

Sachgebiet:

BVerwGE: ja  
Übersetzung: nein

Finanzdienstleistungsrecht

Rechtsquelle/n:

GG Art. 103 Abs. 1

AEUV Art. 56

Solva II-Richtlinie Art. 27, 34 Abs. 1

VAG § 62 Abs. 1 Satz 1, §§ 294, 298 Abs. 1

VAG a.F. §§ 81, 110a

Leitsätze:

1. Die ausreichende Wahrung der Belange der Versicherten ist nach § 298 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 294 Abs. 2 Satz 2 VAG eine Rechtspflicht der Erstversicherungsunternehmen, deren Erfüllung der rechtlichen Aufsicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht unterliegt.

2. Die ordnungsgemäße Bearbeitung von Beschwerden der Versicherten gehört zu deren von den Erstversicherungsunternehmen ausreichend zu wahrenen Belangen.

Urteil des 8. Senats vom 21. April 2021 - BVerwG 8 C 18.20

I. VG Frankfurt am Main vom 5. September 2018

Az: VG 7 K 3221/16.F

II. VGH Kassel vom 30. April 2020

Az: VGH 6 A 2167/18





Bundesverwaltungsgericht

**IM NAMEN DES VOLKES**

**URTEIL**

BVerwG 8 C 18.20  
VGH 6 A 2167/18

Verkündet  
am 21. April 2021

...  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2021:210421U8C18.20.0

hat der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 21. April 2021  
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Held-Daab,  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Hooock,  
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Keller,  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Rublack und  
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Seegmüller

für Recht erkannt:

Das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom  
30. April 2020 wird aufgehoben. Die Sache wird zur an-  
derweitigen Verhandlung und Entscheidung an den Ver-  
waltungsgerichtshof zurückverwiesen.

Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung  
vorbehalten.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Die Klägerin ist ein österreichisches Versicherungsunternehmen, das in Deutschland Erstversicherungen anbietet. Die Beklagte ordnete mit "Sammelverfügung" vom 20. September 2013 an, dass alle zum Geschäftsbetrieb zugelassenen Erstversicherungsunternehmen jährlich zum 1. März einen Beschwerdebericht einzureichen hätten. Der Widerspruch der Klägerin blieb im Wesentlichen erfolglos.
- 2 Das Verwaltungsgericht hat die Anordnung aufgehoben, soweit sie Rechtswirkung gegenüber der Klägerin entfaltet, und die Klage im Übrigen abgewiesen. Der Verwaltungsgerichtshof hat die Berufung der Beklagten zurückgewiesen.

Die Sammelverfügung verletze die Klägerin in ihren Rechten, soweit sie Adressatin dieses Bescheides sei. Er finde zwar - für den Zeitraum bis Ende 2015 - in § 110a Abs. 4 Nr. 3 Buchst. a i.V.m. § 81 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 des Versicherungsaufsichtsgesetzes in der bis Ende 2015 geltenden Fassung (VAG a.F.) und danach in § 62 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 i.V.m. § 298 Abs. 1 Satz 1 und 2, § 294 Abs. 2 Satz 2 VAG jeweils eine Rechtsgrundlage im nationalen Recht. Die Anordnung einer jährlichen Berichtspflicht bezüglich der Beschwerden stelle eine Maßnahme der sogenannten Missstandsaufsicht dar und gehöre nicht zur Finanzaufsicht, für die allein die Aufsichtsbehörde des Herkunftsstaates zuständig sei. Die Missstandsaufsicht sei jedoch mit Unionsrecht nicht vereinbar. Die Richtlinie 2009/138/EG vom 25. November 2009 betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität II; im Folgenden: Solva II-RL) lasse nur eine Rechtsaufsicht über die Versicherungsunternehmen zu. Die Mitgliedstaaten dürften keine darüber hinausgehenden Aufsichtsmaßnahmen wie die hier angeordnete vorsehen.

3 Zur Begründung ihrer vom Verwaltungsgerichtshof zugelassenen Revision trägt die Beklagte vor: Das Berufungsurteil stelle eine Überraschungsentscheidung dar, weil sie nicht damit habe rechnen müssen, dass der Verwaltungsgerichtshof die einschlägigen nationalen Vorschriften für unionsrechtswidrig halte. Der Rechtsstreit habe sich in der Hauptsache erledigt, da die Klägerin im Lauf des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens auf ein anderes Unternehmen verschmolzen worden sei. In der Sache begrenze die Solva II-Richtlinie die Befugnisse der Mitgliedstaaten nicht auf eine reine Rechtsaufsicht, sondern lasse - entsprechend dem früheren Rechtszustand - auch eine Missstandsaufsicht zu.

4 Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 30. April 2020 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 5. September 2018 zu ändern und die Klage insgesamt abzuweisen.

5 Die Klägerin beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

- 6 Sie verteidigt das angefochtene Urteil.
- 7 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht verweist auf eine Stellungnahme der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA). Darauf lasse sich die Annahme stützen, dass die Mitgliedstaaten im Bereich der Aufsicht Spielräume für eigene, über eine reine Legalitätsaufsicht hinausgehende Regelungen hätten.

