

Entwurf

G e s e t z

zur Neufassung des Niedersächsischen Versicherungsaufsichtsgesetzes und zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die Versorgung der Steuerberater und Steuerbevollmächtigten

Artikel 1

Niedersächsisches Versicherungsaufsichtsgesetz (NVAG)

§ 1

Regelungsgegenstand

¹Dieses Gesetz regelt

1. ergänzend zum Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) die Versicherungsaufsicht
 - a) über die nach Landesrecht errichteten und der Versicherungsaufsicht des Landes unterliegenden öffentlich-rechtlichen Versicherungsunternehmen und
 - b) über die privaten Versicherungsunternehmen von geringerer wirtschaftlicher Bedeutung gemäß § 321 Abs. 1 VAG

und

2. die Versicherungsaufsicht über die berufsständischen Versorgungswerke.

²Es gilt nicht für die nach Landesrecht errichteten und anderweitiger Landesaufsicht unterliegenden öffentlich-rechtlichen oder kirchlichen Versorgungskassen, soweit sie Versorgungs- oder Beihilfeleistungen zum Gegenstand haben.

§ 2

Zuständigkeit

(1) Die Versicherungsaufsicht nach diesem Gesetz führt das jeweils zuständige Ministerium (Aufsichtsbehörde).

(2) ¹Soweit die Versicherungsaufsicht über private Versicherungsunternehmen von geringerer wirtschaftlicher Bedeutung nach § 321 Abs. 1 VAG der zuständigen Landesaufsichtsbehörde übertragen ist, sind die Landkreise und die kreisfreien Städte sowie die großen selbständigen Städte und die selbständigen Gemeinden zuständig. ²Sie erfüllen diese Aufgabe im übertragenen Wirkungskreis. ³Örtlich zuständig ist die Kommune, in deren Bezirk das Unternehmen seinen Sitz hat.

§ 3

Sonderregelungen für nach Landesrecht errichtete, der Versicherungsaufsicht des Landes unterliegende öffentlich-rechtliche Versicherungsunternehmen

(1) Soweit nach Landesrecht errichtete und der Versicherungsaufsicht des Landes unterliegende öffentlich-rechtliche Versicherungsunternehmen des öffentlichen Dienstes oder der Kirchen, die ausschließlich die Alters-, Invaliditäts- oder Hinterbliebenenversorgung zum Gegenstand haben, im Wege der freiwilligen Versicherung Leistungen der Altersvorsorge anbieten, findet § 2 Abs. 1 Satz 3 VAG keine Anwendung.

(2) Für nach Landesrecht errichtete und der Landesaufsicht unterliegende öffentlich-rechtliche Versicherungsunternehmen, die am Wettbewerb teilnehmen, gelten die §§ 36 und 37 VAG über die Anzeige des Abschlussprüfers und die Vorlagen bei der Aufsichtsbehörde.

§ 4

Versicherungsaufsicht über berufsständische Versorgungswerke

(1) Die berufsständischen Versorgungswerke unterliegen der Versicherungsaufsicht nach den Absätzen 2 bis 5 und den durch Verordnung nach Absatz 10 getroffenen Regelungen.

(2) ¹Die Versorgungswerke bedürfen einer Satzung und eines Geschäftsplans, der einen technischen Geschäftsplan einschließt. ²Die Satzung und der technische Geschäftsplan sowie deren Änderung bedürfen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. ³Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die durch Verordnung nach Absatz 10 Nrn. 2 und 3 geregelten Anforderungen erfüllt sind.

(3) ¹Die Versorgungswerke dürfen ihren Geschäftsbetrieb nur mit Erlaubnis der Aufsichtsbehörde aufnehmen. ²Die Erlaubnis ist zu erteilen, wenn die Genehmigungen nach Absatz 2 Satz 2 vorliegen, auch der über den technischen Geschäftsplan hinausgehende Geschäftsplan den durch Verordnung nach Absatz 10 Nrn. 2 und 3 geregelten Anforderungen entspricht und die durch Verordnung nach Absatz 10 Nr. 1 geregelten weiteren Voraussetzungen erfüllt sind.

(4) ¹Die Versorgungswerke haben einen Jahresabschluss und einen Lagebericht nach den Vorschriften des Zweiten Unterabschnitts des Vierten Abschnitts in Verbindung mit den Vorschriften des Ersten und Zweiten Abschnitts des Dritten Buchs des Handelsgesetzbuchs zu erstellen und prüfen zu lassen. ²§ 253 Abs. 5 Satz 1 sowie die §§ 341 i, 341 j und 341 l des Handelsgesetzbuchs sind nicht anzuwenden.

(5) ¹Die Aufsichtsbehörde überwacht, ob der Geschäftsbetrieb ordnungsgemäß ist. ²Der Geschäftsbetrieb ist ordnungsgemäß, wenn er

1. die durch Verordnung nach Absatz 10 Nrn. 4 und 5 geregelten Anforderungen an den Geschäftsbetrieb erfüllt,
2. den Geschäftsplan beachtet,
3. die Regelungen der Satzung beachtet, die nach Absatz 10 Nr. 3 getroffen sind, und
4. die durch Verordnung nach Absatz 10 Nr. 6 geregelten Pflichten erfüllt.

³Ziel der Versicherungsaufsicht ist es, im öffentlichen Interesse sicherzustellen, dass die Belange der Mitglieder der Versorgungswerke und der weiteren Leistungsberechtigten gewahrt werden.

(6) ¹Zur Durchführung der Versicherungsaufsicht ist die Aufsichtsbehörde befugt,

1. von den Versorgungswerken Auskünfte in allen Geschäftsangelegenheiten sowie Vorlage oder Übersendung aller Geschäftsunterlagen zu verlangen,
2. auch ohne besonderen Anlass in den Geschäftsräumen der Versorgungswerke Prüfungen des Geschäftsbetriebs vorzunehmen oder durch fachkundige Dritte vornehmen zu lassen,
3. Prüfungen auch so vorzunehmen, dass sie an einer von dem Versorgungswerk nach § 341 k des Handelsgesetzbuchs veranlassenen Prüfung teilnimmt und selbst die Feststellungen trifft, die sie für nötig hält, und
4. an den Sitzungen der Organe des Versorgungswerks teilzunehmen.

