

FINANZTIP

Finanztip Verbraucherinformation gGmbH · Hasenheide 54 · 10967 Berlin

Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
z. Hd. Frau Ingrid Arndt-Brauer
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Berlin, 01.12.2014

Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Finanzaufsicht über Versicherungen (BT-Drucks. 18/2956 v. 22.10.2014) Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 3.10.2014

Sehr geehrte Frau Arndt-Brauer,
sehr geehrte Abgeordnete,

Finanztip.de ist ein gemeinnütziges Online-Magazin, das seinen Leserinnen und Lesern Informationen zur Verfügung stellt, mit denen sich Geld sparen und die Rendite erhöhen lässt. Wir arbeiten nicht gewinnorientiert, sondern ausschließlich, um Verbraucher schlauer zu machen und Ihnen zu helfen, die richtigen Entscheidungen zu treffen. Aus dieser Perspektive befassen wir uns auch mit Solvency II und dem vorliegenden Gesetzentwurf. Details zur Struktur, Finanzierung und zum Redaktionskodex finden Sie auf unserer Webseite www.finanztip.de.

Grundsätzliches

Aus der Sicht des Verbraucherschutzes muss die Versicherungsaufsicht die Risiken der Kunden bei ihren Geschäften mit Versicherungen im Zaum halten.

Welche Hauptrisiken gibt es?

Erstens könnte ein Zusammenbruch der Finanzmärkte Versicherungskunden schädigen. Die Kunden haben Verträge mit den Unternehmen, die Leistungen aus diesen Verträgen werden wegen des Zusammenbruchs nicht erbracht. Mögliche Schäden reichen von Renten- und Lebensversicherungen, die nicht ausgezahlt werden können, über Berufsunfähigkeitsversicherungen und Krankenversicherungen, die ihrer Leistungspflicht nicht nachkommen können, bis zu KFZ- oder Haftpflichtversicherungen, die ihre Schutzfunktion für den Kunden nicht erfüllen.

Finanztip Verbraucherinformation gemeinnützige GmbH · Hasenheide 54 · 10967 Berlin
Tel +49 (0)30 / 809 33 15 -70 · Fax +49 (0)30 / 809 33 15 -99 · www.finanztip.de
Geschäftsführer: Hermann-Josef Tenhagen, Stephan-Nicolas Kirschner

Bankverbindung: Deutsche Bank Kto. 0795518000 BLZ 700 700 24 BIC-Code DEUTDE33HAN30 IBAN DE 3570 0700 2407 9551 8000
Sitz der Gesellschaft: Berlin · Amtsgericht: Charlottenburg · Handelsregister: HRB 162233 · St.-Nr. 143/237/25749 USt.-ID DE295381605

FINANZTIP

Das zweite Risiko besteht auf der Ebene des Unternehmens. Das Unternehmen könnte nicht überleben. Dem Kunden entgehen dann Leistungen, die er bezahlt hat, zu denen sich das Unternehmen verpflichtet hat und die für den Kunden existenziell sind. Die Leistungskategorien sind im Kern dieselben wie die im Branchenfall.

Das dritte Risiko ist, dass einzelne oder viele Kunden nicht die Leistungen erhalten, von denen sie annehmen konnten, dass sie ein Anrecht erworben haben. Versicherungsunternehmen sorgen oft genug nicht dafür, dass ihre Kunden Art und Umfang der gekauften Leistung tatsächlich verstehen können. Kunden sind nicht in der Lage, diese Leistungsversprechen zu beurteilen.

Das wird auch in der Politik so gesehen. Der Bundesrat ist in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf zum Beispiel zu dem Ergebnis gekommen, dass ein Kunde nach einem Verkauf seines Versicherungsvertrags an ein ausländisches Unternehmen mit einer anderen Aufsicht drei Monate Zeit und externe Beratung braucht, um die Folgen einer solchen Bestandsverschiebung für den eigenen Versicherungsschutz abzuschätzen und etwaig von einem Sonderkündigungsrecht Gebrauch zu machen (§13). Außerdem müsse viel deutlicher auf dieses Sonderkündigungsrecht hingewiesen werden.

In den vergangenen Jahrzehnten ist es der Politik und der Versicherungsaufsicht in Deutschland gelungen, Risiken der Kategorie eins und zwei von den Kunden fern zu halten. Risiken der Kategorie drei sind hingegen regelmäßig eingetreten, wie Kunden, Verbraucherschützer und die Presse zu berichten wissen.