## II

- 8 Die Revision der Beklagten hat Erfolg. Sie führt zur Aufhebung des Berufungsurteils und zur Zurückverweisung der Sache an den Verwaltungsgerichtshof. Zwar ist die Klage zulässig und greift die Verfahrensrüge nicht durch, doch hat der Verwaltungsgerichtshof unter Verstoß gegen Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO) die Begründetheit der Klage angenommen.
- 9 1. Die Klägerin ist nach übereinstimmenden Angaben der Beteiligten während des Rechtsstreits auf ein anderes Unternehmen verschmolzen worden. Dies führt entgegen der Annahme der Beklagten nicht zur Erledigung des angefochtenen Bescheides und damit auch nicht zum Wegfall des Rechtsschutzbedürfnisses mit der Folge der Unzulässigkeit der Klage.
- 10 Die Erledigung eines Verwaltungsakts tritt ein, wenn er nicht mehr geeignet ist, rechtliche Wirkungen zu erzeugen oder wenn die Steuerungswirkung, die ihm ursprünglich innewohnte, nachträglich entfallen ist (BVerwG, Urteil vom 25. September 2008 - 7 C 5.08 - Buchholz 345 § 6 VwVG Nr. 1 Rn. 13). Das ist hier nicht der Fall. Die von der angegriffenen Anordnung erzeugten Rechtswirkungen bestehen nach der Verschmelzung unverändert fort und treffen mit der übernehmenden Gesellschaft lediglich einen anderen Adressaten. Soweit sich die Rechtsfolgen der Verschmelzung hier aus dem österreichischen Recht ergeben, darf der Senat den Regelungsgehalt der maßgeblichen ausländischen Vorschriften, da es um die Zulässigkeit der Klage geht, selbst ermitteln (vgl. § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 293 ZPO und dazu BVerwG, Beschluss vom 21. Juli 1988 - 1 B 44.88 - Buchholz 130 § 8 RuStAG Nr. 32 S. 7 f.). Nach Art. XIV § 2 Abs. 3

öUmwG i.V.m. § 219 Abs. 1 öAktG ist die übernehmende Gesellschaft Gesamtrechtsnachfolgerin der übertragenden Gesellschaft. Damit ist die übernehmende Gesellschaft vom Zeitpunkt der Verschmelzung an Adressatin des gegenüber der übertragenden Gesellschaft ergangenen Bescheids und hat demgemäß Beschwerdeberichte für sich selbst und für die übertragende Gesellschaft vorzulegen. An dieser fortbestehenden Rechtspflicht und der daraus folgenden Steuerungswirkung ändert sich nichts dadurch, dass Beschwerdeberichte für die übertragende Gesellschaft aus zurückliegenden Jahren für die Beklagte nach deren Angaben nicht mehr von Interesse sind.

- 11 2. Das Berufungsurteil leidet nicht unter dem von der Beklagten geltend gemachten Verfahrensmangel; ihr Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG, § 108 Abs. 2 VwGO) wurde nicht verletzt. Zu Unrecht rügt die Beklagte, das Berufungsgericht nehme überraschend an, die Rechtsgrundlagen für Aufsichtsmaßnahmen im Versicherungsaufsichtsgesetz stünden nicht in vollem Umfang mit Unionsrecht im Einklang, und habe verfahrensfehlerhaft ohne mündliche Verhandlung entschieden.
- 12 Eine gerichtliche Entscheidung stellt sich nach ständiger Rechtsprechung als eine das Recht auf rechtliches Gehör verletzende Überraschungsentscheidung dar, wenn das Gericht einen bis dahin nicht erörterten rechtlichen oder tatsächlichen Gesichtspunkt zur Grundlage seiner Entscheidung macht und damit dem Rechtsstreit eine Wendung gibt, mit der die Beteiligten nach dem bisherigen Verlauf des Verfahrens nicht zu rechnen brauchten. Das ist hier nicht der Fall. Die Frage, ob und in welchem Umfang die hier im Streit stehenden Regelungen über die Aufsicht mit dem Unionsrecht vereinbar sind, ist bereits seit Jahren Gegenstand der rechtswissenschaftlichen Diskussion, wie sich aus dem vom Verwaltungsgerichtshof zitierten Schrifttum ergibt. Die Beklagte, der der Vollzug dieser Regelungen gesetzlich zugewiesen ist, musste daher damit rechnen, dass der Verwaltungsgerichtshof eine der in diesem Meinungsstreit vertretenen Auffassungen aufgreifen würde. Insoweit bedurfte es nicht des von der Beklagten vermissten Hinweises durch den Verwaltungsgerichtshof.
- 13 Das Berufungsurteil stellt sich auch nicht deswegen als verfahrensfehlerhaft dar, weil der Verwaltungsgerichtshof ohne mündliche Verhandlung entschieden

