

Antwort

der Landesregierung

auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD
– Drucksache 11/2107 vom 21. Juni 1993

Vorsorgender Verbraucherschutz im Europäischen Binnenmarkt: Versicherungen und sonstige Finanzdienstleistungen

Die Große Anfrage hat folgenden Wortlaut:

Wir fragen die Landesregierung:

I.

Situation im Versicherungswesen

1. Auf welche Weise wird mit der Dritten Richtlinie auf dem Gebiet der Versicherungen der Europäische Binnenmarkt harmonisiert und liberalisiert? Welche Arten von Versicherungen werden von der Dritten Richtlinie erfaßt?
2. Wann ist die Dritte Richtlinie in Kraft getreten, bis zu welchem Zeitpunkt muß sie in nationales Recht umgesetzt werden, und welchen Spielraum hat der nationale Gesetzgeber bei der Umsetzung der Richtlinie, im Allgemeininteresse einen Verbraucherschutz auf hohem Niveau durchzusetzen?
3. Welche Aufgaben wird künftig das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen nach Inkrafttreten der europäischen Regelung gegenüber heute haben? In welcher Form wird das BAV künftig Aufgaben des Verbraucherschutzes im Versicherungswesen wahrnehmen können?
4. In welcher Weise ist die Aufsicht über das Versicherungswesen in den anderen Ländern der EG heute bzw. künftig geregelt?
5. In welcher Weise werden Transparenz und Vergleichbarkeit der Angebote bei den Produkten der Versicherungswirtschaft künftig gewährleistet?
6. In welcher Form ist bei Angeboten der Versicherungswirtschaft gegenüber dem Versicherungsnehmer künftig eine Informationspflicht im Sinne einer Produktkennzeichnung vorgesehen?

II.

Situation bei sonstigen Kapitalanlageformen im Privatkundengeschäft

1. In welcher Weise wird über den Bereich der Versicherungen, die von der Dritten Richtlinie erfaßt werden, hinaus wie auch bei Banken und Bausparkassen der Markt für Kapitalanlagen im Privatkundengeschäft auf europäischer Ebene harmonisiert?
2. In welcher Weise werden für den Privatkunden als Kapitalanleger im Binnenmarkt Transparenz und Vergleichsmöglichkeit geschaffen?
3. Inwieweit wird das Vertrags- und Vertriebsrecht bzw. das Verbandsklagerecht der Verbraucherschutzorganisationen harmonisiert?
4. Welches staatliche Kontroll- bzw. Aufsichtsorgan in der Bundesrepublik bzw. den anderen Staaten der EG oder auf europäischer Ebene wird künftig Mißbrauchsaufsicht über Anbieter von Versicherungs- bzw. Finanzdienstleistungen – auch vor dem Hintergrund eines sich ständig weiter verschachtelnden Finanzdienstleistungsangebots – führen, vergleichbar etwa der staatlichen Lebensmittelkontrolle?
5. Wie beurteilt die Landesregierung diese Entwicklung in bezug auf den im Vertrag von Maastricht § 129 a proklamierten „Beitrag zur Erreichung eines hohen Verbraucherschutzniveaus“?
6. Welche Maßnahmen hält die Landesregierung für erforderlich, um die Interessen der Verbraucher an Schutz vor wirtschaftlichem Schaden – insbesondere bezogen auf umfassende Information der Anbieter, kundenorientierte Beratung, Insolvenzschutz und Haftung seitens der Anbieter – zu wahren, und ist sie bereit, über den Bundesrat in diesem Sinne auf die Bundesregierung einzuwirken?

III.

Verbraucherorientierte Beratung

1. Auf welche Weise kann sich gegenwärtig in der Bundesrepublik ein Verbraucher vor Abschluß einer Kapitalanlage anbieterunabhängig – also losgelöst von den Interessen der Anbieter wie Versicherungen, Banken, Bausparkassen – beraten lassen, und wie kann er sich Gewißheit über die Seriosität der Beratung verschaffen?
2. Wie wird diese Frage künftig im Binnenmarkt geregelt sein?
3. Wie beurteilt die Landesregierung die Situation, daß durch die gegenwärtige Regelung hoher Abschlußprovisionen eine Kapitalanlagevermittlung eher anbieterorientiert anstatt verbraucherorientiert verläuft?
4. Trifft es zu, daß ein Finanzberater in Deutschland – anders als in fast allen westeuropäischen Ländern sowie USA und Kanada – seinen Kunden gegenüber nicht offenlegen muß, welche Gesellschaft er vertritt und wie hoch seine Provision ist?
5. Welche fachlichen Qualifikationen können bzw. müssen Makler, Finanzberater, Versicherungsvertreter in Deutschland
 - a) als unternehmensabhängige Einfirmenvertreter
 - b) als unternehmensgebundene Strukturvertreiber
 - c) als unternehmensunabhängige Versicherungsmakler bzw. sogenannte (All-) Finanzberatervorweisen?
6. Trifft es zu, daß prinzipiell jedermann sich gegen eine geringe Gebühr beim örtlichen Gewerbeaufsichtsamt eine Zulassung zum „Vermittler von Finanzdienstleistungen erteilen lassen kann“?

7. Wie beurteilt die Landesregierung die Situation, daß offenbar sehr vielen Sparern und privaten Kapitalanlegern in Deutschland durch Falschberatung ein gravierender Vermögensschaden bei einem geschätzten volkswirtschaftlichen Gesamtschaden in der Höhe von 80 bis 90 Milliarden DM pro Jahr entsteht?
8. Wie ist die Qualifikation und Erlaubnis zur Berufsausübung dieser Berufsgruppe in anderen Ländern der EG geregelt?
9. Welche gesetzlichen Regelungen gibt es in Deutschland bzw. in den anderen EG-Staaten, um Kapitalanlageanbieter/Finanzberater für deren Rat bei Falschberatung haftbar zu machen?
10. Teilt die Landesregierung die Auffassung, daß bei einem sich ständig komplexer entwickelnden Markt im Finanzanlagenbereich eine hohe fachliche und menschliche Qualifikation der Kapitalanlageberater vorausgesetzt werden muß?
11. Ist die Landesregierung bereit, im Interesse der Verbraucher und ihrem Anspruch auf Schutz vor wirtschaftlichem Schaden über den Bundesrat darauf hinzuwirken, daß Ausbildung, Qualifikationsnachweis und der Abschluß einer Berufshaftpflichtversicherung als Voraussetzung der Berufsausübung als Finanzberater gesetzlich geregelt wird?

21. 06. 93

Maurer, Birgit Kipfer, Dieter Stoltz
und Fraktion

Begründung

Schon heute sehen sich Verbraucher, die privates Kapital wertsteigernd anlegen wollen, einem unübersichtlichen und in sich höchst verschachtelten Markt von Finanzdienstleistungen gegenüber. Bis jetzt sorgte das Bundesaufsichtsamt für Versicherungen auf dem Gebiet der Versicherungen für eine gewisse Transparenz und Vergleichbarkeit der Angebote. Mit der Liberalisierung im EG-Binnenmarkt wird das Amt diese Aufgabe verlieren. Gleichzeitig wird der gesamte EG-Raum zum Markt für Versicherungen und sonstige Finanzdienstleistungsanbieter. Dieses wird zwar einerseits zu einem verschärften Wettbewerb und in der Folge zu günstigeren Konditionen für Verbraucher führen, andererseits wird der Markt in erheblichem Ausmaß undurchschaubar. Das Recht der Verbraucher auf Schutz vor wirtschaftlichem Schaden bleibt auf der Strecke.

