

STELLUNGNAHME

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der
Deutschen Versicherungswirtschaft
Lobbyregister-Nr. R000774

zum Referentenentwurf
eines Gesetzes zur Änderung der Gewerbeordnung
des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie
vom 15. August 2025 (Az: VIIB3-72205/12)

Inhalt

Zusammenfassung	2
1. Betroffenheit	3
2. Zu Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe b) – Streichung von § 34dAbs. 8 Nr. 3 GewO.....	3
2.1 Richtlinienkonformität	3
2.2 Handlungsoptionen.....	4
3. Zu Artikel 1 Nr. 6 – Einfügung von Art. 156 Abs. 4 GewO.....	7
4. Bestandsschutz und vereinfachtes Erlaubnisverfahren.....	8

Zusammenfassung

Im Oktober 2024 hat die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren wegen Falschumsetzung der IDD gegen Deutschland eingeleitet. Kritisiert werden insbesondere die Ausnahmeregelungen für Versicherungsvermittler in Nebentätigkeit in § 34d Abs. 8 Nrn. 2 und 3 GewO. Mit deren Streichung soll die Einstellung des Vertragsverletzungsverfahrens erreicht werden.

Seit der Einführung der vorstehenden Regelungen zum 22. Mai 2007 im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie über Versicherungsvermittlung (IMD) vertrauen die betroffenen Versicherungsunternehmen und ihre Vertriebspartner auf deren Europarechtskonformität. Durch die nahezu unveränderte Übernahme in das Gesetz zur Umsetzung der IDD im Jahr 2017 wurden sie in ihrem Vertrauen bestätigt.

Die Regelung in § 34d Abs. 8 Nr. 3 GewO kann auch weiterhin als richtlinienkonforme Umsetzung nach Sinn und Zweck von Art. 1 Abs. 3 IDD angesehen werden. Erwägungsgrund 15 der IDD lässt eine solche Auslegung zu.

Im Falle einer Anpassung der Regelung sollte Folgendes berücksichtigen werden:

- Für die Betroffenen sollten angemessene Handlungsoptionen eröffnet werden.
 - Gewerbetreibenden, die lediglich Versicherungen vermitteln, die eine Zusatzleistung zur Lieferung einer Ware oder zur Erbringung einer Dienstleistung darstellen, sollte in § 34d Abs. 6 S. 1 GewO die Möglichkeit zur Befreiung von der Erlaubnispflicht eingeräumt werden.
 - Mehrmarkenhändler sollten als vertraglich gebundene Versicherungsvermittler gemäß § 34d Abs. 7 Nr. 1 GewO registriert werden können, wenn einem Kunden keine konkurrierenden Produkte mehrerer Versicherungsunternehmen angeboten werden.
 - Die Ausnahme von der jährlichen Weiterbildungspflicht über 15 Stunden gemäß § 34d Abs. 9 S. 3 GewO ist nicht auf Vermittler in Nebentätigkeit gemäß Artikel 2 Abs. 1 Nr. 4 IDD zu beschränken.
- Eine Bestandsschutzregelung zur notwendigen Sachkunde und eine Übergangsregelung zur vereinfachten Überprüfung der Zuverlässigkeit und der Vermögensverhältnisse sollten ergänzt werden.
- Der vorgeschlagene Zeitraum von einem Jahr für eine Übergangsfrist ist nicht ausreichend. Angesichts der Vielzahl und Komplexität der Geschäftsbeziehungen und der aufgezeigten eingeschränkten Handlungsoptionen sollte der Zeitraum mindestens 2 Jahre betragen.

1. Betroffenheit

Die Streichung der o. g. Regelungen beträfe die Versicherungsunternehmen als Produktgeber der den Ausnahmen zugrundeliegenden Versicherungen sowie deren – derzeit unter die Ausnahme fallenden – Vertriebspartner.