hat. Die gesetzlichen Voraussetzungen für eine derartige Verfahrensweise (§ 125 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 101 Abs. 2 VwGO) waren aufgrund entsprechender Einverständniserklärungen der Beteiligten erfüllt. Es steht in einem solchen Fall im Ermessen des Gerichts, ob es dennoch einen Verhandlungstermin anberaumt. Zur Wahrung des Rechts auf rechtliches Gehör der Beteiligten kann dies etwa bei einer wesentlichen Änderung der Prozesslage erforderlich sein (vgl. BVerwG, Beschluss vom 6. Februar 2017 - 4 B 2.17 - juris Rn. 5). Die Beklagte hat im Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof jedoch weder eine solche Änderung der Prozesslage noch sonstige Umstände vorgetragen, die die Durchführung einer mündlichen Verhandlung trotz wirksamen Verzichts erforderlich gemacht hätten.

- 14 3. Die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, die angefochtene Verfügung sei nicht von einer Rechtsgrundlage getragen, ist mit revisiblem Recht (§ 137 Abs. 1 VwGO) nicht vereinbar. Zwar ist der Verwaltungsgerichtshof zu Recht davon ausgegangen, dass die Sammelverfügung einen Verwaltungsakt mit Dauerwirkung darstellt (a), der als eine in die Zuständigkeit der Beklagten fallende Maßnahme der Versicherungsaufsicht im Übrigen (rechtliche Aufsicht) zu qualifizieren ist (b). Gegen Bundesrecht verstößt hingegen die Auffassung, die mit dem Bescheid ausgeübte Missstandsaufsicht gehe, soweit sie die ausreichende Wahrung der Belange der Versicherten zum Gegenstand habe, über eine Rechtsaufsicht hinaus und sei deshalb unionsrechtswidrig. Bei zutreffender Auslegung beschränkt diese Aufsicht sich auf die Durchsetzung von Rechtspflichten und ist mit Verfassungs- und Unionsrecht vereinbar (c). Ihr unterfällt auch die Bearbeitung von Beschwerden der Versicherten (d).
- 15 a) Die angefochtene Anordnung stellt, wie der Verwaltungsgerichtshof richtig erkannt hat, einen Verwaltungsakt mit Dauerwirkung dar, der der Klägerin die sich jährlich erneut realisierende Pflicht auferlegt, jeweils zum 1. März einen Beschwerdebericht vorzulegen. Maßgeblich für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Anordnung ist damit die Sach- und Rechtslage zum 1. März eines jeden Jahres. Bis Ende 2015 ist das Versicherungsaufsichtsgesetz a.F. anzuwenden, das zum 1. Januar 2016 - ohne Übergangsregelungen - durch das seither geltende Versicherungsaufsichtsgesetz abgelöst wurde (Art. 3 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2

Nr. 1 des Gesetzes zur Modernisierung der Finanzaufsicht über Versicherungen vom 1. April 2015, BGBl. I S. 434).

- 16 b) Im Einklang mit Bundesrecht hat das Berufungsgericht angenommen, dass § 62 Abs. 1 Satz 1 VAG und § 110a Abs. 3 Satz 1 VAG a.F. der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Anordnung nicht entgegenstehen. Die Anordnung, jährlich einen Beschwerdebericht vorzulegen, ist nicht der Finanzaufsicht, sondern der Aufsicht im Übrigen zuzuordnen.
- 17 Nach den vorzitierten inhaltsgleichen Vorschriften obliegt die Finanzaufsicht über im Inland tätige Erstversicherungsunternehmen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat allein der Aufsichtsbehörde des Herkunftsstaats (hier: Österreich), die Aufsicht im Übrigen auch der Beklagten. Bei der angefochtenen Anordnung einer Berichtspflicht handelt es sich nicht um eine Maßnahme der Finanzaufsicht. Bei deren Ausübung hat die Aufsichtsbehörde für die gesamte Geschäftstätigkeit auf die dauernde Erfüllbarkeit der Verpflichtungen aus den Versicherungen und hierbei insbesondere auf die Solvabilität sowie die langfristige Risikotragfähigkeit des Versicherungsunternehmens, die Bildung ausreichender versicherungstechnischer Rückstellungen, die Anlage in entsprechenden geeigneten Vermögenswerten und die Einhaltung der kaufmännischen Grundsätze einschließlich einer ordnungsgemäßen Geschäftsorganisation und die Einhaltung der übrigen finanziellen Grundlagen des Geschäftsbetriebs zu achten (vgl. § 294 Abs. 4 VAG und § 81 Abs. 1 Satz 5 VAG a.F.). Im Rahmen der Finanzaufsicht soll - in Umsetzung von Art. 30 Abs. 2 Solva II-RL - die Einhaltung der handelsrechtlichen Vorschriften über die Bildung versicherungstechnischer Rückstellungen und der Anforderungen an die Bildung der durch die Solva II-RL eingeführten aufsichtsrechtlichen versicherungstechnischen Rückstellungen überwacht werden (vgl. BT-Drs. 18/2956 S. 289). Dies dient der Gewährleistung der dauernden Erfüllbarkeit der Verpflichtungen aus den Versicherungsverträgen (Brand, in: Brand/Baroch Castelvi, VAG, 1. Aufl. 2018, § 294 Rn. 43).
- 18 Den nicht mit durchgreifenden Verfahrensrügen angegriffenen Feststellungen des Berufungsgerichts lässt sich nicht entnehmen, dass mit der angeordneten

