

Rolf-Peter Hoenen

**Jahrestagung 2011 des
Deutschen Vereins für Versicherungswissenschaften e. V.**

Sicherungssysteme für Finanzdienstleistungsunternehmen im europäischen Vergleich

Praxisperspektive

Sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst möchte ich mich beim Deutschen Verein für Versicherungswissenschaften für die Einladung zu seiner Jahrestagung bedanken. Der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft begrüßt das Engagement des Vereins. Uns verbinden gemeinsame Forschungsprojekte. Aber auch der Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis ist wichtig für die Verbandsarbeit. Gerade bei aktuellen Fragestellungen ist die wissenschaftliche Begleitung und Grundlagenarbeit unverzichtbar. Deshalb erfreuen wir uns sowohl einer langjährigen geistigen als auch einer finanziellen Partnerschaft zwischen dem Verein und dem GDV.

Lassen Sie mich zunächst zwei Vorbemerkungen machen: Ich soll hier aus der Praxisperspektive über Sicherungssysteme im Finanzdienstleistungsbereich berichten. Jedoch haben wir mit Insolvenzen – Gott sei dank – keine großen Erfahrungen. Da gab es bisher einen Sachversicherer in den 50er Jahren, dann vor langer Zeit noch einen Spezialtransportversicherer und dann den Ihnen noch allen bekannten Fall der Mannheimer in 2003. Bei der jüngsten Insolvenz – dem Kfz-Versicherer INEAS – handelte es sich um ein niederländisches Versicherungsunternehmen.

Auch wäre ich ein schlechter Präsident unserer Branche, würde ich nicht die Gelegenheit ergreifen und unabhängig von dem mir gestellten Thema auch zu anderen drängenderen aktuellen Fragen Stellung nehmen. Hier denke ich natürlich an Solvency II. Deshalb habe ich die Agenda erweitert.

I. Sicherungssysteme i. w. S. – Plädoyer für einen effektiven präventiven Schutz

Diese möchte ich Ihnen jetzt vorstellen: Ich möchte über Solvenzsicherungssysteme im weiten und im engeren Sinne sprechen. Und ich fühle mich zu dieser Themenerweiterung dadurch legitimiert, dass mein Vorredner, Professor Gründl, diese Unterscheidung ebenfalls aus der wissenschaftlichen Perspektive getroffen hat.

Diese Erweiterung ist nach meiner Überzeugung sachlich richtig, denn Insolvenzschutz sollte nicht erst erfolgen, wenn das Kind schon in den Brunnen gefallen ist. Insolvenzschutz in diesem engen Sinne kann immer nur last resort – d. h. die letzte Auffanglö-

sung – sein. Mindestens ebenso wichtig ist ein effektiver präventiver Schutz. Damit darf ich mich im ersten Teil auch eingehend mit unserem derzeit größten Sorgenkind befassen: Solvency II.

1. Effizientes Aufsichtsregime

Lassen Sie mich noch einmal sagen: Insolvenzen von Versicherungsunternehmen in Deutschland gab es nur ganz vereinzelt. Die Branche hat auch die Finanzkrise gut überstanden. Eine der wichtigen Ursachen dafür ist, dass wir ein insgesamt gutes und effizientes Aufsichtsregime haben. Dies gilt sowohl für die materiellrechtlichen Bestimmungen als auch für die Arbeit der BaFin.

Nun stehen wir vor neuen Herausforderungen und einer neuen Ausgangslage. EIOPA löst CEIOPS als europäische Aufsichtsbehörde ab. Der Start ist erfolgt. Wir sind nicht ganz glücklich mit der fehlenden deutschen Präsenz in den Leitungsgremien. Außerdem sehen wir es als problematisch an, dass jedes Land die gleiche Stimme hat. Das bedeutet im Klartext, dass es künftig Entscheidungen geben wird, die erhebliche Auswirkungen auch auf den Finanzplatz Deutschland haben, ohne hinreichenden Einfluss eines der größten Märkte.

Aber das ist jetzt so wie es ist – jetzt muss es an die Arbeit gehen.