- Ein Wegfall der Ausnahme gemäß § 34d Abs. 8 Nr. 2 GewO beträfe die Vermittlung von sogenannten Bausparrisikoversicherungen durch Bausparkassen oder von diesen beauftragten Bausparkassenvermittlern (vgl. dazu im Einzelnen die [Gemeinsame Stellungnahme der Bausparkassenverbände](#) vom 30. Oktober 2024, Ziffer I.).
- Vom Wegfall der Ausnahme gemäß § 34d Abs. 8 Nr. 3 GewO wäre vor allem die Vermittlung von automobilen Restschuldversicherungen betroffen. Diese werden von Kfz-Handelsbetrieben direkt mit dem Fahrzeug bzw. der zugehörigen Finanzierungs- oder Leasingmöglichkeit angeboten.
- Vergleichbar betroffen wäre die Absicherung von Zahlungsansprüchen aus dem Verkauf anderer Waren, deren Kaufpreis über einen Darlehens- oder Leasingvertrag finanziert werden kann (z. B. Möbel, Elektrogeräte etc.).
- Betroffen wäre ebenso die Absicherung von Zahlungsverpflichtungen aus Baufinanzierungen über Immobiliardarlehensvermittler gemäß § 34i GewO.

2. Zu Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe b) Streichung von § 34d Abs. 8 Nr. 3 GewO

2.1 Richtlinienkonformität

§ 34d Abs. 8 Nr. 3 GewO kann nach Sinn und Zweck des Art. 1 Abs. 3 IDD als richtlinienkonform angesehen werden. Dabei ist auch der Vertrauenschutz der Betroffenen zu berücksichtigen.

Die Regelung ist zum 22. Mai 2007 durch das Gesetz zur Neuregelung des Versicherungsvermittlerrechts ([BT-Drs. 16/1935](#), S. 20/21) eingeführt worden – zur Umsetzung der Richtlinie über Versicherungsvermittlung (IMD). Im Jahr 2017 ist sie nahezu unverändert in das Gesetz zur Umsetzung der – die IMD ersetzen – IDD übernommen und auch als richtlinienkonform angesehen worden ([BT-Drs. 18/11627](#), S. 36).

Erwägungsgrund 15 der IDD lässt eine solche Auslegung zu. Danach soll die IDD nicht für Personen gelten, die Versicherungsvertrieb als Nebentätigkeit betreiben, wenn die Prämie einen bestimmten Betrag nicht übersteigt und die abgedeckten Risiken begrenzt sind.

Die unter Ziffer 1 aufgeführten Betroffenen vermitteln Versicherungen nicht hauptberuflich bzw. als Hauptgeschäftszweck. Sie vermitteln lediglich bestimmte Versicherungen, die eine Ergänzung zur Lieferung einer Ware bzw. zur Erbringung einer Dienstleistung darstellen. Der Versicherungsschutz ergänzt mindestens mittelbar die Ware oder die Dienstleistung, die die Vermittler hauptberuflich bzw. als Hauptgeschäftszweck anbieten. Dies wird insbesondere bei der Vermittlung automobilier Restschuldversicherungen deutlich, die vielfach im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Fahrzeug bzw. den entsprechenden durch die Kfz-Händler ebenfalls vermittelten Darlehens- und Leasingverträgen angeboten werden. Zwischen dem Versicherungsschutz und der Lieferung einer Ware oder Erbringung einer Dienstleistung durch die Vermittler im Rahmen ihrer Hauptberufstätigkeit besteht daher ein hinreichender zeitlicher und sachlicher Zusammenhang. Die Entscheidung hierüber soll nach Auffassung der EU-Kommission von einer Analyse der Bedingungen der Versicherungsverträge im Lichte der Anwendung nationaler versicherungsvertragsrechtlicher Vorschriften abhängen (vgl. [EIOPA-Q&A 1971](#)). Mit der Ein- und Fortführung der gewerberechtlichen Regelungen in den Jahren 2007 und 2017 hat der deutsche Gesetzgeber diese Entscheidung bereits zweimal getroffen. Darauf vertrauen die betroffenen Versicherungsunternehmen und ihre Vertriebspartner nunmehr seit annähernd 20 Jahren.

2.2 Handlungsoptionen

Für den Fall einer Anpassung in dem vom BMWE vorgeschlagenen Sinne bedarf es jedoch einer praktikablen, sachgerechten und verhältnismäßigen Lösung für alle Betroffenen, die deren Vertrauen auf die annähernd 20 Jahre geltende Rechtsgrundlage hinreichend berücksichtigt.

