

18.12.97**Antrag**
des Freistaates Bayern**Entwurf eines Gesetzes zur Ausübung der Tätigkeit als
Finanzdienstleistungsvermittler und als Versicherungsvermittler
sowie zur Einrichtung eines Beirats beim Bundesaufsichtsamt für
das Kreditwesen****- Antrag der Länder Niedersachsen, Saarland -****Punkt 29 der 720. Sitzung des Bundesrates am 19. Dezember 1997****Der Bundesrat möge beschließen:**

Der Bundesrat stellt seine Beratungen zu dem Gesetzentwurf zurück, bis die Bundesregierung den vom Deutschen Bundestag mit Entschließung vom 5. Juni 1997 erbetenen Bericht zum "Grauen Kapitalmarkt" (vgl. BR-Drs. 417/97) vorgelegt hat.

Begründung:

1. Im jetzigen Zeitpunkt besteht kein Handlungsbedarf, jedenfalls keine Eilbedürftigkeit zur Wahrung der Verbraucherinteressen Finanzdienstleistungen über die bisherigen Regelungen der Wertpapierdienstleistungs- und Kapitaladäquanzrichtlinie hinaus im nationalen Alleingang einer gesonderten Berufszugangs- und -ausübungsregelung zu unterwerfen. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat im Mai 1996 das Grünbuch "Finanzdienstleistungen: Wahrung der Verbraucherinteressen" vorgestellt und seither auf Grundlage dieses Grünbuches Konsultationen durchgeführt. Es ist beabsichtigt, im Zeitraum Herbst 1997 bis Mitte 1998 verschiedene neue Richtlinienvorschläge vorzustellen, zum Beispiel zu den Fernverträgen über Finanzdienstleistungen und zur Ausgabe elektronischen Geldes sowie bestehende Richtlinien zu überarbeiten (z.B. zum Verbraucherkredit, aber auch zu den Versicherungsvermittlern) und die Entwicklung weiter zu beobachten (z.B. den Zugang zu den Finanzdienstleistungen). Eine Vorabregulierung dieses Bereichs auf nationaler Ebene

Ausgeliefert am
18. DEZ. 1997

mit der Notwendigkeit einer alsbaldigen erneuten Anpassung an europäisches Recht sollte aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit unterbleiben. Die antragstellenden Länder haben nicht ausreichend dargelegt – und es ist auch sonst nicht ersichtlich – daß ein Abwarten des Gesetzgebers zu nicht wieder gutzumachenden volkswirtschaftlichen und privaten Schäden führen könnte.

2. Durch das Gesetz zur Umsetzung der EG-Richtlinien zur Harmonisierung bank- und wertpapierrechtlicher Vorschriften und das Begleitgesetz zur Umsetzung von EG-Richtlinien zur Harmonisierung bank- und wertpapierrechtlicher Vorschriften wurde eine Vielzahl von Finanzdienstleistungsvermittlern im Bereich der Kapitalanlagenvermittlung einer Marktzugangsregulierung unterworfen. Dem anlaufesuchenden Publikum steht damit eine umfangreiche Palette von staatlich überwachten Anlagevermittlern zu Diensten. Erst aufgrund des Berichts der Bundesregierung zum "Grauen Kapitalmarkt" und im Lichte der bis dahin gewonnenen Erfahrung aus der Anwendung der neuen Vorschriften, lassen sich die Notwendigkeit, die zweckgerichtete Eignung und die Angemessenheit einer weitergehenden Regulierung des Marktes für Kapitalanlagen sachgerecht einschätzen.
3. Es besteht keine Notwendigkeit, den Markt für den Vertrieb von Versicherungsprodukten derart umfassend einer Regulierung zuzuführen, wie dies der Gesetzesantrag der Länder Niedersachsen und Saarland in Artikel 2 bis 4 vorschlägt. Die Versicherungsunternehmen werden staatlich überwacht und bieten eine weitestgehende Gewähr dafür, daß die Sicherheitsversprechen auch eingehalten werden bzw. eingehalten werden können. Allein der Abschluß eines Versicherungsvertrages bedeutet in der Regel keine Vermögensgefährdung, weil der Versicherte eine angemessene geldwerte Gegenleistung erhält.

Auch bei unzumutbaren, nicht den Kundenbedürfnissen angepaßten Versicherungsverträgen bewegt sich die Vermögenseinbuße bis zum nächstmöglichen Kündigungstermin (vgl. etwa § 8 VVG) in der Höhe der bis dahin anfallenden Prämien regelmäßig in den Grenzen des üblichen Geschäftsverkehrs eines Verbrauchers.

4. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind auch nicht geeignet, den angestrebten Regulierungszweck zu erreichen.

So ist nicht ersichtlich, weshalb eine Registrierung vorsätzlich irreführende Vertriebsmethoden verhindern und die Unterrichtung der Kunden über die Merkmale der angebotenen Versicherungsprodukte verbessern können sollte.