1.1 Europäische und nationale Aufsicht

Eine vorrangige Aufgabe der neuen EU-Versicherungsaufsichtsbehörde in Frankfurt ist sicherzustellen, dass das europäische Aufsichtsrecht einheitlich in den Mitgliedstaaten angewendet wird. Die Finanzmarktkrise hat gezeigt, dass gerade in Krisen die Zusammenarbeit und der Informationsfluss zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden verbessert werden muss. Im Konfliktfall müssen verbindliche, schnelle Entscheidungen getroffen werden. Das sind die Kernaussagen und darauf sollte EIOPA sich konzentrieren.

Deshalb warne ich auch vor Vorschlägen aus dem Kreise von Verbraucherschützern und Europaabgeordneten, die gerne ein allumfassendes europäisches Insolvenzversicherungssystem bei EIOPA ansiedeln möchten.

Besonders wichtig scheint mir auch, dass es EIOPA gelingen muss, die nationalen Aufseher zu einem konstruktiven Miteinander zu bringen. Die einheitliche Anwendung europäischen Aufsichtsrechts ist die große Herausforderung! Wir brauchen ein level playing field innerhalb der verschiedenen Aufsichtshoheiten. Die Aufsichtsarbitrage muss, so weit dies irgend geht, eliminiert werden.

Die tägliche Arbeit – und dabei bleibt es auch nach der europäischen Aufsichtsreform – muss weiterhin durch die nationale Aufsicht geleistet werden. Wichtig bei allen Reformüberlegungen auf nationaler Ebene ist, dass die nationalen Strukturen zu den eu-

ropäischen passen. Ich bin froh, dass die Bundesregierung nunmehr beabsichtigt, an der Drei-Säulen-Struktur festzuhalten und die Versicherungsaufsicht bei der BaFin zu belassen. Entscheidend ist, dass die BaFin durch eine entsprechende Personalausstattung quantitativ wie qualitativ für die wichtigen Aufgaben, die vor ihr liegen, gerüstet ist. Gerade bei Solvency II ist spezieller Sachverstand gefragt, der nicht in unbeschränkter Zahl zur Verfügung steht. Daher müssen berufliche Chancen und Vergütungssysteme bei der Aufsicht verbessert werden.

Damit ist das Stichwort Solvency gefallen und wir sind beim Kernthema eines präventiven Insolvenzschutzes.

1.2 Solvency II

Dieses bereitet uns aktuell ziemliche Bauchschmerzen. Damit Sie mich nicht falsch verstehen: Für ein modernes Risk Management ist Solvency II im Kern ein guter und richtiger Ansatz. Das unterstützen wir! Ich wiederhole das immer und ausdrücklich. In der derzeitigen konkreten Ausgestaltung sind die Vorschläge für ein modernes europäisches Versicherungsaufsichtsrecht jedoch noch in vielen Bereichen zu kompliziert, zu komplex und führen zu realitätsfernen Ergebnissen.

Deshalb gibt es bei Solvency II dringenden Nachbesserungsbedarf. Daran ändern auch nichts die guten Ergebnisse des jüngsten Solvency II-Testlaufs, QIS 5, den EIOPA vor ein paar Tagen veröffentlicht hat. So erfreulich die gute Eigenkapitalausstattung der deutschen Unternehmen einerseits ist, so wenig dürfen die Ergebnisse darüber hinwegtäuschen, dass es weiterhin wichtige Großbaustellen im vorgeschlagenen Regelwerk gibt.

In Reaktion auf die Finanzmarktkrise haben die europäischen Aufseher den künftigen Anforderungen jedoch einen völlig neuen Dreh gegeben. Heute sehen wir uns Vorschlägen gegenüber, die weit über das beherrschbare Maß hinausgehen und sogar Teile des bisherigen Versicherungsgeschäfts infrage stellen. Das ist keine Regulierung mit Augenmaß.

Und leider bedeutet die nunmehr bereits fünfte durchgeführte Auswirkungsstudie mitnichten, dass man schon beim Feinschliff ist. Vielmehr haben die Ergebnisse unsere Befürchtungen bestätigt. QIS 5 war keine gelungene Generalprobe. Nun sagen Theaterleute, dass auf eine misslungene Generalprobe stets eine gelungene Premiere folgt. Aber es ist definitiv noch viel Arbeit bis zur Premiere zu leisten.

