

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Ausübung der Tätigkeit als Finanzdienstleistungsvermittler und als Versicherungsvermittler sowie zur Einrichtung eines Beirats beim Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen

A. Zielsetzung

Aufgrund eines Beschlusses der Wirtschaftsministerkonferenz am 2./3. Mai 1996 soll der Verbraucherschutz im Finanzdienstleistungsbereich gestärkt werden. Der Gesetzentwurf setzt den Beschluß um.

B. Lösung

Eine Stärkung des Verbraucherschutzes im Finanzdienstleistungsbereich soll durch folgende gesetzgeberische Maßnahmen erreicht werden:

1. Neben dem gesetzlich geregelten Bereich der Kreditinstitute und Versicherungen hat sich ein sog. „grauer Kapitalmarkt“ entwickelt, der sich in weiten Teilen als ein unübersichtlicher, nicht organisierter Markt für die Vermittlung von Darlehen, Finanzanlagen und Versicherungen darstellt. Er unterliegt nicht dem Gesetz über das Kreditwesen und dem Versicherungsaufsichtsgesetz und wird von der Gewerbeordnung nur unvollkommen erfaßt. Unseriöse Vermittler nutzen das aus. Problematisch ist vor allem, daß
 - die Gewerbeordnung die regelungsbedürftigen Tätigkeiten nur unvollständig erfaßt,
 - die Gewerbeämter den Überwachungsaufgaben fachlich und personell weitgehend nicht gewachsen sind,
 - die Vermittler keine ausreichende fachliche Qualifizierung nachzuweisen brauchen und
 - ausreichende Informations-, Aufklärungs- und Beratungspflichten gegenüber dem Kunden fehlen.

Durch unseriöse oder fehlerhafte Beratung entstehen jährlich Schäden in Milliardenhöhe. Betrügerisches Verhalten ist zwar durch eine Qualifizierung und intensivere Aufsicht nicht auszuschließen. Entsprechende gesetzliche Regelungen können aber als Hürde im Sinne einer Auslese zu Lasten derjenigen wirken, denen es lediglich darauf ankommt, eine „schnelle Mark“ zu verdienen.

Ziel der gesetzlichen Regelung ist es vor allem, im Interesse des Verbraucherschutzes den Katalog der zulassungspflichtigen Vermittlung von Finanzanlagen zu erweitern, effizientere staatliche Überwachungsmöglichkeiten zu schaffen, um Fehlverhalten von Vermittlern zügig und mit verwaltungseigenen Maßnahmen wirksamer unterbinden zu können, und die Vermittlungskompetenz der Vermittler zu erhöhen.

Für Finanzdienstleistungvermittler und Versicherungsvermittler wird deshalb eine Registrierungspflicht eingeführt, die u. a. von dem Nachweis einer fachlichen Qualifizierung abhängig gemacht wird. Für die Versicherungsvermittler wird dazu im wesentlichen die Empfehlung 92/48/EWG der Kommission vom 18. Dezember 1991 über Versicherungsvermittler (ABl. EG Nr. L 19 S. 32) umgesetzt. Außerdem wird für beide Bereiche die Einhaltung bestimmter Informations-, Aufklärungs- und Beratungspflichten festgelegt.

Gleichzeitig sollen der Bereich der Finanzdienstleistungs- und Versicherungsvermittler aus der Gewerbeordnung herausgenommen und eine Bundeskompetenz für den Vollzug der gesetzlichen Regelung begründet werden, weil

- sich der Bereich als eigene Rechtsdisziplin herausgebildet hat und deshalb in der Gewerbeordnung ein Fremdkörper ist,
- zu der bereits bestehenden Zuständigkeit des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen und des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen ein enger Sachzusammenhang besteht und entsprechende Fachkompetenz vorhanden ist,
- angesichts des Angebotsumfangs der Vermittler eine Doppelzuständigkeit auf Bundes- und Landesebene nicht sinnvoll ist und
- viele Vermittler nicht nur regional oder überregional, sondern auch international tätig sind.

Die für die Durchführung der Registrierungspflicht notwendige Registrierungsstelle für Finanzdienstleistungvermittler und für Versicherungsvermittler – jeweils in der Trägerschaft der betroffenen Verbände – soll deshalb vom Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen bzw. vom Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen beaufsichtigt werden.

2. Beim Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen wird durch eine entsprechende Änderung des Gesetzes über das Kreditwesen ein paritätisch aus Vertretern der Verbraucherorganisationen und der Verbände von Instituten im Sinne des § 1 des Gesetzes über das Kreditwesen bestehender Beirat eingeführt, der Empfehlungen gegenüber dem Amt aussprechen kann.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten der öffentlichen Haushalte

Die gesetzlichen Regelungen für Finanzdienstleistungsvermittler und für Versicherungsvermittler führen durch die Einführung von zentralen Registrierungsstellen in der Trägerschaft der betroffenen Verbände zur Entlastung einer großen Zahl von Gewerbeämtern in den Ländern, die im Rahmen der Gewerbeordnung die Vermittler, soweit möglich, unmittelbar beaufsichtigen.

Nennenswerte Auswirkungen auf die Länderhaushalte sind nicht ersichtlich.

Belastet werden dagegen das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen und das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen. Die kostenmäßigen Auswirkungen dürften sich jedoch in einem vertretbaren Rahmen halten, weil

- im wesentlichen nur die Registrierungsstellen und nicht unmittelbar die Vermittler zu beaufsichtigen sind und
- nach Artikel 1 § 8 Abs. 6 und Artikel 3 § 104g Abs. 5 90 vom Hundert der entstehenden Kosten von den beaufsichtigten Registrierungsstellen zu erstatten sind.

Durch die Einrichtung eines Beirats beim Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen ergeben sich – soweit ersichtlich – keine nennenswerten Belastungen für den Bundeshaushalt; die Beiratsmitglieder sollen ehrenamtlich tätig sein und vom Bundesaufsichtsamt keine Dienstausfall- oder Aufwandsentschädigung erhalten.

E. Sonstige Kosten

Die betroffenen Wirtschafts- und Berufsverbände haben keine Aussagen zu den Kosten abgegeben.

Spürbare kostenmäßige Belastungen für Finanzdienstleistungsvermittler und Versicherungsvermittler, etwa durch die Bezahlung von einmaligen Registrierungsgebühren, sind – insgesamt betrachtet – nicht zu erwarten.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
031 (412) – 551 01 – Kr 53/98

Bonn, den 29. Januar 1998

An die
Präsidentin des
Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 720. Sitzung am 19. Dezember 1997 beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Ausübung der Tätigkeit als Finanzdienstleistungsvermittler und als Versicherungsvermittler sowie zur Einrichtung eines Beirats beim Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen

mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Dr. Helmut Kohl

Entwurf eines Gesetzes zur Ausübung der Tätigkeit als Finanzdienstleistungsvermittler und als Versicherungsvermittler sowie zur Einrichtung eines Beirats beim Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Gesetz zur Ausübung der Tätigkeit als Finanzdienstleistungsvermittler

ERSTER ABSCHNITT

Registrierungspflicht

§ 1

(1) Finanzdienstleistungsvermittler im Sinne dieses Gesetzes ist, wer gewerbsmäßig oder in einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis den Abschluß von Verträgen über

1. Darlehen mit Ausnahme von Geldmaklergeschäften nach § 1 Abs. 3 Satz 1 Nr. 8 des Gesetzes über das Kreditwesen,
2. Bausparverträge,
3. den Erwerb von Anteilen, die eine Beteiligung am Ergebnis eines Unternehmens gewähren,
4. den Erwerb von Anteilen an einem Vermögen, das ein Unternehmen im eigenen Namen, jedoch für fremde Rechnung verwaltet (Treuhandvermögen),
5. Schuldverschreibungen oder
6. sonstige Finanzanlagen

vermittelt oder solche Verträge im fremden Namen für fremde Rechnung abschließt (Vermittlung), soweit das Unternehmen nicht nach § 32 Abs. 1 des Gesetzes über das Kreditwesen dazu befugt ist oder seine Vermittlung nicht einem Institut oder einem anderen Unternehmen, für deren Rechnung und unter deren Haftung es tätig ist, nach Maßgabe des § 2 Abs. 10 des Gesetzes über das Kreditwesen zugerechnet wird. Finanzdienstleistungsvermittler ist auch, wer im Rahmen seiner Tätigkeit nach Satz 1 Versicherungen vermittelt. Keine Vermittlung ist eine Tätigkeit, die sich darauf beschränkt, Möglichkeiten zum Abschluß von Verträgen im Sinne des Satzes 1 namhaft zu machen oder Kontakte zwischen einem Interessenten und einem Finanzdienstleistungsvermittler herzustellen.

(2) Die Anzeigepflicht nach § 14 der Gewerbeordnung bleibt unberührt.

§ 2

(1) Finanzdienstleistungsvermittler dürfen ihre Tätigkeit nur aufnehmen und ausüben, wenn sie in ein Register für Finanzdienstleistungsvermittler eingetragen sind. Eintragungspflichtig sind:

1. Personen, die die Vermittlungstätigkeit als Selbständige ausüben wollen,
2. die mit der Leitung des Gewerbebetriebes beauftragten Personen,
3. bei Personengesellschaften ohne eigene Rechtspersönlichkeit und bei juristischen Personen diejenigen, die nach Gesetz, Satzung oder Gesellschaftsvertrag mit der Führung der Geschäfte betraut und zur Vertretung ermächtigt sind, wenn sie selbst vermitteln oder Finanzdienstleistungsvermittler unmittelbar zu betreuen haben,
4. sonstige Personen, die die Tätigkeit eines Finanzdienstleistungsvermittlers in einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis ausüben.

Die Registrierung kann auf die Erbringung bestimmter Vermittlungsgeschäfte im Sinne des § 1 Abs. 1 beschränkt werden.

(2) Die Eintragung in das Register für Finanzdienstleistungsvermittler setzt voraus, daß der Finanzdienstleistungsvermittler

1. zuverlässig ist und in geordneten Vermögensverhältnissen lebt,
2. im notwendigen Maße allgemeine kaufmännische und fachliche Kenntnisse und Fertigkeiten besitzt, die durch einen vom Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (Bundesaufsichtsamt) anerkannten Abschluß oder, wenn der Finanzdienstleistungsvermittler seinen Sitz in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem anderen Vertragsstaat des EWR-Abkommens hat, hinsichtlich der Vermittlung von Versicherungen durch eine berufspraktische Tätigkeit im Sinne der Richtlinie 77/92/EWG des Rates vom 13. Dezember 1976 über Maßnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs für die Tätigkeit des Versicherungsagenten und des Versicherungsmaklers (aus ISIC-Gruppe 630), insbesondere Übergangsmaßnahmen für solche Tätigkeiten (ABl. EG Nr. L 26 S. 14), zuletzt geändert durch Beitrittsvertrag vom 12. Juni 1985 (ABl. EG Nr. L 302 S. 9), nachzuweisen sind, und
3. eine geeignete Haftpflichtversicherung für Vermögensschäden oder eine andere gleichwertige Garantie zur Deckung der sich aus seiner Tätigkeit ergebenden Haftpflichtgefahren nachweist oder das Unternehmen, bei dem er beschäftigt oder in dessen Namen und für dessen Rechnung er zu handeln befugt ist, für Schadensersatzansprüche aus seiner Tätigkeit haftet. Zur Sicherung erhaltener Vermögenswerte kann auch die Beteiligung

an einem geeigneten Sicherungsfonds zugelassen werden.

Mit dem Antrag auf Eintragung in das Register für Finanzdienstleistungsvermittler sind die erforderlichen Unterlagen einzureichen. Außerdem ist offenzulegen, ob die Vermittlungstätigkeit als Handelsvertreter oder als Handelsmakler ausgeübt wird. Der Antragsteller erhält auf Grund der Eintragung einen Ausweis.

(3) Der Finanzdienstleistungsvermittler hat Änderungen seiner tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse, die Grundlage seiner Registrierung waren, der Registrierungsstelle unverzüglich anzuzeigen.

§ 3

(1) Ein registrierter Finanzdienstleistungsvermittler, der

1. eine Eintragungsvoraussetzung nicht oder nicht mehr erfüllt oder
2. die Tätigkeit nicht innerhalb eines Jahres seit seiner Registrierung aufgenommen oder seit mehr als einem Jahr nicht mehr ausgeübt hat,

ist aus dem Register für Finanzdienstleistungsvermittler zu löschen. Die Registrierungsstelle hat die Löschung bekanntzumachen. Der Ausweis über die Registrierung ist vom Finanzdienstleistungsvermittler nach der Löschung unverzüglich zurückzugeben. Wenn sich die sonstigen tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse im Sinne des § 2 Abs. 3 geändert haben, erhält der Finanzdienstleistungsvermittler einen berechtigten Ausweis. Satz 3 gilt entsprechend.

(2) Nach dem Tod des registrierten Finanzdienstleistungsvermittlers dürfen die Geschäfte durch eine Ersatzperson bis zur Dauer eines Jahres abgewickelt werden. Die Ersatzperson hat die Übernahme der Abwicklung unverzüglich nach dem Todesfall der Registrierungsstelle anzuzeigen. Die Registrierungsstelle trägt die Ersatzperson in das Register für Finanzdienstleistungsvermittler ein und bestätigt ihr schriftlich, daß sie befristet zur Abwicklung der Geschäfte berechtigt ist. Wird die Anzeige nach Satz 2 nicht unverzüglich erstattet, so erlischt die Berechtigung.

§ 4

(1) Von der Registrierungspflicht sind Finanzdienstleistungsvermittler ausgenommen, die

1. lediglich zur Finanzierung der von ihnen abgeschlossenen Warenverkäufe oder zu erbringenden Dienstleistungen Darlehen vermitteln oder
2. im Rahmen der Geschäfte eines zugelassenen Kreditinstituts Vermittlungsgeschäfte nach § 1 Abs. 1 erbringen, wenn hierzu im notwendigen Maße fachliche Kenntnisse vorhanden sind, die hinsichtlich der Finanzierungsvermittlung gegenüber dem Bundesaufsichtsamt und hinsichtlich der Vermittlung von Versicherungen gegenüber dem Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen nachgewiesen werden, oder

3. als zugelassene Versicherungsvermittler nur Bausparverträge oder Anteilsscheine, die von einer Kapitalanlagegesellschaft ausgegeben werden, vermitteln oder

4. als Angehörige freier Berufe die Finanzdienstleistungsvermittlung nur gelegentlich im Rahmen ihrer Berufstätigkeit erbringen und einer Berufskammer in der Form der Körperschaft des öffentlichen Rechts angehören, deren Berufsrecht die Erbringung von Finanzdienstleistungen nicht ausschließt, oder

5. als nebenberufliche Bausparkassenvermittler ausschließlich für Rechnung und unter der unbedingten Haftung einer Bausparkasse Bausparverträge vermitteln.

(2) Nebenberufliche Bausparkassenvermittler im Sinne des Absatzes 1 Nr. 5 dürfen ihre Tätigkeit nur aufnehmen und ausüben, wenn sie ihre Absicht der Registrierungsstelle angezeigt und von ihr eine schriftliche Bestätigung erhalten haben. Die Bestätigung setzt voraus, daß der Bausparkassenvermittler

1. unter fachlicher Betreuung einer registrierten Person im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 2 steht, die die Voraussetzungen nach § 2 Abs. 2 Satz 1 erfüllt, und
2. die Voraussetzungen nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 erfüllt.

Mit der Anzeige ist die Person im Sinne des Satzes 2 Nr. 1 zu benennen und deren Einverständniserklärung beizufügen. Aus der schriftlichen Bestätigung muß die benannte Person hervorgehen. Liegen die Voraussetzungen nach Satz 2 Nr. 1 nicht mehr vor, so ist eine andere Person im Sinne des Satzes 2 Nr. 1 zu benennen und deren Einverständniserklärung beizufügen. § 2 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 sowie § 3 sind entsprechend anzuwenden.

(3) Ein Finanzdienstleistungsvermittler übt seine Tätigkeit nebenberuflich aus, wenn er nicht überwiegend als solcher tätig ist und nicht aus dieser Tätigkeit den überwiegenden Teil seines Einkommens erzielt.

(4) Finanzdienstleistungsvermittler im Sinne des Absatzes 1 können sich registrieren lassen, wenn sie die Voraussetzungen nach § 2 Abs. 2 Satz 1 erfüllen.

§ 5

(1) Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen dürfen nur mit Finanzdienstleistungsvermittlern zusammenarbeiten, die in das Register für Finanzdienstleistungsvermittler eingetragen oder eine Bestätigung der Registrierungsstelle besitzen oder von der Registrierungspflicht ausdrücklich ausgenommen sind. Satz 1 ist auf Ersatzpersonen im Sinne des Absatzes 2 entsprechend anzuwenden.

(2) Die registrierten Finanzdienstleistungsvermittler haben den erhaltenen Ausweis, die nicht registrierten nebenberuflichen Bausparkassenvermittler und die Ersatzpersonen die erhaltene Bestätigung ihren Kunden auf deren Verlangen vorzulegen. Nicht registrierte nebenberufliche Bausparkassenvermittler haben außerdem den Kunden unaufgefordert darauf

hinzuweisen, daß er die Hinzuziehung eines registrierten Bausparkassenvermittlers verlangen kann.

§ 6

(1) Ein Finanzdienstleistungsvermittler mit Sitz in einem anderen Staat darf eine Repräsentanz im Geltungsbereich dieses Gesetzes errichten oder fortführen, wenn er befugt ist, in seinem Herkunftsstaat Vermittlungsgeschäfte im Sinne dieses Gesetzes zu betreiben. Er hat die Absicht, eine Repräsentanz zu errichten, der Registrierungsstelle unverzüglich anzuzeigen. Die Registrierungsstelle bestätigt dem Finanzdienstleistungsvermittler den Eingang der Anzeige. Die Repräsentanz darf ihre Tätigkeit erst aufnehmen, wenn sie in das Register für Finanzdienstleistungsvermittler eingetragen ist und dem Finanzdienstleistungsvermittler die Bestätigung der Registrierungsstelle vorliegt. Der Finanzdienstleistungsvermittler hat der Registrierungsstelle die Verlegung oder Schließung der Repräsentanz unverzüglich anzuzeigen. Die Eintragung ist aus dem Register für Finanzdienstleistungsvermittler zu löschen, wenn eine Eintragungsvoraussetzung nicht oder nicht mehr erfüllt ist. § 3 Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend.

(2) Bei einer Zweigstelle, die von einem Unternehmen mit Sitz in einem anderen Staat betrieben wird, kann die nach § 2 Abs. 1 Satz 1 erforderliche Registrierung auch versagt werden, wenn die Gegenseitigkeit nicht auf Grund zwischenstaatlicher Vereinbarung gewährleistet ist. Sie ist zu löschen, wenn und soweit dem ausländischen Unternehmen die Erlaubnis zum Betreiben von Vermittlungsgeschäften von der für die Aufsicht über das Unternehmen zuständigen Stellen entzogen worden ist. Absatz 1 Satz 5 und 6 ist entsprechend anzuwenden.

§ 7

(1) Das Register für Finanzdienstleistungsvermittler ist von den betroffenen Berufsverbänden einzurichten und zu führen. Die Berufsverbände haben dazu einen gemeinsamen Rechtsträger zu schaffen, der die finanziellen, organisatorischen und personellen Voraussetzungen für die Einrichtung und Führung des Registers für Finanzdienstleistungsvermittler erfüllt (Registrierungsstelle). Sofern das Register nicht in angemessener Zeit eingerichtet ist, kann das Bundesaufsichtsamt einen oder mehrere geeignete Verbände mit der Einrichtung und Führung beauftragen. Die Registrierungsstelle kann weitere Registrierungsaufgaben übernehmen oder sich mit anderen Registrierungsstellen zusammenschließen. Die Einrichtung und Auflösung des Registers für Finanzdienstleistungsvermittler, die Übernahme weiterer Registrierungsaufgaben und der Zusammenschluß mit anderen Registrierungsstellen bedürfen der Genehmigung des Bundesaufsichtsamtes. Gleiches gilt für die Satzung und ergänzende Richtlinien. Die Leitung der Registrierungsstelle muß zuverlässig und fachlich geeignet sein. Sie ist im Einvernehmen mit dem Bundesaufsichtsamt zu bestellen. Die Registrierungsstelle nimmt die ihr übertragenen Aufgaben unabhängig und nur im öffentlichen Interesse wahr. Auf Antrag hat sie Auskunft aus dem Register für Fi-

nanzdienstleistungsvermittler zu erteilen. Die Registrierungsstelle ist befugt, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist, von den registrierten Finanzdienstleistungsvermittlern Auskünfte und Unterlagen zu verlangen. Für die Schweigepflicht der bei der Registrierungsstelle beschäftigten Personen gilt § 9 des Gesetzes über das Kreditwesen entsprechend. Die Schweigepflicht nach Satz 12 verbietet nicht die Weitergabe von Informationen an die Gewerbeämter, soweit dies zur Erfüllung der Aufgaben dieser Ämter erforderlich ist.

(2) Die Registrierungsstelle kann für die Eintragung in das Register für Finanzdienstleistungsvermittler, für die Ausstellung einer Bestätigung und für die Erteilung einer Auskunft aus dem Register Gebühren erheben und die Erstattung von Auslagen verlangen. Gebühren und Auslagen werden von ihr begetrieben.

(3) Gegen Entscheidungen der Registrierungsstelle ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben. Ein Vorverfahren findet nicht statt.

