

18. Wahlperiode



Deutscher Bundestag
Finanzausschuss

Wortprotokoll der 23. Sitzung

Finanzausschuss

Berlin, den 5. November 2014, 12:00 Uhr
Berlin, Paul-Löbe-Haus
Sitzungssaal 4 200

Vorsitz: Ingrid Arndt-Brauer, MdB

Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt

Seite 7

zu dem Thema "**Umsetzung der gesetzlichen
Normen und Ziele durch die
Versicherungsaufsicht**"



Sitzung des Ausschusses Nr. 07 (Finanzausschuss)
Mittwoch, 5. November 2014, 12:00 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

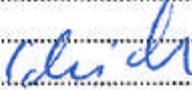
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>CDU/CSU</u>		<u>CDU/CSU</u>	
Feiler, Uwe	Brackmann, Norbert	.....
Flosbach, Klaus-Peter	Brehmer, Heike	.....
Güntzler, Fritz	Brinkhaus, Ralph	.....
Gutting, Olav	Durz, Hansjörg	.....
Hauer, Matthias	Harbarth Dr., Stephan	.....
Horb, Margaret	Helfrich, Mark	.....
Karliczek, Anja	Hirte, Christian	.....
Koob, Markus	Hirte Dr., Heribert	.....
Kudla, Bettina	Kalb, Bartholomäus	.....
Lerchenfeld, Philipp Graf	Lenz Dr., Andreas	.....
Michelbach Dr. h.c., Hans	Linnemann Dr., Carsten	.....
Middelberg Dr., Mathias	Mattfeldt, Andreas	.....
Murmann Dr., Philipp	Nick Dr., Andreas	.....
Radwan, Alexander	Riebsamen, Lothar	.....
Schindler, Norbert	Selle, Johannes	.....
Steffel Dr., Frank	Viesehon, Thomas	.....
Stetten, Christian Frhr. von	Wanderwitz, Marco	.....
Tillmann, Antje	Whittaker, Kai	.....



Sitzung des Ausschusses Nr. 07 (Finanzausschuss)
Mittwoch, 5. November 2014, 12:00 Uhr

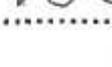
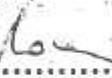
Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
SPD		SPD	
Arndt-Brauer, Ingrid		Hartmann, Sebastian	.....
Binding (Heidelberg), Lothar	Jantz, Christina	.....
Daldrup, Bernhard	Krüger Dr., Hans-Ulrich	.....
Hakverdi, Metin	Lauterbach Dr., Karl	.....
Junge, Frank	Mindrup, Klaus	.....
Kiziltepe, Cansel	Poß, Joachim	.....
Petry, Christian	Post, Florian	.....
Schwarz, Andreas	Priesmeier Dr., Wilhelm	.....
Sieling Dr., Carsten		Sawade, Annette	.....
Zimmermann Dr., Jens	Schneider (Erfurt), Carsten	.....
Zöllmer, Manfred	Ziegler, Dagmar	.....
DIE LINKE.		DIE LINKE.	
Claus, Roland	Lay, Caren	.....
Karawanskij, Susanna		Schlecht, Michael	.....
Pitterle, Richard	Wagenknecht Dr., Sahra	.....
Troost Dr., Axel		Zdebel, Hubertus	.....
BÜ90/GR		BÜ90/GR	
Gambke Dr., Thomas	Andreae, Kerstin	.....
Häbelmann, Britta	Dröge, Katharina	.....
Paus, Lisa	Hajduk, Anja	.....
Schick Dr., Gerhard		Kindler, Sven-Christian	.....



Unterschriftsliste
Fraktionsmitarbeiter

Name	Fraktion	Unterschrift
Stephan Rochow	CDU/CSU SPD	.....
Christian Schmetz	CDU/CSU	.....
Udo Weber	CDU/CSU	.....
Silvia Marenow	CDU/CSU	.....
Susanne Kroll	SPD	.....
Gerald Steininger	SPD DIE GRÜNEN	.....
Sandra Schuster	DIE LINKE.	.....
Christoph Sauer	DIE LINKE.	.....
Klaus Seipp	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	.....
Sandro Maluck	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	.....



Unterschriftsliste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung zum Thema
„Umsetzung der gesetzlichen Normen und Ziele durch die Versicherungsaufsicht“
Mittwoch, 5. November 2014, 12.00 bis 14.00 Uhr

Bernardino, Gabriel

Rosenbaum, Susanne

(Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen
und die betriebliche Altersversorgung – EIOPA)

Bund der Versicherten e. V.

Kleinlein, Axel

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

Hufeld, Felix

Dreher, Prof. Dr. Meinrad

(Johannes Gutenberg-Universität Mainz)

Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.

Rüdt, Wolfgang

Jurecka, Dr. Christoph

(ERGO Versicherungsgruppe AG)

Schwintowski, Prof. Dr. Hans-Peter

(Humboldt Universität Berlin)

Wagner, Prof. Dr. Fred

(Institut für Versicherungswissenschaften e. V.
an der Universität Leipzig)



Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Guten Tag. Ich begrüße meine Kolleginnen und Kollegen zur 23. Sitzung des Finanzausschusses und begrüße ganz besonders Sie, liebe Experten, die uns heute ihren Sachverstand für die Beratung zum Thema „Umsetzung der gesetzlichen Normen und Ziele durch die Versicherungsaufsicht“ zur Verfügung stellen.

Soweit Sachverständige davon Gebrauch gemacht haben, dem Finanzausschuss vorab ihre schriftliche Stellungnahme zukommen zu lassen, sind diese an alle Mitglieder des Ausschusses verteilt worden. Die Stellungnahmen finden sich auch im Internetauftritt des Finanzausschusses wieder und werden Bestandteil des Protokolls zur heutigen Sitzung.

Ich begrüße die Mitarbeiter des Finanzministeriums, die Gäste, die Öffentlichkeit sowie die Vertreter der Länder. Soweit anwesend begrüße ich die Presse.

Ziel des heutigen Fachgesprächs ist es, uns darüber zu informieren, wie die Umsetzung der gesetzlichen Normen und Ziele durch die Versicherungsaufsicht erfolgt und wahrgenommen wird.

Für das Fachgespräch ist ein Zeitraum von 2 Stunden, also bis ca. 14.00 Uhr, vorgesehen.

Nach unserem bewährten Verfahren sind höchstens zwei Fragen an einen Sachverständigen bzw. jeweils eine Frage an zwei Sachverständige zu stellen. Ziel ist es dabei, möglichst vielen Kolleginnen und Kollegen die Gelegenheit zur Fragestellung und Ihnen als Sachverständigen zur Antwort zu geben. Ich darf deshalb um kurze Fragen und knappe Antworten bitten.

Die fragestellenden Kolleginnen und Kollegen darf ich bitten, stets zu Beginn Ihrer Frage die Sachverständige oder den Sachverständigen zu nennen, an den sich die Frage richtet, und bei einem Verband nicht die Abkürzung, sondern den vollen Namen zu nennen, um Verwechslungen zu vermeiden.

Die Fraktionen werden gebeten, ihre Fragesteller, auch die der mitberatenden Ausschüsse, im Vorhinein über die Obfrau oder den Obmann des Finanzausschusses bei mir bzw. bei dem Sekretariat anzumelden.

Zu dem Fachgespräch wird ein Wortprotokoll erstellt. Zu diesem Zweck wird die Sitzung mitgeschnitten. Zur Erleichterung derjenigen, die unter Zuhilfenahme des Mitschnitts das Protokoll erstellen, werden die Sachverständigen vor jeder Abgabe einer Stellungnahme von mir namentlich aufgerufen.

Ich darf alle bitten, die Mikrofone zu benutzen und sie am Ende der Redebeiträge wieder abzuschalten, damit es zu keinen Störungen kommt.

Dann noch ein allerletzter Hinweis: Da wir mit Herrn Gabriel Bernardino von der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) auch einen englisch sprechenden Sachverständigen unter uns haben, findet eine Simultandolmetschung statt, für die ich mich schon im Voraus bedanke. Unter Nummer 2 wird Deutsch und unter Nummer 3 Englisch übersetzt.

Wir beginnen jetzt mit den Fragen. Die erste Fragestellerin ist für die Fraktion der CSU/CSU Frau Abg. Tillmann.

Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Danke schön, Frau Vorsitzende. Auf der Homepage der BaFin steht der Aufgabenbereich der BaFin ganz klar: „Ein funktionsfähiges, stabiles und integriertes deutsches Finanzsystem zu gewährleisten. Durch ihre Marktaufsicht setzt die BaFin zudem Verhaltensstandards durch, die das Vertrauen der Anleger in die Finanzmärkte sichern. Zum Anlegerschutz gehört es auch, dass die BaFin unerlaubt betriebene Finanzgeschäfte bekämpft. Ich hätte gerne von Herrn Hufeld gewusst, ob Sie den Eindruck haben, dass man die Hoffnung nähren darf, dass man künftig solche Geschichten, wie bei der Debeka, oder auch nichtangemessene Vertriebsgestaltungen mit Partys oder auch Fälle wie Prokon ausschließen kann. Ich möchte gerne wissen, ob Sie das für richtig halten und welche Voraussetzungen wir dafür schaffen müssten, damit Sie einer solchen Aufgabe gewachsen sind.“

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Hufeld von der BaFin, bitte.

Sv **Felix Hufeld** (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Vielen Dank. Ich glaube, die ehrliche Antwort ist, dass man sich einem Idealzustand immer nur schrittweise nähern kann. Die



Art, wie eine Finanzaufsicht in dieser Mischung aus finanz- und rechtsaufsichtlichen Normen und partiell auch verhaltensbedingten Normen, arbeitet, ist regelmäßig ein Prozess der Konkretisierung von allgemein gehaltenen Normen, Generalklauseln im rechtlichen Sprachgebrauch. Das sind sehr spezifischen Normen, die im Laufe der Jahre in die Aufsichtsgesetzgebung oder auch in die versicherungsvertragliche Gesetzgebung Eingang gefunden haben. Sie werden durch eine Vielzahl von Rundschreiben, Auslegungsschriften und Ähnlichem konkretisiert, die die BaFin erlässt, und selbstverständlich auch durch entsprechende Rechtsverordnungen des Bundesministeriums der Finanzen.

Die Frage, die Sie im Kern gestellt haben, ist: Können wir Missstände wie die von Ihnen genannten in Zukunft verhindern? Ich glaube, die ehrliche Antwort lautet, dass man das nie ganz verhindern kann. Es wird immer Missstände geben. Wir als Finanzaufsicht werden versuchen, diese im Vorgriff so gut wie wir können zu vermeiden, indem wir aus vergangenen Fällen lernen. Das Thema „Vertriebsfehlverhalten“ bzw. „Fehlverkäufe“ ist ein gutes Beispiel dafür, dass wir zu einer Verschärfung von Standards greifen, die dann hoffentlich für die Zukunft geeignet sind. Diese schärferen Standards überwachen wir dann selbstverständlich in der laufenden Praxis. Ich glaube aber, es wäre unredlich, so zu tun, als ob eine Finanzaufsicht im Vorhinein jede Form von Fehlverhalten ausschließen kann. Das ist unmöglich, das könnte auch ein Bundeskartellamt gegenüber Kartellabsprachen nicht garantieren, das kann keine Staatsanwaltschaft garantieren, das kann auch eine BaFin nicht garantieren. Eines kann ich aber ganz sicher sagen: Wir arbeiten sehr intensiv daran, auch im sehr engen aufsichtlichen Dialog mit den betroffenen Unternehmen, dafür Sorge zu tragen, dass eine gesetzeskonforme Verhaltensweise gewährleistet ist.

Eine etwas andere Problematik, die Sie auch angesprochen hatten, betrifft die Schnittstelle zwischen erlaubten freien Geschäften und erlaubnispflichtigen Geschäften. Da geht es regelmäßig um folgende Frage: Darf jemand bestimmte Finanzdienstleistungen erbringen – Sie hatten Prokon erwähnt, das ist ja kein Versicherungsgeschäft, das ist ein Finanzanlagegeschäft –, und in welchem Maße

unterliegen diese überhaupt einer Aufsicht? Oder sind das Geschäfte, die im aufsichtsrechtsfreien Raum liegen dürfen? Das gibt es.

Es gibt auch modernere Phänomene, bei denen wir diese Frage derzeit stellen müssen. Stichwort: Crowdfunding, moderne Interneterscheinungen, bei denen – sei es Versicherung, sei es Bank – Anlagegeschäfte über das Internet abgewickelt werden. Da stellt sich auch regelmäßig die Frage: Ist das noch eine freie Betätigung, oder unterfällt das bereits einer finanzaufsichtlichen Würdigung? Das ist eine etwas andere Schnittstelle, die wir später gerne vertiefen können, wenn Sie möchten. Das stellt aber sicherlich eine etwas andere Problematik dar.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Der nächste Fragesteller ist Herr Abg. Zöllmer.

Abg. **Manfred Zöllmer** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich möchte einmal ganz allgemein einsteigen. Vor der Finanzmarktkrise war „Versicherungsaufsicht“ nur ein Thema für ganz wenige Spezialisten. Nach der Finanzmarktkrise sollte sich ja einiges geändert haben. Meine Frage geht an den GDV und an die BaFin. Wenn Sie einfach einmal die Situation vor und nach der Finanzmarktkrise miteinander vergleichen: Was hat sich seitdem Ihrer Auffassung nach bezogen auf die Aufsicht gegenüber Versicherungen geändert? Wie bewerten Sie diese Veränderung?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Rüdts, bitte.

Sv **Wolfgang Rüdts** (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Vielen Dank auch für die Frage. Mein Name ist Rüdts und ich spreche heute für den Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft. Das tue ich vor dem Hintergrund meiner Erfahrungen als Chefsyndikus der Talanx-Gruppe bzw. als Aufsichtsrechtler über 14 Jahre in der Gerling-Gruppe.

Was hat sich seit der Finanzkrise geändert? Ich gebe Ihnen eine Kurzformel, die ich dann näher darlege: Enger, aber strenger. Für mich ist ein eindeutiger Unterschied der Aufsichtskultur, dass die Aufsicht viel näher an uns, an den Unternehmen dran ist, dass sie sich stärker um ein Verständnis des quantitativen und qualitativen Risikomanagements bemüht und diese Enge aber



gleichzeitig mit einem gewissen Mehrmaß an Strenge verbunden ist. Das ist auch gut so. Das Ganze geschieht natürlich in einem Zeitenwandel des Rechtsrahmens, in dem wir uns bewegen. Vieles davon ist Solvency-II-getrieben. Die BaFin ist jetzt schon in einer Phase, wo sie vor allen Dingen uns größere Versicherungsunternehmen bei den sogenannten Entwicklungen der internen Modelle eng begleitet. Ohne die These aufwerfen zu wollen, dass früher kein hinreichender Sachverstand bei der BaFin da war, merken wir einfach auch, dass in fachlicher Hinsicht Veränderungen bei der BaFin stattgefunden haben. Die BaFin hat aufgestockt. Man könnte auch sagen, dass dort ein Wettbewerb um die besten stochastischen Aktuar und Ökonomen stattfindet. In den Prüfungen begegnen die sich. Während ich jetzt hier spreche, findet gerade eine Prüfung der Risikomanagementprozesse einer unserer Tochtergesellschaften in Köln statt. Da sitzen sich Leute gegenüber, die im engen Dialog miteinander kritisch beäugen, ob das, was wir da tun, hinreichend ist und ob es den zukünftigen Belangen – wir blicken nach vorne – und Solvency II entspricht. In dieser Enge hatten wir das in der Vergangenheit nicht.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Hufeld, bitte.

Sv **Felix Hufeld** (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Vielen Dank. Die von Herrn Rüdert angesprochenen Prozesse sind richtig dargestellt, sind aber nicht durch die Finanzkrise ausgelöst. Das war Ihre Frage. Sie wurden durch einen fortschreitenden Prozess der Regulierung ausgelöst, der lange vor der Finanzkrise begonnen hat. Solvency II ist das Schlagwort. Herr Rüdert hat das auch angesprochen. Wenn ich ganz spezifisch einen Effekt der Finanzkrise mit Blick auf die Versicherungswirtschaft – darüber sprechen wir hier ja – und die Versicherungsaufsicht zu benennen hätte, dann ist das eine fundamental andere Art, Zusammenhänge innerhalb der Versicherungswirtschaft und über die Grenzen der Versicherungswirtschaft hinaus anzuerkennen.

Das Stichwort hierfür sind sogenannte systemische Risiken, die anhaltend diskutiert werden. Die haben in allen wesentlichen Ländern dieser Erde dazu geführt, dass man Gremien und Strukturen für die sogenannte makroprudenzielle Aufsicht geschaffen hat in Ergänzung zu der

mikroprudenzielle Aufsicht, die typischerweise durch eine Behörde wie die BaFin verkörpert wird. In Deutschland ist das der Ausschuss für Finanzstabilität, dem ich die Ehre habe anzugehören und der vierteljährlich unter dem Vorsitz von Herrn Staatssekretär Dr. Steffen tagt. Dies ist ein originäres Kind der Finanzkrise: dass wir über die Grenzen eines einzelnen Unternehmens oder vielleicht sogar einer Branche hinweg Querverbindungen aufspüren möchten, die dramatische Konsequenzen für eine Volkswirtschaft, für ein Finanzsystem insgesamt haben können. Ein Begleitumstand dieses guten Kindes der Finanzkrise ist auch eine nochmals erhöhte, deutliche stärkere Kooperation auf internationaler Ebene, die logischerweise mit dem, was ich eben gesagt habe, einhergeht. Wenn sich Krisen sehr dramatisch entwickeln – das ist auch eine Lektion aus der Finanzkrise von und nach 2007 –, machen sie vor Ländergrenzen nicht Halt. Deswegen ist die Kooperation innerhalb Europas – deswegen ist es gut, dass Herr Bernardino hier auch sitzt –, aber auch auf globaler Ebene von ausschlaggebender Bedeutung. Diese zwei Aspekte würde ich als echte Effekte bzw. Lektionen der Finanzkrise bezeichnen.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Die nächste Fragestellerin ist Frau Karliczek.

Abg. **Anja Karliczek** (CDU/CSU): Sie haben gerade schon die veränderte Zusammenarbeit in Europa angesprochen. Bei Solvency II geht es darum, europäische Richtlinien umzusetzen. Ich habe eine Frage an Herrn Prof. Dreher, der einmal in einem Artikel von einem kaum noch begrenzten Einfluss Europas gesprochen hat. Können Sie einmal Stellung dazu nehmen, wie Sie sich die Zusammenarbeit zwischen BaFin und EIOPA vorstellen? Und Sie, von der EIOPA: Können Sie auch einmal Ihre Sicht auf die Dinge darstellen? Das wäre nett. Danke.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Prof. Dr. Dreher, bitte.

Sv **Prof. Dr. Meinrad Dreher** (Johannes Gutenberg-Universität Mainz): Gerne. Die Frage nach dem Verhältnis zwischen BaFin und EIOPA ist eine Frage, die im Moment hauptsächlich die Leitlinienthematik betrifft. Um das kurz einzuführen: Die EIOPA ist ermächtigt, Leitlinien auf dem Gebiet der Versicherungsaufsicht zu erlassen.



Diese Leitlinien adressieren sich an die nationalen Versicherungsaufsichtsbehörden. Die Aufsichtsbehörden müssen dann erklären, ob sie den Leitlinien nachkommen oder nicht mit den Leitlinien einverstanden sind. Diese Leitlinien werden dann durch die nationalen Aufsichtsbehörden, wenn sie einverstanden sind, im Wege der Aufsicht gegenüber den Versicherungsunternehmen letztlich umgesetzt und verwirklicht.

Damit haben wir, aus meiner Sicht, bisher sehr schwierige Erfahrungen in dem Sinne gemacht, dass EIOPA – die erste Leitlinie war eine zum Beschwerdemanagement – Leitlinien erlässt, die aus meiner Sicht letztlich zu einer Gesetzgebung vorbei am Gesetzgeber führen. EIOPA darf Leitlinien nur dann erlassen, wenn es Unionsrecht gibt. Jetzt gab es gerade zu diesem ersten Themenkomplex „Leitlinien zum Beschwerdemanagement im Versicherungswesen“ kein Europarecht. Trotzdem gab es Leitlinien. Die BaFin hat gesagt, dass sie damit einverstanden – also compliant – ist. Das ist natürlich etwas, was in gewisser Weise bedenklich ist. Dort wird auf differenzierte Weise durch detaillierte Vorgaben in Leitlinien Recht ausgelegt und teilweise auch gesetzt.

Ein Beispiel ist, dass man beim Beschwerdemanagement bestimmte Dinge tun und andere lassen muss. Das steht alles in keinem Gesetz. Das heißt, hier werden ausführliche Leitlinien mit detailliertem Inhalt gebracht, die die Unternehmenswirklichkeit prägen und die vor allem auch teilweise an der Wirklichkeit – gerade der kleinen und mittleren Unternehmen – vorbeigehen. Ich will einfach noch einmal sagen, dass z. B. die Leitlinien, die jetzt zur Produktbeobachtung und Produktüberprüfung vorliegen, 40 Seiten Text haben. Insgesamt sind wir bei den EIOPA-Texten jetzt bei etwa 4000 Seiten. Insbesondere für die vielen sehr kleinen Versicherungsunternehmen stellt sich deswegen die Frage der Komplexität und Verwirklichbarkeit.

Das zweite Beispiel sind Leitlinien, die seit genau 10 Tagen zur Diskussion vorliegen. Das sind Leitlinien zur Produktbeobachtung. Auch da gibt es für Versicherungen kein Europarecht, das auslegbar wäre. Trotzdem gibt es ein Diskussionsprozess über Leitlinien. Auch da sehe ich wieder die gleiche Frage: Wo ist die Rechtsgrundlage?

Wenn es sie geben wird – der Gesetzgeber in Europa ist dran –, dann ist das ein anderes Thema. Bis jetzt gibt es diese Rechtsgrundlage aber nicht. Deswegen ist das aus meiner Sicht eine faktische Produktaufsicht, die geschaffen wird, ohne dass dafür die Grundlage besteht. Das Vorgehen führt letztlich auch zu einer faktischen Entmündigung des Gesetzgebers, indem die EIOPA hier an der Rechtsetzung beteiligt wird, obwohl es eigentlich erst darum geht, dass Recht vorhanden sein muss und dazu dann Leitlinien erfolgen müssen.

Jetzt haben Sie nach dem Verhältnis zur BaFin gefragt. Die BaFin hat der ersten Leitlinie zugestimmt, was mich jedenfalls sehr erstaunt hat – und nicht nur mich. Aus meiner Sicht hat die rechtliche Fachöffentlichkeit eigentlich gesagt, dass dort ein großes Problem liegt, weil Grenzen überschritten wurden. Jetzt ist das zweite Beispiel seit 10 Tagen da. Es gibt Konsultationen. Ich bin höchst gespannt, wie die BaFin damit umgehen wird. Ich persönlich würde die Frage so beantworten, dass die BaFin hier doch zu einer – im Corporate Governance Kodex heißt das – „Abweichungskultur“ kommen muss. Das heißt, dass man sich ernsthaft überlegt, ob das so in Ordnung ist. Ob wir dem im Hinblick auf die Komplexität und auf den Gehalt dessen, was hier getan wird, zustimmen können. Wenn man sich die Produktbeobachtungs- und Produktprüfungspflichten ansieht, die in diesen 40 Seiten seit 10 Tagen vorliegen, muss man sagen, dass das ein eminenter Eingriff in die unternehmerische Sphäre ist. Denn dort geht es darum, wie Produkte zu konstruieren sind und wie sie zu beobachten sind. Da steht z. B. auch konkret drin, dass sich Produkte nicht überschneiden dürfen. Jedes Unternehmen muss doch selber wissen, wie es seine Produkte gestaltet. Der Markt muss das dann nachher entscheiden. Es sei denn, es gibt Recht, das etwas gebietet oder verbietet. Dieses Recht fehlt eben gerade. Trotzdem gibt es dazu Leitlinien, welche sagen, dass solche Überschneidungen verboten sein sollen. Mein Appell ist: Mehr Selbstbewusstsein bei der BaFin, um eine Leitlinie auch einmal abzulehnen. Man sollte den Prozess vielleicht in der gesamten Fachöffentlichkeit etwas kritischer und differenziert betrachten.



Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Bernardino, bitte.

Sv **Gabriel Bernardino** (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung – EIOPA): Vielen Dank für die Einladung. Es tut mir leid, dass ich nicht auf Deutsch mit Ihnen reden kann. Aber glauben Sie mir, ich freue mich heute, hier bei Ihnen zu sein, und diese Frage gibt mir die Gelegenheit, Ihnen zu erklären, wie wir in der EIOPA arbeiten.

Bei den Leitlinien und allen anderen Instrumenten, die in der EIOPA entwickelt werden, ist natürlich klar, dass sie eine rechtliche Grundlage haben. Wir haben unsere rechtliche Analyse, die übrigens von dem Juristischen Dienst der Europäischen Kommission geteilt wird. Sämtliche von uns ausgegebenen Leitlinien basieren selbstverständlich auf einer rechtliche Grundlage in der EIOPA-Verordnung oder sektoralen Richtlinien. Natürlich verstehe ich, dass es unterschiedliche rechtliche Einschätzungen gibt. Aber nach unserer Ansicht basieren die Leitlinien definitiv auf einer Rechtsgrundlage und diese Einschätzung wird von den Kommissionsdienststellen geteilt.

Leitlinien entstehen nicht, indem ich eines Tages aufwache und mir überlege, dass ich eine Leitlinie anfertigen will – nein. Leitlinien gibt es im Rahmen der Regulierungshandlungen durch die EIOPA, um die gemeinsame, einheitliche und kohärente Anwendung des Unionsrechts sicherzustellen und kohärente, effiziente und wirksame Aufsichtspraktiken in Europa zu schaffen. Und wenn Sie über die Grundlagen für den Aufbau der europäischen Aufsichtsbehörden nachlesen, war das grundsätzlich das, was die europäischen Gesetzgeber in Europa vorhatten. Die Krise hat uns vor Augen geführt, dass es keine einheitliche Auslegung der europäischen Gesetze und ganz unterschiedliche Aufsichtsansätze in Europa gab. Deswegen hat man unsere Institutionen (das Europäische System der Finanzaufsicht) aufgebaut. Und wie funktioniert das? Es gibt 28 nationale Aufsichtsbehörden in der EU, die drei europäischen Aufsichtsbehörden und dann kommen noch die drei EEA-Länder hinzu. Wir haben Arbeitsgruppen in denen Fachleute aus all diesen nationalen Behörden mit unseren Experten von EIOPA zusammenarbeiten;

Gemeinsam erarbeiten wir Normen und Leitlinien. Natürlich geschieht dies in einem fortlaufenden Diskussionsprozess basierend auf den unterschiedlichen Erfahrungen aus den verschiedenen Ländern. Letztendlich werden die Normen und Leitlinien dann von unserem Rat der Aufseher verabschiedet. In diesem ist Herr Hufeld von der BaFin ein Mitglied ebenso wie die Kollegen von den anderen nationalen Versicherungsaufsichtsbehörden in Europa. Wir führen Beratungsgespräche, wir hören den verschiedenen Interessengruppen zu. Mir fällt kein Konsultationsverfahren mit öffentlicher Anhörung unterschiedlicher Interessengruppen ein, bei der wir nicht einige Punkte nach einer Anhörung geändert hätten. Aber lassen Sie mich bitte in aller Deutlichkeit sagen, dass wir genau das tun, wofür wir gegründet wurden. Und wenn die Europäischen Gesetzgeber in Europa eine bessere Regulierung und auch aktivere Aufsichtsbehörden wünschen, dann gehört das dazu.

Und lassen Sie mich noch auf das ein oder andere eingehen, was erwähnt wurde: Wenn wir uns mit dem Beschwerdemanagement befassen, dann ist das etwas, was zu einer guten Unternehmensführung dazu gehören sollte. Die Unternehmen bieten ihren Kunden einen Service an. Wenn der Kunde glaubt, dass er nicht gut behandelt wird, dann kann er eine Beschwerde einreichen. Es ist nur gerecht und im Sinne des Kunden, dass wir bestimmte Verfahren aufstellen, wie sich die Unternehmen mit diesen Beschwerden fair und zeitnah befassen sollten. Das ist grundsätzlich das, was wir in unseren Leitlinien zum Beschwerdemanagement gesagt haben. Ich bin stolz darauf, dass die ersten Leitlinien von der EIOPA dem Verbraucherschutz galten, weil es unsere Aufgabe ist, die Verbraucher zu schützen. Außerdem bin ich stolz darauf, dass diese Leitlinien über den Umgang mit Beschwerden in sämtlichen Mitgliedsländern in Europa umgesetzt wurden. Manche Staaten hatten diese Bestimmungen zwar schon angewendet, bei anderen war dies aber nicht der Fall. Dies könnte man mit der politischen Ausgangssituation in Verbindung bringen. Zur Zeit führen wir eine öffentliche Anhörung zu Leitlinien durch, die von grundlegender Bedeutung sind; es geht um die Produktaufsicht und Unternehmensführung. Und nein, wir wollen keine Produktkontrolle



einbringen. Als ich vor vielen Jahren in meinem Heimatland bei der Versicherungsaufsicht angefangen habe, gab es noch eine Vorab-Produktkontrolle. Ich glaube nicht, dass wir in diese Zeit zurückkehren sollten. Dies wäre nicht optimal, weil dann die Beweislast und die Verantwortung bei den Aufsichtsbehörden liegt und nicht da, wo sie hingehört, nämlich bei den Vorständen der Unternehmen. Also ich wiederhole, was wir hier machen, ist Leitlinien zu verfassen, die in den Unternehmen grundlegende, solide Unternehmensführungsprinzipien einführen werden. Prinzipien welche die Vorstände für die entwickelten Produkte verantwortlich machen – von ihrer Schaffung bis zu dem Zeitpunkt - an welchem die Versicherungsansprüche angemeldet werden. Die Vorstände müssen die Zielmärkte verstehen, auf welche die Produkte ausgerichtet sind: Natürlich müssen sie auch die von ihnen gewählten Vermittler verstehen. Sie müssen über eine gute Kontrolle und ein gutes Verständnis der Anreize verfügen, die in die Produkte eingebaut werden, weil diese Anreize sehr häufig zu Interessenkonflikten führen. Machen wir uns also nichts vor: Es gibt Themen die auf europäischer Ebene im Rahmen eines Dialogs mit allen Behörden und natürlich unter strikter Beachtung der rechtlichen Erfordernisse unserer Regularien behandelt werden müssen.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächste Fragestellerin ist Frau Abg. Karawanskij

Abg. **Susanna Karawanskij** (DIE LINKE.): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich würde gerne an die gerade von der EIOPA gegebenen Antworten anknüpfen und eine Frage an Herrn Bernardino stellen. Wie gerade schon gehört: Wir haben gerade nach drei Jahren das erste Mal von der Europäischen Kommission diesen Prüfungsbericht bekommen. Da steht auch drin, dass die Rolle der EIOPA als eine der Aufsichtsbehörden gestärkt werden soll. Ausgehend von ihrem Arbeitsfeld und der Zusammenarbeit mit den nationalen Aufsichtsbehörden würde mich interessieren, wie die zukünftigen Herausforderungen zur Gewährleistung der Finanzstabilität – gerade auch im Hinblick auf den europäischen Finanzmarkt – aussehen. Wie sehen Sie sich dort in diesem Prozess, in diesem Zusammenspiel aufgestellt – auch hinsichtlich der Ausgestaltung einer

zukünftigen Aufsichtspraxis, der Europäisierung bzw. der Stärkung der Rolle des Einflusses der ESAs (European Supervisory Authorities).

Bei der zweiten Frage geht es um den Verbraucherschutzstandard, den sie auch gerade schon angesprochen hatten. Da gibt es viele gute ursprüngliche Ideen – auch auf der europäischen Ebene –, die ja dann in der nationalen Umsetzung scheitern bzw. mit dem Verweis auf Überbürokratisierung nicht geschaffen werden bzw. dann wieder abgebaut werden. Es würde mich interessieren, wie Sie die Umsetzung von Verbraucherschutzstandards in der Regulierung der Finanz- und Versicherungsvermittlung betrachten – einschließlich der nationalen Umsetzung. Wie bewerten Sie am Ende, was dann an Verbraucherschutzstandards für Verbraucherinnen und Verbraucher übrig bleibt?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Bernardino, bitte.

Sv **Gabriel Bernardino** (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung – EIOPA): Vielen Dank für diese Frage. Zur ersten Frage im Hinblick auf die künftigen Herausforderungen auf europäischer Ebene zur Sicherstellung des Verbraucherschutzes auf der Versicherungsseite würde ich sagen, dass die Umsetzung der Solvabilitätsrichtlinie II momentan unsere allererste und wichtigste strategische Priorität sein muss. Es handelt sich dabei um eine sehr umfangreiche Änderung, welche konsequenter Umsetzung bedarf. Das liegt daran, dass wir in den vergangenen zehn, zwölf, dreizehn Jahren einen regulatorischen Rahmen aufgebaut haben, auf den wir alle als Europäer stolz sein können. Die Harmonisierung der Regulierung ist eine Sache, die sehr gut ist, aber die Nagelprobe liegt bei den nationalen Aufsichtsbehörden in der Umsetzung. Sind wir also in der Lage – was der Fall sein sollte, da wir einen Binnenmarkt haben –, diese Regelung konsequent und konvergent in Europa umzusetzen? Das ist die eigentliche Herausforderung, vor der wir stehen! Konvergente Umsetzung wird sehr wichtig sein. Zurzeit haben wir natürlich sehr unterschiedliche, aufsichtsrechtliche Ansätze in Europa. Sie ergeben sich aus kulturellen Bestandteilen, Unterschieden in den Märkten sowie unterschiedlichem Verhalten der Märkte – und



das ist auch gut so: Es handelt sich um Unterschiede, die wir nicht beseitigen oder durch Harmonisierung beseitigen müssen. Das ist definitiv nicht unsere Absicht. Aber gemäß der EIOPA Verordnung sind wir verpflichtet, zur kohärenten Anwendung der verbindlichen Rechtsakte der Union beizutragen und eine gemeinsame Aufsichtskultur in Europa zu schaffen. Und genau das tun wir, das ist die große Herausforderung in diesem Moment. Und künftig werden wir erkennen müssen, dass es Qualitätsunterschiede auch im Hinblick auf die Aufsicht in den unterschiedlichen Ländern in Europa gibt, sowie unterschiedliche Ansätze. Wir arbeiten in der EIOPA zusammen, um diese Schwierigkeiten zu überwinden. Wir haben eine Reihe an Instrumenten in unseren Regularien, und Leitlinien gehören dazu, weil - und lassen Sie mich das ganz klar und deutlich sagen: Mit Leitlinien werden keine neuen Anforderungen eingeführt; Leitlinien drücken lediglich aus, wie die Aufsichtsbehörden die rechtlichen Anforderungen in die Praxis umsetzen sollen. Allerdings handelt es sich dabei um einen schrittweisen Ansatz, und wir verfügen über eine Reihe an Instrumenten, um uns damit zu befassen.

Und dann im Hinblick auf die EIOPA selbst und im Hinblick auf die Überprüfung, die nach drei Jahren von der Europäischen Kommission und vom Europaparlament gemacht wurde. Ich begrüße die Berichte, die die Europäische Kommission und das Europäische Parlament vorgelegt haben. Diese gehen in die richtige Richtung und enthalten die entscheidenden Kernpunkte. Die Berichte erkennen an, dass wir eine Menge geleistet haben. Aber unter dem Aspekt, einen konvergenteren aufsichtsrechtlichen Rahmen in Europa zu erzielen, glaube ich, dass es noch Elemente gibt, die es zu verbessern gilt. Und einige dieser Aspekte habe ich bereits genannt. Erstens geht es um unsere operative Unabhängigkeit, im Hinblick auf die Art und Weise, wie unser Budget festgesetzt wird. Dies ist ein sehr schwieriger Prozess. Wir würden uns über eine unabhängige Haushaltslinie im Gesamthaushaltsplan der Europäischen Kommission freuen. Für die Zukunft ist es dringend notwendig, eine robustere, langfristige Lösung für die Finanzierung zu identifizieren. Es ist äußerst wichtig, um eine gewisse Flexibilität zu erhalten,

um möglich, hoch qualifizierte Mitarbeiter zu gewinnen, um, vor allem in kritischen Bereichen unsere Mission zu gewährleisten. Die ESFS Überprüfung sollte verwendet werden, um mögliche Lösungen zu diskutieren, sei es eine unabhängige Haushaltslinie im Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union, die Finanzierung durch die Industrie durch Abgaben oder einer Kombination der oben genannten. . Die Tatsache, dass es keine unabhängige Haushaltslinie im Gesamthaushaltsplan der Europäischen Kommission gibt, führt zu einigen Konflikten, die meines Erachtens nicht optimal sind.

Außerdem sollte EIOPA im Hinblick auf ein „level playing field“ eine stärkere Bedeutung gewinnen, um auch eine entsprechende Würdigung des von Herrn Hufeld erwähnten grundlegenden Elements der Gleichbehandlung zu gewährleisten. Es gibt Unternehmen, die überall, in allen Ländern Europas arbeiten. Wir müssen über die entsprechenden Werkzeuge und Instrumente verfügen, um für eine Gleichbehandlung in diesem grenzüberschreitenden Bereich zu sorgen. Das ist nicht nur mit Blick auf die Finanzstabilität, sondern auch im Hinblick auf den Verbraucherschutz von grundlegender Bedeutung. Mittelfristig sollte EIOPA eine verstärkte Aufsichtsfunktion für bedeutende grenzüberschreitende Versicherungsgruppen erhalten. Wir befassen uns unter anderem zurzeit mit der Genehmigung interner Modelle. Eine sehr komplexe Fragestellung, bei denen die Vertreter mehrerer Aufsichtsbehörden an einem Tisch sitzen und diskutieren müssen. Wir sind der Meinung, dass es künftig wichtig sein wird, eine stärkere Rolle für die EIOPA zu entwickeln. EIOPA sollte mit einer zentralen Aufsichtsfunktion bezüglich interner Modelle beauftragt werden. Und jetzt komme ich zum letzten Punkt, der meiner Meinung nach sehr bedeutend ist, dass die EIOPA die Möglichkeit und auch die Ressourcen erhält, um viel stärker eine im positiven Sinne kritische Analyse darüber vorzunehmen, wie die aufsichtsrechtlichen Praktiken in den unterschiedlichen Ländern zur Anwendung kommen. Dies ist grundlegend um eine größere Konsistenz bei der Aufsicht zu erzielen, Und ich sage das sehr häufig, weil das einen Mehrwert für das System bedeutet. Es geht hier nicht gegen die nationalen



Aufsichtsbehörden, sondern es geht um gegenseitige Kontrolle im System, um die Möglichkeit, dass wir analysieren können, wie die Dinge in jedem Land umgesetzt werden und den nationalen Behörden gegenüber ein Feedback zu liefern, um künftig Fortschritte und Verbesserungen zu erzielen, und für eine konsequentere Umsetzung der Solvabilitätsrichtlinie II Sorge zu tragen. Das ist etwas, womit wir schon begonnen haben. Allerdings werden wir mehr Ressourcen benötigen, um das weiterhin zu schaffen.

Ein weiteres wichtiges Element ist das Verhältnis zwischen Versicherungs- und Bankenaufsicht. In Europa gibt es gute Gründe dafür, dass wir uns in Richtung einer zentralisierten Aufsicht des Bankensektors bewegen; bei den Versicherungen ist das nicht der Fall. Die Aufsicht ist nach wie vor bei den nationalen Behörden angesiedelt. Es wäre wichtig, dass die EIOPA eine stärkere, koordinierende Rolle für die Versicherungsaufsicht in Richtung des einheitlichen Aufsichtsmechanismus wie in der EZB erhalten kann, insbesondere weil es eine ganze Reihe an Finanzkonglomeraten gibt. Um eine konsistente Überwachung dieser Konglomerate sicherzustellen, bei denen es Banken und Versicherungen in denselben Konzernen gibt, wird es wichtig sein, ein gutes Verhältnis zwischen der EZB und der EIOPA zu haben.

Künftig wären dies also die Herausforderungen, welche neben einer konsequenten Umsetzung der Solvabilitätsrichtlinie II bestehen

Zurück zur zweiten Frage über den Verbraucherschutz und über das Niveau des Verbraucherschutzes: Früher habe ich immer gesagt, dass es beim Verbraucherschutz im Versicherungswesen grundsätzlich um zwei Bausteine geht: Einer davon ist, sicherzustellen, dass die Unternehmen ordentlich geführt werden und dass sie starke Solvenzpositionen aufweisen, damit sie ihre Verpflichtungen gegenüber uns allen letztendlich erfüllen können. Das wäre also die Vorsorgeseite. Für mich beginnt die Verbraucherschutzaufsicht mit der Vorsorge, mit der Solvenz, weil das das grundlegende Element für uns alle ist: Wir wollen ja, dass diese Unternehmen, die in zwanzig, dreißig Jahren Verpflichtungen gegenüber uns allen haben, dann

in der Lage sind, die entsprechenden Zahlungen zu leisten. Die zweite Seite besteht darin, uns allen als potenzielle Kunden oder Versicherungspoliceninhaber mit angemessenen Informationen über die Kosten, Risiken, Vertragsbedingungen zu versorgen und für eine gerechte Behandlung Sorge zu tragen, was man allgemein „Geschäftsgebaren“ nennt. Beide Dinge gehören gleichermaßen zum Verbraucherschutz.

Auf regulatorischer Ebene haben wir mit der Solvabilitätsrichtlinie II im Hinblick auf den ersten Baustein, die Solvenzaufsicht, gute Fortschritte gemacht.

Was den zweiten Baustein anbelangt, gibt es eine Reihe von Sachen, die aus regulatorischer Sicht noch zu bewerkstelligen sind. Es gibt Diskussionen über eine Richtlinie für Versicherungsvermittler und es gibt noch weitere Richtlinien, die sich meiner Meinung nach in eine gute Richtung entwickeln. Wie Felix Hufeld bereits gesagt hat, müssen wir eine gute regulatorische Haltung in dieser Hinsicht einnehmen. Außerdem müssen wir einen besseren Aufsichtsprozess im Hinblick auf das Geschäftsgebaren erreichen. Und aus unterschiedlichen Gründen haben Sie überall in Europa unterschiedliche Situationen; in manchen Ländern wird diesen Dingen eher ein Vorrang eingeräumt, und in anderen ist dies weniger der Fall. Aus Sicht der EIOPA sollten wir versuchen, aus diesen zwei Bausteinen bestehenden Ansätzen eine gemeinsame Plattform zu machen. Wir könnten hier noch mehr tun und zum Beispiel wie bereits betont die Beweislast gerechterweise den Unternehmen auferlegen. Wir können die risikobasierte Aufsicht auch auf der Verbraucherseite verbessern. Es gibt viel zu tun in Europa, und es ist auch gut, dass wir das realisieren und in diese Richtung arbeiten.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller ist Herr Abg. Dr. Schick.

Abg. **Dr. Gerhard Schick** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Ich verstehe die Ausführungen von Herr Bernardino so, dass es sehr wichtig ist, dass wir uns mit der Umsetzung der Regeln – der Implementation – beschäftigen. Ich glaube, es ist gut, dass wir uns das als Ausschuss vorgenommen haben. Ich möchte eine Frage an Herrn Hufeld stellen – und zwar in Bezug auf die



personelle Ausstattung und die Kapazitäten, die Sie haben. Inwieweit sind die ausreichend? Ich möchte mal zwei Stichpunkte nennen, an was ich das festmachen würde.

Das eine ist: Sind Sie eigentlich in der Lage, die Bilanzen der Versicherer wirklich zu prüfen? Wie viele schauen Sie sich dort konkret an? Ist es so, dass sie sich dann wirklich einen Überblick verschaffen können, oder müssen Sie da im Wesentlichen darüber hinweggehen. Das zweite ist: Solvency II ist ja ein großes Projekt gewesen. Haben Sie Expertise dafür im eigenen Haus aufbauen können, oder sind Sie da abhängig von Unterstützung – gerade auch aus der Branche, was Schulungen oder anderes betrifft? Wir kennen das aus der Bankenaufsicht, dass man dort manchmal auf die Beratung aus der Branche zurückgreifen muss. Mich würde es interessieren, wie das im Fall der BaFin-Versicherungsaufsicht aussieht.

Meine zweite Frage geht an Herrn Kleinlein. Es ist gerade schon in der Stellungnahme von Herrn Bernardino die Rede vom Verbraucherschutz gewesen. Mich würde interessieren, wie die Bewertung aus Sicht des Bundes der Versicherten ist, wie weit der Versicherungsteil der BaFin die Verbraucher in Deutschland schützt und was dort gegebenenfalls zu verbessern wäre. Danke.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Hufeld, bitte.

Sv **Felix Hufeld** (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Vielen Dank. Sie hatten mir zwei Fragen gestellt – sie gelten als eine. Ich gehe dann auf die unterschiedlichen Facetten der einen Frage ein. Die personelle Ausstattung der BaFin ist – bezogen auf den Aufgabenbestand, den wir heute haben, inklusive all der Vorbereitungs-tätigkeiten und praktischen Tätigkeiten, die wir im Kontext von Solvency II auszuführen haben – ausreichend. Sollte der Gesetzgeber grundsätzlich neue Aufgaben hinzufügen, dann muss man selbstverständlich auch über personelle Ausstattungen sprechen, das ist eine Selbstverständlichkeit.

Ich fange einmal mit dem zweiten Element Ihrer Frage zur Solvency II-Expertise im Haus an. Die Antwort ist: Ja. Ich glaube, Herr Rüdert, hat das eben schon bestätigt. In der Tat haben wir in den vergangenen Jahren als BaFin insgesamt, aber auch als Versicherungsaufsicht in deutlichem

Ausmaß Personal genehmigt bekommen. Es ist in der Tat gelungen, hervorragendes Know-How am Markt für die BaFin zu gewinnen. Ich kann nur hoffen, dass wir das auch auf Dauer halten können. Das sind hochgradig spezialisierte, sehr, sehr qualifizierte Kolleginnen und Kollegen, die wir dort haben. Die Expertise ist also im Haus. In der Tat ist es so, dass die Vorbereitung auf Solvency II im Moment in sehr engen, fast fortlaufenden Gesprächen mit den wesentlichen Unternehmen dieses Landes stattfindet. Das ist ein sehr, sehr intensiver Dialogprozess – im Übrigen nicht nur national, sondern unter Einbindung der Niederlassungen und Tätigkeiten dieser Konzerne in anderen Ländern. Das fordert automatisch eine ganz neue Komplexität ein – sowohl was das Prozessmanagement anbelangt als auch Sprachfähigkeiten. Das läuft alles auf Englisch. Keine unserer Kolleginnen und Kollegen kann das in diesem Kontext auf Deutsch alleine absolvieren. Auch das gehört zum Anforderungsprofil.