Erschwerend kommt hinzu, daß sich Verbraucher in Deutschland über die Seriosität und Abhängigkeitsverhältnisse von „Finanz- und Anlageberatern“ kein Bild machen können und auch vor den Folgen von Falschberatung nicht geschützt sind.

Der Wettbewerb auf dem komplexen Markt der Finanzdienstleistungen kann aber nur bei Transparenz und Vergleichbarkeit der Angebote sowie staatlicher Kontrolle, umfassender Information, anbieterunabhängiger und kundenorientierter Beratung sowie kundenfreundlicher Kündigungsfristen und Haftungsverpflichtung auf seiten der Anbieter bzw. deren Vertreter voll funktionieren. Gleichzeitig tragen Regelungen, die einen Verbraucherschutz auf hohem Niveau ermöglichen, dazu bei, das ersparte oder ererbte Vermögen der Verbraucher zu schützen und sie selbst vor existenzbedrohenden Insolvenzen zu bewahren.

Mit Schreiben vom 24. September 1993 Nr. 1 4430.0/39 beantwortet das Wirtschaftsministerium die Große Anfrage namens der Landesregierung wie folgt

I. Situation im Versicherungswesen:

1.

Die Vollendung des Europäischen Binnenmarkts im Versicherungsbereich soll durch die „Dritte Generation“ der Versicherungs-Richtlinien erreicht werden. Im einzelnen handelt es sich dabei um die

- Richtlinie 92/49/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG (Dritte Richtlinie Schadenversicherung) und die

Richtlinie 92/96/EWG des Rates vom 10. November 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 79/267/EWG und 90/619/EWG (Dritte Richtlinie Lebensversicherung).

Nach Umsetzung der Dritten Versicherungsrichtlinien wird der Europäische Versicherungsmarkt durch die beiden folgenden Grundelemente gekennzeichnet sein, die den staatlichen Regelungen und der Versicherungsaufsicht einen verbindlichen Rahmen vorgeben:

A. Herkunftslandprinzip

Nach diesem Prinzip wird die Zulassung für Versicherungsunternehmen nur noch durch das Herkunftsland erteilt. Andere Mitgliedstaaten, in denen das Versicherungsunternehmen über Zweigniederlassungen oder im Dienstleistungsverkehr tätig ist, sind am Entscheidungsprozeß selbst nicht mehr beteiligt. Die Erlaubnis des Herkunftslands zur Aufnahme des Versicherungsbetriebs berechtigt das Unternehmen zur Tätigkeit in der gesamten Gemeinschaft. Die Versicherungsaufsicht üben dabei die Behörden des Herkunftslands aus. Dies bedeutet jedoch nicht, daß sich die Tätigkeit des Versicherungsunternehmens und der Versicherungsaufsicht ausschließlich nach den geltenden Rechtsvorschriften des Sitzlandes bemessen. Zu beachten sind insbesondere Rechtsvorschriften des Allgemeininteresses desjenigen Mitgliedstaats, in dem das Risiko gelegen ist. Für die Durchsetzung dieser Vorschriften ist grundsätzlich ebenfalls die Behörde des Sitzlandes verantwortlich.

B. Mindestharmonisierung

Der für die Bundesrepublik Deutschland einschneidendste Teil der Mindestharmonisierung ist die Aufhebung der seit über 90 Jahren bestehenden Genehmigungspflicht für die Allgemeinen Versicherungsbedingungen (AVB) ab 1. Juli 1994. Damit setzt die Kommission ihre Auffassung durch, daß der „mündige Verbraucher“ unbeeinflußt von Behörden aus einem möglichst vielfältigen Angebot das für ihn Günstigste auswählen kann.

In der Praxis wird dies jedoch nicht zu einer grenzenlosen Freiheit der Versicherungsunternehmen bei der Aufstellung allgemeiner Versicherungsbedingungen führen. Einen gesetzlichen Rahmen werden auch in Zukunft die Vorschriften des nationalen Versicherungsvertragsrechts und das Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGBG) vorgeben. Darüber hinaus besteht nach wie vor die Möglichkeit der nachträglichen Kontrolle der Versicherungsbedingungen durch die Versicherungsaufsichtsbehörden.

Erhebliche Auswirkungen wird auch die Aufhebung der Genehmigungspflicht für Versicherungstarife haben. In der Praxis kann sich dies vor allem bei der Kfz-Haftpflicht und bei der privaten Krankenversicherung auswirken.

Die Dritten Versicherungsrichtlinien enthalten darüber hinaus allgemeine Grundsätze für die Vermögensanlage von Versicherungsgesellschaften und einen - relativ weit gefaßten - Rahmen der möglichen Anlageformen, der in Deutschland vermutlich restriktiv gehandhabt werden wird.

Die für das Land Baden-Württemberg schmerzlichste Harmonisierungsvorschrift der Dritten EG-Schadenversicherungs-Richtlinie ist die in Artikel 3 vorgeschriebene Abschaffung der staatlichen Versicherungsmonopole bis spätestens 1. Juli 1994. Diese Vorschrift hat bekanntlich eine grundlegende Umstrukturierung der bewährten baden-württembergischen Gebäudeversicherung erforderlich gemacht.

Die beiden Dritten Versicherungs-Richtlinien erfassen grundsätzlich sämtliche (private) Direktversicherungen.

2.

Beide Richtlinien sind gemäß Artikel 191 Abs. 2 EWG-Vertrag bereits jeweils 20 Tage nach ihrer Bekanntmachung in Kraft getreten (die Schadenversicherungsrichtlinie am 31. August 1992, die Lebensversicherungsrichtlinie am 29. Dezember 1992). Die Mitgliedstaaten müssen bis zum 31. Dezember 1993 die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften für ihre Umsetzung erlassen und diese spätestens zum 1. Juli 1994 in Kraft setzen.

Wie bereits unter 1. angesprochen, unterliegt das Herkunftslandprinzip insofern Einschränkungen, als nationale Vorschriften des Tätigkeitslandes, die aus Gründen des Allgemeininteresses notwendig sind, beachtet werden müssen. Der nationale Gesetzgeber hat die Möglichkeit, innerhalb des vorgegebenen, unter 1. skizzierten Rahmens insbesondere das Versicherungsaufsichtsgesetz im Sinne des bestmöglichen Verbraucherschutzes zu gestalten. Daneben erlauben es die Richtlinien, nach wie vor nationale Vorschriften (wie beispielsweise das Versicherungsvertragsgesetz, das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) und das AGBG) auf die Versicherungsverträge im Bereich der Massenrisiken anzuwenden. Dadurch besteht die Möglichkeit, einen Teil derjenigen verbraucherschützenden Regelungen, die bisher vom Verordnungsgeber oder der Versicherungsaufsicht im Rahmen der Bedingungs- und Tarifgenehmigung vorgegeben worden sind, durch Aufnahme in diese Gesetze weiterhin verbindlich vorzuschreiben. Es ist beabsichtigt, auf diese Weise im Rahmen der EG-rechtlichen Grenzen auch in Zukunft den größtmöglichen Verbraucherschutz zu gewährleisten.

3.