²Prüfungen nach Satz 1 Nr. 2 sind rechtzeitig anzukündigen; die Ankündigung kann unterbleiben, wenn durch sie der Prüfungszweck gefährdet würde. ³Der Vertreterin oder dem Vertreter der Aufsichtsbehörde ist in den Sitzungen nach Satz 1 Nr. 4 auf Verlangen das Wort zu erteilen.

(7) ¹Die Aufsichtsbehörde kann gegenüber den Versorgungswerken alle Maßnahmen ergreifen, die geeignet und erforderlich sind, um Missstände zu vermeiden oder zu beseitigen. ²Zu den Maßnahmen gehört auch, in entsprechender Anwendung des § 307 VAG eine Sonderbeauftragte oder einen Sonderbeauftragten einzusetzen. ³Ein Missstand liegt vor, wenn der Geschäftsbetrieb ohne Erlaubnis nach Absatz 2 oder nicht ordnungsgemäß im Sinne des Absatzes 5 Satz 2 geführt wird oder dem in Absatz 5 Satz 3 genannten Ziel zuwider läuft.

(8) Die Aufsichtsbehörde kann zur Durchführung der Versicherungsaufsicht Maßnahmen nach den Absätzen 6 und 7 auch gegenüber denjenigen treffen, auf die Funktionen oder Tätigkeiten ausgegliedert sind.

(9) Die Anfechtungsklage gegen Maßnahmen der Aufsichtsbehörde hat keine aufschiebende Wirkung.

(10) Das für die Versicherungsaufsicht zuständige Ministerium wird ermächtigt, durch Verordnung zu regeln

1. weitere Voraussetzungen für die Erteilung der Erlaubnis nach Absatz 2 Satz 1,
2. Anforderungen an den Geschäftsplan einschließlich des technischen Geschäftsplans des Versorgungswerks,
3. Anforderungen an die Satzung für das Versorgungswerk,
4. Grundlagen des Geschäftsbetriebs des Versorgungswerks einschließlich der Qualifikation von Leitungspersonal,
5. Einzelheiten des Geschäftsbetriebs des Versorgungswerks im Hinblick auf
 - a) die Kapitalausstattung und die Risikovorsorge,
 - b) die Erstellung versicherungsmathematischer Gutachten,
 - c) die Vermögensanlage,
 - d) die Rechnungslegung,
 - e) den Inhalt und den Umfang der Berichterstattung,

- f) die Jahresabschlussprüfung und die Bestellung der Abschlussprüferinnen und Abschlussprüfer
6. weitere Einzelheiten zum Jahresabschluss und zum Lagebericht und
7. Mitteilungs-, Anzeige- und Nachweispflichten gegenüber der Aufsichtsbehörde.

(11) ¹Die bei der Aufsichtsbehörde beschäftigten oder von ihr beauftragten Personen dürfen bei ihrer Tätigkeit erhaltene vertrauliche Informationen, insbesondere Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, nicht weitergeben. ²Die Verschwiegenheitspflicht gilt nicht für die Weitergabe von Informationen in zusammengefasster oder allgemeiner Form, die einzelne Versorgungswerke nicht erkennen lässt, und nicht für den zur Durchführung der Versicherungsaufsicht erforderlichen Informationsaustausch innerhalb der Aufsichtsbehörde und mit anderen Behörden oder Beauftragten.

§ 5

Kosten

(1) Die Kosten, die dem Land für die Durchführung der Versicherungsaufsicht entstehen, sind von den Versicherungsunternehmen und Versorgungswerken durch die Entrichtung von Gebühren und Auslagen nach näherer Maßgabe der Absätze 2 und 3 zu tragen.

(2) ¹Die von den Versicherungsunternehmen und Versorgungswerken zu tragenden Gebühren sollen neun Zehntel der nach Abzug der Auslagen verbleibenden jährlichen Kosten nach Absatz 1 decken. ²Die Höhe der Gebühr des einzelnen Versicherungsunternehmens oder Versorgungswerks bemisst sich nach seinem Anteil an den Versicherungsentgelten aller beaufsichtigten Versicherungsunternehmen und Versorgungswerke; dies gilt auch, wenn das Versicherungsunternehmen oder Versorgungswerk zugleich der Rechtsaufsicht durch eine andere Landesbehörde unterliegt. ³Die Gebühr des einzelnen Versicherungsunternehmens oder Versorgungswerks darf ein Tausendstel der nach Abzug der zurückgewährten Überschüsse oder Gewinnanteile verbleibenden jährlichen Einnahmen des Versicherungsunternehmens oder Versorgungswerks aus Bruttoprämien, Beiträgen, Vor- und Nachschüssen sowie Umlagen für Versicherungen (Versicherungsentgelte) nicht überschreiten. ⁴Die Aufsichtsbehörde setzt die Gebühren nachträglich jährlich fest und fügt eine Berechnung der Kostenaufteilung bei.

(3) Zieht die Aufsichtsbehörde Abschlussprüferinnen, Abschlussprüfer, Wirtschaftsprüferinnen, Wirtschaftsprüfer, Versicherungsmathematikerinnen, Versicherungsmathematiker, eine Sonderbeauftragte oder einen Sonderbeauftragten hinzu, so hat das jeweilige Versicherungsunternehmen oder Versorgungswerk die dadurch entstehenden Kosten als Auslagen zu erstatten.

Artikel 2

Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die Versorgung der Steuerberater und Steuerbevollmächtigten

Dem § 5 des Niedersächsischen Gesetzes über die Versorgung der Steuerberater und Steuerbevollmächtigten vom 20. Dezember 1999 (Nds. GVBl. S. 436), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Dezember 2010 (Nds. GVBl. S. 557), wird der folgende Absatz 3 angefügt:

„(3) Die Mitglieder des Vorstands sind ehrenamtlich tätig.“

Artikel 3

Inkrafttreten

(1) ¹Dieses Gesetzes tritt am 1. Juli 2019 in Kraft. ²Abweichend von Satz 1 treten Artikel 1 § 4 Abs. 10 und Artikel 2 am Tag nach der Verkündung dieses Gesetzes in Kraft.

