

**Schriftliche Stellungnahmen der
Sachverständigen zur Öffentlichen Anhörung:
„Versicherungsvermittlerrecht“
am 18. Oktober 2006**

hier:

SV Deutscher Industrie- und Handelskammertag
e.V. (DIHK)

STELLUNGNAHME

Berlin, 11. Oktober 2006

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Zum Thema: **Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Versicherungsvermittlerrechts**

Das Gesetz zur Neuregelung des Vermittlerrechts, mit dem die EU-Versicherungsvermittlerrichtlinie in nationales Recht umgesetzt werden soll, wird zu einer umfassenden Neuordnung des Berufs des Versicherungsvermittlers in Deutschland führen. So dürfen künftig grundsätzlich nur noch diejenigen Versicherungsvermittler gewerbsmäßig tätig werden, die in einem zentralen Online-Register verzeichnet sind. Zudem benötigen bestimmte Gruppen von Versicherungsvermittlern in Zukunft eine Erlaubnis oder eine Erlaubnisbefreiung, um ihre Tätigkeit aufnehmen zu können. Als Registrierungs- und Erlaubnisstelle sieht der Gesetzentwurf die Industrie- und Handelskammern (IHKs) vor. Diese Aufgabenzuweisung begrüßen wir ausdrücklich. Die IHKs werden ihre Erfahrung in vergleichbaren Tätigkeitsfeldern nutzen, um die Aufgabe wirtschaftsnah, sachkompetent und unbürokratisch umzusetzen.

Im Vergleich zu möglichen alternativen Lösungen hat die Zuständigkeit der IHKs den Vorteil, dass der Vermittler alle erforderlichen Formalitäten aus einer Hand erhält und er zudem, im Unterschied zu einer zentralen Behörde, einen Ansprechpartner vor Ort findet. Darüber hinaus sind Strukturen bereits vorhanden, sodass eine möglichst unbürokratische, schlanke und damit effiziente Lösung gefunden werden kann.

Im Interesse der Betroffenen an einem möglichst schlichten und praktikablen Verfahren der Umsetzung der Versicherungsvermittlerrichtlinie sollen im Folgenden einzelne Bereiche

Berlin, 11. Oktober 2006

des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuregelung des Versicherungsvermittlerrechts aufgezeigt werden, die verbesserungswürdig erscheinen und deren Änderung zu einer Vereinfachung des Prozesses und somit zu einer weiteren Effizienzsteigerung führen können.

Oberstes Gebot sollte es sein, die von der EU geforderten neuen Berufszugangsvoraussetzungen 1:1 umzusetzen. Das wird hier – wieder einmal - nicht beachtet.

Die Regelungen des Gesetzentwurfs – insbesondere im Kontext mit der bereits als Entwurf vorliegenden Versicherungsvermittlerverordnung - schaffen sehr viel neue Bürokratie. Dem kann nur durch eine eng gefasste Ermächtigungsgrundlage für die Verordnung entgegen gesteuert werden. Aus diesem Grunde soll hier unter Punkt III auch schon auf den Verordnungsentwurf eingegangen werden.

I. Grundsätzliches

1. Erforderliche Sachkenntnis

Der vorgelegte Gesetzesentwurf sieht als Folge einer EU-weiten Harmonisierung des Versicherungsvermittlermarktes und des Verbraucherschutzes als Berufszugangsvoraussetzung eine bisher nicht erforderliche und durch Art. 12 GG nicht gerechtfertigte umfangreiche Sachkundeprüfung auf hohem Niveau vor. Die Richtlinie verlangt demgegenüber nur, dass Versicherungsvermittler über die vom Herkunftsmitgliedstaat des Vermittlers festgelegten angemessenen Kenntnisse und Fertigkeiten verfügen müssen. Wie der jeweilige Mitgliedsstaat dies regelt, wird nicht vorgegeben. So ist insbesondere nicht die Ablegung einer Sachkundeprüfung mit einem bestimmten Niveau gefordert.

Berlin, 11. Oktober 2006

In Deutschland müssen sich neue Berufszugangsschranken an Artikel 12 GG messen lassen. Danach kann die Gewerbefreiheit lediglich zum Schutze besonders wichtiger Gemeinschaftsgüter eingeschränkt werden. Der Verbraucherschutz kann etwa ein solcher Grund sein. Allerdings ist dabei immer zu prüfen, ob die Einschränkung geeignet ist, das Ziel zu erreichen, ob diese Einschränkung so erforderlich ist, also nicht mit milderer Mitteln das Ziel erreicht werden kann, und ob die Einschränkung bezogen auf ihr Schutzgut verhältnismäßig ist.

Betrachtet man die Auswirkungen der im Entwurf vorgesehenen Regelungen, so lässt sich feststellen, dass das Ziel, den Verbraucherschutz zu stärken, dadurch nicht erreicht werden kann. So wird beispielsweise auf Grund der multiplen Ausnahmetatbestände, die der Entwurf beinhaltet, faktisch nur ein geringer Anteil der Branche betroffen sein. Den trifft es dann zwar in Bezug auf die an ihn gestellten Anforderungen heftig. Aber auch hier ist ein echter Bezug zum Verbraucherschutz nicht immer erkennbar – beispielsweise, wenn man sich die in dem VersVermV-E niedergelegten Prüfungsinhalte ansieht.

In der Begründung des Entwurfes wird geschätzt, dass von den derzeit ca. 410.000 tätigen Versicherungsvermittlern ca. 6.000 bis 8.000 Makler, 3.000 ungebundene Vertreter und 400.000 gebundene Vermittler aktiv sind. Unbezüffert bleiben die Versicherungsberater und die Mitglieder von Strukturvertrieben, sowie die akzessorischen Vermittler. Die Zahl der Erstgenannten dürfte verschwindend klein, die Zahl der an zweiter und dritter Stelle Genannten demgegenüber relativ groß sein. Aufgrund der Entscheidung, die gebundenen Vermittler im Wege eines vereinfachten Verfahrens (ohne Sachkundeprüfung und ohne Erteilung einer gesonderten Erlaubnis) registrieren zu lassen und auch bei den akzessorischen Vermittlern eine Befreiung von der Erlaubniserteilung vorzusehen, trifft die Härte des Gesetzes nur den verhältnismäßig geringen Anteil der Makler, Berater und der freien Mehrfachagenten einschließlich der Mitglieder von Strukturvertrieben.