Die bislang vor allem in der Gesetzesbegründung aufgezeigten Handlungsoptionen werden dem nicht gerecht:

- In der Gesetzesbegründung sollte klargestellt werden, dass
 - Mehrmarkenhändler als vertraglich gebundene Versicherungsvermittler gemäß § 34d Abs. 7 Nr. 1 GewO registriert werden können, wenn einem Kunden keine konkurrierenden Produkte mehrerer Versicherungsunternehmen angeboten werden.
 - die Ausnahme von der jährlichen Weiterbildungspflicht über 15 Stunden gemäß § 34d Abs. 9 S. 3 GewO nicht auf Vermittler in Nebentätigkeit gemäß Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 IDD beschränkt ist.
- Auch für Gewerbetreibende, die lediglich Versicherungen vermitteln, die eine Zusatzleistung zur Lieferung einer Ware oder zur Erbringung einer Dienstleistung darstellen, sollte in § 34d Abs. 6 S. 1 GewO die Möglichkeit zur Befreiung von der Erlaubnispflicht eingeräumt werden.

In Konsequenz der Streichung von § 34d Abs. 8 Nrn. 2 und 3 GewO müssten sich die betroffenen Vermittler jährlich in einem Umfang von 15 Stunden weiterbilden. Die deutschen Versicherer befürworten grundsätzlich, dass sich Versicherungsvermittler weiterbilden. Der Umfang der Weiterbildung muss jedoch angemessen sein im Hinblick auf die ausgeübte Tätigkeit. Dies gilt auch für die hier Betroffenen. Obwohl sie in der Regel nur eine einzelne Produktkategorie mit geringer Komplexität vermitteln, werden an diese Vermittler damit die gleichen Weiterbildungsanforderungen gestellt, wie an solche Vermittler, die ihre Kunden zu einer breiten Produktpalette sämtlicher Versicherungssparten beraten. Ein Großteil der Schulungsinhalte würde damit weit über die notwendigen Kenntnisse hinausgehen, die es für die vermittelten produktakzessorischen Versicherungen braucht. Die zu erwartenden Kosten und der zeitliche Aufwand für die Erfüllung notwendiger Vorgaben zur Berufszulassung müssen in einem angemessenen Verhältnis zu einer möglichen Gewinnerzielung aus dem Gewerbebetrieb stehen. Dies gilt umso mehr, da sich die Vermittlung lediglich auf ein einziges Produkt beschränkt, das weitgehend standardisiert ist (größtenteils ohne Gesundheitsprüfung und mit altersunabhängigen Beiträgen).

- Teilweise können diese überbordenden Schulungsanforderungen durch eine Registrierung als vertraglich gebundener Vermittler gemäß § 34d Abs. 7 GewO abgefangen werden.

Nach der Gesetzesbegründung (Ziffer 4.2, Seite 9) ist die gebundene Vermittlung von Restschuldversicherungen für Autohändler nicht praktikabel, da diese in der Regel mehrere Marken vertreiben und eine Bindung an ein Versicherungsunternehmen damit nicht möglich sei. Zutreffend ist, dass die Händler Kraftfahrzeuge verschiedener Marken verkaufen und dem Kunden dazu Finanzierungs- und Versicherungsprodukte der zur jeweiligen Automarke gehörenden Bank oder Versicherung anbieten. Dieses Geschäftsmodell überwiegt und wird durch die Konzentrationsprozesse im deutschen Automobilhandel weiter zunehmen. Jedoch ist sichergestellt, dass dem jeweiligen Autokäufer immer nur die Restschuldversicherung eines einzigen, nämlich des mit dem Autohersteller verbundenen Versicherungsunternehmens angeboten wird. Ein Angebot mehrerer konkurrierender Produkte ist damit ausgeschlossen. Eine Registrierung als vertraglich gebundener Vermittler gemäß § 34d Abs. 7 Nr. 1 GewO ist damit insbesondere unter dem Verbraucherschutzaspekt eröffnet. Durch § 48 Abs. 2 VAG wird sichergestellt, dass die Haftung übernehmenden Versicherungsunternehmen für eine zur Vermittlung der jeweiligen Versicherung angemessene Qualifikation und Weiterbildung sorgen.

In der Gesetzesbegründung sollte daher klargestellt werden, dass Mehrmarkenhändler als vertraglich gebundene Versicherungsvermittler gemäß § 34d Abs. 7 Nr. 1 GewO registriert werden können, wenn einem Kunden keine konkurrierenden Produkte mehrerer Versicherungsunternehmen

angeboten werden. Das Haftungsdach eines Versicherungsunternehmens bezieht sich dann auf die Vermittlung der eigenen Produkte.