§ 8

(1) Das Bundesaufsichtsamt übt die Aufsicht über die Registrierungsstelle aus. Es kann ihr gegenüber alle Anforderungen treffen, die zur Einhaltung der für die Registrierungsstelle geltenden Vorschriften geeignet sind. Registrierte Finanzdienstleistungsvermittler haben dem Bundesaufsichtsamt sowie den Personen und Einrichtungen, deren sich das Bundesaufsichtsamt bei der Durchführung seiner Aufgabe bedient, auf Verlangen Auskünfte über alle Geschäftsangelegenheiten zu erteilen und Unterlagen vorzulegen oder zu übersenden. Das Bundesaufsichtsamt kann auch ohne besonderen Anlaß, bei registrierten Finanzdienstleistungsvermittlern Prüfungen vornehmen. Den Bediensteten des Bundesaufsichtsamtes und den Personen, deren sich das Bundesaufsichtsamt bei der Durchführung der Prüfungen bedient, stehen die Befugnisse nach § 44 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzes über das Kreditwesen zu. Eine Person, bei der Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß sie ohne die vorgeschriebene Registrierung Vermittlungsgeschäfte im Sinne dieses Gesetzes betreibt, hat dem Bundesaufsichtsamt auf Verlangen Auskünfte über die Geschäftsangelegenheiten zu erteilen und Unterlagen vorzulegen oder zu übersenden. Soweit dies zur Feststellung der Art oder des Umfangs der Geschäfte oder Tätigkeiten erforderlich ist, kann das Bundesaufsichtsamt Prüfungen in Räumen dieser Person vornehmen. Die Bediensteten des Bundesaufsichtsamtes dürfen hierzu diese Räume betreten, besichtigen und durchsuchen sowie Gegenstände als Beweismittel sicherstellen; § 44 c Abs. 2 Satz 2 und 3, Abs. 3 und 4 des Gesetzes über das Kreditwesen gilt entsprechend. Das Grundrecht des Artikels 13 des Grundgesetzes wird insoweit eingeschränkt. Die Betroffenen haben Maßnahmen nach den Sätzen 4, 5, 7 und 8 zu dulden. § 44 Abs. 6 des Gesetzes über das Kreditwesen ist anzuwenden.

(2) Werden ohne die vorgeschriebene Registrierung Vermittlungsgeschäfte betrieben, so stehen dem Bundesaufsichtsamt die Befugnisse nach § 37

Satz 1 und 2 des Gesetzes über das Kreditwesen zu. Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Maßnahmen nach Satz 1 haben keine aufschiebende Wirkung. Das Bundesaufsichtsamt kann seine Maßnahmen bekanntmachen.

(3) Auf die Untersagung bestimmter Arten der Werbung ist § 23 des Gesetzes über das Kreditwesen entsprechend anzuwenden.

(4) Das Bundesaufsichtsamt kann die Befolgung seiner Anordnungen, die es innerhalb seiner gesetzlichen Befugnisse trifft, mit Zwangsmitteln nach den Bestimmungen des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes durchsetzen. Die Höhe des Zwangsgeldes beträgt bis zu 100 000 Deutsche Mark.

(5) Das Bundesaufsichtsamt und die Registrierungsstelle haben einander Beobachtungen und Feststellungen mitzuteilen, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Für die Schweigepflicht der beim Bundesaufsichtsamt beschäftigten oder von ihm beauftragten Personen gilt im übrigen § 9 des Gesetzes über das Kreditwesen.

(6) Die Kosten der Aufsicht sind dem Bund von der Registrierungsstelle bis zu neun Zehntel zu erstatten.

§ 9

(1) Ein registrierungspflichtiger Finanzdienstleistungsvermittler darf seine Tätigkeit über den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes hinaus in dem bisherigen Umfang fortsetzen, wenn er

1. mindestens zwei Jahre als Finanzdienstleistungsvermittler tätig war oder
2. die Anforderungen nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 in Verbindung mit der zu erlassenden Verordnung erfüllt oder
3. eine Ausbildung nach Maßgabe der zu erlassenden Rechtsverordnung abgeschlossen hat und mindestens ein Jahr als Finanzdienstleistungsvermittler tätig war

und außerdem nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 gegen Haftpflichtgefahren abgesichert ist. Die Tätigkeit darf nicht früher als ein Jahr vor Inkrafttreten dieses Gesetzes beendet und nicht länger als ein Jahr unterbrochen worden sein.

(2) Finanzdienstleistungsvermittler nach Absatz 1 haben ihre Tätigkeit der Registrierungsstelle anzuzeigen und hierbei die Erfüllung der Voraussetzungen nach Absatz 1 nachzuweisen. Mit der Anzeige sind die erforderlichen Unterlagen einzureichen. Die Registrierungsstelle trägt den Finanzdienstleistungsvermittler auf Grund der Anzeige in das Register für Finanzdienstleistungsvermittler ein. Der Finanzdienstleistungsvermittler erhält auf Grund der Eintragung einen Ausweis. Aus dem Ausweis muß hervorgehen, daß der Finanzdienstleistungsvermittler zur Ausübung seiner Tätigkeit in dem bisherigen Umfang berechtigt ist. Wird die Anzeige nach Satz 1 nicht innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes erstattet, so erlischt die vorläufige Berechtigung, die Tätigkeit als Finanzdienstleistungsvermittler fortzusetzen. Die Registrierung ist

abzulehnen oder zu löschen, wenn Tatsachen bekannt werden, die eine Untersagung des Gewerbes oder eine Rücknahme oder einen Widerruf der Erlaubnis gerechtfertigt hätten. § 3 Abs. 1 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.

(3) Finanzdienstleistungsvermittler, die bereits tätig sind und die Voraussetzungen nach Absatz 1 nicht erfüllen, werden vorläufig in das Register für Finanzdienstleistungsvermittler eingetragen, wenn sie nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 gegen Haftpflichtgefahren abgesichert sind. Absatz 2 gilt entsprechend. Sie haben innerhalb von einem Jahr und sechs Monaten ab Inkrafttreten dieses Gesetzes ihre Registrierung nach § 2 herbeizuführen.

(4) Ein nebenberuflicher Bausparkassenvermittler im Sinne des § 4 Abs. 1 Nr. 5 darf seine Tätigkeit über den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes hinaus fortsetzen. Er hat die Fortsetzung der Tätigkeit der Registrierungsstelle anzuzeigen und hierbei die Erfüllung der Voraussetzungen nach § 4 Abs. 2 Satz 2 nachzuweisen. Mit der Anzeige sind die erforderlichen Unterlagen einzureichen. Der Bausparkassenvermittler erhält eine schriftliche Bestätigung. § 4 Abs. 2 Satz 3 und 4 gilt entsprechend. Wird die Anzeige nach Satz 2 nicht innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes erstattet, so erlischt die Berechtigung, die Tätigkeit als Bausparkassenvermittler fortzusetzen. Absatz 2 Satz 7 und § 3 Abs. 1 Satz 2 und 3 gelten entsprechend.

§ 10

(1) Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung nähere Bestimmungen zu erlassen über

1. die Einrichtung, den Inhalt und die Führung des Registers sowie die Anforderungen an die Zuverlässigkeit und fachliche Eignung der Leitung der Registrierungsstelle nach § 7 Abs. 1,
2. die Eintragungsvoraussetzungen nach § 2 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 1 sowie Art und Umfang der erforderlichen Angaben,
3. die Voraussetzungen, unter denen Finanzdienstleistungsvermittler nach § 4 Abs. 1 von der Registrierungspflicht ausgenommen sind, die Voraussetzungen für die Bestätigung nach § 4 Abs. 2 Satz 2 und die Anforderungen an die Betreuung,
4. den Inhalt der nach § 2 Abs. 2, § 3 Abs. 1 und § 9 Abs. 2 und 3 auszustellenden Ausweise sowie der nach § 3 Abs. 2, § 4 Abs. 2 und § 9 Abs. 4 auszustellenden Bestätigungen,
5. Form und Inhalt der Anzeigen nach § 2 Abs. 3, § 3 Abs. 2, § 6 Abs. 1 und § 9 Abs. 2 bis 4,
6. den Umfang der nach § 7 Abs. 1 Satz 11 zu erteilenden Auskunft,
7. Art und Umfang der nach § 9 Abs. 2 bis 4 erforderlichen Nachweise,
8. Form und Inhalt der Bekanntmachungen nach § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 2 Satz 6, § 6 Abs. 1, § 8 Abs. 2 und § 9 Abs. 2 Satz 8, Abs. 3 Satz 2 und Abs. 4 Satz 7,

soweit dies zur Erfüllung der Aufgaben der Registrierungsstelle erforderlich ist. Die Rechtsverordnung nach Satz 1 Nr. 2 kann vorsehen, daß der Abschluß nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 ganz oder teilweise durch die bestandene Abschlußprüfung eines staatlich anerkannten Ausbildungsberufs ersetzt wird, wenn deren Prüfungsgegenstände die Anforderungen an die nachzuweisenden Kenntnisse im Sinne des § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 erfüllen. Das Bundesministerium der Finanzen wird auch ermächtigt, durch Rechtsverordnung weitere Geschäfte als sonstige Finanzanlagen im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 zu bezeichnen, wenn dies nach dem von diesem Gesetz verfolgten Aufsichtszweck gerechtfertigt ist. Die Ermächtigung nach den Sätzen 1 und 3 kann durch Rechtsverordnung auf das Bundesaufsichtsamt übertragen werden.

(2) Vor Erlass einer Rechtsverordnung sind die betroffenen Berufsverbände, die Verbraucherorganisationen und die zuständigen Behörden der Länder anzuhören.

§ 11

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. entgegen § 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 oder § 4 Abs. 1 oder Abs. 2 Satz 1 Vermittlungsgeschäfte nach § 1 Abs. 1 erbringt,
2. entgegen § 3 Abs. 1 Satz 3, auch in Verbindung mit Satz 5, oder jeweils in Verbindung mit § 9 Abs. 2 Satz 8 und Abs. 3 Satz 2 einen Ausweis oder entgegen § 4 Abs. 2 Satz 6 oder entgegen § 9 Abs. 4 Satz 7 jeweils in Verbindung mit § 3 Abs. 1 Satz 3 eine Bestätigung nicht oder nicht unverzüglich zurückgibt,
3. entgegen § 3 Abs. 2 als nichtberechtigte Ersatzperson Geschäfte abwickelt,
4. als Mitglied des Vorstands entgegen § 5 Abs. 1 Satz 1 oder 2 mit Personen zusammenarbeitet, die ohne Registrierung oder ohne eine Bestätigung Vermittlungsgeschäfte nach § 1 Abs. 1 erbringen, oder von diesen erbrachte Vermittlungsgeschäfte entgegennimmt,
5. entgegen § 7 Abs. 1 Satz 11 oder § 8 Abs. 1 Satz 3 oder 6 eine Auskunft nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erteilt oder eine Unterlage nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig vorlegt oder übersendet,
6. entgegen § 8 Abs. 1 Satz 10 eine dort genannte Maßnahme nicht duldet,
7. einer vollziehbaren Anordnung nach § 8 Abs. 2 Satz 1 oder Abs. 3 zuwiderhandelt oder
8. einer Rechtsverordnung nach § 10 Abs. 1 Satz 1 oder 3 zuwiderhandelt, soweit sie für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1, 4 und 7 mit einer Geldbuße bis zu 100 000 Deutsche Mark und in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 2, 3, 5, 6 und 8 mit einer Geldbuße bis zu 50 000 Deutsche Mark geahndet werden.

(3) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist das Bundesaufsichtsamt.

ZWEITER ABSCHNITT

Verhaltenspflichten

§ 12

(1) Der Finanzdienstleistungsvermittler ist verpflichtet,

1. die Kenntnisse und Erfahrungen des Kunden in Geschäften, die Gegenstand von Finanzdienstleistungen im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 sein sollen, seine mit den Geschäften verfolgten Ziele und seine finanziellen Verhältnisse im Rahmen der ihm zugänglichen Informationen zu erfassen und zu berücksichtigen,
2. ihm alle zweckdienlichen Informationen mitzuteilen und ihn hierbei auf Eigenschaften und Risiken hinzuweisen, soweit dies zur Wahrung der Interessen des Kunden und im Hinblick auf Art und Umfang des von diesem beabsichtigten Geschäfts erforderlich ist, und
3. ihn mit der erforderlichen Sachkenntnis, Sorgfalt und Gewissenhaftigkeit aufzuklären und zu beraten, wenn eine Aufklärungs- und Beratungspflicht vertraglich besteht oder eine Aufklärung und Beratung nach den Umständen des Einzelfalles erkennbar notwendig ist.

Wenn sich die Vermittlung aus sachlich gerechtfertigten Gründen auf bestimmte örtliche Märkte oder bestimmte Vermittlungsgeschäfte im Sinne des § 1 Abs. 1 beschränkt, hat der Finanzdienstleistungsvermittler dies dem Kunden offenzulegen. Auf die Vermittlung von Versicherungen nach § 1 Abs. 1 Satz 2 sind die §§ 48 a und 48 b des Gesetzes über den Versicherungsvertrag entsprechend anzuwenden.

(2) Absatz 1 gilt auch für Finanzdienstleistungsvermittler mit Sitz im Ausland, die Finanzdienstleistungen gegenüber Kunden erbringen, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt oder ihre Geschäftsleitung im Geltungsbereich dieses Gesetzes haben, sofern nicht die Vermittlungsleistung einschließlich damit zusammenhängender Nebenleistungen ausschließlich im Ausland erbracht wird.

(3) Kundengelder, die im Zusammenhang mit dem Vermittlungsgeschäft entgegengenommen und auf Rechnung des Kunden verwendet werden, sind unverzüglich getrennt von den Geldern des Unternehmens und den Geldern anderer Kunden auf einem Treuhandkonto bei einem geeigneten Kreditinstitut zu verwahren. Dem Kreditinstitut ist offenzulegen, daß die Gelder für fremde Rechnung eingelegt werden. Dem Kunden ist unverzüglich offenzulegen, auf welchem Konto die Kundengelder verwahrt werden und ob das Kreditinstitut Mitglied einer Einrichtung zur Sicherung der Einlagen ist und in welchem Umfang die Kundengelder durch diese Einrichtung gesichert sind.

(4) Ein Finanzdienstleistungsvermittler, der gegenüber einem Kunden seine Pflichten nach Absatz 1

Satz 1 Nr. 2 und 3 und Satz 3 in Verbindung mit § 48 a Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über den Versicherungsvertrag schuldhaft verletzt, ist dem Kunden zum Ersatz des daraus entstehenden Schadens verpflichtet. Ihn trifft die Beweislast dafür, daß der Schaden auch bei pflichtgemäßem Verhalten eingetreten wäre.

§ 13

Für Klagen, die die Vermittlungsgeschäfte einer Zweigstelle betreffen, die von einem Unternehmen mit Sitz in einem anderen Staat betrieben werden, darf der Gerichtsstand der Niederlassung nach § 21 der Zivilprozeßordnung nicht ausgeschlossen werden. Satz 1 ist nicht anzuwenden, soweit zwischenstaatliche Vereinbarungen entgegenstehen, denen die gesetzgebenden Körperschaften in Form eines Bundesgesetzes zugestimmt haben.

Artikel 2

Änderung der Gewerbeordnung

§ 34 c der Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Januar 1987 (BGBl. I S. 425), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

1. Absatz 1 Nr. 1 wird wie folgt gefaßt:

„1. den Abschluß von Verträgen über Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte, gewerbliche Räume oder Wohnräume vermitteln oder die Gelegenheit zum Abschluß solcher Verträge nachweisen,“.

2. Absatz 5 wird wie folgt gefaßt:

„(5) Die Absätze 1 bis 3 gelten nicht für

1. Kreditinstitute, für die eine Erlaubnis nach § 32 Abs. 1 des Gesetzes über das Kreditwesen erteilt wurde, und für Zweigstellen von Unternehmen im Sinne des § 53 b Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über das Kreditwesen,
2. Verträge, soweit Teilzeitznutzung von Wohngebäuden im Sinne des § 1 des Teilzeit-Wohnrechtegesetzes vom 20. Dezember 1996 (BGBl. I S. 2154) gemäß Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 nachgewiesen oder vermittelt wird.“

Artikel 3

Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes

Das Versicherungsaufsichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Dezember 1992 (BGBl. 1993 I S. 2), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

1. Nach § 104 wird folgender Abschnitt V b. eingeführt:

„V b. Versicherungsvermittler

§ 104 a

Vermittlung

(1) Versicherungsvermittler im Sinne dieses Gesetzes ist, wer gewerbsmäßig oder in einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis den Abschluß

von Verträgen über Versicherungen vermittelt oder solche Verträge im Namen eines Versicherungsunternehmens abschließt (Vermittlung). Versicherungsvermittler ist auch, wer im Rahmen seiner Tätigkeit nach Satz 1 Bausparverträge oder Anteilscheine, die von einer Kapitalanlagegesellschaft ausgegeben werden, vermittelt. Keine Vermittlung ist eine Tätigkeit, die sich darauf beschränkt, Möglichkeiten zum Abschluß von Versicherungsverträgen namhaft zu machen oder Kontakte zwischen einem Versicherungsinteressenten und einem Versicherungsvermittler herzustellen.

(2) Die Anzeigepflicht nach § 14 der Gewerbeordnung bleibt durch die Vorschriften dieses Abschnitts unberührt.

§ 104 b

Registrierungspflicht

(1) Versicherungsvermittler dürfen ihre Tätigkeit nur aufnehmen und ausüben, wenn sie in ein Versicherungsvermittler-Register eingetragen sind. Eintragungspflichtig sind:

1. Personen, die die Vermittlungstätigkeit als Selbständige ausüben wollen,
2. die mit der Leitung des Gewerbebetriebes beauftragten Personen,
3. bei Personengesellschaften ohne eigene Rechtspersönlichkeit und bei juristischen Personen diejenigen, die nach Gesetz, Satzung oder Gesellschaftsvertrag mit der Führung der Geschäfte betraut und zur Vertretung ermächtigt sind, wenn sie selbst vermitteln oder Versicherungsvermittler unmittelbar zu betreuen haben,
4. sonstige Personen, die Versicherungsvermittler unmittelbar zu betreuen haben oder die die Tätigkeit eines Versicherungsvermittlers in einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis ausüben.

(2) Die Eintragung in das Versicherungsvermittler-Register setzt voraus, daß der Versicherungsvermittler

1. zuverlässig ist und in geordneten Vermögensverhältnissen lebt,
2. die zur Vermittlung nach § 104 a Abs. 1 erforderlichen kaufmännischen und fachlichen Kenntnisse und Fertigkeiten besitzt, die durch einen vom Bundesaufsichtsamt anerkannten Abschluß oder, wenn der Versicherungsvermittler seinen Sitz in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem anderen Vertragsstaat des EWR-Abkommens hat, durch eine berufspraktische Tätigkeit im Sinne der Richtlinie 77/92/EWG des Rates vom 13. Dezember 1976 über Maßnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs für die Tätigkeit des Versicherungsagenten und des Versicherungsmaklers (aus ISIC-Gruppe 630), insbesondere Übergangsmaßnahmen für solche Tätigkeiten (ABl. EG Nr. L 26 S. 14), zuletzt geändert durch Beitrittsvertrag vom 12. Juni 1985 ABl. EG Nr. L 302 S. 9), nachzuweisen sind, und

3. eine geeignete Haftpflichtversicherung für Vermögensschäden oder eine andere gleichwertige Garantie zur Deckung der sich aus seiner Vermittlungstätigkeit ergebenden Haftpflichtgefahren nachweist oder das Unternehmen, bei dem er beschäftigt oder in dessen Namen und für dessen Rechnung er zu handeln befugt ist, für Schadensersatzansprüche aus seiner Tätigkeit haftet.

Mit dem Antrag auf Eintragung in das Versicherungsvermittler-Register sind die erforderlichen Unterlagen einzureichen. Außerdem ist offenzulegen, ob die Vermittlungstätigkeit als Handelsvertreter oder als Handelsmakler ausgeübt wird. Der Antragsteller erhält auf Grund der Eintragung einen Ausweis.

(3) Der Versicherungsvermittler hat Änderungen seiner tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse, die Grundlage seiner Registrierung waren, der Registrierungsstelle unverzüglich anzuzeigen.

§ 104 c

Löschung aus dem Register

(1) Ein registrierter Versicherungsvermittler, der

1. eine Eintragungsvoraussetzung nicht oder nicht mehr erfüllt oder
2. die Tätigkeit nicht innerhalb eines Jahres seit seiner Registrierung aufgenommen oder seit mehr als einem Jahr nicht mehr ausgeübt hat,

ist aus dem Versicherungsvermittler-Register zu löschen. Die Registrierungsstelle hat die Löschung bekanntzumachen. Der Ausweis ist nach der Löschung unverzüglich zurückzugeben. Wenn sich die sonstigen tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse im Sinne des § 104 b Abs. 3 geändert haben, erhält der Versicherungsvermittler einen berechtigten Ausweis. Satz 3 gilt entsprechend.

(2) Nach dem Tode eines registrierten Versicherungsvermittlers dürfen die Geschäfte durch eine Ersatzperson bis zur Dauer eines Jahres abgewickelt werden. Die Ersatzperson hat die Übernahme der Abwicklung unverzüglich nach dem Todesfall der Registrierungsstelle anzuzeigen. Die Registrierungsstelle trägt die Ersatzperson auf Grund der Anzeige in das Versicherungsvermittler-Register ein und bescheinigt ihr schriftlich, daß sie befristet zur Abwicklung der Geschäfte berechtigt ist. Wird die Anzeige nach Satz 2 nicht unverzüglich erstattet, erlischt die Berechtigung.

§ 104 d

Ausnahmen von der Registrierungspflicht

(1) Von der Registrierungspflicht sind Versicherungsvermittler ausgenommen, die

1. ausschließlich Versicherungen zur Beseitigung von Schäden oder Verlusten vermitteln, die unmittelbar durch den Gebrauch von oder unmittelbar im Zusammenhang mit den im Rahmen ihrer hauptberuflichen Tätigkeit angebotenen Waren oder Dienstleistungen entstehen, oder

2. im Rahmen der Geschäfte eines zugelassenen Kreditinstituts Vermittlungsgeschäfte nach § 104 a Abs. 1 erbringen, wenn hierzu im notwendigen Maße fachliche Kenntnisse vorhanden sind, die gegenüber dem Bundesaufsichtsamt nachgewiesen werden, oder

3. als sonstige nebenberufliche Versicherungsvermittler ausschließlich für Rechnung und unter der unbedingten Haftung eines Versicherungsunternehmens, einer Bausparkasse oder einer Kapitalanlagegesellschaft vermitteln.

(2) Nebenberufliche Versicherungsvermittler im Sinne des Absatzes 1 Nr. 3 dürfen ihre Tätigkeit nur aufnehmen und ausüben, wenn sie ihre Absicht der Registrierungsstelle angezeigt und von ihr eine schriftliche Bestätigung erhalten haben. Die Bestätigung setzt voraus, daß der Versicherungsvermittler

1. unter fachlicher Betreuung einer registrierten Person im Sinne des § 104 b Abs. 1 Satz 2 steht, die die Voraussetzungen nach § 104 b Abs. 2 Satz 1 erfüllt, und
2. die Voraussetzungen nach § 104 b Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 erfüllt.

