

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Finanzaufsicht über Versicherungen

Der Verband Deutscher Versicherungsmakler e.V. (VDVM) ist die Spitzenorganisation der deutschen Qualitätsversicherungsmakler mit über 640 Mitgliedsunternehmen, die etwa 10.000 Mitarbeiter beschäftigen. Grundsätzlich begrüßen wir den Entwurf der Bundesregierung.

Die Branche musste allerdings in den letzten Jahren eine Reihe von Gesetzgebungsverfahren bewältigen und wird durch diese bereits stark belastet. Die Kosten für die Beteiligten hat der Gesetzgeber jeweils weit unterschätzt. Versicherungsmakler sind derzeit vor allem betroffen durch IMD II, PRIPS, MiFID II, das Verkehrssteueränderungsgesetz und das LVRG.

Bei dem vorliegenden Gesetzesentwurf ist der Gesetzgeber nun davon ausgegangen, dass Versicherungsvermittler von den Regelungen nicht unmittelbar betroffen sind. Deshalb wurden die Vermittlerverbände nicht informiert. Diese Fehleinschätzung spiegelt sich in einigen Regelungen wieder. Wir erlauben uns daher, zu den für uns relevanten Bereichen Stellung zu nehmen.

I. Vorschriften zur Geschäftsorganisation/ Ausgliederung

Einleitung

Die Grundüberlegung des Gesetzgebers, dass bei einer Ausgliederung kritischer oder wichtiger operativer Funktionen oder Tätigkeiten gewährleistet bleiben muss, dass das ausgliedernde Unternehmen weiterhin die Kontrolle und den Überblick über die Tätigkeiten behält und dass die ordnungsgemäße Ausübung durch den Dienstleister überprüft werden soll, ist nachvollziehbar und basiert auf den Outsourcing Regelungen nach § 49 Solvency II.

Es sollte jedoch beachtet werden, dass diese Überprüfungen nicht ohne sachlichen Grund und nicht grenzenlos erfolgen dürfen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist zu wahren. Bei der Umsetzung der Outsourcing Regeln in § 32 VAG-RegE ist dies aus unserer Sicht nicht ausreichend der Fall. Die Regelungen sind sogar noch schärfer als es § 49 Solvency II vorsieht.

Die Ausgliederungsvorschriften würden sich bei Versicherungsmaklern auf das sogenannte Maklerinkasso (Definition siehe Anhang), die Ausfertigung von Policen durch Versicherungsmakler und auf die Schadenregulierung durch Versicherungsmakler auswirken.

Allgemeine Anmerkungen

Bei der Ausgestaltung der Änderungen des VAG sollte darauf geachtet werden, dass diese im angemessenen Verhältnis zum erstrebten Zweck stehen. Nach unserem Dafürhalten kommt es bei der jetzigen Fassung von § 32 VAG-RegE zu einer Überregulierung, die die Beteiligten unnötig belastet. Bei kleinen und mittelständischen Dienstleistungsunternehmen wirken sich diese vergleichsweise noch stärker aus als bei großen Unternehmen. Bei Versicherungsmaklerunternehmen handelt es sich jedenfalls regelmäßig um solche. Zu bedenken ist, dass die Zusammenarbeit mit Prüfungsstellen für die Dienstleister mit Verwaltungsaufwendungen und Kosten verbunden sind. Prüfungen vor Ort führen zudem zu einer Beeinträchtigung bzw. sogar Störung des Geschäftsbetriebs. Von daher sollten Eingriffe möglichst gering gehalten werden. Zu bedenken ist auch, dass die Zusammenarbeit von Dienstleistern mit den Versicherungsnehmern möglichst nicht beeinträchtigt werden sollte. Im Hinblick auf das Maklerinkasso entspricht es oftmals den Wünschen und Erwartungen der Versicherungsnehmer, dass dieser Service von Versicherungsmaklern angeboten wird. Die bürokratischen Hürden und Verwaltungsaufwendungen sollten daher nicht zu hoch werden, damit Versicherungsmakler nicht letztendlich zur Aufgabe dieser Dienstleistung gezwungen wären.