Ebenso klarzustellen ist in diesem Kontext die einschlägige Anwendbarkeit von § 34d Abs. 9 S. 3 GewO. Anders als in der Gesetzesbegründung dargelegt, kann diese Vorschrift nicht nur für Vermittler greifen, die unter die Definition des Vermittlers in Nebentätigkeit gemäß Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 IDD fallen. Auf diese Definition stellt § 34d Abs. 9 S. 3 GewO gerade nicht ab. Vielmehr verlangt der ausdrückliche Wortlaut in bewusster Abkehr zur Definition in der IDD lediglich, dass Versicherungen vermittelt werden, die eine Zusatzleistung zur Lieferung einer Ware oder zur Erbringung einer Dienstleistung darstellen. Eine Anknüpfung an den Hauptgeschäftszweck oder bestimmte Versicherungsprodukte oder ähnliches ist gerade nicht festgeschrieben.

Auch die zuständigen Aufsichtsbehörden [Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und die Industrie- und Handelskammern (IHKn)] sollten dies **vorab** klarstellen (z. B. im gemeinsam mit der DIHK herausgegebenen FAQ-Katalog zur Weiterbildungsverpflichtung), um insoweit Rechtssicherheit zu schaffen.

- Einen weiteren möglichen Ansatz bietet § 34d Abs. 6 GewO: Demnach sollen produktakzessorische Vermittler von der Gewerbeerlaubnispflicht ausgenommen werden. Durch die Formulierung „im Rahmen der Haupttätigkeit“ legen die Aufsichtsbehörden BaFin und DIHK die Norm allerdings eng aus, sodass die Absicherung der Fahrzeugfinanzierung über eine Restschuldversicherung nicht in den Anwendungsbereich fällt. In § 34d Abs. 9 Satz 3 GewO, der Vorgaben zu angemessenen Schulungen macht, hat der deutsche Gesetzgeber aufgrund der IDD-Umsetzung die enge Verbindung zum Hauptzweck bereits fallen lassen. Bei § 34d Abs. 6 GewO hat man mangels damaliger Notwendigkeit auf diese Anpassung verzichtet, sodass die Formulierung dieser Norm immer noch auf der Umsetzung der IMD-Richtlinie ((EU) 2002/92) basiert. Der Gesetzgeber sollte das korrigieren und auch in § 34d Abs. 6 GewO bzgl. der Produktakzessorietät allein auf eine Zusatzleistung zur Lieferung einer Ware oder Dienstleistung abstehen. Mit solch einer Anpassung würde auch der Zielsetzung der IDD entsprochen. Diese erlaubt ausdrücklich, die Anforderungen an Sachkunde und Weiterbildung an die Art der vermittelten Produkte anzupassen (Art. 10 Abs. 2 Unterabs. 5, Erwägungsgrund 17). Die automobile Restschuldversicherung ist ein einfach strukturiertes Produkt, bei welchem die produktspezifische angemessene Vermittlung von Kenntnissen vollkommen ausreicht. Überdies würden die weiteren Zulassungsvoraussetzungen wie Zuverlässigkeit und Vermögensverhältnisse von den auftraggebenden Versicherungsunternehmen bzw. -vermittlern geprüft.

3. Zu Artikel 1 Nr. 6 – Einführung von Art. 156 Abs. 4 GewO

Sollten die in Rede stehenden Ausnahmeregelungen unter Berücksichtigung der aufgezeigten Handlungsoptionen angepasst werden, muss den betroffenen Unternehmen eine **angemessene** Übergangsfrist von **mindestens** einem Jahr ab Inkrafttreten der entsprechenden Gesetzesänderung eingeräumt werden.

