



Sachstand

Situation der öffentlich-rechtlichen Versicherer in Deutschland

Situation der öffentlich-rechtlichen Versicherer in Deutschland

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 061/16
Abschluss der Arbeit: 20. Mai 2016
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Gesetzliche Regelungen zur Gemeinwohlorientierung der öffentlichen Versicherer	4
3.	Praktische Umsetzung der Gemeinwohlorientierung der öffentlichen Versicherer	6

1. Einleitung

Die Anfrage zielt auf eine Bestandsaufnahme der öffentlich-rechtlichen Versicherer in Deutschland ab. Dabei sollen insbesondere die gesetzlichen Regelungen und praktischen Umsetzungen der Gemeinwohlorientierung der öffentlichen Versicherer dargestellt werden.

2. Gesetzliche Regelungen zur Gemeinwohlorientierung der öffentlichen Versicherer

Mit der Umsetzung der „Dritten Schadenversicherungsrichtlinie“ der Europäischen Union zum 1. Juli 1994 wurden die Monopolrechte in der Gebäude-Feuerversicherung aufgehoben. Die in diesem Bereich tätigen öffentlichen Versicherer mussten sich fortan im freien Wettbewerb behaupten. Mit der Deregulierung einher ging eine Liberalisierung des Marktes und das Ausscheiden der Bundesländer als Träger des öffentlichen Versicherungswesens. Fortan übernahmen die regionalen Sparkassen- und Giroverbände sowie Sparkassen als Träger beziehungsweise Aktionäre die Gewährträgerschaft, womit die öffentlichen Versicherer Bestandteil der Sparkassenfinanzgruppe wurden. Der „Verband öffentlicher Versicherer“, zentrale Dachorganisation der elf öffentlichen Versicherungen, schreibt in der Verbandschronik, dass die öffentlichen Versicherer über die Eigentümerschaft der Sparkassen auch nach der Liberalisierung des Marktes dem öffentlichen Gedanken und den kommunalen Aufgaben verpflichtet geblieben seien. Gemeinsame Merkmale von Sparkassen und öffentlichen Versicherern seien die Arbeit nach dem Regionalprinzip und die Gemeinwohlorientierung.¹

Die Grundsätze der Versicherungstätigkeit öffentlich-rechtlicher Versicherungsanstalten sind in den jeweiligen landesrechtlichen Versicherungsgesetzen bzw. in den einzelnen für die Versicherer geltenden Satzungen festgehalten. Hinsichtlich der Gemeinwohlorientierung enthalten die Landesgesetze und Satzungen folgende Regelungen:

Das Gesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten des Freistaates Bayern legt in Art. 19 (2) fest, die Geschäfte „[...] nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen. Die Erzielung von Gewinn ist nicht Hauptzweck des Geschäftsbetriebs.“²

Das Gesetz über die öffentlich-rechtlichen Versicherungsunternehmen in Niedersachsen (NöVersG) hält in § 2 „Aufgaben und Geschäftsgrundsätze“ fest, dass die öffentlich-rechtlichen Versicherungsunternehmen „[...] das Versicherungsgeschäft nach kaufmännischen [...] Grundsätzen im Interesse ihrer Versicherungsnehmer und des gemeinen Nutzens; [...]“ betreiben sollen. Weiter heißt es, „die Erzielung von Gewinn ist nicht Hauptzweck ihres Geschäftsbetriebs.“³

1 Verband öffentlicher Versicherer: „Bewegende Eindrücke 100 Jahre Verband öffentlicher Versicherer“, Düsseldorf, 2011, im Internet unter: http://www.voev.de/web/export/sites/voev/resources/download_galerien/presse/VOEV_Chronik_WEB.pdf, abgerufen am 19. Mai 2016.

2 Gesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten des Freistaates Bayern vom 23. Juli 1994 (GVBl S. 603), zuletzt geändert durch § 1 Nr. 376 VO zur Anpassung des LandesR an die geltende Geschäftsverteilung vom 22. 07. 2014 (GVBl S. 286).