Zur Verhältnismäßigkeit gehört, dass Versicherer nur Kontrollen vornehmen, soweit dies erforderlich ist. Es sollte zuerst überlegt werden, welche Risiken in Frage kommen und welches Gewicht sie haben. Je höher die Risiken sind, desto höher können die Anforderungen an die Überprüfung sein. Umgekehrt muss dann gelten, dass die Anforderungen vergleichsweise geringer sein sollten, je geringer die Risiken einzuschätzen sind. Dann ist zu überlegen, welche Mittel zur Erfüllung des Zwecks geeignet sind und welche sich als vergleichsweise mildeste Maßnahme darstellt.

Vor diesem Hintergrund sollten die Versicherer in erster Linie die im eigenen Unternehmen vorhandenen Daten und Informationen prüfen müssen, bevor sie eine umfangreiche Prüfung dieser Daten und Informationen beim Dienstleister durchführen wollen. Bevor dann eine Prüfung beim Dienstleister vor Ort erfolgt, wäre es oftmals ein milderer Mittel, sich Daten und Informationen geben zu lassen und offene Punkte in einem Gespräch zu klären. Vor Ort sollte sich die Prüfung unter Beachtung des Datenschutzes und der Wahrung von Geschäftsgeheimnissen des Dienstleiters und seiner Kunden zunächst nur auf Stichproben beziehen. Erst wenn sich Missstände zeigen, müsste die Prüfung ausgedehnt werden.

Anmerkungen zu einzelnen Paragraphen

§ 32 Absatz 2 Satz 2 VAG-RegE

§ 32 Absatz 2 Satz 2 VAG-RegE enthält gegenüber § 64a VAG neue Regelungsinhalte. Die Regelung in Nr. 1 besagt zunächst, dass die genannten Stellen auf „alle“ Daten zugreifen können soll. Neu ist insbesondere, dass Dienstleister mit der Aufsichtsbehörde zusammen arbeiten müssen (Nr. 2) und die Aufsichtsbehörde Zugangsrechte zu den Räumen des Dienstleisters erhält und diese ausdrücklich auch durch Dritte ausüben kann (Nr. 3).

Unseres Erachtens sind diese Regelungen zu weitgehend.

In Nr. 1 müsste präzisiert und eingegrenzt werden, auf welche Daten zugegriffen werden darf. Die Daten müssen aus unserer Sicht immer im Zusammenhang mit der konkret ausgegliederten Funktion und dem jeweiligen Unternehmen stehen. Versicherungsmakler führen beispielsweise das Maklerinkasso als ausgegliederte Funktion für mehrere Versicherungsunternehmen durch, bündeln dementsprechend Zahlungen der Versicherungsnehmer und leiten die Beträge an die jeweiligen Versicherer weiter. Der Zugriff auf alle Daten wäre nicht gerechtfertigt.

Mit der Regelung nach Nr. 2 würde ein erster Schritt in Richtung einer Beaufsichtigung von Versicherungsmaklern durch die BaFin erfolgen. Die Aufsicht von Versicherungsvermittlern (d.h. Versicherungsvertreter und Versicherungsmakler) wird aber bisher durch die Gewerbeämter bzw. die Handelskammern ausgeübt. Wir würden zwar eine Aufsicht von Versicherungsvermittlern durch die BaFin begrüßen. Dies müsste dann aber generell und für alle Versicherungsvermittler grundlegend geregelt werden. An dieser Stelle würde es insbesondere zu einer Überschneidung der Kompetenzen verschiedener Aufsichtsbehörden kommen. Für den Empfang und die Weiterleitung von Geldern der Versicherungsnehmer bestehen bereits nach den §§ 12 ff VersVermV Vorschriften. Für die Ahndung von Verstößen sind die Gewerbeämtern bzw. die Handelskammern zuständig. Die Regelungen erfassen u.a. das Maklerinkasso.

