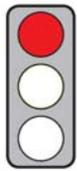


KERNPUNKTE

Ziel des Weißbuchs: Die Kommission will einen möglichst umfassenden und EU-einheitlichen Schutz für Versicherungsnehmer bei Insolvenz ihrer Versicherung schaffen.

Betroffene: Versicherungsnehmer und -unternehmen.



Pro: –

Contra: (1) Es gibt keine sachliche Rechtfertigung für verpflichtende, alle Versicherungsprodukte erfassende Sicherungssysteme: Die Risiken sind mit jenen bei Banken nicht vergleichbar. Die Versicherungen haben ein Eigeninteresse an – freiwilligen – Sicherungssystemen.

(2) Der Zwang zur gegenseitigen Kreditvergabe zwischen nationalen Sicherungssystemen droht auch solide Sicherungseinrichtungen zu destabilisieren und gefährdet so das Kundenvertrauen.

INHALT

Titel

Weißbuch KOM(2010) 370 vom 12. Juli 2010: **Sicherungssysteme für Versicherungen**

Kurzdarstellung

► Hintergrund

- Sicherungssysteme für Versicherungen schützen die Verbraucher vor dem Risiko, dass ihre Ansprüche bei Zahlungsunfähigkeit ihres Versicherungsunternehmens nicht erfüllt werden.
- In allen Mitgliedstaaten der EU gibt es nationale Einlagensicherungssysteme (für Einlagen bei Banken) und Anlegerentschädigungssysteme (für Wertpapierkunden), die auf EU-Recht beruhen. Der Schutz der Ansprüche von Versicherungskunden ist bisher nicht europäisch geregelt.
- Lebensversicherungen sind in neun Mitgliedstaaten (DE, ES, FR, LV, MT, NL, PL, RO, UK) geschützt. Einen Schutz bei Nichtlebensversicherungen gibt es in sieben Mitgliedstaaten (ES, FR, IE, DK, MT, RO, UK). In dreizehn Mitgliedstaaten (AT, BG, CY, CZ, EE, GR, HU, LT, LU, PT, SE, SI, SK) besteht kein Sicherungssystem.
- Beim Deckungsumfang und bei der Finanzierung der nationalen Systeme bestehen große Unterschiede. Gleiches gilt für Sachverhalte mit grenzüberschreitendem Charakter.

► Ziele der Kommission

- Die Kommission will für den Fall der Insolvenz einer Versicherung einen möglichst umfassenden und einheitlichen Schutz für Versicherungsnehmer in allen EU-Mitgliedstaaten schaffen.
- Der harmonisierte EU-Rahmen für Sicherungssysteme soll
 - eine „umfassende“ und „gleichmäßige“ Mindestabsicherung von Versicherungsnehmern gewährleisten, wobei aber auch eine Selbstbeteiligung der Geschädigten oder Obergrenzen der Entschädigung möglich sein sollen,
 - bestehende Wettbewerbsverzerrungen zwischen Versicherungsgesellschaften beseitigen,
 - Anreize für Versicherer minimieren, übermäßige Risiken einzugehen,
 - die Wahrscheinlichkeit für den Einsatz von Steuergeldern verringern, indem die Versicherungsunternehmen die Sicherungssysteme selbst finanzieren,
 - kosteneffizient sein, d.h. die Balance zwischen Kosten des Sicherungssystems und Nutzen für die Anspruchsberechtigten wahren,
 - das Vertrauen der Versicherungsnehmer und die „Marktstabilität“ erhöhen.

► Rechtsform und Ebene für die Sicherungssysteme

- Die Kommission will den EU-Rahmen für Sicherungssysteme mit einer Richtlinie rechtsverbindlich einführen.
- Die Kommission empfindet ein „einziges EU-weites Sicherungssystem“ als ideal, sieht dafür aber derzeit nicht die „erforderliche politische Unterstützung“. Sie spricht sich daher für die Einrichtung nationaler Sicherungssysteme aus.