Das Problem ist nur: Die Zeit wird knapp. Wir haben lange mit Beharrlichkeit und viel Geduld für unsere Positionen geworben. Aber bei den vielen offenen Fragen und der existenziellen Bedeutung für die Unternehmen habe ich Verständnis, wenn viele unserer Mitglieder ihre Geduld sehr strapaziert sehen.

Ich will an einigen Beispielen zeigen, wo der Schuh besonders drückt:

a) Proportionalitätsprinzip

Ich sagte schon, dass Solvency II zu kompliziert und komplex geworden ist. Diese Komplexität der Anforderungen steht in keinem Verhältnis mehr zu ihrem Nutzen.

Dabei sieht die Richtlinie explizit ein Prinzip der proportionalen Anwendung von Solvency II vor: Sie erlaubt beispielsweise kleinen und mittelgroßen Versicherern – die in der Regel ein weniger komplexes Geschäftsmodell haben – weniger und seltener zu berichten. Dafür hatten wir uns seinerzeit eingesetzt.

Leider wird das Proportionalitätsprinzip bisher nur mangelhaft angewendet. Niemand verlangt, dass das Konzept und die Anwendungsformulare von Solvency II auf den berühmten Bierdeckel passen. Aber wir dürfen die Unternehmen auch nicht überfordern, insbesondere nicht die kleinen und mittleren.

b) Maßvolle Berichtspflichten

Ähnliches gilt für die Berichtspflichten. Natürlich müssen die Unternehmen die relevanten Daten der Aufsicht melden. Aber auch hier muss es vernünftige Grenzen geben. Auch hier brauchen wir Vereinfachungen!

c) Parameter zur Risikobewertung

Zum Dritten sind meines Erachtens viele der vorgesehenen Parameter zur Risikobewertung in der derzeitigen Form noch ungeeignet. Solvency II soll ja dazu führen, dass sich die Kapitalausstattung der Unternehmen an den eingegangenen Risiken orientiert. Wer ein hohes Risiko eingeht, muss auch viel Kapital zur Absicherung vorhalten und umgekehrt. Das ist auch ein richtiger Ansatz.

Die Frage ist nur, was wird als wie riskant eingestuft. Die Aufseher halten es da offenbar mit Benjamin Franklin, der gesagt hat:

„Nichts ist sicher außer dem Tod und den Steuern.“

Da also alles, aber auch alles, unsicher und risikoreich ist, muss auch für alles viel, am besten sehr viel, Kapital vorgehalten werden. Aus Angst, Risiken zu unterschätzen – eine Folge der Finanzmarktkrise – werden diese zum Teil massiv überschätzt. Für die Absicherung einer zehnjährigen Anleihe der Bonitätsnote „AA“ muss z. B. bei QIS 5 viermal mehr Kapital vorgehalten werden als noch bei QIS 4.

Das Ergebnis für den Kunden wäre: Die Produkte werden unnötig teuer.

Zudem setzen die Regeln nach meiner Ansicht klare Anreize, in kurzfristige Anlagen zu investieren und langfristige zu meiden. Das würde nun jeder Erfahrung aus der Finanz-

Krise zuwiderlaufen. Gerade dank unserer langfristigen Anlagen sind wir doch sicher durch die Krise gekommen.

Die Parameter, nach denen die eingegangenen Risiken bewertet werden, müssen deshalb dringend überarbeitet werden, um Versicherungsprodukte nicht unnötig zu verteuern und Fehlanreize bei der Kapitalanlage zu beseitigen.

d) Zinsstrukturkurve / problematische Methode zur Bewertung langfristiger Verpflichtungen

Schließlich gibt es unter Solvency II bislang keine geeignete Methode zur Bewertung langfristiger Verpflichtungen in der Lebensversicherung. Die bislang vorgesehenen Regelungen zu der hier einschlägigen sogenannten Zinsstrukturkurve sind nicht sachgerecht. Ich weiß, das klingt technisch. Aber das ist keine technische Frage. Das ist für die deutsche Lebensversicherung eine ganz entscheidende, wahrscheinlich sogar **die** entscheidende Frage bei Solvency II.