Auch die Befugnisse nach Nr. 3 sind unseres Erachtens zu weitgehend und müssten begrenzt bzw. gestrichen werden. Es müsste klar umschrieben werden, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang die Dienstleister Zugangsrechte gewähren müssen. Zudem ist nicht akzeptabel, dass die Befugnisse auch durch beliebige Dritte ausgeübt werden können sollen. Dritte in diesem Sinne könnten beispielsweise auch Mitarbeiter eines Wettbewerbers des Versicherungsmaklers oder eines Versicherers sein. Der Kreis der Dritten ließe sich nur schwerlich eingrenzen. Selbst wenn die Betroffenen Verschwiegenheitserklärungen abgeben müssten, würde es nichts daran ändern, dass sie Kenntnisse von Kundendaten und Geschäftsgeheimnissen bekommen. Dieser Teil muss daher gestrichen werden.

§ 32 Absatz 3 VAG-RegE

Die Regelung ist neu und zielt auf die Vermeidung besonders starker Fehlentwicklungen. Sie ist angelehnt an § 49 Absatz 2 Solvency II. Auffällig sind die unbestimmten Rechtsbegriffe wie „wesentliche Beeinträchtigungen“, „übermäßige Steigerung des operationellen Risikos“ und „Gefährdung der kontinuierlichen und zufriedenstellenden Dienstleistung“.

Unserer Erachtens sollten die vorgesehenen komplexen Mechanismen nur auf die Vermeidung von bedeutsamen Risiken ausgerichtet sein, so wie es nach § 49 Absatz 2 Solvency II vorgesehen ist. Auch dies wäre ein Ausdruck des Grundsatzes der Verhältnis-mäßigkeit. Bei Risiken, die als Bagatelle oder eher unwesentlich einzustufen sind, wären die Vorgaben überzogen. Versicherungsunternehmen könnten dann ihre Ressourcen besser ausrichten. Bei Bereichen, die unauffällig sind, könnte dann tendenziell weniger Aufwand betrieben werden zugunsten intensiverer Überprüfung von Risiken in relevanten Bereichen. Ansonsten bestünde auch die Gefahr, die Schwerpunkte falsch zu setzen.

In diesem Zusammenhang sollte das Wort „*außerdem*“ gestrichen werden.

Zudem müssten vorrangig die internen Möglichkeiten der Versicherer genutzt und deren Funktionsfähigkeit geprüft werden. Dies könnte in § 32 Absatz 4 VAG-RegE etwa wie folgt aufgenommen werden:

„Bei der Ausgliederung von Funktionen haben die Versicherungsunternehmen vorrangig alle bereits vorliegenden Daten und Informationen zu nutzen sowie die ihnen intern zur Verfügung stehenden Möglichkeiten auszuschöpfen, um benötigte Daten und Informationen zu erhalten.“

Zum Maklerinkasso

Die Versicherer können leicht anhand der Zahlungseingänge auf ihrem Konto erkennen, ob die Makler die Prämien der Versicherungsnehmer an sie weiterleiten. Sollten einzelne Außenstände bestehen, kann der Versicherer durch Rückfrage die Gründe erfahren und feststellen, ob diese plausibel sind. Sehr häufig sind Policen von Versicherern im ersten Anlauf fehlerhaft. Versicherungsmakler haben auf Grundlage der Inkassovereinbarung die Möglichkeit, die Zahlung zurückzuhalten bis eine richtige Police erstellt wird. Wenn die Außenstände längere Zeit bestehen bleiben oder gar ansteigen kann der Versicherer die Prüfung verschärfen. Er könnte die kurzfristige Beibringung von Unterlagen verlangen, endgültige Zahlungsfristen setzen und ggf. den Entzugs des Inkassos androhen. Als schärfste Maßnahme, abgesehen vom Entzug des Inkassos, wäre dann immer noch eine Kontrolle vor Ort möglich. Der Versicherer hat es dabei selbst in der Hand, darauf zu achten, dass die Summen keine großen Höhen erreichen und kann frühzeitig agieren.

