Verband der Automobilindustrie

Deutsches Kraftfahrzeuggewerbe Zentralverband

Gemeinsame Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gewerbeordnung (GewO)

I. Vorbemerkung

Der Verband der Automobilindustrie e.V. (VDA) vertritt auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene die Interessen der deutschen Automobilindustrie. Als Vertreter der Schlüsselbranche der deutschen Wirtschaft nimmt der VDA seine Verantwortung für rund 620 Mitgliedsunternehmen wahr – 780.000 Menschen sind direkt in der deutschen Automobilindustrie beschäftigt.

Der Zentralverband Deutsches Kraftfahrzeuggewerbe e.V. (ZDK) vertritt die Interessen der über 36.000 angeschlossenen deutschen Automobilhändler und -werkstätten mit über 430.000 Beschäftigten. Die meist mittelständischen Kfz-Betriebe halten die Menschen in unserem Land und unsere Volkswirtschaft mobil – sauber und sicher.

Teil der Automobilindustrie sind darüber hinaus die als Tochtergesellschaften strukturell in die Automobilkonzerne eingegliederten Banken, Leasing- und Versicherungsgesellschaften (automobile Finanzdienstleister), die das Bindeglied zwischen Real- und Finanzwirtschaft sind. Ihr Geschäftsmodell ist einfach und klar strukturiert, trägt zur Förderung des Technologiewandels in der Automobilindustrie bei und sichert die Mobilität Einzelner.

Am 15. August 2025 veröffentlichte das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung der GewO vom 30. Juli 2025. Das BMWE reagiert mit dem Referentenentwurf auf ein EU-Vertragsverletzungsverfahren. Die EU-Kommission verlangt im Rahmen dieses Vertragsverletzungsverfahrens die Streichung der Ausnahme von der Erlaubnispflicht bei der Vermittlung von Restschuldversicherungen (RSV) in Nebentätigkeit nach § 34d Abs. 8 Nr.3 GewO. Der Referentenentwurf geht klar darüber hinaus und schließt auch den Vertrieb der RSV über die Erlaubnis nach § 34d Abs. 6 GewO aus.

II. Zusammenfassung und Anpassungsvorschlag

Die automobile RSV ist seit Jahrzehnten ein wichtiger standardisierter Bestandteil der kundenorientierten und umfassenden Mobilitätsangebote der Automobilhersteller und ihrer Finanzdienstleistungsunternehmen sowie des Autohandels.

VDA und ZDK bewerten den Referentenentwurf äußerst kritisch, da dieser bei Verbraucherinnen und Verbrauchern auf der einen Seite zu Schutzlücken führen wird und für realwirtschaftliche Unternehmen auf der anderen Seite inakzeptable operative Herausforderungen und nicht notwendige bürokratische Belastungen in der Praxis mit sich bringt.

Der Wortlaut des Referentenentwurfs lässt klar erkennen, dass eines der zentralen Ziele des Koalitionsvertrages – die Entbürokratisierung bzw. Deregulierung – nicht berücksichtigt wurde.

Das verfolgte Ziel der Beendigung des EU-Vertragsverletzungsverfahrens ließe sich bereits mit der beabsichtigen Streichung des § 34d Abs. 8 Nr. 3 GewO erreichen. Der zusätzliche Ausschluss des Vertriebs der RSV als produktakzessorische Versicherung durch Versicherungsvermittlerinnen und Versicherungsvermittler mit einer Registrierung nach § 34d Abs. 6 GewO geht über das oben genannte Ziel hinaus. Damit einher geht auch ein verringertes Maß an Verbraucherschutz und der Aufbau unzumutbarer bürokratischer Belastungen für die Automobilwirtschaft, insbesondere für die überwiegend mittelständisch geprägten Kfz-Handelsbetriebe.

Die Anwendung der Erlaubnis nach § 34d Abs. 6 GewO auf die RSV ist unionsrechtskonform und praktikabel. Sie erhöht den Verbraucherschutz durch produktadäquate Schulungspflichten, ohne die Autohäuser mit unnötiger Bürokratie zu belasten.

Vor diesem Hintergrund sollte der Gesetzesentwurf und seine Begründung entsprechend angepasst werden. Um die Erlaubnis nach § 34d Abs. 6 GewO für die RSV nutzbar zu machen, bedarf es der folgenden Klarstellung in der Begründung des Referentenentwurfs:

(i) Die Haupttätigkeit von Autohäusern ist die Vermittlung von Mobilität;

(ii) Die RSV-Vermittlung ergänzt diese Haupttätigkeit.

