

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Hans Gottfried Bernrath, Lieselott Blunck (Uetersen), Dr. Ulrich Böhme (Unna), Dr. Marliese Dobberthien, Dr. Uwe Jens, Dr. Karl-Heinz Klejdzinski, Rolf Koltzsch, Horst Kubatschka, Brigitte Lange, Michael Müller (Düsseldorf), Doris Odendahl, Dr. Eckhart Pick, Horst Schmidbauer (Nürnberg), Dr. Sigrid Skarpelis-Sperk, Antje-Marie Steen, Dr. Peter Struck, Gudrun Weyel, Verena Wohlleben, Hans-Ulrich Klose und der Fraktion der SPD

zu der Großen Anfrage der Abgeordneten Lieselott Blunck, Arne Börnsen (Ritterhude), Marion Caspers-Merk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

— Drucksachen 12/2888, 12/4279 —

Vorsorgender Verbraucherschutz im europäischen Versicherungswesen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Mit der Schaffung eines europäischen Versicherungsmarktes ohne Grenzen erhalten Verbraucherinnen und Verbraucher mehr Auswahlmöglichkeiten. Gleichzeitig erhöht diese größere Vielfalt die schon heute bestehende Unübersichtlichkeit des Versicherungsmarktes und erschwert die Entscheidung für das beste Angebot. Problematisch ist auch, daß die Liberalisierung des Versicherungswesens einseitig auf die Anbieterseite orientiert ist, ohne daß durch eine Harmonisierung und Verbesserung bei den Verbraucherrechten ein Gegengewicht geschaffen wurde.

Besonders gravierend ist für Deutschland der Wegfall der Vorabgenehmigung von Versicherungsbedingungen und Tarifen sowie auch der systematischen Vorlage zur Kenntnisnahme. Mit dieser Aufhebung der bisherigen Produktkontrolle durch das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen entstehen Lücken im deutschen Verbraucherrecht. Damit stellt sich die Aufgabe, durch ausgleichende Maßnahmen einen ausreichenden Verbraucherschutz zu gewährleisten. Insbesondere bei Versicherungen mit langfristiger Bindungswirkung oder bei sozial bedeutsamen Absicherungen gilt es, sozialpolitisch unerwünschten Entwicklungen vorzubeugen.

Die Umsetzung des EG-Rechts sollte zum Anlaß für eine versicherungsvertragliche Neuorientierung genommen werden. Neben dem Handlungsbedarf auf europäischer Ebene muß ein besonderes Augenmerk auf die Spielräume gerichtet werden, die die neuen EG-Richtlinien für nationale Regelungen belassen. Dabei gilt es, den Begriff des Allgemeininteresses offensiv auszulegen und für die Sicherung eines hohen Verbraucherschutzniveaus, für die Schaffung von Transparenz sowie zur Vereinheitlichung der wettbewerblichen Rahmenbedingungen für in- und ausländische Anbieter zu nutzen.

Darüber hinaus muß grundsätzlich der Gedanke der Vorsorge auch im Versicherungsbereich stärker verankert werden.

Vorsorgende Verbraucherpolitik ruht auf drei „Säulen“:

- der finanziell-rechtlichen Absicherung des Verbraucherschutzes,
- der umfassenden Verantwortung des Anbieters für sein Produkt,
- der Stärkung der Nachfrageseite als Marktgegengewicht, insbesondere durch umfassende und verständliche Information.

Analog zum produktbezogenen Verbraucherschutz müssen Dienstleistungsanbieter verpflichtet werden, „sichere“ Leistungen auf den Markt zu bringen, vorbeugend sozialen Schaden abzuwenden und Verantwortung für negative Folgen ihrer Leistungen zu übernehmen.

Die verbrauchergerechte Information und Beratung der Versicherungskunden und -kundinnen und damit die Qualifikation der Vermittler erhalten sowohl unter Vorsorgegesichtspunkten wie auch im Hinblick auf den Binnenmarkt zusätzliche Bedeutung.

II. Der Deutsche Bundestag erhebt folgende Forderungen:

1. Finanziell-rechtliche Absicherung

Im Rahmen eines Bundesverbrauchergesetzes zur rechtlichen und finanziellen Absicherung des Verbraucherschutzes muß der Ausbau einer spezialisierten, anbieterunabhängigen Verbraucherberatung zu Finanzdienstleistungen sichergestellt werden.