Wir investieren hausintern unglaubliche Zeit, Energie und Ressourcen in die Schulungstätigkeit. Das ist auch korrekt. Das wird hausintern durchgeführt. Ich bin manchmal entsetzt – wenn ich das einmal als verantwortliche Leitungskraft sagen kann –, wie lange Kollegen verschwinden, um irgendwelche Schulungen durchzuführen. Wir reden dort nicht über 2 Tage, sondern über 2 Wochen am Stück, weil es sich um hochkomplexe, sehr umfangreiche Themen handelt. Lange Rede, kurzer Sinn: Die erforderliche Expertise haben wir – Gott sei Dank – innerhalb der BaFin aufbauen dürfen.

Sie haben dann als erstes gefragt, wie oft wir Bilanzen prüfen. Ich würde das gerne etwas weiter fassen: Wie oft prüfen wir das Zahlenwerk – nicht nur technische Bilanzen im engeren Sinne – überhaupt insgesamt? Die Antwort lautet: Es kommt darauf an. Die Operationalisierung von „Es kommt darauf an“ ist das, was wir ein risikobasiertes Prüfsystem nennen. Durch eine Matrixlogik stufen wir jedes Unternehmen ein, ganz simpel einerseits nach Größe und andererseits auch nach Qualität und Verlässlichkeit des Managements/des Zahlenwerks, so wie wir das Unternehmen einschätzen und kennen. Das ist eine Melange aus qualitativen und quantitativen Aspekten. Wenn sie also groß und schlecht in



dieser risikobasierten Aufsichtsmatrix wären, würden wir im Zweifel jeden Tag vorbeikommen. Wenn sie groß und mittel sind was die Qualität anbelangt, kommen wir relativ häufig vorbei. Wenn sie klein und ok gemanagt sind, dann kommen wir nur in Rhythmen von mehreren Jahren vorbei. Wenn ich „vorbei kommen“ sage, dann ist der aufsichtlich richtige Terminus dafür eine „örtliche Prüfung“. Oder wir fordern Unterlagen an und sind dann nicht vor Ort, sondern führen bei uns im Hause, in Bonn, die entsprechenden Prüfungstätigkeiten durch. Das soll heißen: Wie die meisten Aufsichtsbehörden weltweit arbeiten wir mit einem sogenannten risikobasierten Aufsichtsansatz, um eine effiziente und sinnvolle Allokation von teuren Ressourcen für das Gesamtpaket unserer Aufgaben, die sich für uns stellen, durchführen zu können.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Kleinlein, bitte.

Sv **Axel Kleinlein** (Bund der Versicherten e. V.): Vielen Dank für die Frage und die kurzfristige Einladung. Ich bin sehr froh, dass der Verbraucherschutz auch die Möglichkeit bekommt, sich noch zu äußern. Zu der Frage, ob und wie die BaFin ihrer Aufgabe auch aus dem Blickwinkel des Verbraucherschutzes nachkommt, muss ich leider feststellen, dass die BaFin dem nicht nachkommt. Wir hatten vorhin schon gehört, dass eine der Hauptaufgaben der BaFin ist, für ein funktionierendes System in der Versicherungswirtschaft zu sorgen. Das wird nicht erreicht. Wir haben zwar ein System von stabilen Unternehmen. Wenn man sich aber anschaut, ob die Produkte funktionieren, ob das funktioniert, was tatsächlich erreicht werden soll – z. B. geeignete Produkte der Altersvorsorge anzubieten –, dann muss man sagen, dass unser deutsches Versicherungssystem hier an dieser Stelle gescheitert ist. Der Großteil der Kunden kündigt seine Verträge. Der Normalfall ist die Kündigung und der frustrierte Verbraucher. Das erleben wir jeden Tag aufs Neue.

Auch die Kollegen aus den Verbraucherzentralen können das bestätigen. Die Aufsichtsbehörde hat hier eine wichtige Aufgabe – nicht nur in Sachen Kommunikation mit dem Verbraucher, das ist ein Thema. Die Aufsichtsbehörde hat aber auch die Möglichkeit, durch eigene Rundschreiben und Ähnliches zu agieren. Das tut sie auch. Herr Prof.

Dr. Schwintowski hat in seinem Beitrag schon ein Beispiel genannt: Das Rundschreiben zur Begrenzung der Abschlusskosten, das einkassiert wurde. Das ist eine Variante. Es gibt auch noch andere. Es gab einmal ein Rundschreiben aus dem Jahr 2000, wo klar niedergelegt war, wie u.a. Beispielrechnungen auszuschauen haben, damit ein Verbraucher am Schluss verstehen kann, was für ein Produkt ihm da verkauft wird. Dieses Rundschreiben ist einfach per Federstrich von der Aufsichtsbehörde einkassiert worden, und es gab keinen Ersatz dafür, der hinreichend gewesen wäre, um das zu ersetzen.

Wir haben auch eine Aufsichtsbehörde, die bei dem strittigen Thema „Bewertungsreserven“ – die einen oder anderen werden sich noch daran erinnern, diesen Sommer haben wir stark und hart gekämpft – bereits 2008 eine eigene Regelung eingeführt hat, wie man mit den Bewertungsreserven umgehen soll. Es gab den Hinweis, wie man mit Sockelbeteiligungen arbeiten kann. Das klingt alles sehr technisch. Das ist auch sehr technisch und ausgesprochen intransparent. Es ist beschämend, dass wir eine Aufsichtsbehörde haben, die derartig intransparente, nicht nachvollziehbare Regelungen selber einführt und vorschlägt. Viele Verbraucher versuchen, das zu verstehen, was die Aufsichtsbehörde mit eingeführt hat. Sie können es aber aus der Kakophonie der Informationen aus der Presse nicht herausfiltern.

Ein letztes Beispiel ist der Umgang mit der freien RfB (Rückstellung für Beitragsrückerstattung). Das sind Mittel, die eigentlich für die Überschussbeteiligung vorgesehen sind. Die sind geparkt. Diese Mittel haben den großen Charme für die Versicherungsunternehmen, dass sie Eigenmittel durch diese Kundengelder ersetzen können. Es sollte eigentlich nur eine Ausnahme sein, dass diese Mittel dafür verwendet werden. Im Gesetz steht ausdrücklich Folgendes drin: Diese Gelder sind Überschussbeteiligung. Überschussbeteiligung gehört den Kunden. An der Stelle würden wir als Verbraucherschützer davon ausgehen, dass die Aufsichtsbehörde sagt, „Wir setzen uns dafür ein, dass der Charakter dieser Mittel, nämlich Überschussbeteiligung für die Kunden zu sein, auch gelebt wird.“ Das Gegenteil wird aber umgesetzt. Die Aufsichtsbehörde ist offensichtlich sehr glücklich, wenn die



Unternehmen hier im großen Stile die RfB Mittel als Eigenmittlersatz verwenden, um Stabilität nachweisen zu können. Dabei geht der grundsätzliche Charakter der Gelder, für die Überschussbeteiligung zur Verfügung zu stehen, verloren. An dieser Stelle ist die Aufsichtsbehörde leider federführend. Es gibt viele andere Punkte, die man noch einmal mit anführen kann. Ich habe hier nur die Spitze des Eisbergs dessen genommen, wo wir immer wieder Probleme sehen, wenn es darum geht, dass die Aufsichtsbehörde auch den Interessen der Verbraucher gerecht werden soll. Danke.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller ist Herr Abg. Binding.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Ich würde den GDV um eine Erläuterung bitten, warum er die EIOPA so kritisch betrachtet. Sie sagen: Was die EIOPA macht, ist nur formal verbindlich. Daraus folgt ja, dass dort eine Verbindlichkeit generiert wird, die formal gar nicht existiert. Sie sagen: Sie geht über das europäische Recht hinaus. Herr Dreher hat gesagt, dass die Rechtsgrundlage fehlt. Frage: Folgt daraus, dass die EIOPA dann rechtswidrig arbeitet, oder arbeitet sie nur im rechtsfreien Raum? Es wurde auch gesagt, dass die BaFin im europäischen Aufsichtssystem aktiv eine Rolle einnehmen soll – woraus ich folge, dass sie das jetzt nicht macht. Es wäre schön, wenn der GDV das in seiner Stellungnahme doch sehr kritische Moment noch einmal mit ein paar Beispielen belegt und uns das ein bisschen genauer erklärt.

Ich kann auch fragen: Nutzt das eigentlich unseren Zielen? Das sind ja im Wesentlichen zwei: systemische Risikobegrenzung im Markt und Verbraucherschutz. Das sind eigentlich die beiden Hauptziele, die wir verfolgen. Wird das erreicht oder wird das mit Ihrer Kritik ad absurdum geführt?

Ich habe noch eine Frage an Herrn Kleinlein, vielleicht ohne Rückgriff auf 14 Jahre alte Beispiele und auf unseren alten Streit zum Stichwort „freie RfB“ oder „Bewertungsreserven“, weil man da durchaus unterschiedlicher Auffassung sein kann. Könnten Sie noch einmal sagen, ob die EIOPA mit ihren Aktivitäten eigentlich den Verbraucherschutz in ihrem Sinne sicherstellt und ob die von uns gewünschte Risikobegrenzung

im Markt existiert? Sie merken schon, dass das zwei verschiedene Positionen sind. Die einen sagen, „Die machen viel zu viel, das ist alles falsch.“ Ich möchte gerne wissen, ob die anderen sagen, „Das Viel-zu-Viel ist uns noch zu wenig.“ Das wäre für mich eine interessante Frage.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Rüdts.

Sv **Wolfgang Rüdts** (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.): Bei der Rolle der EIOPA muss man zwei Dinge unterscheiden. Lieber Herr Bernardino, wenn ich mich den rechtsstaatlichen Bedenken von Herrn Prof. Dr. Dreher anschließe, dann verkennt das nicht, dass die Anliegen ihrer Aufgabenzuweisung entsprechen. Sie haben eine Aufgabenzuweisung im Verbraucherschutz. In der Bundesrepublik ist es so, dass wir jedenfalls traditionell streng zwischen Aufgabenzuweisung und Ermächtigungsgrundlage entscheiden. Der europäische Gesetzgeber hat es eigentlich versäumt, die Aufgabenzuweisung bislang mit konkreten legislativen Ermächtigungsgrundlagen zu verbinden. Das ist keine inhaltliche Kritik daran, was in einer Leitlinie zum Beschwerdemanagement steht. Da steht sehr viel Vernünftiges drin. Wo wir als Branche Probleme haben, sind bei der Rollenwahrnehmung von EIOPA eigentlich andere Dinge als diese grundsätzlichen rechtsstaatlichen Bedenken.

Unsere Probleme liegen eigentlich mehr darin, dass wir den Eindruck haben, dass inzwischen eine Masse an Regelungen existiert, die in ihrer Detailverliebtheit in der Summe das, was ein Chefsyndikus eines Unternehmens noch intellektuell bewältigen kann, was ein Management noch kognitiv überhaupt verarbeiten kann, gefährden. Ich weiß nicht genau, wo der Faktor X ist, ab dem eine Regelungsmenge dazu führt, dass die materielle Aufsicht leidet. Da müssen wir aber einfach aufpassen. Es ist mehr ein Apell als eine Kritik an der EIOPA, dass nicht allein durch die Anzahl von Einzelvorschriften eine Nichthandhabbarkeit geschaffen wird.

Wir glauben diesbezüglich, dass die EIOPA mitunter nicht mehr die ruhige zurückhaltende Hand hat. Konkret kam heute auch die Kritik an den jüngsten Entwürfen zur Produktentwicklung zur Sprache. Hierzu haben wir in der Tat eine ganz klare Meinung, dass die Regelung nicht nur viel zu detailliert und kleinteilig ist, sondern hier



vor allen Dingen gegen das Übermaßgebot verstoßen wird. Sie müssen sich vorstellen: Wenn ich für Sie ad hoc einmal schnell eine Reisegepäckversicherung entwerfen soll, brauche ich keinen komplizierten Prozess. Es gibt eine solch breite Palette an Produkten, die wir entwickeln, von denen ca. 90 Prozent unkomplizierte Allerweltsprodukte sind, bei denen wir bereits jetzt durch das Solvency II-Regelwerk angehalten sind, bei der Produktentwicklung die Rechtsabteilungen zu konsultieren. Wir müssen prüfen, ob die Klauseln alle in Ordnung sind und genau aufpassen, wie wir die Prämien kalkulieren. Damit ist aber auch die Organisation der Produktentwicklung in Ordnung, mehr brauchen Sie nicht.

Diese sehr komplexen Regeln belasten vor allem kleinere Unternehmen, wenn Entwicklungsprozessmechanismen ohne Differenzierung auf jeden Produkttyp angewendet werden sollen. Hier soll mit gleichen Maßstäben an die Entwicklung einer Reisegepäckversicherung oder Fahrrad-diebstahlsversicherung herangegangen werden wie an eine fondsgebundene Kapitallebensversicherung. Das ist ein hochkomplexes Produkt, bei dem ich persönlich und auch die Versicherungswirtschaft eine Menge Sympathie haben, wenn man über die Frage nachdenkt, wie wir den Prozess der Entwicklung dieses Produkts vielleicht noch mehr institutionalisieren sollten, um ihn wirklich optimal zu gestalten. Aber es muss eine Differenzierung vorgenommen werden. Das pauschal auf alles anzuwenden, ist nicht der richtige Ansatz.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Kleinlein, bitte.

Sv **Axel Kleinlein** (Bund der Versicherten e. V.): Vielen Dank für diese Frage, die ja in zwei Teile geteilt ist. Zum einen zur Frage, ob EIOPA sicherstellen kann, dass der Verbraucherschutz besser umgesetzt wird: Ich muss darauf eine Juristenantwort geben, auch wenn ich Mathematiker bin: Es kommt darauf an. Es kommt darauf an, wie die nationale Aufsichtsbehörde agiert. Wenn ich mir das aktuelle Regime anschau, das den einzelnen Aufsichtsbehörden erlaubt, sehr unterschiedlich zu agieren: Ein Punkt, der uns beim Verbraucherschutz immer wieder interessiert, ist die Frage der Kalkulationsgrundlagen in der Lebensversicherung – Stichwort z. B. Sterbetafeln. Wenn ich mir anschau, wie

dort die dänische Aufsichtsbehörde im Vergleich zur deutschen Aufsichtsbehörde agiert, liegen dazwischen Welten. Im einen Fall werden Verbraucherschutzaspekte im Umgang mit den Kalkulationsgrundlagen klar festgelegt. In Deutschland ist der Verbraucherschutz an dieser Stelle relativ schwach, was dazu führt, dass die Produkte außerordentlich unrentabel sind, insbesondere bei den fondsgebundenen Produkten.

Das heißt, die EIOPA kann hier nur den Rahmen für eine verbraucherfreundliche und verbraucheradäquate Aufsicht geben. Die nationale Umsetzung ist dann die entscheidende Frage. Frau Dr. König und Herr Hufeld sind diejenigen, die hier an der Stelle maßgeblich mitwirken können. Ich möchte dafür werben, den Verbraucherschutz ernster zu nehmen, um später irgendwann zu einem funktionsfähigen System der Versicherung zu kommen, wo die Produkte auch das erreichen, was sie eigentlich sollen.

Zum zweiten haben Sie die Frage gestellt, inwieweit EIOPA tatsächlich Risikotragfähigkeit, Stabilität usw. der Unternehmen sicherstellt. Das noch nicht ganz aktuelle – demnächst aber aktuelle – neue Aufsichtsregime Solvency II ist hier auf jeden Fall ein weiterer Schritt. Das ist ein Schritt, der in die richtige Richtung geht, um überhaupt erst einmal grundsätzlich Risiken abzubilden – nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ. Das ist ein Punkt, den wir auf jeden Fall befürworten. Der Kollege vom GDV hat hier auf die hohe Zahl an Regelungen hingewiesen. Das können wir nachvollziehen. Hier könnte man überlegen, ob man nicht vielleicht eine Straffung hinbekommt, sodass es einfacher wird – auch bei den internen Modellen. Sie wissen ja auch, dass innerhalb dieses Aufsichtsregimes einzelne Unternehmen mit internen Modellen die Berechnungsmethoden, das Formelwerk individualisiert anpassen können. Dazu muss aber die Aufsichtsbehörde den Stempel darauf geben und sagen, „Ja, dieses System ist in Ordnung.“

Dieses System ist aus aktuarieller, versicherungsmathematischer Sicht auf jeden Fall sinnvoll, wenn es darum geht, die Risiken möglichst passgenau abzubilden. Eine verbraucherpolitische Komponente ist dabei aber ziemlich knifflig. Denn in dem Moment, in dem die Aufsichtsbehörde ein solches Berechnungsmodell als korrekt ansieht



und absegnet, ist die Aufsichtsbehörde mit in der Verantwortung, dass dieses Regelungsmodell auch wirklich funktioniert. Wenn dann das Unternehmen in eine Schieflage gerät, dann werden die Fragen kommen – nicht nur von uns –, wie es sein konnte, dass die Aufsichtsbehörde mit einem anscheinend nicht richtig funktionierendem System gearbeitet hat. Ich möchte dafür werben, dass die Aufsichtsbehörde sich dieser Verantwortung auf jeden Fall nachhaltig bewusst ist.

Ein Punkt, der uns nicht gefällt, der wirklich problematisch sein kann, ist, dass bei dem Regelwerk der EIOPA zur Bewertung des Risikos, das in bestimmten Anlagen steckt, offensichtlich nicht nur rein wissenschaftliche Aspekte eine Rolle gespielt haben, sondern anscheinend auch politische. Wenn ich mir anschau, dass Staatspapiere aus dem Euroraum per se als risikofrei eingestuft werden, dann schlummern hier natürlich erhebliche Gefahren, die man nicht zu gering schätzen darf. An der Stelle wäre es dringend notwendig, dass man das System entsprechend anpasst. Das ist eine politische Entscheidung, die hier vorgenommen wurde. Ich habe auch aus dem Bankensektor viele Hinweise bekommen, dass man diese Regel unbedingt anpassen müsste. Ansonsten droht die Gefahr, dass der Versicherungsmarkt der Ursprung der nächsten Finanzkrise sein könnte. Danke.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Abg. Flosbach ist der nächste Fragesteller.

Abg. **Klaus-Peter Flosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich bleibe bei diesem gerade zuletzt diskutierten Thema. Ich möchte meine Frage an Herrn Prof. Wagner stellen und an Herrn Hufeld von der BaFin. Es geht um das Thema der Finanzstabilität und um die Frage: Was kann die Aufsicht leisten? Aber wie steht die Aufsicht dabei im Verhältnis zu den Produkten als auch zu den Themen der Anlagemöglichkeiten der Versicherungsgesellschaften?

Ich fange mal mit Herrn Kleinlein an, und zwar mit dem Thema des Bundes der Versicherten. Ich gehöre ja zu den Älteren in dieser Runde. Ich habe noch eine schöne Broschüre des Bundes der Versicherten von 1982, wo die Kapitallebensversicherung - unser Lieblingsdiskussionsobjekt der letzten Jahre - im Grunde als legaler Betrug bezeichnet wird. Man empfahl damals: Man

nimmt eine Risikoversicherung und einen Aktienfonds. Das ist das Allerbeste für die Altersvorsorge. Das Thema ist gut gegangen. Die Versicherungswirtschaft hat dann die fondsgebundene Lebensversicherung entwickelt. Bis zum Jahre 2000, bis der Aktienindex um 70 Prozent runterrauschte. Dann wurde man wieder ruhiger und sagte, die Kapitallebensversicherung mit ihren 5 oder 6 Prozent ist doch eigentlich gar nicht so schlecht. Aber damit komme ich zu den Anlageprodukten. Ich erinnere mich an das Jahr 2007, als die Finanzkrise damals ausbrach, guckte ich mir die Geschäftsberichte der Versicherungswirtschaft an und sah, dass Ziele vorgegeben waren, man wolle 10 Prozent innovative Produkte auch in Zukunft in die Anlageportfolios nehmen. Als die Sache ausbrach, hatten sie nur 1,5 Prozent toxische Produkte, also strukturierte Wertpapiere und was es da nicht alles gab. Jetzt haben wir die Situation der Bewertungsreserven. Bald gehen die Zinsen wieder hoch, und dann haben wir die entsprechenden Kursverluste bei den gesamten Papieren und neue Risiken nicht nur bei den Rentenfonds, sondern auch bei den Lebensversicherungen.

Damit komme ich jetzt wieder zu meiner Frage: Was kann die Versicherungsaufsicht leisten? Müssen Produkte anders angeboten werden und andere Inhalte haben? Oder muss die Anlageverordnung grundsätzlich überarbeitet werden? Denn, kann es richtig sein, dass gerade bei Kapitallebensversicherungen die festverzinslichen Wertpapiere so dominierend sind, dass sie uns oder die Bürger jetzt mit den Bewertungsreserven in eine große Bredouille gebracht haben? Und wenn es in die andere Richtung geht, wird der Skandal noch viel größer, wenn nämlich Leute ihre Papiere verkaufen wollen und kriegen nichts mehr dafür. Aber auch bei Versicherungen wird das meines Erachtens zu einer Katastrophe führen.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Prof. Dr. Wagner, bitte.

Sv **Prof. Dr. Fred Wagner** (Institut für Versicherungswissenschaften e. V. an der Universität Leipzig): Herr Flosbach, das ist mehr als eine komplexe Frage. Vielen Dank dafür. Ich will versuchen, das einmal einzuordnen. Also, wer Versicherungsschutz verspricht, der muss selbst



sicher sein. Die Sicherheit des Versicherungsunternehmens ist ein Qualitätsmerkmal des angebotenen Versicherungsschutzes. Insofern haben Versicherer und die Aufsicht natürlich zu allererst auf die Sicherheit des Versicherungsunternehmens zu achten.

Wesentliche Aufsichtsziele sind eben schon genannt worden. Ich würde diese gerne konkretisieren. An allererster Stelle steht meines Erachtens das Ziel der Sicherstellung der Erfüllbarkeit von Versicherungsverträgen. Man kauft Versicherungsschutz ein, um im Schadensfall oder im Leistungsfall das zu bekommen, was man versprochen bekommen hat. Das ist das Allerwichtigste, noch wichtiger als der Preis für den Versicherungsschutz. Man kauft ein Produkt für dessen Schutzleistungen und Erfüllungsleistungen. Das ist das zweite Ziel: Sicherstellung der Wahrung der Belange der Versicherten. Das hört sich so deckungsgleich an. Aber da kommt die BaFin gelegentlich auch in eine naturgegebene Konfliktsituation. Der Versicherungsnehmer ist ja gleichzeitig Gläubiger und Schuldner. Der Versicherungsnehmer ist Gläubiger der Versicherungsleistungen, auch der Überschussbeteiligungen, und er ist Schuldner der Prämien. Wenn es in erster Linie darum geht, den Versicherungsschutz zu gewährleisten, dann muss der Versicherungsnehmer seine Versicherungsleistungen sichergestellt bekommen. Das heißt, die Sicherheit des Versicherungsunternehmens muss in den Vordergrund gestellt werden, vor die Preis-Leistungsrelation für den Kunden. Das hat bei den Kapitalanlagen, Herr Flosbach, die Konsequenz, dass die Versicherer hier von Hause aus eher konservativ agieren. Das Kerngeschäft der Versicherer ist die Übernahme von versicherten Risiken. Da sind sie Risiken ausgesetzt. Die müssen tragfähig sein. Dann soll auf der Kapitalanlageseite bitte so viel Risiko getragen werden, wie es notwendig ist, um die garantierten Leistungen zu erfüllen.