Die Aufgaben des Bundesaufsichtsamts für das Versicherungswesen (BAV) werden sich auch nach der Umsetzung der Dritten Versicherungsrichtlinien nicht grundlegend ändern. Wie bisher wird es seine Aufgaben im öffentlichen Interesse der Allgemeinheit wahrnehmen. Die bisherigen Voraussetzungen für die Zulassung zum Geschäftsbetrieb der Versicherungsunternehmen durch das BAV und dessen Befugnisse im Rahmen der Finanzaufsicht bleiben im Kern unverändert. Nach wie vor wird das BAV auch zu beurteilen haben, ob die Leiter von Versicherungsunternehmen für ihre Ausgaben ausreichend qualifiziert und geeignet sind. Darüber hinaus die EG-Richtlinien die Zulassung zum Geschäftsbetrieb daran, daß die Aktionäre oder Gesellschafter des Unternehmens eine solide und umsichtige Führung gewährleisten. Die Überwachung dieser Voraussetzungen obliegt zukünftig als zusätzliche Aufgabe ebenfalls den Versicherungsaufsichtsbehörden.

Erheblich verändern wird sich in Zukunft die Tragweite der Zulassung zum Versicherungsbetrieb durch das BAV. Aufgrund dieser Genehmigung wird es den in der Bundesrepublik ansässigen Versicherungsbetrieben möglich sein, in allen Mitgliedstaaten der EG über Niederlassungen oder im Dienstleistungsverkehr ihre Geschäftstätigkeit aufzunehmen. In diesem Zusammenhang wird es zukünftig auch Aufgabe des BAV sein, die Niederlassungen deutscher Versicherungsunternehmen in anderen Mitgliedstaaten der EG zu überwachen. Umgekehrt wird für die deutschen Behörden die Finanzaufsicht über Niederlassungen von Versicherungsunternehmen aus dem EG-Ausland, die diese in der Bundesrepublik Deutschland unterhalten, entfallen.

Im Rahmen der Versicherungsaufsicht wird das BAV auch weiterhin durch örtliche Prüfungen im Haus der Versicherungsunternehmen darüber wachen, daß die Belange der Versicherten gewahrt und die Verpflichtungen der Versicherer erfüllbar bleiben. Nachdem die Vorabkontrolle der Versicherungsprodukte, die Genehmigung der Versicherungsbedingungen und die Tarifgenehmigung, entfallen, wird das BAV sich verstärkt auf die nachträgliche Mißbrauchsaufsicht konzentrieren. Insbesondere bei Eingang von Beschwerden wird das Bedingungs- und Tarifwerk sowie die Geschäftstätigkeit des jeweils betroffenen Versicherungsunternehmens daraufhin überprüft werden, ob die gesetzlichen Vorschriften eingehalten und die Belange der Versicherten ausreichend gewahrt sind. Stellt das BAV eine Verletzung verbindlicher Rechtsvorschriften fest, so wird es auch weiterhin aufgrund des Versicherungsaufsichtsgesetzes befugt sein, alle relevanten Unterlagen des Unternehmens zu prüfen und durch geeignete Maßnahmen den Versicherer zur Einhaltung der Vorschriften zu veranlassen. Wird im Rahmen der Mißbrauchsaufsicht ein derartiger Verstoß bei ausländischen Unternehmen oder deren Niederlassungen festgestellt, so hat das BAV die Aufsichtsbehörde des Herkunftslands des Unternehmens zu informieren, die dann ihrerseits gegen die festgestellten Mißstände in dem ihrer Aufsicht unterstehenden Unternehmen einschreiten wird.

Durch den Wegfall der Vorab-Kontrolle und -Genehmigung wird es dem BAV allerdings in Zukunft nicht mehr möglich sein, wünschenswerte Vorstellungen auch gegen den Widerstand von Versicherungsunternehmen im Rahmen von allgemeinen Anordnungen oder im Rahmen der Verwaltungspraxis durchzusetzen. Ein Eingriff ist nur noch dann möglich, wenn eine konkrete Rechtsverletzung vorliegt.

Soweit die Versicherungsaufsicht nicht in die Zuständigkeit des BAV fällt, gilt für die Aufsicht durch die Länderbehörden Entsprechendes.

4.

Bezüglich der Aufgaben der Versicherungsaufsicht und der Kompetenzen der Aufsichtsbehörden sind derzeit zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten der EG noch erhebliche Unterschiede festzustellen. So besteht zum einen in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich ein System der strengen materiellen Staatsaufsicht. Die Befugnisse der Aufsichtsbehörden reichen weit über die Kontrolle der wirtschaftlichen Verhältnisse der Unternehmen (Solvabilitätskontrolle) hinaus bis zur Einflußnahme auf die Ausgestaltung einzelner Versicherungsprodukte, -bedingungen und -tarife.

Am anderen Ende der Skala besteht in den Niederlanden und insbesondere in Großbritannien die Versicherungsaufsicht ausschließlich in der sogenannten Solvabilitätsaufsicht. Mit anderen Worten sind hier die Aufsichtsbehörden lediglich befugt zu kontrollieren, ob die Versicherungsunternehmen so wirtschaften, daß die Erfüllbarkeit ihrer Verpflichtungen gesichert ist (reine Finanzaufsicht).

In Anbetracht dieser doch erheblichen Unterschiede in der Ausgestaltung der Versicherungsaufsicht erschien eine vollkommene Harmonisierung innerhalb der EG aussichtslos und auch nicht sachgerecht. Nach der Umsetzung insbesondere der Dritten Versicherungsrichtlinien wird zwischen der Finanzaufsicht zum einen und der Rechtsaufsicht zum anderen zu unterscheiden sein.

Die Finanzaufsicht wird aufgrund der Rahmenvorschriften in den Dritten Versicherungsrichtlinien und den flankierenden EG-Regelungen wie etwa der Versicherungsbilanz-Richtlinie, die die Vorschriften über die externe Rechnungslegung der Versicherungsunternehmen regelt, innerhalb der EG relativ einheitlich gehandhabt werden. Es ist davon auszugehen, daß die Versicherungsunternehmen dann in allen Mitgliedstaaten über eine vergleichbare Rechnungslegung verfügen, ihren Aufsichtsbehörden vergleichbare Nachweise und Statistiken vorzulegen haben und auch über eine vergleichbare finanzielle Mindestausstattung (Solvabilität) verfügen werden. Totale Gleichheit wird allerdings auch im Bereich der Finanzaufsicht nicht herrschen.

Unterschiedliche Anforderungen aufgrund nationaler Regelungen sind überall dort möglich, wo, wie etwa im Bereich der Kapitalanlagen, die EG-Vorschriften einen relativ weiten Rahmen vorgeben.

Ob die Versicherungsaufsichtsbehörden auch eine Rechtsaufsicht ausüben werden und mit welchen Kompetenzen sie diesbezüglich ausgestattet sind, bleibt nach wie vor der Entscheidung der Mitgliedstaaten überlassen. Es ist derzeit noch nicht abzusehen, wie die Entwicklung in diesem Bereich verlaufen wird. In der Bundesrepublik Deutschland werden jedenfalls die Aufsichtsbehörden im Rahmen der Rechtsaufsicht insbesondere auch auf die Einhaltung der im Rahmen des „Allgemeininteresses“ erlassenen Vorschriften zu achten haben.

Trotz der Unklarheiten, die wegen der ausstehenden Umsetzung der Dritten Versicherungsrichtlinien derzeit noch bestehen, ist davon auszugehen, daß nach wie vor in einzelnen Mitgliedstaaten wie etwa in der Bundesrepublik Deutschland die Versicherungsaufsichtsbehörden aufgrund weitergehender staatlicher Regelungen über weiterreichende Kompetenzen verfügen werden als in anderen Staaten wie etwa in Großbritannien.

5.