Berlin, 11. Oktober 2006

Eine derartige Regelung, die – wenngleich die von ihrer Tätigkeit ausgehenden Gefahren sich nicht wesentlich unterscheiden – eine kleine Gruppe stark belastet und den großen Rest nicht, verstößt gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG). Ein rechtfertigender Grund ist nicht ersichtlich, denn das Gefahrenpotential, welches von den gebundenen Vermittlern ausgeht, steht nicht hinter dem der ungebundenen zurück und wird auch durch die Haftungsübernahme der VU nur begrenzt abgebaut - zumal auch die ungebundenen Versicherungsvermittler, Makler und Berater eine Berufshaftpflichtversicherung nachweisen müssen. Statt des angestrebten Verbraucherschutzes findet daher in Wirklichkeit eine Marktberreinigung zu Lasten der freien Vermittler – insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmer - statt. Da sich letztlich nur freie Makler und Mehrfachagenten dem Erlaubnisverfahren unterziehen müssen, werden die Vertriebsstrukturen von Versicherungskonzernen und Banken deutlich bevorzugt.

Die detaillierten Vorgaben zur Sachkundeprüfung (siehe unten) werden verhindern, dass es Quereinsteigern überhaupt noch möglich ist, das Gewerbe des Versicherungsvermittlers auszuüben. Man muss erst einmal ein Unternehmen finden, das eine Ausbildung für den Vertrieb anbietet. Denn sonst kann man die Sachkundeprüfung, die sich nach den Vorstellungen der Bundesregierung an der bisherigen verbandsinternen Prüfung zum/zur „Versicherungsfachmann/-frau (BWV)“ orientieren soll, allein deshalb nicht schaffen, weil die von der Bundesregierung als Vorbild herausgestellte BWV-Prüfung stark auf die Vertriebspraxis der Versicherungswirtschaft ausgerichtet ist. Das kann aber nicht Maßstab für eine Berufszugangsregelung in Form einer öffentlich-rechtlichen Sachkundeprüfung sein. Aufgabe einer solchen Sachkundeprüfung darf es nur sein, den Verbraucher vor unqualifizierten Vermittlern zu schützen, und nicht, nur erstklassige Vertriebsprofis zum Beruf zuzulassen.

Es ist zu befürchten, dass die genannten Ausnahmetatbestände mit den damit verbundenen Erleichterungen Ausweichreaktionen in bestimmte Vertriebskanäle bewirken. Dies kann bedeuten, dass die Anzahl freier Makler abnimmt, wohingegen

Berlin, 11. Oktober 2006

die Anzahl gebundener Vermittler steigt. Die Stellung des einzelnen Vermittlers wird so angesichts der starken Abhängigkeit von dem jeweiligen Versicherungskonzern geschwächt. Auch ein Wechsel aus einem Unternehmen heraus bzw. aus dem Status eines Einfirmenvertreters zur Tätigkeit als Mehrfirmenvertreter wird erschwert. Die gegenwärtig starke Dynamik des Marktes wird gehemmt. Es sind Wettbewerbsbeeinträchtigungen und Wettbewerbsverzerrungen zu erwarten.

In der bereits im Entwurf vorliegenden Verordnung werden die Inhalte und das Verfahren der Sachkundeprüfung bis in das kleinste Detail vorgegeben. Dies gipfelt in der zwingenden Vorgabe einer „schriftlichen Prüfung am Computer“. Unabhängig davon, dass eine solche Regelungstiefe weder üblich noch notwendig ist, muss sich der Gesetzgeber darüber im Klaren sein, dass die Sachkundeprüfung durch die Vorgabe eines pc-gestützten schriftlich Teils unnötig verteuert wird, ohne dass damit ein Qualitätsvorteil verbunden wäre. Denn im Ergebnis liegt der Unterschied zu einer klassischen Prüfung nur darin, dass die Antwort der Multiple-Choice-Fragen mit der Maus, statt mit dem Kugelschreiber abgegeben werden. Dafür muss aber umfangreiche Hard- und Software vorgehalten werden, was die Prüfung zwangsläufig verteuern wird. Damit werden den Betroffenen höhere Kosten zugemutet als nötig. Gerade mit der erklärten Absicht der Bundesregierung, Existenzgründungen zu fördern, will das nicht recht übereinstimmen. Wir schlagen daher vor, dass die Prüfung am Computer lediglich als Kann-Bestimmung oder allenfalls als Soll-Bestimmung aufgenommen wird. Auch wenn die Ausgestaltung der Sachkundeprüfung streng genommen nicht Gegenstand der anstehenden Beratung im Bundestagsausschuss für Wirtschaft und Technologie sein kann, da aktuell nur das Gesetz zur Neuregelung des Vermittlerrechts und nicht die darauf basierende Verordnung das Gesetzgebungsverfahren durchläuft, liegt uns daran, schon jetzt auf diese Problematik hinzuweisen.

Aus Verbraucherschutzgründen wird immer wieder gefordert, die fachliche Eignung möglichst hoch anzusetzen. Bei dieser Forderung wird jedoch übersehen, dass durch die vorgesehene gesetzliche Konstruktion das Gegenteil

Berlin, 11. Oktober 2006

von Verbraucherschutz erreicht wird: 90 % der Versicherungsvermittler sind von diesem Verfahren überhaupt nicht betroffen, vielmehr gibt für sie das Versicherungsunternehmen eine Pauschalerklärung ab. Betroffen von diesem hohen Nachweis der fachlichen Eignung sind nur diejenigen, die bisher für einen Wettbewerb am Markt und objektive Informationen gesorgt haben, nämlich die Makler und Mehrfachvertreter. Durch möglichst hohe Anforderungen an die Sachkunde wird mithin eine Marktberreinigung zu Lasten des Verbrauchers durchgeführt, indem denjenigen, von denen bislang eine objektive Information erfolgt ist, der Marktzutritt erschwert wird.