Sie bekommen heute den mittleren Garantiezins in der Branche, der ungefähr bei 3 Prozent liegt, nicht mehr durch risikofreie Kapitalanlagen. Die risikofreie Kapitalanlage, wenn der 10-Jahresbond als solcher gelten darf, liegt bei ca. 1 Prozent. Dann muss die Branche einen spread, einen Aufschlag, erzielen, der risikofrei nicht mehr zu gewährleisten ist. Also muss die Branche bereit

sein, so viel Risiko in den Kapitalanlagen einzugehen, dass sie diesen Überzins erwirtschaftet. Aber bitte nicht mehr. Das ist nicht der Auftrag und das ist nicht das Geschäftsmodell der Versicherungswirtschaft. Dazu steht die Anlageverordnung § 54 Versicherungsaufsichtsgesetz, die flankierend zu den Solvabilitätsvorschriften bisher dazu beigetragen hat, dass wir eine Insolvenz in der deutschen Assekuranz noch nicht gesehen haben. Die wenigen Schieflagen, die es gab, konnten abgefangen werden.

Weltweit sind die meisten Schieflagen von Versicherungsunternehmen, die ich kenne, nicht auf der Risikoversicherungsseite entstanden, sondern auf der Kapitalanlageseite der Versicherungsunternehmen. Das ist in Deutschland nicht der Fall gewesen. Unter Solvency II wird vermutlich die Kapitalanlageverordnung entbehrlich, wenn eine risikoadäquate Kapitalunterlegung auch für das Kapitalanlagegeschäft der Versicherer erfolgt. Das würde bedeuten, für riskante Kapitalanlagen muss mehr Kapital unterlegt werden als für weniger riskante Kapitalanlagen. Das ist in der Tat leider nicht durchweg konsistent im Standardmodell geregelt. Eben wurden schon die Staatsanleihen angesprochen. Ob das in Zukunft hält, kann Ihnen niemand sicher sagen. Es kann auch nicht die Aufgabe sein, meines Erachtens anders als eben schon mal angedeutet wurde, mit Aufsichtsrecht oder mit Hilfe der Aufsichtsbehörde die Stabilität eines Versicherungsunternehmens unter allen Umständen, d. h. zu 100 Prozent, zu gewährleisten. Das ist überhaupt nicht möglich. Solvency II sieht einen value at risk, d. h. eine Ruinwahrscheinlichkeit, die noch ertragbar sein soll, von 0,5 Prozent vor, d. h. zu 99,5 Prozent soll die Sicherheit des Versicherungsunternehmens sichergestellt werden und nicht zu 100 Prozent. Wenn sie es zu 100 Prozent erledigen wollten, dann müssten sie extrem viel Eigenkapital haben. Am Ende unendlich viel haftendes Eigenkapital, das ist gar nicht zu gewährleisten.

Herr Flosbach, ich mache mir aber bei all dem in der Tat auch Sorgen um die Renditemöglichkeiten und auch um die Wettbewerbsfähigkeit der Branche, und ich dehne das noch mal aus. Für unser ganzes Land mache ich mir Sorgen, wenn die Vorschriften für Versicherungsunternehmen so restriktiv werden, dass sie sich gar nicht mehr



trauen, in riskante Kapitalanlagen zu investieren. Ich frage mich, wer eigentlich noch in den Mittelstand investiert. Wer investiert eigentlich noch in Aktien, wenn es nicht gerade die Lebensversicherungswirtschaft sein kann mit ihrem langfristigen Geschäftsmodell, die auch in der Lage sein sollte, Zyklen einmal zu überdauern? Wenn ich mir dann Staatsfonds von Norwegen anschau oder von den Vereinigten Arabischen Emiraten, welcher z.B. zwischen 40 und 60 Prozent in Aktien investiert, dann macht mir das auch Sorgen für unser Land, wer die Investoren in unserem Land sind. Wir müssen der Branche schon auch noch Freiheitsgrade lassen. Dann müssen wir aber auch hinnehmen, dass es Risiken gibt und keine 100-prozentige Sicherheit. Die würde dann am Ende teuer.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Hufeld, bitte.

Sv **Felix Hufeld** (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Vielen Dank. Ich würde gerne die Fragen von Herrn Flosbach in zwei Hinsichten anpacken. Einmal mit Blick auf die sog. Produktaufsicht, Produktkontrolle und zum Zweiten im Hinblick auf die Anlagenseite, die Herr Prof. Wagner eben auch schon etwas beleuchtet hat.

Ich fange mit der Produktaufsicht an. Eine umfassende Produktaufsicht ist, wie Sie wissen, im Jahre 1995 mit Einführung des europäischen Binnenmarktes in der Versicherungswirtschaft abgeschafft worden. Sie existiert seither nicht mehr. Die BaFin hat seither keine Befugnisse für eine umfassende Produktaufsicht. Das heißt natürlich nicht, dass die BaFin sich die Produkte nicht ansieht. Es gibt viele Teilbereiche, in denen wir das selbstverständlich tun. Im Bereich der Pflichtversicherungen etwa, im Bereich der sog. substitutiven Krankenversicherungen schauen wir uns nach wie vor die allgemeinen Vertragsbedingungen sehr genau an; diese müssen von uns genehmigt werden. Es gibt also, wenn man so will, Inseln einer sehr engen Begleitung von Produkten, wo der Gesetzgeber zu Recht der Auffassung war (Stichwort Pflichtversicherung, Stichwort Krankenversicherung, als ein sehr wichtiges Produkt für die Bürger), dass diese sehr enge Begleitung weiter Bestand haben soll. Die wird von uns natürlich täglich ausgeführt. Aber eine umfassende Produktaufsicht existiert nicht. Deswegen ist es wichtig, was Herr Gabriel

Bernardino vorhin ausgeführt hat, dass im Bereich eines verstärkten Konsumentenschutzes zumindest der Aspekt der Produktentwicklung stärker reguliert wird. Darum geht es bei dieser jetzt schon mehrfach beschworenen sog. product oversight and governance-Richtlinie, die aus dem europäischen Raum auch auf uns zukommt. Man sollte Unternehmen dazu zwingen, deutlicher zu machen, zu welchem Zweck und mit welchen Merkmalen sie eigentlich bestimmte Produkte entwickeln wollen. Es ist vollkommen klar, dass über die genaue Art und Weise, wie so eine Anforderung dann regulatorisch bzw. anschließend in der Praxis aufsichtlich umgesetzt wird, noch viele offene Fragen bestehen. Denen soll jetzt eine Konsultationsphase begegnen, die gerade vor wenigen Tagen, begonnen hat und für einen Monat dauern wird. Aber den Grundgedanken, dass man Rechenschaft schuldet, Transparenz schuldet, warum man bestimmte Produkte entwickelt, halte ich für richtig und fühle mich daher auch wohl mit dem Prozess und unterstütze ihn auch selbstverständlich aktiv im europäischen Umfeld. Lange Rede, kurzer Sinn: Wenn man sich den Bereich der Produktaufsicht anschaut, ist es ein durchaus heterogenes Feld, in dem wir uns hier bewegen. Würden wir einen umfassenden Produktkontrollanspruch für uns in Anspruch nehmen, würden wir sofort bei jedem Gericht dieses Landes scheitern. Es wäre schlicht rechtswidrig.

Der zweite Bereich, den Sie, Herr Flosbach, angesprochen haben: In der Tat, Prof. Wagner hat es bereits angesprochen. Ausgesprochen problematisch ist das Thema der Anlagenseite. Und das macht uns Sorgen. Jeder Versicherer ist nicht nur Versicherungstechniker und bietet Schutz, sondern ist auf der anderen Seite seiner Bilanz ein großer institutioneller oder kleiner Anleger. Vom Erfolg dieser Tätigkeit hängt natürlich auch ab, was er dem Kunden hinterher zahlen kann. Die gute, alte Anlageverordnung, nach der diese Seite der Bilanz zu beaufsichtigen war, wird unter Solvency II für alle die Unternehmen, die unter Solvency II in Deutschland fallen werden – ca. 400 –, keine Gültigkeit mehr haben. Die Anlageverordnung fällt weg. Das wird durch die Ansprüche ersetzt, die Solvency II in diesem Bereich formulieren wird, die im Wesentlichen auf zwei Säulen beruhen werden. Das eine ist der Wechsel von dem alten Limitsystem der



Anlageverordnung hin zu einer Eigenkapitalunterlegung, die – je nach Risikoprofil – den einzelnen Produkten zuzuordnen ist, und da – nebenbei bemerkt – möchte ich Herrn Kleinlein ausdrücklich zustimmen. Schön, dass das heute im Protokoll festgehalten werden darf.

(Heiterkeit!)

Sv **Felix Hufeld** (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Es beunruhigt mich als Aufseher zutiefst, dass bei der Bestimmung dieser Eigenkapitalunterlegungsvorschriften, die das neue System maßgeblich prägen werden, in hohem Maße politische Erwägungen einfließen und nicht nur Fragen des Risikomanagements und der Risikotechnik. Das beunruhigt mich sehr wohl als Aufseher, und wir müssen schauen, wie wir damit umgehen.

Das führt mich zur zweiten Säule, die in diesem Kontext eine wesentliche Rolle spielt. Das ist das berühmte „prudent person principle“, das im Deutschen mit dem Grundsatz der unternehmerischen Vorsicht übersetzt wird, das weitreichende qualitative Risikomanagementanforderungen an jeden Versicherer, natürlich an große Versicherer intensiver als an kleine Versicherer, formuliert. Ganz einfach gesagt geht es darum, dass uns, der Aufsicht, jeder Versicherer darlegen können muss, warum er bestimmte Anlagen kauft, warum er sie versteht, wie er sie zu managen gedenkt, dass er sie selber durchschaut, sie uns berichten kann und uns damit zeigen kann, dass er – etwas simpel gesagt – weiß, was er tut. Da werden wir natürlich relativ genau hingucken. Dennoch ist es ein grundsätzlich neuer aufsichtlicher Ansatz, in den sich alle Beteiligten – sowohl die Unternehmen wie auch wir als Aufsicht – hineinfinden müssen.

Herr Flosbach, Sie haben das Thema des Zinsanstiegsrisikos angesprochen. Damit möchte ich enden. Ja, auch wenn uns aktuell im Moment ein Zinsanstiegsrisiko nicht wirklich bedrückt, sondern eher das Gegenteil, wäre es grob fahrlässig, das Risiko einer abrupten Zinswende zu ignorieren. Für Versicherer gibt es hier eine merkwürdige Zwiespältigkeit. Operativ wäre das ein Segen. Im Rahmen der „G und V“, der Gewinn- und Verlustrechnung eines Versicherers, wäre es ein Segen, weil er höhere Kapitalerträge einnimmt und damit endlich wieder in die

Stabilität zurückkehren kann, die wir im Moment vermissen. Aber bilanziell kann es ausgesprochen problematisch aussehen, nämlich dann – und das wird von Unternehmen zu Unternehmen schwanken, das wird von uns aber nicht beaufsichtigt, sondern von Wirtschaftsprüfern – wie aggressiv einzelne Unternehmen Wertzuschreibungen vorgenommen haben, basierend auf dem heutigen Anstieg von festverzinslichen Wertpapieren, die dann eventuell wieder korrigiert werden müssen. Das ist ganz sicher ein verstecktes Risiko, das wir in den nächsten, ich würde mal sagen, 12 Monaten auch seitens der BaFin verstärkt in den Blick nehmen werden. Danke.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Die nächste Fragestellerin ist Frau Kudla.

Abg. **Bettina Kudla** (CDU/CSU): Meine Frage richtet sich an Herrn Prof. Wagner und an Herrn Rüdts vom GdV. Die Zusammenarbeit zwischen BaFin und EIOPA besteht ja jetzt schon einige Jahre. Wie beurteilen Sie den Einfluss der EIOPA auf das Aufsichtsverhalten der BaFin vom Grundsätzlichen her und insbesondere auch im Hinblick auf die Einrichtungen zur Altersvorsorge – Stichwort EbAV-Richtlinie (Richtlinie über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung vom 3. Juni 2003)?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Prof. Dr. Wagner, bitte.

Sv **Prof. Dr. Fred Wagner** (Institut für Versicherungswissenschaften e. V. an der Universität Leipzig): Grundsätzlich gibt es natürlich ein enges Zusammenspiel zwischen EIOPA und BaFin. Das kann nicht nur so sein, das muss auch so sein. Wir haben ja zunehmend das Europarecht auch in der Versicherungsaufsicht, das in die nationalen Aufsichtsregimes hineinspielt – Solvency II. Das ist wesentlich getrieben durch die europäischen Institutionen. Da hat die BaFin die Umsetzung in die deutsche Aufsichtspraxis herzustellen. Insofern gibt es vernünftigerweise ein enges Zusammenspiel. Bei der Richtlinie zur Altersversorgung muss ich die Frage zurückgeben. Da habe ich mich nicht intensiv mit beschäftigt.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Rüdts, bitte.

Sv **Wolfgang Rüdts** (Gesamtverband der Deutschen



Versicherungswirtschaft e. V.): Ich komme zum zweiten Teil Ihrer Frage und muss Sie auch enttäuschen, weil ich mich auf das zweite Thema auch nicht vorbereitet habe. Zu der Frage der Zusammenarbeit zwischen EIOPA und BaFin wurde vorhin schon einmal von einem der Experten etwas gesagt, was ich für sehr wichtig halte. Die BaFin darf und muss eine selbstbewusste Rolle einnehmen. Das muss sie nicht etwa, nur indem sie eine Non-Comply-Kultur lebt, indem sie selbstbewusst in Einzelfällen sagt: nein, hier ist jetzt mal eine Richtlinie, die in bestimmten Dingen nicht passt, sondern indem sie vor allem – und das tut sie auch inzwischen immer mehr – sich in den eigentlichen Prozess des Entstehens von guidelines sehr aktiv einbringt. Wenn nämlich einmal in den Stakeholder Gremien eine Richtlinie steht, dann ist auch schon psychologisch relativ schwer, im Nachhinein ein Non-Comply zu erklären. Da sind ja Mitarbeiter von der BaFin, die proaktiv mitgewirkt haben. Also, ein ganz wichtiger Punkt: Selbstbewusstes Einbringen, nicht Primus inter Pares, also das europäische Aufsichtswesen muss jetzt nicht an der BaFin genesen. Wir haben eine extrem erfahrene gute Aufsicht und die sollte sich sehr stark in die Europaprozesse einbringen.

Und, zweites großes Anliegen: kein gold plating bei der Umsetzung in das nationale Recht. Man muss selbstverständlich im Sinne eines single rulebooks darauf achten, dass dann nicht, wenn auf der europäischen Ebene etwas zur Harmonisierung vorgegeben ist, in jeder einzelnen Rechtsordnung – und schon gar nicht unbedingt in derjenigen der Bundesrepublik Deutschland – noch Zierrat dazukommt, der dann zu eigentlich überflüssigen Lasten für die deutsche Versicherungswirtschaft führt.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Es war sowieso nur eine Frage erlaubt. Wenn also der zweite Teil nicht beantwortet werden kann, ist es nicht so schlimm. Herr Zöllmer als nächster Fragesteller bitte.

Abg. **Manfred Zöllmer** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine Frage geht an Herrn Dr. Jurecka. Sie kommen ja aus der Praxis. Wir stehen vor erheblichen Umbrüchen mit Solvency II. Meine Frage wäre: Wie beurteilen Sie das, was da auf Sie zukommt und wie bereiten Sie sich als Unternehmen auf diese Veränderungen vor?

Und eine Frage hätte ich noch an Herrn Bernardino. Es ist darüber geklagt worden, dass Sie nicht genügend differenzieren, dass Sie sozusagen bei allen Produkten und Unternehmen immer den gleichen Maßstab anlegen. Warum differenzieren Sie nicht einfach bei Produkten und bei Unternehmen nach „Groß“ und „Klein“ und nach „Einfach“ und „Nicht einfach“?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Dr. Juecka, bitte.

Sv **Dr. Christoph Jurecka** (ERGO Versicherungsgruppe AG): Vielen Dank für die Frage. Christoph Jurecka, ich bin in der ERGO Versicherungsgruppe zuständig für Finanz- und Risikomanagement und hier für die ERGO und für die Munich Re. Sie fragen nach Solvency II und wie sich das für uns in der Praxis darstellt. Zunächst muss man sagen, wir begrüßen außerordentlich, dass Solvency II nun – endlich aus unserer Sicht – in Kraft tritt. Denn Dinge, die für uns als Munich Re und ERGO schon lange wichtig sind, haben hier jetzt auch den Weg ins Gesetz gefunden. Professionelles Risikomanagement ist aus unserer Sicht nicht nur für das Unternehmen von Nutzen, sondern in der Tat natürlich für jeden einzelnen von unseren Kunden. Genau das wird durch Solvency II maßgeblich unterstützt und gefördert. Insofern freuen wir uns darüber sehr, dass es jetzt ernst wird. Wir bereiten uns intensiv darauf vor.

Das ist nicht nur für die BaFin eine große Herausforderung, die ich sehr gut nachvollziehen kann, so wie Herr Hufeld das geschildert hat. Das ist auch für das Unternehmen eine sehr große Herausforderung. Wir haben signifikante Ressourcen aufgebaut, deutlich mehr Mitarbeiter im Risikomanagement heute als noch vor einigen Jahren und haben auch in unser internes Modell, das kam ja auch schon zur Sprache, sehr intensiv investiert und dafür natürlich auch entsprechende Fachleute einerseits selber ausgebildet, da, wo es erforderlich war, oder eben auch vom Markt an Bord genommen. Sie wissen, die Münchener Rück hat eine sehr lange Historie im Risikomanagement und sehr frühzeitig damit begonnen. Trotzdem ist es für uns herausfordernd und sehr schwierig, uns auf Solvency II vorzubereiten. Wo ist das der Fall? Nicht unbedingt so sehr in der Risikomodellierung selber. Da haben wir viel Erfahrung, da – würde ich behaupten – kennen wir uns gut aus.



Aber Solvency II hat eben auch ein paar Elemente, die wir als eher bürokratisch, als sehr aufwendig empfinden, z. B. die Berichterstattungspflichten. Es gibt sehr viele formale Dinge, die uns doch sehr viel Aufwand bereiten und die auch Kosten produzieren, die für uns sehr massiv und nachteilig sind. Am Ende trägt auch der Kunde wieder diese Kosten. Insofern macht uns dieser Umsetzungsaufwand in der Tat Sorgen.

Wir glauben nicht, dass eine Detaillierung und eine weitere Formalisierung von Aufsicht immer notwendigerweise zu einer besseren Aufsicht führen. Im Gegenteil. Was wir sehen, das sehen wir in der Tat auch von der BaFin sehr stark, ist eine kritische Begleitung dessen, was wir tun auf Augenhöhe von Fachleuten, die sich auskennen und uns wirklich auch herausfordern können in dem, was wir tun, das ist das, was aus unserer Sicht eine hervorragende, gute Aufsicht ausmacht. Da ist ein internes Modell eine sehr gute Basis dafür. Deswegen bereiten wir uns auch schon sehr lange darauf vor und freuen uns. Auch bei uns war die BaFin gerade zu Besuch, nicht nur bei Ihnen, und hat sehr intensiv Fragen auch zum Modell gestellt. Ich habe diese Diskussion teilweise mitbekommen. Das ist beeindruckend, in welchem Detaillierungsgrad und welcher fachlichen Tiefe das stattfindet. Das muss man in jeder Hinsicht so sagen. Was uns im Kontext von Solvency II ein bisschen Sorgen macht, wir sind ja nicht nur ein deutscher Versicherer, wir sind ja europa- und weltweit tätig, ist, dass die Interpretation der Solvency II-Richtlinien und Gesetzgebungen durchaus von Land zu Land und von Aufsichtsbehörde zu Aufsichtsbehörde variiert. Das ist in der Tat manchmal schwierig, wenn sie ein internes Modell beantragen und ein Teilelement des Modells haben, wo die BaFin Ihnen sagt, das findet sie ganz wunderbar, und das ist so gut modelliert, und dann gehen sie in ein Nachbarland zu einer Aufsichtsbehörde, die dann noch ein paar Fragen und weiteren Dokumentations- und Erklärungsbedarf hat, dann ist das in der Tat schwierig und sehr aufwendig für uns und macht den ganzen Prozess ein bisschen mühsam. Deswegen unterstützen wir auch, was Herr Rüdiger gerade gesagt hat, dass die BaFin in den sog. colleges of supervisors, also in dem Treffen der zuständigen Aufsichtsbehörden für ein Unternehmen, eine sehr starke, sehr führende Rolle übernimmt und dass wir es schaffen, über

diese colleges stärker – die BaFin macht das schon sehr gut – Einfluss darauf zu nehmen, wie ein europaweites Regime dann tatsächlich europaweit einheitlich interpretiert wird. Wenn diese Interpretationsebene unterschiedlich bleibt, dann haben wir zwar auf Gesetzesebene Einheitlichkeit erreicht, in der Praxis dann allerdings noch nicht. Insofern wäre uns das noch sehr wichtig.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Bernardino, bitte.

Sr **Gabriel Bernardino** (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung – EIOPA): Vielen Dank für die sehr gute Frage: Viele, die mich kennen, wissen, dass Proportionalität mir am Herzen liegt. Ich komme aus einem kleinen Land. Ich weiß, was Proportionalität bedeutet und was sie beinhalten müsste. Und lassen Sie es mich bitte in aller Deutlichkeit sagen: Bei der Solvabilitätsrichtlinie II ist die Proportionalität eines der grundlegenden Prinzipien. Und es gibt viele Elemente, die in den ganzen Schichten der Gesetzgebung eingebettet sind und aufzeigen, wie man mit dieser Proportionalität umzugehen hat. Wir wollen die Vielfalt der Märkte aufrechterhalten. Jedes Mal, wenn wir eine Norm oder Leitlinie verabschieden, ist die Proportionalität dabei gleich mit eingebettet. Was wir nicht wollen, und das gilt meiner Meinung nach auch für einige Aussagen der Kolleginnen und Kollegen hier, ist, dass man zu sehr ins Detail geht, dass man sich mit den unterschiedlichsten Produkten und den verschiedenen Arten von Unternehmen und Geschäftssparten beschäftigt und das auch noch mit hoher Detailgenauigkeit. Dann würden wir es mit einem Volumen von Abertausenden von Seiten zu tun haben. Man beschuldigt uns jetzt schon, zu viele Leitlinien zu haben. Wenn wir uns für eine Regelung und mal gegen eine Regelung entscheiden, dann sind natürlich Elemente der Proportionalität mit eingebettet. Aber dann kommt es auch auf die Umsetzung in den nationalen Mitgliedstaaten an, diese Fragen mit der entsprechenden Proportionalität zu behandeln. Wir beschäftigen uns gerade mit der Leitlinie zur Produktaufsicht und Unternehmensführung. Dabei handelt es sich nicht um etwas, dass vorgeschrieben wird. Eigentlich glaube ich, wenn Sie das lesen, dass es sich eigentlich um gesunden Menschenverstand



handelt. Die meisten Dinge, um die es dabei geht, drehen sich um eine gute Unternehmensführung. Und ich freue mich natürlich, von den Branchenvertretern zu hören, dass sie dies bereits tun. Das ist eine feine Sache und macht mich sehr glücklich. Es geht nicht um die Proportionalität, weil sie bereits darin enthalten ist. Beispielsweise sagen wir darin nicht, dass man die gleiche Art von Prozessen für alle Arten von Problemen anwenden muss – natürlich nicht. Es gibt eine Proportionalitätsklausel, die darin enthalten ist und darauf hinweist, dass man die Prozesse intern anpassen muss. Vom Standpunkt der Geschäftsführung bedeutet ein komplexeres Produkt einen längeren Prozess. Und wenn die Produkte einfacher sind, dann reicht auch ein einfacher Prozess. Und die Vertreter der Aufsichtsbehörden werden danach kontrollieren, wie dies umgesetzt wird. Glauben Sie mir also, die Proportionalität ist überall verankert. Zurück zum Zweck, Leitlinien zu haben: Leitlinien sind wichtig, nicht nur im Hinblick auf das Element einer konsequenten Umsetzung auf europäischer Ebene. Wenn die EIOPA in einem bestimmten Bereich keine Leitlinien ausgibt, bedeutet das nicht, dass es keine Leitlinien geben wird – man wird viele unterschiedliche Leitlinien aus verschiedenen Ländern haben. Es wird zu dem eben bereits angesprochenen „gold plating“ kommen. Es geht also nicht darum, Leitlinien zu haben oder nicht zu haben. Wenn wir beginnen, Leitlinien in EIOPA zu diskutieren, so haben die unterschiedlichen Vertreter von Aufsichtsbehörden ja auch unterschiedliche Ansichten und Meinungen. Der Vorteil dieses Prozesses ist natürlich, dass wir alle - unter sehr guter Beteiligung der BaFin – uns an den Tisch setzen und diskutieren. Wichtig ist das nötige Selbstvertrauen (wenn es dieses nicht gäbe, würde ich es schon erfahren), und es ist natürlich auch sehr wichtig, dass sie sich ziemlich laut und deutlich an diesen Diskussionen beteiligen. Manchmal sind wir unterschiedlicher Meinung, meistens sind wir, so glaube ich, einer Meinung, aber das gehört zum Prozess in Europa dazu. Ich glaube, dass das ein sehr wichtiger Wert dessen ist, was wir zurzeit in der EIOPA machen, weil wir natürlich die Unterschiede in den einzelnen Ländern respektieren. Erst in der Umsetzung schaffen wir etwas, das für die Unternehmen von Wert ist. Und weil wir – wie wir gehört haben –

europaweit effizient Arbeit leisten wollen, müssen wir auch dafür Sorge tragen, dass der Verbraucherschutz nicht zu kurz kommt und die Bürgerinnen und Bürger den Schutz und Behandlung erfahren, welche sie als europäische Bürger verdienen.