Mit dieser Klarstellung könnte das Vertragsverletzungsverfahren beendet, der Verbraucherschutz erhöht und die RSV zugunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher erhalten werden. Zudem würde unangemessener Bürokratieaufbau für die Automobilwirtschaft vermieden werden.

III. Bedeutung der automobilen RSV und Auswirkungen des Gesetzesentwurfs

Die automobile RSV ist seit Jahrzehnten ein wichtiger Bestandteil der kundenorientierten und umfassenden Mobilitätsangebote der Hersteller bzw. ihrer automobilen Finanzdienstleister sowie des Autohandels. Zusammen mit den für die Fahrzeugbeschaffung angebotenen spezifischen Finanzierungs- und Leasingangeboten trägt die automobile RSV unmittelbar dazu bei, Verbraucherinnen und Verbrauchern und ihren Familien auch in schwierigen Lebenssituationen (z.B. Arbeitsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit oder Tod) eine kalkulier- und planbare individuelle Mobilität zu ermöglichen.

Die automobile RSV zeichnet sich durch eine hohe Standardisierung (oftmals ohne Gesundheitsprüfung mit altersunabhängigen Beiträgen und sofortigem Versicherungsschutz) aus und stellt den Erhalt der mit einer Fahrzeugbeschaffung erworbenen Mobilität in den Mittelpunkt ihres Leistungsversprechens.

Der vorliegende Gesetzentwurf bedroht nun die automobile RSV durch unzumutbare und nicht notwendige bürokratische Belastungen und führt damit in der Folge zu einer Schutzlücke für die Verbraucherinnen und Verbraucher.

1. Kosten für Weiterbildung / Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Die undifferenzierte Weiterbildungspflicht in einem Umfang von mindestens 15 Stunden pro Jahr pro Verkäuferin oder Verkäufer (2 Arbeitstage) würde neben erheblichen finanziellen und zeitlichen Aufwendungen für die Fortbildung als solche auch hohe Personalkosten erzeugen. Außerdem würde sie die Autohäuser aufgrund ihres eng fokussierten und spezifischen (Versicherungs-) Produktangebotes sowie ihrer Struktur vor eine in der Praxis nicht erfüllbare bürokratische Anforderung stellen. Autohäuser sind zumeist klein- und mittelständische Unternehmen mit einer durchschnittlichen Anzahl von 12 Mitarbeitenden. Vor diesem Hintergrund ist es den Autohäusern nicht zumutbar, dass ihre Verkäuferinnen und Verkäufer jährlich 2 ganze Arbeitstage nicht der Kundenbetreuung und -beratung nachgehen können, weil sie analog zu einem hauptberuflichen Versicherungsvermittler zu Fragen geschult werden müssten, die mit den von ihnen vermittelten Versicherungen rund um die Mobilität in keinem Zusammenhang stehen (z.B. Wohngebäude- und Hausratsversicherungen, Berufsunfähigkeits-, Kranken-, Rentenversicherungen, etc.). Das steht im eindeutigen Widerspruch zu dem von der Bundesregierung verfolgten Ziel des Bürokratieabbaus. Vielmehr handelt es sich um einen gezielten und nicht erforderlichen Bürokratieaufbau bzw. eine nationale Ausgestaltung, die wesentlich über die europarechtlichen Vorgaben hinausgeht.

Entgegen der Argumentation des BMWE entspricht die Annahme, dass durchschnittlich nur eine Verkäuferin oder ein Verkäufer pro Autohaus eine Vollerlaubnis nach § 34d Abs. 1 GewO beantragen müsste, nicht der Realität. Jede Verkäuferin und jeder Verkäufer im Autohaus wird regelmäßig so geschult, dass sie oder er die Kundinnen und Kunden vollumfänglich beraten kann. In diesem Zusammenhang sind die ganzheitlichen (Beratungs-) Prozesse in der Praxis nicht so umstellbar, dass Kundinnen und Kunden nach der Beratung zum Autokauf selbst an einen eigens für den Bereich der Versicherungsvermittlung geschulten Mitarbeitenden im selben Unternehmen weitergeleitet werden. Auch die Erhebungen zeigen, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher sich beim Autokauf ebendiese ganzheitliche Beratung von ihrem persönlichen Ansprechpartner im Autohaus wünschen. Zudem muss berücksichtigt werden, dass die dann geschulten Vollversicherungsvermittler an Krankheits- und Urlaubstagen nicht anwesend sind, so dass pro Kfz-Betrieb mehrere Verkäuferinnen und Verkäufer geschult sein müssten, um einen stabilen Geschäftsbetrieb zu gewährleisten. Gerade bei personellen Engpässen

in Autohäusern ist es jedoch praktisch nicht umsetzbar, eine Sachkundeprüfung und regelmäßige Schulung aller Verkäuferinnen und Verkäufer sicherzustellen. Die vorgesehene Übergangsfrist von einem Jahr ab Inkrafttreten der Gesetzesänderung ist vor dem Hintergrund des zuvor dargestellten Aufwands eventueller Schulungsmaßnamen unrealistisch und unzumutbar.

