

Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen

Rede Lothar Binding MdB, 11. Oktober 2007

Sehr geehrter Herr Präsident,
liebe Kolleginnen und Kollegen,
sehr verehrte Damen und Herren,

das Bundesverfassungsgericht hat in einem Urteil vom 26. Juli 2005 den § 14 des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) für verfassungswidrig erklärt. Mit der vorliegenden Novellierung des Versicherungsaufsichtsgesetzes kommen wir dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts nach, bis zum 31. Dezember 2007 eine verfassungsmäßige Neuregelung der Übertragung von Versicherungsbeständen zu erarbeiten.

Im Zuge der vorgelegten Novellierung der Versicherungsaufsicht unterziehen wir das Verhältnis der Aufsichtsbehörde zu den Versicherungsunternehmen einer kritischen Revision und weiteren Verbesserungen. Dabei passen wir es an Veränderungen internationaler Standards für die Finanzaufsicht an, insbesondere hinsichtlich des internen Risikomanagements der Unternehmen. Unsere Neuregelung sieht darüber hinaus vor, das Verfahren der Mindestüberschussbeteiligung der Versicherten in der Lebensversicherung im Interesse des Verbraucherschutzes zu vereinfachen.

Diese Klarstellungen liegen im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher, die auf klare Vorschriften für die Produkte der Versicherungswirtschaft, deren Vertrieb und Übertragung sehr großen Wert legen, um ihre privaten Vermögensverhältnisse eigenverantwortlich und mit hoher Rendite gestalten zu können.

Auch die Versicherungswirtschaft, die nach der Kreditwirtschaft das zweitgrößte Kapitalsammelbecken unserer Volkswirtschaft darstellt, braucht Klarheit hinsichtlich der aufsichtsrechtlichen Anforderungen an ihre Produkte. Klarheit und Kalkulierbarkeit in den Detailregelungen des Versicherungsvertrages können dazu beitragen, attraktive Produkte anzubieten und die starke Stellung der deutschen Versicherungswirtschaft im europäischen Wettbewerb zu verteidigen und auszubauen. Denn es kann im Wettbewerb mit anderen Unternehmen einen großen Vorteil darstellen, wenn man potentiellen Kunden klare Informationen über wichtige Rahmendaten eines Versicherungsvertragsverhältnisses geben kann, bspw. über Bestandsübertragungen, Prämienberechnung oder Überschussermittlungsverfahren.

Die vorliegende Novelle trägt mit den Neuregelungen zu Bestandsübertragungen und Überschussermittlungen zur Etablierung eines voll entwickelten Finanzdienstleistungsmarktes im europäischen Rechtsraum mit einem funktionierenden Aufsichtsregime und einem Höchstmaß an Rechtssicherheit für die Kundinnen und Kunden der Versicherungsunternehmen bei. Sie schließt dabei noch bestehende Regelungslücken in diesen Bereichen, wie wir dies schon im Bereich der Rückversicherung, beim Schutz der Versicherten im Falle von Unternehmenskrisen und für die Aufsicht über Versicherungs-Holdinggesellschaften getan haben.

Folgende Maßnahmen haben wir im Einzelnen vorgesehen, um unser Ziel der Wahrung der Belange der Versicherten und der Erfüllbarkeit der Verträge sicherzustellen:

- Das Bundesverfassungsgericht hat strenge Vorschriften vorgegeben, nach denen ein Versicherungsunternehmen einen Teil oder alle seiner Versicherungsverträge auf ein anderes Versicherungsunternehmen übertragen kann. Solche Bestandsübertragungen müssen durch die zuständige Aufsichtsbehörde BaFin genehmigt werden. Allein ausschlaggebendes Kriterium für eine Genehmigung war bislang die Frage, ob die finanzielle Sicherheit der Versicherungsverträge gewahrt blieb.

Dieses Kriterium entwickeln wir mit dem vorliegenden Entwurf weiter, indem wir die aufsichtsrechtliche Genehmigung der Bestandsübertragung nur dann erlauben, wenn die Belange der Versicherten in vollem Umfang gewahrt bleiben – ein wichtiger Beitrag zur Konkretisierung unseres Ziels des Verbraucherschutzes. Bei Versicherungsverträgen auf Gegenseitigkeit sichern wir beispielsweise im Falle einer Bestandsübertragung den Anspruch der Mitglieder auf Zahlung eines angemessenen Entgelts.

Soweit erforderlich, übertragen wir diese Maßstäbe auch auf andere Versicherungsverträge mit Überschussbeteiligung, bspw. die Altersrückstellung in der Krankenversicherung.

- Die Vermögenswerte, die durch die Prämienzahlungen der Versicherten entstanden sind und der Erwirtschaftung von Überschüssen dienen, müssen auch bei einem Übergang eines Versicherungsvertrages auf ein anderes Versicherungsunternehmen in gleichem Umfang erhalten bleiben. Diese gesetzliche Regelung der Überschussbeteiligung in der Lebensversicherung wird begleitet durch das Gesetz zur Reform des Versicherungsvertragsrechts, das wir am 5. Juli 2007 beschlossen haben.