2. Umfassende Verantwortung des Anbieters

2.1 Transparenz

Bei der Angebotsgestaltung spielt die Transparenz eine zentrale Rolle. Dazu sind folgende Maßnahmen zu treffen:

- Verankerung eines Transparenzgebots für Versicherungsangebote und Prämien, Versicherungsbedingungen und für Anträge im Versicherungsvertragsgesetz, u. a. mit
- Verpflichtung zur Unterscheidung von Versicherungsleistungen für den Grundversicherungsschutz – auf der Grundlage möglichst europaweit vereinheitlichter Festlegungen für die unterschiedlichen Versicherungssparten – und Zusatzleistungen,
- gesonderte Ausweisung von Prämien für Zusatzbedingungen bzw. von Prämiennachlässen für verringerte Leistungen,

- Aufschlüsselung von Bruttoprämien durch gut vergleichbare Kennziffern zu Risiko- und Verwaltungskosten, ggf. Sparanteil, sowie leicht verständliche Darlegung der Rückkaufswerte im Zeitablauf, z. B. anteilig bezogen auf die Versicherungssumme,
- Entwicklung eines Gütesiegels für verbraucherfreundliche Angebote unter Beteiligung von Anbietern, Verbraucherverbänden und dem Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen, ggf. der EG,
- treuhänderische Verwaltung von Versichertengeldern in Form von Sondervermögen mit periodischer Bewertung nach aktuellem Wert.

2.2 Beratung und Rahmenbedingungen der Vermittlertätigkeit

Die Beratung durch die Versicherungsvermittler muß stärker an den Interessen der Versicherungskundinnen und -kunden orientiert werden durch

- Festschreibung des Grundsatzes der kundenorientierten Beratung und der Verpflichtung zur Ermittlung des individuellen Versicherungsbedarfes, einschließlich der Sicherstellung deren Nachprüfbarkeit,
- Umsetzung der Empfehlung der EG für Versicherungsvermittler durch
 - bessere Qualifikation für Vermittler in Form staatlicher anerkannter Berufsausbildungen wie Versicherungskaufmann/-kauffrau, Versicherungsfachwirt/Versicherungsfachwirtin, Versicherungsbetriebswirt/Versicherungsbetriebswirtin; hierzu sind die Berufsbilder und Ausbildungsordnungen unter stärkerer Berücksichtigung der Anforderungen des Außendienstes und der Allfinanz neu zu ordnen,
 - Einführung von Offenlegungsbestimmungen zu rechtlichen und wirtschaftlichen Abhängigkeiten des Vermittlers an Versicherungsunternehmen,
- Änderungen im Provisionssystem mit dem Ziel der Ausweitung von Bestandspflegeprovisionen und der Stärkung teil- und ungezillmerter Lebensversicherungstarife.

2.3 Haftung und Insolvenzschutz

Im Rahmen einer umfassenden Verantwortung für seine Leistungen muß der Anbieter die Konsequenzen für negative Folgen tragen und im Fall der Insolvenz eine Sicherung der Kundengelder gewährleisten durch

- Registrierung von Vermittlern durch eine anbieterunabhängige Institution mit Nachweis der Ehrbarkeit und Unbescholtenheit, der wirtschaftlichen Integrität und einer Berufshaftpflichtversicherung o. ä.,
- Möglichkeit der außerordentlichen Vertragsauflösung sowie Rückerstattung geleisteter Zahlungen im Fall der Verletzung der Informations- und Beratungspflichten,
- Einbeziehung von Versicherungsanlagen in § 264 a Strafgesetzbuch zum Schutz gegen Kapitalbetrug,
- Insolvenzschutz bei kapitalbildenden Versicherungen, bei sozial relevanten Bereichen wie der Krankenversicherung oder

des Opferschutzes sowie bei Verwaltung von Kundengeldern in erheblichem Umfang durch Maßnahmen wie Fonds, Bankgarantien usw.,

- Verhinderung von Insolvenzen durch Aufbau eines „Frühwarnsystems“ auf der Grundlage von Indikatoren zur Unternehmenssituation.

3. Stärkung der Nachfrageseite

3.1 Verbraucherinformation

Die Sicherung des Wettbewerbs ist undenkbar ohne eine starke Nachfrageseite. Dies erfordert in erster Linie eine möglichst umfassende und vor allem verständliche und gut vergleichbare Information. Hierzu ist eine an den Verbraucherinteressen orientierte Vereinfachung und Vereinheitlichung der Informationsfülle notwendig, z. B. mit Hilfe von Kennziffern analog zum Effektivzins.