(2) Das Niedersächsische Versicherungsaufsichtsgesetz vom 28. März 1990 (Nds. GVBl. S. 125), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. Dezember 2010 (Nds. GVBl. S. 557), tritt mit Ablauf des 30. Juni 2019 außer Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Anlass und Ziel des Gesetzes

Artikel 1 – Neufassung des Niedersächsischen Versicherungsaufsichtsgesetzes

Das geltende Niedersächsische Versicherungsaufsichtsgesetz (NVAG) enthält zunächst Zuständigkeitsregelungen für die Aufsicht über die niedersächsischen Versicherungen, die nicht der Bundesaufsicht unterliegen, sowie über die nach Landesrecht errichteten Versorgungswerke der freien Berufe. Darüber hinaus enthält es Bestimmungen, die im Versicherungsaufsichtsgesetz (des Bundes) – VAG – zugelassene landesrechtliche Abweichungs- und Regelungsbefugnisse ausfüllen. Außerdem sind in ihm die für die Aufsicht über die Versorgungswerke notwendigen materiellen Regelungen festgelegt. Zu diesem Zweck verweist es in wesentlichen Teilen auf Bestimmungen des Versicherungsaufsichtsgesetzes.

Das Versicherungsaufsichtsgesetz ist jedoch zum 1. Januar 2016 neu gefasst und dabei vollständig umstrukturiert worden. Die Verweise des bisher geltenden Niedersächsischen Versicherungsaufsichtsgesetzes auf das Versicherungsaufsichtsgesetz laufen fehl, wenn man sie auf dessen jetzt geltende Fassung bezieht. Damit zum Verständnis der Regelungen des Niedersächsischen Versicherungsaufsichtsgesetzes nicht dauerhaft auf eine langfristig nicht mehr greifbare Fassung des Versicherungsaufsichtsgesetzes zurückgegriffen werden muss, wird das Niedersächsische Versicherungsaufsichtsgesetz neu gefasst.

Da hinsichtlich der Versicherungsaufsicht die materiellen Regelungen im Wesentlichen durch das Versicherungsaufsichtsgesetz vorgegeben sind und im Landesrecht vor allem Zuständigkeitsregelungen zu treffen sind, in diesem Bereich sachlich aber kein Änderungsbedarf besteht, werden die diesen Bereich betreffenden Regelungen des Niedersächsischen Versicherungsaufsichtsgesetzes (alt) inhaltlich unverändert in die Neufassung übernommen.

Die bisherigen Bezugnahmen auf das Versicherungsaufsichtsgesetz betreffen im Wesentlichen die nach Landesrecht zu regelnde Aufsicht über die aufgrund Landesrechts errichteten Versorgungswerke. Um in diesem Bereich zukünftig nicht jede Änderung des Bundesrechts nachvollziehen zu müssen, wird von dem System des Verweises auf das Versicherungsaufsichtsgesetz auf ein System überwiegend eigenständiger Regelungen im Landesrecht übergegangen. Vorbild für ein solches System ist die entsprechende Regelung für die Versicherungsaufsicht und die Aufsicht über Versorgungswerke in Nordrhein-Westfalen. Da außerdem ein umfangreicher Teil der aufsichtlichen Detailanforderungen an die Versorgungswerke häufigen Wandlungen unterliegt, werden nur die Grundsätze dieser Aufsicht im Niedersächsischen Versicherungsaufsichtsgesetz geregelt, während Details in eine vom Ministerium zu erlassende Verordnung überführt werden.

Artikel 2 – Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die Versorgung der Steuerberater und Steuerbevollmächtigten (StBerVG)

In Reaktion auf die neue Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs (BFH) zur „Ehrenamtlichkeit“, einer Tätigkeit im Sinne des § 4 Nr. 26 des Umsatzsteuergesetzes (UStG), wird dem § 5 StBerVG ein neuer Absatz 3 angefügt, der die Ehrenamtlichkeit des Einsatzes der Mitglieder des Vorstandes des Steuerberaterversorgungswerks erstmals formell-gesetzlich regelt. Die Möglichkeit, für den ehrenamtlichen Einsatz eine angemessene Aufwandsentschädigung und Kostenerstattung zu erhalten, bleibt unberührt.

§ 4 Nr. 26 a UStG gewährt eine Befreiung von der Umsatzsteuerpflicht, wenn eine ehrenamtliche Tätigkeit für juristische Personen des öffentlichen Rechts ausgeübt wird. Nach der Rechtsprechung des BFH werden jene Tätigkeiten ehrenamtlich ausgeübt, die in einem anderen Gesetz als dem Umsatzsteuergesetz ausdrücklich als solche genannt werden, die man im allgemeinen Sprachgebrauch herkömmlicherweise als ehrenamtlich bezeichnet oder die vom materiellen Begriff der Ehrenamtlichkeit umfasst werden (BFH, Urteil vom 17. Dezember 2015 – V R 45/14, DStRE 2016, 542). Dabei genügt eine Regelung der Ehrenamtlichkeit in einer Satzung – z. B. des Versorgungswerks – nicht (BFH, a. a. O., S. 543). Zur Vermeidung einer Umsatzbesteuerung gezahlter Entschädigungen erscheint daher eine formell-gesetzliche Regelung sinnvoll, unabhängig davon, ob die Vorstandsmitglieder auch nach dem materiellen Ehrenamtsbegriff oder dem allgemeinen Sprachgebrauch ein Ehrenamt ausüben.

Eine solche gesetzliche Regelung der ehrenamtlichen Betätigung entspricht auch den für die meisten anderen niedersächsischen Versorgungswerke geltenden Bestimmungen. So sind die Mitglieder des Verwaltungsrats des Versorgungswerks der Ingenieurkammer Niedersachsen ehrenamtlich tätig (§ 20 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 2 des Niedersächsischen Ingenieurgesetzes). Auch die Mitglieder eines leitenden Ausschusses einer nach dem Kammergesetz für die Heilberufe (HKG) gegründeten Versorgungseinrichtung (Versorgungswerke der Ärzte, Apotheker, Psychotherapeuten, Tierärzte und Zahnärzte) sind ehrenamtlich tätig (§ 12 Abs. 3 Satz 9 HKG).