Die Vergleichbarkeit bzw. sogar eine weitgehende Gleichheit von Versicherungsprodukten unterschiedlicher Versicherungsunternehmen wird bisher in der Bundesrepublik Deutschland in erster Linie durch das Erfordernis der Bedingungs- und - teilweise - Tarifgenehmigung gewährleistet. Ein extremes Musterbeispiel hierfür ist der Bereich der Kfz-Versicherung, wo der Versicherungsnehmer davon ausgehen kann, daß er bei allen Unternehmen einen nahezu identischen Schutz erhält. Auswahlkriterium bleiben für den Verbraucher dann nur noch der Preis, der Ruf des Versicherungsunternehmens, die Service-Leistungen des Unternehmens etc.

Nach Umsetzung der Dritten Versicherungsrichtlinien wird eine so weitgehende Vergleichbarkeit von Versicherungsprodukten nicht mehr gegeben sein. Zwar sind in Teilbereichen einzelne Eckwerte - gerade etwa im Bereich der Kfz-Versicherung mit Blick auf den Mindest-Schutz der Unfallopfer - auf EG-Ebene vorgeschrieben, andererseits herrscht jedoch das Prinzip des freien Wettbewerbs. Nach Auffassung der Kommission und des Europäischen Gerichtshofs ist dies gerade gewünscht. Es wird davon ausgegangen, daß größtmöglicher Wettbewerb zu einem verbesserten, umfassenderen Angebot an Versicherungsprodukten mit günstigeren Preisen führt. Aus diesem Angebot könne der „mündige Verbraucher“ in Zukunft die preisgünstigste Versicherung auswählen, die für seinen Bedarf genau paßt.

Unter diesen Umständen ist die Gewährleistung von Transparenz in Zukunft gerade im Versicherungsmarkt für den vorsorgenden Verbraucherschutz ein besonders wichtiger Gesichtspunkt. Eine große Angebotsvielfalt kann nämlich letztlich dazu führen, daß auch ein versierter Verbraucher verwirrt und seine Markttransparenz eingeschränkt wird.

Um dem Verbraucher bei seiner Entscheidung einen Leitfaden an die Hand zu geben, ist der Versicherungswirtschaft die Möglichkeit eröffnet, selbst Standard- und Musterbedingungen, die eine Mindestproduktqualität sichern, zu erarbeiten. Die EG-Kommission hat in diesem Zusammenhang eine Gruppenfreistellungsverordnung ausgearbeitet, die den Versicherungsunternehmen die Verwendung gemeinsamer Muster für allgemeine Versicherungsbedingungen, für Vertragsbedingungen für die Direktversicherung sowie von Modellen zur Darstellung von Überschußbeteiligungen bei längeren Versicherungsverträgen auf unverbindlicher Basis ermöglicht. Nach den der Landesregierung vorliegenden Informationen wird die Versicherungswirtschaft von dieser Möglichkeit Gebrauch machen.

Im Bereich der Lebensversicherung sieht Artikel 31 der Dritten Lebensversicherungs-Richtlinie in Verbindung mit Anhang II einen umfangreichen Katalog von Informationen vor, die dem Versicherungsnehmer das Vertragsangebot vor Abschluß transparent machen sollen. Dazu gehören unter anderem In-

formationen über die Methoden der Gewinnberechnung und Gewinnbeteiligung, die Angabe der Rückkaufwerte und beitragsfreien Leistungen und das Ausmaß, in dem diese Leistungen garantiert sind. In der substitutiven Krankenversicherung beabsichtigt die Bundesregierung, von der in Artikel 54 der Dritten Schadensversicherungs-Richtlinie vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch zu machen und die Vorlagepflicht der allgemeinen und besonderen Vertragsbedingungen vor ihrer Verwendung vorzuschreiben. Dies ersetzt zwar nicht vollständig die bisherige Bedingungs- und Tarifgenehmigung, gibt dem Verbraucher jedoch immerhin die Sicherheit, daß im Bereich der privaten Krankenversicherung nur solche Versicherungsbedingungen verwendet werden, die vom BAV auf ihre Vereinbarkeit mit den geltenden Verbraucherschutzbestimmungen überprüft worden sind.

6.

Es ist beabsichtigt, eine Regelung in das Versicherungsaufsichtsgesetz aufzunehmen, die die Mitteilung der in Anhang II der Dritten Lebensversicherungsrichtlinie genannten Angaben vor Vertragsabschluß für alle Versicherungssparten im Privatkundengeschäft vorschreibt. Neben den bereits unter 5. erwähnten Punkten gehören dazu auch Angaben über das anzuwendende Recht, den Tarif, die Art und gegebenenfalls die Höhe der Versicherungsleistung, die Grundzüge der geltenden Steuerregelung und bei fondsgebundenen Lebensversicherungen die zugrunde liegenden Fonds und die Art der in diesen Fonds enthaltenen Vermögenswerte. Werden Antragsvordrucke verwendet, so sollen die erforderlichen Angaben auf diesen Vordrucken enthalten sein.

II. Situation bei sonstigen Kapitalanlageformen im Privatkundengeschäft

1.

Für den Markt der Kapitalanlagen im Privatkundengeschäft werden im Bereich der Banken und Bausparkassen durch eine Reihe von Harmonisierungsmaßnahmen neue Rahmenbedingungen geschaffen. Die Harmonisierung beschränkt sich dabei auf wesentliche Kernelemente. Im übrigen gilt das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung der jeweiligen einzelstaatlichen Vorschriften insbesondere auch der Zulassungsbedingungen. Die Harmonisierung erstreckt sich vor allem auf den Zugang von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen zum Gemeinsamen Markt, auf das Tätigkeitsfeld dieser Institute und auf den Anleger- und Verbraucherschutz. Kernstück der Harmonisierung im Bankbereich ist die zweite Bankrechtskoordinierungs-Richtlinie. Gemäß dieser Richtlinie können Kreditinstitute (einschl. Bausparkassen) in einem Mitgliedstaat Zweigstellen errichten oder auch direkt vom Herkunftsstaat aus Dienstleistungen erbringen und Finanzprodukte anbieten, ohne dafür eine entsprechende Zulassung im Staatsgebiet des Aufnahmelandes zu benötigen. Durch die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit von Kreditinstituten, die nach Umsetzung in nationales Recht schon ab 1. Januar 1993 in Kraft ist, wird der Markt für Kapitalanlagen im Privatkundengeschäft prinzipiell erweitert. Der Kapitalanleger in der Bundesrepublik Deutschland hatte aufgrund der völligen Liberalisierung des Kapitalverkehrs jedoch auch bisher schon die Möglichkeit, am internationalen Geld- und Kapitalmarkt über die in Deutschland ansässigen Banken Anlagegeschäfte zu tätigen. Im übrigen steht es ihm auch frei, seine Mittel beliebig ins Ausland zu transferieren und sich für die Kapitalanlage ausländischer Banken zu bedienen.

Durch die Wertpapierdienstleistungs-Richtlinie wird die für den Bankbereich geschaffene Regelung auch auf „Wertpapierfirmen“ ausgedehnt. Es handelt sich dabei um Institute vornehmlich angelsächsischer Prägung, die ausschließlich Wertpapiergeschäfte tätigen und in Deutschland bisher weitgehend unbekannt sind. Die Regelung für Wertpapierfirmen wird voraussichtlich ab 1. Januar 1996 in Kraft treten.

2.

Der Kapitalanleger wird auch weiterhin in eigener Verantwortung mit Umsicht und Besonnenheit seine Entscheidungen treffen müssen. Die Harmonisierungsbestrebungen im EG-Binnenmarkt richten sich darauf, einen akzeptablen Standard der finanziellen Sicherheit und der seriösen Geschäftspraktiken zu gewährleisten.

