

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes und anderer Gesetze, BTDS 15/3418 vom 24.6.2004

Berlin, den 01.09.2004

Einleitende Anmerkung

Wir begrüßen sowohl die frühzeitige Einbeziehung der Rückversicherung in die Versicherungsaufsicht als auch die Schaffung eines gesetzlichen Systems der Insolvenzsicherung für Erstversicherer. Das gleiche gilt für die Schaffung von Eingriffsmöglichkeiten gegenüber Versicherungsholdings.

Im Hinblick auf die Sicherung der Ansprüche aus Versicherungsverträgen weist der Gesetzentwurf jedoch gravierende Lücken in den Bereichen Schadenversicherung und der Pensionskassen auf. Damit wird eine gute Chance verpasst, eine in sich stimmige, dauerhaft tragfähige Zukunftslösung für die Insolvenzsicherung zu finden, die ohne systematische Brüche und Lücken auskommt.

Aus ordnungspolitischer Sicht ist es sehr bedauerlich, dass der Gesetzgeber lediglich dort eine gesetzliche Regelung von Insolvenzsicherungseinrichtungen vorzunehmen gedenkt, wo bereits freiwillige Einrichtungen der Versicherungswirtschaft bestehen. Dabei wäre es dringend angezeigt, zumindest in den Bereichen Schadenversicherung und Pensionskassen entsprechende Sicherungssysteme einzurichten anstatt abzuwarten, bis künftige Entwicklungen derartige Schritte erzwingen.

Zu den einzelnen Regelungen des Gesetzentwurfs

Zu Nr. 4: Redaktioneller Hinweis zu § 1b Abs. 2 VAG-E

Abs. 2 schreibt vor, dass für Versicherungs-Holdinggesellschaften die Vorschriften des § 7a Abs. 1 Satz 1 und 4 gelten sollen.

Stattdessen sollte „§ 7a Abs. 1“ formuliert werden, was eine Einbeziehung der Sätze 2 und 3 bedeuten würde. Immerhin wird unter Nr. 24. in der Formulierung zu § 121 Abs. 1 Nr. 1 der gesamte Absatz 1 des § 7a einbezogen.

Zu Nr. 10: Redaktioneller Hinweis

In § 13 d VAG-E soll nach der Nummer 2 eine Nummer 2a eingefügt werden. Diese Nr. 2a taucht jedoch in der unter der Nr. 4. des Gesetzentwurfs in der Aufzählung des § 1b Abs.2 nicht auf. Möglicherweise handelt es sich hier um ein Redaktionsversehen.

Zu Nr. 27 (Bestimmungen über die Einrichtung von Sicherungsfonds)

§ 124 Pflichtmitgliedschaft

Der Gesetzentwurf sieht keine Sicherungsfonds für die Schadenversicherung und für Pensions- und Sterbekassen vor.

Die Begründung des Gesetzentwurfs enthält lediglich Ausführungen zum Bereich **Schadenversicherung**. Auf Seite 30 der Begründung (Bundestagsdrucksache 322/04) heißt es im letzten Absatz (Satz 2 ff):

„Der Entwurf sieht Sicherungsfonds nur für die Lebensversicherung und die private Krankenversicherung vor. In der Schadenversicherung sind die Folgen des Ausfalls eines Versicherers für die Versicherten regelmäßig zwar schmerzhaft, aber aus eigener Kraft zu bewältigen. In den für die Allgemeinheit und zum Schutz Dritter besonders wichtigen Bereichen, insbesondere in der Kraftfahrtversicherung, bestehen bereits Sicherungseinrichtungen.“

Diese Ausführungen belegen die Entbehrlichkeit eines Sicherungsfonds für die Schadenversicherung nicht.

Es ist nicht sicher gestellt, dass die Versicherungsnehmer, selbst, wenn sie unverzüglich über die Einleitung des Insolvenzverfahrens über ihren Versicherer informiert werden, rechtzeitig einen sich nahtlos anschließenden Versicherungsschutz erhalten können.

Dies hat unter anderem auch zur Folge, dass Dritte, die durch die entsprechende Versicherung geschützt sind (etwa bei Haftpflichtversicherungen, die keine Pflichtversicherungen sind) nicht mehr geschützt sind. Es hat aber auch zur Folge, dass Versicherungsfälle mit existenzbedrohenden finanziellen Schäden (z.B. Brandschäden in der Gebäudeversicherung) ungedeckt bleiben könnten. Derartige Schadenereignisse wären gerade nicht „aus eigener Kraft zu bewältigen“ (vgl. obiges Zitat aus der Gesetzesbegründung).