Der Schutz der Verbraucher stand auch bei einem Aspekt im Vordergrund, den wir im Versicherungsvertragsgesetz im Sinne der Versicherten geregelt haben. Viele Versicherungsunternehmen hatten Prämienzahlung und Vertragsabschlusskosten – die sog. Zillmerung – sowie negative Erträge und Überschüsse verrechnet – zum Nachteil der Versicherungskunden, deren Prämienzahlungen sich dadurch reduzierten.

Die Vorschriften zur Ermittlung der Mindestüberschussbeteiligung regeln wir hingegen mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf neu. Im Laufe der Zeit ergaben sich Unterschiede in der Berechnung der Mindestüberschussbeteiligung für „regulierte“ Verträge, denen ein genehmigter sog. Technischer Geschäftsplan zugrunde liegt, und „deregulierte“ Verträgen. Dies führte dazu, dass einzelne Verträge zulasten anderer systematisch und einseitig mit Risiken anderer Verträge belastet werden. Diese unterschiedlichen Verfahren wollen wir vereinheitlichen.

Künftig können Verluste nur noch begrenzt mit Gewinnen verrechnet werden. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verfügt mit den von den Versicherungsunternehmen vorzulegenden Berichten über das geeignete Kontrollinstrument, um die Einhaltung dieser „Saldierungsbegrenzung“ seitens der Unternehmen zu überwachen. Wir versprechen uns davon eine deutliche Vereinfachung der bislang geltenden Regelungen der Berechnung der Mindestüberschussbeteiligung der Versicherten.

- Auch die international zu beobachtende Entwicklung von der regelbasierten hin zu einer stärker prinzipienbasierten Finanzaufsicht bilden wir mit der Novellierung des Versicherungsaufsichtsrechts ab. Dieser Übergang weg von einem regelgebundenen Aufsichtsregime erhöht auch in der Versicherungswirtschaft die Anforderungen an die Entscheidungsprozesse innerhalb der Unternehmen. Um eine ordnungsgemäße Geschäftsorganisation innerhalb der Unternehmen der Versicherungswirtschaft zu gewährleisten, sieht die Neuregelung die Entwicklung einer Risikostrategie sowie interne Steuerungs- und Kontrollsysteme einschließlich einer internen Revision vor. Dies gilt natürlich auch für Unternehmensgruppen, deren Risikomanagement Aufschluss darüber geben muss, wie sich die Verteilung der Risiken auf Gruppenebene darstellt.

Die interne Berichterstattung erlaubt eine Einschätzung des Risikos der Unternehmen, der Sensibilität des Unternehmens gegenüber Änderungen des Umfeldes sowie eine realistische Beurteilung der aus derartigen Änderungen erwachsenden neuen Risikosituation und ermöglicht so der Geschäftsleitung, gegebenenfalls eine Änderung der Geschäftspolitik oder andere geeignete Korrekturmaßnahmen, z. B. zur Risikominderung, einzuleiten.

Um eine praktikable Umsetzung zu ermöglichen und insbesondere kleinere Versicherungsunternehmen von bürokratischen Pflichten zu entlasten, gelten für Pensionskassen und kleinere Versicherungsvereine vereinfachte Kontrollanforderungen. Zudem eröffnen wir die Möglichkeit, sich von bestimmten Anforderungen, wie der Ausfertigung eines Risikoberichts, freustellen zu lassen, wenn der Aufwand für die betroffenen Unternehmen unverhältnismäßig groß wäre.

Vorteil einer Regelung zu diesem frühen Zeitpunkt ist es, dass damit die Versicherungswirtschaft Zeit erhält, sich auf die kommenden Aufsichtsstandards des europäischen *Solvency-II*-Regimes vorzubereiten. Damit machen wir einen weiteren Schritt zur Entwicklung und Vollendung eines europäischen Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen.

Wir hoffen, dass wir mit den vorgesehenen Neuerungen unsere Ziele der Neuregelung der Übertragung von Versicherungsbeständen, des internen Risikomanagements der Versicherungsunternehmen sowie der Mindestüberschussbeteiligung erreichen. Damit nutzen wir unsere aufsichtsrechtlichen Gestaltungsspielräume, um wirksame Sicherungsmaßnahmen zu ergreifen, die die Kunden der Versicherungsunternehmen schützen. In Gesprächen mit Bürgerinnen und Bürgern mache ich allerdings auch immer deutlich, dass staatliche Aufsichtsregelungen persönliche Verantwortlichkeit nur ergänzen, nicht aber ersetzen können.

Denn unsere Regelungen entheben sie nicht der Pflicht, im eigenen Interesse die Risikowahrscheinlichkeiten zu kalkulieren und zur Ordnung ihrer Vermögensverhältnisse die richtigen Versicherungsprodukte zu wählen. Wachsame Aufsichtsbehörden und kluges Risikomanagement seitens der Unternehmen bedeuten nicht, dass sich Risiken komplett ausschalten oder versicherungsrechtlich auffangen lassen. Ihnen und allen Bürgerinnen und Bürgern wünsche ich gute Entscheidungen, um das Verhältnis von Risiko und Chancen auch in Zukunft zu optimieren.

Lothar Binding
Berlin/ Heidelberg, den 11. Oktober 2007