3 NöVersG (1994): Gesetz über die öffentlich-rechtlichen Versicherungsunternehmen in Niedersachsen vom 10. Januar 1994, in: Nds. GVBl. S. 5.

In der Satzung der „Provinzial NordWest Holding AG“ werden die Ziele der Unternehmung mit „der flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung mit Versicherungsschutz und der Aufrechterhaltung eines kundenorientierten, regional dezentralisierten ausgewogenen Marktes für Versicherungsprodukte“ beschrieben.⁴

Die gleichen Ziele werden für die Geschäftstätigkeit der „Provinzial Rheinland Lebensversicherung AG“ und die „Provinzial Versicherung AG“ in der Satzung der „Provinzial Rheinland Holding“ angegeben. Darüber hinaus heißt es in § 2 (6): „Die Geschäfte der Provinzial sind nach kaufmännischen Grundsätzen unter Berücksichtigung des Gemeinwohls zu führen. Die Erzielung von Gewinnen ist nicht Hauptzweck des Geschäftsbetrieb“.⁵

Nach eigener Darstellung sind die „Öffentlichen Versicherungen Sachsen-Anhalt“ und die „Öffentliche Versicherung Bremen“ satzungsgemäß ebenfalls dem Gemeinwohl verpflichtet.^{6 7}

Die sich ähnelnden Vorgaben der landes- und satzungsrechtlichen Regelungen lassen erkennen, dass die Gemeinwohlorientierung keine detaillierte Definition erfährt – nicht zuletzt deshalb, weil das Wort „Gemeinwohl“ in vielen Landesgesetzen und Satzungen nicht explizit niedergeschrieben ist. Die Regelungen machen zwar die Vorgabe, die öffentlichen Versicherungen nach kaufmännischen Prinzipien zu führen, wobei aber die Gewinnerzielung nicht den Hauptzweck der Unternehmungen darstellt. Durch diese regelmäßige Begrenzung oder den Ausschluss der Gewinnerzielungsabsicht wird den öffentlichen Versicherern die Bereitstellung eines preiswerten Angebots von Versicherungsschutz ermöglicht. Dies befähigt die öffentlichen Versicherer, obwohl sie normale Wettbewerbsteilnehmer an den Versicherungsmärkten sind, im öffentlichen Interesse bzw. im Gemeinwohlinteresse zu handeln. Die öffentlichen Versicherer sind – anders als die Sparkassen – jedoch nicht selbst auf die Wahrnehmung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet.⁸ Die Finanzwissenschaftler Breuer und Breuer sprechen in diesem Zusammenhang von einer gemäßigten Variante des Gemeinnützigkeitsprinzips.⁹

4 Satzung der „Provinzial NordWest Holding AG“ im Internet unter: <https://www.lwl.org/bi-lwl/vo020.asp?VOLFDNR=2643>, abgerufen am 19. Mai 2016.

5 Satzung der „Provinzial Rheinland Holding“ im Internet unter: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=7&ugl_nr=763&bes_id=5047&aufgehoben=N&menu=1&sg=#FN1, abgerufen am 19. Mai 2016.

6 ÖSA: Kurzporträt, im Internet unter: https://www.oesa.de/web/html/privat/ihre_oesa/kurzportraet/, abgerufen am 19. Mai 2016.

7 ÖVB: Die Öffentliche Versicherung Bremen: in der Region fest verankert, Pressemitteilung vom 30.08.2011, im Internet unter <https://www.oevb.de/web/html/privat/unternehmen/presse/30082001/index.html>, abgerufen am 19. Mai 2016.

8 Dreher, Meinrad: „Die Stellung öffentlicher Versicherungsunternehmen im Kartellvergaberecht“, in: Festschrift für Helmut Kollhoser, Karlsruhe 2004, Bd. I, S. 73 – 92.

9 Breuer, Claudia und Wolfgang Breuer: „Öffentliche versus privatwirtschaftliche Versicherer – Ein Effizienzvergleich auf Basis der Prinzipal-Agenten-Theorie.“, im Internet unter: <http://www.s-hochschule.de/uploads/189/docs/BrBr2004.pdf>, (Stand 24.6. 2004) (2005), abgerufen am 19. Mai 2016.