- a) Ein mittelbarer Anlegerschutz wird durch Vorschriften über die Ansammlung ausreichender Eigenmittel bei den Kreditinstituten sowie durch Solvenz- und Liquiditätsregelungen erreicht. Zudem wurden detaillierte Regelungen über die Beaufsichtigung durch Behörden ausgearbeitet. Die Aufsicht soll dabei insbesondere die Solvabilität, die Großkreditvergabe und die internen Kontrollverfahren der Kreditinstitute umfassen. Durch eine EG-Richtlinie, die noch nicht verabschiedet ist, soll die Schaffung wirksamer Einlagensicherungssysteme in allen EG-Ländern sichergestellt werden. Schon vor Inkrafttreten der Richtlinie haben die privaten Bausparkassen reagiert und zusätzliche Einlagensicherungssysteme geschaffen. Die Bausparkasse der Genossenschaftsbanken – die Bausparkasse Schwäbisch-Hall – und die Landesbausparkassen (LBS) sind bereits im genossenschaftlichen Sicherungssystem bzw. im Sparkassen-Sicherungssystem integriert.
- b) Die Richtlinie über Investmentfonds (Organismen der Wertpapieranlage) dient der Erhöhung der Transparenz für den Anleger. Mit ihr werden die Wettbewerbsbedingungen angeglichen. Daneben schafft sie einen einheitlichen Standard für den Anlegerschutz. Dabei sind die Definition der Anlagewerte und die Festlegung der Anlagegrenzen besonders wichtig.

Der Anwendungsbereich der Richtlinie über Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) aus dem Jahr 1985 erstreckte sich zunächst auf offene Investmentfonds, die in amtlich notierten Wertpapieren investieren. Die Richtlinie enthält Bestimmungen über Zulassung, Aufsicht, Struktur, Geschäftstätigkeit und Informationspflicht der Fonds. Auch hier gilt der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung. Ein in seinem Heimatstaat zugelassener Fonds, der den Anforderungen der Richtlinie genügt, kann seine Anteile ohne weitere Zulassung in anderen Mitgliedstaaten vertreiben. Die Umsetzung in nationales Recht erfolgte in Deutschland durch das Investment-Richtliniengesetz von 1990.

In den EG-Gremien wird derzeit eine Änderung der obengenannten Richtlinie beraten, die zum Ziel hat, den Anwendungsbereich auf reine Geldmarktfonds und sog. Dachfonds (Fonds, die in Anteile anderer Fonds investieren) auszuweiten. Die Beratungen sind noch nicht abgeschlossen.

3.

Konkrete Erkenntnisse zur Frage, inwieweit das Vertrags- und Vertriebsrecht außerhalb des Bereichs der oben skizzierten Richtlinien in der EG harmonisiert wird, liegen der Landesregierung nicht vor.

Ein Vorschlag der EG-Kommission aus dem Jahr 1979 für eine Richtlinie zur Harmonisierung des Versicherungsvertragsrechts wird derzeit offensichtlich nicht weiter verfolgt. Darüber hinaus ist lediglich dem zweiten dreijährigen Aktionsplan der EG-Kommission zur Verbraucherpolitik zu entnehmen, daß diese den Themenfeldern „Benutzung von Bankkarten, Transparenz des Angebots auf dem Markt für Hypothekenkredite, Home banking und grenzüberschreitender Zahlungsverkehr“ besondere Aufmerksamkeit schenken will. Zunächst soll in diesem Zusammenhang jedoch nur ein Dialog zwischen Verbrauchern und betroffenen Organisationen gefördert werden, der zu Selbstverpflichtungen der Banken führen soll. Sollten keine verbindlichen Verpflichtungen seitens des Bankensektors bis spätestens Mitte 1994 erzielt werden, so erwägt die Kommission ihrerseits verpflichtende Maßnahmen in den angesprochenen Themenfeldern.

Durch die am 5. April 1993 erlassene Richtlinie des Rats über mißbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen werden alle Mitgliedstaaten verpflichtet, bis

zum 31. Dezember 1994 Rechtsvorschriften zu erlassen, die in etwa zu einem Schutz des Verbrauchers führen, wie er in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund des AGBG seit 1. April 1977 besteht. Die Richtlinie enthält vor allem eine umfangreiche Liste von unzulässigen Klauseln; außerdem müssen die Mitgliedstaaten eine Verbandsklage für Verbraucherschutzverbände oder eine entsprechende Möglichkeit zum Vorgehen gegen mißbräuchliche Klauseln vor einer Verwaltungsbehörde einführen, soweit eine solche Möglichkeit nicht bereits bisher besteht (vgl. § 13 Abs. 2 AGBG).

4.

Die Mißbrauchsaufsicht über Versicherungsunternehmen mit Sitz in der Bundesrepublik Deutschland werden nach Maßgabe der oben dargestellten Umsetzung der EG-Richtlinien im Rahmen des Versicherungsaufsichtsrechts die Versicherungsaufsichtsbehörden der Länder und das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen ausüben.

Für Kreditinstitute und Wertpapierfirmen gilt ebenfalls das Prinzip der Herkunftslandkontrolle. Ähnlich wie im Versicherungsbereich werden danach die Institute und ihre Zweigstellen in den Mitgliedstaaten der EG von den jeweils zuständigen Behörden ihres Heimatstaates beaufsichtigt. Das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen beaufsichtigt also auch die Zweigstellen deutscher Banken in den anderen EG-Mitgliedstaaten. Entsprechend werden die Zweigstellen von Banken aus EG-Mitgliedstaaten in Deutschland von den zuständigen Behörden des Herkunftslands beaufsichtigt.

Eine zentrale Aufsichtsbehörde auf europäischer Ebene existiert nicht und ist auch nicht vorgesehen. Voraussetzung für die Errichtung einer solchen Behörde wäre die vollständige Harmonisierung des Aufsichtsrechts im Bereich der Finanzdienstleistungen gewesen. Hiervon hat die EG-Kommission bewußt Abstand genommen, da sie angesichts der voraussehbaren nationalen Widerstände, mit denen aufgrund der doch gravierenden bestehenden Unterschiede in den nationalen Aufsichtssystemen zu rechnen war, ein Scheitern des gesamten Harmonisierungs- und Liberalisierungsvorhabens im Finanzbereich befürchtete.

5. und 6.

Die Landesregierung begrüßt es, daß die Belange des Verbraucherschutzes auch auf europäischer Ebene Berücksichtigung finden. Die angesprochene Regelung in Artikel 129 a des „Maastrichter Vertrags“ bekräftigt diese Verpflichtung der EG nochmals.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß der Verbraucherschutz im Bereich der Versicherungen und Kapitalanlagen, wie er sich nach erfolgter Umsetzung der EG-Richtlinien darstellen wird, nicht zuletzt das Ergebnis intensiver Diskussionen auf Länder-, Bundes- und EG-Ebene ist. Bei der Ausarbeitung und Verabschiedung der Umsetzungs-Vorschriften hat das Land in den beratenden Gremien und im Rahmen der verfassungsmäßigen Behandlung im Bundesrat sich stets für die Belange des Verbraucherschutzes eingesetzt. Die Landesregierung ist der Auffassung, daß aufgrund der vereinten Bemühungen von Bund und Ländern in dem angesprochenen Bereich ein hohes Niveau des Verbraucherschutzes erhalten bzw. geschaffen werden konnte. Soweit die Umsetzungs-Vorschriften, wie etwa das Versicherungsaufsichtsgesetz, noch im Gesetzgebungsverfahren sind, wird die Landesregierung auch hier im Interesse der Verbraucher handeln. Darüber hinausgehende konkrete Maßnahmen sind nach Auffassung der Landesregierung derzeit nicht erforderlich; sie wird jedoch die weitere Entwicklung mit großer Aufmerksamkeit verfolgen. Sollten nach abgeschlossener Umsetzung der EG-Richtlinien im Verbraucherschutz Schwachstellen erkennbar werden, so wird die Landesregierung unverzüglich geeignete Schritte unternehmen, um – auch über den Bundesrat – auf deren Beseitigung hinzuwirken.