Mit der Anzeige ist die Person im Sinne des Satzes 2 Nr. 1 zu benennen und deren Einverständniserklärung beizufügen. Aus der schriftlichen Bestätigung muß die benannte Person hervorgehen. Liegen die Voraussetzungen nach Satz 2 Nr. 1 nicht mehr vor, so ist eine andere Person im Sinne des Satzes 2 Nr. 1 zu benennen und deren Einverständniserklärung beizufügen. § 104 b Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 sowie § 104 c sind entsprechend anzuwenden.

(3) Ein Versicherungsvermittler übt seine Tätigkeit nebenberuflich aus, wenn er nicht überwiegend als solcher tätig ist und nicht aus dieser Tätigkeit den überwiegenden Teil seines Einkommens erzielt.

(4) Versicherungsvermittler im Sinne des Absatzes 1 können sich registrieren lassen, wenn sie die Voraussetzungen nach § 104 b Abs. 2 Satz 1 erfüllen.

§ 104 e

Zusammenarbeit mit Vermittlern

(1) Versicherungsunternehmen und Kreditinstitute dürfen nur mit Versicherungsvermittlern zusammenarbeiten, die in das Versicherungsvermittler-Register eingetragen sind oder eine Bestätigung der Registrierungsstelle besitzen oder von der Registrierungspflicht ausdrücklich ausgenommen sind.

(2) Die registrierten Versicherungsvermittler haben den erhaltenen Ausweis und die nicht registrierten nebenberuflichen Versicherungsvermittler im Sinne des § 104 d Abs. 1 Nr. 3 die erhaltene Bestätigung ihren Kunden auf deren Verlangen vorzulegen. Nicht registrierte nebenberufliche Versicherungsvermittler im Sinne des Satzes 1 haben außerdem den Kunden unaufgefordert dar-

auf hinzuweisen, daß er die Hinzuziehung eines registrierten Versicherungsvermittlers verlangen kann.

§ 104 f

Versicherungsvermittler-Register

(1) Das Versicherungsvermittler-Register ist von den Verbänden der Versicherungswirtschaft und den betroffenen Berufsverbänden einzurichten und zu führen. Die Verbände haben dazu einen gemeinsamen Rechtsträger zu schaffen, der die finanziellen, organisatorischen und personellen Voraussetzungen für die Einrichtung und Führung des Registers erfüllt (Registrierungsstelle). Sofern das Register nicht in angemessener Zeit errichtet ist, kann das Bundesaufsichtsamt einen oder mehrere geeignete Verbände mit der Einrichtung und Führung beauftragen. Die Registrierungsstelle kann weitere Registrierungsaufgaben übernehmen oder sich mit anderen Registrierungsstellen zusammenschließen. Die Einrichtung und Auflösung des Versicherungsvermittler-Registers, die Übernahme weiterer Registrierungsaufgaben und der Zusammenschluß mit anderen Registrierungsstellen bedürfen der Genehmigung des Bundesaufsichtsamtes. Gleiches gilt für die Satzung und ergänzende Richtlinien. Die Leitung der Registrierungsstelle muß zuverlässig und fachlich geeignet sein. Sie ist im Einvernehmen mit dem Bundesaufsichtsamt zu bestellen. Die Registrierungsstelle nimmt die ihr übertragenen Aufgaben unabhängig und nur im öffentlichen Interesse wahr. Auf Antrag hat sie Auskunft aus dem Versicherungsvermittler-Register zu erteilen. Sie ist befugt, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist, von den registrierten Versicherungsvermittlern Auskünfte und die Vorlage oder Übersendung von Unterlagen zu verlangen.

(2) Die Registrierungsstelle kann für die Eintragung in das Versicherungsvermittler-Register, für die Ausstellung einer Bestätigung und für die Erteilung einer Auskunft aus dem Register Gebühren erheben und die Erstattung von Auslagen verlangen. Gebühren und Auslagen werden von der Registrierungsstelle beigesteuert.

(3) Die bei der Registrierungsstelle beschäftigten Personen dürfen bei ihrer Tätigkeit erhaltene vertrauliche Informationen an keine andere Person oder Behörde unbefugt weitergeben. § 84 Abs. 1 Satz 2 und 3 gilt entsprechend. Die Schweigepflicht nach Satz 1 verbietet nicht die Weitergabe von Informationen an die Gewerbeämter, soweit dies zur Erfüllung der Aufgaben dieser Ämter erforderlich ist.

(4) Gegen Entscheidungen der Registrierungsstelle ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben. Ein Vorverfahren findet nicht statt.

§ 104 g

Aufsicht

(1) Das Bundesaufsichtsamt übt die Aufsicht über die Registrierungsstelle aus. Es kann ihr ge-

genüber alle Anordnungen treffen, die zur Erfüllung der Aufgaben erforderlich sind. Registrierte Versicherungsvermittler haben dem Bundesaufsichtsamt sowie den Personen und Einrichtungen, deren sich das Bundesaufsichtsamt bei der Durchführung seiner Aufgabe bedient, auf Verlangen Auskünfte über alle Geschäftsangelegenheiten zu erteilen und Unterlagen vorzulegen oder zu übersenden. Das Bundesaufsichtsamt kann, auch ohne besonderen Anlaß, bei registrierten Versicherungsvermittlern Prüfungen vornehmen. Die Bediensteten des Bundesaufsichtsamtes und die Personen, deren sich das Bundesaufsichtsamt bei der Durchführung der Prüfungen bedient, können hierzu die Geschäftsräume des registrierten Versicherungsvermittlers innerhalb der üblichen Betriebs- und Geschäftszeiten betreten und besichtigen. Besteht Anlaß zu der Vermutung, daß jemand ohne die vorgeschriebene Registrierung Vermittlungsgeschäfte betreibt, so stehen dem Bundesaufsichtsamt die Befugnisse nach § 83 Abs. 2 und seinen Bediensteten die Befugnisse nach § 83 Abs. 4 zu. Das Grundrecht des Artikels 13 des Grundgesetzes wird insoweit eingeschränkt. Die Betroffenen haben Maßnahmen nach den Sätzen 4 bis 6 in Verbindung mit § 83 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 4 zu dulden. § 83 Abs. 6 ist anzuwenden.

(2) Werden ohne die vorgeschriebene Registrierung Vermittlungsgeschäfte betrieben, so kann das Bundesaufsichtsamt die sofortige Einstellung des Geschäftsbetriebes und die unverzügliche Abwicklung der schwebenden Geschäfte anordnen. Für die Abwicklung können Weisungen erlassen und eine geeignete Person als Abwickler bestellt werden. Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Maßnahmen nach den Sätzen 1 und 2 haben keine aufschiebende Wirkung. Das Bundesaufsichtsamt kann seine Maßnahmen bekanntmachen.

(3) Das Bundesaufsichtsamt kann die Befolgung seiner Anordnungen, die es innerhalb seiner gesetzlichen Befugnisse trifft, mit Zwangsmitteln nach den Bestimmungen des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes durchsetzen. Die Höhe des Zwangsgeldes beträgt bis zu 100 000 Deutsche Mark.

(4) Das Bundesaufsichtsamt und die Registrierungsstelle haben einander Beobachtungen und Feststellungen mitzuteilen, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Für die Schweigepflicht der beim Bundesaufsichtsamt beschäftigten oder von ihm beauftragten Personen sowie für die Verwendung, die Weitergabe und den Austausch von Informationen durch das Bundesaufsichtsamt gilt im übrigen § 84 entsprechend.

(5) Die Kosten der Aufsicht sind dem Bund von der Registrierungsstelle bis zu neun Zehntel zu erstatten.

§ 104 h

Übergangsregelung

(1) Ein registrierungspflichtiger Versicherungsvermittler darf seine Tätigkeit über den Zeitpunkt

des Inkrafttretens dieses Gesetzes hinaus fortsetzen, wenn er

1. mindestens zwei Jahre als Versicherungsvermittler tätig war,
2. die Anforderungen nach § 104 b Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 in Verbindung mit der zu erlassenden Rechtsverordnung erfüllt oder
3. eine Ausbildung nach Maßgabe der zu erlassenden Rechtsverordnung abgeschlossen hat und mindestens ein Jahr als Versicherungsvermittler tätig war und außerdem nach § 104 b Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 gegen Haftpflichtgefahren abgesichert ist. Die Tätigkeit darf nicht früher als ein Jahr vor Inkrafttreten dieses Gesetzes beendet und nicht länger als ein Jahr unterbrochen worden sein.

(2) Versicherungsvermittler nach Absatz 1 haben ihre Tätigkeit der Registrierungsstelle anzuzeigen und hierbei die Erfüllung der Voraussetzungen nach Absatz 1 nachzuweisen. Mit der Anzeige sind die erforderlichen Unterlagen einzureichen. Die Registrierungsstelle trägt den Versicherungsvermittler in das Versicherungsvermittler-Register ein. Der Versicherungsvermittler erhält auf Grund der Eintragung einen Ausweis. Aus dem Ausweis muß hervorgehen, daß der Versicherungsvermittler zur Ausübung seiner Tätigkeit in dem bisherigen Umfang berechtigt ist. Wird die Anzeige nach Satz 1 nicht innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes erstattet, so erlischt die vorläufige Berechtigung, die Tätigkeit als Versicherungsvermittler fortzusetzen. Die Registrierung ist abzulehnen oder zu löschen, wenn Tatsachen bekannt werden, die eine Untersagung des Gewerbes gerechtfertigt hätten. § 104 c Abs. 1 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.

(3) Versicherungsvermittler, die bereits tätig sind und die Voraussetzungen nach Absatz 1 nicht erfüllen, werden bedingt in das Versicherungsvermittler-Register eingetragen, wenn sie nach § 104 b Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 gegen Haftpflichtgefahren abgesichert sind. Absatz 2 gilt entsprechend. Sie haben innerhalb von einem Jahr und sechs Monaten ab Inkrafttreten dieses Gesetzes ihre Registrierung nach § 104 b herbeizuführen.

(4) Ein nebenberuflicher Versicherungsvermittler im Sinne des § 104 d Abs. 1 Nr. 3 darf seine Tätigkeit über den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes hinaus fortsetzen. Er hat die Fortsetzung der Tätigkeit der Registrierungsstelle anzuzeigen und hierbei die Erfüllung der Voraussetzungen nach § 104 d Abs. 2 Satz 2 nachzuweisen. Mit der Anzeige sind die erforderlichen Unterlagen einzureichen. Der Versicherungsvermittler erhält eine schriftliche Bestätigung. § 104 d Abs. 2 Satz 3 und 4 gilt entsprechend. Wird die Anzeige nach Satz 2 nicht innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes erstattet, so erlischt die Berechtigung, die Tätigkeit als Versicherungsvermittler fortzusetzen. Absatz 2 Satz 7 und § 104 c Satz 2 und 3 gelten entsprechend.

§ 104 i

Ermächtigung für das Bundesministerium der Finanzen

(1) Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung nähere Bestimmungen zu erlassen über

1. die Einrichtung, den Inhalt und die Führung des Registers sowie die Anforderungen an die Zuverlässigkeit und fachliche Eignung der Leitung der Registrierungsstelle nach § 104 f Abs. 1,
2. die Eintragungsvoraussetzungen nach § 104 b Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 1 sowie Art und Umfang der erforderlichen Angaben,
3. die Voraussetzungen, unter denen Versicherungsvermittler nach § 104 d Abs. 1 von der Registrierungspflicht ausgenommen sind, die Voraussetzungen für die Bestätigung nach § 104 d Abs. 2 Satz 2 und die Anforderungen an die Betreuung,
4. den Inhalt der nach § 104 b Abs. 2, § 104 c Abs. 1 und § 104 h Abs. 2 und 3 auszustellenden Ausweise sowie der nach § 104 d Abs. 2 und § 104 h Abs. 4 auszustellenden Bestätigungen,
5. Form und Inhalt der Anzeigen nach § 104 b Abs. 3 und § 104 h Abs. 2 bis 4,
6. den Umfang der nach § 104 f Abs. 1 Satz 10 zu erteilenden Auskunft,
7. Art und Umfang der nach § 104 h Abs. 2 bis 4 erforderlichen Nachweise,
8. Form und Inhalt der Bekanntmachungen nach § 104 c Abs. 1, § 104 d Abs. 2 Satz 6, § 104 g Abs. 2 und § 104 h Abs. 2 Satz 8, Abs. 3 Satz 2 und Abs. 4 Satz 7,

soweit dies zur Erfüllung der Aufgaben der Registrierungsstelle erforderlich ist. Die Rechtsverordnung nach Satz 1 Nr. 2 kann vorsehen, daß der Abschluß nach § 104 b Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 ganz oder teilweise durch die bestandene Abschlußprüfung eines staatlich anerkannten Ausbildungsberufs ersetzt wird, wenn deren Prüfungsgegenstände die Anforderungen an die nachzuweisenden Kenntnisse im Sinne des § 104 b Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 erfüllen. Die Ermächtigung nach Satz 1 kann durch Rechtsverordnung auf das Bundesaufsichtsamt übertragen werden.

(2) Vor Erlass einer Rechtsverordnung sind die betroffenen Verbände, die Verbraucherorganisationen und die Versicherungsaufsichtsbehörden der Länder anzuhören.“

2. Nach § 144 b wird folgender § 144 c eingefügt:

„§ 144 c

Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit Versicherungsvermittlern

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. entgegen § 104 b Abs. 1 Satz 1 und 2 oder § 104 d Abs. 1 oder Abs. 2 Satz 1 Vermittlungsgeschäfte nach § 104 a Abs. 1 erbringt,
2. entgegen § 104 c Abs. 1 Satz 3, auch in Verbindung mit Satz 5, oder jeweils in Verbindung mit § 104 h Abs. 2 Satz 8 und Abs. 3 Satz 2 einen Ausweis oder entgegen § 104 d Abs. 2 Satz 6 oder entgegen § 104 h Abs. 4 Satz 7 jeweils in Verbindung mit § 104 c Abs. 1 Satz 3 eine Bestätigung nicht oder nicht unverzüglich zurückgibt,
3. entgegen § 104 c Abs. 2 als nichtberechtigte Ersatzperson Geschäfte abwickelt,
4. als Mitglied des Vorstands entgegen § 104 e Abs. 1 mit Personen zusammenarbeitet, die ohne Registrierung oder ohne eine Bestätigung Vermittlungsgeschäfte nach § 104 a Abs. 1 erbringen, oder von diesen erbrachte Vermittlungsgeschäfte entgegennimmt,
5. entgegen § 104 f Abs. 1 Satz 11 oder § 104 g Abs. 1 Satz 3 oder 6 in Verbindung mit § 83 Abs. 2 Satz 1 eine Auskunft nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erteilt oder eine Unterlage nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig vorlegt oder übersendet,
6. entgegen § 104 g Abs. 1 Satz 8 eine dort genannte Maßnahme nicht duldet,
7. einer vollziehbaren Anordnung nach § 104 g Abs. 2 Satz 1 oder 2 zuwiderhandelt oder
8. einer Rechtsverordnung nach § 104 i zuwiderhandelt, soweit sie für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1, 3 und 6 mit einer Geldbuße bis zu 100 000 Deutsche Mark und in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 2, 5, 6 und 8 mit einer Geldbuße bis zu 50 000 Deutsche Mark geahndet werden.“

3. § 145 a wird wie folgt gefaßt:

„ § 145 a

Zuständige Verwaltungsbehörde

Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist das Bundesaufsichtsamt, soweit die Aufsicht über Versicherungsunternehmen dem Bundesaufsichtsamt zusteht, und für die in § 144 c genannten Ordnungswidrigkeiten.“

Artikel 4

**Änderung des Gesetzes
über den Versicherungsvertrag**

Nach § 48 des Gesetzes über den Versicherungsvertrag in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 7632-1, veröffentlichten bereinigten Fassung vom ..., zuletzt geändert durch ..., wird folgender Fünfter Titel eingefügt:

„Fünfter Titel

Verhaltenspflichten der Versicherungsvermittler

§ 48 a

Verhaltenspflichten

(1) Der Versicherungsvermittler ist verpflichtet,

1. dem Kunden alle zweckdienlichen Informationen mitzuteilen, soweit dies zur Wahrung der Interessen des Kunden und im Hinblick auf Art und Umfang des von diesem angestrebten Versicherungsschutzes erforderlich ist,
2. einen nach den Umständen des Einzelfalles bedarfsgerechten Versicherungsschutz anzubieten und dazu eine sachgerechte Risikoanalyse und ein angemessenes Deckungskonzept zu erstellen und
3. den Kunden mit der erforderlichen Sachkenntnis, Sorgfalt und Gewissenhaftigkeit aufzuklären und zu beraten, wenn eine Aufklärungs- und Beratungspflicht vertraglich besteht oder eine Aufklärung und Beratung nach den Umständen des Einzelfalles erkennbar notwendig ist.

Der Versicherungsvermittler ist verpflichtet, für die Risikoanalyse und das Deckungskonzept von dem Kunden die dafür notwendigen Angaben über den angestrebten Versicherungsschutz und die persönlichen Verhältnisse zu verlangen. Wenn sich die Vermittlung aus sachlich gerechtfertigten Gründen auf bestimmte örtliche Märkte oder bestimmte Vermittlungsgeschäfte im Sinne des § 104 a Abs. 1 des Versicherungsaufsichtsgesetzes beschränkt, hat der Versicherungsvermittler dies dem Kunden offenzulegen. Auf die Erbringung von Finanzdienstleistungen im Sinne des § 104 a Abs. 1 Satz 2 des Versicherungsaufsichtsgesetzes sind die §§ 12 und 13 des Gesetzes zur Ausübung der Tätigkeit als Finanzdienstleistungsvermittler entsprechend anzuwenden.

(2) Absatz 1 gilt auch für Versicherungsvermittler mit Sitz im Ausland, die Versicherungen an Kunden vermitteln, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt oder ihre Geschäftsleitung im Geltungsbereich dieses Gesetzes haben, sofern nicht die Vermittlungsleistung einschließlich damit zusammenhängender Nebenleistungen ausschließlich im Ausland erbracht wird.

(3) Kundengelder, die im Zusammenhang mit dem Vermittlungsgeschäft entgegengenommen und auf Rechnung des Kunden verwendet werden, sind unverzüglich getrennt von den Geldern des Unternehmens und den Geldern anderer Kunden auf einem Treuhandkonto bei einem geeigneten Kreditinstitut zu verwahren. Dem Kreditinstitut ist offenzulegen, daß die Gelder für fremde Rechnung eingelegt werden. Dem Kunden ist unverzüglich offenzulegen, auf welchem Konto die Kundengelder verwahrt werden und ob das Kreditinstitut Mitglied einer Einrichtung zur Sicherung der Einlagen ist und in welchem Umfang die Kundengelder durch diese Einrichtung gesichert sind.

(4) Ein Versicherungsvermittler, der gegenüber einem Kunden seine Pflichten nach Absatz 1 Satz 1 und 4 in Verbindung mit § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 des Gesetzes zur Ausübung der Tätigkeit als Finanzdienstleistungsvermittler schuldhaft verletzt,

ist dem Kunden zum Ersatz des daraus entstehenden Schadens verpflichtet. Ihn trifft die Beweislast dafür, daß der Schaden auch bei pflichtgemäßem Verhalten eingetreten wäre.

§ 48 b

Gerichtsstand bei ausländischen Unternehmen

Für Klagen, die die Vermittlungsgeschäfte einer Zweigstelle betreffen, die von einem Unternehmen mit Sitz in einem anderen Staat betrieben werden, darf der Gerichtsstand der Niederlassung nach § 21 der Zivilprozeßordnung nicht ausgeschlossen werden. Satz 1 ist nicht anzuwenden, soweit zwischenstaatliche Vereinbarungen entgegenstehen, denen die gesetzgebenden Körperschaften in Form eines Bundesgesetzes zugestimmt haben."

Artikel 5

Änderung des Gesetzes über das Kreditwesen

Nach § 6 des Gesetzes über das Kreditwesen in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Januar 1996 (BGBl. I S. 64, 519), zuletzt geändert durch ..., wird folgender § 6 a eingefügt:

„§ 6 a

Beirat beim Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen

(1) Zur Wahrung der allgemeinen Belange des Verbraucherschutzes wird beim Bundesaufsichtsamt ein Beirat gebildet, der je zur Hälfte aus Vertretern der Verbraucherorganisationen und der Verbände von Instituten im Sinne des § 1 besteht.

(2) Durch den Präsidenten des Bundesaufsichtsamtes werden die Beiratsmitglieder auf Vorschlag der Verbände berufen; der Präsident legt die Anzahl der Beiratsmitglieder fest. Vom Präsidenten können zu den Sitzungen des Beirats Sachverständige und Vertreter anderer Behörden hinzugezogen oder zugelassen werden. Der Beirat gibt sich eine Geschäftsordnung.

(3) Der Beirat berät das Bundesaufsichtsamt bei seiner Aufsichtstätigkeit und kann Empfehlungen aussprechen. Jedes Mitglied kann Vorschläge zur Wahrung der allgemeinen Belange des Verbraucherschutzes einbringen.

(4) Der Beirat wird mindestens einmal jährlich vom Präsidenten des Bundesaufsichtsamtes einberufen. Er ist ferner auf Verlangen von einem Drittel seiner Mitglieder einzuberufen. Der Präsident oder sein Vertreter leitet die Sitzungen.

(5) Die Beiratsmitglieder sind ehrenamtlich tätig und erhalten vom Bundesaufsichtsamt keine Dienstausfall- oder Aufwandsentschädigung."

Artikel 6

Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt am 1. Juli 1998 in Kraft.