► Aufgaben der Sicherungssysteme

- Im Insolvenzfall soll zuerst geprüft werden, ob die betroffenen Versicherungspolizen auf solvente Versicherer übertragen werden können.
- Ist dies nicht möglich oder finanzierbar, soll das Sicherungssystem die Versicherungsnehmer innerhalb einer festgelegten Frist entschädigen.

► **Schutzbereich der Sicherungssysteme**

- Obwohl es laut EU-Kommission „gute Gründe geben mag“, den Schutz nicht für alle Nichtlebensversicherungen (z.B. Kfz-Versicherung) einzuführen, soll der EU-Rahmen sowohl für Lebensversicherungen als auch für Nichtlebensversicherungen gelten. Die Kommission begründet dies mit „Praktikabilität und Fairness“.
- Rückversicherer und Pensionsfonds der betrieblichen Altersversorgung sollen nicht einbezogen werden.
- Die Kommission will alle natürlichen Personen schützen. Aus Kostengründen sollen daneben nur „ausgewählte juristische Personen“ wie „Kleinst- und Kleinunternehmen“ mit geschützt werden.

► **Finanzierung der Sicherungssysteme**

- Die Kommission bevorzugt eine „Ex-ante-Finanzierung“ durch Pflichtabgaben der Versicherungsunternehmen im Vorfeld etwaiger Krisen. Im Bedarfsfall sollen sämtliche Versicherer verpflichtet werden, ex post Zusatzbeiträge zu entrichten.
- Die Sicherungssysteme sollen mit 1,2 % der Versicherungsprämien ausgestattet sein. Die Höhe der Pflichtabgabe jedes einzelnen Versicherungsunternehmens soll zwar das individuelle Insolvenzrisiko widerspiegeln. Allerdings kann sich die Kommission Obergrenzen für individuelle Beiträge in Form von Prozentwerten der eingenommenen Prämien vorstellen.

► **Kreditvergaben zwischen den Sicherungssystemen**

Die Kommission will eine „Fazilität für die Kreditvergabe“ schaffen. Über sie sollen zahlungsfähige intakte nationale Sicherungssysteme andere, notleidende Systeme finanziell unterstützen.

► **Herkunftslandprinzip**

Für die nationalen Sicherungssysteme soll das Herkunftslandprinzip gelten. Dadurch werden auch die ausländischen Zweigniederlassungen eines Versicherungsunternehmens vom heimischen Sicherungssystem erfasst. Dies ist nach Ansicht der Kommission sinnvoll, weil auch die Aufsicht über die Versicherungsunternehmen im Herkunftsland durchgeführt wird.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

Politischer Kontext

Eine Expertengruppe um Jacques de Larosière veröffentlichte im Februar 2009 einen Bericht (Larosière report) zur Überwindung bestehender Finanzmarktregulierungslücken, in dem unter anderem auch Empfehlungen zur „Einrichtung harmonisierter Versicherungsgarantiefonds in allen Mitgliedsstaaten“ vorgetragen wurden (Empfehlung Nr. 5).

Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungssysteme bestehen in allen EU-Mitgliedstaaten. 2009 wurde für alle Mitgliedstaaten eine Mindestdeckungssumme von 100.000 € für Bankeinlagen eingeführt (Richtlinie 2009/14/EG; s. [CEP-Analyse](#)). Im Oktober 2010 schlug die EU-Kommission eine Änderung [KOM(2010) 368; s. [CEP-Analyse](#)] dieser Richtlinie dahingehend vor, dass Einlagensicherungsssysteme *höchstens* 100.000 € erstatten dürfen und sich bei Bedarf gegenseitig Kredite vergeben. Dieser Vorschlag ist Gegenstand kontroverser Diskussionen im Ministerrat und im Europäischen Parlament.