III. Verbraucherorientierte Beratung

1. und 2.

Den Verbraucherorganisationen der Bundesrepublik Deutschland obliegt es, die Verbraucher mit Hilfe staatlicher Zuwendungen objektiv und neutral zu informieren und zu beraten.

Zu nennen sind insbesondere die Stiftung Warentest mit der Monatszeitschrift „Test“, in der auch Bank- und Versicherungsleistungen verglichen und bewertet werden. Ganz gezielt dem Thema Finanzdienstleistungen ist die ebenfalls von dieser Stiftung alle zwei Monate herausgegebene Zeitschrift „Finanztest“ gewidmet, die die Leistungen der Unternehmen vergleicht, auf Gefahren im Kleingedruckten hinweist, den Verbraucher vor zweifelhaften Angeboten schützt und ihm hilft, sich im komplizierten Bereich der Finanzdienstleistungen besser zurechtzufinden.

Außerdem geben die Verbraucherzentralen in den Ländern und die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AgV) als Dachverband der Verbraucherzentralen Broschüren zu speziellen Themen aus dem Bereich der Finanzdienstleistungen heraus, zum Beispiel „Baufinanzierung“, „Nichts verschenken, Verbraucherrecht (nicht nur) für junge Leute - Geld, Kredit, Versicherungen“, „Richtig versichert, viel Geld gespart“.

Informationen, die an eine breite Öffentlichkeit gerichtet sind, können im konkreten Einzelfall oftmals nicht detailliert genug sein. Der Verbraucher hat in einem solchen Fall die Möglichkeit, eine der zirka 250 Beratungsstellen der Verbraucherzentralen in der Bundesrepublik für eine individuelle Beratung aufzusuchen. In Baden-Württemberg stehen ihm hierfür die 28 Beratungsstellen der Verbraucherzentrale Baden-Württemberg e. V. zur Verfügung.

Die Anfragen der Verbraucher bei der Verbraucherzentrale Baden-Württemberg zu Finanzdienstleistungen haben bereits in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Mit der fortschreitenden Realisierung des EG-Binnenmarkts im Geld- und Versicherungsbereich wird sich dieser Trend voraussichtlich fortsetzen. Die Verbraucherzentrale beabsichtigt daher, gemäß der Ausbaukonzeption „Verbraucherberatung 2000“, den Schwerpunkt Finanzdienstleistungen in ihrem Beratungsangebot weiter auszubauen.

Das Wirtschaftsministerium fördert die Verbraucherzentrale Baden-Württemberg institutionell, und zwar 1992 mit 2,6 Millionen DM, 1993 mit 3,237 Millionen DM und 1994 mit 3,477 Millionen DM.

Im Versicherungsbereich wird unternehmensunabhängige Beratung auch zunehmend von unabhängigen Versicherungsberatern und Maklern angeboten. Deren Zahl wird, als Reaktion auf den steigenden Beratungsbedarf, nach Eröffnung des europäischen Versicherungsmarktes mit Sicherheit wachsen. Es ist davon auszugehen, daß sich Makler künftig verstärkt mit der Beratung von Privatkunden befassen werden. Daneben wird nicht zuletzt das BAV bemüht sein, durch seine Öffentlichkeitsarbeit einen Beitrag zur Verbraucheraufklärung zu leisten.

3.

Abschlußprovisionen bzw. Abschlußgebühren sind im Bereich Banken und Bausparkassen vornehmlich beim Abschluß von Bausparverträgen üblich. Die Abschlußgebühr beträgt bei Bausparverträgen in der Regel 1 % der Bausparsumme. Die bisherigen langjährigen Erfahrungen lassen nicht den Schluß zu, daß das Bauspargeschäft deswegen „anbieterorientiert“ verläuft. Besonders niedrige Abschlußgebühren oder -provisionen hätten zudem den Nachteil, daß kleinere Abschlüsse uninteressant würden, was nicht verbraucherfreundlich wäre.

Im Bereich des Wertpapiergeschäfts sind Bearbeitungsgebühren bzw. Maklercourtage üblich, die sich ebenfalls am Wert der Anlage orientieren und dem Kunden separat in Rechnung gestellt werden. Dabei ist in aller Regel davon auszugehen, daß die Summe, die der Kunde anlegen will, nur in geringen

Grenzen nach oben variiert werden kann, so daß auch hier das Gebührensystem wohl kaum zu einer anbieterorientierten Beratung führen wird

Im Versicherungsbereich erhalten alle Vermittler für ihre Tätigkeit Provisionen, die nicht nur die Vergütung für den Vertragsabschluß, sondern auch für die laufende Betreuung der Kunden darstellen. Richtig ist, daß die Provisionen in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der Beratungsqualität stehen. Da die Versicherungsunternehmen wie jedes wirtschaftliche Unternehmen am Ausbau ihrer Marktstellung interessiert sind, ist das System der Provisionen so konstruiert, daß der Vermittler Anreize dafür erhält, den Absatz der Versicherungsprodukte zu fördern. Dabei ist davon auszugehen, daß schon die Versicherungsunternehmen von sich aus großen Wert darauf legen, daß der Kunde letztlich mit dem Produkt, das er einkauft, zufrieden ist. Dieser Aspekt wird im Provisionssystem dahin gehend berücksichtigt, daß etwa im Bereich der Lebensversicherung und der substitutiven Krankenversicherung die Auszahlung der Abschlußprovisionen teilweise über einen längeren Zeitraum (mehrere Jahre) gestreckt wird, obwohl die Abschlußkosten eigentlich bei Vertragsabschluß anfallen. Außerdem unterliegen die dem Vermittler bereits gezahlten Abschlußprovisionen einem Stornovorbehalt; wenn der Kunde in den ersten Jahren den vermittelten Vertrag vorzeitig kündigt, ist die Provision anteilig an das Unternehmen zurückzuerstatten. Im Bereich der Schadenversicherung steht neben der Abschlußprovision die Zahlung einer laufenden Bestandspflege-Provision. Versicherungsvermittler haben also durchaus auch ein wirtschaftliches Interesse daran, durch gute Beratung sich zufriedene Kunden über eine lange Zeit hinweg zu erhalten.

Die Landesregierung geht daher davon aus, daß der Kunde auch bei einem Provisions-System für Finanzberater in den allermeisten Fällen eine gute, fachgerechte und kundenorientierte Beratung erhalten wird.

4.