Die bei Solvency II für die Modellierung vorgeschlagenen Annahmen langfristiger Garantien – und die zentrale Annahme dabei ist die Zinsstrukturkurve – sind nun so ausgestaltet, dass zweierlei deutlich geworden ist:

Erstens haben die Annahmen dazu geführt, dass Lebensversicherer innerhalb nur weniger Tage und Wochen mit starken Schwankungen in ihrem Kapitalbedarf konfrontiert sind, obwohl sich in diesem Zeitraum ihre Finanzstabilität nicht verändert hat. Dasselbe Modell, welches gestern noch errechnet hat, dass sie kurz vor der Insolvenz stehen, sagt ihnen zwei Wochen später, dass ihr Unternehmen überkapitalisiert ist. Auf einer solchen Basis, mit solchen Hebelwirkungen in dem Modell, lässt sich ein Unternehmen nicht sinnvoll steuern. Und übrigens auch nicht sinnvoll beaufsichtigen.

Außerdem werden Garantieverprechen extrem teuer. Denn Lebensversicherer müssten für ihre Garantieprodukte deutlich mehr Eigenmittel vorhalten als angemessen ist.

Die Lebensversicherung würde damit erheblich unattraktiver, weil viel teurer. Kunden würden auf weniger streng beaufsichtigte Anbieter wie Pensionsfonds oder auf unsicherere Anlagen wie Aktienfonds ausweichen. Damit hätte man im Ergebnis das Gegenteil von dem erreicht, was man erreichen will: Die private Altersvorsorge würde unsicherer, nicht sicherer werden. Die konkreten Folgen einer solchen Politik kann jeder selbst in den USA begutachten. Eine „Amerikanisierung“ der Altersvorsorge – das sollte nun wahrlich nicht die Perspektive für Deutschland sein. Deshalb brauchen wir hier vernünftige Berechnungsmodelle, die das millionenfach und über Jahrzehnte bewährte Produkt Lebensversicherung nicht in Frage stellen.

Jetzt haben Sie ein paar zentrale Baustellen von Solvency II gehört. An denen muss in diesem Jahr zügig weitergearbeitet werden. Wir können uns nicht darauf verlassen, dass die notwendigen Änderungen erst während der jetzt vorgesehenen Übergangsfrist umgesetzt werden. Denn es geht nicht um Kosmetik.

Damit das Projekt ein Erfolg wird, sind jetzt wesentliche Nachbesserungen und nicht nur ein späteres Feintuning notwendig.

2. Risikomanagement im Unternehmen

Nochmal: Solvency II ist für eine risiko- und ökonomisch orientierte Unternehmenssteuerung der richtige Ansatz.

- Dies sollte aber nicht nur als Aufsichtsmodell zur Insolvenzvermeidung aufgefasst werden.
- Auch für eine verantwortungsbewusste Unternehmenssteuerung ist das immer bessere Erkennen von Risiken des Geschäfts und deren Beherrschung Verpflichtung eines jeden Verantwortlichen.
- Wir reden über Insolvenzvermeidung. Der Ansatz sollte dann aber aus Unternehmenssicht nicht bloß sein: Wie kann ich beim Eintritt eines 200-Jahres-Ereignisses ordnungsgemäß abgewickelt werden? Das ist der Aufsichtsansatz. Die Frage kann doch nur sein, wie stelle ich mich finanziell auf, damit ich dieses 200-Jahres-Ereignis aus so überstehe, dass ich weiter erfolgreich am Markt operieren kann.

Hier ist durchaus der Begriff Nachhaltigkeit angemessen. Wir haben ein Geschäftsmodell, das auf Langfristigkeit ausgerichtet ist. Vertrauen der Kunden in die dauernde Erfüllung unserer Verpflichtungen ist unser Kapital.