Im schlimmsten Fall des völligen Zahlungsausfalls würden die Beträge in diesem Einzelfall dann immer noch kein wesentliches Risiko für den Versicherer darstellen. Der Versicherer muss dabei in die Pflicht genommen werden, bereits bei erhöhten Außenständen zu handeln. Er darf nicht etwa sehenden Auges längere Zeit abwarten, bis die ausstehenden Beträge auf erhebliche Summen ansteigen, wie dies in der Vergangenheit leider in vereinzelt Fällen vorgekommen ist.

Eine Kumulierung der Risiken ist zwar denkbar, aber nach den bisherigen Erfahrungen eher unwahrscheinlich, und würde auch dann wahrscheinlich keine bedrohlichen Ausmaße annehmen. Selbst wenn der Versicherer jeden Makler, der Inkasso durchführt, vor Ort jederzeit ohne Anlass prüfen könnte, wäre es sehr unwahrscheinlich, genau zu diesem Zeitpunkt Missstände festzustellen. Völlige Sicherheit ließe sich nur bei einer tagtäglichen Überprüfung aller Makler erreichen. Ohne Frage wäre dieser extreme Aufwand im Verhältnis zum recht geringen Risiko völlig unverhältnismäßig. Letztlich sind umfangreiche Überprüfungen einzelner Maklerunternehmen vor Ort und ohne Anlass nicht geboten und auch nicht sachgerecht.

Zur Eigenausfertigung von Policen durch Versicherungsmakler

Manche Versicherungsmakler haben die Befugnis, für bestimmte Verträge selbst Policen auszufertigen anstelle des Versicherers. Beim Ausdrucken der Policen handelt es sich um rein administrative Vorgänge. Insoweit bestehen keine nennenswerten Risiken, die einer Überprüfung bedürften.

Der Rahmen, in dem Versicherungsmakler selbst entscheiden, welche Verträge und Tarife sie nach welchen Annahmerichtlinien der Versicherer annehmen dürfen, ist mit diesen abgestimmt. Die Versicherer erhalten die Informationen, mit welchen Versicherungsnehmern welche Verträge geschlossen wurden, oftmals zeitgleich. Anhand dieser Informationen können sie feststellen, ob der Versicherungsmakler ordnungsgemäß gehandelt hat. Die Prozesse sind bei den Maklerunternehmen implementiert und werden laufend durchgeführt. Es ist im eigenen Geschäftsinteresse der Versicherungsmakler, die Vorgänge ordnungsgemäß abzuwickeln und mit den Versicherern dauerhaft zusammenzuarbeiten. Sollte ein Versicherungsmakler gegen die Vereinbarungen mit dem Versicherer verstoßen, würde er sich dem Versicherer gegenüber schadensersatzpflichtig machen. Die Versicherer hätte dann nur das Risiko der Insolvenz des Versicherungsmaklers. Die Risiken sind hier insgesamt wohl eher als gering einzustufen. Von daher sind generell Plausibilitätsprüfungen durch den Versicherer im eigenen Haus ausreichend.

Es kann durchaus ein berechtigtes Interesse der Versicherer bestehen, zu überprüfen, wie die Rahmenvereinbarung beim Versicherungsmakler umgesetzt wurde und zur Anwendung kommt. Dafür dürfte aber eine angekündigte Prüfung vor Ort auf der Basis von Stichproben genügen. Es sei denn es bestehen Anhaltspunkte für Unregelmäßigkeiten.