Abg. **Anja Karliczek** (CDU/CSU): Ich möchte mich noch einmal an Herrn Prof. Dreher und an Herrn Hufeld wenden, und zwar schreibt Herr Prof. Dreher, dass die BaFin sich eben nicht nur um die Einhaltung von Verwaltungs- und Rechtsvorschriften kümmert, sondern eben auch Missstände aufdeckt. Meine Frage ist, ob diese Missstandsregelung in ihrer praktischen Umsetzung auch den Interessen der Versicherten und dem Vertrauen der Versicherungswirtschaft zugutekommt? Wie sehen Sie das?

An Herrn Hufeld die Bitte, ein bisschen zu ergänzen: Wie gehen Sie da vor? Können Sie uns einen kleinen praktischen Einblick geben?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Prof. Dr. Dreher, bitte.

Sv **Prof. Dr. Meinrad Dreher** (Johannes Gutenberg-Universität Mainz): Die Frage betrifft den Aufsichtsmaßstab. Vielen Dank. Das ist ein großes Thema, was sicher auch bei der VAG-Novelle noch einmal aufscheinen wird, aber auch hier unmittelbar Bezüge zu den Themen von heute hat. In dem Aufsichtsmaßstab, der in Deutschland gilt, steht, die BaFin hat die Aufgabe, Missstände zu vermeiden und zu beseitigen. Das ist etwas, was sich nicht mehr mit der Solvency-Richtlinie vereinbaren lässt, denn dort ist ausdrücklich eine Legalitätsaufsicht vorgeschrieben, das heißt also die Aufsicht darüber, ob Recht eingehalten wird. Ich glaube auch, dass es in einem Rechtsstaat eine sinnvolle Aufsicht ist, dass man schaut, was gebietet oder verbietet der Gesetzgeber und dass dann die Aufsichtsbehörde das vollzieht, was der Gesetzgeber vorgibt. Das ist auch das Prinzip, was jetzt im Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG) für den kollektiven Verbraucherschutz gilt, denn dort steht zwar auch das Wort „Missstand“, aber Missstand ist dort auch ausdrücklich definiert als Verstoß gegen gesetzliche Ge- oder Verbote.

Im Aufsichtsrecht bisher besteht eine unkontu-



rierte Missstandsklausel, bei der die BaFin letztlich selbst definieren kann, was Missstände sind. Das ist gegenüberzustellen einer Rechtsaufsicht, einer gebundenen Aufsicht, bei der der Gesetzgeber die Aufsichtsprinzipien selbst vorgibt und ein Missstand nur dann gegeben ist, wenn die Unternehmen dagegen verstoßen. Das ist natürlich ein zentraler Punkt. Denn, wenn die Aufsichtsbehörde selbst die Aufsichtsmaßstäbe vorgeben kann, indem sie sagt, dieses oder jenes ist ein Missstand, dann hat sie natürlich ein ganz anderes Instrumentarium. Aus der Praxis wurde mir berichtet, dass es so sei, dass die BaFin gelegentlich zu dem Argument greift: Wenn das so nicht befolgt wird, wie sie es sagen würde, dann würde man das als Missstand betrachten. Das ist natürlich, wie Sie sich vorstellen können, im Vorfeld jeder formellen Aufsichtsmaßnahme eine ganz große Keule, wenn man hier den Missstandsvorwurf herauszieht, weil sich das natürlich kein Vorstand sagen lassen kann, dass in seinem Unternehmen ein Missstand existiert. Diese Gebote oder Verbote hat die BaFin gleichzeitig in vielfacherweise in der Vergangenheit eben durch Rundschreiben, Verwaltungspraxis, Verlautbarungen formuliert und ist dabei durchaus gelegentlich auch über den Gehalt des existenten Rechts hinausgegangen. Das heißt also, man hat sich damit selbst die Grundlage geschaffen, das zu beaufsichtigen, was man vorher als Teil des geltenden Aufsichtsrechts betrachtet hat.

Zum Beispiel, um es konkret zu machen, in den Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk), die heute noch gelten (wahrscheinlich nach Solvency II nicht mehr), gibt es ein Auskunftsrecht des Aufsichtsrats gegenüber der internen Revision. Das steht nirgendwo im Recht, aber das steht in den MaRisk. Und die MaRisk hat die BaFin selbst geschaffen und das wird dann beaufsichtigt. Das ist so etwas wie das Thema, was durchaus auch diskussionswürdig sein wird, ob es richtig ist, dass der Gesetzgeber im deutschen Aufsichtsrecht so oft Rechtsverordnungen, Ermächtigungen gibt und die Ermächtigung dann an die BaFin weitergegeben wird. Damit kann die BaFin selbst das Recht schaffen, das sie nachher beaufsichtigt. Da, glaube ich, muss der Gesetzgeber auch sehr aufpassen, dass er sich nicht selbst entmündigt.

Aus meiner Sicht halte ich erstens die Missstandsaufsicht für europarechtswidrig, ich bin damit nicht allein, sondern ich glaube, dass das die Tendenz in der Rechtswissenschaft generell ist, und zweitens glaube ich, dass sie auch eines Rechtsstaates unwürdig ist und deswegen aufgegeben werden sollte. Ich sehe – glaube ich – auch, dass das politisch nicht das ist, was man als Gesetzgeber eigentlich wollen kann, denn man will ja selbst die wesentlichen Themen vorgeben und nicht eine unbeschränkte Missstandsaufsicht ermöglichen. Das führt dann natürlich auch zu einigen anderen Themen, zum Beispiel die Leitlinien, auf die Herr Bernardino verwiesen hat. In den Produktleitlinien steht wie gesagt ganz ausdrücklich das Gebot drin, man solle nicht überschneidende Produkte schaffen. Das steht in keinem Rechtsgebot oder Verbot dieser Welt. Trotzdem taucht es plötzlich in den Leitlinien auf. Oder Ähnliches kann ich auch für das Beschwerdemanagement sagen, wo eine bestimmte Einrichtung gefordert wird, die sonst nirgendwo gefordert wird. Da frage ich einfach: Ist das Verbraucherschutz oder ist das etwas anderes?

Es waren 40 Seiten von EIOPA für die Produktaufsichtsthematik, oder das Gesamtpaket an Papier für Beschwerdemanagement, das waren 136 Seiten. Die Leitlinien sind natürlich kürzer. Aber brauche ich wirklich, um noch mal bei dem Beispiel Produktmanagement zu bleiben, 11 Leitlinien und ein Konsultationsdokument (das mit 40 Seiten beginnt und am Ende mit Impact-Statement, Best Practice etc. wahrscheinlich wieder 150 Seiten Papier bedeutet)? Brauche ich das wirklich, um einem Vorstand im Aufsichtsrat eines Versicherungsunternehmens zu sagen: Du bist verantwortlich, gute Produkte zu machen? Man könnte das Argument, was von Herrn Bernardino kam, auch herumdrehen, wenn er sagt, es wäre perfekt, dass er aus der Unternehmenspraxis von Herrn Rüdert hört, dass das alles schon gemacht wird, dann wäre doch das Argument umgekehrt - aus meiner Sicht: Warum brauche ich dann noch guidelines, wenn ich höre, dass es schon gemacht wird? Das wäre doch der richtige Schluss aus dieser Thematik.

Hier stellt sich die Frage: Ist das angewandter Verbraucherschutz oder ist es dann nicht in Vielem doch nur Bürokratie, wenn geregelt wird, was so und so in der Praxis schon gemacht wird?



Und wenn ich zusätzlich darin Elemente sehe, und das Beispiel habe ich hier ganz konkret genannt, die über das Recht hinausgehen, dann ist es allerdings etwas, wo ich sage, das ist überschießend, und es ist letztlich nicht Aufgabe von EIOPA, wenn es nicht zugrunde liegendes Recht gibt, etwas auszulegen. Bei ERGO und Münchner Rück glaube ich sofort, dass sie damit noch irgendwo zurechtkommen. Aber wir reden nicht nur über Talanx oder über ERGO und Münchener Rück. Wir reden ja auch über viele andere Unternehmen. Es sind 400 Unternehmen. Darunter sind auch viele kleine und mittlere. Und da gibt es Unternehmen, die haben 50 Mitarbeiter, 100 Mitarbeiter, und dann wird denen gesagt, dass sie dieses und jenes tun müssen. Auf sie kommen dieselben Papiere zu.

Jetzt komme ich zu der Komplexitätsklausel von Herrn Bernardino. Natürlich gibt es diese Komplexitätsklausel in jeder Richtlinie. Aber was bedeutet das denn, wenn ich Vorstand eines kleinen oder mittleren Unternehmens bin? Wenn ich die 40 Seiten bzw. die 136 Seiten von EIOPA sehe: Dann muss ich mir doch überlegen, was Komplexität ganz konkret für mich heißt. Da muss ich sagen, ich muss dieses tun oder ich muss jenes nicht tun. Und was machen sie als Vorstand eines Unternehmens oder was machen sie als Aufsichtsrat, der den Vorstand beaufsichtigt? Man macht lieber alles, denn dann bin ich auf der sicheren Seite. Das heißt ganz konkret, am Ende ist diese Komplexitätsklausel „law in the books“, wie es so schön heißt, also „Recht auf dem Papier“. Aber es nutzt den Unternehmen wenig, und so höre ich das auch aus der Praxis, und ich sehe auch hier verbreitetes Kopfnicken. Es ist so, dass die Unternehmen dann, um auf der sicheren Seite zu sein, alles erfüllen, um keinen Fehler zu machen und sich nachher nicht vorhalten zu müssen, wenn die örtlichen Prüfungen kommen. Also wird es sklavisch abgearbeitet. Und es wird sozusagen vorauseilender Gehorsam geübt gegenüber einer Prüfung, die sich nachher auch an dem normativen Gehalt dessen orientiert, was in diesen Leitlinien steht.

Noch ein Punkt vielleicht, wo die Frage der Aufsicht auch wichtig wird. Es geht um die Produktaufsicht. Das war ja ein vielfach besprochenes Thema. Herr Kleinlein, Sie fordern geeignete Produkte. Ich glaube, das führt doch am

Ende nur zu einem Einheitsprodukt. Hier will ich vielleicht auch noch mal dem verbreiteten Missverständnis entgegenreten, dass es ausschließlich immer nur um Verbraucherschutz geht. Verbraucherschutz steht im Gesetz. Verbraucherschutz kommt dann hinein im Sinne eines kollektiven Verbraucherschutzes. Niemand hat darüber gesprochen, was eigentlich der Verbraucher ist. Das Verbraucher-Leitbild muss man sich mal klar machen. Wenn ich fordere, dass es einheitliche Produkte oder es keine überschneidenden Produkte geben müsste, dann gehe ich eben von dem Leitbild eines unmündigen Verbrauchers aus. Aber das ist nicht das Leitbild unserer Wirtschaftsverfassung, die eine marktwirtschaftliche Wirtschaftsverfassung ist.

Zwischenbemerkung Abg. **Dr. Gerhard Schick** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Aber den Kunden, der diese Vertragsbedingungen verstehen kann, finden Sie mir den mal!

Sv **Prof. Dr. Meinrad Dreher** (Johannes Gutenberg-Universität Mainz): Ich finde aber, Herr Dr. Schick, den Kunden, der sagt – und das sagen wahrscheinlich alle Kunden – „Wettbewerb ist gut und ein Einheitsprodukt ist nicht gut.“ Ich finde aber genauso den Kunden, der sagt, „Wettbewerb führt zu niedrigeren Preisen“. Das ist das, was ja auch im Versicherungsrecht letztlich gewollt wird, eine marktwirtschaftliche Unternehmensverfassung, die nicht ausgehebelt wird durch den Ruf nach einem Einheitsprodukt. Das ist letztlich Rechtspaternalismus und nicht Rechtswettbewerb auf der Basis einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsverfassung. Das muss man sich klar machen. Das Verbraucherleitbild spielt hier eminent mit in die Diskussion hinein.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Hufeld, bitte.

Sv **Felix Hufeld** (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Vielen Dank. Ich glaube, eben ist deutlich geworden, dass es zum Schicksal der Finanzaufsicht gehört, dass man von der einen Seite dafür gescholten wird, dass man zu viel tut, und von der anderen Seite dafür gescholten wird, dass man zu wenig tut. Aber das ist Teil des Jobs. Ich hoffe, dass wir mit dieser Balance vernünftig klarkommen. Die Frage war, wie wir mit der Missstandsaufsicht praktisch umgehen. Vielleicht



darf ich ganz kurz antworten, ohne der Ver- suchung zu erliegen, in einen konstruktiven rechtstechnischen Streit mit Herrn Prof. Dreher eintreten zu wollen, obwohl es mich jucken würde, weil ich glaube, dass bei Vielen von dem, was er sagt, wir gar nicht so weit auseinander liegen. Aber eines möchte ich doch noch mal klarstellen. Der Begriff der Missstandsaufsicht, so wie wir ihn verstehen und wie ihn übrigens auch die herrschende Meinung der Rechtswissenschaft versteht, ist natürlich kein ungebundener oder kein willkürlicher. Sondern der zentrale Begriff der Missstandsaufsicht, der seit Jahrzehnten, seit buchstäblich 100 Jahren, die Versicherungs- aufsicht dominiert, ist selbstverständlich eingebettet im Rahmen eines modernen Verwaltungs- rechtes in all die Instrumente eines pflicht- gemäßen Ermessens und einer Rechtsbindung. Natürlich gelten auch die Bestimmtheitser- fordernisse, die Gesetze erfüllen müssen.

Aber selbst, wenn Sie all das haben, kommt man an einem Punkt nicht vorbei. Und, Herr Prof. Dreher, ich glaube, das können auch Sie nicht ignorieren. Das ist die Notwendigkeit, in einer hochkomplexen Realität Konkretisierungen vorzunehmen bzw. unbestimmte Rechtsbegriffe auszufüllen, von denen das Aufsichtsrecht nur gespickt ist. Und das wird – nebenbei bemerkt – unter Solvency II mehr werden und nicht weni- ger. Wir als operative Aufseher können gar nicht anders, als mit den Instrumenten des Rechts- staates diese unbestimmten Rechtsbegriffe und die Vorgaben, die man uns gemacht hat, mit Leben zu erfüllen. Das steckt in dem Grundkonstrukt einer Missstandsaufsicht.

Frau Karliczek, Ihre Frage war: Wie machen wir es eigentlich praktisch? Ich glaube, ich kann hier nur ein paar ganz kurze Stichworte sagen, weil es sonst eigentlich ein Seminarreferat über Finanz- und Rechtsaufsicht wäre. Aber entscheidend ist, wir versuchen in der Regel eine gute Mischung von unterschiedlichen Eingriffsstufen zu finden. Die unterste ist logischerweise Transparenz schaffen, Kenntnisse erlangen – man könnte sagen eine analytische Sichtweise auf das, was ge- schieht. Das tun wir durch eine Vielzahl von Dingen: Von banalen Dingen wie Gespräche führen oder zu Aufsichtsgesprächen einladen bis zur Anforderung und Auswertung von Unterlagen.

Wenn wir zum Beispiel den Eindruck haben, es gebe Unternehmen, die Versicherungsnehmer unfair behandeln, reagieren wir. Im jüngsten Beispiel haben wir sofort eine Initiative gestartet und bei insgesamt über 40 Unternehmen intensive Abfragen gestartet und die Dinge analysiert. Es ist nur ein Beispiel dafür, wie wir Aktivitäten entfalten, nicht aus dem regelmäßigen Prüfungs- geschehen heraus, sondern aus einem anlass- bezogenen Prüfungsgeschehen, um uns ein eigenes Bild zu verschaffen. Ich möchte jetzt gar nicht in die ganzen Themen einsteigen, die mit der klassischen Finanzaufsicht zu tun haben. Ich glaube, das ist im Kontext von Solvency II hinreichend besprochen worden. Es ist eine Mischung aus regelmäßiger Überwachung der Unternehmen und anlassbezogenen Nach- forschungen. In aller Regel gelingt es uns dadurch relativ schnell, ein klares Bild zu bekommen, das sich nicht unbedingt immer mit der öffentlichen Wahrnehmung deckt. Es gibt hier eine gewisse Asymmetrie zwischen der Art unserer Tätigkeit und einer öffentlichen Wahrnehmung, die darauf beruht, dass uns § 84 des Versicherungsaufsichts- gesetzes strafbewehrt untersagt, über einzelne Prüfungstätigkeiten Auskunft zu erteilen. Es ist uns verboten, das zu tun. Das ist strikt vertraulich. Ein Bruch dieser Vertraulichkeit würde mich strafrechtlicher Verfolgung aussetzen. Insofern können wir nicht über all das sprechen, was wir praktisch tun. Das erzeugt offensichtlich gelegentlich gewisse Wahrnehmungsschwierig- keiten.

Wenn wir durch diese erste Stufe, die ich eben geschildert habe, bestimmte Dinge herausfinden, dann stoßen wir sehr intensiv nach und führen Einzelgespräche mit einem oder mehreren Unter- nehmen, um der Sache auf den Grund zu gehen. Das wiederum kann dazu führen, dass wir schnur- gerade Abhilfe verlangen – und auch hier, Herr Prof. Dreher, kann ich nichts Schlimmes daran finden, dass Unternehmen, mit denen wir in einem solchen Dialog stehen, anschließend das tun, was wir von ihnen verlangen. Das ist der Job einer Finanzaufsicht. Unser Job ist es, Missstände abzuschalten und genau das tun wir. Das tun wir jeden Tag, ohne dass wir in der Öffentlichkeit darüber reden. Ich glaube, deswegen gibt es uns. Deswegen tun wir das mit Leidenschaft, und wir freuen uns darüber, wenn Unternehmen genau diesen Anforderungen nachkommen. Sollten die



Unternehmen einer fundamental anderen Rechtsauffassung anhängen und den Eindruck haben, dass das, was wir da verlangen, nicht akzeptabel ist, steht es jedem Unternehmen frei, vor Gericht zu gehen. Und das geschieht auch. Meistens gewinnen wir, manchmal verlieren wir. So ist das im Rechtsstaat. Und ich glaube, so können wir als Finanzaufsicht effizient funktionieren.

Im Finanzkontext, Frau Karliczek, kann das dann sehr schnell zu weiteren Dingen führen, etwa dass wir dann sehr ausgefeilte Pläne erwarten, wenn es nicht einfach nur um das Abstellen einer ganz konkreten unerwünschten Handlung geht. Wir sagen dann beispielsweise: „Zeigt uns bitte innerhalb von X Wochen oder Monaten, wie ihr einen Finanzierungsplan, einen Sanierungsplan oder Ähnliches auf die Beine stellen wollt!“ Wenn der uns zufrieden stellt, dann überwachen wir die Abarbeitung dieses Planes. Dann ist der Missstand auch abgestellt.

Seit ungefähr einem Jahr haben wir viele Themen, die man unter der Überschrift „Vertriebscompliance“ etwas unscharf gebündelt anpacken kann. Da haben wir eine ganze Reihe von Initiativen gestartet. Wir sind im Augenblick dabei, auch bestimmte Rundschreiben, die in diesem Kontext sehr relevant sind, auf den neuesten Stand zu bringen. Durch diese Melange unserer Arbeit versuchen wir, ein Flechtwerk an Vorschriften zu kreieren, die natürlich eine Bürde darstellen. Das muss man ganz offen aussprechen nach den Erfahrungen der Finanzkrise: Die Kosten des Versicherungsgeschäfts oder des Bankgeschäfts, was heute nicht unser Thema ist, steigen. Das ist eine Erbschaft der Erfahrung aus der Krise, und dazu stehen wir auch. Das macht die Sache sicherer und für Konsumenten fairer. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Ich habe noch zwei Fragesteller auf der Liste. Ich möchte Sie bitten, ein bisschen die Uhr im Auge zu behalten, dass wir ungefähr dann um 14.00 Uhr fertig werden. Frau Karawanskij ist die nächste Fragestellerin.

Abg. **Susanna Karawanskij** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Ich habe eine Frage an Herrn Schwintowski, die andere geht an Herrn Kleinlein. Herr Prof. Schwintowski, Sie haben ja eine sehr umfassende Stellungnahme verfasst bzw. auch

verschiedene Probleme aufgezeigt und Fragen gestellt. Meine Frage geht dahingehend: Welche Schlussfolgerungen sind denn aus Ihrer Sicht notwendig bei der Umsetzung der jetzigen Gesetze für die Verankerung von mehr Verbraucherschutz in der Aufsicht? Wo sehen Sie die Missstände, oder was wäre aus Ihrer Sicht dahingehend anzustreben?

An Herrn Kleinlein geht meine zweite Frage. Hier stand ja gerade ein bisschen der Vorwurf eines Einheitsproduktes im Raum. Mich würde Ihre Meinung dazu interessieren oder Ihre Vorstellung, wie ein kundenfreundliches Versicherungswesen aussehen könnte.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Prof. Schwintowski, bitte.

Sv **Prof. Dr. Hans-Peter Schwintowski** (Humboldt Universität Berlin): Ja, das ist natürlich eine tolle Frage. Vielen Dank. Welche Schlussfolgerungen kann man ziehen? Ich will mal versuchen, zumindest eine zu ziehen. Wir haben heute viel gehört, dass unsere Aufsicht aus zwei großen Säulen besteht – Finanzaufsicht auf der einen Seite und Missstandsaufsicht über Produkte auf der anderen Seite. Das ist seit 1901 ein Traditionskonzept. Missstandsaufsicht auch über Produkte im Versicherungsaufsichtsgesetz, § 81 Absatz 2. Der Bruch mit dieser Tradition in alter Form hat 1994 stattgefunden, als wir mit der Wettbewerbsidee die Märkte geöffnet haben und aus der Produktgestaltungsmacht, die damals noch die BaFin hatte, eine reine Missstandskontrollaufsicht wurde, während die Versicherer plötzlich das Recht bekamen, ihre Produkte frei zu entwickeln, wie sie wollen. Das Recht hatten sie vorher nicht. Die Diskussion, die wir heute führen, und ich glaube auch die Statements, die wir gehört haben, zeigen, dass wir seit dem Jahr 1994 im Wesentlichen eine starke Finanzaufsicht der BaFin erleben, aber keine klare Konzeptionierung für den Teil der sog. nachträglichen Missstandsaufsicht über das Marktverhalten und die Produkte.