Der Nachweis der Fachkunde bietet grundsätzlich keine Grundlage für einen positiven Schluß auf die Zuverlässigkeit und Seriosität eines Vermittlers. Die Eintragung verleiht dem dolos handelnden Vermittler im Gegenteil noch den Schein eines staatlichen Gütesiegels und ist deshalb geeignet, die Verbraucher irrezuführen. Dies gilt insbesondere, wenn, wie nach Artikel 1 § 2 Abs. 2 (letzter Satz) bei der Eintragung nach Produktgruppen differenziert wird, da gerade der unkundige Verbraucher, der ge-

schützt werden soll, diese Differenzierung nicht nachvollziehen können wird, und jeder "amtlichen" Eintragungsbestätigung vertrauen wird. Von seriösen und zuverlässigen Vermittlern muß und kann aber andererseits wie grundsätzlich von jedem Gewerbetreibenden erwartet werden, daß sie sich aus eigenem Antrieb die erforderliche Fachkunde erwerben und erhalten, weil sie sich sonst im Wettbewerb mit konkurrierenden Vermittlern nicht halten können.

Auch die abstrakte gesetzliche Drohung bei unseriöser Vermittlung die Registrierung zu löschen, ist kein geeignetes Mittel, dolos handelnde Vermittler vom Markt fernzuhalten. Die Löschung aus dem angestrebten Register käme einem Eingriff in die Berufsausübung gleich und wird deshalb nur bei schwerwiegenden Verstößen und nach einer sorgfältigen Prüfung des Voraussetzungsmerkmals "Zuverlässigkeit" zu erreichen sein. Wie die Erfahrung mit der allgemeinen Gewerbeuntersagung nach der Gewerbeordnung zeigt, ist das Risiko für unseriöse Vermittler, "sehr schnell ihre Zulassung zu verlieren", gering. Damit entfällt die entscheidende Sanktionswirkung, die von einem drohenden Verlust der Registrierung erwartet wird.

5. Die Maßnahmen der Registrierung wie der des Fachkundenachweises stehen auch in keinem vertretbaren Verhältnis zum angestrebten Regelungszweck.

Eine bloße Registrierung der selbständigen, hauptberuflichen und unabhängigen Vermittler (Anlehnsregelung) geht ins Leere, weil nach aller bisher gewonnenen Erkenntnis keine besondere Gefährdung von dieser Berufsgruppe ausgeht.

Die mit einer Registrierung aller Vermittler – ihre Zahl wird auf bis über 500 000 geschätzt – verbundene Belastung für diesen Berufszweig stünde in keinem angemessenen Verhältnis zu der letztlich kleinen Zahl von dolos handelnden. Die Gesetzesinitiative steht nicht zuletzt deshalb im krassen Gegensatz zum allgemein anerkannten Ziel einer Deregulierung des Rechtsrahmens für die Wirtschaft und einer Stärkung der Selbstverantwortung der Marktteilnehmer. Die Last einer drohenden Überregulierung wird auch nicht dadurch verringert, daß der Vollzug der Registrierung im Wege der Beleihung auf noch zu schaffende Einrichtungen der Berufsverbände delegiert werden soll.

6. Die Empfehlung der EG-Kommission 92/48/EWG vom 18. Dezember 1991 über Versicherungsvermittler gibt keine Veranlassung den Markt für Finanzdienstleistungen insgesamt einer derart intensiven Regulierung zu unterwerfen. Die Kommissionsempfehlung bezieht sich zum einen nur auf die Vermittlung von Versicherungen und ist zum anderen nicht verbindlich. Auch dort, wo Mitgliedstaaten dieser Empfehlung nachgekommen sind, gehen deren Regulierungsmaßnahmen nicht annähernd soweit, wie die Vorschläge des Gesetzesantrags der Länder Niedersachsen und Saarland. In aller Regel beschränken sich die Maßnahmen in den anderen Mitgliedstaaten auf einzelne engumgrenzte Bereiche, etwa die Vermittlung bestimmter Produktgruppen wie der Vermögensschaden-Haftpflichtver-

sicherung. Es sollte deshalb zunächst geprüft werden, inwieweit in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union Regelungen getroffen wurden, die in ihrer Gesamtheit den deutschen eindeutig überlegen sind.

7. Im übrigen bestehen erhebliche Zweifel, ob die Regelung in Artikel 1 § 10 Abs. 1 Nr. 2 Inhalt, Zweck und insbesondere Ausmaß der erteilten Rechtsverordnungsermächtigung den Anforderungen des Artikel 80 Abs. 1 GG entsprechend ausreichend konkret umschreibt. Jedenfalls die Festlegung der Anforderungen an die fachliche Eignung der Finanzdienstleistungsvermittler, aber auch die Bestimmung der Haftpflichtversicherungsregelung (Artikel 1 § 2 Abs. 2 Nrn. 2 und 3) bedürfen einer konkreteren Ausgestaltung durch den parlamentarischen Gesetzgeber. Dasselbe gilt für die entsprechenden Vorschriften für Versicherungsvermittler in Artikel 3 der Gesetzesinitiative zu §§ 104 i VAG bzw. 104 b Abs. 2 Nrn. 2 und 3 VAG.