(2) Abweichend von Absatz 1 treten Artikel 1 §§ 7 und 10, Artikel 3 Nr. 1 hinsichtlich der §§ 104f und 104i sowie Artikel 5 am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung**A. Allgemeiner Teil**

Eine Stärkung des Verbraucherschutzes im Finanzdienstleistungsbereich soll durch folgende gesetzgeberische Maßnahmen erreicht werden:

- Für Finanzdienstleistungsvermittler und Versicherungsvermittler wird eine Registrierungspflicht eingeführt, die u. a. von dem Nachweis einer fachlichen Qualifizierung abhängig gemacht wird. Für die Versicherungsvermittler wird dazu im wesentlichen die Empfehlung der Kommission vom 18. Dezember 1991 über Versicherungsvermittler (92/48/EWG ABl. Nr. L 19 S. 32f.) umgesetzt. Außerdem werden für beide Bereiche die Einhaltung bestimmter Informations-, Aufklärungs- und Beratungspflichten festgelegt.
- Beim Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen wird durch eine entsprechende Änderung des Kreditwesengesetzes zur Stärkung des Verbraucherschutzes ein paritätisch aus Vertretern der Verbraucherorganisationen und der Verbände von Instituten im Sinne des § 1 des Gesetzes über das Kreditwesen bestehender Beirat eingeführt, der Empfehlungen gegenüber dem Amt aussprechen kann.

1. Finanzdienstleistungsvermittler und Versicherungsvermittler

Neben dem gesetzlich geregelten Bereich der Kreditinstitute und Versicherungen hat sich ein Kapitalmarkt entwickelt, der sich in weiten Teilen als ein unübersichtlicher, nicht organisierter Markt für die Vermittlung von Darlehen, Finanzanlagen und Versicherungen darstellt. Er unterliegt nicht dem Kreditwesengesetz und dem Versicherungsaufsichtsgesetz und wird von der Gewerbeordnung nur unvollkommen erfaßt.

Aufgrund der Gewerbeordnung (§ 34 c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GewO) ist die gewerbsmäßige Vermittlung (Handelsvertreter und Handelsmakler) von Darlehensverträgen und Verträgen über den Erwerb bestimmter Finanzanlagen oder der Nachweis der Gelegenheit zum Abschluß solcher Verträge (Nachweismakler) erlaubnispflichtig. Zuständig sind die Gewerbeämter. Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn der Antragsteller oder das Leitungspersonal unzuverlässig ist (i. d. R. bei bestimmten Vermögensstraftaten) oder der Antragsteller in ungeordneten Vermögensverhältnissen lebt (i. d. R. bei Überschuldung). Darüber hinaus kann die Fortsetzung eines Gewerbebe-

In dem Gesetz wird auf das Kreditwesengesetz in der Fassung des Entwurfs eines Gesetzes zur Umsetzung von EG-Richtlinien zur Harmonisierung bank- und wertpapieraufsichtsrechtlicher Vorschriften (BR-Drucksache 963/96 vom 20. Dezember 1996) verwiesen.

triebes verhindert werden, wenn dieser ohne Zulassung betrieben wird (§ 15 Abs. 2 GewO).

Außerhalb dieses Anwendungsbereiches besteht nur eine Anzeigepflicht (§ 14 GewO). Ihr unterliegen z. B. die Versicherungsvermittler und die Vermittler von Bausparverträgen. Die Gewerbeämter haben die Ausübung eines Gewerbes zu untersagen, wenn sich der Gewerbetreibende oder das Leitungspersonal als unzuverlässig erweist (§ 35 GewO).

Problematisch ist vor allem, daß

- der Katalog der regelungsbedürftigen Tätigkeiten in § 34 c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 b GewO nur unvollständig erfaßt ist und sonst nur eine Anzeigepflicht besteht,
- die Gewerbeämter den Überwachungsaufgaben fachlich und personell weitgehend nicht gewachsen sind,
- die Vermittler keine ausreichende fachliche Qualifizierung nachzuweisen brauchen und
- ausreichende Informations-, Aufklärungs- und Beratungspflichten gegenüber dem Kunden fehlen.

Ziel der gesetzlichen Regelung ist es vor allem, im Interesse des Verbraucherschutzes den Katalog der zulassungspflichtigen Vermittlung von Finanzanlagen zu erweitern, effizientere staatliche Überwachungsmöglichkeiten zu schaffen, um Fehlverhalten von Vermittlern zügig und mit verwaltungseigenen Maßnahmen wirksamer unterbinden zu können, und die Vermittlungskompetenz der Vermittler zu erhöhen. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung von EG-Richtlinien zur Harmonisierung bank- und wertpapierrechtlicher Vorschriften bringt lediglich eine Teillösung der Probleme, weil sie sich auf Wertpapiere und Finanzterminkontrakte und auf die weitere Einbeziehung von Devisen-, Devisentermin- und Warentermingeschäften beschränkt. Unberücksichtigt bleibt u. a. die Vermittlung von Darlehen, Unternehmensbeteiligungen und Anteilen an geschlossenen Fonds. Im wesentlichen ungeregt ist nach wie vor auch die Vermittlung von Versicherungen.

Gleichzeitig soll der Bereich der Finanzdienstleistungs- und Versicherungsvermittler aus der Gewerbeordnung herausgenommen und eine Bundeskompetenz für den Vollzug der gesetzlichen Regelung begründet werden, weil

- sich der Bereich als eigene Rechtsdisziplin herausgebildet hat und deshalb in der Gewerbeordnung ein Fremdkörper ist,
- zu der bereits bestehenden Zuständigkeit des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen und des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen ein enger Sachzusammenhang besteht und entsprechende Fachkompetenz vorhanden ist,

- angesichts des Angebotsumfangs der Vermittler eine Doppelzuständigkeit auf Bundes- und Landesebene nicht sinnvoll ist und
- viele Vermittler nicht nur regional oder überregional, sondern auch international tätig sind.

Wesentliche Eckpunkte des Gesetzes sind:

a) Errichtung von Registrierungsstellen

Die EU-Empfehlung für Versicherungsvermittler knüpft die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit an die Erfüllung folgender Voraussetzungen:

- allgemeine kaufmännische und fachliche Kenntnisse und Fertigkeiten,
- Abschluß einer Haftpflichtversicherung oder eine gleichwertige Garantie für die Berufstätigkeit sowie
- Zuverlässigkeit und geordnete Vermögensverhältnisse.

Versicherungsvermittler, die den Anforderungen entsprechen, werden in ein Register eingetragen. Nur eingetragene Personen dürfen die Tätigkeit eines Versicherungsvermittlers aufnehmen und ausüben.

Mit der Einrichtung und Führung des Registers sollen die Verbände der Versicherungswirtschaft und die betroffenen Berufsverbände öffentlich-rechtlich beliehen werden. Die Registrierungsstelle selbst wird lediglich mit den hoheitlichen Befugnissen ausgestattet, die für ihre Tätigkeit unvermeidbar sind.

Dieses Modell wird auch auf den Bereich der Finanzdienstleistungsvermittler übertragen.

Um die Legitimation zu gewährleisten, soll die Registrierungsstelle für Versicherungsvermittler vom Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen und die für Finanzdienstleistungsvermittler vom Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen beaufsichtigt werden. Die Aufsicht ist eine Rechtsaufsicht. Beide Bundesaufsichtsämter sollen darüber hinaus mit Befugnissen ausgestattet werden, die es ermöglichen, Vermittlungstätigkeiten nicht registrierter Personen unverzüglich zu unterbinden.

Die Registrierungsstellen sollen gegenüber dem Verbraucher zur Auskunft verpflichtet werden. Das schafft Transparenz vor allem hinsichtlich der Frage, ob ein Vermittler die notwendige fachliche Qualifizierung erworben hat.

Die Registrierungsstellen können über die ihr übertragene Aufgabe hinaus weitere Registrierungsaufgaben übernehmen oder sich zusammenschließen. Damit ist die gesetzliche Grundlage für die Errichtung einer gemeinsamen Registrierungsstelle für Finanzdienstleistungsvermittler und Versicherungsvermittler geschaffen. Das ist wünschenswert, weil beide Bereiche miteinander verzahnt sind: Finanzdienstleistungsvermittler vermitteln regelmäßig auch Versicherungen, und Versicherungsvermittler erbringen regelmäßig auch bestimmte Finanzdienstleistungen.

Mit der Errichtung von Registrierungsstellen wird ein Beitrag zur Deregulierung geleistet, weil eine unmittelbare

Beaufsichtigung der Vermittler weitgehend entfällt. Dadurch werden allein in Niedersachsen rund 430 Gewerbebeamter entlastet.

b) Nachweis einer fachlichen Qualifizierung

Kernproblem ist, daß für die Tätigkeit eines Vermittlers keine fachliche Qualifizierung als Tätigkeitsbedingung vorgeschrieben ist. Jeder, der sich dazu berufen fühlt, darf Darlehen, Finanzanlagen und Versicherungen vermitteln. Der Verbraucher kann kaum zwischen qualifizierten und unqualifizierten Vermittlern unterscheiden. Eine zentrale Möglichkeit, sich über die Qualifizierung informieren zu können, besteht nicht. Durch unseriöse oder fehlerhafte Beratung und Produktempfehlung entstehen jährlich Schäden in Milliardenhöhe. Zivilrechtliche Schadensersatzklagen oder Strafverfahren haben nur geringe abschreckende Wirkung. Haftendes Vermögen bleibt begrenzt oder wird dem Zugriff entzogen. Deutlich ist das Bemühen, eine zivilrechtliche oder strafrechtliche Verantwortung zu minimieren.

Besonders kritisch ist die Situation bei den Vermittlungsgeschäften mit Finanzanlagen. Gegenstand dieser Geschäfte sind Kapitalanlagen unterschiedlicher Art. Unseriöse Geschäftspraktiken erstrecken sich vor allem auf Termingeschäfte, Firmenbeteiligungen und geschlossene Immobilienfonds. Die Vertragspartner des Anlegers haben ihren Sitz häufig im Ausland. Sie bedienen sich in diesen Fällen sog. Agenten; für das zwischen der Auslandsfirma und dem Anleger vermittelte Geschäft wird die Anwendung ausländischen Rechts vereinbart. Die Fähigkeit der Vermittler konzentriert sich auf eine psychologisch geschickte Verkaufsstrategie. Kompetenz und Seriosität werden vorgetäuscht. Ausschließliches Ziel ist die Gewinnmaximierung zu Lasten des Anlegers. Zunehmend werden auch einkommensschwächere Bevölkerungsschichten in Werbeaktionen einbezogen. In einer Antwort der Bundesregierung vom 11. Oktober 1995 auf eine schriftliche Anfrage eines Abgeordneten (Drucksache 13/2645 Nr. 41) wird darauf hingewiesen, daß dem Bundesministerium der Finanzen Beschwerden der niederländischen, britischen, spanischen, italienischen, belgischen und französischen Aufsichtsbehörden vorliegen, daß Anlagevermittler ohne die in diesen Ländern erforderliche Zulassung ihre Produkte von Deutschland aus in diesen Ländern anbieten. Eine Ende 1995 durchgeführte Umfrage des Bundesministeriums der Finanzen bei den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Länder war für die Bundesregierung Anlaß, in den Gesetzentwurf zur Umsetzung von EG-Richtlinien zur Harmonisierung bank- und wertpapieraufsichtsrechtlicher Vorschriften u. a. aus Gründen des Anlegerschutzes auch die Vermittlung von Waretermittlungsgeschäften unter Aufsicht zu stellen (BR-Drucksache 963/96 vom 20. Dezember 1996).

Durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken gegen die gesetzliche Einführung einer fachlichen Qualifizierung als Tätigkeitsbedingung bestehen unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Freiheit der Berufswahl (Artikel 12 GG) nicht. Die Freiheit der Berufswahl ist durch subjektive Zulassungsbedingungen ein-

schränkbar, wenn der Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter es zwingend erfordert. Dazu wird auf folgende Gesichtspunkte hingewiesen:

- Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Reihe von Entscheidungen u.a. zum Handwerk, zur Heilkunde, zum Apotheker und zum Steuerberater den gesetzlichen Befähigungsnachweis für die Aufnahme der Tätigkeit akzeptiert. Unzulässig war der gesetzliche Sachkundenachweis im Einzelhandel und für den Vertrieb von Warenautomaten, weil angesichts der regelmäßig distributiven Funktion keine übermäßigen Gefahren für den Kunden erkennbar sind. Daraus läßt sich der Schluß ziehen, daß berufsbezogene Zulassungsbedingungen generell verfassungsmäßig sind, wenn eine Schädigung der Kundschaft besonders nahe liegt oder besonders schwerwiegend ist (s. Fricke, VersR 1995, 1134 ff.).
- Der auf der Produktebene nicht regulierte Kapital- und Versicherungsmarkt und die Internationalität des Binnenmarktes lösen zunehmend eine Produktvielfalt aus, die für den Kunden intransparent ist. Verbraucherschutz ist deshalb nur durch zuverlässige und fachlich kompetente Vermittler zu verwirklichen. Beratungsfehler können vor allem bei intensiven oder langfristigen Bindungen z.B. Baufinanzierung, Altersvorsorge und dem Erwerb von Anteilen an geschlossenen Immobilienfonds irreparable Folgen haben. Der Verbraucherschutz hat auch im Versicherungsbereich, worauf der Europäische Gerichtshof hinweist (EuGH, VersR 1986, 1225 [1228]), einen hohen Stellenwert. Eine falsche Risikoanalyse und ein fehlerhaftes Dekonzept können häufig nicht rechtzeitig bemerkt werden. Das gilt vor allem für Lebensversicherungen, Berufsunfähigkeitsversicherungen und private Krankenversicherungen, die Leistungen der Sozialversicherung ersetzen oder ergänzen können oder überhaupt die finanzielle Lebensplanung entscheidend bestimmen, trifft aber auch auf andere Versicherungen zu, die evtl. Notlagen finanziell bewältigen sollen, wie z.B. die Gebäudefeuer-Versicherung und die Haftpflichtversicherung. Die Vermittlung von Finanzanlagen und Versicherungen ist damit nicht nur eine distributive Tätigkeit. Eine gesetzliche Regelung gewährleistet, daß jeder Vermittler nicht irgendeine, sondern eine ausreichende fachliche Qualifizierung vorweisen kann. Die Erfahrungen zeigen, daß eine vom Wettbewerb gesteuerte fachliche Qualifizierungsnotwendigkeit nicht funktioniert. Betrügerisches Verhalten ist zwar durch eine Qualifizierung nicht auszuschließen. Eine gesetzliche Regelung kann aber als Hürde im Sinne einer Auslese zu Lasten derjenigen wirken, denen es lediglich darauf ankommt, eine „schnelle Mark“ zu verdienen.
- Aus ordnungspolitischer Sicht muß verhindert werden, daß Deutschland zum Tummelplatz unseriöser und unqualifizierter Vermittler wird. Sowohl das Kreditwesengesetz (§ 33 KWG) als auch das Versicherungsaufsichtsgesetz (§ 7 a VAG) enthalten berufsbezogene Anforderungen. Auch die Wertpapierdienstleistungsrichtlinie verlangt, daß

die Personen, die die Geschäfte der Wertpapierfirma tatsächlich leiten, ausreichende Erfahrungen besitzen und daß die Tätigkeit der Wertpapierfirma mit der gebotenen Sachkenntnis ausgeübt wird. Hingewiesen wird auch auf die EU-Empfehlung für Versicherungsvermittler. Die Mitgliedstaaten haben – mit Ausnahme von Deutschland – die Umsetzung der Empfehlung bereits in die Wege geleitet oder entsprechende Vorschriften erlassen. Es ist deshalb konsequent, auch die Vertriebsstufe einzubeziehen. Sie ist Teil des Finanzplatzes Deutschland. Ansehen und Funktionsfähigkeit des Finanzplatzes müssen, besonders im Hinblick auf seine gesamtwirtschaftliche Bedeutung, als wichtige Gemeinschaftsgüter eingestuft werden.

- Nicht notwendig ist nach der Rechtsprechung, daß bereits Mißstände festgestellt sind, die nur durch gesetzliche berufsbezogene Zulassungsbedingungen beseitigt werden können. Es bleibt dem Gesetzgeber unbenommen, Gemeinschaftsinteressen, die sich „erst aus seinen besonderen wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischen Vorstellungen und Zielen ergeben“, selbst in den Rang eines wichtigen Gemeinschaftsguts zu heben, wenn die Bewertung nicht „offensichtlich fehlerhaft oder mit der Wertordnung des Grundgesetzes unvereinbar“ ist (s. BVerfGE 13, 97 [107]). Verbraucherschutz und Seriosität des Finanzplatzes sind in diesem Sinne berechnete Anliegen. Das gilt nicht nur für den Vertrieb von Wertpapieren, Finanzterminkontrakten und Warentermingeschäften, sondern auch für die Vermittlung von sonstigen Finanzanlagen, Darlehen und Versicherungen.

c) *Verhaltenspflichten gegenüber dem Kunden*

Das Wertpapierhandelsgesetz in der geltenden Fassung sieht bereits für Wertpapierdienstleistungsunternehmen (Kreditinstitute und andere Unternehmen, die an einer inländischen Börse zur Teilnahme am Handel zugelassen sind, wenn sie Wertpapierdienstleistungen erbringen) in Anlehnung an die Wertpapierdienstleistungsrichtlinie die Einhaltung bestimmter Verhaltensregeln vor. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung von EG-Richtlinien zur Harmonisierung bank- und wertpapieraufsichtsrechtlicher Vorschriften dehnt den Anwendungsbereich auf Finanzdienstleistungsinstitute aus, die gewerbsmäßig bestimmte Finanzdienstleistungen erbringen. Dazu gehört die Vermittlung von Wertpapieren, Finanzterminkontrakten und Warentermingeschäften. Da ein qualitativer Unterschied zur Vermittlung von anderen Finanzanlagen, Darlehen und Versicherungen nicht besteht, ist es konsequent, Verhaltensregeln auch für diesen Bereich vorzusehen. Dadurch wird im übrigen vermieden, daß in ein und demselben Informations-, Aufklärungs- und Beratungsgespräch hinsichtlich des einen Vermittlungsprodukts Verhaltensregeln einzuhalten sind und hinsichtlich des anderen nicht. Eine solche Situation würde den Verbraucherschutz konterkarieren. Die vorgesehenen Verhaltensregeln für Finanzdienstleistungsvermittler und Versicherungsvermittler beschränken sich auf das Notwendigste.

Die Einhaltung der Verhaltensregeln nach dem Wertpapierhandelsgesetz ist mit Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten verbunden. Beides wird im Interesse des Verbraucherschutzes vom Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel überwacht. Im Unterschied dazu sollen die Verhaltensregeln für Finanzdienstleistungsvermittler und Versicherungsvermittler nur einen zivilrechtlichen Anspruch einräumen. Auch auf eine öffentlich-rechtliche Kontrolle kann angesichts der Umkehr der Beweislast gegenüber Finanzdienstleistungsvermittlern und Versicherungsvermittlern zugunsten des Kunden verzichtet werden. Sie ist im übrigen bei Aufklärungs- und Beratungspflichten typisch (s. u. a. BGHZ 61, 118 ff.; BGHZ 94, 356 ff.; OLG Köln, VersR 1995, S. 1265 f.).

2. Verbraucherbeirat

Nach § 6 Abs. 2 hat das Bundesaufsichtsamt Mißständen im Kredit- und Finanzdienstleistungswesen entgegenzuwirken, die die Sicherheit der den Kreditinstituten oder Finanzdienstleistungsinstituten anvertrauten Vermögenswerte gefährden, die ordnungsgemäße Durchführung der Bank- oder Finanzdienstleistungsgeschäfte beeinträchtigen oder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft herbeiführen können. Nach dem bislang vorliegenden Entwurf zu einem Sechsten Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Kreditwesen soll in § 6 Abs. 2 noch angefügt werden: „Das Bundesaufsichtsamt kann Anordnungen treffen, die geeignet sind, diese Mißstände zu beseitigen oder zu verhindern.“

Dies ist eine, auch unter dem Gesichtspunkt des Verbraucherschutzes bedeutsame Ergänzung des Kreditwesengesetzes. Allerdings fehlt bislang in diesem Gesetz ein Hinweis darauf, daß das Bundesaufsichtsamt im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit auch die allgemeinen Belange des Schutzes von Verbrauchern der durch die beaufsichtigten Institute angebotenen Finanzdienstleistungen berücksichtigen soll. Dies erscheint vor allem geboten im Hinblick auf die in diesem Gesetz verankerte Kompetenz, ergänzende Verordnungen, Verlautbarungen, Grundsätze usw. zur Anwendung des Gesetzes zu erlassen. Gerade hierbei sollten verstärkt die Interessen der Verbraucher von Finanzdienstleistungen berücksichtigt werden. Der Gesetzentwurf sieht deshalb die Errichtung eines Beirats vor, der das Bundesaufsichtsamt bei seiner Aufsichtstätigkeit beraten und diesbezüglich Empfehlungen aussprechen kann. Durch die vorgesehene paritätische Besetzung des Beirats aus Vertretern der Verbraucherorganisationen und der Verbände von Instituten, die der Beaufsichtigung nach § 1 dieses Gesetzes unterliegen, wird der Dialog zwischen diesen beiden Gruppierungen und mit dem Bundesaufsichtsamt erleichtert.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Gesetz zur Ausübung der Tätigkeit als Finanzdienstleistungsvermittler)

Zu § 1

Leitgedanke dieser Bestimmung ist, die einzelnen verbraucherschutz erheblichen Finanzdienstleistungs-

gen, die Gegenstand einer Vermittlungstätigkeit von Finanzdienstleistungsvermittlern sein können, für eine Registrierungspflicht möglichst lückenlos zu erfassen, andererseits aber Ausnahmen von der Registrierungspflicht in den Fällen zuzulassen, die unter dem Gesichtspunkt des Verbraucherschutzes vertretbar sind.

Absatz 1 bestimmt den Begriff des Finanzdienstleistungsvermittlers. Dessen Tätigkeit erstreckt sich auf die Vermittlung von Darlehen und Finanzanlagen, soweit dazu keine Befugnis nach § 32 Abs. 1 des Gesetzes über das Kreditwesen erforderlich oder § 2 Abs. 10 Satz 1 und 2 des Gesetzes über das Kreditwesen nicht anwendbar ist. Diese Einschränkungen berücksichtigen zwingende Regelungen der Richtlinie 93/22/EWG vom 10. Mai 1993 über Wertpapierdienstleistungen.

Darlehen im Sinne dieses Gesetzes sind auch Bankanlagen. Deshalb ist auch derjenige registrierungspflichtig, der z. B. sog. Termingelder zur Einlage bei einem Kreditinstitut vermittelt.