2. Verordnungsermächtigung Sachkundeprüfung

Der Entwurf geht hinsichtlich der Ermächtigungsgrundlage für eine Verordnung zur Regelung des Inhalts und des Verfahrens für eine Sachkundeprüfung (§ 34 d Abs. 8 Nr. 2 GewO-E) in eine Tiefe, welche der zuständigen Stelle – das sind für die Sachkundeprüfung, das Erlaubnisverfahren und die Registerführung die IHKs - kaum eigenen Gestaltungsspielraum lässt. Das wird besonders deutlich, wenn man berücksichtigt, in welcher Detailliertheit die bereits im Entwurf vorhandene Versicherungsvermittlerverordnung diese Ermächtigung dann auch wirklich ausfüllt – vgl. deren §§ 1 bis 4 und 19!

Eine solche Regelungstiefe ist weder üblich noch notwendig. Darauf hat völlig zu Recht auch schon der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 16.6.2006 – Drucksache 303/06 Seite 6 – hingewiesen. Denn die funktionale Selbstverwaltung ist die organisierte Beteiligung der sachnahen Betroffenen an den sie berührenden Entscheidungen. Die Sachnähe durch Mitwirkung der Betroffenen ist ein ganz wesentlicher Grund für die Übertragung einer Aufgabe in die funktionale Selbstverwaltung (BVerfG, Kammerbeschluss vom 07.12.2001 – 1 BvR 106 – GewArch 2003, S. 111 ff.). Dieser Vorzug geht dann verloren, wenn aufgrund detaillierter Regelung keinerlei Gestaltungsspielraum mehr möglich ist. Eine

Berlin, 11. Oktober 2006

Vorschrift, die regelt, in welchen Räumen mit welcher Ausstattung eine Prüfung durchgeführt werden muss, greift tief in das Gestaltungsrecht der Selbstverwaltung und die Vorzüge der Nähe zur betroffenen Wirtschaft ein. So hat das BVerfG bereits im „Ärztammerbeschluss“ festgestellt:

„Andererseits würden die Prinzipien der Selbstverwaltung und der Autonomie, die ebenfalls im demokratischen Prinzip wurzeln und die dem freiheitlichen Charakter unserer Sozialordnung entsprechen, nicht ernst genug genommen, wenn der Selbstgesetzgebung autonomer Körperschaften so starke Fesseln angelegt werden würden, dass ihr Grundgedanke, die in den gesellschaftlichen Gruppen lebendigen Kräfte in eigener Verantwortung zur Ordnung der sie besonders berührenden Angelegenheiten heranzuziehen und ihren Sachverstand für die Findung „richtigen“ Rechts zu nutzen, nicht genügend Spielraum fände.“ [BVerfGE 33, S. 125, 129]

Das nach IHK – Gesetz den jeweiligen Vollversammlungen zustehende IHK – Satzungsrecht wird beschnitten.

Die in der Entwurfsfassung vorliegende Versicherungsvermittlerverordnung schießt mit überzogenen Detailregelungen, insbesondere in den §§ 1 bis 4 und 19, deutlich über das Ziel hinaus. Die Vorgaben zur Besetzung der Prüfungsausschüsse und zur Durchführung und Abwicklung der Sachkundeprüfungen nehmen den IHKs den erforderlichen Freiraum für eine sachgerechte Durchführung der Prüfungen. Als Beispiele seien genannt die Verpflichtung zur Durchführung der Prüfung am Computer, die Einrichtung und Besetzung eines zentralen Aufgabenauswahlausschusses, die Verleihung des Titels „Versicherungsfachmann/-frau IHK“. Es ist völlig unüblich, alles das bei einer Sachkundeprüfung vorzugeben (vgl. demgegenüber etwa die sehr viel schlankeren Regelungen der §§ 5a bis 5d der Bewachungsverordnung). Die Vorgaben beschneiden aber nicht nur unangemessen IHK-Satzungsrecht, sondern blähen das Prüfungsverfahren auch unnötig auf und stellen eine rechtskonforme Abwicklung der Prüfungen, die auch einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung standhalten muss (!), in Frage. Es ist

Berlin, 11. Oktober 2006

ausgesprochen bedenklich, dass dem Prüfungskandidaten durch die rein elektronische Abwicklung und Speicherung der Prüfung die Möglichkeit genommen wird, seinen ausgefüllten Prüfungsbogen und die Auswertung in Papierform zu kontrollieren. Bei der vorgeschlagenen Regelung wird verkannt, dass die Sachkundeprüfung nicht mehr- wie bisher die Prüfung des BWV- eine rein privatrechtliche Angelegenheit ist, sondern eine öffentliche Berufszugangsvoraussetzung darstellt. Das Verfahren muss daher „gerichtsfest“ sein.

Die Bundesregierung hat in ihrer Gegenäußerung vom 30.08.2006 (Bundestagsdrucksache 16/2475, Seite 4) recht deutlich ihr Ziel, den Fortbestand der Prüfung des Berufsbildungswerks der deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (BWV) zu garantieren, artikuliert. Das mag im Interesse von Teilen der Versicherungswirtschaft, insbesondere der Versicherungsgesellschaften, liegen, kann und darf aber nicht zum Gesetzeszweck erhoben werden. Hier wird genau genommen von staatlicher Seite ein Kartell verordnet, ohne dass der Staat auch die Verantwortung dafür übernehmen will, dass dieses nicht dazu missbraucht wird, komfortable Einnahmen zu erzielen. Die IHKs, in deren Gebühren die Leistungen des BWV einfließen werden, unterliegen der staatlichen Rechtsaufsicht, welche die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips und des Äquivalenzprinzips kontrolliert. Der „Zulieferer“ BWV wäre in seiner Preisgestaltung indes völlig frei. Auch insoweit ist darauf hinzuweisen, dass es einen Unterschied macht, ob ein privates Bildungswerk auf privatrechtlicher Basis anbietet oder ob diese als öffentlich-rechtliche Berufszugangsbeschränkung konzipiert sind.