Nach der Verordnung zur Einrichtung der neuen Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen (EIOPA) [(EU) Nr. 1094/2010; s. [CEP-Analyse](#)] vom November 2010 darf die EIOPA die Notwendigkeit „eines harmonisierten europäischen Netzwerks von nationalen Sicherungssystemen für die Versicherungen“ prüfen (Art. 26). Ferner will die Kommission prüfen, inwiefern Versicherungsnehmer durch EU-weite Regelungen besser vor Insolvenzen der Versicherungsunternehmen geschützt werden können, und plädiert hierbei für eine „wichtige Rolle“ und „geeignete Befugnisse“ für die neuen Europäischen Aufsichtsbehörden (Erwägungsgrund 37).

Die Solvabilität-II-Richtlinie (2009/138/EG; s. [CEP-Analyse](#)), die nach jüngsten Änderungsvorschlägen der Kommission am 1. Januar 2013 in Kraft treten soll, sieht bereits eine umfangreiche Beaufsichtigung von Versicherungen vor, die die Wahrscheinlichkeit der Insolvenz einer Versicherung reduziert. In derselben Richtlinie wird die Kommission aufgefordert, die „Angemessenheit bestehender Garantiesysteme im Versicherungssektor zu prüfen und einen geeigneten Legislativvorschlag vorzulegen“ (Erwägungsgrund 137). Im Januar 2011 hat die Kommission allerdings Änderungen an der Solvabilität-II-Richtlinie vorgeschlagen [KOM(2011) 8, „Omnibus-II“; s. [CEP-Analyse](#)], die es der Kommission ermöglichen sollen, wichtige Vorschriften der Solvabilität-II-Richtlinie zeitlich aussetzen.

Die Kommission hat eine Konsultation zu ihren im Weißbuch dargelegten Vorstellungen durchgeführt und die eingegangenen Rückmeldungen [hier](#) zusammengefasst.

Politische Einflussmöglichkeiten

Zuständige Generaldirektion: GD Binnenmarkt und Dienstleistungen

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Eine gesetzliche Pflicht zur Errichtung und Finanzierung von Sicherungssystemen für Versicherungen ist ein Eingriff in die unternehmerische Freiheit. Dieser bedarf einer überzeugenden Rechtfertigung.

Die Begründungen für die – ebenfalls nach europarechtlichen Vorgaben eingeführten – Einlagensicherungssysteme der Banken lassen sich nicht auf Versicherungen übertragen:

Zwar kann bei einem Vertrauensverlust der Versicherungsnehmer nicht ausgeschlossen werden, dass diese ihre Versicherungsverträge in großer Zahl kündigen. Die Auswirkungen auf die Liquidität der Versicherungen sind dabei aber geringer als bei einem „Bank-Run“: Erstens gibt es bei vielen Versicherungen, insbesondere bei den Schadensversicherungen wie Kfz-, Haftpflicht- oder Risikolebensversicherungen, keine Einlagen, die zu erstatten sind. Zweitens sind Kündigungen von Versicherungen – anders als Kündigungen von Bankeinlagen – oft nur jährlich möglich und mit hohen Abschlägen verbunden. Drittens federn Rückstellungen und die oft erhebliche Zeitlücke zwischen Beitragszahlung und Leistungsanspruchnahme negative Liquiditätsfolgen von Vertragskündigungen ab.

Auch die Gefahr einer Kettenreaktion ist bei Versicherungen geringer als bei Banken. Während bei Banken oft gegenseitige Zahlungsverpflichtungen in erheblichem Umfang bestehen, wird die Zahlungsunfähigkeit eines Versicherers im Regelfall nur geringe unmittelbare Auswirkungen auf andere Versicherungsunternehmen haben. Weder zur Wahrung der Finanzmarktstabilität noch zur Vermeidung massiver Liquiditätsprobleme sind daher Sicherungssysteme für Versicherungen zwingend erforderlich.