Zwar kann eine in einem anderen Gesetz oder im allgemeinen Sprachgebrauch als ehrenamtlich bezeichnete Tätigkeit dennoch umsatzsteuerpflichtig sein, wenn die Anwendung des Begriffs der Ehrenamtlichkeit auf die Tätigkeit mit der gebotenen engen Auslegung des Begriffs der Ehrenamtlichkeit ausnahmsweise nicht mehr vereinbar ist, insbesondere wenn sie in einem Umfang ausgeführt wird, bei dem die Annahme einer beruflichen Ausübung nicht mehr ausgeschlossen werden kann [4.26.1 Abs. 1 Satz 8 des Umsatzsteuer-Anwendungserlasses vom

1. Oktober 2010, BStBl I S. 846 – aktuelle Version (Stand 4. Oktober 2018)]. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung bewirkt aber für die Versorgungseinrichtung der Steuerberater und Steuerbevollmächtigten eine Gleichstellung mit der für die Ingenieure und die Heilberufe geltenden Rechtslage.

II. Gesetzesfolgenabschätzung

Artikel 1 – Änderung des Niedersächsischen Versicherungsaufsichtsgesetzes

Der Gesetzentwurf enthält eine Neufassung des Niedersächsischen Versicherungsaufsichtsgesetzes. Grund für diese Neuregelung ist die bisherige Struktur des Gesetzes, das nur wenige eigene materielle Regelungen enthält und stattdessen in weitem Umfang auf konkret bezeichnete Paragraphen des Versicherungsaufsichtsgesetzes verweist. Nachdem das Versicherungsaufsichtsgesetz zum 1. Januar 2016 grundlegend überarbeitet und vor allem seine Paragrafengliederung grundsätzlich geändert wurde, hätte das bisherige Niedersächsische Versicherungsaufsichtsgesetz nur im Sinne eines statischen Verweises auf überkommenes, immer stärker veraltendes Recht aufrechterhalten werden können. Da das Versicherungsaufsichtsgesetz (alt) immer weniger verfügbar sein wird, erscheint diese Vorgehensweise nicht sinnvoll.

Allein die Verweise im Niedersächsischen Versicherungsaufsichtsgesetz auf das neue Versicherungsaufsichtsgesetz umzustellen, hätte den Nachteil, dass künftig jede Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes hinsichtlich ihrer Relevanz für die Regelungsinhalte des Niedersächsischen Versicherungsaufsichtsgesetzes hätte überprüft und gegebenenfalls durch notwendigen Änderungen des Niedersächsischen Versicherungsaufsichtsgesetzes, also durch Gesetzgebungsakte, hätte nachvollzogen oder ausgeglichen werden müssen. Im Übrigen erschwert die bisherige Regelungstechnik, die sehr zahlreiche und umfassende Verweise auf das Versicherungsaufsichtsgesetz enthält, die Lesbarkeit und Verständlichkeit des in Niedersachsen geltenden Rechts.

Aufgrund dieser Problematik haben auch andere Länder, beispielsweise Nordrhein-Westfalen, unter Verzicht auf weitgehende Verweisungen auf das Versicherungsaufsichtsgesetz eigene Versicherungsaufsichtsgesetze als „Basisrecht“ erlassen und zugleich wesentliche Regelungsinhalte, die vor allem die berufsständischen Versorgungswerke betreffen, nicht mehr in einem Gesetz, sondern durch Verordnung geregelt. Das macht das Aufsichtsrecht des Landes von Änderungen des Bundesrechts unabhängig und erleichtert die Anpassung der für die Aufsicht notwendigen Regelungen an neuere Entwicklungen und Erfordernisse. Der damit einhergehende Abbau von Kompetenzen des Landesgesetzgebers zugunsten der Exekutive ist vertretbar, da einerseits die für die Aufsicht wesentlichen Regelungen weiterhin dem Gesetzgeber überlassen bleiben und nur solche der vorwiegend technischen Umsetzung der Aufsicht dem Ordnungsgeber übertragen werden und andererseits die verordnungsgebende Exekutive im demokratischen Staat der ständigen Kontrolle durch das Parlament unterliegt.

Wesentliche inhaltliche Änderungen sind im Rahmen der Neufassung des Niedersächsischen Versicherungsaufsichtsgesetzes – und ihm nachfolgend in einer anschließend zu erlassenden, neuen, die Aufsicht regelnden Versicherungsaufsichtsverordnung - nicht vorgesehen. Um das gesamte Regelungsvorhaben transparent zu gestalten, ist der Entwurf einer neuen Versicherungsaufsichtsverordnung, wie sie aufgrund eines neuen Niedersächsischen Versicherungsaufsichtsgesetzes erlassen werden soll, zu Informationszwecken als Anlage beigefügt.

Aufgrund der vorgeschlagenen Rechtsänderung sind für die Haushalte der öffentlichen Hand, insbesondere der Träger der Aufsichtsbehörden, keine Änderungen zu erwarten. Die Kostenvorschriften für die reguläre Aufsicht bleiben unverändert und eine inhaltliche Verstärkung der permanenten Aufsicht ist durch das neue Recht weder induziert noch als Folge vorgesehen.

Artikel 2 – Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die Versorgung der Steuerberater und Steuerbevollmächtigten

Die vorgeschlagene Regelung im neuen Absatz 3 des § 5 StBerVG legt in Reaktion auf die neue Rechtsprechung des BFH zur „Ehrenamtlichkeit“, einer Tätigkeit im Sinne des § 4 Nr. 26 UStG, erstmals formell-gesetzlich fest, dass die Mitglieder des Vorstandes des Steuerberaterversorgungswerks ehrenamtlich tätig sind. Die Gesetzesänderung bewirkt damit eine Gleichstellung mit der für die Ingenieure und die Heilberufe geltenden Rechtslage.