Zu Schadenregulierungsvollmachten von Versicherungsmaklern

Manche Versicherungsmakler sind vom Versicherer bevollmächtigt, in ihrem Namen Schäden bis zu einer vereinbarten Höhe selbst zu Gunsten der Versicherungsnehmer zu regulieren. Es geht hier regelmäßig um die schnelle Abwicklung kleiner Schäden. Es handelt sich dabei um einfache Fälle, die standardisiert abgearbeitet werden. Die Versicherer erhalten laufend Informationen über die abgewickelten Vorgänge. Dieser Bereich hat für einen Versicherer eher geringe wirtschaftliche Bedeutung und die Risiken sind eher als gering einzustufen. Wenn ein Versicherungsmakler über die vereinbarte Grenze hinausgeht müsste, er die Differenz selbst tragen. Sollte der Versicherungsmakler mehr auszahlen als angemessen ist, würde der Versicherer dies schnell anhand der ihm überlassenen Unterlagen bemerken. Zudem würde der Anstieg der Summe der Auszahlungen nach geraumer Zeit auf-fallen. Sollte der Versicherer keinen Unterlagen erhalten, würde er über die Diskrepanz zwischen den ihm bekannten Schadensfällen bzw. Schadenssummen und den vom Versicherungsmakler angeblich ausgezahlten Summen stolpern. Von daher genügen generell Plausibilitätsprüfungen durch den Versicherer im eigenen Haus. Nur wenn Anhaltspunkte für Unregelmäßigkeiten bestehen, kann in Abhängigkeit von den konkreten Umständen und der Höhe der in Betracht kommenden Summen eine kurzfristige unangekündigte Prüfung vor Ort angemessen sein.

§ 32 Absatz 4 VAG-RegE

Auch bei § 32 Absatz 4 VAG-RegE ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen und klingt dort bereits im den Worten „die erforderlichen Auskunfts- und Weisungsrechte“ an. Die Formulierung lässt allerdings zu großen Interpretationsspielraum und sollte unbedingt verdeutlicht werden. In Anlehnung an die bestehende Formulierung schlagen wir folgendes vor:

„Das ausgliedernde Versicherungsunternehmen hat sich die erforderlichen und den Umständen nach angemessene Auskunfts- und Weisungsrechte vertraglich zu sichern.“

II. Zusammenarbeit mit Versicherungsvermittlern / Qualifikation der Versicherungsvermittler

§ 48 Absatz 1 Nr. 2 VAG-RegE

§ 48 VAG-RegE bestimmt, unter welchen Voraussetzungen Versicherer mit Versicherungsvermittlern zusammen arbeiten dürfen. Die Formulierung von Absatz 1 Nr. 2 ist aus unserer Sicht insofern nicht hinreichend klar, dass Versicherungsmakler nach § 12 VersVermV auch die Möglichkeit haben, keine Gelder von Kunden oder für Kunden anzunehmen. Diese Vorgehensweise ist in der Praxis weit verbreitet. Die Versicherungsnehmer zahlen die Prämien dann direkt an die Versicherungsunternehmen (sog. Direktinkasso) und die Schadenszahlungen bzw. Auszahlungen werden vom Versicherer direkt an die Versicherungsnehmer gezahlt. Dann benötigen die Versicherungsmakler keine Sicherheitsleistungen bzw. Ausfallversicherungen, keine Vollmachten der Versicherungsnehmer und auch keine Inkassovollmachten der Versicherer.

III. Fehlende Gleichbehandlung von Versicherungsunternehmen und Vermittlern bei der Verhinderung von Geldwäsche und von Terrorismusfinanzierung

§§ 54, 55 VAG-RegE

Mit dem vorliegenden Entwurf wird die Chance vertan, gleiche Ausgangsbedingungen für Unternehmen und Vermittler im Bereich der Verhinderung von Geldwäsche zu schaffen.