3. Praktische Umsetzung der Gemeinwohlorientierung der öffentlichen Versicherer

Die öffentlichen Versicherer kommen ihrer Gemeinwohlorientierung in vielschichtiger Art und Weise nach. Sie findet Gestalt in Form von gesellschaftlichem Engagement bis hin zur Ausschüttung von Gewinnen an die Kunden. Einen wesentlichen Beitrag leistet das umfangreiche Sponsoring durch die öffentlichen Versicherungen. Die verschiedenen Projekte sind vorwiegend in den Themenfeldern Bildung, ehrenamtliches Engagement, Kunst und Kultur, Sport sowie Umwelt angesiedelt. Neben finanziellen Zuwendungen engagieren sich die öffentlichen Versicherer auch durch geschäftsfeldnahe Aktivitäten. So übernimmt beispielsweise die „Provinzial Rheinland“ im Rahmen der Gemeinwohlorientierung die Versicherung für den Rosenmontagsumzug in Düsseldorf.¹⁰

Weiterhin sind alle elf öffentlichen Versicherer in der Absicherung des Ehrenamts engagiert. Da viele ehrenamtliche Tätigkeiten nicht unter den gesetzlichen Unfallschutz fallen, besteht häufig eine Absicherungslücke. Aus diesem Grund hat die SV Sparkassenversicherung in Kooperation mit dem Bundesland Hessen im Jahr 2003 eine Versicherungslösung entwickelt: Die Bundesländer schließen einen Rahmenvertrag mit den öffentlichen Versicherungen und übernehmen zu meist die Beiträge. Die Ehrenamtlichen müssen sich weder anmelden, noch eigene Beiträge leisten und genießen durch die Sammelverträge bei der Ausübung des Ehrenamts dennoch einen Unfallschutz. Die von der SV Sparkassenversicherung konzipierte Lösung wurde mittlerweile von allen Bundesländern übernommen und in vielen Fällen noch durch eine Haftpflichtversicherung ergänzt.^{11 12}

Darüber hinaus werden schwerpunktmäßig Institutionen und Projekte für (Katastrophen-)Schutz und Sicherheit sowie im Bereich der Schadenverhütung gefördert. Das starke Engagement in diesem Bereich geht nicht zuletzt auf die Historie der öffentlichen Versicherer zurück, deren Anfänge in der Feuerversicherung liegen. Infolgedessen besteht bis heute eine enge Verbindung zwischen den öffentlichen Versicherern und den Feuerwehren,¹³ die sich u.a. durch finanzielle Hilfen für die technische Ausrüstung und in der Förderung von Brandschutzmaßnahmen niederschlägt. Im Bereich der Schadenverhütung unterstützen die öffentlichen Versicherer innovative Techniken und haben in Kooperation mit Fraunhofer Fokus das Katastrophenwarnsystem KATWARN entwickelt.

10 Siehe dazu: <http://www.provinzial-newsroom.com/nachhaltigkeit/soziales-engagement/unternehmerisches-engagement/>, abgerufen am 18. Mai 2016.

11 Korbach, Stefan: „Ehrenamtliches Engagement muss geschützt sein.“, in: SV KOMPAKT 2013, SV Sparkassen-Versicherung, Stuttgart, 2013, S.20.

12 Initiative „für mich.für uns. für alle.“ und Verband öffentlicher Versicherer: „Sicher engagiert“, Berlin, 2011, im Internet unter: http://www.voev.de/web/export/sites/voev/resources/download_galerien/presse/Versicherungsschutz_im_Ehrenamt_2011.pdf, abgerufen am 20. Mai 2016.

13 Die SV Sparkassenversicherung hat die enge Verbindung auch in ihrer Satzung festgehalten, in der es heißt, dass die SV in ihrer Eigenschaft als Feuerversicherer im öffentlichen Interesse die Brandverhütung fördert und der Verbesserung des Feuerlöschwesens dient. Siehe dazu: https://www.sparkassenversicherung.de/content/privatkunden/die_sv/feuerwehr/, abgerufen am 18. Mai 2016.