Deshalb müssen wir Risikotragfähigkeit und Risikobeherrschung in unseren Unternehmen zur Chefsache machen. Vielleicht ist das auf dem Wege zu Solvency II in den letzten Jahren noch nicht überall so deutlich geschehen.

II. Solvenzsicherungssysteme i. e. S.: Anforderungen an ein Insolvenzsicherungssystem mit Augenmaß.

Nach dem bisher Gesagten dürfte es eigentlich nicht mehr zu Insolvenzen kommen. Und wenn sie doch am Horizont drohen – müsste man Versicherer nicht um jeden Preis vorher auffangen? Wäre der Image- und Vertrauensverlust, der für unser Geschäftsmodell so entscheidend ist, nicht für uns zu fatal? Wäre deshalb nicht eine Übernahme um jeden Preis eine Branchenaufgabe?

Nun, diese Fragen sind ernstlich diskutiert worden.

Ich meine allerdings, dass in einer Marktwirtschaft auch ein Versicherer, der es nicht mehr schafft, aus dem Markt ausscheiden können muss. Da aber das Vertrauens- und Reputationsthema für uns in der Tat unendlich wichtig ist, muss es Schutzsysteme für die Konsumenten geben.

Lassen Sie mich deshalb nun zu den Sicherungssystemen im engeren Sinne – der Insolvenzsicherung – kommen.

Die EU-Kommission hat hierzu ihr Weißbuch in politisch geschickter Weise als Antwort zur Vermeidung künftiger Finanzmarktkrisen verpackt. Das Thema beschäftigt uns aber schon seit mehr als zehn Jahren. Im Vorfeld gab es eine Reihe von Studien und Vorüberlegungen.

Die öffentliche Konsultation der Verbände zum Weißbuch der Kommission ist im November 2010 abgeschlossen worden. Die EU-Kommission arbeitet nun an einem Richtlinienentwurf, den wir spätestens für Ende der zweiten Jahreshälfte 2011 erwarten.

1. Errichtung auf nationaler Grundlage

Bereits bei der politischen Weichenstellung haben wir zwei wichtige Punkte abhaken können, die immer wieder in der politischen Diskussion waren: Nach den Plänen der Kommission wird es weder ein europaweites Insolvenzversicherungssystem geben, noch ist nach dem jetzigen Stand eine gegenseitige Einstandspflicht für nationale Sicherungssysteme vorgesehen. Wir wollen keinen Einheitsbrei, sondern klare Verantwortlichkeiten. Gute Aufsicht muss sich lohnen. Die Aufseher müssen ein eigenes Interesse daran haben, ihre Arbeit in ihrem Zuständigkeitsbereich gut zu machen und im Zweifel auch dafür geradestehen. Und hierzu passt am besten das Herkunftslandprinzip, d. h. die Einheit von Aufsichtsregime, Insolvenzrecht, Steuerrecht, Vertragsrecht und nationalem Sicherungsfonds.

2. Spartengetrennte Systeme

Wichtig ist zudem, dass auch bei der weiteren Ausgestaltung die unterschiedlichen Versicherungssparten nicht in einen Topf geworfen werden. Mit anderen Worten: Ein „One Size Fits All“-Ansatz wäre nicht sachgerecht. Wir wollen lieber passgenaue Sicherungssysteme als die pauschale Einheitslösung.

Wird ein **Lebensversicherer** zahlungsunfähig, müssen der **gesamte Bestand** zu 100 % übernommen und die Verträge fortgeführt werden. Das kennen wir von Protektor im Fall der Mannheimer Versicherung. Die Versicherungswirtschaft hatte sich im Bereich der Lebensversicherung damals bei der Gründung von Protektor im Jahre 2002 **bewusst für ein Bestandsübertragungssystem** entschieden. Denn mit dem Verweis auf einen Neuabschluss bei einem anderen Versicherer wäre den Kunden nicht geholfen. Allein die bloße Alterung bewirkt hier, dass ein betroffener Verbraucher niemals zu denselben oder gar nur ähnlichen Bedingungen den gleichen Versicherungsschutz erlangen kann.