2. Schutzlücke für Verbraucherinnen und Verbraucher

Vor dem Hintergrund des seit Anfang 2025 geltenden Abschlussverbots bei der RSV und der mit dem Referentenentwurf beabsichtigten Streichung der Erlaubnisfreiheit der RSV (§ 34d Abs. 8 Nr. 3 GewO) droht den Verbraucherinnen und Verbrauchern eine deutliche Schutzlücke. Denn aufgrund dieser mit der RSV-Vermittlung künftig einhergehenden Bürokratisierung ist damit zu rechnen, dass viele Autohäuser zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher auf die Bereitstellung des Absicherungsangebots künftig verzichten müssen – obwohl die automobile RSV und das Beratungsangebot im Autohandel seit Jahrzehnten ohne Anlass zur Kritik existierten. Deshalb bedarf es einer Lösung, damit Verbraucherinnen und Verbraucher eine automobile RSV weiterhin im Autohaus abschließen können, um sich vor Absicherungslücken bei der Finanzierung ihres Fahrzeugs im Falle von Krankheit, Tod oder Arbeitslosigkeit zu schützen. Andernfalls drohen ihnen immense finanzielle Risiken ohne die Möglichkeit, sich hiergegen angemessen im Rahmen eines Autokaufs abzusichern.

IV. EU-Rechtskonforme Umsetzung und Beendigung des Vertragsverletzungsverfahrens

Anders als im Referentenentwurf dargestellt ist, kann die RSV über § 34d Abs. 6 GewO abgebildet werden. Die Voraussetzungen der Versicherungsvertriebsrichtlinie (RL 2016/97/EU / IDD) für die Anwendung des § 34d Abs. 6 GewO sind erfüllt.

1. Produktakzessorietät wegen Verbundgeschäft

Wie in Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 lit. c IDD verlangt, ergänzt die RSV die Haupttätigkeit des Vermittlers. Die RSV ist integraler Bestandteil eines wirtschaftlichen Gesamtpakets, das aus Fahrzeug, Finanzierung oder Leasing und ergänzender Absicherung besteht. Dieses Verbundgeschäft ist in der Praxis der Autohäuser etabliert und wird von Verbraucherinnen und Verbrauchern erwartet. Die RSV wird im Autohaus regelmäßig gemeinsam mit dem Fahrzeug und der Finanzierung oder Leasingoption angeboten und abgeschlossen.

Die EU-Verbraucherkredit-Richtlinie (RL 2023/2225 / VerbKrRL) stuft einen Kaufvertrag bzw. einen Dienstleistungsvertrag und den zu seiner Finanzierung abgeschlossenen Kreditvertrag als verbundene Verträge ein, wenn der Kreditvertrag ausschließlich der Finanzierung des über die Ware / Dienstleistung abgeschlossenen Vertrags dient und beide Verträge objektiv betrachtet eine wirtschaftliche Einheit bilden. Diese liegt beispielsweise dann vor, wenn sich der Kreditgeber für den Abschluss des Kreditvertrags der Mitwirkung des Warenlieferanten / Dienstleistungserbringers bedient (Art. 3 Nr. 20 VerbKrRL). Bei verbundenen Verträgen stehen der Erwerb von Waren / Dienstleistungen mit dem zu diesem Zwecke abgeschlossenen Kreditvertrag in einem gegenseitigen Abhängigkeits- und Ausschlussverhältnis (Erwägungsgrund Nr. 67 VerbKrRL). Übt die Kundin / der Kunde ein Widerrufsrecht über den Warenkaufvertrag aus, ist sie / er auch nicht mehr an den damit verbundenen Kreditvertrag gebunden. Der Richtliniengesetzgeber geht von einer Einheit aus, die nicht aufgespalten werden soll.