Die „Provinzial Rheinland“ hat es sich beispielsweise zur Aufgabe gemacht, insbesondere jene Projekte zu unterstützen, die wegen fehlender öffentlicher Mittel nicht realisiert werden können. Im Zuge dessen hat der Versicherer in den vergangenen zehn Jahren mehr als 3,8 Millionen Euro an die Landesfeuerwehrverbände in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sowie an die Freiwilligen Feuerwehren gezahlt.¹⁴ Die „VGH Versicherungen“ wiederum unterstützen die Arbeit der Feuerwehr durch die Vergabe von zinsgünstigen Krediten für Kommunen, die beispielsweise zur Anschaffung neuer Einsatzfahrzeuge genutzt werden können.¹⁵ Die „Sparkassenversicherung Sachsen“ sponsert förderungswürdige private Aktivitäten im Bereich der Schadenverhütung beispielsweise indem Kunden der Versicherung Rauchmelder zum Vorzugspreis erhalten.¹⁶

Die „Versicherungskammer Bayern“, größter öffentlich-rechtlicher Versicherer, bietet zudem ein gemeinwohlorientiertes Versicherungsangebot: Als Dank und als Anerkennung der Leistung der Feuerwehrleute im Brandschutz und der Gefahrenabwehr gewährt der Versicherer, aktiven und ehemaligen Mitgliedern der Feuerwehren, 20% Nachlass auf den Beitrag zu den Versicherungen für das Wohngebäude und Versicherungen für den Hausrat.¹⁷

Auch die „Öffentlichen Versicherungen Sachsen-Anhalt“ bieten den ehrenamtlich engagierten Mitgliedern der Feuerwehr und des Katastrophenschutzes ein exklusives Produkt: In Kooperation mit dem Ministerium des Inneren Sachsen-Anhalt und dem Landesfeuerwehrverbandes entwickelte die Versicherung eine private Zusatzrente („Feuerwehr-Rente“), um das Engagement der Freiwilligen auch finanziell anerkennen zu können. Die Rentenansprüche werden durch Beitragszahlungen der Kommunen in einen Versicherungsvertrag begründet, den diese aufgrund eines Rahmenvertrages mit den „Öffentlichen Versicherungen Sachsen-Anhalt“ jeweils zugunsten des einzelnen Feuerwehrmitglieds abschließt. Die Beiträge können durch die Ehrenamtler noch aufgestockt werden. Die Versicherung kommt damit ihrem satzungsgemäßen Auftrag, die fachlichen und sozialen Belange der Feuerwehren zu unterstützen, nach.^{18 19}

Der Förderschwerpunkt der öffentlich-rechtlichen Versicherer liegt entsprechend des Regionalprinzips auf Projekten im Geschäftsgebiet der Regionalversicherer, wodurch eine enge Beziehung zur Region hergestellt werden soll.

- Ende der Bearbeitung -

14 Vgl. dazu Fußnote 10.

15 Siehe dazu: <https://www.vgh.de/web/html/privat/unternehmen/engagement/feuerwehr/weitere/>, abgerufen am 18. Mai 2016.

16 Siehe dazu: <http://www.sv-sachsen.de/web/html/privat/unternehmen/engagement/>, abgerufen am 18. Mai 2016.

17 Siehe dazu: <https://www.vkb.de/content/ueber-uns/soziales-engagement/sponsoring/feuerwehr/>, abgerufen am 18. Mai 2016.

18 Siehe dazu: <https://www.oesa.de/web/html/privat/versicherungen/vorsorge/feuerwehrrente/vereinbarung/index.html>, abgerufen am 20. Mai 2016.

19 Presseerklärung des Ministerium des Inneren Sachsen-Anhalt: Innenminister und ÖSA-Chef unterzeichnen Gemeinsame Erklärung zur Feuerwehrrente, Magdeburg, 26. Februar 2009, im Internet unter: https://www.oesa.de/web/export/sites/oesa/resources/download/galerien/feuerwehrrente/Presseerklaerung_Innenministerium_Feuerwehrrente.pdf, abgerufen am 20. Mai 2016.