

Aufsichtsrechtliches Verständnis des Urteils des BVerwG vom 21.04.2021

Stephan Schöps, Referat SRI 3
Finanztechnische Innovationen

Worum ging es?

Sammelverfügung vom 20. September 2013

Beschwerdemanagementfunktion und Beschwerdebearbeitung bei
Versicherungsunternehmen

Aufgehoben (für Kläger) durch VG Urteil vom 20. Juli 2017

Berufung abgewiesen durch VGH Urteil vom 30. April 2020

Revision stattgegeben durch BVerwG Urteil vom 21. April 2021

Ausgangspunkt: Wahrung der Belange der Versicherungsnehmer = Rechtspflicht der Erstversicherer

Bei zutreffender Auslegung haben § 298 Abs. 1 VAG i.V.m. § 294 Abs. 2 Satz 2 VAG, soweit sie sich auf die ausreichende Wahrung der Belange der Versicherten beziehen, die Überwachung der Erfüllung der mit dieser Tatbestandsalternative umschriebenen Rechtspflichten zum Gegenstand (Rn. 17).

Die ausreichende Wahrung der Belange der Versicherten stellt eine Rechtspflicht der Erstversicherungsunternehmen dar. Die darauf bezogene rechtliche Aufsicht stellt die Gesetzmäßigkeit des Handelns der pflichtigen Erstversicherungsunternehmen sicher (Rn 19).

Wortlaut und Systematik der Norm

Einhaltung der Gesetze für den Versicherungsbetrieb und die Wahrung der Belange der Versicherten bei Erstversicherungsunternehmen sind gleichrangige und gleichartige Aufsichtsziele (Rn. 20).

Definition des Missstandsbegriffs in der Befugnisnorm

§ 298 Abs. 1 Satz 2 VAG knüpft an ein bestimmtes Verhalten der Erstversicherungsunternehmen an, so dass sie ihren Geschäftsbetrieb an den Aufsichtszielen auszurichten und die dadurch gezogenen Grenzen einzuhalten haben (Rn. 21). Das Aufsichtsziel der ausreichenden Wahrung der Belange der Versicherungsunternehmen ist mit dem aufsichtsrechtlichen Hauptziel des Schutzes der Versicherungsnehmer identisch (Rn. 2).

Historische und teleologische Gesichtspunkte

Vorrangiges Ziel der Regulierung und Beaufsichtigung nach SII-RL ist ein angemessener Schutz der Versicherungsnehmer und der Anspruchsberechtigten. Die Umsetzung dieses Ziels überlässt Art. 27 SII-RL dem Ermessen der Mitgliedstaaten. Deutschland hat den unionsrechtlichen Vorgaben mit der Normierung des Schutzes der Versicherten als Aufsichtsziel Rechnung getragen (Rn. 23, 24).

Kein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip

Der Regelungsgehalt des Aufsichtsziels Wahrung der Belange der Versicherungsnehmer ist im Rahmen anderer Vorschriften des VAG durch das BVerwG geklärt. Zudem zieht das VAG der Aufsicht weitere Grenzen durch die Ausübung der Aufsicht im öffentlichen Interesse und die Beschränkung auf eine ausreichende Wahrung der Belange der Versicherungsnehmer (Rn. 25 – 29).

Unionsrechtskonformität auch im Hinblick auf Erstversicherungsunternehmen, die im Dienstleistungsverkehr tätig sind

Angesichts der europarechtlich geprägten Zweckbestimmung der Versicherungsaufsicht ist es nicht zu beanstanden, dass die ausreichende Wahrung der Belange der Versicherungsnehmer der Überwachung durch die Aufsichtsbehörde unterstellt ist. Die Wahrung der Belange der Versicherungsnehmer ist nicht nur seit jeher Erlaubnisvoraussetzung für im Inland ansässige Erstversicherer, sondern auch durch bei den im Dienstleistungsverkehr tätigen Erstversicherern während des Geschäftsbetriebs als zentrales Anliegen der Versicherungsaufsicht umgesetzt werden muss (Rn. 31).

Indem die Wahrung der Belange der Versicherungsnehmer vom Gesetzgeber als Rechtspflicht der Erstversicherungsunternehmen ausgestaltet und der Aufsicht der BaFin unterstellt wurde, setzen die § 294 Abs. 2 Satz 2 VAG den Art 34 Abs. 1 SII-RL unionsrechtskonform um (Rn. 32).

Die sich ergebende Einschränkung der Grundfreiheiten der im Dienstleistungsverkehr tätigen Erstversicherungsunternehmen ist zulässig, da im Versicherungssektor zwingende Gründe des Allgemeininteresses für eine solche Beschränkung bestehen. Die Unbestimmtheit des Rechtsbegriffs steht dem nicht entgegen, da die Umsetzung des Unionsrechts auch durch eine generalklauselartige Regelung erfolgen darf, es sei denn, dass das mit der Richtlinie verfolgte Ziel durch diese Regelung nachweislich nicht erreicht wird.
(Rn. 33, 34).

Zentral für das Verständnis von § 294 Abs. 2 Satz 2 VAG ist § 294 Abs. 3 VAG, der den Regelungsgehalt von § 294 Abs. 2 Satz 2 VAG konkretisiert.

Aufgrund des systematischen Zusammenhangs von § 294 Abs. 2 Satz 1 VAG und § 294 Abs. 3 VAG bezieht sich die Rechtsaufsicht nicht nur auf die **aufsichtlichen** und die **das Versicherungsverhältnis betreffenden Vorschriften**, sondern auch auf **alle sonstigen die Versicherten betreffenden Regelungen**.

Das schließt auch Vorschriften ein, die nicht speziell auf den Versicherungsbetrieb bezogen sind, sondern dem **allgemeinen Verbraucherschutz** dienen und dem Aufsichtsziel der ausreichenden Wahrung der Belange der Versicherten zuzuordnen sind (Rn. 20, 27).

Zusammenfassung

Die Belange der Versicherten sind nicht ausreichend gewahrt, wenn schutzwürdige Interessen der Versicherten

- wegen eines Verstoßes gegen/der Nichteinhaltung von aufsichtsrechtlichen oder das Versicherungsverhältnis betreffenden oder sonstigen die Versicherten betreffenden Regelungen des **allgemeinen Verbraucherschutzes** beeinträchtigt werden
- diese Beeinträchtigung unter Berücksichtigung der Gesamtheit der beteiligten Interessen und der Besonderheiten des betreffenden Versicherungszweiges als unangemessen anzusehen ist
- so schwer wiegt, dass ein behördliches Eingreifen gerechtfertigt ist.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