Wir haben eine kleine Abteilung in der BaFin. Das ist die Abteilung, die – glaube ich – von Herrn Lehmann geleitet wird, zum Verbraucherschutz. Sie hat fast keine Bedeutung. Ein einziges Mal habe ich eine öffentliche Veranstaltung dazu erlebt. Wir haben keine Philosophie der BaFin für



das Ausfüllen dieses Bereiches. Um es noch mal mit zwei, drei Beispielen zu unterlegen: Die BaFin hat seit dem Jahr 1994 nicht ein einziges Mal im Vorfeld auf die Fragen hingewiesen, die der Bundesgerichtshof etwa bei der Intransparenz der Abschlusskosten in der Lebensversicherung aufgeworfen hat. Der Bundesgerichtshof hat in einer Vielzahl von Urteilen andere intransparente Klauseln gekippt. Das ist unserer BaFin im Vorfeld jedenfalls nicht so aufgefallen, dass sie dazu etwas gesagt hätte. Wir haben bis heute eine Intransparenz bei den Kosten der Vermittlung. Die BaFin sagt nichts dazu. Wir haben in der kapitalbildenden Lebensversicherung 50 Prozent Stornoquote in den ersten fünf Jahren und bei einigen anderen Formen auch. Das kann nach meiner Auffassung nur daran liegen, dass Fehlberatungen, dass Informationsfehler und Intransparenzen vorliegen, sonst würde ein so gewaltige Abbruchquote nicht möglich sein. Die Kosten, die das verursacht, liegen, so schreibt es der GdV in seiner eigenen Statistik, bei ca. 15 Mrd. Euro pro Jahr. Über die Anlagepolitik wurde schon gesprochen. Ich will damit nur sagen: Es besteht, und das wäre im Moment meine Antwort auf diese Frage, in der BaFin keine klare Konzeptionierung für den Bereich der sog. nachträglichen Missstandsaufsicht.

Ich würde vorschlagen, wir hätten als einen ersten Block die Finanzaufsicht. Daneben müsste es eine zweite große Gruppe von Leuten geben, die primär dafür da sind, die nachträgliche Missstandsaufsicht wahrzunehmen. Diese beiden Gruppen werden sich dann gelegentlich miteinander streiten. Die eine wird nämlich zum Beispiel den Lebensversicherern sagen: „Eure Produkte sind verkehrt, 50 Prozent Stornoquote, das geht überhaupt nicht, eure Kosten sind nicht transparent, das geht so nicht!“ Und die anderen werden sagen: „Doch, das muss so sein, weil die Versicherungsunternehmen darunter sonst leiden.“ Dann muss es eine dritte Gruppe geben, auf der Leitungsebene, die die Konflikte dann lösen muss. Aber solange wir keine Gleichgewichtigkeit in den beiden Bereichen haben, die konzeptionell in der Behörde abgebildet ist, wird es zu einer Unterrepräsentanz dessen kommen, was Sie hier immer Verbraucherschutz nennen. Nach meiner Meinung ist das übrigens Markt-schutz, der dazu gehört, dass die Marktgegenseite, also die Menschen, die Versicherungen kaufen,

effektiven, fairen, unverfälschten Wettbewerbsbedingungen ausgesetzt sind.

Also mein Fazit zu Ihre Frage: Abteilungen bilden, und in der Mitte soll einer sein, der dann die Konflikte entscheidet. So hätten wir eine klare Trennung und klare Kompetenzen.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Kleinlein, bitte ein bisschen kürzer. Sie haben uns ja heute schon viel erzählt.

Sv **Axel Kleinlein** (Bund der Versicherten e. V.): Ja, vielen Dank. Ich versuche mich kurz zu halten. Danke für die Frage. Wenn ich von der Linken gefragt werde, wie ein Einheitsprodukt ausschauen soll, ist es natürlich ein bisschen eine Fangfrage. Wir wollen kein Einheitsprodukt. Also, das schon mal vorweg.

Aber ganz klar und wichtig ist, dass wir auf jeden Fall einen schärferen Blick auf die Produkte brauchen und wollen. Jetzt kann man fragen: „Warum soll denn hier in der Versicherungswelt ein derart schärferer Blick von Seiten der Aufsichtsbehörde gefordert werden?“ Wenn man sich anschaut, wie in anderen Wirtschaftsbereichen gearbeitet wird, dann kann man feststellen: Wenn ein Auto nicht richtig funktioniert, dann wird es zurückgerufen. Dann geht es durch die Medien, und die Kunden werden darauf aufmerksam gemacht. Wenn ein Medikament schlechte Nebenwirkungen hat, dann werden die Kunden darüber informiert. Dann wird das Paul-Ehrlich-Institut oder das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) tätig. Bei einem schlechten Versicherungsprodukt passiert nichts. Da wird großflächig bei den Versicherungsprodukten festgestellt, dass die Versicherungsbedingungen zu Abschlusskosten, zu Stornobelastungen usw. nicht tauglich sind, dass die nicht funktionieren. Dass die Überschussbeteiligung nicht funktioniert hat in Bezug auf die Bewertungsreserven, deswegen musste das Verfassungsgericht eingreifen. Aber die Wirtschaft hat hier nicht reagiert, indem die Kunden darüber informiert wurden, dass Fehler in den Produkten vorliegen.

Wir haben im Moment den Fall der Verbraucherzentrale Hamburg, die wieder einmal eine Klauselklage gewonnen hat. Das Landgericht hat die Allianz dazu verdonnert, dass die Kunden da-



rüber informiert werden müssen, dass es schlechte Produkte sind. Wir haben im Versicherungsbereich das Problem, dass die Mängel der Produkte bei weitem nicht so offensichtlich sind wie bei vielen anderen Produkten. Deswegen ist es notwendig, dass klarere Regeln greifen. Das mag womöglich danach klingen, dass man in Richtung Standardprodukt gehen sollte. Aber das Problem ist ja, dass der Großteil der Produkte schlecht ist. Der Großteil der Produkte ist nicht tauglich. Und wenn Herr Flosbach unsere Aussage aus den 80er Jahren mit der „Kapitallebensversicherung als legalem Betrug“ aufgegriffen hat, dann steht der BdV auch heute noch dazu. Denn die Kapitallebensversicherung, die – Gott sei Dank – heute kaum noch verkauft wird, ist ungeeignet für den Großteil, für die große Masse der Verbraucher.

Wir brauchen in diesem Bereich klarere Regeln, dass wir von den Produkten her idealerweise eine Art Standardprodukt bekommen – in verschiedenen Ausprägungen wenn notwendig –, das leicht verständlich ist und auch für die Verbraucher gut verkauft werden kann. Die hoch komplexen Produkte, die zum Teil die Pressestellen der Versicherungsunternehmen selber nicht verstehen, sollten am besten nur an die verkauft werden, die von den Produkten auch Ahnung haben. Im Moment gibt es viele Produkte, die kein Mensch mehr versteht. Mit Verlaub, das hat keinen Platz in einem Bereich, der so sensibel ist und so wichtig ist wie die Altersvorsorge. Deswegen brauchen wir hier klarere Regeln für die Produkte. An der Stelle möchte ich einen Appell von Ihnen aufgreifen, Herr Prof. Dreher. Wir brauchen eine selbstbewusstere und auch tatkräftigere Aufsichtsbehörde, die dieser Aufgabe auch nachkommt.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Dr. Schick, Sie haben die letzten beiden kurzen, knappen Fragen.

Abg. **Dr. Gerhard Schick** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Danke. Meine erste Frage geht an Herrn Hufeld. Meine Erfahrung in der Bankenaufsicht ist so, dass immer, wenn ich gefragt habe, wenn irgendwo etwas falsch gemacht worden ist, alle gesagt haben, wir haben alles richtig geprüft, und trotzdem sind die Banken umgeflogen wie die Fliegen in Deutschland und haben ein Milliarden-schaden verursacht. Ähnliches möchte ich für den

Versicherungsbereich sagen, nach dem, was in der letzten Zeit an Missständen deutlich geworden ist, ist es doch so, dass da viele Menschen in Deutschland betroffen gewesen sind und dass der Ruf der Branche massiv gelitten hat, so dass wir es nicht nur mit wenigen Einzelfällen zu tun haben, was übrigens auch viele Leute in der Branche selber sehr sorgt.

Die BaFin hat den gesetzlichen Auftrag, Missstände zu vermeiden oder zu beseitigen. Es sind ja mehrere Punkte in der Stellungnahme von Herrn Prof. Schwintowski drin. Weitere sind hier angesprochen worden. Meine Frage ist: Wenn es jetzt nicht am Personalmangel liegt, woran liegt es denn dann, dass wir so viele Missstände beobachtet haben, vieles auch gerichtlich geklärt worden ist, aber die BaFin nicht als Akteur der Beseitigung oder Vermeidung der Missstände in der Öffentlichkeit und von mir als Parlamentarier wahrgenommen wurde?

Meine zweite Frage geht an Herrn Schwintowski. Ich möchte ihm die Gelegenheit geben, auch noch auf die Frage der Teilkollektivierung der Rückstellungen für Beitragsrückerstattung (RfB) einzugehen. Der Vorwurf, den ich teile, dass hier gesetzwidrige Zustände über Jahre hinweg geduldet worden sind, ist ja ein heftiger. Ich würde Sie bitten, das noch einmal auszuführen.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Hufeld, bitte.

Sv **Felix Hufeld** (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Vielen Dank, Herr Dr. Schick. Die BaFin ist mit keinem Missstand glücklich, den wir finden, und insbesondere dann nicht, wenn er weitere Kreise zieht und viele Hundert oder Tausende Versicherungsnehmer betrifft. Das ist eine Selbstverständlichkeit. Ob man von einer Häufung von Missständen sprechen kann, das weiß ich nicht. Aber das ist nicht der Punkt. Wir sind mit keinem dieser Missstände glücklich. Was ich nur definitiv sagen kann: Auch in den Fällen, über die nun hinreichend häufig in der Presse berichtet wurde, ist die BaFin in dem Moment, in dem wir Kenntnis bekommen haben von etwas, was wir als Missstand zu bewerten haben, sofort aktiv eingeschritten. In den prominentesten der berichteten Fälle war das lange bevor es in der Presse gestanden hat, lange bevor die Staatsanwaltschaften ermittelt haben. Nur senden wir als



BaFin keine Pressemitteilung heraus, wenn wir solche Aktivitäten starten. Ich hatte vorhin schon begründet, warum. Das erklärt auch die nicht stark ausgeprägte Wahrnehmung unserer Missstandsbekämpfung in der Öffentlichkeit oder bei Ihnen als Parlamentarier. Wenn die BaFin etwas tut, steht das nicht sofort in der Presse – im Gegensatz zur Eröffnung eines Verfahrens durch die Staatsanwaltschaft. Ich überlasse es Ihrer Bewertung, was besser ist. Aber ich darf Ihnen definitiv versichern, dass in all diesen Fällen die BaFin sehr frühzeitig und sehr eng an das Thema rangeht, intensiv recherchiert, ganz klare Ansagen bei dem betroffenen Unternehmen macht, was zu geschehen hat und was es zu unterlassen hat, und dann erwartet, dass der Missstand beseitigt wird. Auch – wie gesagt – in den bekannten Fällen.

Einzelfälle kann ich leider nicht kommentieren. Zum Fall der Debeka kann ich nur sagen, das war nicht so, wie Sie es schildern. Und zum Fall „Göker“ kann ich nur sagen, das tut mir in der Seele weh. Aber wir haben als BaFin kein Mandat, Vertriebsstrukturen wie Göker zu beaufsichtigen. Null. Deswegen haben wir zu keinem Zeitpunkt eine Befugnis gehabt, hier Aktivitäten zu entwickeln.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Prof. Schwintowski, Sie haben das letzte Wort.

Sv **Prof. Dr. Hans-Peter Schwintowski** (Humboldt Universität Berlin): Ganz herzlichen Dank. Herr Hufeld hat eben ein Stichwort gegeben. Das ist natürlich auch eine Frage, über die man bei der VAG-Reform reden sollte. Dass der Vertrieb nicht Gegenstand der Aufsicht ist, sollte bedacht werden. Das ist ein ganz wichtiger Punkt. Ob das so stimmt? Ich habe das Gefühl, da muss etwas geändert werden.

Herr Schick hat mich gebeten, noch etwas zur Freien RfB und zum Altbestand zu sagen. Das ist ein Problem. Das habe nicht ich aufgeworfen, sondern das ist rechtsgutachterlich untersucht worden von einem Kollegen von mir, von Prof. Armbrüster von der Freien Universität. Der hat folgenden Sachverhalt vor sich gehabt: Es gab bis zum Jahr 1994 Lebensversicherungen und nach 1994 Lebensversicherungen. Im Jahr 1994 wurden die Märkte geöffnet. Aus dem bis dahin regulierten Markt mit starker Kontrolle der BaFin, auch bei der Produktgestaltung und der Preisgestaltung,

wurde ein Wettbewerbsmarkt. Deswegen hat damals der Gesetzgeber entschieden: Wir machen einen großen Schnitt und sagen, das ist der Bestand für die Versicherten in der Lebensversicherung bis 1994. Das nennt man den Altbestand. Und jetzt beginnt eine neue Zeit, und jetzt kommt ein Neubestand. In diesem Neubestand werden wettbewerbliche Elemente eine Rolle spielen. Die Überschussbeteiligung wird anders sein als für den Altbestand. Das heißt, wir arbeiten uns sozusagen mit zwei Beständen durch die Zeit. Wir hätten das damals auch vereinigen können, aber das haben wir nicht. Es war eine bewusste gesetzgeberische Entscheidung, diese beiden Bestände zu trennen. Die Konsequenz daraus war, so schien es am Anfang, dass wir den Topf für den Altbestand behalten. Da sind die Prämien für den Altbestand drin. Die werden angelegt. Das wird für den Altbestand ausgezahlt, der kriegt seine alten Garantien.

Daneben gibt es einen neuen Bestand, der sich langsam entwickelt. Und irgendwann entstehen da auch die ersten Auszahlungen, und der bekommt auch sein Geld. So hätte es eigentlich im Sinne des Gesetzgebers laufen müssen, ist es aber nicht. Tatsächlich ist es anders gelaufen. Im Altbestand wurden große Reserven vorbehalten, die nicht ausgeschüttet wurden. Also der Altbestand, so waren die Verträge geschlossen, wäre 2020, 2024 endgültig abgewickelt gewesen. Jetzt können Sie sich vorstellen, ein Vertrag endet im Jahr 1997, der andere 1998, der nächste 2000 oder 2010. Dann muss ich das gesamte Geld, was in diesem Bestand angesammelt ist, proportional angemessen zeitnah auf die Schlussdividenden verteilen. Das ist auch passiert, aber nur zum Teil. Es sind Restbestände, die inzwischen viele Milliarden Euro umfassen, einbehalten worden. Die Rechtsgrundlage dafür vermisst Herr Dr. Schick. Auch Herr Armbrüster findet sie in seinem Rechtsgutachten nicht. Ich habe es überprüft und kann auch keine finden. Aber es ist so.

Es ist einfach so, die Aufsicht hat an der Stelle dem Gesetzgeber den Gehorsam irgendwie verweigert und hat vielleicht sogar etwas Gutes getan. Es gibt nun nämlich einen dicken, fetten Geldblock aus dem Altbestand, den man auch dem alten Geldbestand nicht mehr zuweisen kann. Denn die Verträge sind ja schon zum



größten Teil abgerechnet. Jetzt wird dieses Geld irgendwie dem Neubestand zugewiesen. Herr Armbrüster macht einen Vorschlag, wie man das vielleicht machen kann. Aber die Grundfrage, die Herrn Schick umtreibt, ist: Wie kann es überhaupt kommen, dass unsere BaFin, die ja rechtsförmig handelt, sich dem Gesetzgeber einfach verweigert hat? Wie geht das? Wie konnte das passieren? Herr Armbrüster weiß keine Antwort, ich weiß auch keine Antwort. Also, ich kann es im Moment nur mit dem Statement beenden: Wir stehen da und staunen, und alle Fragen sind irgendwie offen.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Hufeld hat eine Antwort und die möchte ich mir ganz kurz noch anhören.

Sv **Prof. Dr. Hans-Peter Schwintowski** (Humboldt Universität Berlin): Ich glaube, der soll noch was sagen dürfen. Ja, finde ich auch.

Sv **Felix Hufeld** (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Ich danke Ihnen. Ich könnte es nicht vertragen, dass der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages mit dem Eindruck auseinandergeht, die BaFin würde sich dem Willen des Gesetzgebers verschließen. Herr Schwintowski hat zutreffend beschrieben, was im Jahr 1994 passiert ist. Auslöser, ich hatte es vorhin schon gesagt, war die Einführung des europäischen Binnenmarktes, der zu einer Deregulierung der Produktwelt geführt hat. Daraufhin wurde beschlossen, diesen Altbestand zunächst isoliert zu betrachten und alle weiteren neuen Verkaufsvorfälle in einen neuen Bestand hineinlaufen zu lassen. Insoweit richtig. Das beruhte natürlich seitens des Gesetzgebers auf der Annahme, dass sich die Ertragsverhältnisse, die Kapitalmarktverhältnisse ungefähr so entwickeln würden, wie sie sich vorher entwickelt haben. So war es aber nicht.

Ab dem Jahr 2000/2001, wie Sie sicher erinnern mögen, gab es eine erste schwere Aktienkrise. Mitte der Zweitausender – 05, 06 ca. – gab es eine zweite schwere Aktienkrise. Es gab schwerste Verwerfungen, auf die zwingend aufsichtlich reagiert werden musste. Nun muss man eine kleine technische Finesse erwähnen. Der Ausschüttungszwang der berühmten Reserven, der berühmten Rückstände für Beitragsrücker-

stattungen, auf die Herr Schwintowski hingewiesen hat, beruht auf einer Regel, die mehr oder weniger simpel sagt, dass nicht mehr in den Reserven gehalten werden darf als die Zuführungen der letzten zwei Jahre. Das war die alte Regel. Jetzt muss man überlegen, was passiert, wenn die möglichen Zuführungen unter den Bedingungen eines zusammenbrechenden Aktienmarktes geschehen. Wenn in den Zeiten, in denen Unternehmen praktisch keine Erträge mehr auf der Kapitalmarktseite haben – ich übertreibe jetzt etwas, aber tendenziell stark geschwächte Erträge haben – man ganz übermäßig aus diesen Reserven ausschütten muss. Das hätte dazu geführt, dass eine ganze Reihe von Unternehmen in ernsthafteste Schwierigkeiten gekommen wäre.

Jetzt biete ich Ihnen, lieber Herr Prof. Schwintowski, gerne die Rechtsgrundlage an, die Sie und einige Kollegen vielleicht vermisst haben. Das ist der § 81 VAG, in dem als eines der wesentlichen Ziele die Sicherung der Erfüllbarkeit der Versicherungsverträge über Zeit festgeschrieben ist. Wir müssen als Aufsicht handeln, wenn diese Fähigkeit gefährdet ist. Genau das haben wir getan, indem wir die Nichterfüllung des ursprünglichen Ausschüttungszwangs, den es dann, damals festgelegt in den sog. Geschäftsplänen der Altverträge, gegeben hätte, nicht als Missstand gewertet haben und nicht beanstandet haben, mit der Folge, dass bestimmte Reserven in den RfB, in den Rückstellungen, gehalten werden konnten. Das hat dazu geführt, dass das System gerettet und stabilisiert wurde.

Nebenbei bemerkt hat sich der Gesetzgeber inzwischen dieser Auffassung angeschlossen. Wie Sie sicherlich wissen, hat der Gesetzgeber im vergangenen Jahr im Rahmen des SEPA-Begleitgesetzes exakt diese Thematik gesetzgeberisch anders geregelt, indem er eine sog. Teilkollektivierung beschlossen hat, die genau dazu führt, dass diese ungerechten Verwerfungen zwischen dem Altbestand und dem Neubestand aufgehoben werden. Sie müssen sich eines klarmachen: Hätten Sie im Mai 1994 einen Vertrag abgeschlossen, hätten Sie quasi aus einem Füllhorn Geld ausgeschüttet bekommen. Wenn Sie im Dezember desselben Jahres einen Vertrag abgeschlossen hätten, wären Sie hochgradig Gefahr gelaufen, dass Ihr Unternehmen Pleite gegangen wäre, oder Sie hätten, selbst wenn es



nicht Pleite gegangen wäre, nur minimal etwas ausgeschüttet bekommen.

Einmal mehr, und den Punkt möchte ich zum Abschluss sagen, ging es hier nicht um die Abwägung von Interessen zwischen Unternehmen und Versicherungsnehmer, sondern hier ging es um die Abwägung von Interessen von einzelnen Versicherungsnehmern zu anderen Versicherungsnehmern. Man kann auch sagen, um die Gesamtheit aller Versicherungsnehmer, die in der Versicherungssprache gerne etwas altmodisch das Versicherungskollektiv genannt werden. Um nichts anderes ging es hier. Das ist eine Frage, die uns auch aus den vergangenen Monaten her hinreichend bekannt ist. Das ist der Kern des Versicherungsgeschäfts. Dies führt zu schwierigen Abwägungsfragen, denen wir uns gestellt haben. Deswegen haben wir nicht die geringsten Bauchschmerzen dabei weder von der wirtschaftlichen Notwendigkeit her noch von der rechtlichen Begründung her noch, wenn man so will, unter Gerechtigkeitsaspekten aus Sicht der Versicherungsnehmer. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Dr. Schick, aber ganz kurz, bitte.

Dr. Gerhard Schick (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe keine Frage. Ich habe nur eine Bitte, ob wir das mal aufgezeichnet bekommen können von Ihnen, auch dass wir es quantitativ nachvollziehen können. Ich will das jetzt nicht verlängern. Aber ich konnte das mündlich nicht nachvollziehen und hätte es gern noch mal schriftlich auch mit den quantitativen Vorstellungen.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Gut, dann kommen wir jetzt zum Schluss. Ich bedanke mich ganz herzlich vor allem bei den Experten, vor allen Dingen bei Ihnen Herrn Bernardino, dass Sie gekommen sind. Ich fand, es war eine ganz interessante Diskussion. Wir sind nicht alle einer Meinung am Ende, waren wir aber am Anfang auch nicht. Ich bedanke mich ganz herzlich bei den beiden Dolmetschern. Es war sehr wichtig, dass Sie da waren. Ich wünsche allen einen guten Heimweg und noch einen schönen Tag. Danke schön.