Der Katalog der bezeichneten Finanzanlagen ist nicht abschließend; die „sonstigen Finanzanlagen“ stehen jedoch unter dem Vorbehalt, daß sie durch eine Rechtsverordnung näher bestimmt werden. Da Finanzdienstleistungsvermittler in der Regel auch Versicherungen vermitteln, ist der Anwendungsbereich dieses Gesetzes entsprechend erweitert worden. Dadurch wird eine weitere Registrierung vermieden, die für Versicherungsvermittler durch eine entsprechende Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes vorgeschrieben werden soll (s. Artikel 3 des Gesetzes).

Die gewerbsmäßige Vermittlung kann sowohl hauptberuflich als auch nebenberuflich betrieben werden. Eine Ausnahmeregelung für die nebenberufliche Tätigkeit verbietet sich grundsätzlich im Interesse des Verbraucherschutzes, um Umgehungsmöglichkeiten auszuschließen. Hauptberuflich und nebenberuflich tätige Vermittler bieten regelmäßig die gleichen Finanzanlagen und Versicherungen an. Überdies werden Wettbewerbsverzerrungen vermieden.

Das Gesetz umfaßt die Anlage- und Abschlußvermittlung. Die bloße Namhaftmachung von Abschlußmöglichkeiten (sog. Namhaftmacher) und die Anbahnung von Verträgen (sog. Kontaktgeber) stellen keine Vermittlung im Sinne des Gesetzes dar, weil sie als vorbereitende Handlungen nicht auf eine konkrete Willenserklärung des Interessenten zum Abschluß eines Vertrages, der Gegenstand einer Vermittlung ist, abzielen.

Nach Absatz 2 bleibt die Anzeigepflicht nach § 14 der Gewerbeordnung trotz der Registrierungspflicht unberührt, weil die Anzeigen u. a. für die Erfüllung statistischer, steuerlicher und arbeitsschutzrechtlicher Aufgaben anderer Behörden benötigt werden.

Zu § 2

Finanzdienstleistungsvermittler dürfen ihre Tätigkeit nur aufnehmen und ausüben, wenn sie in ein Register für Finanzdienstleistungsvermittler eingetragen sind.

Absatz 1 bestimmt den Kreis der von der Registrierungspflicht Betroffenen. Das sind alle Personen, die selbst vermitteln sowie bei Personengesellschaften (BGB-Gesellschaft, OHG, KG) und juristischen Personen (AG, GmbH) mit Rücksicht auf die Weisungsbefugnis und auf sonstige Einflußmöglichkeiten auch das Leitungspersonal, wenn es Finanzdienstleistungsvermittler zu betreuen hat.

Die Registrierung als Finanzdienstleistungsvermittler kann auf die Erbringung bestimmter Vermittlungsgeschäfte im Sinne des Absatzes 1 beschränkt werden. Eine Beschränkung nur auf die Vermittlung von Versicherungen ist nicht möglich, weil diese Tätigkeit für Finanzdienstleistungsvermittler nur im Rahmen ihrer Tätigkeit als Vermittler von Finanzdienstleistungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 zugelassen ist.

In Absatz 2 werden im wesentlichen die Voraussetzungen geregelt, unter denen Finanzdienstleistungsvermittler einzutragen sind.

Der Begriff der Zuverlässigkeit entspricht dem gewerberechtlichen Begriff. Nach allgemeiner Ansicht ist gewerberechtlich unzuverlässig, wer keine Gewähr dafür bietet, daß er in Zukunft sein Gewerbe ordnungsgemäß ausüben wird. Kenntnis von Tatsachen, die die Zuverlässigkeit in Frage stellen können, erhält die Registrierungsstelle grundsätzlich durch das Führungszeugnis aufgrund des Bundeszentralregistergesetzes und durch Auskunft aus dem Gewerbezentralregister. Im übrigen können auch sonstige geeignete Erkenntnisquellen genutzt werden. Das Leben in geordneten Vermögensverhältnissen als weitere Eintragungsvoraussetzung soll ebenfalls die Integrität und Solidität der Finanzdienstleistungsvermittler gewährleisten, und zwar unabhängig davon, ob sie selbständig oder unselbständig tätig sind. In ungeordneten Vermögensverhältnissen lebt der Antragsteller in Anlehnung an § 34 c Abs. 2 der Gewerbeordnung, wenn er z. B. zahlungsunfähig ist. Bei juristischen Personen ist auch auf ihre Vermögensverhältnisse abzustellen.

Die erforderliche fachliche Qualifizierung setzt allgemeine kaufmännische und fachliche Kenntnisse und Fertigkeiten für eine interessengerechte Vermittlung von Darlehen und Finanzanlagen an Kunden voraus. Sie umfaßt neben volkswirtschaftlichen, betriebswirtschaftlichen, steuerrechtlichen und allgemeinen Rechtskenntnissen auch einschlägiges theoretisches und praktisches Fachwissen. Um im Sinne ausreichender Kenntnisse den unterschiedlichen Anforderungen an eine Vermittlungstätigkeit gerecht zu werden, ist eine gestufte Qualifizierung denkbar: Die Grundqualifizierung erlaubt die Vermittlung von Standardprodukten für die Grundversorgung privater Haushalte. Der höheren Qualifizierungsstufe ist der Nachweis von Kenntnissen vorbehalten, die komplizierten und außergewöhnlichen Anforderungen an die Vermittlungstätigkeit gerecht werden (z. B. Baufinanzierung, Immobilienfonds). Diese Stufe könnte aus entsprechenden Bausteinen oder Vertiefungsfächern bestehen, die entsprechend dem Umfang der Vermittlungstätigkeit auch einzeln belegt werden dürften. Damit wird dem Gebot der Verhältnismäßigkeit entsprochen. Eine Basisqualifi-

zierung kann insbesondere für nebenberuflich tätige Vermittler in Betracht kommen. Nachgewiesen werden könnte eine ausreichende Qualifizierung z. B. durch einen geeigneten Abschluß bei einem Berufsbildungswerk, einer Industrie- und Handelskammer oder durch einen geeigneten unternehmensinternen Abschluß. Voraussetzung ist in jedem Fall eine Anerkennung solcher Abschlüsse durch das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, um den notwendigen Prüfungsstandard als Voraussetzung für eine ausreichende fachliche Kompetenz zu gewährleisten.

Für die Vermittlung von Versicherungen ist eine vergleichbare Qualifizierung erforderlich. Sie ist ebenfalls durch einen vom Bundesaufsichtsamt anerkannten Abschluß nachzuweisen, wenn der Finanzdienstleistungsvermittler nach Artikel 3 dieses Gesetzes nicht auch als Versicherungsvermittler in das Versicherungsvermittler-Register eingetragen ist. Das Bundesaufsichtsamt kann für die Anerkennung die Amtshilfe des Bundesaufsichtsamtes für Versicherungswesen in Anspruch nehmen. Im übrigen ist die Versicherungsvermittler-Richtlinie 77/92/EWG zu beachten.

Die erforderliche Qualifizierung für die Erbringung von Finanzdienstleistungen und für die Vermittlung von Versicherungen nach § 1 Abs. 1 Satz 2 kann auch, was praxisgerechter wäre, durch einen kombinierten Abschluß nachgewiesen werden, wie ihn die Industrie- und Handelskammern mit der Bezeichnung „Fachberater/Fachberaterin für Finanzdienstleistungen“ für die Basisqualifizierung und mit der Bezeichnung „Fachwirt/Fachwirtin für Finanzberatung“ für die gehobene Qualifizierung als öffentlich-rechtlichen Abschluß anbieten oder die Berufsverbände der Finanzdienstleistungsvermittler mit vergleichbaren Bezeichnungen als privatrechtlichen Abschluß anstreben.

Die Vorbereitung auf einen erfolgreichen Abschluß liegt in jedem Fall in der Verantwortung des potentiellen Vermittlers.

Als Eintragungsvoraussetzung wird außerdem eine Absicherung für Vermögensschäden der sich aus der Tätigkeit ergebenden Haftpflichtgefahren verlangt. Der Abschluß einer Berufshaftpflichtversicherung ist eine der Möglichkeiten. Als gleichwertige Garantie kommt z. B. eine Haftungsfreistellungserklärung oder die Leistung einer Sicherheit durch Stellung eines Bürgen in Betracht. Die Absicherungsmöglichkeiten sind alternativ oder kumulativ zulässig.

Der Ausweis, der dem Antragsteller aufgrund der Eintragung in das Register auszuhändigen ist, soll den Kunden vor allem über den Status des Finanzdienstleistungsvermittlers informieren. Dazu gehören Angaben über die Identität und die Vermittlungskompetenz des Vermittlers und im Interesse der Informations-, Aufklärungs- und Beratungstransparenz darüber, ob dieser als (unabhängiger) Makler oder (firmengebundener) Vertreter tätig ist.

Absatz 3 soll die Aktualität des Registers sicherstellen.

Zu § 3

Absatz 1 regelt die Gründe, aus denen eine Eintragung aus dem Register zu löschen ist. Lösungsgrund ist u. a., daß die Vermittlungstätigkeit nicht innerhalb eines Jahres seit der Registrierung aufgenommen oder seit mehr als einem Jahr nicht mehr ausgeübt wurde. Dieser Lösungsgrund trägt ebenfalls zur Aktualisierung des Registers bei, weil ein Interesse an einer Vermittlungstätigkeit offensichtlich nicht oder nicht mehr besteht. Lösungen sind im Interesse der Transparenz des Registers bekanntzumachen. Die Verpflichtung des Finanzdienstleistungsvermittlers, einen gegenstandslos oder unrichtig gewordenen Ausweis über seine Registrierung zurückzugeben, soll einer mißbräuchlichen Verwendung vorbeugen.

Nach Absatz 2 dürfen die Geschäfte nach dem Tode eines registrierten Finanzdienstleistungsvermittlers von einer Ersatzperson ohne Registrierung der Erben abgewickelt werden. Diese Regelung ist notwendig, weil die Registrierung eine persönliche Zulassung ist, die mit dem Tode des Finanzdienstleistungsvermittlers erlischt. Die Abwicklung der Geschäfte durch eine Ersatzperson soll mögliche persönliche oder wirtschaftliche Härten vermeiden. Das Kundenschutzinteresse kann hier vorübergehend zurückstehen. Anzeige und Registrierung der Ersatzperson sollen ebenfalls zur Aktualität des Registers beitragen, andererseits aber auch verhindern, daß Ersatzpersonen ihre Funktion ausnutzen.

Zu § 4

Absatz 1 sieht Ausnahmen von der Registrierungs-pflicht vor.

Die erste Alternative umfaßt die Vermittlung von Darlehen, die an Warenverkäufe oder Dienstleistungen gebunden ist (z. B. Kfz-Handel, Kaufhäuser). In diesen Fällen überwiegt die wirtschaftliche Bedeutung des – hauptberuflich – erbrachten Produkts (Ware oder Dienstleistung). Die Vermittlung eines Darlehens hat nur akzessorische Bedeutung. Das korrespondierende Kundeninteresse besteht in einem unkomplizierten Abschluß eines Darlehensvertrages, um damit die Voraussetzung für einen schnellen Erwerb der Ware oder Empfang der Dienstleistung zu schaffen. Ein besonderes Schutzbedürfnis für den Kunden besteht hier nicht.

Das gleiche gilt für die zweite Alternative, die den Annexvertrieb von Finanzdienstleistungen und Versicherungen im Sinne des Absatzes 1 bei den ohnehin vom Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen beaufsichtigten Kreditinstituten betrifft. Der Ausnahmeregelung liegt das Konzept der Kreditinstitute zugrunde, im Rahmen des Allfinanzgedankens ein breites Angebot an Finanzanlagen und Versicherungen im Unternehmensverbund (Kooperation und Konzern) vorzuhalten. Dabei werden die Kreditinstitute oder ihre Mitarbeiter regelmäßig aufgrund von Vereinbarungen mit dahinterstehenden Unternehmen, z. B. einem Versicherungsunternehmen, als Vermittler tätig, soweit nicht eine Agentur des Unternehmens mit eigenen Mitarbeitern zur Verfügung steht. Die Mitarbeiter von Kreditinstituten sind ausgebil-

dete Bank- oder Sparkassenkaufleute. Darüber hinaus bestehen Fortbildungslehrgänge u. a. für die Vermittlung von Versicherungen. Vor diesem Hintergrund ist der Nachweis eines vom Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen anerkannten entsprechend qualifizierenden Abschlusses nicht erforderlich. Es genügt der Nachweis, daß einschlägige fachliche Kompetenz vorhanden ist oder im Bedarfsfall durch einen registrierten Vermittler zur Verfügung steht.

Die Freistellung von der Registrierungspflicht nach Nummer 3 rechtfertigt sich angesichts der Verpflichtung zur Registrierung nach Artikel 3 § 104 b dieses Gesetzentwurfs.

Die vorgesehene Befreiung von der Registrierungspflicht nach Nr. 4 ist begründbar, weil diese Vermittlung nur gelegentlich im Zusammenhang mit einer anderen hauptberuflichen Tätigkeit wahrgenommen wird.

Nach Nummer 5 werden die nebenberuflichen Bausparkassenvermittler im Rahmen der sog. Anlehnungsregelung von der Registrierungspflicht ausgenommen. In Betracht kommen nur Bausparkassenvermittler, die als Einfirmenvertreter ausschließlich für Rechnung und unter der unbedingten Haftung einer Bausparkasse Bausparverträge vermitteln. Diese Ausnahme ist wegen der engen Anbindung an ein solches Unternehmen, das seinerseits aufgrund des Gesetzes über Bausparkassen beaufsichtigt wird, vertretbar. Bausparkassen unterliegen überdies einer Produktkontrolle.

Absatz 2 legt die Voraussetzungen für die Ausnahme nach Absatz 1 Nr. 5 fest. Die nebenberuflichen Bausparkassenvermittler müssen neben der fachlichen Betreuung durch eine registrierte Person im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 2 selbst zuverlässig sein und in geordneten Vermögensverhältnissen leben. Die registrierte Person muß die Voraussetzungen nach § 2 Abs. 2 Satz 1 erfüllen.

Die Pflicht zur Anzeige soll der Registrierungsstelle die Kontrolle ermöglichen, daß die Voraussetzungen für die Ausnahme von der Registrierungspflicht eingehalten werden. Die schriftliche Bestätigung legitimiert den nebenberuflichen Bausparkassenvermittler, im Rahmen der sog. Anlehnungsregelung tätig zu sein.

In Absatz 3 wird definiert, unter welchen Voraussetzungen ein Bausparkassenvermittler nebenberuflich tätig ist.

Absatz 4 stellt es den von der Registrierungspflicht ausgenommenen Finanzdienstleistungsvermittlern frei, sich alternativ unter den Voraussetzungen des § 2 registrieren zu lassen.

Zu § 5

Absatz 1 soll sicherstellen, daß Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen nur mit legitimierten Finanzdienstleistungsvermittlern zusammenarbeiten. Das verpflichtet die Unternehmen, sich zu vergewissern, ob und welche Registereintragung besteht.

Absatz 2 verpflichtet registrierte Finanzdienstleistungsvermittler, nicht registrierte nebenberufliche

Bausparkassenvermittler im Sinne des § 4 Abs. 1 Nr. 5 und Ersatzpersonen, sich auf Verlangen des Kunden ihm gegenüber durch Vorlage des Ausweises bzw. der Bestätigung zu legitimieren; dies dient dem Kundeninteresse. Die weitere Pflicht des nicht registrierten nebenberuflichen Bausparkassenvermittlers, unangefordert den Kunden darauf hinzuweisen, daß er die Hinzuziehung eines registrierten Bausparkassenvermittlers verlangen kann, soll in jedem Fall eine fachlich qualifizierte Information, Aufklärung und Beratung ermöglichen.

Zu § 6

Absatz 1 regelt die Tätigkeit deutscher Repräsentanten ausländischer Finanzdienstleistungsvermittler. Verhindert werden soll, daß solche Repräsentanten dazu mißbraucht werden, Finanzdienstleistungen und Versicherungen im Sinne des § 1 Abs. 1 zu erbringen, ohne in Deutschland entsprechend registriert zu sein.

Absatz 2 betrifft die Vermittlungstätigkeit deutscher Zweigstellen ausländischer Unternehmen. Solche Zweigstellen sind registrierungspflichtig. Die fehlende Gegenseitigkeit als Versagungsgrund für eine Registrierung soll es deutschen Finanzdienstleistungsvermittlern erleichtern, im Ausland Zweigstellen zu errichten.

Zu § 7

Geregelt wird die Tätigkeit der Registrierungsstelle. Das Register soll in die Hände der betroffenen Berufsverbände gelegt werden. Die Berufsverbände haben dazu einen gemeinsamen Rechtsträger in privatrechtlicher Form, z. B. einen rechtsfähigen Verein, zu schaffen, der die notwendigen finanziellen, organisatorischen und personellen Voraussetzungen für die Einrichtung und Führung eines zentralen Registers erfüllt. Eine zentrale Registrierung ist effizienter. Sie hat auch einen höheren Informationswert, weil sich Interessenten nur an eine Registrierungsstelle zu wenden brauchen. Der Träger wird mit der Einrichtung und Führung des Registers öffentlich-rechtlich beliehen. Da die Entscheidungen der Registrierungsstelle hoheitlichen Charakter haben, ist eine staatliche Rechtsaufsicht notwendig, die durch das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen wahrgenommen werden soll. Die Rechtsaufsicht und die vorgesehenen Mitwirkungsbefugnisse des Bundesaufsichtsamtes sollen überdies die Neutralität und Unabhängigkeit sicherstellen. Die Registrierungsstelle hat keine Eingriffsbefugnisse gegenüber Dritten; diese sind dem Bundesaufsichtsamt vorbehalten. Sie ist lediglich befugt, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist, von den registrierten Finanzdienstleistungsvermittlern Auskünfte und die Vorlage oder Übersendung von Unterlagen zu verlangen. Damit ist sie auf die unbedingt notwendigen Befugnisse beschränkt.

Die Registrierungsstelle ist verpflichtet, ohne Nachweis eines berechtigten Interesses auf Antrag Auskunft aus dem Register zu erteilen. Jedem Interessenten wird auf diese Weise die Möglichkeit eingeräumt, ohne großen Aufwand Informationen z. B. zur

Identität, zum Status, zur Qualifikation, zu Bindungen an Unternehmen und zur finanziellen Absicherung zu erhalten. Das ist besonders im Interesse der Vermittlungstransparenz oder bei Zweifeln an der Echtheit eines vorgelegten Ausweises wichtig.

Die Kosten der Registrierungsstelle sollen durch Gebühren und Auslagen gedeckt werden, die von dem betroffenen Vermittler oder der auskunftsbegehrenden Person erhoben werden.

Die Entscheidungen der Registrierungsstelle sind Verwaltungsakte. Deshalb ist im Falle einer gerichtlichen Auseinandersetzung der Verwaltungsrechtsweg gegeben.

Zu § 8

Die Aufsichtsbefugnisse des Bundesaufsichtsamtes orientieren sich im wesentlichen am Vorbild des Gesetzes über das Kreditwesen, auf das zum Teil ausdrücklich verwiesen wird. Grundgedanke ist, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die Registrierungspflicht mit verwaltungseigenen Mitteln auch durchgesetzt werden kann. Dazu gehört insbesondere wegen der intensiven Gefährdung von Kunden durch unseriöse Geschäftspraktiken die Befugnis, ohne die vorgeschriebene Registrierung betriebene Vermittlungsgeschäfte mit sofortiger Wirkung unterbinden zu können.

Die Kostenregelung für die Aufsichtstätigkeit des Bundesaufsichtsamtes entspricht ebenfalls dem Gesetz über das Kreditwesen.

Zu § 9

Die Übergangsvorschriften ermöglichen eine schonende Anpassung der bestehenden Verhältnisse an dieses Gesetz. Dabei ergeben sich drei Stufen:

- Personen, die bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes die Voraussetzungen nach Absatz 1 erfüllen, können ihre Tätigkeit in dem bisherigen Umfang fortsetzen. Sie haben lediglich ihre Tätigkeit bei der Registrierungsstelle anzuzeigen und die Erfüllung der Voraussetzungen nach Absatz 1 nachzuweisen. Dazu gehört der Nachweis einer finanziellen Absicherung nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3, nicht aber zwingend auch einer fachlichen Qualifizierung. Diese wird im Hinblick auf die bisherige Tätigkeit unterstellt.
- Personen, die ebenfalls bereits tätig sind, die Voraussetzungen nach Absatz 1 aber nicht erfüllen, können gleichwohl ihre Tätigkeit im bisherigen Umfang fortsetzen. Sie werden aber nur bedingt in das Register eingetragen, um ihnen Gelegenheit zu geben, innerhalb einer angemessenen Frist ihre fachliche Qualifizierung nachzuholen.
- Personen, die bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes nicht tätig gewesen sind, fallen nicht unter die Übergangsregelung; sie unterliegen der Registrierungsspflicht nach § 2.

Als Nachweis einer berufspraktischen Tätigkeit kann eine Bescheinigung nach § 15 Abs. 1 in Verbindung mit § 14 Abs. 1 der Gewerbeordnung in Betracht kommen. Eine Registrierung ist jedoch abzulehnen

oder zu löschen, wenn Tatsachen bekannt werden, die eine Untersagung des Gewerbes oder eine Rücknahme oder einen Widerruf der Erlaubnis gerechtfertigt hätten.

Nicht registrierungspflichtige nebenberufliche Bausparkassenvermittler im Sinne des § 4 Abs. 1 Nr. 5 dürfen ihre Tätigkeit fortsetzen, wenn sie innerhalb der vorgesehenen Frist die Fortsetzung ihrer Tätigkeit der Registrierungsstelle angezeigt und nachgewiesen haben, daß sie die Anforderungen der sog. Anlehnsregelung erfüllen.

