweise Reiserücktrittversicherungen werden vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen.

Um die Branche von ca. 410.000 Gewerbetreibenden nicht undifferenziert mit einer Erlaubnispflicht überziehen zu müssen, sollen sich durch einen Agenturvertrag an ein Versicherungsunternehmen gebundene Vermittler und solche, die ausschließlich produktakzessorische Produkte (z.B. KfZ – Haftpflicht) vermitteln, von der **Erlaubnispflicht befreien** lassen können. Für die Erlaubnisbefreiung ist eine Haftungsübernahme und Übernahme der Prüfung des guten Leumunds einer Versicherung (bei gebundenen Vermittlern) oder eines Obervermittlers (im Falle eines produktakzessorischen Vermittlers) erforderlich.

Die im Rahmen des Erlaubnisverfahrens geforderte Qualifikation soll an die seit 1991 von der Branche etablierte Ausbildung zum Versicherungsfachmann und –frau von 230 Stunden angelehnt werden.

Das zwingend vorgegebene **Register** hat auf nationaler Ebene lediglich deklaratorische Bedeutung und dient dem Informationsaustausch sowohl gegenüber dem Kunden, als auch den übrigen Mitgliedstaaten. Die Registerführung soll einem branchengetragenen Verein übergeben werden, der im Hinblick auf die Datenübermittlung beliehen wird. Die Eintragung in das Register ist für alle Vermittler, gleich welcher Kategorie (Makler, Mehrfirmenvertreter, gebundene Vermittler) verpflichtend. Die Entscheidung über den Inhalt des Registers trifft ausschließlich das Gewerbeamt.

Als außergerichtliche Beschwerdestelle wird der seit 2001 etablierte Ombudsmann der Versicherungswirtschaft eingesetzt. Der Aufbau einer neuen Stelle ist damit nicht erforderlich.

Die Informationspflichten werden, soweit es sich um regelmäßig zu erteilende Informationen handelt in der Gewerbeordnung verankert und bußgeldbewehrt. Die Beratungspflichten und die Haftung der Vermittler je nach Kategorie werden im Versicherungsvertragsgesetz verankert. Pflichten der Versicherungsunternehmen in Bezug auf ihre gebundenen Vermittler werden im Versicherungsaufsichtsgesetz ergänzt.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsaufgaben ohne Vollzugaufwand

keine

2. Vollzugaufwand

Eine neue Erlaubnispflicht für die 410.000 haupt- und nebenberuflichen Versicherungsvermittler, zu denen noch einige tausend Firmen hinzutreten, die Versicherungen neben ihrem Hauptprodukt vermitteln, verursacht erheblichen Mehraufwand für die Erlaubnisbehörden der Länder, die ggf. Personalverstärkung benötigen. Auch wenn ein Großteil der Vermittler, die sich an ein bestimmtes Versicherungsunternehmen binden, sich von der Erlaubnispflicht befreien lassen können, müssen auch in diesen Fällen Unterlagen von den Erlaubnisbehörden geprüft werden - wenn auch mit weniger Aufwand; diese Kosten können von den Behörden durch entsprechende Gebühren finanziert werden.

E. Sonstige Kosten

Es ist zu erwarten, dass die Gebühren für die Erlaubniserteilung sowie die Registereintragung letztlich auf den Versicherungsnehmer abgewälzt werden und daher mit einer Verteuerung von Versicherungsleistungen zu rechnen ist.

Die Branche wird mit den Kosten und dem Aufwand der erforderlichen Sachkundeprüfung und eventueller Vorbereitungskurse belastet.

Für die Erlaubniserteilung ist mit Gebühren zwischen 150,- und 500,- Euro zu rechnen, zuzüglich ca. 60,- Euro für die Registereintragung. Im Rahmen der Sachkundeprüfung werden Prüfungskosten von ca. 250,- Euro anfallen, Vorbereitungskurse von 230 Stunden werden zur Zeit für 3000,- bis 3500,- Euro angeboten.

F. Bürokratiekostenbelastungen

Die Umsetzung bringt – wie oben unter E dargestellt - zusätzliche Belastungen für die Vermittler und Versicherungsunternehmen mit sich. Aufgrund der weitverzweigten Vertriebssysteme, die auch den Handel mit einbeziehen, werden auch Branchen wie der KfZ – Handel und Einzelhändler, die als Versicherungsvermittler im Sinne der Richtlinie tätig sind, durch die Erlaubnispflicht oder zumindest die Registereintragung belastet.