Als einzige überzeugende Begründung für die Einrichtung von Sicherungssystemen für Versicherungen verbleibt damit allenfalls die Vermeidung eines massiven Vertrauensverlustes, der durch ausbleibende Nachfrage nach Versicherungen zum Zusammenbruch des Versicherungsmarktes führen könnte. Die Errichtung von Sicherungssystemen muss hierfür allerdings nicht vom Gesetzgeber vorgegeben werden: **Die Versicherungsunternehmen haben selbst ein elementares Eigeninteresse daran, das Kundenvertrauen in ihre Produkte – wenn notwendig, durch die Errichtung von *freiwilligen* Sicherungssystemen – aufrechtzuerhalten.** Die Entstehung freiwilliger Sicherungssysteme, auch in Deutschland, zeigt, dass der Markt imstande ist, diese Lösung hervorzubringen.

Das durch solche Sicherungssysteme geschaffene Vertrauen stellt zwar ein öffentliches Gut dar, so dass jede einzelne Versicherung damit den Anreiz hat, sich nicht an den Kosten eines freiwilligen Sicherungssystems zu beteiligen, was die Errichtung des Systems auf freiwilliger Basis erschwert. Dieses Problem lässt sich jedoch dadurch beheben, dass den Kunden transparent gemacht wird, welche Versicherer sich an einem freiwilligen Sicherungssystem beteiligen. Auch die Frage, welche Versicherungskunden (natürliche oder juristische Personen) für welche Versicherungen (Lebens- oder Nichtlebensversicherungen) Wert auf ein Sicherungssystem legen, kann so genauer beantwortet werden als mit einer allgemeinen und gesetzlichen Sicherungspflicht.

Eine allgemeine *gesetzliche* Pflicht zur Teilnahme an einem Sicherungssystem für Versicherungen und damit auch eine EU-Richtlinie, die Sicherungssysteme rechtsverbindlich einführt, ist daher abzulehnen.

Eine Ausnahme bilden Pflichtversicherungen wie die Kfz-Haftpflichtversicherung. Trotz Wettbewerb unter Versicherungsanbietern ist die Marktdisziplin hier eingeschränkt, weil der Kunde nicht gänzlich auf eine Versicherung verzichten darf. Allerdings sind Insolvenzen auch bei diesen Versicherungen wegen des bestehenden und künftigen Aufsichtssystems (Solvabilität I und II) unwahrscheinlich. Hinzuweisen ist freilich auf die geplante Möglichkeit für die EU-Kommission, Teile der Solvabilität-II-Richtlinie mittels delegierter Rechtsakte vorübergehend auszusetzen (s. [CEP-Analyse](#)).

Insbesondere ist auch **die gegenseitige Kreditvergabe zwischen nationalen Sicherungssystemen abzulehnen. Sie kann solide Sicherungseinrichtungen in Mitleidenschaft ziehen und so das Kundenvertrauen in bisher stabilen Versicherungsmärkten gefährden.**

Eine Ex-ante-Finanzierung (ob von freiwilligen oder gesetzlichen Systemen) erhöht die Glaubwürdigkeit des Schutzes. Ex-post-Systeme leiden darunter, dass insolvente Versicherer keinen eigenen Beitrag zum Garantiefonds leisten mussten, und enthalten daher Anreize, zu hohe Risiken einzugehen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Zumindest sollte die Entscheidung, ob ein verpflichtendes Sicherungssystem eingeführt und wie es gestaltet wird, den Mitgliedstaaten überlassen bleiben. Nur so lassen sich die unterschiedlichen Präferenzen der Kunden in den Mitgliedstaaten widerspiegeln. Auch könnten in diesem Fall – aufgrund des vorgesehenen Herkunftslandprinzips – die Kunden grenzüberschreitend zwischen einer Versicherung, die (Zwangs-)Mitglied in einem Sicherungssystem ist, und einer Versicherung, die keinem System angehört, wählen. Voraussetzung dafür ist Transparenz über den gebotenen Schutz. Vorzuziehen wäre allerdings auch in diesem Zusammenhang der Verzicht auf Pflichtsysteme; denn unterschiedliche nationale Vorgaben führen unter Umständen zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen im europäischen Binnenmarkt.