III. Auswirkungen

Auswirkungen auf die Umwelt, auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern, auf Menschen mit Behinderungen oder Familien sind nicht zu erwarten.

IV. Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen

Keine.

V. Anhörung

Zum Gesetzentwurf wurden angehört:

- der Niedersächsische Landkreistag
- der Niedersächsische Städtetag
- der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund

- die Öffentliche Versicherung Braunschweig
- die Öffentlichen Versicherungen Oldenburg
- die Ostfriesische Landschaftliche Brandkasse
- die Ärzteversorgung Niedersachsen
- die Apothekerversorgung Niedersachsen
- die Tierärzteversorgung Niedersachsen
- das Altersversorgungswerk der Zahnärztekammer Niedersachsen
- das Psychotherapeutenversorgungswerk Niedersachsen
- das Versorgungswerk der Ingenieurkammer Niedersachsen
- das Rechtsanwaltsversorgungswerk Niedersachsen
- die Steuerberaterversorgung Niedersachsen
- die Zusatzversorgungskasse der Sparkassen (Emden)
- die Zusatzversorgungskasse der Stadt Hannover
- die Arbeitsgemeinschaft berufsständischer Versorgungswerke e. V. (ABV)
- der Arbeitskreis kommunale und kirchliche Altersversorgung e. V. (AKA)
- der Deutsche Sterbekassenverband e. V.
- der Verband öffentlicher Versicherer (VÖV)
- der Verband der Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit e. V.
- die Verwaltungsgesellschaft für Versorgungswerke mbH.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens, die Öffentlichen Versicherungen Oldenburg, die Ostfriesische Landschaftliche Brandkasse, die Ärzteversorgung Niedersachsen, das Rechtsanwaltsversorgungswerk Niedersachsen, die Zusatzversorgungskasse der Sparkassen, die Zusatzversorgungskasse der Stadt Hannover und die Arbeitsgemeinschaft Berufsständischer Versorgungswerke haben keine Einwände gegen den Gesetzentwurf erhoben.

Die Arbeitsgemeinschaft kommunale und kirchliche Altersversorgung hat eine ergänzende Klarstellung der Begründung zu § 1 erbeten, damit eindeutig zum Ausdruck kommt, dass der Landesgesetzgeber hier von seinem im Bundesrecht angelegten Recht auf abweichende Regelungen Gebrauch macht.

Die Öffentliche Versicherung Braunschweig hat angeregt, in Absatz 3 des § 5 - Kosten - die Formulierung „andere fachkundige Dritte“ zu streichen, um den Kreis der Personen, für deren Einsatz durch die Aufsicht eine Kostenerstattung erfolgen muss, abschließend zu bezeichnen.

Beide Anregungen wurden übernommen. Von den anderen Beteiligten ist keine Rückmeldung erfolgt.

B. Besonderer Teil

Artikel 1 – Änderung des Niedersächsischen Versicherungsaufsichtsgesetzes

Zu § 1 – Regelungsgegenstand:

Der Regelungsgegenstand bestimmt einerseits den Begriff der Versicherungsaufsicht und stellt andererseits den Anwendungsbereich des Niedersächsischen Versicherungsaufsichtsgesetzes in Abgrenzung zu solchen Einrichtungen klar, die zwar ebenfalls Versicherungs- und Versorgungsleistungen anbieten, aber aus unterschiedlichen Gründen nicht der Versicherungsaufsicht nach diesem Gesetz unterliegen sollen. Insoweit wird aus systematischen Gründen die bisher in § 1 Abs. 2 NVAG (alt) unter der Überschrift „Zuständigkeit“ getroffene Regelung hier in Satz 2 übernommen.

In Niedersachsen besteht eine Versicherungsaufsicht im Sinne von Nummer 1 Buchst. a über die nach Landesrecht errichteten öffentlich-rechtlichen Versicherungsunternehmen in Braunschweig (Öffentliche Versicherung Braunschweig), Oldenburg (Öffentliche Versicherungen Oldenburg) und Aurich (Ostfriesische Landschaftliche Brandkasse); die Versicherungsgruppe Hannover (VGH Versicherungen) unterliegt wegen ihrer Tätigkeit über die Grenzen eines Bundeslandes hinaus – in Niedersachsen und Bremen – der Aufsicht durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin).

Die privaten Versicherungsunternehmen von geringerer wirtschaftlicher Bedeutung nach Nummer 1 Buchst. b sind regelmäßig örtlich begrenzte Tierversicherungen, Schaden-/Unfallversicherungen und Sterbekassen in der Rechtsform des kleineren Versicherungsvereins auf Gegenseitigkeit.

Berufsständische Versorgungswerke im Sinne der Nummer 2 sind:

- Ärzteversorgung Niedersachsen
- Apothekerversorgung Niedersachsen
- Versorgungswerk der Ingenieurkammer Niedersachsen
- Psychotherapeutenversorgungswerk
- Rechtsanwaltsversorgungswerk Niedersachsen
- Steuerberaterversorgung Niedersachsen
- Tierärzteversorgung Niedersachsen
- Altersversorgungswerk der Zahnärztekammer Niedersachsen.

Zweck des Satzes 2 ist die Klarstellung, dass weder kirchliche Versorgungseinrichtungen noch solche der Sparkassen oder Kommunen und kommunaler Verbände der Versicherungsaufsicht nach diesem Gesetz unterliegen. Denn zum Teil handelt es sich insoweit um Versorgungsleistungen, die aufgrund von Beamtenrecht zu erbringen sind und eigenständigen Aufsichtsregelungen unterliegen, zum Teil um Zusatzversorgungsregelungen für Arbeitnehmer im öffentlichen oder kirchlichen Dienst, die wie bei der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) zusätzlich zur öffentlich-rechtlichen Rentenversicherung bestehen.

