

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frau Dr. Martiny-Glotz, Huonker, Lenders, Baack, Egert, Dr. Diederich (Berlin), Heyenn, Dr. Jens, Kühbacher, Marschall, Rapp (Göppingen), Rohde, Dr. Spöri, Dr. Steger, Dr. Haussmann, Angermeyer, Gärtner, Frau Schuchardt, Zywietz und der Fraktionen der SPD und FDP

– Drucksache 8/2957 –

Verbraucherschutz im Versicherungsbereich

Der Bundesminister der Finanzen – VII B 4 – W 8100 – 5/79 – hat mit Schreiben vom 27. Juni 1979 die o. a. Kleine Anfrage im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Justiz, dem Bundesminister des Innern und dem Bundesminister für Wirtschaft wie folgt beantwortet:

1. Hält die Bundesregierung eine Verbesserung der Information der Verbraucher über Kosten, Leistungen und Bedingungen bei Versicherungsverträgen für wünschenswert und notwendig, und welche Möglichkeiten sieht sie gegebenenfalls, die Marktübersicht und Vergleichbarkeit der Angebote in diesem Bereich zu verbessern?

In vielen Versicherungsbereichen bestehen für die Verbraucher gute Möglichkeiten, sich eine Marktübersicht zu verschaffen. So findet man z. B. für die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung, in der alle Versicherer den gleichen Versicherungsschutz bieten, solide Preisvergleiche in der Presse.

In manchen Versicherungsbereichen, so in der Lebensversicherung, ist es auch für Fachleute schwierig, unter den Angeboten der Versicherer dasjenige herauszufinden, welches sich im Leistungsfall als das günstigste erweist. Das ergibt sich im wesentlichen daraus, daß die Höhe wichtiger Teile der Leistung vom wirtschaftlichen Erfolg abhängt, den der Versicherer bei der Anlage der ihm anvertrauten Prämien Gelder erzielt. Dieser Erfolg wird bei den verschiedenen Unternehmen immer wieder unter-

schiedlich sein, und er wird sich auch nie genau voraussagen lassen. Der Bundesminister der Finanzen hat alle Beteiligten, das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen, die Verbraucherverbände und die Versicherungswirtschaft aufgerufen, darauf hinzuarbeiten, daß Kriterien gefunden werden, nach denen die Leistungen der Lebensversicherer besser vergleichbar werden. Ziel sollte es sein, den Interessierten, z. B. Verbraucherverbänden oder der Stiftung Warentest, aus den Leistungen in der Vergangenheit Schlüsse für die Zukunft zu ermöglichen. Zwar wird unsicher bleiben, wie sich die Unternehmen in Zukunft entwickeln werden, jedoch erscheint es erreichbar, verbleibende Unsicherheiten dadurch zu verringern, daß etwa allgemein anerkannte Aussagen über die „Finanzierbarkeit“ der erwarteten Überschußbeteiligungen gefunden werden, von denen die Erfolge der Lebensversicherung letztlich abhängen.

2. Wie beurteilt die Bundesregierung die Werbe- und Vertriebsmethoden im Versicherungsbereich, hält sie die Befugnisse des Aufsichtsamtes für das Versicherungswesen in bezug auf eine wirksame Aufsicht über Versicherungsagenten und -makler für ausreichend, oder hält sie ein Versicherungsvertreter- und Maklergesetz für notwendig, um durch ein solches Berufsgesetz feststellbare Auswüchse zu verhindern?

Werbung und Vertrieb im Versicherungsbereich sind im großen und ganzen nicht zu beanstanden. Das schließt nicht aus, daß es gelegentlich zu unerfreulichen Erscheinungen kommt.