Eine Anpassung der in Rede stehenden Regelungen würde zu einem erheblichen Eingriff in die nunmehr seit 2007 etablierten Geschäftsprozesse der betroffenen Vertriebspartner mit mehr als 165.000 Vermittlern bzw. Verkäufern und damit zu einem signifikanten Bürokratieaufbau führen. Daher wäre es in diesem Fall geboten, den betroffenen Unternehmen ausreichend Zeit einzuräumen, um ihre aktuellen Geschäftsbeziehungen den neuen rechtlichen Anforderungen anzupassen. Dies gilt nicht nur für die Vermittler, die bislang von der Gewerbeerlaubnisfreiheit Gebrauch machen konnten, sondern ebenso für die produktgebenden Versicherungsunternehmen. Denn sie dürfen nur mit gewerbsmäßig tätigen Versicherungsvermittlern zusammenarbeiten, die

- im Besitz einer Erlaubnis nach § 34d Abs. 1 GewO sind,
- nach § 34d Abs. 6 GewO von der Erlaubnispflicht befreit sind oder
- nach § 34d Abs. 7 S. 1 Nr. 1 oder Abs. 8 GewO nicht der Erlaubnispflicht unterliegen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass den betroffenen Versicherungsunternehmen eine Vielzahl von potenziell betroffenen Vertriebspartnern gegenübersteht:

- Derzeit arbeiten die privaten und öffentlichen Bausparkassen mit ca. 20.000 Vermittlern im eigenen Außendienst zusammen, bei denen es sich um selbstständige Handelsvertreter nach § 84 Abs. 1 HGB handelt. Hinzu kommt eine Vielzahl von sonstigen Vertriebspartnern (insbesondere Kooperationspartner in Banken bzw. Sparkassen sowie freie Vermittler).
- Ein Großteil der 36.000 deutschen Kfz-Handelsbetriebe vermittelt mit ihren rund 90.000 Verkäuferinnen und Verkäufern automobile Restschuldversicherungen.
- Eine nicht bezifferbare Anzahl von Händlern anderer Branchen vermittelt Restschuldversicherungen zur Absicherung von Zahlungsansprüchen aus dem Verkauf ihrer Waren, deren Kaufpreis über einen Darlehens- oder Leasingvertrag finanziert werden kann (z. B. Möbel, Elektrogeräte etc.).
- Im Bereich der Baufinanzierung sind zum 1. Oktober 2024 allein 57.682 Immobilendarlehenvermittler registriert.

Für alle diese Geschäftsbeziehungen müssten die in Betracht kommenden rechtlichen Handlungsoptionen geprüft, bewertet und umgesetzt werden.

Wie bereits unter Ziffer 2.2 dargelegt, besteht insoweit noch Nachbesserungsbedarf. Erst wenn Klarheit geschaffen ist, können betroffene Versicherungsunternehmen und -vermittler über konkrete Handlungsoptionen beraten und entscheiden.

Sollte es bei der Einschätzung des Gesetzgebers bleiben, dass Vermittler i. S. v. § 34d Abs. 8 Nr. 3 GewO fortan nur mit einer Gewerbeerlaubnis gemäß § 34d Abs. 1 GewO tätig werden können, bedarf es einer Übergangsfrist von mindestens zwei Jahren. Nur so können sich die Betroffenen angemessen vorbereiten, um eine dann notwendige Sachkundeprüfung erfolgreich ablegen zu können. Es sei denn, zur Sachkunde wird eine Bestandschutzregelung eingeführt (vgl. nachfolgend Ziffer 4).

4. Bestandschutz und vereinfachtes Erlaubnisverfahren

Bestandschutzregelungen zur Sachkunde sowie Übergangsregelungen zur Überprüfung von Zuverlässigkeit und Vermögensverhältnissen sollten helfen, möglicherweise erforderliche Neuordnungen der Geschäftsbeziehungen zu vereinfachen.

Da potenziell betroffene Vermittler langjährig auf die Gewerbeerlaubnisfreiheit gemäß § 34d Abs. 9 Nrn. 2 und 3 GewO a. F. bzw. in § 34d Abs. 8 Nrn. 2 und 3 GewO vertrauen konnten, sollten zudem Bestandschutzregelungen in Bezug auf die notwendige Sachkunde geschaffen werden. Diese können sich orientieren an § 2 Abs. 3 VersVermV und den §§ 156 Abs. 2, 157 Abs. 3 und 160 Abs. 3 GewO.

Darüber hinaus sollte eine Übergangsregelung vorsehen, dass eine Überprüfung der Zuverlässigkeit und der Vermögensverhältnisse entbehrlich ist, wenn der Vermittler diese Voraussetzungen, z. B. durch eine Erlaubnisurkunde nach §§ 34c ff. GewO, nachweisen kann. Entsprechende Regelungen finden sich etwa in § 156 Abs. 2 GewO oder § 160 Abs. 3 GewO.

Berlin, September 2025