Schluss der Sitzung: 14.12 Uhr

Ingrid Arndt-Brauer, MdB

Vorsitzende

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft

anlässlich des

öffentlichen Fachgesprächs des Finanzausschusses des
Deutschen Bundestags

zu dem Thema

„Umsetzung der gesetzlichen Normen und Ziele durch
die Versicherungsaufsicht“

am 5. November 2014

**Gesamtverband der Deutschen
Versicherungswirtschaft e. V.**

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5390
Fax: +49 30 2020-6390

51, rue Montoyer
B - 1000 Brüssel
Tel.: +32 2 28247-30
Fax: +32 2 28247-39
ID-Nummer 6437280268-55

Ansprechpartner:
Dr. Natascha Sasserath-Alberti
Leiterin Recht

E-Mail: n.sasserath-alberti@gdv.de

www.gdv.de



I. Entwicklung der Versicherungsaufsicht

Versicherungsaufsichtsrecht und Aufsichtspraxis haben sich in den letzten 20 Jahren nachhaltig gewandelt. Bis zum Jahre 1994 unterstanden die Versicherungsunternehmen in Deutschland einer materiellen Staatsaufsicht mit weitreichender Kontrolle der Versicherungsprodukte und der Versicherungsprämien. Die Schaffung des europäischen **Versicherungsbinnenmarktes** führte dann zu einer Deregulierung, die den Verbrauchern durch eine größere Produktvielfalt und einen intensiveren Wettbewerb zwischen den Versicherungsunternehmen zugute kam. Mit dem neuen europäischen Aufsichtsregime **Solvency II** soll nun europaweit eine prinzipienorientierte und risikobasierte Solvenzaufsicht geschaffen werden, die allen Risikokategorien Rechnung trägt und die Stabilität des Versicherungssektors und damit mittelbar auch den Verbraucherschutz stärkt.

Als Folge der Finanzmarktkrise geht mit der Einführung von Solvency II auch eine Phase der verstärkten **Re-Regulierung** des Finanzsektors einher. Aufsichtsrechtliche Vorschriften werden allgemein verschärft, die Regulierungsfülle und Intensität nimmt zu und die Aufsichtspraxis wird strenger. Dabei sollten zwei Gesichtspunkte nicht aus dem Blickfeld geraten: Erfreulicherweise hat durch die Finanzmarktkrise 2008 kein Kunde eines deutschen Versicherungsunternehmens, insbesondere eines Lebensversicherers, Geld verloren. Die hergebrachten **Aufsichtsgrundsätze** haben sich insoweit bewährt. Ferner sollte angesichts der Vielzahl der aktuellen Regulierungsvorhaben auf verschiedenen Ebenen nicht das Bewusstsein verloren gehen, dass eine dynamische Zunahme an Vorschriften und zusätzliche Aufsichtsgremien nicht notwendig zur Verbesserung und Stärkung der Aufsicht führen, sondern im Gegenteil die Effektivität der Aufsicht und die Umsetzbarkeit rechtlicher Vorgaben beeinträchtigen können. Die Regulierung hat hier einen kritischen Punkt erreicht; beaufsichtigte Unternehmen und auch die Aufsichtsbehörden werden mit einem großen bürokratischen Aufwand belastet. Ein Innehalten erscheint angezeigt, um eine **Überregulierung** mit Nachteilen für die Funktionsfähigkeit der Versicherungswirtschaft und für die Verbraucher zu vermeiden.

Wichtig sind andererseits die fachliche Kompetenz und die Nähe der Aufsicht zu den beaufsichtigten Unternehmen und der Marktentwicklung. In dieser Hinsicht ist die Entwicklung positiv wie etwa der intensive Dialog der BaFin mit den beaufsichtigten Unternehmen zur Umsetzung von Solvency II belegt.

Versicherungsaufsicht dient auch dem **kollektiven Verbraucherschutz**, denn der Schutz der Gesamtheit der Versicherungsnehmer ist ebenso wie die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Marktes primäres Ziel der Aufsicht. Verbraucherschutz als Aufsichtsziel soll nun im Rahmen des Kleinanlegerschutzgesetzes ausdrücklich im Aufsichtsgesetz verankert werden. Das begrüßen wir. Mit einer aktiveren Rolle der BaFin im Bereich des Verbraucherschutzes wird zum einen unterstrichen, dass es sich um eine hoheitliche Aufgabe handelt, zum anderen wird damit auch der Verbraucherschutz aus einer Hand sichergestellt. Dabei kommt nach dem Konzept der Versicherung als Risikokollektiv der Versichertengemeinschaft naturgemäß eine besondere Bedeutung zu. Das individuelle Interesse des einzelnen Versicherungsnehmers ist daher stets in ein angemessenes Verhältnis zum Schutzinteresse der Versichertengemeinschaft zu setzen. Ferner muss darauf geachtet werden, dass die stärkere Betonung des Verbraucherschutzes nicht zu weiteren übertriebenen Regularien führt, die keinen Nutzen mehr für den Verbraucher bringen, aber die Funktionsfähigkeit des Marktes beeinträchtigen.

II. Aktuelle Herausforderungen

Folgende Punkte sollten aus Sicht der deutschen Versicherungswirtschaft in Zukunft verbessert werden:

1. Keine Überregulierung

Die europäisch veranlasste Deregulierung des Versicherungsbinnenmarkts im Jahr 1994 führte zu erheblichen **Vorteilen für die Verbraucher**. Mit der Abschaffung der materiellen Staatsaufsicht entfiel die Vorabkontrolle von Prämien und Vertragsbedingungen. Die dadurch für die Verbraucher erzielten Vorteile auf der Produktseite und die Stärkung des Wettbewerbs sollten nicht durch eine überbordende Regelungsdichte zunichte gemacht werden. Der Dialog zwischen Aufsicht und Versicherungswirtschaft, der sich auch bei der Umsetzung von Solvency II bewährt, sollte auf das Wesentliche fokussiert sein und nicht kleinteilig überfrachtet werden.

2. Solvency II widerspruchsfrei umsetzen

Der **prinzipienbasierte Ansatz von Solvency II** sollte konsequent durchgehalten werden. Eine moderne und funktionierende Aufsicht in Europa

setzt europaweit einheitliche Standards voraus, die nicht durch nationale Alleingänge und Abweichungen gefährdet werden dürfen. Die Solvency II-Richtlinie sollte daher **weitgehend 1:1** umgesetzt werden. Widersprüche zwischen dem künftigen deutschen Aufsichtsgesetz (VAG) und den europäischen delegierten Rechtsakten sind zu vermeiden. Andernfalls werden sich Aufsicht und Versicherungswirtschaft mehr mit dem Regelungsdrickicht als mit den grundsätzlichen Fragen und dem eigentlichen Versicherungsgeschäft befassen müssen. Das kann nicht gewollt sein.

3. Leitlinienpraxis von EIOPA kritisch begleiten

Die **Leitlinienpraxis** von EIOPA ist bereits aufgrund der schier **Menge und Granularität** problematisch; nationale Aufsichtsbehörden und die Unternehmen werden mit einer Vielzahl von Leitlinien konfrontiert. Es steht zu erwarten, dass auch auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes vermehrt Leitlinien erlassen werden. Hinzu kommt, dass die EIOPA-Leitlinien nur formal unverbindlich sind; in Wirklichkeit führt der **comply-or-explain-Mechanismus** jedoch zu einem **faktischen Umsetzungsdruck** für die nationale Aufsicht und die Unternehmen. Deshalb sollte bereits bei der Entstehung der Leitlinien, an der auch die BaFin beteiligt ist, auf ein sinnvolles Maß an Regulierung hingewirkt werden. Im Falle übertriebener oder kontraproduktiver Regelungen sollte die BaFin von ihrem Recht Gebrauch machen, die Umsetzung zu verweigern und die Gründe hierfür zu erklären. Ein solches Recht sieht die EIOPA-Verordnung ausdrücklich vor. In jedem Fall sollte die BaFin auch der Versuchung widerstehen, zu einzelnen EIOPA-Leitlinien mit eigenen Verlautbarungen abweichende Regeln zu setzen.

4. Erforderliche Einbindung des Gesetzgebers sicherstellen

Es kommt hinzu, dass die Leitlinien von EIOPA in vielen Fällen über das verbindliche europäische Recht hinausgehen. Wesentliche aufsichtsrechtliche Regelungen müssen jedoch durch die **demokratisch legitimierten Organe auf europäischer und nationaler Ebene** erlassen werden. Die Leitlinien-Kompetenz darf nicht dazu führen, dass eine Aufsichtsbehörde faktisch an die Stelle des europäischen bzw. nationalen Gesetzgebers tritt. Hier bietet die derzeit laufende Evaluierung der europäischen Aufsichtsbehörden durch die EU-Kommission eine gute Chance, auf Verbesserungen hinzuwirken. Diese Chance sollte genutzt werden.

5. Angemessene Rolle der BaFin im europäischen Aufsichtssystem

Es ist wünschenswert, dass die **BaFin** ihre **Rolle im europäischen Aufsichtssystem** aktiv wahrnimmt, damit die vorhandene Qualität und Expertise in der europäischen Aufsichtspraxis stärker berücksichtigt werden. Dazu gehört auch, dass die BaFin **selbstbewusst gegenüber den Regulierungsbestrebungen von EIOPA** auftritt. Dies steht nicht im Widerspruch zu dem Wunsch nach einem konsistenten Aufsichtsansatz in den 28 Mitgliedstaaten. Denn für eine sinnvolle Regulierung auf europäischer Ebene ist es wichtig, die nationalen Besonderheiten zu kennen.

6. Von einem starken deutschen Versicherungsstandort profitieren alle

Von einer **starken Versicherungsaufsicht** und einem **stabilen Versicherungsstandort Deutschland** profitieren alle. In erster Linie die **Verbraucher**, die sich auf die garantierten Leistungen aus ihren Versicherungen, gerade im Bereich der Altersvorsorge, verlassen können. Dazu zählt aber auch die **Versicherungswirtschaft** mit ihren über 540.000 Erwerbstätigen und letztlich auch die Gesellschaft und der **Staat als Ganzes**, in dem die Versicherungswirtschaft eine wichtige soziale Funktion für das Gemeinwesen erfüllt.

Um die negativen Folgen des marktverfälschenden Niedrigzinsumfelds für die private Altersvorsorge auszugleichen, sind alle gefordert. Der Gesetzgeber hat mit dem Lebensversicherungsreformgesetz gerade einen Schritt in die richtige Richtung getan.

Berlin, 31. Oktober 2014

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN



HU Berlin | Juristische Fakultät | Prof. Dr. H.-P. Schwintowski | 10099 Berlin

Finanzausschuss des Deutschen Bundestages
 Frau Ingrid Arndt-Brauer, MdB
 Platz der Republik 1
 11011 Berlin

finanzausschuss@bundestag.de

Öffentliches Fachgespräch Versicherungsaufsicht 5.11.2014

Sehr geehrte Damen und Herren,

Sie haben mich darum gebeten, zu der Frage Stellung zu nehmen, ob und in welchen Bereichen die Aufsichtsqualität der BaFin, insbesondere im Bereich der Versicherungsaufsicht, möglicherweise verbessert werden könnte. Woran liegt es beispielsweise, dass die BaFin in vielen Fällen Ereignissen eher zuschaut oder zu spät eingreift? Beispiele sind die Skandale um die Debeka, um Mehmet Göker, um Infinus, um S&K, um Swiss Select und auch um das Vertriebssystem der Ergo. Ein weiteres Beispiel ist die Aufgabe der aufsichtsrechtlichen Beschränkung der Abschlusskosten bei Lebensversicherungen im Februar 2008. Inzwischen sind die Abschlusskosten deutlich höher als damals, eine Tatsache, die insbesondere beim Frühstorno der Verträge durchschlägt (ca. 50% aller Lebensversicherungsverträge sollen – so Informationen aus der Versicherungsbranche – innerhalb der ersten fünf Jahre storniert werden, wobei die Kunden Jahr für Jahr ca. 14-16 Milliarden Euro dadurch, dass sie stornieren, verlieren). Überraschend ist auch, dass die Deutsche Bundesbank im Finanzstabilitätsbericht 2013 auf die Probleme der Lebensversicherer in der Niedrigzinsphase hinwies und erst danach die BaFin die Absenkung des Höchstrechnungszinses auf 1,25% ab Januar 2015 forderte. Wieso muss eine solche Initiative von der Bundesbank kommen – ist die BaFin nicht selbst hinreichend kompetent?

Schließlich fällt in diesen Zusammenhang auch die Frage des überproportionalen Anstiegs der freien RfB (Rückstellung für Beitragsrückerstattung) des Altbestandes in der Lebensversicherung (das sind die Verträge aus

Juristische Fakultät

Bürgerliches Recht,
 Handels-, Wirtschafts-
 und Europarecht

Institut für Energie- und Wettbewerbsrecht in der Kommunalen Wirtschaft e.V. (EWeRK)

Prof. Dr. Hans-Peter Schwintowski

Datum:

31. Oktober 2014

Bearbeiter/in:

Sabrina Schäfer/Susann Helmecke

Postanschrift:

Humboldt-Universität zu Berlin
 Unter den Linden 6
 10099 Berlin
 Telefon +49 [30] 2093-3313
 Telefax +49 [30] 2093-3412

sekretariat.schwintowski@rewi.hu-berlin.de
www.rewi.hu-berlin.de/jura/ls/swt

Sitz:

Ziegelstraße 13a
 Raum 405 (3. Etage)
 10117 Berlin

Verkehrsverbindungen:

S- und U-Bahn: Friedrichstraße
 S-Bahn: Oranienburger Straße
 U-Bahn: Oranienburger Tor

der Zeit vor 1994). Seit dieser Zeit wurde kontinuierlich zu wenig an die Kunden des Altbestandes ausgeschüttet, das heißt, die Versicherer hätten ihre Ausschüttungspraxis 1994 mit Blick auf den Altbestand ändern müssen – die Frage lautet, wieso ist dies nicht geschehen, obwohl die BaFin dies wusste?

Zu diesen und einigen weiteren Fragen, die letztlich die Qualität der Aufsichtspraxis auf den Prüfstand stellen, soll im Folgenden etwas vertiefter Stellung genommen werden.

I. Das Aufsichtsziel

a) Ziel der Versicherungsaufsicht ist

- die Wahrung der Belange der Versicherten (Rechtsaufsicht) und
- die Sicherung der dauernden Erfüllbarkeit der Verpflichtungen aus Versicherungen (Finanzaufsicht).

Verkürzt kann man sagen: Bei Versicherungen geht es als Teil der Rechtsaufsicht auch um die Produkt- und um die Finanzaufsicht (§ 81 VAG).

b) Demgegenüber beschränkt sich die Aufgabe der BaFin bei Banken auf die Finanzaufsicht (§ 6 KWG).

c) Fragen:

1. Wieso umfasst die Aufsicht der BaFin bei Versicherungen sowohl die Produkte als auch die Finanzen? Wieso ist das bei Banken anders, obwohl die Finanzkrise gezeigt hat, dass es faule Produkte waren (CDO'n), die die Krise ausgelöst haben? Müsste die BaFin nicht von sich aus darauf drängen, auch bei Finanzdienstleistungen für angemessene, passende und sichere Produkte zu sorgen?
2. Wieso nimmt die BaFin im Versicherungsbereich ihre Aufgabe der Produktaufsicht seit vielen Jahren nicht mehr wahr? Es gibt eine Vielzahl von Urteilen des BGH und des Bundesverfassungsgerichtes, in denen festgestellt wurde, dass Versicherungsprodukte rechtswidrig waren, etwa bei den Abschlusskosten in der Lebensversicherung oder bei vielen Klauseln, die sich als intransparent erwiesen haben. In keinem einzigen dieser Fälle war es die BaFin, die auf die Missstände in den Produkten hingewiesen hat – die Klagen wurden entweder von Privatleuten oder Verbraucherverbänden geführt. Wie ist es erklärbar, dass die BaFin in keinem einzigen der Fälle, die in den letzten zwei Jahrzehnten höchstrichterlich entschieden wurden, federführend vorangegangen ist?

II. Fälle, in denen die BaFin zunächst nichts bemerkt hat (nicht nur Versicherungen, sondern auch Finanzanlagen)

1. S&K

Das Firmengeflecht S&K (53 Unternehmen) hat Immobilienfonds in Form eines Schneeballsystems betrieben. Ca. 12.000 Anleger sollen betroffen sein, der Schaden soll bei rund 200 Millionen Euro liegen. In der gerichtlichen Arrestanordnung heißt es: „Gesellschaftsvermögen wurde systematisch in privat gehaltene Gesellschaften verschoben“.

Vorwurf des Handelsblattes: Die BaFin hätte lange misstrauisch werden und eingreifen können, bevor die Staatsanwaltschaft losschlug.

Grund: S&K betrieb (in leicht verdeckter Form) das Einlagengeschäft und hätte deshalb eine Erlaubnis der BaFin benötigt, hatte sie aber nicht. Dies wusste die BaFin – so Kritiker – seit 2010 – ging aber gegen die S&K-Unternehmensgruppe (bis auf einen Sonderfall: Pekunia) nicht vor. Warum nicht, ist bis heute unklar. Im Jahre 2012 prüfte die BaFin einen Prospekt der Deutsche S&K Sachwerte Nr. 2 und hätte hellhörig werden müssen (Vorwurf Handelsblatt).

2. Infinus

Die Infinus-Gruppe (Dresden) befasste sich mit dem Vertrieb von Finanzprodukten. Im November 2013 ging die Staatsanwaltschaft Dresden gegen Infinus vor. Bei bestimmten Produkten sollen unrichtige Angaben zur Vermögens- und Ertragslage der Emittenten gemacht worden sein. Geschädigt wurden ca. 25.000 Anleger – Anlagevolumen ca. 400 Millionen Euro. Ermittelt und eingegriffen hat die Staatsanwaltschaft, nicht die BaFin.

3. Mehmet Göker

Mehmet Göker war Kopf des Vertriebes MEG, der in der Spitze über 1.000 Mitarbeiter beschäftigte. Seine Vertriebsmitarbeiter verkauften im 20-Minuten-Takt private Krankenversicherungen. Die Beratung der oft ungelerten Vermittler war schlecht, der Versicherungsschutz meist unpassend – am Ende hatte die MEG eine Stornoquote von über 90% und ging 2009 pleite. Die Ermittlungen werden und wurden von der Staatsanwaltschaft geführt, nicht von der BaFin.

4. Debeka

Die Debeka ist im öffentlichen Dienst der wichtigste Krankenversicherer. Die Koblenzer Staatsanwaltschaft hat im November 2013 ein Ermittlungsverfahren wegen illegalen Datenhandels aufgenommen. Das Unternehmen wies darauf hin, die Beamten seien nur *Tippgeber* gewesen, das sei nach dem Bundesbeamtengesetz zulässig. Im Erfolgsfall wurde für jeden Versicherungsvertrag bis zu 15€ gezahlt.

Nachdem die Staatsanwaltschaft Koblenz die Ermittlungen aufgenommen hatte, beschäftigte sich auch die BaFin mit dem Fall – warum nicht früher?

5. Ergo Pro

Die Ergo Pro ist ein Strukturvertrieb. Der neu angeworbene Vermittler bekommt nur einen Teil seiner Provision, der überwiegende Teil wird in die Organisation oberhalb von ihm ver-

teilt (6 Stufen). Er hat deshalb einen großen Anreiz auch selbst Untervertreter einzuwerben, weil er auf diese Weise durch deren Vermittlungen mitverdient.

Die Grundfrage bei Strukturvertrieben lautet, ob dieses Vertriebsmodell per se mit den Interessen der Kunden an einem guten und preiswerten Versicherungsschutz vereinbar ist – diese Frage ist bis heute nicht beantwortet und wird von der BaFin auch nicht öffentlich diskutiert. Auch die Sex-Partys in Budapest wurden nicht von der BaFin, sondern von der Presse (Handelsblatt) aufgeklärt und zum Gegenstand einer öffentlichen Diskussion gemacht.

6. Swiss Select/Vienna Life oder Fortuna

Fondsgebundene Lebensversicherungen wurden als sichere, für die Alterssicherung geeignete, Produkte vertrieben, obwohl das Vermögen in hochspekulative Fonds investiert wurde. Nach kurzer Zeit war mehr als die Hälfte des einbezahlten Policenvermögens verloren. Der Oberste Gerichtshof in Liechtenstein hat zugunsten der Anleger entschieden. Die Grundfrage lautet, ob fondsgebundene Lebensversicherungen, die auf dem deutschen Markt angeboten werden, von der BaFin einer Risikokontrolle unterzogen werden, zumindest dann, wenn die BaFin weiß, dass im europäischen Nachbarland (hier: Liechtenstein) vergleichbare Kontrollen aufsichtsrechtlich nicht durchgeführt werden.

7. Schutzlücken in der Misstandsaufsicht

Es geht nicht darum, der BaFin vorzuwerfen, dass sie nicht bei jedem einzelnen Fall früh genug eingegriffen hat. Die eigentliche Frage lautet, ob die Misstandsaufsicht durch die BaFin sowohl bei Versicherungen als auch bei Finanzprodukten prinzipiell Schutzlücken aufweist. Die Frage stellt sich auch deshalb, weil in all diesen Fällen nicht die BaFin die treibende, den Misstand aufklärende, Institution war, sondern regelmäßig die Staatsanwaltschaften als erste eingriffen. Die Grundfrage lautet also, wie wird die Misstandsaufsicht durch die BaFin über möglicherweise fehlerhafte, anlegerschädliche Finanz- und Versicherungsprodukte strukturell und personell durchgeführt.

III. **Abschlusskosten für Lebensversicherungen**

Die Abschlusskosten für Lebensversicherungen waren nach dem Rundschreiben 5/95 des ehemaligen Bundesaufsichtsamtes für Versicherungen auf 4% der Beitragssumme gedeckelt. Im Februar 2008 hob die BaFin dieses Rundschreiben auf (VA 21-A-2007/0107). Begründung: Durch die VVG-InfoV (in Kraft seit Mitte 2007) sei die Transparenz und Vergleichbarkeit der Abschluss- und Vertriebskosten gewährleistet. Außerdem sei die Konkurrenzsituation durch die Deregulierung im Jahre 1994 erheblich verändert. Eine weitere Überprüfung würde unnötigen Verwaltungsaufwand hervorrufen. Die Rückforderungsansprüche von Versicherern gegenüber Vermittlern wegen ausgezahlter, aber unverdienter Provisionen seien durch das neue Rundschreiben R 9/2007 abgedeckt.

Die Aufhebung der Beschränkung der Abschlusskosten in der Lebensversicherung hat – anders als die BaFin glaubte – aber nicht zu einer Senkung, sondern zu einer starken Erhöhung der Abschlusskosten geführt. 2013 betrug der höchste Abschlusskostensatz 6,9% (HDI Leben). 6,6% zahlte die Zurich Deutscher Herold.

Je höher die Abschluss- und Vertriebskosten sind, desto weniger Geld kann zugunsten der VN am Kapitalmarkt angelegt werden. Bedenkt man die inzwischen seit längerem sehr niedrigen Zinsen, bedeutet dies, dass allein die Erhöhung der Abschlusskosten die am Kapitalmarkt zu realisierenden Zinsen aufwiegt – für die Versicherten bleibt gar nichts mehr übrig. Inzwischen stornieren 18,5% der Versicherten ihre Lebensversicherungsverträge vorzeitig (so GDV Statistisches Jahrbuch 2014, S. 43). Das bedeutet, dass jeder fünfte Versicherte vorzeitig das Kollektiv verlässt. Im Durchschnitt verliert der Versicherte etwa 50% der eingezahlten Beiträge. Nach der GDV Statistik 2014 wurden an diese Versicherten ca. 14,7 Milliarden ausgezahlt – das bedeutet, dass in etwa in gleicher Höhe ein Verlust bei diesen Versicherten eingetreten ist. Dieser Verlust tritt Jahr für Jahr seit vielen Jahren ein. Er signalisiert zum einen, dass die Kosten für den Abschluss und Vertrieb von Lebensversicherungen zu hoch sind, dass es sich also nicht lohnt, in diesen Verträgen zu bleiben, und gleichzeitig, dass die Versicherten offenbar falsch beraten worden sind und deshalb aus den Verträgen vorzeitig herausgehen, obwohl sie große Verluste (50% der eingezahlten Prämie im Durchschnitt) realisieren.