Vorlage eines jährlichen Beschwerdeberichts eines der genannten Ziele der Finanzaufsicht verfolgt würde. Vielmehr soll damit eine angemessene Beschwerdebearbeitung überwacht werden. Wie sich aus dem Widerspruchsbescheid ergibt, soll sie den Interessen der Versicherten und damit auch dem kollektiven Verbraucherschutz dienen, nicht aber der Bildung von Rückstellungen und damit der Möglichkeit, die vertraglichen Verpflichtungen gegenüber den Versicherten einzuhalten. Die angefochtene Anordnung ist daher der Aufsicht im Übrigen zuzuordnen.

- 19 c) Die entscheidungstragende Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, als Maßnahme zur Wahrung der ausreichenden Belange der Versicherten überschreite die Anordnung den unionsrechtlichen Rahmen zulässiger Rechtsaufsicht, verletzt § 294 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 298 Abs. 1 VAG sowie § 81 Abs. 2 Satz 1 und 2 i.V.m. Abs. 1 Satz 2 VAG a.F., die gemäß § 110a Abs. 4 Nr. 3 Buchst. a VAG a.F. bis zum 31. Dezember 2015 anzuwenden waren. Bei zutreffender Auslegung dieser Vorschriften hat die gesetzliche Befugnis zur Missstandsaufsicht (§ 298 Abs. 1 VAG und § 81 Abs. 2 Satz 1 und 2 VAG a.F.), soweit sie sich auf die ausreichende Wahrung der Belange der Versicherten bezieht (§ 294 Abs. 2 Satz 2 VAG und § 81 Abs. 1 Satz 2 VAG a.F.), die Überwachung der Erfüllung mit dieser Tatbestandsalternative umschriebener Rechtspflichten zum Gegenstand. Sie geht damit nicht über die unionsrechtlich - und verfassungsrechtlich - allein zulässige rechtliche Aufsicht hinaus.
- 20 Nach § 298 Abs. 1 Satz 1 VAG kann die Aufsichtsbehörde gegenüber Erstversicherungsunternehmen alle Maßnahmen ergreifen, die geeignet und erforderlich sind, um Missstände zu vermeiden oder zu beseitigen. Ein Missstand ist nach Satz 2 der Vorschrift jedes Verhalten eines Versicherungsunternehmens, das den Aufsichtszielen des § 294 Abs. 2 VAG widerspricht. Diese Aufsichtsziele umfassen die Einhaltung der Gesetze, die für den Betrieb des Versicherungsunternehmens gelten, und bei Erstversicherungsunternehmen zusätzlich die ausreichende Wahrung der Belange der Versicherten (§ 294 Abs. 2 Satz 2 VAG). Entsprechendes galt für den Zeitraum bis Ende 2015 nach § 81 Abs. 2 Satz 1 und 2, Abs. 1 Satz 2 VAG a.F.

- 21 Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs stellt die ausreichende Wahrung der Belange der Versicherten eine Rechtspflicht der Erstversicherungsunternehmen dar. Die darauf bezogene rechtliche Aufsicht nach § 294 Abs. 2 Satz 2 VAG und § 81 Abs. 1 Satz 1 VAG a.F. stellt die Gesetzmäßigkeit des Handelns der pflichtigen Unternehmen sicher. Sie ist damit eine verfassungs- und unionsrechtlich zulässige Rechtsaufsicht.
- 22 aa) Dieses Verständnis des § 294 Abs. 2 Satz 2 VAG steht mit dem Wortlaut und der Systematik der Norm im Einklang, die die Einhaltung der Gesetze für den Versicherungsbetrieb und die Wahrung der Belange der Versicherten bei Erstversicherungsunternehmen als gleichrangige und gleichartige Aufsichtsziele vorsieht. § 81 Abs. 1 Satz 2 VAG a.F. ist ebenfalls eine Gleichartigkeit und -rangigkeit dieser Aufsichtsziele zu entnehmen. Gegen die Gleichartigkeit spricht nicht, dass § 294 Abs. 2 Satz 2 VAG die ausreichende Wahrung der Belange der Versicherten als "zusätzlich[es]" Aufsichtsziel neben dem der Einhaltung der für den Versicherungsbetrieb geltenden Gesetze bezeichnet. Wie der systematische Zusammenhang mit Absatz 2 Satz 1 und Absatz 3 der Vorschrift zeigt, bezieht sich die rechtliche Aufsicht nicht nur auf die aufsichtsrechtlichen und die das Versicherungsverhältnis betreffenden Vorschriften, sondern auch auf alle sonstigen die Versicherten betreffenden Regelungen. Das schließt Vorschriften ein, die - wie beispielsweise §§ 307 ff. BGB - nicht speziell auf den Versicherungsbetrieb bezogen sind, sondern dem allgemeinen Verbraucherschutz dienen und dem Aufsichtsziel der ausreichenden Wahrung der Belange der Versicherten zuzuordnen sind. Dass § 294 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 VAG nicht in § 62 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 VAG genannt sind, schließt nicht aus, sie bei der systematischen Auslegung des in die Verweisung aufgenommenen Satzes 2 des § 294 Abs. 2 VAG zu berücksichtigen, um dessen Regelungsgehalt zu konkretisieren.
- 23 Dass es sich bei der ausreichenden Wahrung der Belange der Versicherten um eine Umschreibung von Rechtspflichten der Erstversicherer handelt, wird auch aus der Definition des Missstandsbegriffs in der jeweiligen Befugnisnorm deutlich. Aus der Anknüpfung des § 298 Abs. 1 Satz 2 VAG und des § 81 Abs. 2 Satz 2 VAG a.F. an ein bestimmtes Verhalten des Unternehmens folgt, dass es seinen Geschäftsbetrieb an den Aufsichtszielen auszurichten und die durch dieses