Die Versicherungsvermittler arbeiten typischerweise als selbständige Kaufleute. Ein besonderes Berufsrecht besteht für sie nicht. Es gelten die allgemeinen Regeln, insbesondere der Gewerbeordnung (GewO). Nach § 35 GewO können die Gewerbe-polizeibehörden die Gewerbeausübung untersagen, wenn Tatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden darstellen, sofern die Untersagung zum Schutze der Allgemeinheit erforderlich ist. Die unmittelbare Einwirkungsmöglichkeit wird dadurch ergänzt, daß die Versicherungsaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder in gewissen Fällen mittelbar über die ihrer Aufsicht unterstehenden Versicherungsunternehmen auf das Verhalten von Versicherungsagenten und -maklern Einfluß nehmen können. Die Bundesregierung ist der Ansicht, daß hiermit Möglichkeiten zur Verfügung stehen, die geeignet sein können, eventuelle Mißstände bei Versicherungsagenten und -maklern abzustellen. Sie hat darum bisher keinen Anlaß gesehen, ein Versicherungsvertreter- und -maklergesetz vorzulegen. Neuerdings vom Präsidenten des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen geäußerte Besorgnisse veranlassen die Bundesregierung allerdings, dies zu überprüfen. Sollten sich dabei nennenswerte Mißstände herausstellen, wird sie prüfen, ob und welche gesetzgeberischen Maßnahmen vorzuschlagen sind.

3. Hält die Bundesregierung die Einführung eines kurzfristigen Rücktrittsrechts unter angemessenen Bedingungen, insbesondere bei langfristigen Versicherungsverträgen für notwendig, und wird sie gegebenenfalls entsprechende Maßnahmen ergreifen?

Die Bundesregierung hält es grundsätzlich nicht für notwendig, über die bestehenden Möglichkeiten hinaus Vertragsauflösungsrechte zu gewähren, auch nicht für langfristige Versicherungsverträge. Sie sieht für solche Erweiterungen der Verbraucherrechte dort Raum, wo die Gefahr besteht, daß der Verbraucher vor Vertragsschluß nicht ausreichend Zeit hatte, die in Aussicht genommene vertragliche Bindung umfassend zu überprüfen. Sie hat zu dem vom Bundesrat vorgelegten Entwurf eines Gesetzes über den Widerruf von Haustürgeschäften und ähnlichen Geschäften (BT-Drucksache 8/130) erklärt, daß sie der Zielsetzung des Entwurfs, der ein Widerrufsrecht für außerhalb ständiger Geschäftsräume verhandelte Verträge vorsieht, grundsätzlich zustimme. Diese Einschätzung umfaßt auch den Versicherungsbereich. In Brüssel bemüht sich die Bundesregierung, daß in den dort angestrebten ähnlichen Regelungen (Vorschlag einer Richtlinie des Rates betreffend den Verbraucherschutz im Falle von außerhalb von Geschäftsräumen abgeschlossenen Verträgen – vgl. BT-Drucksache 8/75) Versicherungsverträge mit erfaßt werden.

4. Hält die Bundesregierung die Einführung eines Kilometertarifs in der Kfz-Haftpflichtversicherung für erwägenswert, um die nicht logische Abgrenzung nach Berufsgruppen zu vermeiden, und in welcher Form kann die Bundesregierung sicherstellen, daß die Versicherten bei der Kfz-Haftpflichtversicherung im Falle einer genehmigten Prämienerhöhung über die der Genehmigung zugrunde liegenden Ursachen die notwendigen Informationen erhalten?

Untersuchungen über die Tauglichkeit eines Kilometer-Tarifs in der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung sind angelaufen. Erste Ergebnisse sind für Ende dieses Jahres zu erwarten. Danach wird geprüft werden, ob und in welcher Weise die jährliche Fahrleistung als Risikomerkmal bei der Tarifgestaltung verwendet werden kann.

Prämienantragen der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherer liegen jeweils

- eine Statistik über den bisherigen Schadenverlauf und
- eine Prognose über den künftigen Schadenverlauf

zugrunde. Letztere ist erforderlich, da der Tarifantrag für eine zukünftige Periode gestellt wird.

Das Bundesaufsichtsamt überprüft die Statistik und die Prognose und hört die zuständige Beiratsgruppe zu den wirtschaftlichen Daten an, die der Prognose über den künftigen Schadenverlauf zugrunde liegen. Im Anschluß daran gibt es den Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherern seine Meinung über den künftigen Schadenverlauf und die daraus resultierenden Konsequenzen für die Prämien bekannt, damit diese gegebenenfalls ihre Tarifanträge entsprechend abändern. Gleichzeitig gibt es durch eine Pressemitteilung der Öffentlichkeit eine umfassende Erläuterung über die Notwendigkeit einer eventuellen Prämienänderung. Damit wird dem Informationsinteresse der Versicherten und der kritischen Öffentlichkeit Rechnung getragen.