Die IHKs führen zudem seit Jahrzehnten selbst Prüfungen der Berufsausbildung, der Fortbildung und auch Sachkundeprüfungen durch. Sie verfügen daher über ein Prüfungs-Know-How, das sich mit jeder anderen Institution messen kann. Die IHKs haben dabei auch stets darauf geachtet, dass die Prüfung auf bundeseinheitlichem Niveau stattfindet. Das von der Bundesregierung an die Wand gemalte Schreckensbild des „race to the bottom“ hat es in der Vergangenheit nicht gegeben

Berlin, 11. Oktober 2006

und wird es auch in Zukunft bei den IHK-Sachkundeprüfungen nicht geben. Insofern wird in der IHK-Organisation sehr sorgfältig unterschieden zwischen der Frage einerseits, ob man eine Sachkundeprüfung auf dem vorgesehenen Niveau für notwendig erachtet und der Durchführung einer solchen Prüfung, wenn sie in die Zuständigkeit der IHKs übertragen wird.

Es ist richtig, dass der DIHK eine Rahmenvereinbarung mit dem BWV abgeschlossen hat. In dieser Rahmenvereinbarung wird aber keineswegs die Durchführung der Prüfungen – wie es heißt – *dem BWV übertragen*. Das wäre rechtlich auch gar nicht möglich, denn weder der DIHK noch die IHKs können das BWV mit der Zuständigkeit für die Durchführung der Prüfung „beleihen“. Die Rahmenvereinbarung soll vielmehr als Grundlage dafür dienen, dass die IHKs das beim BWV vorhandene spezielle Know-how für die anerkanntermaßen hochwertige Prüfung zum/zur „Versicherungsfachmann/-frau“ nutzen können. Die ökonomische Vernunft gebietet es, den Versuch zu unternehmen, Leistungen von anerkannter Qualität, wie sie vom BWV in der Vergangenheit entwickelt und angeboten wurden, in die öffentlich-rechtliche Sachkundeprüfung zu übernehmen. Das bedeutet aber nicht, dass die IHKs damit einverstanden sind, dieses Prüfungsverfahren in Ablauf und Inhalt 1:1 auf die öffentlich-rechtliche Sachkundeprüfung als Berufszulassungsregelung zu übertragen. Insoweit wird auch auf die Ausführungen unter Nr. 1 Seite 3 verwiesen. Die Verantwortung für die Sachkundeprüfung liegt nach dem Gesetzentwurf allein bei der zuständigen Stelle IHK. Es sei der Vollständigkeit halber auch noch einmal darauf hingewiesen, dass erst eine zwischen der einzelnen IHK und dem BWV abgeschlossene Dienstleistungsvereinbarung eine Bindungswirkung erzeugt; das ergibt sich auch deutlich aus der erwähnten Rahmenvereinbarung.

Es ist daher dringend zu empfehlen, die Verordnungsermächtigung nicht weiter zu fassen, als dies etwa in § 34a Abs. 2 Nr. 2 GewO in Bezug auf die Sachkundeprüfung des Bewachungsgewerbes geschehen ist. Die oben zitierte

Berlin, 11. Oktober 2006

Gegenäußerung der Bundesregierung gibt vielmehr Anlass zu verlangen, die Verordnungsermächtigung noch deutlicher zu präzisieren.

3. Unbürokratisches Verfahren

Die in dem Entwurf vorgesehene Erlaubnispflicht nach §§ 34 d und 34 e Gewerbeordnung stellt für die Betroffenen einen zusätzlichen bürokratischen Aufwand dar.

Diese gesonderte Erlaubnispflicht wird von der EU-Richtlinie nicht notwendigerweise gefordert und ist auch nicht notwendig, um eine Registereintragung differenziert nach gebundenen und ungebundenen Versicherungsvermittlern vorzunehmen. Um eine solche Differenzierung sicher zu stellen, würde es beispielsweise genügen, das Versicherungsvermittlerregister in einen Teil A (für ungebundene VV) und einen Teil B (für gebundene und nach § 34 d Abs. 3 befreite VV) analog den Anlagen A und B zur Handwerksordnung aufzuteilen. Auf ein gesondertes Erlaubnisverfahren bzw. Erlaubnisbefreiungsverfahren könnte dann ganz verzichtet werden; die Eintragung würde vielmehr allein an den formalen Nachweis bestimmter Voraussetzungen (vorgeschriebener Kenntnissnachweis, polizeiliches Führungszeugnis, Nachweis fehlender Insolvenz, Haftpflichtversicherung) geknüpft. Alles andere geht wieder einmal über die in der Koalitionsvereinbarung festgelegte 1:1-Umsetzung von Richtlinien hinaus.

II. Zu Detailregelungen

1. Änderung der Gewerbeordnung

a) § 34 d GewO-E – Versicherungsvermittler

Absatz 2 Nr. 3

Berlin, 11. Oktober 2006

Dem Erfordernis des Abschlusses einer Berufshaftpflichtversicherung auf Seiten der Vermittler müsste ein Kontrahierungszwang auf Seiten der Anbieter von Berufshaftpflichtversicherungen entsprechen. Es müsste außerdem sichergestellt sein, dass dieser Versicherungsschutz bezahlbar ist und nach Schadensfällen auch bleibt. Andernfalls würde man die Marktgegenseite (Versicherungsunternehmen) vollends zum Hüter des Berufszugangs der Versicherungsvermittler machen. Die Verweigerung einer Berufshaftpflichtversicherung stellt praktisch für die Vermittler ein Berufsverbot dar.

Abs. 2 Nr. 4

Hier müsste es im ersten Teil statt „der IHK“ heißen: „*einer IHK*“, denn die IHK, bei der der Versicherungsvermittler die Sachkundeprüfung abgelegt hat, muss nicht unbedingt diejenige sein, bei der er die Erlaubnis beantragt.