Vermittelt ein Finanzberater den Abschluß eines Vertrags zwischen dem von ihm vertretenen Unternehmen und seinem Kunden, so erhält dieser spätestens bei der Unterzeichnung der Vertragsurkunde Kenntnis davon, wer sein Vertragspartner ist. Die Informationspflicht bei Abschluß eines Versicherungsvertrags wird nach dem neuen Versicherungsaufsichtsgesetz noch erheblich weitergehen. Dort wird ein umfangreicher Katalog von einzelnen Informationen vorgeschrieben, die der Kunde beim Vertragsabschluß zu erhalten hat. Nach geltendem Recht ist ein Vermittler jedoch nicht gezwungen anzugeben, ob er Ein- oder Mehrfirmenvertreter ist. In der Praxis legen Versicherungsunternehmen schon aus eigenem Interesse Wert darauf, daß Vermittler, die mit ihrer Firma verbunden sind, auch den Kunden gegenüber entsprechend auftreten. Mehrfirmenvertreter weisen oft schon aus eigenem Interesse (zu Werbezwecken) darauf hin, mit welchen Unternehmen sie zusammenarbeiten.

Dem Vermittler ist es nicht vorgeschrieben, dem Kunden offenzulegen, wie hoch seine Provision ist. Etwas anderes gilt selbstverständlich dann, wenn der Vermittler dem Kunden Abschlußgebühren oder Courtage ausdrücklich als zusätzliche Kosten direkt berechnet. Der Landesregierung liegen auch keine Informationen darüber vor, daß derartige Offenlegungsregelungen für Provisionen in anderen Ländern bestehen.

5.

Eine gesetzliche Regelung darüber, welche fachlichen Qualifikation für eine freiberufliche oder angestellte Tätigkeit im Bereich der Finanzberatung und -vermittlung erforderlich ist, gibt es derzeit in der Bundesrepublik Deutschland nicht (siehe auch unter III. 11., III. 8. und III. 6.). Versicherungsunternehmen und Kreditinstitute setzen jedoch grundsätzlich bei den angestellten Mitarbeitern eine fachlich bezogene Ausbildung voraus. Dasselbe gilt im wesentlichen auch für Einfirmenvertreter. Aufgrund der steigenden Anforderungen an spezifische Fachkenntnisse, aufgrund des steigenden Beratungsbedarfs der Kunden und angesichts der zunehmenden Bedeutung der Beratung im Wettbewerb um den Kunden sind jedoch mehr und mehr alle Personen, die im Bereich der

Finanzdienstleistungen tätig sind, gezwungen, ihre fachliche Qualifikation nachzuweisen und ständig zu verbessern.

Bei der Beurteilung dieser „freiwilligen“ Qualifikationsanforderungen muß beachtet werden, daß im Versicherungsbereich in der Bundesrepublik Deutschland der Vertrieb über den selbständigen Versicherungsvertreter und den angestellten Versicherungsaußendienst dominiert, wobei die überwiegende Mehrheit der Versicherungsvertreter mit einem Unternehmen verbunden sind (sog. Einfirmenvertreter). Einen erheblich geringeren Marktanteil (zirka 10%) haben Versicherungsmakler, die bevorzugt im gewerblich-industriellen Geschäft tätig sind. Hinzu kommen die sog. Strukturvertriebe, deren wirtschaftlicher Schwerpunkt im Verkauf von Finanz-Produkten aller Art besteht. Im Bereich der sonstigen Finanzanlagen wird der überwiegende Teil des Privatkundengeschäfts über Kreditinstitute, Bausparkassen etc. abgewickelt, die über qualifiziertes Personal verfügen.

Das Ausbildungsangebot läßt sich derzeit wie folgt umreißen:

Finanzberater – besonders für die Vermögensverwaltung – können fachliche Qualifikationen erwerben durch eine Ausbildung zum Bankkaufmann (kaufmännische Lehre), eine entsprechende Ausbildung an der Berufsakademie sowie durch ein wirtschaftswissenschaftliches Studium an einer Fachhochschule oder Universität. Beschäftigte bei Kreditinstituten können die Fortbildungseinrichtungen der Institutsgruppen (insbesondere Sparkassen, Genossenschaftsbanken und Kreditbanken) nutzen, die gut ausgebaut sind.

Für Versicherungsvermittler gibt es ebenfalls die anerkannten Ausbildungsberufe Versicherungskaufmann/-kauffrau. Darüber hinaus können kaufmännische und fachliche Kenntnisse auch hier durch spezielle Fachhochschul- und Hochschulstudien erworben werden.

Die Versicherungswirtschaft hat darüber hinaus im Jahr 1990 über das Berufsbildungswerk der Deutschen Versicherungswirtschaft (BWV) ein einheitliches Ausbildungsprogramm geschaffen, das mit einer vom Unternehmen unabhängigen Prüfung abschließt. Der Absolvent erwirbt die Qualifikation als Versicherungsfachmann, fachfrau BWV. Dieses einheitliche Ausbildungsprogramm wird ständig erweitert und aktualisiert. Die Initiative der Versicherungswirtschaft ist mittlerweile derartig erfolgreich, daß zirka 95% aller Vermittler von ihr erfaßt werden. Aufgrund der positiven Erfahrungen haben bereits andere EG-Mitgliedstaaten ihr Interesse an diesem Ausbildungsgang bekundet. Auch die angesprochenen Strukturvertriebe haben sich mittlerweile verpflichtet, an dieser Initiative teilzunehmen und ihr Personal durch das BWV-Programm schulen zu lassen.

Auf europäischer Ebene hat die EG-Kommission im Hinblick auf die unbestrittene Bedeutung der beruflichen Qualifikation der beruflichen Versicherungsvermittler eine Empfehlung über Versicherungsvermittler vom 18. Dezember 1991 veröffentlicht. Die Anforderungen dieser Empfehlung werden in der Bundesrepublik Deutschland schon aufgrund des geltenden Rechts und der von der Versicherungswirtschaft getroffenen freiwilligen Vereinbarungen voll erfüllt.

6.

Aufgrund des Grundsatzes der Gewerbefreiheit ist der Betrieb eines Gewerbes jedermann gestattet, soweit nicht durch Gesetz Ausnahmen oder Beschränkungen vorgeschrieben oder zugelassen sind.

a) Die gewerblichen Vermittler von Finanzdienstleistungen werden in Teilbereichen ihrer Tätigkeit durch § 34 c der Gewerbeordnung Beschränkungen unterworfen. So bedarf die Vermittlung von Darlehensverträgen sowie von Verträgen über den Erwerb von Anteilscheinen einer Kapitalgesellschaft, von ausländischen Investmentanteilen, von sonstigen öffentlich angebotenen Vermögensanlagen, die für gemeinsame Rechnung der Anleger verwaltet werden, oder von öffentlich angebotenen Anteilen an einer und von ver-

briefen Forderungen gegen eine Kapitalgesellschaft oder Kommanditgesellschaft der Gewerbeerlaubnis (§ 34 c Abs. 1 Nr. 1 der Gewerbeordnung, Gebühr 200 DM bis 3 000 DM).

Diese Erlaubnis wird von vornherein versagt, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß der Gewerbetreibende die für den Gewerbebetrieb erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt oder in ungeordneten Vermögensverhältnissen lebt (§ 34 c Abs. 2 der Gewerbeordnung).

- b) Für die nicht in § 34 c der Gewerbeordnung genannten Bereiche der Vermittlung von Finanzdienstleistungen sieht die Gewerbeordnung keine Erlaubnispflicht vor, soweit sie als stehendes Gewerbe betrieben wird. In diesem Fall ist nur die Anzeige des Beginns des Gewerbes bei der zuständigen Gemeinde erforderlich (§ 14 der Gewerbeordnung, Gebühr 6 DM bis 60 DM).
- c) Wird jedoch die Vermittlungstätigkeit als Reisegewerbe betrieben, bedarf der Gewerbetreibende gemäß § 55 der Gewerbeordnung grundsätzlich einer Erlaubnis (Reisegewerbekarte), bei der auch die Zuverlässigkeit des Antragstellers geprüft wird (§ 57 der Gewerbeordnung, Gebühr 60 DM bis 1 200 DM).