rechtliche Verhaltensgebot gezogenen Grenzen einzuhalten hat (vgl. Grote, in: Prölss/Dreher, VAG, 13. Aufl. 2018, § 62 Rn. 51).

- 24 Das Aufsichtsziel der ausreichenden Wahrung der Belange der Versicherten stimmt mit dem in § 294 Abs. 1 VAG genannten aufsichtsrechtlichen Hauptziel des Schutzes der Versicherungsnehmer überein. Bei im Inland ansässigen Erstversicherern stellt die ausreichende Wahrung der Belange der Versicherten nach § 11 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. a VAG (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 VAG a.F.) eine Voraussetzung für die Erteilung der nach § 8 Abs. 1 VAG zum Geschäftsbetrieb grundsätzlich erforderlichen Erlaubnis dar, die ebenfalls der Beklagten obliegt. Diese Pflicht besteht während der gesamten Dauer des Geschäftsbetriebs eines Versicherungsunternehmens fort und unterliegt in diesem Zeitraum ebenfalls der aufsichtsbehördlichen Überwachung. Für die Geschäftstätigkeit im Dienstleistungsverkehr ergibt sich eine entsprechende Aufsichtsbefugnis aus § 62 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 i.V.m. § 294 Abs. 2 Satz 2 und § 298 VAG (§ 110a Abs. 4 Nr. 3 Buchst. a i.V.m. § 81 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 VAG a.F.).
- 25 Historische und teleologische Gesichtspunkte streiten gleichermaßen für dieses Verständnis des § 294 Abs. 2 Satz 2 VAG (§ 81 Abs. 1 Satz 2 VAG a.F.), das von einer Rechtspflicht zu einem - auch - dem zweiten Halbsatz entsprechenden Verhalten ausgeht.
- 26 Die Vorschriften zur Versicherungsaufsicht wurden im Zuge der Umsetzung der Solvabilität II-Richtlinie neu gefasst. Nach Art. 27 Solva II-RL stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Aufsichtsbehörden mit den notwendigen Mitteln ausgestattet sind und über das einschlägige Fachwissen sowie einschlägige Kapazitäten und über das entsprechende Mandat verfügen, um das Hauptziel der Beaufsichtigung, und zwar den Schutz der Versicherungsnehmer und der Begünstigten von Versicherungsleistungen, zu erreichen. Zudem benennt der 16. Erwägungsgrund dieser Richtlinie als vorrangiges Ziel der Regulierung und Beaufsichtigung des Versicherungsgewerbes den angemessenen Schutz der Versicherungsnehmer und Anspruchsberechtigten. Dessen herausragende Bedeutung wird unterstrichen durch die Erwähnung des Schutzes der Versicherungsnehmer im 14., 17., 43., 44. und 60. Erwägungsgrund der Solva II-Richtlinie (Grote, in: Prölss/Dreher, VAG, 13. Aufl. 2018, § 62 Rn. 51). Art. 27 Solva II-RL

überlässt es dabei dem Ermessen der Mitgliedstaaten, wie Aufsichtsbehörden den Schutz der Versicherungsnehmer sicherstellen sollen (EFTA-Gerichtshof, Urteil vom 25. Februar 2021 - E-5/20, SMA SA - Rn. 43). Diesen unionsrechtlichen Vorgaben hat der nationale Gesetzgeber mit der Normierung des Schutzes der Versicherten als Aufsichtsziel Rechnung getragen (vgl. BT-Drs. 18/2956 S. 289).