Die Regelung des zweiten Teils der Vorschrift ist außerdem unklar:

- Was ist unter einer „*angemessenen Zahl*“ zu verstehen? Ist diese absolut oder relativ zu bestimmen?
- Welches sind die Personen, „*denen die Aufsicht über die unmittelbar mit der Vermittlung von Versicherungen befassten Personen übertragen ist und die den Antragsteller vertreten dürfen*“ ?

Nach der Gesetzesbegründung soll Prokura und Handlungsvollmacht ausreichen – was aber geschieht, wenn die Aufsicht nicht von einem Prokuristen oder Handlungsbevollmächtigten ausgeführt wird? Die Notwendigkeit der Vertretungsklausel ist im Übrigen nicht ersichtlich. Entscheidend kann nur sein, dass eine **sachkundige** Person in dem Unternehmen die Aufsicht über die angestellten Vermittler führt. Ob sie für das Unternehmen nach außen auftritt – und nur darauf kommt es bei der Vertretung an – ist völlig unerheblich.

Absatz 8

Berlin, 11. Oktober 2006

Vgl. hierzu die detaillierten Ausführungen oben unter I. 2.

(Verordnungsermächtigung

Sachkundeprüfung). Ergänzend ist hier darauf zu verweisen, dass auch die Ermächtigungsgrundlage des Satzes 3 Bedenken begegnet, soweit die zuständige Behörde eine anlassbezogene Überprüfung verlangen kann. Diese Ermächtigung soll durch die §§ 15 und 16 des Entwurfs der VersVermV ausgefüllt werden. Aufgrund der umfangreichen Pflichten, denen Versicherungsvermittler durch die Neuregelung unterliegen, sehen wir für ein solches Verfahren, das sich an § 16 MaBV anlehnt, keine Notwendigkeit. Dies auch deshalb, weil offenbar nicht beabsichtigt ist, dass die Nichtbefolgung einer Anordnung nach § 15 VersVermV durch Festsetzung eines Bußgeldes durchgesetzt werden kann.

Absatz 9

§ 34 d Abs. 9 GewO ist für weitere, noch nicht abschließend zu beschreibende, Ausnahmen zu öffnen. Es gibt Fallkonstellationen, die dieses erforderlich machen. Anderenfalls droht eine Kollision mit dem Recht der Berufswahlfreiheit des Art. 12 GG. Danach müssen die Anforderungen an subjektive Zulassungsvoraussetzungen verhältnismäßig sein. Maßstab sind Art und Umfang der beabsichtigten beruflichen Tätigkeit.

Zur Erläuterung sei folgender Sachverhalt, den ein Unternehmen vorgetragen hat, geschildert:

Gegenstand des Unternehmens ist ausschließlich die Vermittlung von KFZ-Haftpflichtversicherungen für Kurzzeitkennzeichen, die entweder im Inland zur Überführung oder zur Ausfuhr eines Kraftfahrzeugs eingesetzt werden. Technisch läuft das Geschäft wie folgt ab:

Das Unternehmen kauft Blanko-Versicherungspolice von Haftpflichtversicherern. Jede Police (z.B. im Wert von 70 Euro) beinhaltet eine Versicherungsbestätigung,

Berlin, 11. Oktober 2006

die bei der Zulassungsstelle vorgelegt werden muss, um ein Kurzzeitkennzeichen zu erhalten. Im Grunde ersetzt diese Versicherungspolice die „Doppelkarte“, die man üblicherweise vor der Fahrzeugzulassung- bzw. Überführung bei den Versicherungsagenturen erhält.

Das Unternehmen verkauft die Versicherungspolice an die Stellen weiter, die KFZ-Kennzeichen prägen. Die Betriebe, die die Kennzeichen prägen, können auf diese Weise jedem, der ein Fahrzeug überführen möchte, einen Versicherungsschutz vermitteln, ohne dass eine Versicherungsagentur um eine „Doppelkarte“ gebeten werden muss.

Bei diesem Geschäft finden zwei Versicherungsvermittlungen statt:

- Das Unternehmen vermittelt einen Satz Blanko- Versicherungszusagen an den gewerblichen Präger von KFZ-Kennzeichen
- Der Präger von KFZ-Kennzeichen vermittelt dem Endkunden Versicherungsschutz.

Für beide Fälle greift die Ausnahmegesetzvorschrift des § 34 d Abs. 9 GewO nicht, weil es um „Haftpflichtrisiken“ i.S. v. Abs. 9 Nr. 1 b) geht. Für den Präger der KFZ-Kennzeichen kommt allenfalls der Befreiungstatbestand des § 34 d Abs. 3 in Betracht, der allerdings in der Sache kaum weiter hilft.

In der ganzen Lieferkette werden unverändert vorgedruckte Versicherungspolice wie Waren weitergegeben. Der Inhalt und die Gestaltung der Police sind in der Straßenverkehrszulassungsordnung konkret geregelt. Das Geschäft ist gerade so angelegt, dass es keiner Erklärung und keiner Beratung bedarf. Es funktioniert als Massengeschäft. Irgendwelche anderen Versicherungen, etwa Insassenunfall- oder Kaskoversicherungen werden nicht mit vermittelt.

Alles in allem wird hier ein Massengeschäft mit gesetzlich vorgeschriebenem Inhalt abgewickelt, für das eine Sachkundeprüfung in Anlehnung an die Praxis des BWV kaum zu rechtfertigende – und damit unverhältnismäßige – Anforderungen stellen

Berlin, 11. Oktober 2006

würde. Das gilt sowohl für das besagte Unternehmen als auch die gewerblichen Hersteller von KFZ-Schildern.

Deshalb ist zur Wahrung der grundgesetzlich garantierten Berufswahlfreiheit für diese und weitere Sonderfälle eine Öffnungsklausel in § 34 d Abs. 9 GewO aufzunehmen. Gegebenenfalls ist auch an eine Verordnungsermächtigung zu denken, die ohne Gesetzesänderung den noch auftretenden weiteren Unverträglichkeiten Rechnung trägt. In Deutschland gibt es ca. 2.200 KFZ-Kennzeichen-Prägestellen und Zulassungsdienste.