5. Wie beurteilt die Bundesregierung das Provisionssystem bei Lebensversicherungsverträgen, das zu geringen Rückkaufswerten in den ersten Jahren führt, und hält sie Gesetzesänderungen für erforderlich, die dieses System in ähnlicher Weise beeinflussen, wie dies bei den Vermögensbildungsverträgen geschehen ist, so daß die Abschlußprovision auf bis zu sechs Jahre verteilt wird?

Es ist im Wirtschaftsleben weitgehend üblich, Vermittlungsprovisionen als einen auf einmal fälligen Betrag zu zahlen. So wird es auch in der Lebensversicherung gehandhabt, ausgenommen nur diejenige nach dem Dritten Vermögensbildungsgesetz. Das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen hat bisher keine Möglichkeit gesehen, Geschäftsplänen von Versicherern, denen das erstere Provisionssystem zugrunde liegt, seine Genehmigung zu verweigern; es neigt jedoch einer Änderung für die Zukunft zu und geht hierbei von folgenden vorläufigen Überlegungen aus:

Zwar erscheine es auf den ersten Blick für den Versicherungsnehmer ohne Bedeutung, ob die Vertragsgestehungskosten, die der Kunde in jedem Fall tragen muß, aus den Beiträgen der ersten Jahre oder aus denen der gesamten Vertragslaufzeit gedeckt werden, da dies bei regulärem Vertragsablauf für ihn folgenlos bleibe. Etwas anderes gelte jedoch in den Fällen, in denen der Versicherungsnehmer – aus welchen Gründen auch immer – seine Versicherung vorzeitig kündigen müsse. Dann stehe nur der um die Provisionen verminderte Rückkaufswert zur Verfügung. Das derzeitige Provisionssystem wirke sich auch nachteilig auf die Qualität des vermittelten Geschäfts aus. Da der Vermittler seine Abschlußprovision in der Regel nach Zahlung des ersten Jahresbeitrags verdient habe und zwar unabhängig vom weiteren Schicksal des Vertrages, seien manche Vermittler an der Bestandsfestigkeit der vermittelten Verträge nicht interessiert. Hierin könne eine wesentliche Ursache für das bei vielen Lebensversicherungsunternehmen auftretende hohe Storno liegen.

Der Bundesminister der Finanzen hat dies zum Anlaß genommen, das Bundesaufsichtsamt um ein umfassendes Gutachten über die Problematik der derzeitigen Provisionspraktiken in der Lebensversicherung zu bitten. Das Gutachten soll in Zusammenarbeit mit den Versicherungsaufsichtsbehörden der Länder nach Anhörung der beteiligten Verbraucherverbände und der Wirtschaftskreise erstellt werden und Möglichkeiten zur Verbesserung des geltenden Rechts und eventuell notwendige gesetzgeberische Maßnahmen aufzeigen.

6. Ist der Datenschutz im Versicherungsbereich gewährleistet, und wird die derzeitig gültige Datenschutzklausel in Versicherungsverträgen den Interessen der Versicherungsnehmer gerecht?

Auch im Bereich der Versicherungswirtschaft ist die Verarbeitung personenbezogener Daten nach § 3 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) nur zulässig, wenn das BDSG selbst oder eine andere Rechtsvorschrift sie erlaubt oder wenn der Betroffene eingewilligt hat. Die Erlaubnisvorschriften des DSGB stel-

len in erster Linie darauf ab, daß die Datenverarbeitung sich im Rahmen der Zweckbestimmung des Versicherungsvertrages hält (§§ 23 ff. BDSG). Versicherungsunternehmen haben nach § 28 BDSG einen weisungsunabhängigen Beauftragten für den Datenschutz zu bestellen, der nach § 29 BDSG die Ausführung dieses Gesetzes und anderer Vorschriften über den Datenschutz sicherzustellen hat. Die Überprüfung der Ausführung dieser Datenschutzregelungen im Einzelfall obliegt den nach Landesrecht zuständigen Aufsichtsbehörden (§ 30 BDSG). Der Betroffene kann durch ihm vom Bundesdatenschutzgesetz eingeräumte Rechte auf Benachrichtigung, Auskunft, Berichtigung, Sperrung und Löschung selbst die Kontrolle über die Einhaltung der Vorschriften über die Zulässigkeit und Zuverlässigkeit der Verarbeitung seiner eigenen Daten ausüben und seine Rechte auch durchsetzen. Damit ist für einen wirksamen Datenschutz im Versicherungsbereich Vorsorge getroffen.