Aus Gründen der Rechtssicherheit hat die Arbeitsgemeinschaft kommunale und kirchliche Altersversorgung angeregt, an dieser Stelle folgenden Hinweis in die Begründung aufzunehmen:

„Mit diesem Gesetz macht der Landesgesetzgeber von den Öffnungsklauseln gemäß § 1 Abs. 3 Satz 2 VAG und § 2 Abs. 2 VAG Gebrauch. Diese Normen ermächtigen den Landesgesetzgeber, für die nach Landesrecht errichteten und der Landesaufsicht unterliegenden Versicherungsunternehmen und öffentlich-rechtlichen Einrichtungen Abweichendes von den bundesrechtlichen Vorgaben zu bestimmen.“

Gegen diese Ergänzung bestehen keinerlei Bedenken; sie wird daher zum Bestandteil dieser Gesetzesbegründung gemacht.

Mit der Regelung in § 1 soll daher die Versicherungsaufsicht nach diesem Gesetz über folgende derzeit existierende Einrichtungen ausgeschlossen sein:

- Zusatzversorgung der Stadt Hannover (betriebliche Altersversorgung des öffentlichen Dienstes)
- Zusatzversorgung der Sparkassen in Emden (freigestellt von der Aufsicht durch Verordnung des Bundesfinanzministeriums)
- Zusatzversorgungskasse der Stadt Emden (Abwicklung eines Altbestandes)
- Versorgungskasse Oldenburg (Versorgungskasse für die Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände des ehemaligen Landes Oldenburg)
- Norddeutsche Kirchliche Versorgungskasse für Pfarrer und Kirchenbeamte (NKVK) Hannover (Beamtenversorgungseinrichtung der evangelisch-lutherischen Kirchen in Niedersachsen und der Vereinigten Evangelisch-Lutherischen Kirche Deutschlands)

- Zusatzversorgungskasse der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers (Zusatzversorgung für Arbeitnehmer des kirchlichen Bereichs)
- Niedersächsische Versorgungskasse (einiger angeschlossener Kommunen; hier wird in einer übergreifenden Einrichtung für verschiedene Kommunen beamtenrechtliche Alters- und Hinterbliebenenversorgung gewährt).

Unberührt bleibt eine etwaige Rechtsaufsicht des Landes über die entsprechenden Einrichtungen der kommunalen Ebene.

Zu § 2 – Zuständigkeit:

Im Zuge der Neufassung des Niedersächsischen Versicherungsaufsichtsgesetzes sollen in § 2 nur noch Aufsichtszuständigkeiten geregelt werden.

In **Absatz 1** wird das jeweils von der Landesregierung bestimmte Ministerium als Versicherungsaufsichtsbehörde gegenüber den öffentlich-rechtlichen Versicherungen und Versorgungswerken und als oberste Aufsichtsbehörde gegenüber den privaten Versicherungsunternehmen von geringerer wirtschaftlicher Bedeutung bestimmt. Zur Abgrenzung der Aufsicht über Versicherungen zwischen Bund und Ländern vergleiche § 320 Abs. 1 Nr. 3 und § 321 VAG.

In den **Absatz 2** wird die Zuständigkeitsregelung des bisherigen § 4 NVAG (alt) übernommen, um innerhalb des Gesetzes die Zuständigkeitsregelungen in einem Paragraphen zu vereinigen. Der Bezug auf das Versicherungsaufsichtsgesetz ist dabei aktualisiert worden.

Zu § 3 – Sonderregelungen für nach Landesrecht errichtete, der Versicherungsaufsicht des Landes unterliegende öffentlich-rechtliche Versicherungsunternehmen:

Die Regelung in **Absatz 1** nimmt auf § 1 Abs. 3 Satz 1, § 2 Abs. 1 Sätze 1 und 2 und Abs. 2 VAG Bezug und ersetzt in neuer Formulierung die bisherige Regelung des § 1 Abs. 3 NVAG (alt) ohne inhaltliche Änderung. Da es sich um eine Ausnahme von den für die genannten Einrichtungen nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz anwendbaren Regelungen sowie um einen Ausschluss der vollständigen Versicherungsaufsicht über die freiwilligen Altersvorsorgeangebote dieser Einrichtungen handelt, werden zur Klarstellung die Einordnung in einen eigenen Paragraphen, eine Aktualisierung des in diesem Zusammenhang erforderlichen Verweises sowie eine Umformulierung vorgenommen.

Die Regelung füllt insoweit die für das Landesrecht in § 2 Abs. 2 VAG eröffnete Regelungsoption aus. Der Verzicht auf die vollständige Versicherungsaufsicht für die Angebote der freiwilligen Altersvorsorge durch die bezeichneten Einrichtungen ist dadurch gerechtfertigt, dass die freiwillige Altersvorsorge für diese Einrichtungen nur einen unwesentlichen Anteil der Gesamtleistung darstellt und eine Aufsicht durch die gegenüber diesen Einrichtungen bestehende allgemeine (Rechts-) Aufsicht gegeben ist. So ist eine „Aufsicht aus einer Hand“ sichergestellt.

In **Absatz 2** erfolgt die Übernahme der bisherigen Regelung des § 2 Abs. 3 NVAG (alt) über die Anzeige des Abschlussprüfers und die Vorlagen an die Aufsichtsbehörde unter Aktualisierung des Verweises. Wegen der in § 38 Abs. 2 VAG vorgesehenen Regelungsmöglichkeit soll an dieser Stelle klargestellt werden, dass für die öffentlich-rechtlichen Wettbewerbsversicherer dieselben Regelungen gelten wie für die der Aufsicht der BaFin unterstehenden Unternehmen. Insoweit wird auf eine eigene Formulierung verzichtet und auf das Versicherungsaufsichtsgesetz verwiesen.

Zu § 4 – Versicherungsaufsicht über berufsständische Versorgungswerke:

Die Regelung erfolgt in Wahrnehmung einer eigenen Gesetzgebungskompetenz des Landes. Für die Aufsicht über die Versorgungswerke soll der bisher weitgehende Verweis des Niedersächsischen Versicherungsaufsichtsgesetzes (alt) auf die Regelungen des Versicherungsaufsichtsgesetzes (alt) durch grundlegende Aufsichtsregelungen in diesem Gesetz und eine neue Verordnungsermächtigung zur Schaffung weiterer ausfüllender Bestimmungen ersetzt werden. Eine dem § 2 NVAG (alt) vergleichbare Regelung ist daher nicht mehr erforderlich. An seine Stelle tritt der neue § 4 NVAG.