Eine Öffnungsklausel könnte etwa wie folgt lauten:

§ 34 d Abs. 9 Ziff. 4 GewO-E

„für Gewerbetreibende, die ausschließlich Haftpflichtversicherungen mit gesetzlichem Mindestumfang- und Inhalt vermitteln.“

b) § 34 e GewO-E

Die Einbeziehung der Versicherungsberater ist systemfremd. Sie lassen sich schon vom Wortlaut her nicht unter Versicherungsvermittler subsumieren, denn sie vermitteln keine Versicherungen.

Die Ausführungen unter II. 1. a) zum Kontrahierungszwang für Berufshaftpflichtversicherer gelten zudem verstärkt bei den Versicherungsberatern. Hier könnten die Versicherungsunternehmen durch Verweigerung der Berufshaftpflichtversicherung einen in der Versicherungswirtschaft nicht unbedingt beliebten Beruf lahmlegen.

c) § 55 a / § 57 GewO-E

Berlin, 11. Oktober 2006

Damit kann zwar künftig die Tätigkeit der erlaubnispflichtigen ungebundenen Versicherungsvermittler und Berater auch im Reisegewerbe ohne Reisegewerbekarte ausgeübt werden. Die gebundenen und akzessorischen Vermittler müssten sich jedoch für den Fall einer Tätigkeit im Reisegewerbe eine Reisegewerbekarte besorgen. Sie, die von Zuverlässigkeitsprüfung nach § 34 d Abs. 2 GewO-E befreit sind, würden dieser nach § 57 GewO-E wieder unterworfen.

d) § 156 GewO

Für diejenigen Versicherungsvermittler, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neureglung bereits auf dem Markt sind, sieht der Gesetzentwurf eine Übergangsfrist vor, innerhalb derer die Registrierung und – soweit erforderlich – die Erlaubniserteilung zu erfolgen hat. In der Begründung des Gesetzentwurfes zu § 156 GewO-E ist hierzu von einer zweijährigen Übergangsfrist die Rede, die den betroffenen Gewerbetreibenden eine Nachqualifizierung ermöglichen soll. Durch die konkrete Formulierung der Übergangsregelung in § 156 GewO-E des Gesetzentwurfes droht nun jedoch eine Verkürzung der Übergangsfrist auf rund ein Jahr.

Wörtlich regelt § 156 Abs. 1 GewO-E: *„Gewerbetreibende, die vor dem (einsetzen: erster Tag des auf die Verkündung folgenden Kalendermonats) Versicherungen i. S. d. § 34d Abs. 1 vermittelt haben, bedürfen bis zum ersten Januar (einsetzen: Jahreszahl des **zweiten** auf die Verkündung folgenden Kalenderjahres) keiner Erlaubnis.“* (dies gilt entsprechend für die Registrierung)

Erfolgt die Verkündung also noch im Jahr 2006, endet die Übergangsfrist am 01.01.2008. Diese Frist wäre zu kurz, da sie den betroffenen Vermittlern nicht ausreichend Zeit lässt, die erforderliche Qualifikation, die Sachkundeprüfung und die Erlaubnisbeantragung nachzuholen.

Berlin, 11. Oktober 2006

Es sollte daher eine mindestens zweijährige Übergangsfrist sichergestellt werden, indem § 156 Abs. 1 GewO bei einer Verkündung im Jahr 2006 wie folgt formuliert wird:

*„Gewerbetreibende, die vor dem (einsetzen: erster Tag des auf die Verkündung folgenden Kalendermonats) Versicherungen i. S. d. § 34d Abs. 1 vermittelt haben, bedürfen bis zum ersten Januar (einsetzen: Jahreszahl des **dritten** auf die Verkündung folgenden Kalenderjahres) keiner Erlaubnis.“*

5) Änderung des Versicherungsvertragsgesetzes

a) Informationspflichten

Der Umfang der Informationspflichten geht weit über das von der Richtlinie geforderte Maß hinaus. Die zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe wie

- hinreichende Zahl (vgl. § 42 b VVG-E),
- Bedürfnisse des Versicherungsnehmers (vgl. § 42 b VVG-E),
- angemessenes Verhältnis zwischen Beratungsaufwand und Prämie (vgl. § 42 c VVG-E),

bringen Unsicherheit für die Adressaten und die Gefahr von Schadenersatzprozessen.

b) § 42a Abs. 4 und § 42j VVG-E

§ 42a Abs. 4 und § 42j sind aus den genannten Gründen zu streichen.

Versicherungsberater fallen nicht unter die Richtlinie und sollten daher auch nicht in dem hier als Entwurf vorliegenden Gesetz geregelt werden.

c) Schlichtungsstelle (§ 42k VVG)

Berlin, 11. Oktober 2006

Es ist nicht einsichtig, warum bei Beschwerden der Vermittler immer zahlen soll, der Beschwerdeführer hingegen nur, wenn seine Beschwerde **offensichtlich missbräuchlich** ist. Das entspricht nicht der normalen Risikoverteilung. Auch bei Gericht muss der die Kosten tragen, der unterliegt – ganz gleich aus welchen Gründen. Wer eine Beschwerde erhebt, sollte sich über deren Erfolgschancen vorher Gedanken machen. Es ist nur fair, ihm - und nicht dem korrekt handelnden Vermittler – die Kosten aufzuerlegen, wenn die Beschwerde unbegründet ist.