Die RSV ergänzt dieses verbundene Mobilitätsangebot, da sie ausschließlich der Sicherung dieses Verbundgeschäfts dient. Sie gehört zum Kern des Mobilitätsangebots und ist nicht nur zivilrechtlich, sondern auch aus Kundensicht Teil des Verbundgeschäfts, da der Anbieter der RSV sich für den Abschluss der RSV der Mitwirkung des Anbieters des Verbundgeschäfts (hier: des Autohauses) bedient. Folglich stehen auch das Verbundgeschäft und die RSV in einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis. Ohne das Verbundgeschäft gäbe es die RSV nicht. Die RSV verliert ihren Bezugspunkt, wenn das Verbundgeschäft beendet wird. Zudem sieht das EU-Recht die RSV als sinnvolle Ergänzung eines Kredits an, um die Rückzahlung des Kredits abzusichern (Erwägungsgrund Nr. 47 VerbKrRL), ist sie doch ein wirksamer Schutz vor Überschuldung; ein wesentliches Ziel der VerbKrRL. Ist das Darlehen aber Bestandteil eines Pakets und damit unionsrechtlich betrachtet eine wirtschaftliche Einheit mit dem durch das Darlehen finanzierten Kaufvertrag, ist die RSV ebenso eine sinnvolle Ergänzung des Mobilitätsangebots, bestehend aus dem Darlehensvertrag sowie dem verbundenen und mit ihm eine wirtschaftliche Einheit bildenden Kaufvertrag.

2. Ergänzung der Haupttätigkeit – Vermittlung von Mobilität

Die Haupttätigkeit von Autohäusern ist nicht der reine Verkauf von Fahrzeugen, sondern die Vermittlung individueller Mobilitätslösungen. Dazu gehören Finanzierung, Leasing und die Absicherung durch die RSV. Bis zu drei Viertel aller Neufahrzeuge werden finanziert oder geleast. Ungefähr ein Drittel der privaten Kundinnen und Kunden, die ihr Fahrzeug finanzieren, schließen eine RSV ab. Die VerbKrRL und die IDD spiegeln diesen Befund:

Mit den verbundenen Geschäften verschränkt die Richtlinie Verträge über den Absatz von Waren / Dienstleistungen mit der hierfür nötigen Finanzierung. Hierdurch werden die Rechtsfolgen der einzelnen Verträge miteinander verbunden, sodass beispielsweise der Widerruf des Kaufvertrags zu dessen Rückabwicklung und der des verbundenen Kreditvertrags führt. Die VerbKrRL erkennt an, dass die RSV Finanzierungslösungen absichern soll und dass die Tätigkeit eines Autohauses über den Fahrzeugverkauf hinausgeht, da sie ebenso aus der Vermittlung eines verbundenen Vertrags und der nötigen Absicherung besteht.

Ferner stellt Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 lit. C IDD hinsichtlich der Frage, ob eine in Nebentätigkeit vermittelte Versicherung die Haupttätigkeit ergänzt, auf den tatsächlichen Lebensvorgang (hier: Abgabe von Automobilen an Kundinnen und Kunden) ab. Wie geschildert erwarten Kundinnen und Kunden von ihren Autohäusern die Vermittlung von Fahrzeugen mit passenden Finanzierungs- und Absicherungslösungen als One-Stop-Shop. Bei tatsächlicher Betrachtung ergänzt die RSV-Vermittlung daher die durch das Autohaus vermittelte individuelle Mobilität. Folglich ist die RSV, wie von Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 lit. c IDD gefordert, eine Ergänzung der Ware (Fahrzeug) oder Dienstleistung (Vermittlung von Finanzierung), die das Autohaus als RSV-Vermittler hauptberuflich anbietet. Für die IDD ist es irrelevant, ob und welche Verträge das Autohaus selbst abschließt. Eine solche rechtlich-formalistische Betrachtungsweise würde dem Wortlaut des Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 lit. c IDD widersprechen, der ausdrücklich auf die hauptberuflich tatsächlich angebotene „Ware oder Dienstleistung“ abstellt, nicht aber auf die hauptberuflich abgeschlossenen Verträge.

Besonders deutlich wird die Vermittlung von Mobilität im Bereich Leasing. Wenn das Fahrzeug nicht verkauft, sondern geleast wird, ist die unmittelbare Mobilitätsverschaffung mittels des vermittelten Leasingvertrages der Kern des Geschäfts. Insbesondere im Bereich der Elektromobilität ist das Leasing die weitüberwiegende Beschaffungsart und damit essenzieller Beschleunigungsfaktor für das gesamtgesellschaftliche Ziel der Transformation der Mobilität.