Die BaFin schreitet weder gegen die erhebliche Steigerung des Abschlusskostensatzes noch dagegen ein, dass Jahr für Jahr derartige Verluste (mehr als 14 Milliarden Euro) bei den Versicherten durch Frühstorno eintreten. Nach Schätzungen des BGH sollen 50% aller Kunden ihre Verträge in den ersten 5 Jahren stornieren – das heißt, sie bekommen dann etwa 50% der eingezahlten Prämie zurück und verlieren die andere Hälfte. Jeder Zweite, der sich zum Abschluss einer Lebensversicherung entschließt, verliert also die Hälfte der von ihm eingezahlten Prämien in dieser Zeit.

Die Frage lautet, wieso die BaFin nicht aufklärt, wo die Ursachen für diese unglaublich hohe Zahl an Frühstornofällen liegen. Würde etwas Vergleichbares in der Automobilbranche eintreten, also 50% aller Autos im Regelfall vor Ablauf von fünf Jahren an den Hersteller zurückgegeben werden, würde das einen Aufruhr in der Automobilbranche hervorrufen, den man kaum mit Worten beschreiben kann. In der Versicherungsbranche haben sich inzwischen alle – einschließlich der BaFin – an diese Zustände gewöhnt, die eines jedenfalls nahelegen: Es kann etwas auf dem Markt für Lebensversicherungen nicht stimmen, wenn die Hälfte aller Kunden innerhalb von fünf Jahren den Vertrag verlässt und dabei die Hälfte der eingezahlten Prämie als Verlust abschreiben muss. Hier muss etwas passieren – die Frage lautet, wieso die BaFin, die zur Wahrung der Belange der Versicherten gesetzlich aufgerufen ist (§ 81 Abs. 1 VAG), nichts zugunsten der von ihr zu Schützenden unternimmt. Die Absenkung des Höchstzillmersatzes von 4% auf 2,5% wird das Problem der überhöhten Abschluss- und Vertriebskosten jedenfalls nicht lösen, denn die Zillmerung ist ein bilanztechnisches (internes) Verrechnungsverfahren, das zu einer zwingenden Absenkung der Ab-

schluss- und Vertriebskosten nicht führt. Die Absenkung des Höchstzillmersatzes auf 2,5% könnte allenfalls zu einer anderen Verteilung der Provision über die Zeit führen – aber das Grundproblem der zu hohen -Abschluss und Vertriebskosten einerseits und vor allem der viel zu hohen Frühstornoquote wird dadurch nicht gelöst.

IV. Finanzaufsicht

Im Rahmen der Finanzaufsicht hat die BaFin auf die dauernde Erfüllbarkeit der Verpflichtungen aus den Versicherungen sowie auf die Solvabilität der Unternehmen zu achten (§ 81 Abs. 1 VAG). Der BaFin obliegt also die Finanzaufsicht. Dies wird in § 81c VAG für die Lebensversicherung konkretisiert. Die Rechtsverordnung über die Mindestbeitragsrückerstattung in der Lebensversicherung vom 04.04.2008 (BGBl. I S. 690) dient auch dazu, den Solvabilitätsbedarf der Lebensversicherer zu sichern.

Auf die Probleme der Lebensversicherer wegen der andauernden Niedrigzinsphase hat aber nicht die BaFin, sondern stattdessen die Bundesbank im Finanzstabilitätsbericht von 2013 hingewiesen. Hierdurch ausgelöst wurde durch das Lebensversicherungsreformgesetz der Höchstrechnungszins auf 1,25% für Neukunden ab 01.01.2015 gesenkt. Die Frage, die sich stellt lautet, wieso es nicht die BaFin war, die auf diese Probleme für die Lebensversicherungswirtschaft hingewiesen hat. Zwischen der BaFin und der Bundesbank ist die Rollenverteilung festgelegt. Die eigentliche Solvabilitätsaufsicht über die gesamte Lebensversicherungsbranche liegt (§ 81 Abs. 1 VAG) bei der BaFin. Tatsächlich hat aber der Finanzstabilitätsrat die Frage nach der Bedeutung der Versicherer im Finanzsystem gestellt und eine erste Liste systemrelevanter Versicherer im Juli 2013 veröffentlicht. Damit ist die Frage nach der Rolle der BaFin für die Finanzmarktaufsicht über Versicherungen gestellt. Ist es vernünftig, dass die BaFin die Versicherungen überwacht, aber die Bundesbank für die Marktstruktur zuständig ist? Werden nicht Dinge, die sachlich zusammengehören, willkürlich getrennt?

V. Freie RfB und Altbestand

Mit der Marktöffnung im Jahre 1994 hat der Gesetzgeber eine strikte Trennung des Altbestandes in der Lebensversicherung (bis 1994) gegenüber dem Neubestand (ab 1994) angeordnet. Der Altbestand sollte reguliert bleiben und zu Ende geführt werden. Der Neubestand sollte im Wettbewerb nach neuen Regeln quasi von vorn beginnen und sich bewähren.

Hiervon ausgehend hätte die BaFin ihre Regulierungspraxis für Überschussbeteiligung ändern müssen. Sie wusste, dass der Altbestand spätestens um 2020 auslaufen würde – man hätte also überlegen müssen, wie man die zu diesem Bestand bereits angesammelten und in Zukunft noch entstehenden Überschüsse an die Versicherten des Altbestandes verteilt. Am Ende der Laufzeit des Altbestandes hätte die Kasse eigentlich leer sein müssen – d. h. man hätte die Verträge des Altbestandes gleich behandelt (§ 11 Abs. 2 VAG).

Diese notwendige Neuorientierung beim Altbestand hat jedoch nicht stattgefunden. Es scheint so, dass die Aufsicht an den alten Grundsätzen mit der Folge festgehalten hat, dass

ein immer größer werdender Restpuffer in der Rückstellung für Beitragsrückerstattung (RfB) für den Altbestand angesammelt wurde. Das war früher vernünftig aber aus Sicht des auslaufenden Altbestandes falsch, weil keine Versicherten, auf die man den Puffer hätte übertragen können, mehr nachwachsen (die gingen ja alle in den Neubestand).

Warum die BaFin dies gemacht hat, ist bis heute unklar (vertiefend Prof. Dr. Christian Armbrüster in VersR 2013, 385 ff.). Fakt ist, dass die Reserven im Altbestand immer größer wurden und Fakt ist auch, dass man diese Reserven nun nicht an diejenigen ausschütten kann, die erst jetzt aus dem Altbestand ausscheiden, denn dafür gibt es überhaupt keinen Sachgrund. Stattdessen hätten diejenigen, die seit 1994 bis heute aus dem Altbestand ausgeschieden sind, jeweils mehr bekommen müssen. Man müsste also sämtliche Ausschüttungen für den Altbestand seit 1994 neu aufrollen und neu abrechnen. Das ist ein ziemlich aufwendiges und wohl auch praktisch nicht durchführbares Verfahren.

Heute muss man darüber nachdenken, was man mit den Reserven, die im Altbestand angesammelt, diesem aber nicht ausgezahlt wurden, macht. Es mag vernünftig sein, diese Reserven nun in irgendeiner Form dem Neubestand zuzuweisen, obwohl er zu diesen Reserven nichts beigetragen hat und auch ansonsten an diesen Reserven keine Recht hat, weil sie ja im Altbestand entstanden und angesammelt wurden. Wie auch immer: Von diesen Zusammenhängen wusste die BaFin seit 1994. Die Frage lautet, wie konnte die BaFin am Gesetz vorbei den Altbestand diskriminieren? Wie konnte es sein, dass der Gesetzgeber eine klare Trennung zwischen Alt- und Neubestand vorsah und die BaFin sich nicht daran hielt? Nochmals: Es mag sein, dass das Verhalten der BaFin im Ergebnis nicht unvernünftig war aber: der Gesetzgeber hatte anders entschieden; eine Zusammenführung von Alt- und Neubestand sollte nicht stattfinden. Das Selbstverständnis der BaFin steht auch mit Blick auf diesen Vorgang in Frage.

VI. Niedrigzinsen und § 341 b HGB

Die Lebensversicherer haben auch deshalb Schwierigkeiten mit dem andauernden Niedrigzinsumfeld, weil sie nicht wagen, einen größeren Teil des gebundenen Vermögens in besser verzinsliche Anlagen (z. B. Aktien oder Unternehmensanleihen) zu stecken. Der Grund dafür liegt in einer Auslegung der Begriffe „kurzfristige“ oder dauerhafte Werteinbuße“ nach § 341 b HGB. Nach den Standards des Instituts der Deutschen Wirtschaftsprüfer müssen die Versicherer bei nur kurzfristigen Werteinbußen am Kapitalmarkt keine Abschreibung vornehmen. Liegt aber eine dauerhafte Werteinbuße vor, so müssen die Versicherer abschreiben und das können sie oft in einem schwierigen Zinsumfeld nicht mehr. Das Institut der Deutschen Wirtschaftsprüfer neigt zu sehr vorsichtigem Denken, d. h. bei Krisen, wie wir sie im Zusammenhang mit der Lehman-Pleite erlebt haben, wird nicht von kurzfristigen sondern von dauerhaften Wertveränderungen ausgegangen. Die Versicherungsunternehmen müssen abschreiben. Die Tatsache, dass sich nach 2-3 Jahren regelmäßig die Märkte wieder erholt haben (so wie auch jetzt) spielt also nach den Standards der Deutschen Wirtschaftsprüfer keine Rolle. Folge: Ein Versicherungsunternehmen, das sich mit der zuläs-

sigen Aktien- oder Anleihequote eindeckt, läuft Gefahr bei einer nachhaltigen Krise (wie z. B. der Finanzkrise) erhebliche Summen abschreiben zu müssen und damit genau in die Schieflage zu geraten, in die vor einigen Jahren die Mannheimer kamen und die zur Gründung der Auffanggesellschaft Protector geführt haben. Konsequenz: Da die Lebensversicherer dieses Szenario fürchten, engagieren sie sich nur noch sehr schwach in Aktien und Unternehmensanteilen. Bei keinem deutschen Lebensversicherer soll die Aktienquote oberhalb von 5 %. Dies ist angesichts der Zinsen, die für festverzinsliche Staatsanleihen gezahlt werden, ein Fiasko für die Versicherten – die Versicherer verzichten auf die bessere Verzinsung bei Aktien und Unternehmensanleihen – den Preis dafür zahlen die Versicherten.

Die naheliegende Frage lautet: Wieso spricht die BaFin nicht mit den maßgeblichen Entscheidern im Institut der Deutschen Wirtschaftsprüfer? Es geht doch darum, den Begriff der „Dauerhaftigkeit“ zu variieren – z. B. ein Staffelsystem zu entwickeln, wonach es beispielsweise zu keiner Abschreibung kommt, wenn die Werteinbußen bei 25 % der Kapitalanlagen liegen, während man einen definierten Abschreibungsprozentsatz vornehmen müsste etwa bei Werteinbußen, die 6 Monate oder länger oberhalb von 30 % oder 40 % liegen. Das alles läge jedenfalls im Interesse der Versicherten und der Solvabilität der Versicherungsunternehmen – d. h. insoweit hätte die BaFin das Recht nach § 81 VAG aktiv zu werden. Die Frage lautet: Warum tut sie es nicht?

VII. Kostentransparenz

Im Recht der Finanzdienstleistungen sind die Kosten für die Beratung und die Vermittlung der Produkte nach Euro und Cent offenzulegen. Das ergibt sich einerseits aus § 667 BGB aber auch § 31 d WpHG und aus der Kick-Back Rechtsprechung des BGH.

Bei Versicherungen hingegen sind die Kosten für Beratung und Vermittlung bisher nicht offenzulegen – in gewissen Grenzen besteht ein Transparenzgebot für die einkalkulierten Abschluss- und Vertriebskosten. Die einkalkulierten Kosten sind aber nicht identisch mit den Kosten, die tatsächlich für die Beratung und Vermittlung anfallen – d. h. der Kunde erfährt bei Vermittlung einer Versicherung nicht, was ihn eigentlich die Beratung und Vermittlung kostet, sodass er umgekehrt auch nicht darüber nachdenken kann, ob er vielleicht zu einem preiswerteren Vermittler wechselt und/oder ob er sich selbst kundig macht, um auf diese Weise das Geld zu sparen. Bei einer Lebensversicherung können das schon einmal 3.000 – 5.000 Euro sein.

Die Tatsache, dass bei Finanzprodukten Kostentransparenz herrscht, die es bei Versicherungen nicht gibt, scheint die BaFin aber nicht wirklich zu beunruhigen. Denn es gibt keine öffentlich bekannten Hinweise und Aktivitäten der BaFin die darauf hinzielen, diese Ungleichheiten zwischen den beiden Bereichen zu überwinden. Das ist auch deshalb überraschend, weil es im BGB ein Transparenzgebot (§ 307 BGB) gibt. Dieses Transparenzgebot beruht auf europäischen Vorgaben. Außerdem ist es bei Abschluss eines Vertrages völlig klar, dass derjenige, der eine Beratungs- oder Vermittlungsdienstleistung in Anspruch

nimmt, erfahren muss, was ihn Beratung/Vermittlung eigentlich kosten (das ergibt sich schon aus §§ 154, 155 BGB). Versicherer, die mit einem gebundenen Vertrieb arbeiten, verweisen in diesem Zusammenhang auf § 84 HGB. Der gebundene Vertreter ist nämlich ein Handelsvertreter und vermittelt nur den Versicherungsvertrag des Versicherers – letzterer nimmt dann seine Prämie – diese Prämie wird ordnungsgemäß gegenüber dem Kunden offengelegt und intern werden dann die Vermittlungskosten zwischen Versicherer und Handelsvertreter ausgeglichen. Obwohl dies so ist, weisen allerdings die Versicherer in ihren Bedingungen ausdrücklich auf die Vermittlungskosten hin – das müssen sie tun, sonst können sie diese Kosten bilanzrechtlich nicht aktivieren. Wenn man aber für die Vermittlungstätigkeit gegenüber dem Kunden ein eigenständiges Entgelt erhebt und berechnet, dann müssen die Kunden auch erfahren, was die Tätigkeit des Vermittlers kostet. Spätestens beim Maklervertrieb ist diese Kostentransparenz absolut zwingend und selbstverständlich, denn der Makler ist nicht mehr Handelsvertreter des Versicherers, sondern Sachwalter des Kunden. Er ist also für den Kunden tätig und folglich verpflichtet, ihm zu sagen, was er kostet. Das ist eigentlich selbstverständlich.

Die Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt, ist, wieso die BaFin, die doch zur Wahrung der Belange der Versicherten nach § 81 VAG berufen ist, zu diesem Fragenkreis öffentlich nichts sagt. Sie müsste doch für Kostentransparenz so wie auch im Finanzdienstleistungsbereich eintreten, insbesondere auch deshalb, um den Wettbewerb auf den Versicherungsmärkten funktionsfähig zu machen. Erst dann nämlich, wenn die Kunden wissen, was Beratung und Vermittlung sie kosten, können sie überhaupt darüber nachdenken, bei wem es preiswerter ist, sich beraten zu lassen und welchen Betrag sie sparen könnten, wenn sie sich selbst kundig machen (z. B. über das Internet). Vor allem aber erfahren die Kunden erstmals, was eigentlich die Versicherung tatsächlich kostet und in vielen Fällen entsteht erst durch diese Information die Möglichkeit darüber nachzudenken, ob man nicht anstelle der mit den Kosten belasteten Bruttopolice besser nur eine Nettopolice kauft. Musterrechnungen zu Nettopolices zeigen, dass die Ablaufleistungen etwa in der Lebensversicherung zwischen 30 % und 50 % höher liegen können als bei der klassischen Bruttopolice. Es müsste doch im Interesse der BaFin sein, die Marktdurchdringung mit der Nettopolice zu verbessern, weil dies ganz im Sinne der Wahrung der Belange der Versicherten läge.

VIII. Prospekte einerseits – Allgemeine Bedingungen andererseits

Ganz zum Schluss noch eine absolute Grundfrage: Wir haben uns alle daran gewöhnt, dass es für Finanzprodukte ein Prospekt zu geben hat. Das Produkt wird nach bestimmten Kriterien vom Emittenten des Finanzproduktes erarbeitet und der BaFin zur Kohärenzprüfung vorgelegt. Die BaFin segnet nicht etwa das Produkt ab – sie sagt also nicht, ob das Produkt gut oder schlecht für den Anleger ist, sondern sie prüft nur, ob alle Kriterien, die das Prospektgesetz enthält, tatsächlich eingehalten sind. Die erste Frage lautet an dieser Stelle, ob es nicht sinnvoll wäre, der BaFin auch eine materielle Produktkontrolle aufzuerlegen, so dass die Anleger im Ergebnis wissen, ob es sich um ein risikoreiches oder um ein risikoarmes Produkt handelt. Die BaFin hat schon heute eine Querschnittsabteilung für den Bereich

der Risikomodellierung (Abt. Q RM). Es wäre also durchaus denkbar, dass in dieser Abteilung den Produkten, die zur Prospektprüfung vorgelegt werden, ein bestimmtes Risikomerkmahl hinzugefügt wird, aus dem der Anleger am Kapitalmarkt erkennen kann, ob es sich um ein eher risikoreiches oder ein risikoarmes Produkt handelt. Das könnte seine Anlageentscheidung erheblich vereinfachen.

Eine solche materielle Produktkontrolle ist bisher von der BaFin immer zurückgewiesen worden – meist unter Hinweis auf § 6 KWG. Wenn man aber in das Versicherungsrecht schaut, stellt man fest, dass dort die materielle Produktaufsicht seit mehr als 100 Jahren üblicher Standard ist, sodass sich die Frage stellt, wieso die BaFin eigentlich diese Grundkonzeption des Versicherungsaufsichtsrechtes nicht in das Bankaufsichtsrecht verlängern will. Die Frage stellt sich vor allem angesichts der großen Verluste auch bei Kleinanlegern durch die Finanzkrise und sie stellt sich natürlich auch bei Versicherungsverträgen, denn ca. 50 % der abgeschlossenen kapitalbildenden Lebensversicherungen werden vor Ablauf von 5 Jahren vorzeitig storniert. Risikowarnhinweise könnten also außerordentlich hilfreich sein.

Vergleichbare Risikowarnhinweise werden übrigens bei Finanzprodukten vom Gesetz bereits verlangt (§ 31 Abs. 4 WpHG). Danach muss dem Kunden gesagt werden, ob die aus dem Finanzprodukt erwachsenen Anlagerisiken für ihn finanziell tragbar sind. Obwohl diese Regelungen seit November 2007 in Kraft sind, macht die Praxis davon keinen Gebrauch. Statt der notwendigen Risikohinweise werden die Anleger in Klassen eingeteilt und müssen dann selbst entscheiden, ob sie eher konservativ oder eher chancenorientiert (also risikoreich) anlegen wollen. Wieso die BaFin gegenüber den Finanzdienstleistern nicht auf Einhaltung des § 31 Abs. 4 WpHG drängt und dafür sorgt, dass in Zukunft jeder Anleger erfährt, ob die Anlage in einem bestimmten Finanzprodukt für ihn finanziell tragbar ist, ist eine weitere Frage, die hier nur gestellt werden kann.

Ganz generell bleibt festzuhalten, dass für Finanzprodukte Wertpapierprospekte zu erarbeiten sind, bevor das Produkt in den Markt gegeben wird.

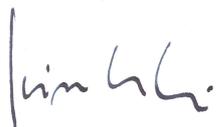
Bei Versicherungen ist alles ganz anders. Hier gibt es überhaupt keinen Prospekt, sondern stattdessen erarbeiten die Versicherungsunternehmen *Allgemeine Versicherungsbedingungen*. In diesen Allgemeinen Versicherungsbedingungen werden die gegenseitigen Rechte und Pflichten der Versicherer und der Versicherungsnehmer festgelegt. Die Versicherungsbedingungen sind oft sehr lang und fast nie verständlich und lesbar – das ist eine andere Problematik, die allerdings die BaFin interessieren müsste, denn sie ist nach § 81 VAG dazu aufgerufen, darüber nachzudenken und zu wachen, dass die Gesetze bei der Entwicklung der Versicherungsprodukte eingehalten werden. Zu den wichtigsten Rechtsvorschriften, um die es hier in diesem Zusammenhang gehen könnte, gehört das Transparenzgebot, also das Gebot, das Allgemeine Versicherungsbedingungen klar und verständlich sein müssen. Es gibt keinen einzigen Fall, in dem die BaFin jemals tätig geworden wäre, um die Transparenz der Versicherungsbedingungen zu verbessern oder auf den Prüfstand zu stellen. Stattdessen hat der BGH inzwischen in der Lebensversicherung in mehreren Urteilen geklärt, dass

die Abschlusskostenklauseln weitgehend intransparent waren und sind – das BVerfG hat zugestimmt. Auch dies ist eine Frage, die das Grundverständnis der BaFin berührt. Aber letztlich geht es noch etwas grundsätzlicher darum, wieso die BaFin eigentlich bei Finanzprodukten einen Prospekt für richtig und sinnvoll hält, während sie dies bei Versicherungsprodukten nicht tut. Dabei sind Versicherungsprodukte in vielen Fällen einem Finanzprodukt sehr ähnlich – das gilt insbesondere für die fondsgebundene Lebensversicherung. Die Grundfrage lautet, wieso wir auf der einen Seite Prospekte verlangen und auf der anderen Seite den Versicherern das Recht geben, Allgemeine Versicherungsbedingungen zu entwickeln – auf letztere schaut die BaFin heute gar nicht mehr. Das ist nach meiner Meinung ein grundlegender Wertungswiderspruch, über den man zumindest einmal diskutieren und nachdenken muss. Dies bedeutet noch nicht, dass das Ergebnis schon fest steht, es ist sehr wohl denkbar, dass man nicht unbedingt am Prospekterfordernis festhalten muss – es könnte also auch für Finanzprodukte sinnvoll sein, zu dem Konzept der Allgemeinen Bedingungen überzugehen – aber: für beide Bereiche müsste es ein einheitliches Konzept geben und für beide Bereiche müsste geklärt sein, ob und wie die BaFin auf die Produkte schaut – nach meiner Auffassung ist eine materielle Produktaufsicht geboten und zwar jeweils versehen mit einem Risikohinweis für den Anleger/Versicherungsnehmer, sodass dieser entscheiden kann, ob er in der Lage ist, die mit der Anlageentscheidung verbundenen Risiken auch finanziell wirklich tragen zu können.

Die hier angesprochenen Fragenkreise sind genereller und struktureller Natur. Sie verweisen auf das Selbstverständnis der BaFin als Aufsichtsbehörde im Bereich der Banken, Finanzdienstleister und Versicherungen. Die Frage, die sich stellt, ist, welches Selbstverständnis die BaFin hat, ob sie also neben der Finanzmarktaufsicht auch die Produktaufsicht realisieren kann und will. Die weitere Frage lautet, wie man beide Aufgaben sinnvoll angemessen und funktionsgerecht erfüllt und schließlich in die Gesetzgebungs- und Schutzdiskussionen eingreift, die sich aus nicht vorhersagbaren Gründen immer wieder stellen. Zur Zeit scheint es so, als wenn die BaFin noch auf der Suche nach ihrem eigenen Selbstverständnis ist – eine Tatsache, die allerdings aus der Perspektive der betroffenen Märkte und betroffenen Kunden außerordentlich problematisch ist, weil alle Beteiligten letztlich dadurch Nachteile haben.

Mit freundlichen Grüßen

Ihr,



Prof. Dr. Hans-Peter Schwintowski