Für die Einwilligungserklärung verwendet die Versicherungswirtschaft die vom Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen geprüfte und genehmigte Datenschutzklausel. Derzeit erarbeitet die Versicherungswirtschaft auf Veranlassung und im Benehmen mit den obersten Datenschutzbehörden der Länder, dem Bundesminister des Innern, dem Bundesdatenschutzbeauftragten und dem Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen eine neue Fassung der Klausel, die den Betroffenen die Art, den Zweck und den Umfang der notwendigen Datenübermittlung besser als bisher deutlich machen und zugleich eine Präzisierung der Einwilligung bewirken soll. Die zuständigen Behörden wirken auf einen baldigen Abschluß dieser Arbeiten hin.

7. Hält die Bundesregierung Bezeichnungen wie „Versicherungsberater“ für Agenten und Makler der Versicherungsunternehmen für irreführend, und welche Möglichkeiten sieht sie gegenüberfalls, die Benutzung solcher Bezeichnungen zu unterbinden?

Versicherungsberater sind Personen, die eine Erlaubnis zur geschäftsmäßigen Rechtsbesorgung nach § 1 des Rechtsberatungsgesetzes haben, welche darauf beschränkt ist, Versicherungsinteressenten und Versicherte beim Abschluß, bei der Änderung und bei der Prüfung von Versicherungsverträgen zu beraten und zu vertreten, sowie die von ihnen betreuten Versicherten in Versicherungsfällen den Versicherungsunternehmen gegenüber zu beraten und außergerichtlich zu vertreten. Versicherungsvertreter und -makler sind keine Versicherungsberater in diesem Sinne, da bei ihnen das überwiegende Interesse nicht auf die Beratung, sondern auf den Abschluß eines Versicherungsvertrages gerichtet ist. Eine Verbindung von Versicherungsberatung und Versicherungsvermittlung würde zu einer unlösbareren Interessenkonflikte führen. Versicherungsvermittler dürfen sich nach der Verwaltungspraxis des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen auch nicht als Versicherungsberater bezeichnen.

Außerdem könnte die Verwendung unzulässiger oder irreführender Berufsbezeichnungen die Voraussetzungen der §§ 1 und 3 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb erfüllen. Verstöße gegen die genannten Vorschriften können auch nach § 13 dieses Gesetzes von Mitbewerbern, gewerblichen Verbänden und Verbraucherverbänden im Zivilrechtsweg bekämpft werden.

8. Hält die Bundesregierung eine organisatorische Regelung für notwendig, die den Versicherungsnehmern in Beschwerdefällen im Versicherungsbereich wirksame Unterstützung bietet, und welche Maßnahmen wird sie gegebenenfalls ergreifen, um den Schutz der Versicherungsnehmer bei Reklamationen zu verbessern?

Gegen Mißstände bei den Versicherern schreiten auch auf Beschwerden der Versicherungsnehmer hin die Versicherungsaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder ein.

Dennoch können legitime Interessen auf Information und Hilfe in Problemfällen unbefriedigt bleiben. Die Bundesregierung ist der Ansicht, daß versucht werden sollte, diese Interessen durch Eigeninitiative der Versicherungswirtschaft zu befriedigen. In der Versicherungswirtschaft wird bereits überlegt, ob zu diesem Zweck nach Schweizer Vorbild auf freiwilliger Basis die Stelle eines sogenannten Ombudsmanns als Mittler zwischen den Versicherungsunternehmen und den Versicherungsnehmern eingerichtet werden soll.

9. Hält die Bundesregierung die Verbraucherinteressen bei der Genehmigung von Versicherungsbedingungen und Prämien erhöhungsanträgen durch das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen für hinreichend berücksichtigt, und wird sie sicherstellen, daß die Verbraucher im Versicherungsbeirat wirksam vertreten werden?

Die Verbraucherinteressen werden nach Auffassung der Bundesregierung im Versicherungsbeirat beim Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen wirksam vertreten. Allerdings hat der Versicherungsbeirat vornehmlich beratende Funktionen. Jedes Mitglied des Beirats kann zu den anstehenden Problemen seine Meinung äußern. Es wird nicht abgestimmt. Die vorgetragenen Argumente werden vom Bundesaufsichtsamt vor seiner Entscheidung geprüft. Im übrigen achtet der Bundesminister der Finanzen bei seinen Berufungsvorschlägen an den Bundespräsidenten darauf, daß fachkundige Persönlichkeiten ausgewählt werden, die eine wirksame Vertretung der Verbraucherinteressen erwarten lassen.