7.

Geld- bzw. Kapitalanlagen in Aktien, Edelmetallen und Rohstoffen bringen aufgrund der hohen Volatilität der Kurse bzw. Preise einerseits die Chance des Zugewinns, andererseits das Risiko des Verlustes mit sich. Bei Anlagen in ausländischen Währungen kommen die Schwankungen der Devisenkurse hinzu. Die Risiken lassen sich durch eine qualifizierte Beratung zwar einschränken, aber niemals völlig eliminieren. Sie liegen im Wesen solcher Kapitalanlagen. Nach Kenntnis der Landesregierung liegen keine verlässlichen Informationen darüber vor, ob private Vermögensschäden in der genannten Höhe auftreten. Sie wird jedoch in ihren laufenden Gesprächen mit Kreditinstituten und Organisationen des Verbraucherschutzes anregen, daß die Aufklärung der Anleger weiter verbessert wird.

Von einer Falschberatung im eigentlichen Sinn zu unterscheiden sind Geschäfte, die von vornherein in betrügerischer Absicht abgeschlossen werden. Hier muß nach wie vor der Schutz der Verbraucher durch Maßnahmen der Strafverfolgung ergänzt werden.

8.

Qualifikation und Erlaubnis der Finanzberater sind in anderen Ländern der EG unterschiedlich geregelt. Soweit ihre Tätigkeit auch dem Maklerrecht unterworfen wird, werden abweichend vom deutschen Recht für die Berufstätigkeit des Gewerbetreibenden zusätzlich Fachkenntnisse verlangt. Die erforderlichen Fachkenntnisse können durch ein einschlägiges Studium, eine fachbezogene Berufsausbildung oder eine langjährige Ausbildung belegt (England, Frankreich) oder durch eine praktische Erfahrungen auf dem Fachgebiet ergänzende Prüfung (Dänemark, Irland, Luxemburg, Niederlande) nachgewiesen werden.

Im Bereich der sonstigen freien Finanzberater existieren im angelsächsischen Einflußbereich keine formalen Qualifikations- und Erlaubnisvoraussetzungen zur Berufsausübung. Dort wird davon ausgegangen, daß sich die „Qualität“ der Finanzvermittler selbst herauskristallisieren wird. In Kontinentaleuropa sind die formalen Voraussetzungen bezüglich der Qualifikationen im mediterranen Raum am stärksten ausgeprägt.

Speziell für den Versicherungsbereich läßt sich sagen, daß auch in den anderen EG-Mitgliedstaaten die Unternehmen insbesondere bei ihren Außendienstmitarbeitern Wert auf eine fundierte fachliche Ausbildung legen. Neben der betrieblichen Ausbildung existieren auch Ausbildungsmöglichkeiten für selbständige Versicherungsvermittler. So gibt es etwa in Frankreich eine 2jährige Ausbildung von Agenten und Maklern, in den Niederlanden eine Ausbildung zum

Versicherungsmakler, zum Staatlich anerkannten Versicherungsagenten und zum (angestellten) Versicherungsagenten. Eine zusammenfassende Untersuchung zu diesem Thema hat vor einigen Jahren das Institut für Versicherungswirtschaft der Hochschule in St. Gallen/Schweiz erstellt.

9.

§ 45 Börsengesetz sieht bei amtlich notierten Wertpapieren für falsche Angaben in Prospekten eine gesetzliche Haftung für grobes Verschulden vor. Eine Haftung für fehlerhafte Verkaufsprospekte enthalten auch das Gesetz über Kapitalanlagegesellschaften (§ 20), das Auslandsinvestmentgesetz (§ 12) und das Wertpapierverkaufsprospektgesetz (§ 13). Die Rechtsprechung hat unter dem Gesichtspunkt des Verschuldens bei Vertragsschluß darüber hinaus auch in weitergehendem Umfang eine Prospekthaftung angenommen und den Kreis der Verantwortlichen weit gezogen.

Des weiteren haften Anlagevermittler und Anlageberater nach allgemeinen Vertragsgrundsätzen. Die Rechtsprechung nimmt bei Anlagevermittlern in der Regel lediglich einen Vertrag auf Auskunftserteilung an; der Anlagevermittler ist zur wahrheitsgemäßen, richtigen und vollständigen Information über die für den Anlageentschluß wesentlichen Umstände, nicht zu einer Bewertung dieser Umstände verpflichtet. Den Anlageberater treffen darüber hinaus erhöhte Sorgfalts- und Aufklärungspflichten; der Kapitalanleger erwartet von ihm auch fachkundige Beratung (s. im einzelnen v. Heymann, Die neuere Rechtsprechung zur Bankenhaftung bei Kapitalanlagen, NJW 1990, 1137 ff., Wüst, Präventiver und repressiver Rechtsschutz bei Anlegerwerbung und Anlagevermittlung, JZ 1989, 67 ff.).

In Fällen eines Anlagebetrugs ergibt sich eine Haftung nach § 823 Abs. 2 BGB in Verbindung mit §§ 263 und 264 a StGB.

Erkenntnisse über entsprechende Regelungen in den anderen Mitgliedstaaten der EG liegen der Landesregierung nicht vor.

10.

Die Landesregierung teilt die Auffassung, daß Kapitalanlageberater eine hohe fachliche und menschliche Qualifikation aufweisen sollten. Für die Finanzanlageberater, die bei den in Baden-Württemberg ansässigen Banken und Sparkassen tätig sind, ist davon auszugehen, daß diese Voraussetzungen im Regelfall erfüllt sind, zumal in diesem Bereich gut ausgebaute Aus- und Fortbildungseinrichtungen bestehen.

11.

Gesetzliche Regelungen mit dem Ziel der Einführung eines Qualifikationsnachweises und der Verpflichtung zum Abschluß einer Berufshaftpflichtversicherung für Finanzberater unterliegen verfassungsrechtlichen Schranken.

Sie stellen Berufszulassungsregelungen dar, die mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit (Artikel 12 des Grundgesetzes) nur dann vereinbar sind, wenn die durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgestellten Voraussetzungen erfüllt sind. Nach ihr darf die Freiheit der Berufswahl nur dann eingeschränkt werden, soweit der Schutz besonders wichtiger Gemeinschaftsgüter es zwingend erfordert und andere Mittel, die das Grundrecht weniger beeinträchtigen, nicht zur Verfügung stehen.

Der Verbraucherschutz stellt nach Auffassung der Landesregierung ein besonders wichtiges Gemeinschaftsgut dar, das die Beschränkung der Berufsfreiheit von Finanzberatern rechtfertigt.

Die sich damit stellende Frage notwendiger Gesetzesänderungen wird zur Zeit auch auf Anregung von Wirtschaftsverbänden auf Bund-Länder-Ebene diskutiert. Im Rahmen der Sitzung des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerberecht“ am 21./22. Oktober 1993 in Bonn findet eine Verbandsanhörung zu der Forderung nach Einführung von Befähigungsnachweisen für verschiedene Gewerbe, unter anderem für Anlagevermittler und -berater, statt.

Nach Abschluß der Erörterungen auf Referentenebene wird die Landesregierung prüfen, ob und inwieweit eine Bundesratsinitiative zur Einführung von Ausbildungs-, Qualifikations- und Haftungsbestimmungen für Finanzberater die notwendige Unterstützung anderer Bundesländer findet.

Dr. Spöri
Wirtschaftsminister