- 27 bb) Die gesetzliche Befugnis zur Aufsicht betreffend die Wahrung der Belange der Versicherten ist auch mit dem aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Anforderungen an die Bestimmtheit von Eingriffsermächtigungen vereinbar. Danach entspricht eine Vorschrift rechtsstaatlichen Grundsätzen, wenn und soweit sich aus ihr mit ausreichender Bestimmbarkeit ermitteln lässt, wer von der Norm betroffen ist und was von den pflichtigen Personen verlangt wird. Normen müssen daher so genau gefasst sein, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Die Notwendigkeit der Auslegung einer Begriffsbestimmung nimmt der Norm noch nicht die Bestimmtheit. Doch ist es erforderlich, dass die Betroffenen die Rechtslage anhand objektiver Kriterien erkennen und ihr Verhalten danach ausrichten können (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Juni 2020 - 8 C 2.19 - GewArch 2020, 369 Rn. 9). Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt.
- 28 Das Aufsichtsziel, die Belange der Versicherten ausreichend zu wahren, ist schon seit langer Zeit im Versicherungsaufsichtsgesetz normiert; sein Regelungsgehalt im Rahmen anderer Vorschriften des Versicherungsaufsichtsrechts - namentlich § 11 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. a VAG (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 VAG a.F.) - ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geklärt. Danach sind die Belange der Versicherten nicht ausreichend gewahrt, wenn schutzwürdige Interessen der Versicherten beeinträchtigt werden und diese Beeinträchtigung unter Berücksichtigung der Gesamtheit der beteiligten Interessen und der Besonderheiten des betreffenden Versicherungszweigs als unangemessen anzusehen ist und so schwer wiegt, dass ein behördliches Eingreifen gerechtfertigt ist (vgl. etwa BVerwG, Urteile vom 12. September 1989 - 1 A 32.87 - BVerwGE 82, 303 <305>; vom 11. Januar 1994 - 1 A 72.89 - BVerwGE 95, 25 <28>; vom 12. Dezember 1995 - 1 A 2.92 - BVerwGE 100, 115 <119> und vom 13. Dezember 2006 - 6 A 3.05 - Buchholz 452.00 § 14 VAG Nr. 5 S. 9). Anhaltspunkte, die gegen ein

entsprechendes Begriffsverständnis im Rahmen des § 294 Abs. 2 Satz 2 VAG sprechen könnten, sind nicht ersichtlich. Die danach gebotene Ermittlung, Bewertung und Gewichtung der betroffenen Belange sorgt für eine verfassungskonforme Konkretisierung des Tatbestandsmerkmals der Wahrung der Belange der Versicherten.

- 29 Bei der Bestimmung der schutzwürdigen Belange der Versicherten im Einzelfall kann insbesondere an Normen angeknüpft werden, die das Verhalten der Unternehmen betreffen und nicht bereits den für ihren Geschäftsbetrieb geltenden Gesetzen zuzuordnen sind. So lässt sich § 294 Abs. 3 VAG und § 81 Abs. 1 Satz 4 VAG a.F. entnehmen, dass Gegenstand der rechtlichen Aufsicht die Einhaltung aller sonstigen die Versicherten betreffenden Vorschriften ist. Diese Normen können ihrerseits Belange der Versicherten ausgestalten. Wie bereits oben (Rn. 22) dargelegt, gilt das beispielsweise für die Bestimmungen über die Wirksamkeit Allgemeiner Geschäftsbedingungen in §§ 307 ff. BGB. Die sachlichen Voraussetzungen, an die nach diesen Vorschriften die Unwirksamkeit Allgemeiner Geschäftsbedingungen geknüpft ist, stellen zugleich Belange der Versicherten dar, deren Wahrung der Beklagten obliegt (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. Oktober 1980 - 1 A 12.78 - BVerwGE 61, 59 <65 f.>).
- 30 Bei der Konkretisierung der zu wahrenen Belange der Versicherten ist weiter zu berücksichtigen, dass die Aufsicht der verfassungsrechtlichen Schutzpflicht des Gesetzgebers für die Versicherten aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG Rechnung trägt und gewährleistet, dass die Versicherungsverhältnisse nicht einseitig zu Lasten der Versicherten ausgestaltet sind (vgl. BVerfG, Urteile vom 26. Juli 2005 - 1 BvR 782/94, 957/96 - BVerfGE 114, 1 <42 f.> und vom 26. Juli 2005 - 1 BvR 80/95 - BVerfGE 114, 73 <99 f.>). Dieser Schutz ist wegen der besonderen Merkmale des Versicherungssektors und der Vielzahl der Betroffenen ferner europarechtlich geboten (vgl. EuGH, Urteil vom 4. Dezember 1986 - C-205/84 [ECLI:EU:C:1986:463], Kommission/Deutschland - Rn. 30 ff.).
- 31 Darüber hinaus zieht das Versicherungsaufsichtsgesetz der Aufsicht weitere Grenzen und stellt damit ihre rechtsstaatliche Bestimmtheit sicher. So darf die Aufsicht nur im öffentlichen Interesse ausgeübt werden (§ 294 Abs. 8 VAG; § 81 Abs. 1 Satz 3 VAG a.F.). Zudem ist sie darauf beschränkt, für eine ausreichende

Wahrung der Belange der Versicherten zu sorgen; eine darüber hinausgehende Optimierung des Schutzes in diesem Bereich ist nicht zulässig (vgl. Bähr, in: Kaulbach/Bähr/Pohlmann, VAG, 6. Aufl. 2019, § 298 Rn. 9). Verhindert werden soll lediglich, dass der Versicherer seine strukturelle Überlegenheit gegenüber den Versicherten ausnutzt, indem er einseitig seine Interessen verwirklicht und dadurch die Versicherten unangemessen benachteiligt. Dabei hat die Aufsichtsbehörde nicht darüber zu wachen, dass - positiv - die Interessen der Versicherten die denkbar beste oder auch nur eine möglichst gute Berücksichtigung erfahren, sondern nur - negativ - eine unangemessene Beeinträchtigung der Belange der Versicherten zu verhüten (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. Oktober 1980 - 1 A 12.78 - BVerwGE 61, 59 <64>).