Die RSV dient ausschließlich der Sicherung dieser Mobilitätsverschaffung. Damit besteht eine wirtschaftliche Einheit zwischen dem Leasingvertrag und der RSV, da sie durch das Autohaus vermittelt werden und die RSV ihren Bezugspunkt verliert, wenn der Leasingvertrag wegfällt.

3. Breite Auslegung durch Europäische Kommission und European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA)

Nach Auffassung der Europäischen Kommission (EU-Kom) und der EIOPA genügt für die Einstufung einer Versicherung als „ergänzende Leistung“ im Sinne des Art. 1 Abs. 3 IDD eine hinreichende zeitliche und tatsächliche Verbindung zwischen der Lieferung der Ware bzw. der Erbringung der Dienstleistung und der Versicherungsabdeckung (EIOPA[1]; EU-Kom[2]).

Eine solche Verbindung liegt bei der RSV vor. Wie bereits ausgeführt sind bis zu drei Viertel aller Neufahrzeuge finanziert oder geleast. Rund ein Drittel der privaten Kundinnen und Kunden, die ihr Fahrzeug finanzieren, schließen eine automobile RSV ab. Die RSV erleichtert nachweislich die Entscheidung für den Fahrzeugerwerb. Laut einer repräsentativen Studie des VDA hat bei 66 % der Nutzerinnen und Nutzer die Existenz der RSV die Kaufentscheidung für ein technologisch aktuelles Fahrzeug positiv beeinflusst.[3] Dadurch sind die Fahrzeuglieferung, Finanzierung und Absicherung eng miteinander verzahnt.

4. Hervorhebung der Hauptberuflichkeit bei Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 lit. c IDD zielt auf Versicherungen wie die RSV ab

Der Begriff der „Ergänzung“ ist in Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 lit. c IDD ebenso auszulegen wie im Rahmen von Art. 1 Abs. 3 IDD. Dass Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 lit. c IDD auf eine Ergänzung der hauptberuflich vermittelten Waren / Dienstleistungen abstellt und Art. 1 Abs. 3 IDD schon die Ergänzung „einer“ Ware / Dienstleistung genügen lässt, ändert hieran nichts.

Hintergrund für die Hervorhebung der Hauptberuflichkeit im Rahmen von Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 lit. c IDD ist das Ziel des EU-Gesetzgebers, den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, die beruflichen Anforderungen und Auskunftspflichten nebenberuflich tätiger Versicherungsvermittler zu modifizieren. Schon die Vorgängerrichtlinie der IDD (RL 2002/92/EG) sah eine entsprechende Möglichkeit vor. Diese wurde insbesondere auch für die RSV-Vermittlung eingefügt. Eine solche Möglichkeit wurde für angemessen erachtet, wenn für eine Versicherungsvermittlung in Nebentätigkeit keine versicherungstechnischen Kenntnisse nötig sind und die Produkte eng mit der Haupttätigkeit verknüpft sind (vgl. Vorschlag EU-Kommission KOM(2000) 511 endg., S. 7), so wie es bei der RSV der Fall ist.

---

[1] EIOPA, Antwort auf Frage 2602 „Ancillary distributor offering complementary goods and services” vom 15.3.2023, abrufbar unter https://www.eiopa.europa.eu/qa-regulation/questions-and-answers-database/2602-ancillary-distributor-offering-complementary-goods-and-services_en.

[2] EU-Kom, Antwort auf Frage 1971 “Products considered complementary to those offered by ancillary intermediaries” vom 14.6.2019, abrufbar unter https://www.eiopa.europa.eu/qa-regulation/questions-and-answers-database/1971-products-considered-complementary-those-offered-ancillary-intermediaries_en.

[3] VDA-Studie "Mit Sicherheit mobil? Bedeutung und Kundenwahrnehmung der automobilen Restschuldversicherung 2022".

5. Fazit

Die Haupttätigkeit von Autohäusern ist die Vermittlung von Mobilität. Die RSV-Vermittlung ergänzt diese Haupttätigkeit. Die Anwendung der Erlaubnis nach § 34d Abs. 6 GewO auf die RSV ist daher unionsrechtskonform und praktikabel. Sie erhöht den Verbraucherschutz durch produktadäquate Schulungspflichten, ohne die Autohäuser mit mehr Bürokratie zu belasten.

Berlin – Bonn, 12. September 2025

Verband der Automobilindustrie e.V.

Behrenstraße 35

10117 Berlin

LobbyregisterNr.: R001243

Zentralverband Deutsches Kraftfahrzeuggewerbe e.V.

Franz-Lohe-Str. 21

53129 Bonn

LobbyregisterNr.: R001246