Größere Kapitalmarktrisiken

Doch die Kundenrisiken der Kategorie eins und zwei haben sich in den vergangenen zwanzig Jahren deutlich vergrößert. Dazu gehören zum einen gestiegene Kapitalmarktrisiken, wie sie in aller Deutlichkeit in der Finanzmarktkrise der Jahre 2007 bis 2009 zutage getreten sind. Versicherungsunternehmen mussten gerettet werden, die US-Regierung hat 182 Milliarden Dollar aufgewendet, allein um einen auch in Deutschland aktiven Versicherer wie die AIG zu retten. Die niederländische Regierung musste die ING, den größten heimischen Versicherungskonzern, vor der Pleite bewahren. Auch die britische Regierung wandte mehrere zehn Milliarden Pfund auf, um Finanzdienstleister vor dem Bankrott zu bewahren, die mit Versicherungsunternehmen auf dem deutschen Markt aktiv sind/waren. Ganz zu Recht plant die europäische Versicherungsaufsicht für eine derartig exponierte Branche Stresstests.

Größere Kundenrisiken durch Privatisierung sozialer Sicherung und langlaufende Verträge

Gleichzeitig sind die Risiken der Kunden auch systemisch angestiegen. Zum einen hat der Staat immer größere Bereiche der sozialen Sicherungssysteme den privaten Versicherungsunternehmen überlassen. Als Beispiele seien nur die Bereiche Altersvorsorge und Berufsunfähigkeit benannt.

FINANZTIP

Zum zweiten schließen Kunden gerade in diesen Bereichen heute Verträge mit Laufzeiten ab, die in der Vergangenheit nur selten aufgetretene Risiken mit sich bringen. Kunden, die etwa mit Förderung der Bundesregierung heute mit Anfang zwanzig einen Riester-Vertrag abschließen, haben einen privaten Vertrag mit einer Laufzeit von regelmäßig mehr als 70 Jahren vor sich. So alt ist die Bundesrepublik heute noch nicht. Regelungen zu finden für solch langfristige Verträge, ist eines der Hauptanliegen des vorliegenden Gesetzentwurfes. Im Kern gibt es die Verzögerung von Solvency II, das ja schon 2007 als Prozess gestartet wurde, wegen der in Deutschland üblichen extrem langlaufenden Verträge.

Die Aufgabe ist groß, denn der Risikovorstand der Allianz Deutschland, Pierre Joos, hat im vorliegenden Gesetzentwicklungsprozess 2011 für Journalisten vorexerziert, dass der Markt verlässliche Zahlen zu Chancen und Risiken der Geldanlage jenseits von 20 Jahren nicht hergibt. „Marktdaten sollten nur für die nächsten 20 Jahre verwendet werden, da sie dort verlässlich sind. Danach muss extrapoliert werden.“ 2011 hat Herr Joos mit einem Zinssatz der EZB von 4,2 Prozent ab dem Jahr 20 gerechnet und den unendlich in die Zukunft extrapoliert. Ohne eine solche künstliche Extrapolation können Versicherer nicht zeigen, dass sie Verträge mit ihren Kunden langfristig einhalten können. Professor Pfeifer weist in seiner Stellungnahme für dieses Hearing weitergehend darauf hin, dass sich die Wahrscheinlichkeit für die Weiterexistenz eines Versicherungsunternehmens schon für das kommende Jahr objektiv nicht ermitteln lässt.

Bei Gesprächen am Rande des Versicherungstages 2014 in der vergangenen Woche in Berlin bestätigten gleich mehrere Versicherungsvorstände, dass Vertragsentwicklungen bei Vertragslaufzeiten von mehr als 20 Jahren für Versicherer tatsächlich eigentlich nicht sicher darstellbar sind.

Was lange Laufzeiten bedeuten

Wesentliche Teile der Kosten eines solchen Produktes berechnen die Versicherer den Kunden trotzdem gleich in den ersten Vertragsjahren. Wer 40 Jahre lang beabsichtigt, nur 100 Euro im Monat zu sparen, dem werden zunächst einmal knapp 2.000 Euro an Vertriebskosten abgezogen. Sollte der Kunde unterwegs den Vertrag kündigen oder auch nur wechseln, sind diese Kosten aus der Frühphase regelmäßig verloren. Kündigen auch nur 4 Prozent der Kunden in jedem Jahr den Vertrag – also jeder 25. -, bleiben nach 40 Jahren von den ursprünglich 100 Kunden weniger als 20 übrig. Die übrigen 80 verzichten auf eine zusätzliche Altersvorsorge oder zahlen in einem neuen Vertrag wiederum gleich zu Beginn eine hohe Summe für den Vertragsabschluss.