- 32 cc) Das verfassungskonforme Aufsichtsziel, die Beachtung der so konkretisierten Rechtspflicht zur ausreichenden Wahrung der Belange der Versicherten zu überwachen, ist unionsrechtskonform, soweit sie sich auf im Dienstleistungsverkehr tätige Erstversicherer wie die Klägerin bezieht.
- 33 Angesichts der europarechtlich geprägten Zweckbestimmung der Versicherungsaufsicht stellt es eine nicht zu beanstandende gesetzgeberische Entscheidung dar, die ausreichende Wahrung der Belange der geschützten Zielgruppe der Versicherungsnehmer der Überwachung durch die Aufsichtsbehörde zu unterstellen. Wegen der Bedeutung, die das Unionsrecht und das nationale Recht dem Schutz der Versicherten beimessen, liegt eine hierauf bezogene Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen vielmehr nahe. Vor diesem Hintergrund verkennt die dem Berufungsurteil zugrunde liegende Gegenauffassung, dass die Wahrung der Belange der Versicherten nicht nur seit jeher Erlaubnisvoraussetzung für im Inland ansässige Erstversicherer ist (§ 11 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. a VAG; § 8 Abs. 1 Nr. 2 VAG a.F.), sondern bei diesen wie bei den im Dienstleistungsverkehr tätigen Erstversicherern auch während des Geschäftsbetriebs der Versicherung als zentrales Anliegen der Versicherungsaufsicht umgesetzt werden muss (vgl. oben Rn. 24).
- 34 Die dargestellte Interpretation gewährleistet auch im Übrigen die Vereinbarkeit des § 294 Abs. 2 Satz 2 VAG und § 81 Abs. 1 Satz 2 VAG a.F. mit dem Unionsrecht. Nach Art. 34 Abs. 1 Solva II-RL stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die

Aufsichtsbehörden befugt sind, präventive und korrigierende Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften einhalten, die sie in jedem Mitgliedstaat zu erfüllen haben. Dem tragen § 294 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 298 Abs. 1 VAG sowie § 81 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Abs. 1 Satz 2 Satz 1 und 2 VAG a.F. Rechnung, indem die Wahrung der Belange der Versicherten als Rechtspflicht der betroffenen Unternehmen der Aufsicht der Beklagten unterstellt wird.

- 35 Eine sich daraus ergebende Einschränkung von Grundfreiheiten der Klägerin - namentlich der Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) - ist als Maßnahme zur Verwirklichung des Verbraucherschutzes unionsrechtlich zulässig. Der Versicherungssektor stellt einen im Hinblick auf den Schutz des Verbrauchers als Versicherungsnehmer und Anspruchsberechtigten besonders sensiblen Bereich dar; zudem werden Verträge von einer so großen Zahl von Versicherungsnehmern geschlossen, dass der Schutz der Interessen der Versicherten nahezu die gesamte Bevölkerung betrifft. In diesem Sektor bestehen somit zwingende Gründe des Allgemeininteresses für eine Beschränkung der Grundfreiheiten (vgl. EuGH, Urteil vom 4. Dezember 1986 - C-205/84, Kommission/Deutschland - Rn. 30 ff.). Die durch die Regelung der Aufsicht vorgenommenen Einschränkungen sind auch nicht diskriminierend und verhältnismäßig, zumal die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ein wesentliches Anliegen des Richtliniengebers war (vgl. Erwägungsgrund 19 bis 21 der Solva II-RL).
- 36 Etwas Anderes folgt nicht daraus, dass die "Belange der Versicherten" einen unbestimmten Rechtsbegriff darstellen, der der Auslegung und konkretisierenden Anwendung - zunächst durch die Aufsichtsbehörde - bedarf. Weder die Solva II-Richtlinie noch sonstiges Unionsrecht hindern den nationalen Gesetzgeber an der Umsetzung von Richtlinien mittels unbestimmter Rechtsbegriffe. Eine Richtlinie ist nach Art. 288 AEUV für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Es ist daher unionsrechtlich nichts dagegen einzuwenden, dass sich der Gesetzgeber - wie hier - einer generalklauselartigen Regelung bedient, außer wenn der Nachweis erbracht würde, dass dadurch das mit der Richtlinie verfolgte Ziel nicht erreicht worden ist (vgl. EuGH, Urteil vom