Die intensiveren Beratungs- und Dokumentationspflichten werden ebenfalls zu höheren Kosten führen, die zumindest anfangs von der Anbieterseite getragen werden; da damit – zumindest tendenziell – auch Rechtsstreitigkeiten vermieden werden können, wird diese Kostenbelastung etwas relativiert.

G. Preise

Die oben genannten Kostenbelastungen werden zu Preiserhöhungen bei Versicherungen führen, deren Höhe sich nicht näher quantifizieren lassen. Auswirkungen auf das Verbraucher- oder Gesamtpreisniveau sind nicht zu erwarten.

Begründung

Allgemein

1. Zielsetzung

Das Gesetz dient der Umsetzung der Richtlinie 2002/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Dezember 2002 über Versicherungsvermittlung (ABl. L 9/3 vom 15.01.2003, nachfolgend „Versicherungsvermittlerrichtlinie“).

Ziel der Richtlinie ist der Verbraucherschutz und die Harmonisierung des Vermittlermarktes. Die Vermittlung von Versicherungen soll zukünftig auch grenzüberschreitend ohne Hindernisse für die Vermittler möglich sein. Die Interessen der Verbraucher werden durch die Registrierungspflicht und eine Verschärfung der Informations- und Beratungspflichten des Vermittlers gegenüber dem Kunden stärker als bisher geschützt.

2. Nach derzeitiger Rechtslage ist die Versicherungsvermittlung eine gewerbliche Tätigkeit im Sinne der Gewerbeordnung und unterliegt keiner Berufszugangsschranke, womit Deutschland das in Europa einzige Land ohne Zulassungsbeschränkungen für Versicherungsvermittler ist. Ein Versicherungsvermittler ist nur zur Anzeige seiner Tätigkeit gemäß § 14 der Gewerbeordnung (GewO) verpflichtet. Im Reisegewerbe sind Versicherungsvermittler sogar von der Reisegewerbekartenpflicht befreit, was historisch bedingt ist, um gerade die Versorgung der Landbevölkerung mit Versicherungen zu fördern.

Es ist kaum möglich, die in Zukunft zu administrierende Anzahl der Versicherungsvermittler genau zu erfassen, da nicht in allen Fällen von einer korrekt erfolgten Anmeldung nach § 14 GewO ausgegangen werden kann. Soweit Vermittler im Rahmen der Anmeldung „Finanzdienstleistungen“ als Tätigkeitsbereich angegeben haben, wird häufig auch die Vermittlung von Versicherungen darunter fallen.

Nach Informationen des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft ist der nationale Versicherungsvermittlermarkt wie folgt strukturiert:

- 6000 – 8000 Makler,

- 3000 ungebundener Vermittler (Vermittler mit Agenturverträgen mit einigen Versicherungsunternehmen ohne Ausschließlichkeitsklausel),
- 400.000 gebundene Vermittler (solche die einen Agenturvertrag mit Ausschließlichkeitsklausel mit einem Versicherungsunternehmen haben).

Dazu kommt eine erhebliche Anzahl von Gewerbetreibenden, die Versicherungen akzessorisch zu dem Hauptprodukt vermitteln, wie Bausparkassen, Banken und KfZ –Händler u.v.a. Damit werden zukünftig weit mehr als die o.g. 410.000 Vermittler zu administrieren sein.

In Deutschland werden ca. 98 % der Versicherungen über Vermittler verkauft, nur 2 % über den Direktvertrieb. Die von den Versicherungsunternehmen genutzten Vertriebssysteme sind vielfältig und vielschichtig. Einige Branchen, wie beispielsweise die Autoindustrie, sind daran interessiert, speziell auf ihre Produkte zugeschnittene Versicherungen quasi als „Service – Paket“ anbieten zu können. Diese Form der Versicherungsvermittlung sollte weiterhin ermöglicht werden, da der Verbraucher durch speziell auf das Produkt zugeschnittene Versicherungen besser geschützt wird und eine Beratung im Zusammenhang mit dem Produkt sinnvoll ist.

Um nur so stark wie nötig in bestehende Strukturen einzugreifen, muss das Umsetzungsgesetz flexibel und differenziert auf die unterschiedlichen Vertriebsformen reagieren können. Nur dort, wo Verbraucherschutz und Harmonisierung nicht bereits durch andere Mechanismen (z.B. Versicherungsaufsicht) ausreichend geschützt ist, sollte die Erlaubnispflicht greifen. Andererseits sollte es dem Gewerbetreibenden frei stehen, sich aus Gründen des Marketing als Erlaubnisinhaber im Register eintragen zu lassen, selbst wenn er sich von der Erlaubnispflicht befreien lassen könnte.

3. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der Gesetzentwurf umfasst eine Änderung der Gewerbeordnung einschließlich der Schaffung einer Versicherungsvermittlerverordnung. Außerdem werden Änderungen im Versicherungsvertragsgesetz und dem Versicherungsaufsichtsgesetz vorgenommen.

- Grundsätzlich soll die Tätigkeit als Versicherungsvermittler entsprechend den Vorgaben der Richtlinie erlaubnispflichtig werden. Die Formulierung des

Erlaubnistatbestandes lehnt sich an die des § 34c der Gewerbeordnung für Makler und Bauträger an. Die Erlaubnispflicht für Vermittler gilt unbeachtlich der Tatsache, ob es sich um einen haupt- oder nebenberuflich tätigen Vermittler handelt.

- Von den Ausnahmemöglichkeiten des Artikel 1 Ziffer 2 der Richtlinie (z.B. für Reisebüros, Produktgarantien etc.) wurde Gebrauch gemacht. Die Ausnahme für Versicherungsdienstleistungen, die im Zusammenhang mit Risiken und Verpflichtungen erbracht werden, die außerhalb der Gemeinschaft bestehen wurde nicht ausdrücklich umgesetzt. Jeder, der in Deutschland tätig wird, gleich ob das sich versicherte Objekt in Deutschland oder der Schweiz befindet, muss den Anforderungen des Gesetzes genügen.

- Zur Erteilung einer Erlaubnis als Versicherungsvermittler sind folgende Nachweise zu erbringen:

- eine angemessene Qualifikation, die durch eine Prüfung nachgewiesen wird und inhaltlich ungefähr der Ausbildung zum Versicherungsfachmann des Berufsbildungswerks der Deutschen Versicherungswirtschaft entspricht,
- eine Berufshaftpflichtversicherung über 1 Mio. Euro pro Schadensfall und 1,5 Mio. Euro für alle Schadensfälle im Jahr,
- gewerberechtliche Zuverlässigkeit, nachzuweisen durch einen Auszug aus dem Gewerbezentralregister und ein polizeiliches Führungszeugnis.

Für die Betroffenen wird die Qualifikation die entscheidende Hürde bedeuten. Die Richtlinie überläßt es den Mitgliedstaaten Maßstäbe für eine „angemessene Qualifikation“ zu setzen. Die Ausbildung von 230 Stunden mit einer Abschlussprüfung zum Versicherungsfachmann ist eine von der Branche seit 1991 praktizierte und bewährte Qualifikation, die genutzt werden soll, um unnötigen Aufwand zu vermeiden. Sie stellt den Maßstab für eine „angemessen Qualifikation“ bei umfassendem Produktangebot dar.

- Mit der Definition des „gebundenen Vermittlers“ in Artikel 2 Ziffer 7 der Richtlinie besteht die Möglichkeit, für denjenigen Vermittler, der

- im Namen und für Rechnung eines Versicherungsunternehmens handelt,
- Prämien oder für den Kunden bestimmte Beträge nicht in Empfang nimmt,

- hinsichtlich der Produkte unter der uneingeschränkten Verantwortung des jeweiligen Versicherungsunternehmens handelt, gewisse Erleichterungen von den Vorschriften zuzulassen. Gleiches gilt für Vermittler, die ausschließlich produktakzessorische Versicherungen vermitteln.

Der vorliegende Entwurf setzt dies durch die Möglichkeit der Erlaubnisbefreiung um. An ein Versicherungsunternehmen gebundene Vermittler oder solche, die nebenberuflich produktakzessorisch Versicherungen vermitteln, können bei der zuständigen Behörde eine Befreiung beantragen, wenn sie durch das Versicherungsunternehmen oder den sogenannten Obervermittler die erforderlichen Bestätigungen und Haftungsfreistellungen vorlegen. Sowohl für die prüfende Behörde als auch für den betroffenen Vermittler bedeutet dies eine erhebliche Erleichterung.

- Es wird ein Register eingerichtet, in das alle Vermittler – auch erlaubnisbefreite – einzutragen sind. Dieses Register soll einerseits zur Information des Kunden dienen, und außerdem die zuständige Stelle für den in der Richtlinie vorgesehenen Unterrichtsmechanismus zwischen den Mitgliedstaaten und deutschen Behörden im Falle einer grenzüberschreitenden Vermittlung sein.