Absatz 1 enthält die Grundregel für die Aufsicht über die Versorgungswerke und benennt die Regelungen, aus denen sich Pflichten für die Gründung und die laufende Führung eines Versorgungswerks ergeben.

Absatz 2 beschreibt die wesentlichen für die Gründung eines Versorgungswerks vorzulegenden Unterlagen. Mit diesen soll nachgewiesen werden, dass für den dauerhaften Betrieb hinreichende rechtliche, organisatorische und finanzielle Voraussetzungen geschaffen worden sind.

Die Regelung entspricht § 2 Abs. 1 NVAG (alt) in Verbindung mit § 13 VAG (alt). Im Übrigen gelten die Wirksamkeitsvoraussetzungen der jeweiligen Satzung des Versorgungswerks.

Die von den Versorgungswerken bei Gründung vorzulegenden Unterlagen können im Übrigen durch Verordnung nach Absatz 10 näher bestimmt werden.

In **Absatz 3** wird festgelegt, dass der Betrieb eines Versorgungswerks neben einer – spezialgesetzlich geregelten - Errichtungsermächtigung einer zusätzlichen versicherungsaufsichtsrechtlichen Erlaubnis (nach diesem Gesetz) bedarf. Das Bedürfnis für eine solche Erlaubnispflicht ergibt sich daraus, dass Versorgungswerke eine die gesetzliche Rentenversicherung ersetzende Sozialversicherung mit Pflichtmitgliedschaft darstellen, sodass an ihre Ausgestaltung hohe Anforderungen zu stellen sind.

Als Grundregel für eine finanzielle Kontrolle der Versorgungswerke wird in **Absatz 4** in Übernahme der einschlägigen Regelungen des Handelsgesetzbuchs festgelegt, dass die Versorgungswerke einen Jahresabschluss und Lagebericht vorzulegen und durch Wirtschaftsprüfer prüfen zu lassen haben. Satz 2 nennt dann einzelne, nicht auf die Versorgungswerke anzuwendende Regelungen.

Absatz 5 beschreibt Inhalt und Ziel der Versicherungsaufsicht über die Versorgungswerke und bildet die Basis für die damit verbundenen Befugnisse. Zentraler Gedanke ist, die den Mitgliedern und anderen Leistungsberechtigten zustehenden Versorgungsleistungen durch eine Beaufsichtigung insbesondere der Vermögensanlage, der notwendigen Rückstellungen und Eigenkapitalmittel sowie der Einhaltung der Grundsätze einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung sicherzustellen. Gesetzestechisch wird diese Inhaltsbestimmung durch einen Verweis auf weitere Regelungen dieses Gesetzes vorgenommen. Der Hinweis, dass die Aufgaben im öffentlichen Interesse wahrgenommen werden, dient auch der Klarstellung, dass die Durchführung der Aufsicht keine individuellen Rechte von Mitgliedern der Versorgungswerke oder Dritter begründet. Die neben den Mitgliedern der Versorgungswerke erwähnten Leistungsberechtigten sind zum Beispiel Geschiedene oder Hinterbliebene, die Leistungsansprüche gegenüber einem Versorgungswerk haben können, ohne jemals selbst Mitglied des Versorgungswerks gewesen zu sein.

Die Regelung in **Absatz 6** orientiert sich in vereinfachter Form an vergleichbaren Ermächtigungen in den §§ 305 und 306 VAG. Sie soll dem aufsichtführenden Ministerium ermöglichen, die für seine Aufsicht notwendigen Informationen zu erhalten.

Beispiele für fachkundige Dritte im Sinne der Nummer 2 werden in § 5 Abs. 3 genannt.

Die in Nummer 3 erwähnte Prüfungspflicht nach § 341 k des Handelsgesetzbuchs ergibt sich hier aus Absatz 4 Satz 1.

Die Teilnahme an den in Nummer 4 erwähnten Sitzungen der Organe beschränkt sich in der Regel auf eine Anwesenheit bei den Sitzungen der jeweiligen Aufsichtsorgane der Versorgungswerke.

Absatz 7 enthält die Generalklausel für Maßnahmen der Aufsicht gegenüber den Versorgungswerken. Die Struktur dieses Absatzes orientiert sich an § 298 Abs. 1 VAG. Als Missstand gilt es dabei auch, wenn ein Versorgungswerk innerhalb eines sich verändernden Marktumfelds die notwendigen Anpassungsmaßnahmen nicht trifft (z. B. Prüfung versicherungsmathematischer Grundlagen oder Anpassung der Versorgungszusagen).

Folgende Maßnahmen erscheinen zur Erhaltung oder Wiederherstellung ordnungsgemäßer Zustände besonders geeignet:

- Verlangen, den Geschäftsplan zu ändern,
- Verlangen, einen Plan zur Wiederherstellung gesunder Finanzverhältnisse vorzulegen, wenn die kurz- oder langfristige Finanzierung der satzungsgemäßen Verpflichtungen oder die Einhaltung der für die Solvenz der Versorgungswerke geltenden Regelungen nicht gewährleistet erscheint,
- Anordnungen zur Vermögensanlage,
- Beschränkungen der Verfügung über Vermögensgegenstände,
- Forderung eines Qualifikationsnachweises vor der Besetzung leitender Funktionen und
- Beauftragung Dritter auf Kosten des Versorgungswerks mit der Prüfung z. B. seiner Geschäftsführung, seiner Finanzsituation und seiner Vermögensanlagen.

Der Hinweis auf die Sonderbeauftragten nimmt den bisherigen Verweis in § 2 Abs. 1 NVAG (alt) in Verbindung mit den §§ 82 bis 84 VAG (alt) auf.

Die Regelung in **Absatz 8** soll sicherstellen, dass die Aufsicht auch bei einer Ausgliederung grundlegender Funktionen (vertraglich vereinbarte Wahrnehmung grundlegender Aufgaben durch Dritte) durchgeführt werden kann.