Zu § 10

Um das Gesetz nicht zu überlasten, ermächtigt die Bestimmung, Einzelheiten durch Rechtsverordnung zu regeln, u. a.:

- zum Register dessen Organisation und Inhalt. Dazu gehören die Schaffung getrennter Abteilungen für Vertreter und Makler, Identitätsangaben der eingetragenen Personen, bei juristischen Personen und Personengesellschaften ohne eigene Rechtspersönlichkeit die Angabe der Gesellschafter zur Offenlegung wirtschaftlicher Bindungen von Vermittlern an Dritte durch Kapitalbeteiligungen sowie Angaben über Qualifikationsnachweise und die finanzielle Absicherung, eine Abschlußvollmacht, eine Inkassobefugnis, strafrechtliche Ermittlungsverfahren und rechtskräftige strafrechtliche Erkenntnisse,
- zu den Ausnahmen von der Registrierungspflicht die erforderlichen fachlichen Kenntnisse und deren Nachweis,
- zu den Eintragungsvoraussetzungen das Ziel der Abschlüsse, die Zulassungsvoraussetzungen, die Berücksichtigung einschlägiger staatlich anerkannter Ausbildungsberufe und anderer Bildungsabschlüsse, die Prüfungsbereiche, den Rahmestoffplan, die Prüfungsmodulare oder Vertiefungsteile, die Bezeichnung der Abschlüsse und die Bildung der Prüfungskommission,
- zur finanziellen Absicherung die Mindestdeckungssumme und die Nachhaftung bei einem Wechsel des Haftpflichtversicherers,
- zur sog. Anlehnsregelung die Voraussetzungen für die Bestätigung und die Anforderungen an die Betreuung.

Zu § 11

Bei den Ordnungswidrigkeiten werden zwei Tatbestandsgruppen unterschieden: weniger gravierende und besonders grobe Verstöße. Als besonders grobe Verstöße werden die Vermittlungstätigkeit registrierungspflichtiger, aber nicht registrierter Finanzdienstleistungsvermittler, die Zusammenarbeit von Unternehmen mit diesen Personen und das Zuwiderhandeln gegen vollziehbare Anordnungen des Bundesaufsichtsamtes angesehen, weil diese Verhaltensweisen der grundlegenden Zielsetzung des Gesetzes in besonderer Weise widersprechen.

Zu § 12

Die Bestimmung legt Informations-, Aufklärungs-, Beratungs- und weitere Verhaltenspflichten des Finanzdienstleistungsvermittlers gegenüber dem Kunden fest. Anknüpfungspunkt ist § 1 Abs. 1. Die Verhaltenspflichten haben zivilrechtlichen Charakter.

Im Mittelpunkt steht die Informations-, Aufklärungs- und Beratungspflicht nach Absatz 1, die inhaltlich dem § 31 des Wertpapierhandelsgesetzes entspricht und sich darüber hinaus an die Rechtsprechung zum Anlagevermittler (s. BGHZ, WM 1993, S. 1238 ff.), zum Versicherungsvertreter (s. OLG Köln, VersR 1996, S. 1265) und zum Versicherungsmakler (s. BGHZ 94, 356 ff.) anlehnt. Sie sollen die grundsätzlich schwächere Position des Kunden bei der Erbringung von Finanzdienstleistungen ausgleichen und die am Markt vorhandenen Angebote transparent machen, wobei Ein- und Mehrfirmenvertreter sich auf die Angebote ihrer Unternehmen beschränken dürfen.

Zu den Pflichten gehört, daß dem Kunden die erforderlichen zweckdienlichen Informationen mitgeteilt werden. Sie sollen ihn in die Lage versetzen, eine eigenständige Entscheidung zu treffen. Zweckdienlich sind Informationen, wenn sie wahr, vollständig, rechtzeitig, verständlich und von Fachkunde getragen sind.

Darüber hinaus soll der Finanzdienstleistungsvermittler, sofern keine vertragliche Aufklärungs- und Beratungspflicht besteht, zu einer Aufklärung und Beratung verpflichtet sein, wenn sie nach den Umständen des Einzelfalles erkennbar notwendig sind. Eine Informations-, Aufklärungs- und Beratungspflicht folgt für den Makler aus seiner Interessenwahrungs- und Treuepflicht gegenüber seinem Kunden. Für einen Versicherungsvertreter – als Interessenvertreter eines anderen Unternehmens – besteht dagegen keine selbstverständliche Informations-, Aufklärungs- und Beratungspflicht. Die Rechtsprechung hat jedoch eine derartige Pflicht anerkannt, wenn der Kunde seinen Informations-, Aufklärungs- oder Beratungswunsch deutlich zum Ausdruck gebracht hat oder eine Aufklärung oder Beratung nach den Umständen des Einzelfalles notwendig ist, weil der Kunde z. B. ersichtlich überfordert wäre oder sich erkennbar von falschen Vorstellungen leiten läßt.

Die Einholung von Angaben über die Verhältnisse und Geschäftsziele des Kunden dient der Feststellung, welche Informationen zweckdienlich sind. Sie sind aber auch Grundlage einer Aufklärung und Beratung. Die Verpflichtung des Finanzdienstleistungsvermittlers, diese Angaben zu erfassen und zu berücksichtigen, besteht nur, soweit ihm die Informationen zugänglich sind, sie also bereits zur Verfügung stehen oder der Kunde die Angaben nicht verweigert. Eine Verweigerung wäre eine Obliegenheitsverletzung. Eine weitergehende eigene Ermittlungspflicht besteht nicht.

Die Konkretisierung der Informations-, Aufklärungs- und Beratungspflicht bei der Vermittlung von Versicherungen stellt auf die besonderen Bedürfnisse des Versicherungskunden ab. Grundlage für einen bedarfsgerechten Versicherungsschutz ist insbesondere

eine sachgerechte Risikoanalyse, zu der eine ausreichende Bedarfsermittlung gehört.

Wenn sich die Vermittlung auf bestimmte Märkte oder bestimmte Produkte beschränkt, was z. B. bei Ein- und Mehrfirmenvertretern der Fall ist, muß dies dem Kunden im Interesse der Vermittlungstransparenz offengelegt werden.

Absatz 2 soll sicherstellen, daß die Verhaltenspflichten auch von ausländischen Finanzdienstleistungsvermittlern eingehalten werden. Ein Schutzbedürfnis besteht nicht, wenn die Vermittlungsleistung einschließlich damit zusammenhängender Nebenleistungen ausschließlich im Ausland erbracht wird.

Die Verpflichtung nach Absatz 3, Kundengelder getrennt auf einem Treuhandkonto zu verwahren, soll den Finanzdienstleistungsvermittler dazu anhalten, den Verwendungszweck zu beachten. Außerdem werden die Kundengelder auf diese Weise dem Zugriff durch potentielle Gläubiger des Finanzdienstleistungsvermittlers entzogen.

Nach Absatz 4 soll ein Finanzdienstleistungsvermittler, der seine Pflichten nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 und Satz 3 in Verbindung mit § 48 a Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über den Versicherungsvertrag schuldhaft verletzt, selbst zum Ersatz des daraus entstehenden Schadens verpflichtet sein.

Die Umkehr der Beweislast ermöglicht dem Kunden, Haftungsansprüche leichter durchzusetzen. Stehen eine Verletzung der Verhaltenspflichten des Finanzdienstleistungsvermittlers und ein Schaden des Kunden fest, muß der Finanzdienstleistungsvermittler darlegen und beweisen, daß der Kunde den Schaden auch bei pflichtgemäßem Verhalten erlitten hätte. Die Rechtsprechung hat die Umkehr der Beweislast bei einer Verletzung der Aufklärungs- und Beratungspflicht anerkannt, um einer häufig auftretenden Beweisnot des Geschädigten abzuweichen (siehe u. a. BGHZ 61, 118 ff.; BGHZ a. a. O.). Die beabsichtigte gesetzliche Regelung bezieht sich jedoch nicht nur auf den Makler, sondern auch auf den Vertreter, für den sich keine Besonderheiten ergeben, wenn er sich auf eine Aufklärung und Beratung eingelassen hat oder eine Aufklärung und Beratung nach den Umständen des Einzelfalles erkennbar notwendig sind.

Die Regelung zur Informations-, Aufklärungs- und Beratungspflicht geht im wesentlichen unter drei Gesichtspunkten über die Rechtsprechung hinaus, indem

- diese Verhaltenspflichten – unabhängig von einer vertraglichen Verpflichtung gegenüber dem Kunden – auch den Vertreter im Sinne des § 84 des Handelsgesetzbuchs treffen, obwohl dieser Interessenvertreter eines Unternehmens ist,
- die Umkehr der Beweislast auch auf die – gesetzliche – Informationspflicht ausgedehnt wird, und indem
- der Finanzdienstleistungsvermittler auch als (selbständiger oder angestellter) Vertreter bei einer Verletzung der Verhaltenspflichten selbst zum Schadensersatz verpflichtet ist.

Damit soll neben den bereits erwähnten Gründen für die Regelung solcher Pflichten sichergestellt werden, daß nicht nur der Makler, sondern auch der Vertreter die erworbenen Fachkenntnisse auch einsetzt und sich fortbildet. Im übrigen ist die Umkehr der Beweislast bei einer Verletzung der Verhaltenspflichten im Interesse des Verbraucherschutzes ein notwendiger Ausgleich dazu, daß die Einhaltung dieser Pflichten im Unterschied zu § 31 des Wertpapierhandelsgesetzes staatlicherseits nicht überwacht werden soll.

Zu § 13

Eine Rechtsverfolgung in einem anderen Staat ist häufig mit Schwierigkeiten verbunden. Deshalb soll dem im Inland ansässigen Kunden eines Unternehmens mit Sitz in einem anderen Staat die Möglichkeit gesichert werden, seine Ansprüche gegen das Unternehmen vor einem inländischen Gericht zu verfolgen. Soweit zwischenstaatliche Vereinbarungen entgegenstehen, die ein Bundesgesetz bestätigt hat, ist diese Regelung nicht anzuwenden.

Zu Artikel 2 (Änderung der Gewerbeordnung)

Zu § 34 c

Nach § 34 c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 der Gewerbeordnung ist die Vermittlung von Darlehen und bestimmten Finanzanlagen erlaubnispflichtig. Mit dem vorliegenden Gesetz wird dieser Bereich aus der Gewerbeordnung herausgenommen und besonders geregelt. Die damit verbundene Einführung einer Registrierungspflicht macht die Erlaubnispflicht entbehrlich. Das gilt auch für Vorschriften, wie z. B. § 15 Abs. 2 der Gewerbeordnung, die eine Erlaubnispflicht voraussetzen. Für nicht registrierungspflichtige Personen besteht in Zukunft die Möglichkeit, die Ausübung des Gewerbes wegen Unzuverlässigkeit nach § 35 der Gewerbeordnung zu untersagen.

Mit der Neufassung des § 34 c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 der Gewerbeordnung werden auch die Ausnahmeregelungen in Absatz 5 Nr. 3 bis 6 entbehrlich.

Zu Artikel 3 (Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes)

Zu § 104 a

Leitgedanke dieser Bestimmung ist, die verbraucher-schutzerheblichen Vermittlungstätigkeiten von Versicherungsvermittlern für eine Registrierungspflicht möglichst lückenlos zu erfassen, andererseits aber Ausnahmen von der Registrierungspflicht in den Fällen zuzulassen, die unter dem Gesichtspunkt des Verbraucherschutzes vertretbar sind.

Absatz 1 bestimmt den Begriff des Versicherungsvermittlers. Da Versicherungsvermittler in der Regel auch bestimmte Finanzdienstleistungen erbringen, ist der Anwendungsbereich dieses Gesetzes entsprechend erweitert worden. Dadurch wird eine weitere Registrierung vermieden, die für Finanzdienstleistungsvermittler durch das Gesetz zur Ausübung der Tätigkeit als Finanzdienstleistungsvermittler vorgeschrieben werden soll (s. Artikel 1 des Gesetzes). Die

gewerbsmäßige Vermittlung kann sowohl hauptberuflich als auch nebenberuflich betrieben werden.

Das Gesetz umfaßt die Anlage- und Abschlußvermittlung. Die bloße Namhaftmachung von Abschlußmöglichkeiten (sog. Namhaftmacher) und die Anbahnung von Verträgen (sog. Kontaktgeber) stellen keine Vermittlung im Sinne des Gesetzes dar, weil sie als vorbereitende Handlungen nicht auf eine konkrete Willenserklärung des Interessenten zum Abschluß eines Vertrages, der Gegenstand einer Vermittlung ist, abzielen.

Nach Absatz 2 bleibt die Anzeigepflicht nach § 14 der Gewerbeordnung unberührt, weil die Anzeigen u. a. für die Erfüllung statistischer, steuerlicher und arbeitsschutzrechtlicher Aufgaben anderer Behörden benötigt werden.

Zu § 104b

Versicherungsvermittler dürfen ihre Tätigkeit nur aufnehmen und ausüben, wenn sie in ein Versicherungsvermittler-Register eingetragen sind.

Absatz 1 bestimmt den Kreis der von der Registrierungspflicht Betroffenen. Das sind alle Personen, die selbst vermitteln oder mit Rücksicht auf die Weisungsbefugnis und auf sonstige Einflußmöglichkeiten Versicherungsvermittler unmittelbar zu betreuen haben.

In Absatz 2 werden im wesentlichen die Voraussetzungen geregelt, unter denen Versicherungsvermittler einzutragen sind.

Der Begriff der Zuverlässigkeit entspricht dem gewerberechtlichen Begriff. Nach allgemeiner Ansicht ist gewerberechtlich unzuverlässig, wer keine Gewähr dafür bietet, daß er in Zukunft sein Gewerbe ordnungsgemäß ausüben wird. Kenntnis von Tatsachen, die die Zuverlässigkeit in Frage stellen können, erhält die Registrierungsstelle grundsätzlich durch das Führungszeugnis aufgrund des Bundeszentralregistergesetzes und durch Auskunft aus dem Gewerbezentralregister. Im übrigen können auch sonstige geeignete Erkenntnisquellen genutzt werden. Das Leben in geordneten Vermögensverhältnissen als weitere Eintragungsvoraussetzung soll ebenfalls die Integrität und Solidität der Finanzdienstleistungsvermittler gewährleisten, und zwar unabhängig davon, ob sie selbständig oder unselbständig tätig sind. In ungeordneten Vermögensverhältnissen lebt der Antragsteller in Anlehnung an § 34 c Abs. 2 der Gewerbeordnung, wenn er z. B. zahlungsunfähig ist. Bei juristischen Personen ist auch auf ihre Vermögensverhältnisse abzustellen.

Die erforderliche fachliche Qualifizierung setzt allgemeine kaufmännische und fachliche Kenntnisse und Fertigkeiten für eine interessengerechte Vermittlung von Versicherungen an Kunden voraus. Sie umfaßt neben volkswirtschaftlichen, betriebswirtschaftlichen, steuerrechtlichen und allgemeinen Rechtskenntnissen auch einschlägiges theoretisches und praktisches Fachwissen. Um im Sinne ausreichender Kenntnisse den unterschiedlichen Anforderungen an eine Vermittlungstätigkeit gerecht zu werden, ist eine gestufte Qualifizierung denkbar: Die Grund-

qualifizierung erlaubt die Vermittlung von Standardprodukten für die Grundversorgung privater Haushalte. Der höheren Qualifizierungsstufe ist der Nachweis von Kenntnissen vorbehalten, die komplizierten und außergewöhnlichen Anforderungen an die Vermittlungstätigkeit gerecht werden (z. B. Versicherungsschutz für freie Berufe und Gewerbebetriebe). Damit wird dem Gebot der Verhältnismäßigkeit entsprochen. Eine Basisqualifizierung kann insbesondere für nebenberuflich tätige Vermittler in Betracht kommen. Nachgewiesen werden könnte eine ausreichende Qualifizierung z. B. durch einen geeigneten Abschluß bei einem Berufsbildungswerk, einer Industrie- und Handelskammer oder durch einen geeigneten unternehmensinternen Abschluß. Voraussetzung ist in jedem Fall eine Anerkennung solcher Abschlüsse durch das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen, um den notwendigen Prüfungsstandard als Voraussetzung für eine ausreichende fachliche Kompetenz zu gewährleisten. Im übrigen ist die Versicherungsvermittler-Richtlinie 77/92/EWG zu beachten.

Für die Erbringung von Finanzdienstleistungen nach § 104 a Abs. 1 Satz 2 ist eine vergleichbare Qualifizierung erforderlich. Sie ist ebenfalls durch einen vom Bundesaufsichtsamt anerkannten Abschluß nachzuweisen, wenn der Versicherungsvermittler aufgrund des Artikels 1 dieses Gesetzes nicht auch als Finanzdienstleistungsvermittler in das Register für Finanzdienstleistungsvermittler eingetragen ist. Das Bundesaufsichtsamt kann für die Anerkennung die Amtshilfe des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen in Anspruch nehmen.

Die erforderliche Qualifizierung für die Vermittlung von Versicherungen und für die Erbringung von Finanzdienstleistungen nach § 104 a Abs. 1 Satz 2 kann auch, was praxisgerechter wäre, durch einen kombinierten Abschluß nachgewiesen werden.

Die Vorbereitung auf einen erfolgreichen Abschluß liegt in jedem Fall in der Verantwortung des potentiellen Vermittlers.

Als Eintragungsvoraussetzung wird außerdem eine Absicherung für Vermögensschäden gegen die sich aus der Tätigkeit ergebenden Haftpflichtgefahren verlangt. Der Abschluß einer Berufshaftpflichtversicherung ist eine der Möglichkeiten. Als gleichwertige Garantie kommt z. B. eine Haftungsfreistellungserklärung oder die Leistung einer Sicherheit durch Stellung eines Bürgen in Betracht. Die Absicherungsmöglichkeiten sind alternativ oder kumulativ zulässig.

Der Ausweis, der dem Antragsteller aufgrund der Eintragung in das Versicherungsvermittler-Register auszuhändigen ist, soll den Kunden vor allem über den Status des Versicherungsvermittlers informieren. Dazu gehören Angaben über die Identität und die Vermittlungskompetenz des Vermittlers und im Interesse der Informations-, Aufklärungs- und Beratungstransparenz darüber, ob dieser als (unabhängiger) Makler oder (firmengebundener) Vertreter tätig ist.

Absatz 3 soll die Aktualität des Registers sicherstellen.

Zu § 104 c

Geregelt werden die Gründe, aus denen eine Eintragung aus dem Register zu löschen ist. Lösungsgrund ist u. a., daß die Vermittlungstätigkeit nicht innerhalb eines Jahres seit der Registrierung aufgenommen oder seit mehr als einem Jahr nicht mehr ausgeübt wurde. Dieser Lösungsgrund trägt ebenfalls zur Aktualisierung des Registers bei, weil ein Interesse an einer Vermittlungstätigkeit offensichtlich nicht oder nicht mehr besteht. Löschungen sind im Interesse der Transparenz des Registers bekanntzumachen. Die Verpflichtung des Versicherungsvermittlers, eine gegenstandslos oder unrichtig gewordene Bescheinigung über seine Registrierung zurückzugeben, soll einer mißbräuchlichen Verwendung vorbeugen.

Nach Absatz 2 dürfen die Geschäfte nach dem Tode eines registrierten Versicherungsvermittlers von einer Ersatzperson ohne Registrierung der Erben abgewickelt werden. Diese Regelung entspricht der in Artikel 1 § 3 Abs. 2 und ist aus den gleichen Gründen notwendig. Auch die Registrierung von Versicherungsvermittlern ist eine persönliche Zulassung und erlischt mit dem Tode des Vermittlers. Die Abwicklung der Geschäfte durch eine Ersatzperson soll auch hier mögliche persönliche oder wirtschaftliche Härten vermeiden. Das Regelungsbedürfnis ist bei Finanzdienstleistungsvermittlern und Versicherungsvermittlern gleich, so daß die Einführung entsprechender Vorschriften auch aus systematischen Gründen geboten ist.

Zu § 104 d

Absatz 1 sieht Ausnahmen von der Registrierungspflicht vor.

Die erste Alternative umfaßt die Vermittlung von Versicherungen, die an gelieferte Waren oder Dienstleistungen gebunden ist (z. B. Kfz-Handel, Kreditkartenunternehmen, Reisebüros). In diesen Fällen überwiegt die wirtschaftliche Bedeutung des – hauptberuflich – erbrachten Produkts (Ware oder Dienstleistung). Die Vermittlung einer Versicherung hat nur akzessorische Bedeutung. Die Verknüpfung der vermittelten Versicherung mit gelieferten Waren oder Dienstleistungen stellt darauf ab, daß Kenntnisse jener Risiken vorhanden sind, die mit diesen Gütern typischerweise im Zusammenhang stehen. Das korrespondierende Kundeninteresse besteht darin, einen unkomplizierten Versicherungsschutz zu erhalten, um damit die Voraussetzung für einen schnellen Erwerb der Ware oder Empfang der Dienstleistung zu schaffen. Ein besonderes Schutzbedürfnis für den Kunden besteht nicht, wenn keine allgemeinen oder besonderen Kenntnisse im Versicherungsbereich erforderlich sind. Das ist in diesem Zusammenhang regelmäßig nicht der Fall. Beispielsweise kommen in Betracht bei Reisebüros die Reiserücktrittsversicherung und die Auslandskrankenversicherung und im Kfz-Handel die Kfz-Versicherung (Haftpflicht, Kasko), Verkehrsrechtsschutzversicherung, Insassenunfallversicherung, Verkehrsserviceversicherung (Pannen), Reparaturkostenversicherung (Gebrauchtwagen-

garantie) und die Restschuldversicherung (bei Finanzierungen).

Entsprechendes gilt für die zweite Alternative, die den Vertrieb von Versicherungen und Finanzdienstleistungen nach § 104 a Abs. 1 Satz 2 bei den ohnehin vom Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen beaufsichtigten Kreditinstituten betrifft. Der Ausnahmeregelung liegt das Konzept der Kreditinstitute zugrunde, im Rahmen des Allfinanzgedankens ein breites Angebot an Finanzanlagen und Versicherungen im Unternehmensverbund (Kooperation und Konzern) vorzuhalten. Dabei werden die Kreditinstitute oder ihre Mitarbeiter regelmäßig aufgrund von Vereinbarungen mit dahinterstehenden Unternehmen, z. B. einem Versicherungsunternehmen, als Vermittler tätig, soweit nicht eine Agentur des Unternehmens mit eigenen Mitarbeitern zur Verfügung steht. Die Mitarbeiter von Kreditinstituten sind ausgebildete Bank- oder Sparkassenkaufleute. Darüber hinaus bestehen Fortbildungslehrgänge u. a. für die Vermittlung von Versicherungen. Vor diesem Hintergrund ist der Nachweis eines vom Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen anerkannten entsprechend qualifizierenden Abschlusses nicht erforderlich. Es genügt der Nachweis, daß einschlägige fachliche Kompetenz vorhanden ist oder im Bedarfsfall durch einen registrierten Vermittler zur Verfügung steht.