Die Eintragung hat keine konstitutive Bedeutung für die Zulassung des Vermittlers, diese Entscheidung bleibt bei den hoheitlich handelnden Gewerbebehörden. Im Register wird aber – entsprechend der behördlichen Anmeldung – festgehalten, ob der Vermittler als Makler, gebundener oder ungebundener Vertreter agiert.

Das Register ist somit lediglich ausführendes Organ der Entscheidungen der zuständigen Behörde und Infostelle für die Versicherten und andere Mitgliedstaaten. Das Register soll durch einen verbandsgetragenen Verein geführt werden. Da die Erlaubniserteilung durch die Gewerbebehörden vollzogen wird, ist eine zentrale Registerführung auf dieser Ebene nicht möglich und eine separate Registerführung ist erforderlich. In das Register werden Name und Adresse des Vermittlers eingetragen und in welcher Kategorie er tätig werden will.

- Die Richtlinie unterscheidet im Rahmen der Informations- und Beratungspflichten nach der Kategorie des Vermittlers (Makler, ungebundener Vermittler, gebundener Vermittler). Die den Vermittler gegenüber dem Kunden beim ersten Kundenbesuch treffenden Informationspflichten werden in der Gewerbeordnung bzw. der

Vermittlerverordnung geregelt und sanktioniert. Der Vermittler muss dem Kunden noch vor Beginn des Beratungsgesprächs mitteilen, ob er

- als Makler seinen Rat auf eine Analyse einer hinreichenden Anzahl der auf dem Markt vorhandenen Verträge stützt oder
- ob er als Mehrfirmenvertreter zwar vertraglich unabhängig von einem Versicherungsunternehmen ist, aber dennoch nur eine ausgewählte Anzahl an Verträgen anbietet, oder
- ob er als Einfirmenvertreter nur die Produkte eines oder - soweit die Produkte nicht in Konkurrenz zueinander stehen – mehrerer Versicherungsunternehmen vermittelt.

Die unterschiedlichen Haftungsmaßstäbe, die an die Kategorie des Vermittler anknüpfen, sind dagegen im Versicherungsvertragsgesetz geregelt.

- Im Versicherungsvertragsgesetz wird außerdem die Regelung zur Kundengeldsicherung verankert, dass alle für den Kunden bestimmten Zahlungen des Versicherungsunternehmens erst dann als geleistet gelten, wenn der Kunde sie tatsächlich erhalten hat und für das Versicherungsunternehmen bestimmte Zahlungen des Kunden bereits als geleistet gelten, wenn der Vermittler sie erhalten hat.
- Die Versicherungsunternehmen werden verpflichtet, nur mit in das Register eingetragenen Vermittlern zusammenzuarbeiten. Darüberhinaus müssen sie bezüglich der an sie gebundenen Vertreter die Haftung übernehmen, für deren adäquate Qualifikation Sorge tragen und deren Zuverlässigkeit prüfen.
- Als Beschwerdestelle wird der Ombudsmann der Versicherungswirtschaft eingerichtet, was bei allen Beteiligten auf Zustimmung stieß.

3. Angesichts der Thematik der „Versicherungsvermittlung“ wäre auch eine Umsetzung der Richtlinie durch die Instrumente der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht denkbar. Da von der Richtlinie allerdings weit mehr als 410.000 Versicherungsvermittler erfasst würden, scheidet diese Möglichkeit aus. Eine Anzahl von Gewerbetreibenden in dieser Größenordnung ist nur im Rahmen der gewerberechtlichen Überwachungsstruktur zu bewältigen.

Vereinzelt wurde aus der Branche vorgetragen, dass nicht nur das Register auf einen branchengetragenen Verein übertragen werden sollte, sondern auch die eigentliche Berufszulassung, damit der gesamte Vollzug durch den Verband geschehen sollte. Hiergegen bestehen jedoch erhebliche verfassungsrechtliche und ordnungspolitische Bedenken. Die notwendige Neutralität könnte nur mit einem erheblichen Einsatz auf der Ebene der Fachaufsicht gewährleistet werden, so dass im Ergebnis keine spürbare Erleichterung für die Verwaltung zu erzielen wäre und auch für die betroffenen Vermittler keine geringere Kostenbelastung zu erwarten wäre.