Versicherungsvermittler sind ebenso wie Lebensversicherungsunternehmen Verpflichtete im Sinne des Geldwäschegesetzes (GwG). Für Versicherungsunternehmen enthält das jetzige VAG ebenso wie der vorliegende RegE eigens zugeschnittene Vorschriften und mit den Bestimmungen der §§ 54, 55 RegE weiterhin Erleichterungen bei den Sorgfaltspflichten und der Identifizierung Ihrer Vertragspartner. Diese Erleichterungen sind Versicherungsvermittlern bisher versagt und gemäß dem vorliegenden Entwurf soll sich an diesem Missstand nichts ändern.

Für die Praxis bedeutet dies, dass Versicherungsvermittler – meist kleine und mittelständische Betriebe – schärferen Regelungen unterworfen werden als Großunternehmen. Die überwiegende Anzahl der am Markt tätigen freien Vermittler, das heißt Makler, führt kein Inkasso durch und ist trotzdem strengerer Vorschriften bezüglich der Sorgfalts- und Identifizierungspflichten unterworfen als das einziehende Versicherungsunternehmen, das sich beispielsweise bei Vorliegen einer EU-Kontoverbindung auf die korrekte Durchführung der Identifizierung durch das Kreditinstitut

verlassen darf. Ebenso steht es einem Versicherungsunternehmen frei, die Identifizierung der begünstigten Person direkt vor Auszahlung der Versicherungssumme durchzuführen, während ein Vermittler diese Identifizierung bereits zu Beginn der Vertragsbeziehung, d.h. bei Abschluss des Maklervertrages zur Beratung über einen Altersvorsorgeprodukt, durchführen muss.

Weiterhin sieht der RegE in § 54 Abs. 3 eine eindeutige Erlaubnis zur Datenerhebung und Verarbeitung im Zusammenhang mit geldwäscherelevanten Informationen vor, während ein Versicherungsvermittler Gefahr läuft bei zu umfangreicher Datenerhebung mit dem BDSG in Konflikt zu geraten bzw. dagegen zu verstoßen. Es wäre zu begrüßen, wenn Versicherungsvermittler künftig Anspruch auf die gleichen Erleichterungen hätten wie die Versicherungsunternehmen.

Für einen Dialog stehen wir Ihnen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Verband Deutscher Versicherungsmakler e. V.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A. Molter', written in a cursive style.

RA André Molter
Syndikus

Anhang

Erläuterung zum Maklerinkasso

Maklerinkasso bedeutet, dass ein Versicherer einen Versicherungsmakler dazu bevollmächtigt, in seinem Namen das Inkasso von Versicherungsprämien durchzuführen. Dem Versicherungsmakler ist dann erlaubt, die von den Versicherungsnehmern zu zahlenden Prämien auf seinem Konto entgegenzunehmen. Diese Gelder muss er dann nach mit dem Versicherer vereinbarten Abrechnungsmodalitäten an den Versicherer weiterleiten. Für den Versicherungsnehmer hat der Zahlungseingang beim Versicherungsmakler bereits befreiende Wirkung.

Das Maklerinkasso bietet für die Beteiligten verschiedene Vorteile: Der Versicherer hat geringeren Verwaltungsaufwand, da er zu bestimmten Stichtagen die aufgelaufenen Prämien gebündelt erhält. Der Makler sorgt für die Zahlungseingänge und mahnt diese ggf. an. Der Versicherer zahlt für diese Dienstleistung keine separate Vergütung. Die Versicherungsnehmer brauchen ihrerseits nur einen Gesamtbetrag an ihren Versicherungsmakler zu zahlen - anstelle von diversen Zahlungen an unterschiedliche Versicherer. Der Makler erreicht durch seinen Service eine bessere Kundenbindung. Und falls Policen vom Versicherer nicht richtig erstellt wurden, kann der Makler im Interesse seiner Kunden ggf. eine Weiterleitung von Prämien zeitweilig zurückhalten, um die ordnungsgemäße Policierung zu beschleunigen.