Nach Nummer 3 werden auch sonstige nebenberufliche Versicherungsvermittler, die weder unter Nummer 1 noch unter Nummer 2 fallen, im Rahmen der Anlehnungsregelung von der Registrierungspflicht ausgenommen. In Betracht kommen nur nebenberufliche Versicherungsvermittler, die als Einfirmenvertreter ausschließlich für Rechnung und unter der unbedingten Haftung eines Versicherungsunternehmens, einer Bausparkasse oder einer Kapitalanlagegesellschaft tätig sind. Diese Ausnahme ist wegen der engen Anbindung an die genannten Unternehmen, die ihrerseits aufgrund des Versicherungsaufsichtsgesetzes, des Gesetzes über Bausparkassen bzw. des Gesetzes über Kapitalanlagegesellschaften beaufsichtigt werden, vertretbar. Bausparkassen und Kapitalanlagegesellschaften unterliegen überdies einer Produktkontrolle.

Absatz 2 legt die Voraussetzungen für die Ausnahme nach Absatz 1 Nr. 3 fest. Die nebenberuflichen Versicherungsvermittler müssen neben der fachlichen Betreuung durch eine registrierte Person im Sinne des § 104 b Abs. 1 Satz 2 selbst zuverlässig sein und in geordneten Vermögensverhältnissen leben. Die registrierte Person muß die Voraussetzungen nach § 104 b Abs. 2 Satz 1 erfüllen.

Die Pflicht zur Anzeige soll der Registrierungsstelle die Kontrolle ermöglichen, daß die Voraussetzungen für die Ausnahme von der Registrierungspflicht eingehalten werden. Die schriftliche Bestätigung legitimiert den nebenberuflichen Versicherungsvermittler, im Rahmen der sog. Anlehnungsregelung tätig zu sein.

In Absatz 3 wird definiert, unter welchen Voraussetzungen ein Versicherungsvermittler nebenberuflich tätig ist.

Absatz 4 stellt es den von der Registrierungspflicht ausgenommenen Versicherungsvermittlern frei, sich alternativ unter den Voraussetzungen des § 104 b registrieren zu lassen.

Zu § 104 e

Absatz 1 soll sicherstellen, daß Versicherungsunternehmen und Kreditinstitute nur mit legitimierten Versicherungsvermittlern zusammenarbeiten. Das verpflichtet die Unternehmen, sich zu vergewissern, ob und welche Registereintragung besteht.

Absatz 2 verpflichtet registrierte Versicherungsvermittler und nicht registrierte nebenberufliche Versicherungsvermittler im Sinne des § 104 d Abs. 1 Satz 1, sich auf Verlangen des Kunden ihm gegenüber durch Vorlage des Ausweises bzw. der Bestätigung zu legitimieren; dies dient dem Kundeninteresse. Die weitere Pflicht des nicht registrierten nebenberuflichen Versicherungsvermittlers, unaufgefordert den Kunden darauf hinzuweisen, daß er die Hinzuziehung eines registrierten Versicherungsvermittlers verlangen kann, soll in jedem Fall eine fachlich qualifizierte Information, Aufklärung und Beratung ermöglichen.

Zu § 104 f

Geregelt wird die Tätigkeit der Registrierungsstelle. Das Register soll in die Hände der Verbände der Versicherungswirtschaft und der betroffenen Berufsverbände gelegt werden. Die Berufsverbände haben dazu einen gemeinsamen Rechtsträger in privatrechtlicher Form, z. B. einen rechtsfähigen Verein, zu schaffen, der die notwendigen finanziellen, organisatorischen und personellen Voraussetzungen für die Einrichtung und Führung eines zentralen Registers erfüllt. Eine zentrale Registrierung ist effizienter. Sie hat auch einen höheren Informationswert, weil sich Interessenten nur an eine Registrierungsstelle zu wenden brauchen. Der Träger wird mit der Einrichtung und Führung des Registers öffentlich-rechtlich beliehen. Da die Entscheidungen der Registrierungsstelle hoheitlichen Charakter haben, ist eine staatliche Rechtsaufsicht notwendig, die durch das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen wahrgenommen werden soll. Die Rechtsaufsicht und die vorgesehenen Mitwirkungsbefugnisse des Bundesaufsichtsamtes sollen überdies die Neutralität und Unabhängigkeit sicherstellen. Die Registrierungsstelle hat keine Eingriffsbefugnisse gegenüber Dritten; diese sind dem Bundesaufsichtsamt vorbehalten. Sie ist lediglich befugt, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist, von den registrierten Versicherungsvermittlern Auskünfte und die Vorlage oder Übersendung von Unterlagen zu verlangen. Damit ist sie auf die unbedingt notwendigen Befugnisse beschränkt.

Die Registrierungsstelle ist verpflichtet, ohne Nachweis eines berechtigten Interesses auf Antrag Auskunft aus dem Register zu erteilen. Jedem Interessenten wird auf diese Weise die Möglichkeit eingeräumt, ohne großen Aufwand Informationen z. B. zur Identität, zum Status, zur Qualifikation, zu Bindungen an Unternehmen und zur finanziellen Absicherung zu erhalten. Das ist besonders im Interesse der

Vermittlungstransparenz oder bei Zweifeln an der Echtheit eines vorgelegten Ausweises wichtig.

Die Kosten der Registrierungsstelle sollen durch Gebühren und Auslagen gedeckt werden, die von dem betroffenen Vermittler oder der auskunftsbegehrenden Person erhoben werden.

Die Entscheidungen der Registrierungsstelle sind Verwaltungsakte. Deshalb ist im Falle einer gerichtlichen Auseinandersetzung der Verwaltungsrechtsweg gegeben.

Zu § 104 g

Die Aufsichtsbefugnisse des Bundesaufsichtsamtes orientieren sich im wesentlichen am Vorbild des Versicherungsaufsichtsgesetzes. Grundgedanke ist, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die Registrierungspflicht mit verwaltungseigenen Mitteln auch durchgesetzt werden kann. Dazu gehört insbesondere wegen der intensiven Gefährdung von Kunden durch unseriöse Geschäftspraktiken die Befugnis, ohne die vorgeschriebene Registrierung betriebene Vermittlungsgeschäfte mit sofortiger Wirkung unterbinden zu können.

Die Kostenregelung für die Aufsichtstätigkeit des Bundesaufsichtsamtes entspricht ebenfalls dem Versicherungsaufsichtsgesetz.

Zu § 104 h

Die Übergangsvorschriften ermöglichen eine schonende Anpassung der bestehenden Verhältnisse an dieses Gesetz. Dabei ergeben sich drei Stufen:

- Personen, die bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes die Voraussetzungen nach Absatz 1 erfüllen, können ihre Tätigkeit in dem bisherigen Umfang fortsetzen. Sie haben lediglich ihre Tätigkeit bei der Registrierungsstelle anzuzeigen und die Erfüllung der Voraussetzungen nach Absatz 1 nachzuweisen. Dazu gehört der Nachweis einer finanziellen Absicherung nach § 104 b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, nicht aber zwingend auch einer fachlichen Qualifizierung. Diese wird im Hinblick auf die bisherige Tätigkeit unterstellt.
- Personen, die ebenfalls bereits tätig sind, die Voraussetzungen nach Absatz 1 aber nicht erfüllen, können gleichwohl ihre Tätigkeit im bisherigen Umfang fortsetzen. Sie werden aber nur bedingt in das Register eingetragen, um ihnen Gelegenheit zu geben, innerhalb einer angemessenen Frist ihre fachliche Qualifizierung nachzuholen.
- Personen, die bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes nicht tätig gewesen sind, fallen nicht unter die Übergangsregelung; sie unterliegen der Registrierungspflicht nach § 104 b.

Als Nachweis einer berufspraktischen Tätigkeit kann eine Bescheinigung nach § 15 Abs. 1 in Verbindung mit § 14 Abs. 1 der Gewerbeordnung in Betracht kommen. Eine Registrierung ist jedoch abzulehnen oder zu löschen, wenn Tatsachen bekannt werden, die eine Untersagung des Gewerbes oder eine Rücknahme oder einen Widerruf der Erlaubnis gerechtfertigt hätten.

Nicht registrierungspflichtige nebenberufliche Versicherungsvermittler im Sinne des § 104 d Abs. 1 Nr. 3 dürfen ihre Tätigkeit fortsetzen, wenn sie innerhalb der vorgesehenen Frist die Fortsetzung ihrer Tätigkeit der Registrierungsstelle angezeigt und nachgewiesen haben, daß sie die Anforderungen der sog. Anlehnsregelung erfüllen.

Zu § 104 i

Um das Gesetz nicht zu überlasten, ermächtigt die Bestimmung, Einzelheiten durch Rechtsverordnung zu regeln, u. a.:

- zum Register dessen Organisation und Inhalt. Dazu gehören die Schaffung getrennter Abteilungen für Vertreter und Makler, Identitätsangaben der eingetragenen Personen, bei juristischen Personen und Personengesellschaften ohne eigene Rechtspersönlichkeit die Angabe der Gesellschafter zur Offenlegung wirtschaftlicher Bindungen von Vermittlern an Dritte durch Kapitalbeteiligungen sowie Angaben über Qualifikationsnachweise und die finanzielle Absicherung, eine Abschlußvollmacht, eine Inkassobefugnis, strafrechtliche Ermittlungsverfahren und rechtskräftige strafrechtliche Erkenntnisse,
- zu den Ausnahmen von der Registrierungspflicht die erforderlichen fachlichen Kenntnisse und deren Nachweis,
- zu den Eintragungsvoraussetzungen das Ziel der Abschlüsse, die Zulassungsvoraussetzungen, die Berücksichtigung einschlägiger staatlich anerkannter Ausbildungsberufe und anderer Bildungsabschlüsse, die Prüfungsbereiche, den Rahmenstoffplan, die Bezeichnung der Abschlüsse und die Bildung der Prüfungskommission,
- zur finanziellen Absicherung die Mindestdeckungssumme und die Nachhaftung bei einem Wechsel des Haftpflichtversicherers,
- zur sog. Anlehnsregelung die Voraussetzungen für die Bestätigung und die Anforderungen an die Betreuung.

Zu § 144 c

Bei den Ordnungswidrigkeiten werden zwei Tatbestandsgruppen unterschieden: Als besonders grobe Verstöße werden die Vermittlungstätigkeit registrierungspflichtiger, aber nicht registrierter Versicherungsvermittler, die Zusammenarbeit von Unternehmen mit diesen Personen und das Zuwiderhandeln gegen vollziehbare Anordnungen des Bundesaufsichtsamtes angesehen, weil diese Verhaltensweisen der grundlegenden Zielsetzung des Gesetzes in besonderer Weise widersprechen.

Zu § 145 a

Zuständige Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten für die in § 144 c genannten Ordnungswidrigkeiten ist das Bundesaufsichtsamte für das Versicherungswesen. Das soll, soweit Versicherungsunternehmen betroffen sind, angesichts der Zuständigkeit für die Versicherungsvermittler unabhängig davon

gelten, ob das Versicherungsunternehmen vom Bundesaufsichtsamte oder von der Versicherungsaufsichtsbehörde eines Landes beaufsichtigt wird.

Zu Artikel 4 (Änderung des Gesetzes über den Versicherungsvertrag)

Zu § 48 a

Die Bestimmung legt Informations-, Aufklärungs-, Beratungs- und weitere Verhaltenspflichten gegenüber dem Kunden fest. Anknüpfungspunkt ist § 104 a Abs. 1 des Versicherungsaufsichtsgesetzes. Die Verhaltenspflichten haben zivilrechtlichen Charakter.

Im Mittelpunkt steht die Informations-, Aufklärungs- und Beratungspflicht nach Absatz 1. Sie soll die grundsätzlich schwächere Position des Kunden bei der Vermittlung von Versicherungen ausgleichen und die am Markt vorhandenen Angebote transparent machen, wobei Ein- und Mehrfirmenvertreter sich auf die Angebote ihrer Unternehmen beschränken dürfen.

Die Mitteilung zweckdienlicher Informationen soll den Kunden in die Lage versetzen, eine eigenständige Entscheidung zu treffen. Zweckdienlich sind Informationen, wenn sie wahr, vollständig, rechtzeitig, verständlich und von Fachkunde getragen sind.

Die Verpflichtung des Versicherungsvermittlers, einen nach den Umständen des Einzelfalles bedarfsgerechten Versicherungsschutz anzubieten, berücksichtigt den Umstand, daß dem durchschnittlichen Versicherungskunden oft die notwendigen Kenntnisse zur sicheren Beurteilung von Bedarf und Produkt fehlen. Der Versicherungsschutz muß nach Versicherungsart und Versicherungsumfang bedarfsgerecht sein. Grundlage für einen bedarfsgerechten Versicherungsschutz ist eine sachgerechte Risikoanalyse, zu der eine ausreichende Bedarfsermittlung gehört, und ein angemessenes Deckungskonzept. Angesichts möglicher weitreichender finanzieller Konsequenzen für den Versicherungskunden müssen Risikoanalyse und Deckungskonzept sorgfältig erstellt werden. Das rechtfertigt die Verpflichtung für den Versicherungsvermittler, von dem Kunden die dafür notwendigen Angaben zu verlangen, ohne sie jedoch durchsetzen zu können. Eine Verweigerung von Angaben wäre eine Obliegenheitsverletzung.

Darüber hinaus soll der Versicherungsvermittler, sofern keine vertragliche Aufklärungs- und Beratungspflicht besteht, zu einer Aufklärung und Beratung verpflichtet sein, wenn sie nach den Umständen des Einzelfalles erkennbar notwendig ist. Die Regelung zur Aufklärungs- und Beratungspflicht lehnt sich an die Rechtsprechung zum Versicherungsvertreter und zum Versicherungsmakler an (s. BGHZ 94, 356 ff.; OLG Köln VersR 1996, S. 1265 f.). Danach folgt die Informations-, Aufklärungs- und Beratungspflicht, was die Pflicht, einen bedarfsgerechten Versicherungsschutz anzubieten, einschließt, für den Versicherungsmakler aus seiner Interessenwahrungs- und Treuepflicht gegenüber seinem Kunden. Im übrigen hat sich die Rechtsprechung auf den Standpunkt gestellt, daß es grundsätzlich Sache des Versicherungsinteressenten ist, sich um den von ihm benötigten

Versicherungsschutz in eigener Verantwortung zu kümmern. Das bedeutet, daß für einen Versicherungsvertreter – als Interessenvertreter des Versicherungsunternehmens – keine selbstverständliche Informations-, Aufklärungs- und Beratungspflicht besteht (s. OLG Köln a. a. O.; BGHZ, WM 1993, S. 1238ff. zum Anlagevermittler). Die Rechtsprechung hat jedoch eine derartige Pflicht anerkannt, wenn der Kunde seinen Informations-, Aufklärungs- oder Beratungswunsch deutlich zum Ausdruck gebracht hat oder eine Aufklärung oder Beratung nach den Umständen des Einzelfalles notwendig ist, weil der Kunde z. B. angesichts komplizierter Bedingungswerke ersichtlich überfordert wäre oder sich erkennbar falsche Vorstellungen über Inhalt und Umfang des Versicherungsschutzes macht.

Die Konkretisierung der Informations-, Aufklärungs- und Beratungspflichten bei der Erbringung von Finanzdienstleistungen nach § 104 a Abs. 1 Satz 2 stellt auf die besonderen Bedürfnisse des Finanzdienstleistungskunden ab. Sie lehnt sich inhaltlich teilweise an § 31 des Wertpapierhandelsgesetzes an.

Wenn sich die Vermittlung auf bestimmte Märkte oder bestimmte Produkte beschränkt, was z. B. bei Ein- und Mehrfirmenvertretern der Fall ist, muß dies dem Kunden im Interesse der Vermittlungstransparenz offengelegt werden.

Absatz 2 soll sicherstellen, daß die Verhaltenspflichten auch von ausländischen Versicherungsvermittlern eingehalten werden. Ein Schutzbedürfnis besteht nicht, wenn die Vermittlungsleistung einschließlich damit zusammenhängender Nebenleistungen ausschließlich im Ausland erbracht wird.

Die Verpflichtung nach Absatz 3, Kundengelder getrennt auf einem Treuhandkonto zu verwahren, soll den Versicherungsvermittler dazu anhalten, den Verwendungszweck zu beachten. Außerdem werden die Kundengelder auf diese Weise dem Zugriff durch potentielle Gläubiger des Versicherungsvermittlers entzogen.

Nach Absatz 4 soll ein Versicherungsvermittler, der seine Pflichten nach Absatz 1 Satz 1 und 4 in Verbindung mit § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 des Gesetzes zur Ausübung der Tätigkeit als Finanzdienstleistungsvermittler schuldhaft verletzt, selbst zum Ersatz des daraus entstehenden Schadens verpflichtet sein.

Die Umkehr der Beweislast ermöglicht dem Kunden, Haftungsansprüche leichter durchzusetzen. Stehen eine Verletzung der Verhaltenspflichten des Versicherungsvermittlers und ein Schaden des Versicherungsnehmers fest, muß der Versicherungsvermittler darlegen und beweisen, daß der Versicherungsnehmer den Schaden auch bei pflichtgemäßem Verhalten erlitten hätte. Die Rechtsprechung hat die Umkehr der Beweislast bei einer Verletzung der Aufklärungs- und Beratungspflicht anerkannt, um einer häufig auftretenden Beweisnot des Geschädigten abzuweichen (s. u. a. BGHZ 61, 118ff.; BGHZ a. a. O.). Die beabsichtigte gesetzliche Regelung bezieht sich jedoch nicht nur auf den Versicherungsmakler, sondern auch auf den Versicherungsvertreter, für den

sich keine Besonderheiten ergeben, wenn er sich auf eine Aufklärung und Beratung eingelassen hat oder eine Aufklärung und Beratung nach den Umständen des Einzelfalles erkennbar notwendig ist.

Die Regelung zur Informations-, Aufklärungs- und Beratungspflicht geht im wesentlichen unter drei Gesichtspunkten über die Rechtsprechung hinaus, indem

- diese Verhaltenspflichten – unabhängig von einer vertraglichen Verpflichtung gegenüber dem Kunden –, was die Pflicht, einen bedarfsgerechten Versicherungsschutz anzubieten, einschließt, auch den Versicherungsvertreter im Sinne der §§ 84 und 92 des Handelsgesetzbuchs treffen, obwohl dieser Interessenvertreter des Versicherungsunternehmens ist,
- die Umkehr der Beweislast auch auf die – gesetzliche – Informationspflicht und die Pflicht zum Angebot eines bedarfsgerechten Versicherungsschutzes ausgedehnt wird, und indem
- der Versicherungsvermittler auch als (selbständiger oder angestellter) Vertreter bei einer Verletzung der Verhaltenspflichten selbst zum Schadensersatz verpflichtet ist.

Damit soll neben den bereits erwähnten Gründen für die Regelung solcher Pflichten sichergestellt werden, daß nicht nur der Versicherungsmakler, sondern auch der Versicherungsvertreter die erworbenen Fachkenntnisse einsetzt und sich fortbildet. Im übrigen ist die Umkehr der Beweislast bei einer Verletzung der Verhaltenspflichten nach Absatz 1 Satz 1 im Interesse des Verbraucherschutzes ein notwendiger Ausgleich dazu, daß die Einhaltung dieser Pflichten im Unterschied zu § 31 des Wertpapierhandelsgesetzes staatlicherseits nicht überwacht werden soll.

Zu § 48 b

Eine Rechtsverfolgung in einem anderen Staat ist häufig mit Schwierigkeiten verbunden. Deshalb soll dem in Inland ansässigen Kunden eines Unternehmens mit Sitz in einem anderen Staat die Möglichkeit gesichert werden, seine Ansprüche gegen das Unternehmen vor einem inländischen Gericht zu verfolgen. Soweit zwischenstaatliche Vereinbarungen entgegenstehen, die ein Bundesgesetz bestätigt hat, ist diese Regelung nicht anzuwenden.

Zu Artikel 5 (Änderung des Gesetzes über das Kreditwesen)

Zu § 6 a

Durch Einrichtung des Beirats zur Wahrung der allgemeinen Belange des Verbraucherschutzes wird verdeutlicht, daß es nicht Aufgabe des Beirats sein soll, sich mit Einzelfällen, z. B. konkreten Beschwerden von Kunden, der beaufsichtigten Institute zu befassen. Damit verbleibt es hinsichtlich der grundlegenden Aufgabenstellung des Bundesaufsichtsamtes bei den in § 6 Abs. 2 dieses Gesetzes normierten Aufgaben.

Der Beirat soll nach Absatz 1 je zur Hälfte aus Vertretern der Verbraucherorganisationen und der Verbände gebildet werden, welche Institute vertreten, die der Beaufsichtigung nach diesem Gesetz unterliegen.

Absatz 2 sieht vor, daß die beteiligten Verbände ihre Vertreter vorschlagen. Die Vertreter werden sodann durch den Präsidenten des Bundesaufsichtsamtes unter Festlegung der Anzahl der Beiratsmitglieder bestellt. Zu den Sitzungen sollen durch den Präsidenten Sachverständige aber auch Vertreter anderer Behörden – je nach Bedarf – hinzugezogen werden können.

Nach Absatz 3 berät der Beirat das Bundesaufsichtsamt bei Erfüllung seiner gesetzlich normierten Aufgaben; er kann Empfehlungen aussprechen. Die Beiratsmitglieder sollen Vorschläge zur Wahrung der allgemeinen Belange des Verbraucherschutzes einbringen können.

Absatz 4 bestimmt, daß der Beirat mindestens einmal jährlich eine Sitzung abhält und zudem dann einbe-

rufen wird, wenn dies ein Drittel seiner Mitglieder verlangt.

Nach Absatz 5 sollen die Mitglieder des Beirats ehrenamtlich tätig sein und vom Bundesaufsichtsamt keine Dienstausfall- und Aufwandsentschädigung erhalten. Die ihnen entstehenden Aufwendungen sollen die jeweils entsendenden Verbraucherorganisationen bzw. Verbände übernehmen; die Kostentragung folgt dem Verursacherprinzip.