Neben der Transparenz bei der Angebotsgestaltung zählt hierzu die Verankerung von Informationspflichten im Versicherungsvertragsrecht in Anlehnung an die Dritte Lebensversicherungs-Richtlinie und den britischen Financial Services Act, insbesondere:

- der Grundsatz der umfassenden und im nachhinein nachvollziehbaren Unterrichtung der Versicherungsnehmer über Angebote und Versicherungsbedingungen, einschließlich der Musterpolicen und Veränderungen während der Laufzeit des Vertrages. Die Angaben sind, soweit möglich, vor Antragstellung bzw. vor Vertragsabschluß oder Inkrafttreten der Änderung zu erteilen und werden andernfalls nicht Vertragsbestandteil; in diesem Fall kann der Versicherungsnehmer bzw. die Versicherungsnehmerin die Anwendung alternativer, z. B. Musterbedingungen, verlangen,
- analoge Ausweitung der in der Dritten Lebensversicherungs-Richtlinie vorgeschriebenen Informationspflichten auf andere Versicherungsarten,
- Vorab-Darlegung der zu erwartenden Kosten und Leistungen, einschließlich der Effektivverzinsung bei kapitalbildenden Versicherungen und der langfristigen Beitragsentwicklung z. B. in der Privaten Krankenversicherung, auf der Grundlage der Entwicklung der letzten Jahre und absehbarer Tendenzen, der beantragten Laufzeit und Beitragshöhe,
- regelmäßige Erstellung von „Kontoauszügen“ mit Angabe der Verwendung der Versichertengelder, einschließlich der Verwaltungs- und Abschlußkostenquote, des geschäftsmäßigen Deckungskapitals, der aufgelaufenen Überschüsse und der sich daraus ergebenden, auf die Sparbeträge bezogenen Effektivverzinsung und der aktuellen Rückkaufwerte,
- Verbraucheraufklärung über die genutzten Kapitalanlagearten und deren Risiken sowie über die Renditen der letzten Jahre bei kapitalbildenden Versicherungen.

3.2 Versicherungsbedingungen und Anträge

Die Kundenfreundlichkeit der Versicherungsbedingungen und Anträge muß sichergestellt werden durch

- Verpflichtung zur vollständigen, übersichtlichen, gut lesbaren und verständlichen Wiedergabe aller Rechte und Pflichten des Versicherungsnehmers/der Versicherungsnehmerin in den Versicherungsbedingungen mit gesondert hervorgehobenen Hinweisen auf Risikoausschlüsse, Obliegenheiten, Folgen ihrer Verletzung usw. sowie einer entsprechenden Antragsgestaltung,
- ergänzende Darstellung durch leicht verständliche Merkblätter,
- zwingende Vorschrift von Mindestinhalten der Allgemeinen und Besonderen Versicherungsbedingungen auf der Grundlage von § 10 VAG,
- Vereinheitlichung grundlegender Versicherungsbedingungen in der EG, einschließlich der Standardisierung der Strukturen, in Zusammenarbeit mit der Anbieter- und der Verbraucherseite sowie den Aufsichtsbehörden,
- Erarbeitung von Musterbedingungen und Muster-Zusatzbedingungen im Zusammenhang mit der Vergabe eines Gütesiegels sowie hilfsweise anstelle einer verbindlichen Regelung für grundlegende Versicherungsbedingungen,
- Schaffung einer europäischen Datenbank, in der die Allgemeinen Versicherungsbedingungen zusammengefaßt werden zur Information für Verbraucherberatungskräfte und Versicherte,
- Entschärfung der Rechtsfolgen von Anzeigepflichtverletzungen mit Verpflichtung der Versicherer zur sorgfältigen Antrags- und Risikoprüfung vor Vertragsabschluß zur Vermeidung von Risikoabwälzungen auf Versicherte bei – nicht vorsätzlicher – Verletzung der vorvertraglichen Anzeigepflicht,
- Differenzierung der Leistungsfreiheit des Versicherers, z. B. nach § 6 VVG mit Aufhebung der Leistungspflicht nur in Fällen des erheblichen Verschuldens des Versicherten,
- Verankerung eines Diskriminierungsverbots.