Absatz 9 entspricht dem bisherigen § 2 Abs. 5 NVAG (alt) und ist als Regelfall angezeigt, um im Interesse der Versorgungsinteressen der Mitglieder und anderen Leistungsberechtigten der Versorgungswerke insbesondere Vermögensverschlechterungen während eines Verwaltungsstreitverfahrens zu verhindern.

Die Ermächtigung in **Absatz 10** gibt dem aufsichtführenden Ministerium die Möglichkeit, generelle Regelungen für die Versorgungswerke in Form einer oder mehrerer Rechtsverordnungen zu treffen.

Insoweit ist eine Regelung ähnlich der derzeit geltenden „Niedersächsischen Verordnung über die Berichterstattung und Rechnungslegung von Versicherungsunternehmen sowie über die Anlagen berufsständischer Altersversorgungswerke“ (Nds. GVBl. 2007 S. 156) geplant. Die entsprechende Verordnung wird derzeit erarbeitet und soll zeitgleich mit dem Gesetz in Kraft treten.

Absatz 11 enthält eine Bestimmung zu dem bei der Wahrnehmung der Aufsicht zu wahrenen Datenschutz. Die Regelung entspricht dem bisher in Bezug genommenen § 84 VAG (alt) sowie seiner Neufassung in § 309 VAG (neu). Die Regelung soll verhindern, dass interne Daten der Versorgungswerke zu deren Schaden in die Öffentlichkeit gelangen, und zugleich die für die Aufsicht notwendige Datenverarbeitung sicherstellen.

Zu § 5 – Kosten:

Die bisherige Kostenregelung des § 3 NVAG (alt) wird im Wesentlichen unverändert übernommen. Allein die Regelung zum Auslagenersatz (Absatz 3) soll weiter gefasst werden, um den Kostenersatz etwaiger notwendiger Prüfungen durch fachkundige Dritte abzusichern.

Absatz 1 ist eine strukturell und sprachlich angepasste Übernahme der bisherigen Regelung.

Auch in **Absatz 2** wird die bisherige Regelung in leicht abgewandelter Formulierung übernommen.

In **Absatz 3** wird der bisherige Verweis auf das Versicherungsaufsichtsgesetz durch eine eigene, konkretisierte Regelung ersetzt, um die über die allgemeine Aufsicht hinausgehenden notwendigen Prüfungen, für die die Heranziehung Dritter angezeigt ist, oder die Einsetzung von Beauftragten kostenmäßig abzusichern. Da es sich um Prüfungen und Maßnahmen handelt, die auf die Sicherung der Ansprüche der Versicherungsnehmerinnen und Versicherungsnehmer und der Mitglieder von Versorgungswerken abzielen, ist die Kostenbelastung der jeweiligen beaufsichtigten Einrichtung angemessen.

In der ursprünglichen Entwurfsfassung des Absatzes 3 waren nach den Sonderbeauftragten noch „andere fachkundige Dritte“ genannt worden. Damit sollte den Aufsichtsbehörden die Möglichkeit gegeben werden, den Versicherungsunternehmen oder Versorgungswerken auch die Kosten einer notwendigen Hinzuziehung weiterer, nicht im Vorhinein allgemein beschreibbarer Personen auferlegen zu können.

Die Öffentliche Versicherung Braunschweig hat gegen diese ursprüngliche Auslagenersatzregelung insgesamt geltend gemacht, dass sie zu weitgehend sei und dass im Gesetz weder ein Rechtfertigungsgrund für die Hinzuziehung derartiger Dritter genannt sei noch Fälle genannt würden, in denen eine solche Hinzuziehung angezeigt sei. Sie hielt die Regelung in ihrer Entwurfsfassung daher für nicht mehr angemessen und hat erbeten, mindestens die Formulierung „andere fachkundige Dritte“ zu streichen.

Diese Anregung der Öffentlichen Versicherung Braunschweig ist mit dem vorliegenden Gesetzentwurf aufgenommen worden, um gegenüber den Versicherungen und Versorgungswerken die ihnen ausnahmsweise drohende Kostenerstattungspflicht sowohl zu begrenzen als auch klarzustellen. An der Pflicht zur Erstattung der Kosten für die Hinzuziehung der anderen, ausdrücklich benannten Personengruppen soll allerdings festgehalten werden, da es sich bei ihnen um Angehörige mit besonderen Fachkenntnissen ausgestatteter Berufsgruppen handelt, die aufgrund ihres hohen Spezialisierungsgrades üblicherweise nicht in der öffentlichen Verwaltung beschäftigt werden, deren besondere Kenntnisse in einzelnen Fällen für eine sachgerechte Aufsicht aber erforderlich werden können.

Artikel 2 – Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die Versorgung der Steuerberater und Steuerbevollmächtigten

Die Regelung soll einerseits sicherstellen, dass derartige Vorstandsämter nicht zu Arbeitsverhältnissen umgewandelt werden, andererseits die Grundlage für die (Nicht-) Besteuerung etwaiger Aufwandsentschädigungen sein. Im Übrigen wird auf die Ausführungen im Allgemeinen Teil Abschnitt I verwiesen.

Artikel 3 – Inkrafttreten

Das Niedersächsische Versicherungsaufsichtsgesetz in seiner neuen Fassung soll zügig, aber zeitgleich mit der noch zu erlassenden Aufsichtsverordnung in Kraft treten. Insoweit wird ein Inkrafttreten des Gesetzes zum 1. Juli 2019 vorgesehen, während die Verordnungsermächtigung bereits am Tag nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft treten soll, um die Basis für den rechtzeitigen Erlass der untergesetzlichen Aufsichtsregelungen zu sein.

Da das bisher geltende Niedersächsische Versicherungsaufsichtsgesetz vollständig ersetzt wird, ist dessen Außerkrafttreten erforderlich.

Die Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die Versorgung der Steuerberater und Steuerbevollmächtigten hat klarstellende Funktion und kann mit sofortiger Wirkung erfolgen.