Zu Artikel 6 (Inkrafttreten)

Das vorliegende Gesetz soll am 1. Juli 1998 in Kraft treten. Damit zu diesem Zeitpunkt bereits die notwendigen Rechtsverordnungen vorliegen und der Aufbau der Registrierungsstellen abgeschlossen ist, wird das Inkrafttreten der entsprechenden Bestimmungen auf den Tag nach der Verkündung des Gesetzes vorgezogen. Zu diesem Zeitpunkt kann auch Artikel 5 in Kraft treten.

Stellungnahme der Bundesregierung

1. Grundsätzliches

Die Bundesregierung spricht sich gegen die Verwirklichung des Entwurfs eines Gesetzes zur Ausübung der Tätigkeit als Finanzdienstleistungsvermittler und als Versicherungsvermittler sowie zur Einrichtung eines Beirats beim Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (BR-Drucksache 517/97 – Beschluß – vom 19. Dezember 1997) aus. Sie bezweifelt nicht nur die Notwendigkeit der geforderten Regulierungen, sondern auch deren Eignung zur Verbesserung des Verbraucherschutzes. Die mit dem Entwurf einhergehende Einschränkung der Berufsausübungs- und Gewerbefreiheit für Hunderttausende von Vermittlern ist von daher verfassungsrechtlich und arbeitsmarktpolitisch bedenklich.

Die Notwendigkeit derart weitgehender Regulierungsmaßnahmen wird vom Bundesrat nicht nachgewiesen. Vielmehr hat der Bundesrat parallel zum Gesetzentwurf (BR-Drucksache 517/97 – Beschluß – vom 19. Dezember 1997) eine Entschließung gefaßt, in der die Bundesregierung gebeten wird, im Jahr 1998 einen verbraucherorientierten Bericht über die Lage auf dem Markt für Versicherungsvermittlungen unter Einbeziehung der Situation in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union vorzulegen.

Der Deutsche Bundestag hat anlässlich der Verabschiedung des Gesetzes zur Umsetzung von EG-Richtlinien zur Harmonisierung bank- und wertpapieraufsichtsrechtlicher Vorschriften (BR-Drucksache 417/97 vom 13. Juni 1997) die Bundesregierung gebeten, einen Bericht zum „Grauen Kapitalmarkt“ vorzulegen. In dem Beschluß des Bundestages wird festgestellt, daß es gründlicher Prüfung bedarf, ob weitergehende gesetzliche Regelungen in diesem Bereich notwendig sind oder ob es ausreicht, den Vollzug der Gewerbeordnung neu zu strukturieren und effizienter zu gestalten.

Erst nach Vorlage beider Berichte kann die Notwendigkeit einer zusätzlichen Regelung beurteilt werden.

2. Vielfältiges Verbraucherschutzinstrumentarium vorhanden

Länder müssen Gewerbeordnung richtig anwenden und Vollzug effektiv organisieren

Staatlicherseits kann bereits heute im Rahmen der Gewerbeordnung (GewO) gegen unseriöse Vermittler vorgegangen werden, ohne daß zusätzliche Zulassungsvoraussetzungen geschaffen und bestehende verschärft werden müssen. Vollzugsprobleme können die Länder in eigener Verantwortung lösen. Die Organisationsgewalt für die Gewerbeüberwachung liegt bei den Landesregierungen (§ 155

GewO). Bevor eine grundlegende Änderung des Gewerberechts erwogen wird, sollten erst diese Möglichkeiten genutzt werden. Die Bundesregierung hält es daher nicht für sachgerecht, daß die Länder sich möglicher Probleme im organisatorischen Bereich der Aufsicht entledigen, indem sie ihre Überwachungspflichten im Bereich der Vermittler auf den Bund überwälzen. So üben die Länder in weitaus schwierigeren Aufsichtsfeldern eigene Aufsichtskompetenzen aus (Börsenaufsicht, Sparkassenaufsicht, Versicherungsaufsicht), die sie auch weiterhin beanspruchen.

Obwohl im Vorschlag der Länder der Vollzug der Registrierung im Wege der Beleihung auf noch zu schaffende Einrichtungen der Verbände delegiert werden soll, dürften den Bundesaufsichtsämtern für das Kreditwesen bzw. für das Versicherungswesen erhebliche Aufsichtspflichten zufallen. Diese gehen weit über den Bereich einer reinen Rechtsaufsicht über die Registrierungsstellen hinaus. Eine Überwachung, ob Hunderttausende von Vermittlern ihre Verpflichtungen nach dem Gesetzentwurf einhalten, insbesondere die Sicherstellung der Registrierung und eine effiziente Verfolgung von Verstößen, kann von zentral agierenden Bundesoberbehörden nicht geleistet werden. Die mit der geforderten Aufsicht verbundene Überprüfungstätigkeit im gesamten Bundesgebiet erfordert vielmehr dezentrale Strukturen.

Die mit einer Realisierung der Vorschläge verbundenen zusätzlichen Aufsichtskosten für den Bund wären erheblich. Auf der anderen Seite sind – wie der Bundesrat selbst feststellt – keine Entlastungen der Länderhaushalte zu erwarten. Da 90 % der Kosten der Aufsichtsämter sowie sämtliche Kosten der Registrierungsstellen von der Wirtschaft getragen werden müssen, würden die Belastungen die Wirtschaft bzw. letztlich – über höhere Prämien und Provisionen – die Verbraucher treffen. Die Gesetzesinitiative steht damit im Gegensatz zum allgemein anerkannten Ziel einer Deregulierung des Rechtsrahmens für die Wirtschaft und einer Stärkung der Selbstverantwortung der Marktteilnehmer.

Anlegerschutz durch 6. KWG-Novelle verbessert

Der Anlegerschutz im Finanzdienstleistungsbereich wurde erst jüngst durch das am 1. Januar 1998 in Kraft getretene Gesetz zur Umsetzung von EG-Richtlinien zur Harmonisierung bank- und wertpapieraufsichtsrechtlicher Vorschriften (6. KWG-Novelle) vom 22. Oktober 1997 (BGBl. I S. 2518) ausgebaut. Damit wurden u.a. die Anlagevermittlung und die Abschlußvermittlung von Finanzinstrumenten einer Bundesaufsicht unterstellt. Finanzinstrumente sind Wertpapiere, Geldmarktinstrumente, Devisen und Derivate. Die Vermittler dieser Finanzinstrumente

haben auch die sog. „Wohlverhaltensregeln“ des Wertpapierhandelsgesetzes zu beachten.

Die KWG-Novelle geht sogar über die Vorschriften der EG-Wertpapierdienstleistungsrichtlinie hinaus und schließt auch den Warendermingeschäftsbereich, ein Schwerpunkt betrügerischer Kapitalmarktgeschäfte in der Vergangenheit, ein. Ein weiterer aktueller Regelungsbedarf wurde nicht gesehen. Er könnte sich allenfalls aus dem Bericht der Bundesregierung über den „Grauen Kapitalmarkt“ ergeben. Ferner sollten die Erfahrungen mit dem neuen Aufsichtsrecht einbezogen werden.

Auch bei anderen Finanzdienstleistungen Verbraucherschutz gewahrt

Auch in anderen Bereichen der Finanzdienstleistungsvermittlung bestehen Regelungen, die ein angemessenes Verbraucherschutzniveau gewährleisten. Auf Kredite ist das Verbraucherkreditgesetz anwendbar, das dem Kunden ein Widerrufsrecht gewährt. Für Anteilscheine einer Kapitalanlagegesellschaft und ausländische Investmentanteile gelten die Vorschriften des Gesetzes über Kapitalanlagegesellschaften sowie die des Auslandinvestmentgesetzes. Bausparverträge sind aufgrund des Gesetzes über Bausparkassen genormt. Beim erstmaligen öffentlichen Anbieten von Wertpapieren besteht eine grundsätzliche Prospektpflicht nach dem Verkaufsprospektgesetz, deren Bedeutung für den Anlegerschutz durch das Dritte Finanzmarktförderungsgesetz weiter verbessert werden soll.

Versicherungsbereich bereits umfassend geregelt

Von einem unkontrollierten oder unreglementierten Markt von Versicherungsprodukten kann nicht die Rede sein. Versicherungsprodukte müssen einer Vielzahl von rechtlichen Vorgaben entsprechen, so daß bereits die Ausgangsthese des Gesetzesentwurfs, Versicherungsvermittler betätigten sich in einem nicht organisierten Markt, unzutreffend ist.

Die Ausübung des Versicherungsgeschäfts bedarf einer Zulassung und unterliegt einer ständigen Kontrolle durch die Aufsichtsbehörden nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG). Auch der Abschluß von Versicherungsverträgen ist in vielfacher Hinsicht reglementiert. Gemäß § 10 a VAG muß der Versicherer den Kunden vor Abschluß des Vertrages schriftlich, übersichtlich und verständlich über seine Rechte und Pflichten und über den wesentlichen Inhalt des Versicherungsvertrages informieren. Dem Kunden müssen bei Antragstellung die Allgemeinen Versicherungsbedingungen ausgehändigt werden. Fehlt dies oder wurde eine Verbraucherinformation unterlassen, hat der Kunde innerhalb von 14 Tagen nach Erhalt der Versicherungsbedingungen ein Widerspruchsrecht. Der Inhalt Allgemeiner Versicherungsbedingungen ist durch § 10 VAG vorgeschrieben und unterliegt der Kontrolle nach dem Gesetz über die Allgemeinen Geschäftsbedingungen. Bei Versicherungsverträgen mit einer Mindestlaufzeit von einem Jahr kann sich der Kunde stets binnen 14 Tagen vom Vertrag lösen; in diesem Fall sind die bereits gezahlten Prämien zurückzuerstatten.

Damit Versicherungsprodukte auch von seriösen Vermittlern vertrieben werden, hat das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen mit Rundschreiben vom 28. März 1994 (R 1/94) die Versicherungsunternehmen angewiesen, vor Beginn der Zusammenarbeit die Zuverlässigkeit und Konkursfreiheit (Leumund) ihrer Geschäftspartner (selbständige und unselbständige Versicherungsvermittler, Mitarbeiter des Versicherungsaußendienstes, Vermittlungsgesellschaft und Versicherungsmakler) zu überprüfen.

Darüber hinaus hat die Rechtsprechung der Zivilgerichte auf den Schutz der Versicherungsnehmer vor unzutreffenden Angaben von Versicherungsvermittlern ein besonderes Augenmerk gerichtet.

Nach der Statistik des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen gaben die Vertragsanbahnung und der Vertragsabschluß den geringsten Anlaß zu Beschwerden. Hierüber beschwerten sich im Jahr 1996 rd. 12 % der Einsender.

3. Entwurf nicht zur Verbesserung des Verbraucherschutzes geeignet

Regelungsansatz fragwürdig

Eine Registrierung kann irreführende Vertriebsmethoden nicht unterbinden und die Beratungsqualität nicht steigern. Der Fachkundenachweis als Voraussetzung für die Registrierung bietet keine Gewähr für die Zuverlässigkeit und Seriosität bei der späteren Vermittlungstätigkeit. Die Schadensfälle auf dem Gebiet des „Grauen Kapitalmarkts“ beruhen in der Regel auf betrügerischem oder anderem unseriösem Verhalten. „Schwarze Schafe“ wird es trotz Registrierungspflicht geben, wie der Bundesrat in seinem Gesetzesentwurf selbst einräumt. Die Löschung aus dem Berufsregister ist ein schwerwiegender Eingriff, da mit ihr ein Tätigkeitsverbot verbunden ist. Sie wird sich daher nur nach sorgfältiger Prüfung und bei schwerwiegenden Verstößen durchsetzen lassen. Das Risiko, die Zulassung sehr schnell zu verlieren, ist folglich gering. Damit entfällt die von dem Entwurf angestrebte Sanktionswirkung.

Staatliche Fachkundeforderungen problematisch

Die Registrierung setzt voraus, daß der Betroffene allgemeine kaufmännische und fachliche Kenntnisse und Fertigkeiten besitzt, die durch einen vom jeweiligen Bundesaufsichtsamt anerkannten Abschluß nachzuweisen sind. Die Einführung von staatlichen Fachkundeforderungen in diesen Bereichen stößt auf wirtschaftspolitische Bedenken. Die Anforderungen können zu einer Verengung des Marktes und auf lange Sicht zu Preissteigerungen führen. Die Vorgaben des Entwurfs sind im übrigen unklar und zu detailliert. Sie lassen eine Vielzahl von Einzelfallentscheidungen und damit einen großen Vollzugsaufwand erwarten. Für die Betroffenen stellen sie erhebliche zeitliche und finanzielle Belastungen dar, die nur berechtigt wären, wenn nachgewiesen wäre, daß Mißstände auf fehlende Fachkunde zurückzuführen sind.

Beratungspflichten zu pauschal – keine sektorale Lösung

Die im Entwurf enthaltenen Beratungs- und Verhaltenspflichten sind insbesondere im Bereich der Versicherungsvermittlung nach Auffassung der Bundesregierung ebenfalls nicht geeignet, das bereits bestehende Verbraucherschutzniveau zu erhöhen. Den verschiedenartigen vertraglichen Beziehungen, die insbesondere zwischen Versicherern, Kunden und Agenten bzw. Maklern bestehen, wird nicht angemessen Rechnung getragen. Die Reichweite der Beratungspflichten muß den Umständen des Einzelfalles, insbesondere dem Auftreten des Vermittlers (z. B. als Einfirmervertreter oder als unabhängiger Experte) und den berechtigten Kundenerwartungen, angepaßt sein. So ist Einfirmervertretern die Auskunft darüber, welches Produkt am Markt das für den Kunden bessere und bedarfsgerechtere ist, oft nicht möglich und zumutbar. Auch ist es inkonsequent, den bloßen Vertretern weitergehende Beratungspflichten aufzuerlegen als den Unternehmen, für die sie tätig werden.

Der bisher von der Rechtsprechung gewährte Schutz bei Beratungsfehlern ist flexibler und angemessener, da die Haftung für Falschankunft für Agenten das Unternehmen trifft und zur Erfüllungshaftung führen kann. Dies entspricht den Interessen der Verbraucher mehr als eine alleinige Haftung des Vermittlers.

Darüber hinaus betreffen die Bestimmungen über die Verhaltenspflichten allgemeine Fragen des Verschuldens bei Vertragsschluß, die sich für eine sektorale gesetzliche Lösung nicht eignen. Der Entwurf enthält Vorschriften, die gesetzessystematisch zum Maklerrecht gehören, das an zentraler Stelle in den §§ 652 ff. BGB geregelt ist, oder im Handelsvertreterrecht anzusiedeln wären. Eine Reform des Maklerrechts hätte dort zu erfolgen und nicht in Einzelvorschriften und Sondergesetzen. Die punktuelle Einführung von überarbeitungsbedürftigen und mit den BGB-Bestimmungen nicht abgestimmten Sondervorschriften führt zu praktischen Schwierigkeiten.

Vielzahl von Wertungswidersprüchen

Der Gesetzesantrag enthält eine Vielzahl von Wertungswidersprüchen und Unklarheiten. Mehrere Register mit unterschiedlichen Regelungen, insbesondere im Hinblick auf die Behandlung von nebenberuflichen Vermittlern und abhängig Beschäftigten, führen im Zusammenspiel mit unklaren Abgrenzungskriterien, vielfältigen Ausnahmemöglichkeiten und Aufsichtszuständigkeiten zu einer unübersichtlichen Gesamtsituation, die für Verbraucher und Vermittler nur schwer verständlich ist. Auch unter dem Aspekt der Gleichbehandlung und damit ebenfalls unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten ist der Gesetzentwurf bedenklich. Beispielhaft sind folgende Regelungen zu nennen:

In das Versicherungsvermittler-Register eingetragene Personen dürfen auch Bausparverträge und Investmentfonds vermitteln, in das Finanzdienstleistungsvermittler-Register eingetragene Personen dürfen auch Versicherungen vermitteln. Die Abgrenzung der beiden Register ist unklar.

Nebenberufliche Versicherungsvermittler sind von der Registrierungsspflicht ausgenommen (Anlehnungsregelung), nebenberufliche Finanzdienstleistungsvermittler hingegen grundsätzlich nicht (Ausnahme wiederum: Bausparvermittler). Trotz Anlehnungsregelung besteht die Gefahr, daß auch die nebenberufliche Tätigkeit von Versicherungsvermittlern weitgehend unterbunden wird, da sie nur unter fachlicher Betreuung eines hauptberuflichen Versicherungsvermittlers tätig sein dürfen. Interessenkonflikte sind hier vorprogrammiert.

Personen, die im Rahmen der Geschäfte eines zugelassenen Kreditinstituts Vermittlungsgeschäfte (auch Versicherungen) erbringen, sind unter Umständen von der Registrierungsspflicht ausgenommen, nicht aber Personen, die im Rahmen der Geschäfte eines zugelassenen Finanzdienstleistungsinstituts Vermittlungsgeschäfte erbringen. Auch für Personen, die im Rahmen der Geschäfte eines zugelassenen Versicherungsunternehmens hauptberuflich Vermittlungsgeschäfte erbringen, gelten grundsätzlich keine Ausnahmen.

Während nach den KWG-Regelungen für Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute sowie nach den VAG-Vorschriften für Versicherungsunternehmen nur die Geschäftsleiter besonderen Anforderungen unterliegen, wird die Aufsicht bei den – hinsichtlich ihres Geschäftsumfangs eher kleineren – Finanzdienstleistungsvermittlern und Versicherungsvermittlern auf eine Vielzahl von Beschäftigten ausgedehnt.

Teilweise bleibt der Entwurf des Bundesrates sogar hinter geltendem Recht zurück:

- Durch die Herausnahme von Dienstleistungen aus dem Anwendungsbereich des § 34 c GewO, wie es der Entwurf des Bundesrates vorsieht, findet z. B. auch die z. T. weitergehende Makler- und Bauträgerverordnung auf die durch diesen Gesetzentwurf erfaßten Vermittler keine Anwendung.
- Unverständlich im Hinblick auf den Gedanken des Anlegerschutzes ist außerdem die Herausnahme von Vermittlern aus dem Anwendungsbereich, die Möglichkeiten zum Abschluß von Verträgen namhaft machen oder den Kontakt zwischen Interessenten und einem Vermittler herstellen (Nachweismakler). Die Nachweismakler fallen z. Z. unter die Erlaubnispflicht des § 34 c GewO. Nach der Konzeption des Gesetzentwurfs unterliegen damit künftig Nachweismakler weder einer Erlaubnispflicht nach § 34 c GewO noch einer Registrierungsspflicht nach dem Gesetzentwurf.

4. Europäische Aspekte

Empfehlung der EG-Kommission über Versicherungsvermittler vom 18. Dezember 1991 ist in Deutschland Rechnung getragen

Der Gesetzesantrag des Bundesrates wird u. a. auch mit der Umsetzung der Empfehlung 92/48/EWG der Kommission vom 18. Dezember 1991 über Versiche-

rungsvermittler (ABl. EG Nr. L 19, S. 32) begründet. Hiernach sollen nur Versicherungsvermittler tätig werden dürfen, die zuverlässig und fachkundig sind, in geordneten Vermögensverhältnissen leben, eine Haftpflichtversicherung abgeschlossen haben und in einem Register eingetragen sind.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß der – unverbindlichen – Empfehlung schon durch die bestehenden Rechtsvorschriften (Auskunft aus dem Gewerbe-/Strafregister, Untersagungen nach § 35 GewO) und freiwilligen Maßnahmen der Versicherungswirtschaft (Ausbildung zum Versicherungsfachmann, Eintragung bei der Auskunftsstelle für den Versicherungsaußendienst AVAD) Rechnung getragen ist. Eine Haftpflichtversicherung dürfte für Versicherungsagenten wegen freiwilliger Freistellungserklärung durch die Versicherungsunternehmen entbehrlich sein. Versicherungsmakler, die im Unterschied zu Agenten nicht als Vertreter eines Unternehmens tätig werden, sondern als Geschäftsbesorger für den Kunden, haften ihren Kunden selbst. Sie sind weitgehend gegen die daraus resultierenden Risiken versichert. Der Bundesverband Deutscher Versicherungs-Makler e.V. läßt nur solche Makler als Mitglieder zu, die eine Haftpflichtversicherung von mindestens 3 Mio. DM abgeschlossen haben. Auch der Versicherungs-Makler-Verband e.V. schreibt seinen Mitgliedern eine Mindesthaftpflichtversicherung vor.

Neue Entwicklungen auf europäischer Ebene

Die Europäische Kommission hat sich in ihrer Mitteilung „Finanzdienstleistungen: das Vertrauen der Verbraucher stärken“ verpflichtet, die bestehenden Regelungen für die Versicherungsvermittler zu überprüfen und ggf. weitere Maßnahmen zu ergreifen

[KOM (97) 309 endg. vom 26. Juni 1997]. Es erscheint zweckmäßig, auch die Ergebnisse dieser Überlegungen in die Entscheidungsfindung einzubeziehen.

5. Beirat beim Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen

Die Wahrung der allgemeinen Belange des Verbraucherschutzes gehört nicht zu den Aufgaben des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen. Das Bundesaufsichtsamt führt die Aufsicht über Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute nach den Vorschriften des Gesetzes über das Kreditwesen durch. Kernbereiche der Aufsicht sind Vorschriften, die die Solvenz, die Liquidität und die ordnungsmäßige Organisation der beaufsichtigten Institute sicherstellen sollen. Es besteht weder ein Anknüpfungspunkt noch die Notwendigkeit für die Einrichtung eines Verbraucherschutzbeirats beim Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, der das Amt bei seiner Aufsichtstätigkeit beraten und Empfehlungen aussprechen kann. Die Interessen der Verbraucher werden ausreichend durch die Verbraucherverbände vertreten.

Da nicht auszuschließen ist, daß Ratschläge und Empfehlungen eines Verbraucherbeirats im Widerspruch zu den im KWG enthaltenen Aufsichtsregeln stehen, könnte der Beirat die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben des Bundesaufsichtsamtes möglicherweise sogar beeinträchtigen. Der Entwurf des Bundesrates läßt offen, ob und in welchem Umfang Ratschläge und Empfehlungen des Beirats vom Bundesaufsichtsamt bei seiner Aufsichtstätigkeit zu berücksichtigen wären. Im Zweifel müßten Gerichte entscheiden, was zu einer erheblichen Rechtssicherheit führen würde.