26. Oktober 1983 - C-163/82 [ECLI:EU:C:1983:295], Kommission/Italien - Rn. 9). Anhaltspunkte für eine derartige Zweckverfehlung sind hier nicht ersichtlich. In der oben dargelegten, verfassungskonformen Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs liegt zugleich eine dem Regelungszweck entsprechende Begrenzung der aufsichtsbehördlichen Überwachungsaufgabe und -befugnis. Zudem unterliegt die Auslegung und Anwendung des Begriffs der ausreichenden Wahrung der Interessen der Versicherten im Falle einer Klageerhebung voller gerichtlicher Kontrolle (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Januar 1994 - 1 A 72.89 - BVerwGE 95, 25 <28>). Das sichert die Beachtung dieser Rechtsgrenze und gewährleistet zusätzlich die Erreichung des vom Richtliniengeber verfolgten Zwecks.

- 37 d) Nach den genannten Maßstäben gehört die ordnungsgemäße Bearbeitung von Beschwerden der Versicherten zu deren Belangen, die die Klägerin nach dem Gesetz ausreichend zu wahren hat.
- 38 Das folgt zunächst aus dem unionsrechtskonformen nationalen Versicherungsaufsichtsrecht. Die Beschwerdebearbeitung ist im Hinblick auf Beschwerden über Versicherungsvermittler in § 51 VAG ausdrücklich geregelt und stellt insoweit einen gesetzlich geschützten Belang der Versicherten dar. Bei § 51 VAG handelt es sich zudem um ein für den Betrieb eines Versicherungsunternehmens geltendes Gesetz, dessen Einhaltung ohnehin auch nach § 294 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 298 Abs. 1 VAG sowie § 81 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Abs. 1 Satz 1 und 2 VAG a.F. Gegenstand der Aufsicht durch die Beklagte ist. Die ordnungsgemäße Bearbeitung sonstiger Beschwerden, beispielsweise wegen der Beachtung anderer die Versicherten betreffender Vorschriften wie der §§ 307 ff. BGB oder sonstiger Bestimmungen zum Verbraucherschutz, zählt zu den Belangen der Versicherten, die auch die im Dienstleistungsverkehr tätigen Erstversicherer nach § 62 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 i.V.m. § 298 Abs. 1 Satz 2 und § 294 Abs. 2 Satz 2 VAG (§ 81 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. Abs. 1 Satz 2 und § 110a Abs. 4 Nr. 3 Buchst. a VAG a.F.) ausreichend zu wahren verpflichtet sind. Das Unionsrecht geht ebenfalls von Beschwerdemöglichkeiten der Versicherten aus (Art. 183 Abs. 1, Art. 185 Abs. 3 Buchst. l Solva II-RL), deren ordnungsgemäße Verwirklichung einen schutzwürdigen Belang der Versicherten darstellt. Darüber hinaus lassen die

Leitlinien der EIOPA zur Beschwerdebearbeitung durch Versicherungsunternehmen - unabhängig von ihrer Rechtsnatur und der Frage ihrer Bindungswirkung, die keiner näheren Erörterung bedürfen - erkennen, dass die europäische Versicherungsaufsichtsbehörde die Erforderlichkeit einer interessengerechten Beschwerdebearbeitung bejaht.

- 39 Im Übrigen dient ein den Interessen der Versicherten entsprechender Umgang mit deren Beschwerden dem verfassungs- und unionsrechtlich gebotenen kollektiven Schutz ihrer Verbraucherrechte, denen die Beschwerde zur Durchsetzung verhelfen soll. Dieses Schutzziel wird mit der rechtlichen Aufsicht durch die Beklagte gewährleistet.
- 40 4. Das Berufungsurteil beruht auf dem dargestellten Bundesrechtsverstoß. Die Zurückweisung der Berufung der Beklagten erweist sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO).
- 41 Der Senat kann nicht in der Sache selbst entscheiden (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO). Der Verwaltungsgerichtshof hat keine Feststellungen zu den tatbestandlichen Voraussetzungen des § 294 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 298 Abs. 1 VAG sowie des § 81 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Abs. 1 Satz 1 und 2 VAG a.F. getroffen und sich auch nicht mit den rechtlichen Grenzen des der Beklagten eröffneten Ermessens (§ 297 VAG) befasst. Dies nötigt zur Aufhebung des Berufungsurteils und Zurückverweisung der Sache (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO). Der Verwaltungsgerichtshof wird sich unter anderem mit dem schon im ersten Rechtszug erhobenen Einwand der Klägerin zu befassen haben, die Anordnung sei unverhältnismäßig, weil ihr Beschwerdemanagement bereits von der österreichischen Aufsichtsbehörde überwacht werde und eine weitere Aufsicht durch die Beklagte nicht erforderlich sei, um die Beachtung der Rechtspflichten der Klägerin sicherzustellen.

Dr. Held-Daab

Hoock

Dr. Keller

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller

## B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf  
5 000 € festgesetzt.

Dr. Held-Daab

Hook

Dr. Keller

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller