

---

**Datum:** 31.10.2024  
**Gericht:** Oberverwaltungsgericht NRW  
**Spruchkörper:** 4. Senat  
**Entscheidungsart:** Beschluss  
**Aktenzeichen:** 4 B 886/23  
**ECLI:** ECLI:DE:OVGNRW:2024:1031.4B886.23.00

---

**Vorinstanz:** Verwaltungsgericht Düsseldorf, 3 L 1514/23  
**Schlagworte:** Versicherungsvermittler Unmittelbarer Kundenkontakt  
Schwerwiegende Straftat Eigentums- oder Finanzkriminalität  
Strafregister  
**Normen:** GewO § 34d Abs. 9 Satz 6; Richtlinie (EU) 2016/97 Art. 10 Abs. 3  
**Leitsätze:**

Für die Beschäftigten eines Versicherungsvermittlers mit unmittelbarem Kundenkontakt gilt unionsrechtlich verbindlich und ohne Abweichungsmöglichkeit die Mindestintegritätsanforderung für ihren erforderlichen guten Leumund, dass sie nicht mit schwerwiegenden Straftaten in den Bereichen Eigentums- oder Finanzkriminalität ins Strafregister eingetragen sein dürfen, es sei denn, sie sind nach nationalem Recht rehabilitiert worden.

---

**Tenor:**

Die Beschwerde der Antragsteller gegen die Versagung vorläufigen Rechtsschutzes durch den Beschluss des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 31.7.2023 wird zurückgewiesen.

Die Antragsteller tragen die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 5.000,00 Euro festgesetzt.

---

Gründe:

Die Beschwerde der Antragsteller ist unbegründet.	2
Das Verwaltungsgericht hat den von den Antragstellern sinngemäß gestellten Antrag,	3
die aufschiebende Wirkung der Klage 3 K 4129/23 bzw. 3 K 4105/23 (VG Düsseldorf) gegen die Untersagungsverfügung der Antragsgegnerin vom 6.6.2023 wiederherzustellen,	4
mit der Begründung abgelehnt, die im Rahmen des § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO vorzunehmende Interessenabwägung berücksichtige maßgeblich, dass bei der im Aussetzungsverfahren gebotenen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage alles für die Rechtmäßigkeit der angegriffenen Untersagungsverfügung spreche. Zur Begründung hat das Verwaltungsgericht zunächst auf die Gründe des angefochtenen Bescheids Bezug genommen, denen es folge. Die Antragsgegnerin sei durch die Vorschrift des § 34d Abs. 9 Satz 6 GewO hinreichend ermächtigt, der Antragstellerin zu 1. die Beschäftigung des Antragstellers zu 2. im Bereich der Versicherungsvermittlung mit unmittelbarem Kundenkontakt bis zum 1.6.2028 zu untersagen. Der Antragsteller zu 2. habe sich aufgrund seiner seit dem 26.3.2021 rechtskräftigen Verurteilung wegen besonders schweren Falls der Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr in fünf Fällen (§ 299 Abs. 1 StGB a. F.) sowie Steuerhinterziehung (§ 370 AO) zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von einem Jahr und zwei Monaten zur Bewährung als unzuverlässig erwiesen. Die Zuverlässigkeit eines Versicherungsvermittlers sei mit Blick auf die spezifischen Erfordernisse des Berufsstands zu beurteilen, wobei der gute Leumund der Vermittler von entscheidender Bedeutung sei. Unerheblich sei, dass der Antragsteller zu 2. im Betrieb der Antragstellerin zu 1. nicht die gleichen Tätigkeiten wie diejenigen ausübe, bei denen es zu seinen Straftaten gekommen sei. Die gesetzlichen Anforderungen an die gewerberechtliche Zuverlässigkeit fielen nicht unterschiedlich aus. Dass die bereits gezeigte Charakterschwäche des Antragstellers zu 2. ihn nicht wieder straffällig werden lasse, folge nicht bereits aus dem Wegfall seiner damaligen finanziellen Notlage. Eine ausnahmsweise eingetretene charakterfremde Handlungsweise des Antragstellers zu 2. scheide wegen der sich über einen Zeitraum von zwei Jahren erstreckenden einzelnen Straftaten aus. Auch der lange Zeitraum von über zehn Jahren, der zwischen den Straftaten und der Untersagung liege, führe nicht automatisch zu einem Wegfall der daraus resultierenden Unzuverlässigkeit, sondern erfordere eine Würdigung der besonderen Umstände des Einzelfalls. Die Antragsgegnerin habe nachvollziehbar begründet, warum die Betrachtung der Schwere der konkreten Verfehlung und die Persönlichkeit des Antragstellers zu 2. trotz des vergleichsweise langen Zeitraums seit Begehung der Straftaten die Prognose zu Ungunsten des Antragstellers zu 2. ausfallen lasse. Die Entscheidung der Antragsgegnerin, die auch die Interessen der Antragsteller berücksichtigt habe, lasse Ermessensfehler nicht erkennen. Die im Übrigen vorzunehmende Interessenabwägung gehe zu Lasten der Antragsteller. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung sei den Anforderungen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO entsprechend in ausreichendem Maße begründet.	5
Diese Würdigung wird durch das Beschwerdevorbringen, auf dessen Prüfung der Senat gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, nicht erschüttert.	6
Ohne Erfolg macht zunächst der Antragsteller zu 2. geltend, die Begründung für die Anordnung der sofortigen Vollziehung in dem angegriffenen Bescheid entspreche nicht den gesetzlichen Anforderungen. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung des in dem Bescheid der Antragsgegnerin vom 6.6.2023 ausgesprochenen Beschäftigungsverbots genügt dem formellen Begründungserfordernis des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO.	7
Die Pflicht, das besondere Interesse an der sofortigen Vollziehung schriftlich zu begründen, soll vorrangig die Behörde mit Blick auf Art. 19 Abs. 4 GG zwingen, sich des	8

Ausnahmecharakters der Vollziehungsanordnung bewusst zu werden und mit Sorgfalt zu prüfen, ob tatsächlich ein überwiegendes öffentliches Interesse den Ausschluss der aufschiebenden Wirkung erfordert. Daneben hat die Begründungspflicht den Zweck, den Betroffenen über die für die Behörde maßgeblichen Gründe ihrer Entscheidung zu informieren und in einem möglichen Rechtsschutzverfahren dem Gericht die Erwägungen zur Kenntnis zu bringen. Hierzu bedarf es regelmäßig der Darlegung besonderer Gründe, die über die Gesichtspunkte hinausgehen, die den Verwaltungsakt selbst rechtfertigen. Geringere Begründungsanforderungen gelten aber ausnahmsweise in Fällen besonderer Dringlichkeit, etwa bei Verfügungen, die sich durch Zeitablauf erledigen oder dann, wenn – wie häufig im Gefahrenabwehrrecht – aus Sicht der Behörde nur die Anordnung der sofortigen Vollziehung erheblichen Gefahren oder der Begehung von Straftaten vorbeugen kann. In solchen Fällen reicht es aus, wenn diese besonderen Gründe, die sich aus der Begründung des zu vollziehenden Verwaltungsakts ergeben können, benannt werden und deutlich gemacht wird, dass sie ein solches Gewicht haben, das ein besonderes öffentliches Interesse gerade an der sofortigen Vollziehung zu belegen fähig ist. Ob die Begründung die Anordnung der sofortigen Vollziehung auch inhaltlich trägt, bedarf im Rahmen des formellen Begründungserfordernisses nach § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO keiner Entscheidung.

Vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 4.12.2020 – 4 VR 4.20 –, juris, Rn. 10, und vom 18.9.2001 – 1 DB 26.01 –, juris, Rn. 6; OVG NRW, Beschlüsse vom 16.9.2015 – 4 B 333/15 –, juris, Rn. 3 f., m. w. N., und vom 5.1.2012 – 4 B 1250/11 –, juris, Rn. 2. 9

Diesen Anforderungen hat die Antragsgegnerin entsprochen. Sie hat in der Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung unter Berücksichtigung des konkreten Einzelfalls ausgeführt, dass es im vorliegenden Fall im öffentlichen Interesse liege, dass die Verfügung sofort vollzogen werde. Mit dem Erfordernis der Zuverlässigkeit der bei der Vermittlung unmittelbar beschäftigten Personen verfolge das Gesetz den Zweck, dass nur solche Personen bei der Vermittlung tätig seien, die in diesem sensiblen Gewerbe über eine besondere Zuverlässigkeit verfügten, weil ansonsten die konkrete Gefahr bestehe, dass die an der Vermittlung beteiligte Person die ihr eingeräumte Vertrauensstellung missbrauche, den beteiligten Personenkreisen durch strafbare Handlungen Schäden zufüge und die Leistungsfähigkeit des Versicherungssystems gefährde. Damit hat sie der Sache nach auf die zuvor unter II. ausführlich geschilderten individuellen Gründe für den Erlass des Beschäftigungsverbots Bezug genommen und deutlich gemacht, dass sie ein solches Gewicht haben, das ein besonderes öffentliches Interesse gerade auch an der sofortigen Vollziehung zu belegen fähig ist. Mit der Formulierung, mit der Anordnung der sofortigen Vollziehung verhindere selbst eine Klage gegen den zugrundeliegenden Verwaltungsakt den vorläufigen Vollzug desselbigen nicht, hat sie darüber hinaus für den objektiven Empfänger der Verfügung deutlich zu erkennen gegeben, dass ihr der begründungsbedürftige Ausnahmecharakter der Vorschrift bewusst gewesen ist. 10

Zu Recht hat das Verwaltungsgericht die Tätigkeit des Antragstellers zu 2. bei der Antragstellerin zu 1. im Rahmen der zur Beurteilung der Zuverlässigkeit anzustellenden Prognose als vergleichbar oder ähnlich schadensträchtig angesehen wie diejenige, während der der Antragsteller zu 2. die Straftaten begangen hat. Ob der Antragsteller zu 2. als Großschadenregulierer bei einer Versicherungsgesellschaft, so seine damalige Tätigkeit, oder heute als angestellter Versicherungsmakler im Bereich der Bestandskundenbetreuung und Schadensabwicklung mit Kundenkontakt bei einer Versicherungsmaklergesellschaft beschäftigt ist, stellt keine unterschiedlichen Anforderungen an seine Zuverlässigkeit. 11

Mit dem Erfordernis der Zuverlässigkeit einer unmittelbar bei der Vermittlung oder Beratung mitwirkenden Person in § 34d Abs. 9 Satz 6 GewO wird den Anforderungen des Art. 10 Abs. 3 der Richtlinie (EU) 2016/97, zuvor des Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 2002/92/EG, Rechnung getragen.

Vgl. BT-Drs. 16/1935, S. 20, zur Umsetzung von Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 2002/92/EG in § 34d Abs. 6 GewO; insoweit in Umsetzung der nunmehr in Art. 10 Abs. 3 der Richtlinie (EU) 2016/97 enthaltenen Vorgabe übernommen in § 34d Abs. 9, BT-Drs. 18/11627, S. 36; siehe auch OVG NRW, Beschluss vom 8.1.2020 ? 4 B 1100/19 ?, juris, Rn. 11 ff. 13

Nach Art. 10 Abs. 3 der Richtlinie (EU) 2016/97 müssen natürliche Personen, die in einem Versicherungs- oder Rückversicherungsunternehmen oder bei einem Versicherungs- oder Rückversicherungsvermittler arbeiten und Versicherungs- oder Rückversicherungsvertrieb betreiben, einen guten Leumund besitzen. Als Mindestanforderung dürfen sie nicht im Zusammenhang mit schwerwiegenden Straftaten in den Bereichen Eigentums- oder Finanzkriminalität ins Strafregister oder ein gleichwertiges nationales Register eingetragen und nie in Insolvenz gegangen sein, es sei denn, sie sind gemäß nationalem Recht rehabilitiert worden. Nach Unterabsatz 3 steht es den Mitgliedstaaten frei, diese Anforderung nicht auf alle natürlichen Personen anzuwenden, die in einem Versicherungs- bzw. Rückversicherungsunternehmen oder bei einem Versicherungs- bzw. Rückversicherungsvermittler arbeiten, sofern diese natürlichen Personen nicht direkt am Versicherungs- bzw. Rückversicherungsvertrieb beteiligt sind. Für die Beschäftigten eines Versicherungsvermittlers mit unmittelbarem Kundenkontakt hingegen gilt zur in Erwägungsgrund 30 aufgeführten Gewährleistung eines soliden und verlässlichen Versicherungssektors und eines angemessenen Schutzes der Versicherungsnehmer unionsrechtlich verbindlich und ohne Abweichungsmöglichkeit die Mindestintegritätsanforderung für ihren erforderlichen guten Leumund, dass sie nicht mit schwerwiegenden Straftaten in den Bereichen Eigentums- oder Finanzkriminalität ins Strafregister eingetragen sein dürfen, ohne dass bezogen auf die konkrete Tätigkeit weitergehend zu differenzieren ist. Nur hierauf bezieht sich das streitgegenständliche Beschäftigungsverbot. 14

Wegen der vom Antragsteller zu 2. verübten Straftaten genügt er diesen Mindestanforderungen ersichtlich nicht, so dass er damit nicht den erforderlichen guten Leumund besitzt. Mit einem besonders schweren Fall der Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr in fünf Fällen in Tateinheit mit Steuerhinterziehung ist der Antragsteller zu 2. mit schwerwiegenden Straftaten im Bereich der Finanzkriminalität im Bundeszentralregister eingetragen, ohne dass der Antragsteller zu 2. deswegen rehabilitiert ist. Die Eintragung ist auch nach den §§ 45 f. BZRG weder bereits getilgt noch während der Dauer des bis zum 1.6.2028 befristeten Beschäftigungsverbots zu tilgen. Schon deshalb ist er richtlinienkonform nach nationalem Recht bezogen auf Versicherungsvermittlungstätigkeiten mit Kundenkontakt zwingend als unzuverlässig im Sinne von § 34d Abs. 9 Satz 6 GewO anzusehen. 15

Ohne dass dies danach noch entscheidungserheblich ist, wird der Einwand, dem Antragsteller zu 2. fehle in der Vertrags- und Schadenbearbeitung nunmehr die Entscheidungs- und Auszahlungsbefugnis, er habe keine Berührungspunkte mit Geldflüssen, weiterhin ausschließlich pauschal behauptet. Er ist zudem bereits in der Begründung der Antragsgegnerin in ihrer Ordnungsverfügung vom 6.6.2023 widerlegt worden, ohne dass die Antragsteller hiergegen substantiierte Einwände erhoben hätten. Danach hat der Antragsteller zu 2. auch als leitender Versicherungsmakler im Betrieb der Antragstellerin zu 1. die Möglichkeit, seinen Interessen am Erhalt von Provisionen oder anderen vermögenswerten 16

Vorteilen den Vorrang vor den Belangen der Kunden einzuräumen.

Ebenso wenig dringen die Antragsteller mit ihrem Einwand durch, ein vergleichbarer Sachverhalt könne sich vor dem Hintergrund der persönlichen Situation des Antragstellers zu 2. sowie der von ihm durchlaufenen psychologischen Therapie nicht erneut ereignen. Sie verhalten sich dabei schon nicht zu den vom Landgericht Verden in seinem Urteil vom 18.11.2019 – 4 KLS 760 Js 48593/18 (9/19) – in Gestalt des Beschlusses des Bundesgerichtshofs vom 25.3.2021 – 1 StR 242/20 – festgestellten Gehalts- und Kontopfändungen gegen den Antragsteller zu 2. wegen Steuerschulden und seiner außergewöhnlich hohen finanziellen Belastung durch die gerichtliche Einziehung des Wertes des Taterlangens in Höhe von 58.000,00 Euro. Ungeachtet dessen ist von einem Wegfall einer rechtlich für die Beurteilung der Zuverlässigkeit relevanten Rückfallgefahr nach der maßgeblichen unionsrechtlichen Wertung erst dann auszugehen, wenn der Antragsteller zu 2. entweder rehabilitiert oder seine Eintragung im Bundeszentralregister gelöscht ist. Das ist jedoch nicht der Fall. 17

Der weitere Einwand, das Verwaltungsgericht habe die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Widerlegung der Unzuverlässigkeitsvermutung außer Acht gelassen, führt ebenfalls nicht zum Erfolg der Beschwerde. 18

Das Bundesverwaltungsgericht hat in der in Bezug genommenen Entscheidung, 19

Beschluss vom 9.7.1993 ? 1 B 105.93 ?, juris, Rn. 4, 20

ausgeführt, es sei nicht ausgeschlossen, eine gesetzliche Vermutung der Unzuverlässigkeit als widerlegt anzusehen, wenn die Fünf-Jahres-Frist noch nicht verstrichen sei, die Straftat aber ? etwa nach einer langen Dauer des Strafverfahrens ? sehr weit zurückliege und der Betroffene sich seither straffrei geführt habe. Zugleich hat der Senat klargestellt, dass sich hierfür keine festen Zeiträume angeben ließen, es vielmehr auf die besonderen Umstände des Einzelfalls ankomme. Erst nach einem Zeitraum von zehn Jahren seit der Straftat lasse sich möglicherweise annehmen, die Regelvermutung greife nicht mehr Platz. 21

Diese Rechtsprechung, die lediglich die Widerlegung einer hier nicht unmittelbar einschlägigen gesetzlichen Regelvermutung betrifft, der sich aber keine weiteren allgemeinen Vorgaben für eine erforderliche Einzelfallprüfung entnehmen lassen, steht der einzelfallbezogenen Würdigung der Antragsgegnerin und ihr folgend des Verwaltungsgerichts unter Berücksichtigung der unionsrechtlichen Mindestanforderungen an einen guten Leumund nicht entgegen, dass der Antragsteller zu 2. trotz des langen Zeitraums seit Tatbegehung als unzuverlässig zu erachten sei. Dem treten die Antragsteller mit ihrer Betonung des langen Zeitraums, der seit Tatbegehung vergangen ist, nicht durchgreifend entgegen. Wohlverhalten während eines Klageverfahrens ist jedenfalls nicht ohne weiteres geeignet, eine zuvor gezeigte Unzuverlässigkeit aufzuheben. 22

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 11.12.1996 – 1 B 250.96 –, juris, Rn. 4, m. w. N. 23

Die Ermessensentscheidung der Antragsgegnerin ist schon deshalb nicht zu Lasten der Antragsteller fehlerhaft, weil sie für die Geltungsdauer des Beschäftigungsverbots der unionsrechtlichen Verpflichtung nach Art. 10 Abs. 3 Unterabsatz 3 der Richtlinie (EU) 2016/97 Rechnung getragen hat, dafür zu sorgen, dass alle Beschäftigten, die direkt an dem Versicherungs- oder Rückversicherungsvertrieb mitwirken, die Anforderung an einen guten Leumund erfüllen. 24

Insbesondere hat die Antragsgegnerin den Gehalt und die Bedeutung des Eingriffs in die Berufsfreiheit sowohl der Antragstellerin zu 1. als auch des Antragstellers zu 2. nicht verkannt, sondern vielmehr ausführlich gewürdigt und dabei dem Schutz der Allgemeinheit, der Solidargemeinschaft der Versicherten und der Verbraucher vor einer Gefährdung durch unzuverlässige Versicherungsvermittler ausschlaggebende Bedeutung zukommen lassen. Dabei hat sie weder den langen Zeitraum seit Tatbegehung oder die Beschränkung der Untersagung auf den Bereich der Versicherungsvermittlung mit unmittelbarem Kundenkontakt noch die vorgetragene Nähe zu einem Berufsverbot fehlerhaft in ihre unionsrechtlich gebundene Ermessensentscheidung einbezogen. Ausgehend von der auf die unmittelbare Mitwirkung bei der Vermittlung und Beratung beschränkten Untersagung ist das Verwaltungsgericht zu Recht davon ausgegangen, dass dem Antragsteller zu 2. aufgrund seiner Qualifikation eine anderweitige Beschäftigung im Versicherungswesen offensteht.

Die Kostenentscheidung folgt aus den §§ 154 Abs. 2, 159 Satz 1 VwGO i. V. m. § 100 Abs. 1 ZPO. 26

Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf den §§ 39 Abs. 1, 47 Abs. 1, 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 GKG und folgt der erstinstanzlichen Streitwertfestsetzung nach Verfahrensverbinding. 27

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO und §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG). 28