Das Herkunftslandprinzip senkt die Bürokratiekosten, weil Versicherungsunternehmen nicht Mitglied in mehreren Sicherungssystemen sein müssen, sondern allein im Land des Sitzes. Das Weißbuch lässt aber offen, ob dies auch für rechtlich selbständige Auslandstöchter eines Versicherungsunternehmens gilt.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Keine wesentlichen Auswirkungen.

Folgen für die Standortqualität Europas

Keine wesentlichen Auswirkungen.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Legislativmaßnahmen, welche diesem Weißbuch folgen, kann die EU – wie die Richtlinie über Einlagensicherungssysteme – auf Art. 53 Abs. 1 i.V.m. Art. 54 Abs. 1 AEUV (Regelungen zur Aufnahme und Ausübung unternehmerischer Tätigkeiten) stützen.

Subsidiarität

Zur Vermeidung eines massiven Vertrauensverlustes in Versicherungen bedarf es keines EU-weit einheitlichen und verpflichtenden Schutzniveaus für Versicherungsnehmer. Angesichts unterschiedlicher Präferenzen der Verbraucher in den Mitgliedstaaten sind unterschiedliche, nationale Maßnahmen dazu besser geeignet.

Verhältnismäßigkeit

Derzeit nicht beurteilbar.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

In Deutschland sind die Sicherungssysteme für Versicherungen gesetzlich geregelt.

Lebens- und private Krankenversicherer müssen mit Ausnahme der Pensions- und Sterbekassen einem Sicherungsfonds angehören [§ 124 Abs. 1 Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG)]. Diese Aufgabe nehmen die Protektor AG (für Lebensversicherungen) und die Medicator AG (für Krankenversicherungen) wahr. Beide waren ursprünglich als freiwillige Auffanggesellschaften gegründet worden. Pensionskassen können einem Sicherungsfonds freiwillig beitreten. (Art. 124 Abs. 2 VAG)

Obwohl nicht im EU-Recht vorgesehen, müssen die deutschen Kfz-Versicherer zur Insolvenzfallabsicherung der Versicherten dem „Entschädigungsfonds für Schäden aus Kraftfahrzeugunfällen“ angehören (§§ 12 ff. Pflichtversicherungsgesetz). Der „Verkehrsofopferhilfe e.V.“ nimmt diese Rolle wahr.

Zusammenfassung der Bewertung

Auf ein verpflichtendes und auf alle Versicherungsprodukte anwendbares Sicherungssystem sollte verzichtet werden. Denn die Risiken sind mit jenen bei Banken nicht vergleichbar; von einem Vertrauensschwund im Versicherungsmarkt gehen keine systemischen Risiken für den Finanzmarkt aus. Auch haben die Versicherungen ein elementares Eigeninteresse daran, das Kundenvertrauen in ihre Produkte – bei Bedarf durch die Errichtung freiwilliger Sicherungssystemen – aufrechtzuerhalten. Lediglich bei Pflichtversicherungen sind gesetzliche nationale Sicherungssysteme vertretbar. Im Übrigen sollte die Entscheidung, ob ein verpflichtendes Sicherungssystem eingeführt und wie es gestaltet wird, zumindest den Mitgliedstaaten überlassen bleiben. Das vorgesehene Herkunftslandprinzip würde es in diesem Fall den Versicherungsnehmern bei ausreichender Transparenz ermöglichen, das gewünschte Schutzniveau frei zu wählen. Der Zwang zur gegenseitigen Kreditvergabe zwischen nationalen Sicherungssystemen droht auch solide Sicherungseinrichtungen zu destabilisieren und gefährdet so das Kundenvertrauen.