Auch Verträge zur privaten Krankenversicherung sehen Laufzeiten von 60 Jahren vor, Verträge zur Berufsunfähigkeitsversicherung, die heute abgeschlossen werden, sehen für Kunden Laufzeiten von mehr als 40 Jahren vor. Vor 40 Jahren schrieben wir das Jahr 1974 mit Energiekrise, Brandt-Rücktritt und Herstatt-Pleite.

Schutz brauchen die Kunden angesichts solcher Zeithorizonte weniger vor der Pleite einzelner Versicherungsunternehmen, Schutz brauchen die Kunden vielmehr davor, dass sie bei der Pleite solcher Versicherungsunternehmen keinen existenziellen Risiken ausgesetzt werden. Wenn der Risikovorstand der Allianz nicht mehr als 20 Jahre in die Zukunft schauen kann, kann auch der

FINANZTIP

aufgeklärte Kunde heute nicht beurteilen, welches Versicherungsunternehmen in 40 oder 70 Jahren hinreichend leistungsfähig sein wird, um seine Verträge zu erfüllen.

Wie lang sind eigentlich die Verweildauern der relevanten Unternehmenslenker? Die durchschnittliche Verweildauer eines Vertriebsvorstandes bei großen deutschen Versicherungsunternehmen beträgt heute zwei bis drei Jahre. Das heißt, während des 70-jährigen Vertragsverlaufs einer Riester-Rente sind möglicherweise 25 Vertriebs- und Beratungsvorstände für den Vertrag und die Kundenbetreuung beim Altersvorsorgesparer zuständig.

Die drei Säulen von Solvency aus Verbrauchersicht

Solvency II und dieser Gesetzentwurf setzen an drei Stellen an.

- 1) Mit diesem Entwurf soll im Prinzip sichergestellt werden, dass die Unternehmen immer genug Geld für die Erfüllung ihrer Verpflichtungen bereithalten, bevor sie die Gehälter erhöhen und die Anteilseigner beglücken.
- 2) Der Entwurf soll sicherstellen, dass das Führungspersonal der Unternehmen für diese heroische Aufgabe so gut qualifiziert ist, wie es eben geht.
- 3) Und der Entwurf zielt darauf, dass die Unternehmen so viel Information öffentlich bereitstellen müssen, dass eine öffentliche Kontrolle der Arbeit möglich wird.

Werden die neuen Regeln ausreichen?

Ich weiß es nicht, ich weiß auch nicht, ob man das heute wissen kann. Wie viel Kapital für Verpflichtungen in 30 oder 40 Jahren bereitstehen muss, ist heute nicht ermittelbar, nur extrapolierbar. Verträge mit derartig langen Laufzeiten und entsprechenden Garantien künden entweder von Heroik oder Hybris. Zudem gibt es deutliche Zweifel, ob die Standards von Solvency II tatsächlich streng genug sind. Ich verweise nur auf den laxen Umgang mit Risiken der Geldanlage unter Solvency II, wie er Anfang November im Europaparlament deutlich wurde <http://www.sven-giegold.de/2014/sven-im-streit-mit-der-eu-kommission-bei-solvency-ii-spielt-der-staat-ratingagentur/>. [Die EU-Kommission bewertet Ausfallrisiken bestimmter Geldanlage wesentlich günstiger als Studien der Versicherungsaufsicht EIOPA.](#)

Führen die Regeln denn in die richtige Richtung?

Bei zwei der genannten drei Risiken aus meiner Sicht ja. Auch die deutliche Formulierung des Gesetzesziels in **§ 294**, dass das "Hauptziel der Beaufsichtigung der Schutz der Versicherungsnehmer und der Begünstigten von Versicherungsleistungen" sei, weist in die richtige Richtung. Der Schutz des Verbrauchers gehört in der Versicherungsaufsicht ganz nach vorne. Doch beim Risiko des Kunden aus der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit des Unternehmens gehen die Regeln nicht weit genug.

FINANZTIP

Lassen Sie mich das an einigen Beispielen verdeutlichen:

1) **Haben die Unternehmen genug Kapital, um über Jahrzehnte ihre Verpflichtungen gegenüber den Kunden erfüllen zu können**

Diese Aufgabe ist hier sicher die größte. Nach der Ausweitung der Finanzmärkte ist eine Aufsicht erforderlich, die genau diese internationalen Märkte in den Blick nimmt und mit Schärfe und Einsatzwillen darauf achtet, dass Versicherungsunternehmen Geschäfte so betreiben, dass sie keine systemischen Risiken für alle Kunden produzieren. Das Einhegen von Risiken ist nicht die Aufgabe der Steuerzahler, es ist vielmehr von den Kapitalgebern und Mitarbeitern der Branche zu tragen. Der Branche selbst ist sehr bewusst, dass ihre Risikomodelle und ihre Steuerung Anfang des Jahrtausends den neuen Aufgaben nicht gewachsen waren.

Auch einzelne Unternehmen müssen so geführt werden, dass die Kunden keine ungebührlichen Risiken tragen müssen, vielmehr sind die Risiken auf Anteilseigner und Mitarbeiter der Unternehmen zu konzentrieren. Schließlich kaufen die Kunden beim Versicherer Schutz und nicht etwa Risiko. Versicherungsunternehmen, die Risiko (selbst mit etwaigen Gewinnen) an ihre Kunden verkaufen, sind keine Versicherungsunternehmen, sollten anders reguliert und sicher auch anders benannt werden.

Die **§ 132 ff** des Gesetzentwurfes sehen hier eine Reihe von Aufsichtsrechten vor, die das Erreichen dieser Ziele wahrscheinlicher machen sollten. Eine Mischung aus hartnäckiger Aufsicht und Transparenz bekommt hier eine ordentliche gesetzliche Grundlage.

Verwundert hat mich allerdings die Stellungnahme des Gesamtverbands der Versicherungswirtschaft (GDV) für diese Anhörung zum Thema finanzielle Absicherung der Kunden bei Lebensversicherungen. Hier kann man den Versuch des GDV beobachten, durch die Hintertür den Kompromiss des gerade verabschiedeten Lebensversicherungsreformgesetzes wieder auszuhebeln. Wenn den ausscheidenden Kunden bei der Lebensversicherung ein Teil ihrer Ansprüche aus den Bewertungsreserven genommen wird, muss der andere Teil des Kompromisses, also die Ausschüttungssperre für klamme Unternehmen, auch mit der Verabschiedung der Umsetzung von Solvency II erhalten bleiben.

Hier liegen gleich zwei fundamentale Missverständnisse vor. Das erste betrifft die Frage, wer vom Gesetzgeber geschützt werden soll. Ziel der gesetzlichen Regeln ist eindeutig der Schutz der Verbraucher (**§294**). Unternehmen sind nur insofern zu schützen, als sie ein hoffentlich erfolgreiches Mittel zum Zweck der Befriedigung von Verbraucherbedürfnissen sind. Ihr Schutz ist kein Selbstzweck.

Das zweite Missverständnis betrifft die Stellungnahme in dieser Anhörung als Mittel zum Aushebeln des Lebensversicherungsreform-Kompromisses. Wenn die Versicherungswirtschaft das Kompromisspaket noch einmal aufschneiden wollte, wäre der Besuch der Kanzlerin beim Versicherungstag in der vergangenen Woche der geeignete Termin gewesen, um in aller Öffentlichkeit den Unmut über den erreichten Kompromiss zu artikulieren.

FINANZTIP

Positiv bewertet man als Verbraucherschützer und Journalist die Verpflichtung der Versicherungsunternehmen im Gesetzentwurf, einen Finanz- und Solvabilitätsbericht zu erstellen (**§40**). Vor allem die Verpflichtung in Absatz 2, dass die Angaben in diesem Bericht „allgemein verständlich sein“ sollen, ist wichtig. Denn nur durch hohe Transparenz lässt sich angesichts der angesprochenen Risiken der Verträge die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass der Schutzzweck des Gesetzes für den Verbraucher zum Tragen kommt. Dazu trägt – das sei hier nur beiläufig erwähnt – auch die Verpflichtung bei, über den Solvabilitätsbericht vom Abschlussprüfer gesondert berichten zu lassen (**§35**). Angesichts der Größe der Aufgabe ist jede zumutbare systematische Überprüfung der finanziellen Situation der Unternehmen sowohl für die internen Aufsichtsgremien des Versicherers als auch für die öffentliche Aufsicht zu begrüßen. Im Bereich Vertrieb erleben wir gerade, welche heilsame Wirkung ein zusätzliches externes Berichtswesen auf die Wahrnehmung von Vertriebspraktiken in den Unternehmensspitzen hat, Stichwort GDV-Kodex.