Schließlich bleibt auch unverständlich, dass kein Insolvenzschutz für **Pensionskassen** eingeführt wird, obwohl ein solcher Schutz für die anderen Formen der betrieblichen Altersversorgung durch den Pensions-Sicherungs-Verein auf Gegenseitigkeit (PSVaG) besteht. Der Verzicht auf eine Insolvenzversicherung bei Pensionskassen wäre aber nur dann zu rechtfertigen, wenn bei Pensionskassen anders als bei Lebensversicherungsunternehmen kein Insolvenzrisiko bestünde.

Dies ist jedoch nicht der Fall. Das Insolvenzrisiko einzelner Kassen ist zwar geringer, weil deren Satzungen Pensionskassen ein Recht zur Leistungskürzung vorsehen. Dies gilt jedoch nicht für alle Pensionskassen. Zudem wird auch durch das Leistungskürzungsrecht das Insolvenzrisiko nicht ausgeschlossen.

Wir sind der Ansicht, dass die Insolvenzversicherung für diese Versorgungsform entweder über den PSVaG oder aber über eine dem Sicherungsfonds in der Lebens- und Krankenversicherung entsprechende Absicherung vorgenommen werden muss. Wir verweisen in diesem Zusammenhang darauf, dass auch das Gutachten von Professor Dr. Reinhold Höfer für den 65. Deutschen Juristentag (Gutachten E, Private und betriebliche Altersvorsorge zwischen Sicherheit und Selbstverantwortung, München 2004, Seite 44) eine entsprechende Ausweitung des Insolvenzschutzes über den PSVaG befürwortet. Dort heißt es:

„Es wäre deshalb im Interesse der Versorgungsberechtigten, wenn auch bei diesen Durchführungswegen Insolvenzschutz durch den Pensions-Sicherungs-Verein gewährt wird. Pensionskassen genießen keinen Schutz durch eine Auffanggesellschaft. Daher ist die Ausdehnung des Insolvenzschutzes auf sie noch dringlicher.“

§ 125 Abs. 6 Satz 2 VAG-E

Die hier vorgesehene Regelung lautet:

„Der Sicherungsfonds kann die Versicherungsbedingungen und die Tarifbestimmungen der zu übertragenden Verträge bei der Übertragung ändern, um sie an die Verhältnisse des übernehmenden Versicherers anzupassen, wenn es zur Fortführung der Verträge beim übernehmenden Versicherer notwendig ist und ein unabhängiger Treuhänder die Voraussetzungen der Änderung überprüft und deren Angemessenheit bestätigt hat.“

Der Bundesrat hat sich in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf dafür ausgesprochen, in diesem Satz das Wort notwendig durch die Wörter „*zweckmäßig und für die versicherten Personen zumutbar*“ zu ersetzen. In ihrer Gegenäußerung befürwortet die Bundesregierung diese Änderung und begründet dies damit, dass mit die Änderung keine inhaltliche Änderung verbunden sei. Aus dem Kontext der Norm ergebe sich, dass bei einer Unternehmenskrise auch wirtschaftliche Gründe einen Eingriff in den Vertragsinhalt rechtfertigen könnten. Der vorgeschlagene Text bringe diesen Gesichtspunkt jedoch besser zum Ausdruck.

Gegen eine entsprechende Änderung bestehen gravierende Bedenken. Die Aufgabe des Sicherungsfonds besteht doch gerade darin, die dem Versicherungsnehmer in dessen Versicherungsvertrag garantierten Leistungen vor Insolvenz zu schützen. Diese Leistungen werden durch die Versicherungsbedingungen beschrieben. Die hier vorgeschlagene Formulierung würde jedoch den Sicherungsfonds ermächtigen, beinahe nach Belieben Änderungen des gesamten Vertragsinhalts vorzunehmen. Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:

„Der Sicherungsfonds kann einzelne Bestimmungen der Versicherungsbedingungen und der Tarifbestimmungen der zu übertragenden Verträge bei der Übertragung ändern, um sie an die Verhältnisse des übernehmenden Versicherers anzupassen, sofern die Kerninhalte einzelner vertraglicher Leistungen und das vertragliche Leistungsgefüge insgesamt erhalten bleiben und ein unabhängiger Treuhänder die Voraussetzungen der Änderung überprüft und deren Angemessenheit bestätigt hat.“

Zu der Frage, ob ein vom Versicherer bezahlter Treuhänder eine geeignete Instanz zur Beurteilung der Angemessenheit von Bedingungsänderungen sein kann, äußern wir uns an dieser Stelle nicht. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf unsere Stellungnahme zum Abschlussbericht der Kommission zur Reform des Versicherungsvertragsgesetzes. Eine im Zusammenhang mit dessen Novellierung gefundene Neuregelung zum Bedingungsanpassungstreuhänder sollte dann auch auf § 125 Abs. 6 Satz 2 VAG-E erstreckt werden.

Redaktioneller Hinweis zu § 125 Abs. 8

Die Regelung könnte in § 89a untergebracht werden.