3.3 Kündigung und Widerruf

Damit Verbraucher und Verbraucherinnen vom umfassenderen Angebot im Binnenmarkt profitieren können und eine rasche Lösung von nachteiligen Verträgen ermöglicht wird, müssen die Kündigungs- und Widerrufsrechte, aber auch der Kündigungsschutz erweitert werden durch

- mindestens jährliche Kündigungsmöglichkeit der Versicherungsverträge sowie generell beim Schadensfall,
- Kündigungsmöglichkeit bei jeder Prämienanpassung mit Klarstellung der Kündigungsfrist,
- außerordentliche Kündigungsrechte bei sozialen Notlagen, irreführender oder unvollständiger Information und Verstoß gegen die Kundenorientierung der Beratung,
- Beseitigung von Kündigungshemmnissen wie Prämienzahlungspflicht über den gesetzlich möglichen Kündigungstermin, z. B. im Schadensfall, oder fehlende Übertragung individueller Altersrückstellungen beim Versicherungswechsel in der Privaten Krankenversicherung,

- Ausweitung der Widerrufsrechte analog zum Haustürwiderrufs- und Verbraucherkreditgesetz, insbesondere hinsichtlich des Beginns der Widerrufsfrist und der Fristwahrung durch rechtzeitige Absendung, außerdem bei Sofortdeckung und Vertragsdauer unter einem Jahr.

3.4 Zugang der Verbraucherseite zum Recht und Datenschutz

Verbraucher und Verbraucherinnen müssen in die Lage versetzt werden, ihre Rechte auch tatsächlich geltend zu machen. Dazu muß – über den Versicherungsbereich hinaus – der Zugang der Verbraucherseite zum Recht über kollektive Klagebefugnisse sowie ergänzende Regelungen für den Versicherungsbereich erleichtert werden:

- Einführung von Beweislasterleichterungen beim Nachweis von Verstößen gegen die Informations- und Beratungspflichten, bei unvollständig oder unkorrekt ausgefüllten Antragsformularen und anderen Obliegenheitsverletzungen sowie bei Unfallentschädigungen,
- kostenfreie Ermittlung der Schadenshöhe und Benennung eines Gutachters ihrer Wahl durch Unfallopfer auf Kosten der Versicherung,
- Abwicklung von Unfallentschädigungen innerhalb eines überschaubaren Zeitraums,
- Prüfung der Einrichtung einer Schiedsstelle unter den Voraussetzungen
 - kein Abschneiden des Gerichtswegs,
 - Kostenfreiheit für die Versicherten,
 - unabhängige Besetzung,
 - Zugang zu entscheidungsrelevanten Informationen des Versicherungsfalls,
 - Öffentlichkeit der Sitzungen und Veröffentlichung der Entscheidungen,
 - Vorauswahl nur nach objektivierbaren Kriterien,
- Sicherung des Datenschutzes im Verhältnis Versicherungskunde/Versicherungen durch Beschränkung der Nutzung und Weitergabe von Kundendaten an Dritte oder der Speicherung in einer Verbandsdatenbank, insbesondere im Fall von Kündigungen oder Vertragsablehnungen.

3.5 Versicherungsaufsicht

Das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen muß in seiner Rolle als Verbraucherschutzbehörde gestärkt werden durch

- Ausweitung der Befugnisse hinsichtlich der Information der Öffentlichkeit über Verstöße und Beschwerden über Versicherungsunternehmen,
- Ausbau der Beschwerdeabteilung,
- Einführung einer Verbandsklagebefugnis nach §§ 13 AGBG und UWG,

gegebenenfalls

- Übertragung von Aufsichtsbefugnissen über Vermittler,
- Vergabe von Gütesiegeln aufgrund von Musterbedingungen/
Musterangeboten und der freiwilligen Vorlage von Versicherungsangeboten

sowie

- Vereinheitlichung des Aufsichtsrechts und
- intensivere Kooperation der Aufsichtsbehörden
auf europäischer Ebene.

Bonn, den 24. Juni 1993

Hans Gottfried Bernrath
Lieselott Blunck (Uetersen)
Dr. Ulrich Böhme (Unna)
Dr. Marliese Dobberthien
Dr. Uwe Jens
Dr. Karl-Heinz Klejdzinski
Rolf Koltzsch
Horst Kubatschka
Brigitte Lange
Michael Müller (Düsseldorf)

Doris Odendahl
Dr. Eckhart Pick
Horst Schmidbauer (Nürnberg)
Dr. Sigrid Skarpelis-Sperk
Antje-Marie Steen
Dr. Peter Struck
Gudrun Weyel
Verena Wohlleben
Hans-Ulrich Klose und Fraktion