6) Inkrafttreten (Artikel 4)

Der Gesetzentwurf sieht derzeit in Artikel 4 Satz 2 vor, dass er in seinen wesentlichen Punkten (insbesondere die Registrierungs- und Erlaubnispflicht) 3 Monate nach Verkündung in Kraft tritt. Soweit die Verkündung wie vorgesehen im November oder Dezember 2006 erfolgt, stünden die IHKs demnach vor der Aufgabe, das internetbasierte Versicherungsvermittlerregister bis Februar oder März 2007 funktionsfähig aufzubauen. Angesichts der technischen Komplexität des Registers ist dieser Zeitraum äußerst knapp bemessen. Zwar hat die IHK-Organisation schon im März mit ersten Vorbereitungsmaßnahmen begonnen. Bevor jedoch größere Investitionen für den Aufbau des Registers getätigt werden konnten, musste zumindest eine gewisse Gewähr dafür bestehen, dass die Aufgabe der Registerbehörde auch tatsächlich den IHKs übertragen wird. Angesichts der anfänglich massiven Vorbehalte gegen die IHK-Lösung in einigen Bundesländern war dies zumindest bis zur ersten Behandlung des Gesetzes im Bundesrat am 16.06.2006 alles andere als gesichert. Erst nachdem der Bundesrat keine Änderungsanträge gestellt hatte, die die IHK-Lösung grundsätzlich in Frage gestellt hätten, bestand eine gewisse Planungssicherheit. Vor diesem Zeitpunkt größere Investitionen für den Aufbau des Registers zu tätigen, hätte bedeutet, Mitgliedsgelder auf bloßen Verdacht hin zu verwenden, was mit dem Gebot einer sparsamen Haushaltsführung in keinsten Weise vereinbar gewesen wäre. De facto konnten konkretere Umsetzungsschritte für den Registeraufbau damit erst Ende Juni 2006 beginnen. Nach Aussage der konsultierten Spezialisten wäre aber selbst

Berlin, 11. Oktober 2006

eine Umsetzungsfrist von einem Jahr höchst anspruchsvoll. Bleibt es bei der bisherigen Regelung des Inkrafttretens stünden den IHKs jedoch maximal sieben bis acht Monate zur Verfügung. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Anwendung vor dem Echtbetrieb eine gewisse Testphase durchlaufen muss. Vor diesem Hintergrund wäre es dringend erforderlich, die Umsetzungsfrist zu verlängern. Dies könnte realisiert werden, indem in Art. 4 Satz 2 geregelt wird, dass das Gesetz 6 Monate (statt bisher 3 Monate) nach Verkündung in Kraft tritt.

III. Entwurf der Versicherungsvermittlerverordnung

Die Versicherungsvermittlerverordnung ist nicht unmittelbar Gegenstand des Gesetzgebungsverfahrens. Es lohnt sich aber, bereits jetzt einen Blick auf sie zu werfen, um zu verstehen, welche Probleme die im Gesetz dem Verordnungsgeber erteilten Ermächtigungen heraufbeschwören werden:

1. § 1 VersVermV

Absatz 3

Satz 2 ist zu streichen, da ein Rahmenstoffplan, den es auch noch nicht gibt, nicht Verordnungsgegenstand sein sollte. Die inhaltlichen Anforderungen sind in § 1 Abs. 2 und 3 Satz 1 ausreichend definiert.

2. § 2 VersVermV

a) Absatz 1

Wir schlagen eine Umformulierung des ersten Absatzes vor:

„Der Prüfling kann bei der Industrie- und Handelskammer zur Sachkundeprüfung antreten, in deren Bezirk sich sein Geschäftssitz, sein Wohnsitz oder der

Berlin, 11. Oktober 2006

Geschäftssitz eines VU oder eines Versicherungsvermittlers, mit dem er vertraglich zusammenarbeitet, befindet.“

Zu bedenken ist darüber hinaus, dass eine komplette Übertragung der Sachkundeprüfung einer IHK auf eine andere IHK nach der Zuständigkeitsregelung des Abs. 1 nicht in Betracht kommt; Ausnahme: Bei Bildung gemeinsamer Prüfungsausschüsse nach § 2 Abs. 2 VersVermVE.

Um die Möglichkeit der Komplettübertragung der Aufgabe von einer IHK - auch ohne Bildung eines gemeinsamen Prüfungsausschusses - auf eine andere zu sichern und in der VerVermV klarzustellen, sollte in der Verordnung eine Regelung ähnlich § 2 BewachV aufgenommen werden. Beispielsweise wie folgt:

" Industrie- und Handelskammern können Vereinbarungen zur gemeinsamen Erledigung der Aufgaben nach § 2 Abs.1 VersVermV schließen".

Dies ist insbesondere für die IHKs mit sehr geringen Fallzahlen von besonderer Bedeutung.

b) Absatz 2

In § 2 Abs. 2 ist die derzeitige Vorgabe in Satz 3, wie sich der Prüfungsausschuss zusammensetzen hat, zu streichen bzw. zu ändern. Es ist weder sachgerecht (und auch nicht praktikabel) vorzugeben, dass der Prüfungsausschuss sich aus (nur) drei Mitgliedern zusammensetzen hat, noch ist es sachgerecht, die Zusammensetzung des Ausschusses in der vorgesehenen Form festzulegen. Hier sollte allenfalls geregelt werden, dass der Prüfungsausschuss mit mindestens drei Mitgliedern beschlussfähig ist.

3. § 3 VersVermV

a) Absatz 2

Satz 1: Aufgrund der einleitend festgestellten Kompetenz der IHKs als für die Prüfung zuständige Stelle ist Absatz 2 Satz 1 zu streichen. Wie ausgeführt, ist nicht Gegenstand der Verordnung, derartige Durchführungsdetails zu regeln. Es muss der für die Prüfung verantwortlichen Stelle überlassen bleiben, die Organisation derselben zu regeln.

Ebenfalls erscheint eine Festlegung auf die Minutenangabe nicht notwendig. Hierin ist keinerlei Spielraum gegeben. Die Prüfung wird dadurch selbst bei minimaler Über- bzw. Unterschreitung anfechtbar. Hier ist eine „soll – Formulierung“ zu wählen.

Satz 2: Es ist zu klären, ob die in § 1 Abs. 2 Nr. 1 VersVermV aufgeführten Inhalte nur in der praktischen Prüfung vorkommen oder auch im schriftlichen Teil mit abgeprüft werden dürfen. Ggf. müsste § 3 Abs. 2 Satz 2 VersVermV erweitert werden: „ ... unter § 1 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 ...“.

b) Absatz 3

Absatz 3 ist aus den genannten Gründen ebenfalls zu streichen.