2) Anforderungen des Gesetzes an die Qualifikation des Personals

Der Gesetzentwurf formuliert recht deutlich, dass die Mitarbeiter in den Versicherungsunternehmen, die das Funktionieren der Produkte für den Verbraucher über Jahrzehnte sicherstellen sollen, mindestens zukünftig hochqualifiziert sind (**§ 24**). Im Richtlinienjargon hat sich dafür das Begriffspaar „fit and proper“ durchgesetzt. Das gilt in der täglichen Praxis der Unternehmen nicht nur für Vorstände, sondern auch für andere relevante Mitarbeiter. Schließlich sind es gemeinhin nicht die Vorstände, die neue Produkte in den Unternehmen entwickeln und neue Verkaufsstrategien an den Start bringen. Gerade die Versicherungsunternehmen haben in den vergangenen Jahren immer wieder Schwierigkeiten gehabt, zu dokumentieren, dass sie wirklich die richtigen und integren Mitarbeiter an den richtigen Stellen platziert haben.

3) Ungelöst: Schutz des Verbrauchers vor falschen Produkten

Beim Schutz des Verbrauchers vor unpassenden Produkten geht der Gesetzentwurf sicher noch nicht weit genug. Ihnen allen werden die Skandale rund um Ergo-Vertriebsmannschaften, beamtete DEBEKA-Vertriebsunterstützung und tätowierte, Porsche fahrende Verkäufer privater Krankenversicherungspolizen (Mehmet Göker) noch im Gedächtnis sein. Verkauft wurden in allen Fällen vor allem langlaufende Versicherungsprodukte – oft mit Schaden für den Kunden.

Ein erster Schritt wäre gewesen, die sehr langlaufenden Produkte in ihrer heutigen Form im Prinzip in Frage zu stellen. Auch der Versicherungswirtschaft selbst kommen immer wieder Bedenken und Vorschläge, solche langlaufenden Verträge aufzuspalten, Garantien nur auf Zeit zu geben und dem Kunden zweite Wahlmöglichkeiten zu geben. Beim Thema Riester hat der Gesetzgeber z.B. gerade die Möglichkeiten zum Produktwechsel beim Renteneintritt verbessert.

Vor dem Hintergrund ist eigentlich nicht einzusehen, warum das Gesetz überhaupt Sonderregeln für die aus Verbrauchersicht überflüssigen Unfallversicherungen mit Prämienrückgewähr vorsieht <http://www.finanztip.de/unfallversicherung-beitragsrueckgewehr/>.

FINANZTIP

In § 161 des Gesetzentwurfs werden solche Unfallversicherungen mit Prämienrückgewähr immerhin wie Lebensversicherungen behandelt. Wenn Versicherer aus einem reinen Schadensprodukt ein Produkt mit einer Kapitalisierung machen, müssen die Regeln für Lebensversicherungsprodukte auch Anwendung finden. Wenn sich eine Pechmarie als Goldmarie verkleidet, muss sie auch arbeiten.

Noch nicht gelungen ist es bisher, die Risiken der Kunden im Umgang mit ihren Finanzdienstleistern durch Informationspflichten vernünftig einzugrenzen. Beim Thema Riester zum Beispiel, einer privaten Altersvorsorge, für deren Verbesserung ich mich stets eingesetzt habe, gibt es das Phänomen der sogenannten fondsgestützten Versicherungen, der Fondspolizen. Solche Policen bestehen aus zwei Kernen, in denen Geldanlage betrieben wird und einem Versicherungsmantel als Gestaltungsvariante. Die Gestaltungsvariante kostet Extra-Geld, zum Teil viel Geld, bietet dem Kunden aber eine Gestaltungsmöglichkeit, die andere Riester-Produkte nicht haben. Der Kunde kann nämlich an den Kapitalmärkten in bestimmtem Rahmen selbst bestimmen, mit welchen Geldanlagen er seine Rente sichern will.

Das dafür notwendige Know-how haben nur wenige Kunden, deshalb würde man annehmen, dass ein Versicherungsvermittler, der die Interessen und Kenntnisse des Kunden im Blick hat und ihn korrekt und konkret informiert, auch nur wenigen Kunden einen solchen Vertrag verkauft. Die Realität sieht hingegen anders aus. Etwa vier Millionen Kunden haben einen solchen Vertrag unterschrieben und besitzen nun ein komplexes Produkt, das einen Teil ihres Lebensunterhaltes in Alter sichern soll.

Nur die wenigsten von ihnen haben das Produkt verstanden und können die Chancen nutzen, die im Produkt liegen. Alle Kunden hingegen haben die Risiken des Produktes gekauft und die Kosten auf sich genommen.

Letztlich stellt sich damit die Frage, ob vor dem Hintergrund von Solvency II nicht die Risiken der Kunden auch durch eine stärkere Produktaufsicht eingegrenzt werden müssen.

Hermann-Josef Tenhagen
Chefredaktion Finanztip.de