Dennoch dürfte es für die Verbrauchervertreter schwieriger als für andere Beiratsmitglieder sein, Beiratssitzungen mit komplizierter Thematik entsprechend vorzubereiten. Ihnen ist der Rückgriff auf kompetente Stäbe in der Regel nicht möglich. Der Bundesminister für Wirtschaft hat daher der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher (AgV) e. V. bereits im April dieses Jahres seine Bereitschaft erklärt, die Verbrauchervertreter im Rahmen seiner Möglichkeiten darin zu unterstützen, mit diesem Nachteil fertig zu werden.

10. Welche Maßnahmen wurden ergriffen, um sicherzustellen, daß die Versicherungsbedingungen den Regelungen des AGB-Gesetzes entsprechen und die Verbraucher nicht mit ihnen völlig unverständlichen oder sie benachteiligenden Versicherungsbedingungen konfrontiert werden?

Das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen hat nach Erlaß des AGB-Gesetzes alle seiner Aufsicht unterliegenden Bedingungswerke auf ihren Einklang mit dem AGB-Gesetz hin überprüft. Es hat dabei einige Klauseln gefunden, deren Übereinstimmung mit dem AGB-Gesetz nicht gegeben oder jedenfalls zweifelhaft war, und von der Versicherungswirtschaft die Anpassung dieser Klauseln an die durch das AGB-Gesetz geschaffene Rechtslage gefordert. Die Überarbeitung dieser Klauseln ist noch nicht ganz abgeschlossen.

11. Beabsichtigt die Bundesregierung, das Versicherungsvertragsgesetz vom 30. Mai 1908 unter dem Gesichtspunkt des Verbraucherschutzes zu überarbeiten?

Eine Änderung des Gesetzes über den Versicherungsvertrag (VVG) wird erforderlich werden, wenn die ersten Arbeiten zur Harmonisierung des Versicherungsvertragsrechts auf europäischer Ebene abgeschlossen sind. Bei dieser Gelegenheit wird geprüft werden, ob über die vorhandenen noch weitere, den Schutz der Versicherungsnehmer und Versicherten verstärkende Vorschriften in das VVG aufgenommen werden sollen. Zu einer grundlegenden Reform des VVG sieht die Bundesregierung z. Z. jedoch keinen Anlaß.

12. Sind Maßnahmen beabsichtigt, den Verbraucherschutz im Versicherungsbereich europaweit durch einheitliche europäische Regelungen zu sichern und nach Möglichkeit noch zu verbessern?

Bei den Europäischen Gemeinschaften laufen Arbeiten zur Harmonisierung des Versicherungsvertragsrechts und des Versicherungsaufsichtsrechts. Die Arbeiten zur Harmonisierung des Versicherungsvertragsrechts sind so weit gediehen, daß die Kommission dem Rat der Europäischen Gemeinschaften demnächst den Vorschlag einer entsprechenden Richtlinie vorlegen kann.

Die Arbeiten am Versicherungsaufsichtsrecht haben in erster Linie das Ziel, im Versicherungsbereich einen europäischen Binnenmarkt zu schaffen, in dem ein grenzüberschreitender Wirtschaftsverkehr und entsprechender Wettbewerb stattfinden kann. Haupthemmnis hierfür sind z. Z. die in wichtigen Bereichen unterschiedlichen nationalen Systeme der Versicherungsaufsicht in den EG-Staaten und das aus ihnen resultierende unterschiedliche Niveau des Verbraucherschutzes für die Versicherten. Drei Richtlinien hat der Rat auf diesem Gebiet bereits erlassen, weitere werden folgen. Bei den Arbeiten dazu zeigte sich, daß die Bundesrepublik Deutschland beim Versicherungsvertragsrecht und Versicherungsaufsichtsrecht zu der Gruppe von Mitgliedstaaten gehört, die einen besonders hohen Standard von Verbraucherschutz haben. Die Bundesregierung bemüht sich darum, nicht nur auf dessen Beibehaltung und Festigung, sondern auch auf seinen Ausbau auf europäischer Ebene hinzuwirken.