Wie andere Beispiele zeigen, sind die IHKs auch ohne Vorgabe in einer Verordnung in der Lage, durch bundeseinheitliche Prüfungsaufgaben ein einheitliches Prüfungsniveau sicherzustellen.

Jedenfalls kann der DIHK nicht als privatrechtliche Institution zur Auswahl der Mitglieder des Aufgabenauswahlausschusses berufen werden. Die IHKs **könnten** allenfalls den DIHK als gemeinsame Stelle iSd § 32 Abs. 2 Umweltauditgesetz für eine solche Aufgabe bestimmen.

c) Absatz 4

In Absatz 4 ist die Prüfungsdauer zu flexibilisieren. Auf das Erfordernis eines simulierten Rollenspiels sollte verzichtet werden. Das ist ein typischer Teil einer vertriebsorientierten Prüfung und hat mit dem hier im Zentrum stehenden Verbraucherschutz nichts zu tun. Die Prüfung mehrerer Prüflinge gleichzeitig sollte ermöglicht werden.

Satz 2: Das Wort „anbieten“ sollte entfallen. Da es sich hier um eine Berufszugangsregelung handelt, muss es ausreichen, wenn der Prüfling nachweisen kann, dass er über die Fähigkeit verfügt, kundengerechte Lösungen zu entwickeln. Ein „Anbieten“ im Sinne von „Verkaufen können“, geht über das Ziel hinaus.

Die starre Zeitangabe im letzten Satz sollte durch „ca.“, „etwa“ oder „in der Regel“ entschärfen, da sonst Prüfungen bereits bei Unter- oder Überschreitung um wenige Minuten angreifbar wären.

d) Absatz 5

Eine Klarstellung dahingehend, wie die Leistung des Prüflings zu bewerten sein wird und zwar ob die mündliche und die schriftliche Prüfung nur als eine Komplettprüfung oder als individuell zusammengesetzte Prüfungsteile bewertet werden, wäre hier wünschenswert, ebenso wie Näheres zur Ausgestaltung der Punktevergabe (50%?).

e) Absatz 6

Dieser Absatz ist zu streichen bzw. dahingehend zu ergänzen, dass „*Prüfungsbeauftragter der zuständigen Stelle*“ anwesend sein können. „*Oder einzuarbeitende künftige Prüfungsausschussmitglieder*“ ist ebenfalls zu streichen.
2. Halbsatz: Dieser ist zu ersetzen durch „*sie dürfen bei der Prüfung und bei der Beratung über das Prüfungsergebnis nicht mitwirken*“.

f) Absatz 8

Bei Sachkundeprüfungen werden bislang keine vergleichbaren „Titel“ vergeben. Das wäre auch systemfremd. Hierauf sollte auch im Zusammenhang mit den Versicherungsvermittlern verzichtet werden, da in der Prüfung lediglich festgestellt wird, ob die erforderliche „Sachkunde“ vorhanden ist.

Mit Vergabe eines Titels besteht die Gefahr der Verwechslung mit den nach Berufsbildungsgesetz geregelten anerkannten Ausbildungsberufen bzw. Fortbildungsprofilen. Die Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf vermittelt umfassende berufliche Handlungsfähigkeit, die durch die Fortbildung aktualisiert bzw. erweitert wird. In der Sachkundeprüfung für Versicherungsvermittler wird zwar gezielt Fachwissen (also die Sachkunde) in Bezug auf die Versicherungssparten geprüft. Die für einen anerkannten Ausbildungsberuf bzw. die darauf aufbauende Fortbildung notwendigen beruflichen Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten gehen aber weit über die Sachkundeprüfung hinaus. Daher muss eine klare Unterscheidung gemacht werden zwischen Aus- und Fortbildung auf der einen Seite und der Sachkunde auf der anderen.

Daher sollte § 3 Abs. 8 der Verordnung sinngemäß wie folgt lauten:

"Die Industrie- und Handelskammer stellt eine Bescheinigung nach Anlage 1 aus, wenn die geprüfte Person die Prüfung erfolgreich abgelegt hat. Der Prüfungsteilnehmer erhält eine Bescheinigung über die bestandene Sachkundeprüfung. Wenn die Prüfung nicht erfolgreich abgelegt wurde, erhält die geprüfte Person darüber einen Bescheid."

Die Anlage 1 sollte sich an der Bescheinigung des Bewachungsgewerbes orientieren.

4. § 7 Eingeschränkter Zugang

Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Daten nach § 5 Abs. 1 Nr. 7 nicht allgemein zugänglich sein sollen. Was den Verbraucher interessiert ist doch gerade, welche Versicherungsunternehmen hinter dem Vermittler stehen und für ihn die Haftung übernehmen.

5. § 9 Umfang der Versicherung

Nach § 9 Abs. 5 kann von der Versicherung die Haftung für Ersatzansprüche wegen wissentlicher Pflichtverletzung ausgeschlossen werden. Diese Ausschlussklausel geht weiter, als ein Ausschluss fahrlässig oder grobfahrlässig verursachter Haftpflichtschäden. Sie entwertet den Haftpflichtversicherungsschutz sowohl für Versicherungsmakler wie Geschädigte gleichermaßen. Einen vergleichbaren Ausschluss gibt es in der Verordnung über den Versicherungsschutz in der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung (KfZPfIVV) vom 29.07.1994, BGBl. S. 1837, BGBl II 95-1-5) nicht. Die zulässigen Ausschlüsse sind dort in § 4 abschließend aufgeführt.

5. §§ 15 und 16

Auf die Anmerkungen zu § 34 d Absatz 8 GewO-E – Versicherungsvermittler wird verwiesen.

6. § 19 Übergangsregelung

Die Übergangsregelung wird von uns kritisch gesehen, da hier privat-rechtliche Prüfungen auch nach Inkrafttreten der Verordnung systemwidrig als gleichwertig anerkannt werden.

Gez. Dr. Jürgen Möllering

gez. Dr. Mona Moraht

Berlin, 11. Oktober 2006

Bereichsleiter Recht

Referatsleiterin Gewerberecht