§ 129 Abs. 1 Satz 1

Wir unterstützen die Gegenäußerung der Bundesregierung (Nr. 6, Seite 64 BTDS 322/04). Würden Beiträge ausschließlich im Umlageverfahren erhoben, so hätte der das spätere Insolvenzunternehmen als „Schadenverursacher“ selbst keine Beiträge zur Insolvenzversicherung geleistet. Dies wäre ungerecht gegenüber den anderen Versicherern. Hinzu kommt, dass das Vorhandensein eines Kapitalstocks dafür sorgt, dass notwendige Insolvenzversicherungsmittel schneller abgerufen werden können.

§ 128 Befugnisse der Aufsicht gegenüber den Sicherungsfonds

§ 128 Satz 4 VAG-E billigt der Aufsichtsbehörde gegenüber den Sicherungsfonds die Auskunfts- und Prüfungsrechte nach § 83 Abs. 1 und 3 VAG zu. Hier fragt sich, warum hier nicht auch Abs. 4 genannt wird. Es ist nicht ersichtlich, warum nach Abs. 4 die Behörde das Recht zum Betreten der Räume des Erstversicherers hat, nicht jedoch gegenüber dem Betreiber des jeweiligen Sicherungsfonds.

Es ist ferner unverständlich, warum der Aufsicht gegenüber dem Sicherungsfonds nicht auch weiter gehende Rechte (§§ 81 ff VAG) zustehen sollen. Immerhin müsste bei Konkurs des Sicherungsfonds das Sondervermögen des Bundes bei der KfW einspringen. Im Übrigen dürfte bei dieser Ausgestaltung der Vorschrift kein Versicherungsunternehmen Interesse haben, Träger des Sicherungsfonds zu werden, vielmehr wird es entsprechende juristische Personen gründen.

§ 129 Abs.3 Anlage der Mittel des Sicherungsfonds

Nach § 129 Abs. 3 hat der jeweilige Sicherungsfonds die angesammelten Mittel entsprechend § 54 Abs. 1 bis 2 VAG anzulegen. Es fällt auf, dass § 54 Abs. 3 VAG nicht angewendet werden soll. Wie eine ausreichende Mischung und Streuung sichergestellt werden soll, wird nicht dargelegt. Immerhin bietet allerdings die Ermächtigungsgrundlage des § 129 Abs. 6 Satz 4 VAG-E dem Ordnungsgeber die Möglichkeit, entsprechende Vorschriften zu erlassen. Diese sollten rechtzeitig und bald genutzt werden.

§ 129 Abs. 4 und 5 Beitragspflicht und Erhebung von Sonderbeiträgen

Wir begrüßen die Möglichkeit, Sonderbeiträge zu erheben, deren Höhe nicht beschränkt wird. Auf diese Weise kann flexibel auf die Marktentwicklungen reagiert und eine Unterkapitalisierung der Fonds verhindert werden.

§ 132 Ausschluss von Versicherern aus dem Sicherungsfonds

Rechtsfolge eines Ausschlusses ist nach § 132 Abs. 1 Satz 4 VAG-E, dass der Fonds anschließend nur noch für Verbindlichkeiten des Versicherers einzustehen hat, die vor dem Ausschluss begründet worden waren. Die Forderungen aus Versicherungsverträgen sind damit weitgehend gedeckt. Eine weitere Konsequenz ist das Erlöschen der Erlaubnis zum Geschäftsbetrieb. § 87 Abs. 3 VAG sieht hierzu vor, dass keine neuen Versicherungen mehr abgeschlossen und früher abgeschlossene nicht erhöht oder verlängert werden dürfen. Die Novellierung des Versicherungsaufsichtsgesetzes sollte zum Anlass genommen werden, in § 87 Abs. 3 klar zu stellen, dass sich § 87 Abs. 3 VAG nicht auf solche Vertragsänderungen bezieht, auf die der Versicherungsnehmer ein vertragliches Optionsrecht besitzt.

§ 133a Zwangsmittel

Nach Abs. 1 kann der Sicherungsfonds seine Anordnungen nach den Bestimmungen des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes (VerwVG) durchsetzen. Nach Abs. 2 beträgt die Höhe des Zwangsgeldes bei Maßnahmen gem. „§ 129 Abs. 1, 2 Satz 1“ und § 131 Abs.1 bis zu 50.000 € und trägt der geringen Höchstgrenze für das Zwangsgeld nach § 11 Abs. 3 VerwVG Rechnung.

Bei der zitierten Passage dürfte es sich um ein Redaktionsversehen handeln. Sie sollte „§ 129 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2, Satz 3 und Abs. 5“ lauten.

§ 129 Abs. 2 Satz 1 betrifft außerdem lediglich die Haftung des Sicherungsfonds, nicht jedoch Maßnahmen des Sicherungsfonds gegen die Versicherer.