Wie sieht es allerdings im **Schaden-/Unfallbereich** aus? Anders als im Lebensbereich passt hier besser ein **Entschädigungssystem**, da eine Anschlussdeckung relativ problemlos zu erhalten ist. Es kann auch nicht Aufgabe eines Sicherungssystems sein, die gezahlten Prämien zurückzuerstatten. Die Verträge enden ja einen Monat nach Insolvenzeröffnung.

Schutzwürdig sind alleine die Verbraucher, deren Schäden beim Eintritt der Insolvenz noch nicht reguliert worden sind. Wichtig ist auch, dass in allen Sparten der Schaden-/Unfallversicherung nur ein kleiner Teil aller Schäden tatsächlich existenzbedrohend ist. Dies zeigen bereits die Schadendurchschnitte, die z. B. in der Privaten Haftpflichtversicherung weniger als 500 EUR betragen oder in der Wohngebäudeversicherung knapp 2.000 EUR. Weniger als 2 % aller Schäden in der Privaten Haftpflichtversicherung weisen einen Schadenaufwand über 2.500 EUR auf, davon hatten in 2008 nur 164 Stück (0,1 %) einen Aufwand, der größer war als 100.000 Euro. Die Aufgabe eines Sicherungssystems kann es nur sein, ausschließlich größere Schäden abzusichern.

Diese Zahlen – ich habe nur wenige hier präsentiert – bestärken mich persönlich weiterhin in der Überzeugung, dass im Schaden-/Unfallbereich eigentlich ein Insolvenzversicherungssystem nicht zwangsläufig notwendig ist. Die im Falle einer Insolvenz wirklich kritischen Fälle könnte man sicher auch pragmatisch durch ad-hoc-Maßnahmen lösen. Hinzu kommt, dass Forderungen aus Versicherungsverträgen in der Insolvenz weitreichend gegenüber sonstigen Forderungen privilegiert werden. Vor diesem Hintergrund ist der Schutzbedarf für den Betroffenen im Schaden-/Unfallversicherungsbereich grundsätzlich ein geringerer als im Lebens- oder Krankenversicherungsbereich.

Die politische Entscheidung ist aber anders gefallen. Als Verband müssen wir den politischen Realitäten in Berlin und Brüssel ins Auge sehen und sie akzeptieren, sonst koppeln wir uns von der Diskussion und damit jeglicher Einflussnahmemöglichkeit ab. Wir beteiligen uns deshalb konstruktiv an der europäischen Diskussion zur künftigen Ausgestaltung von Sicherungssystemen in Europa. Dabei ist es unser primäres Anliegen, dass wir unsere bewährten nationalen Schutzsysteme so weit wie möglich erhalten können und dass es spartenspezifische Unterschiede gibt, die sich in der Gestaltung der nationalen Sicherungssysteme widerspiegeln müssen. Nach Beschäftigung mit dem Weißbuch der Kommission habe ich gute Hoffnung, dass wir dieses Ziel erreichen können.

Nach Abschluss der Konsultation möchte ich noch einmal die Punkte festhalten, die zwischen Kommission und Industrie mittlerweile unstreitig sind:

- **Einführung nationaler Insolvenzversicherungssysteme** (sog. IGS) in Europa durch Vorgabe von europäischen Mindestkriterien (Mindestharmonisierung)
- **IGS für Leben und Schaden.** In der Krankenversicherung bestehen gute Chancen, dass wegen der Besonderheiten des deutschen Sozial- und Krankenversicherungssystems die substitutive Krankenversicherung vom Anwendungsbereich der künftigen IGS-Richtlinie ausgenommen werden wird.
- **IGS als ultima ratio / Auffangnetz**
- **Herkunftslandprinzip**
- **Sowohl Bestandsfortführungs- und Entschädigungslösungen sind zulässig.** Das war uns – wie schon gesagt – besonders wichtig.

3. Geschützter Adressatenkreis

Meine Damen und Herren,

ich will jetzt noch auf einige Detailprobleme eingehen. Da ist zunächst die Frage, wer soll denn vom Schutzsystem profitieren?

Erforderlich ist eine Insolvenzversicherung als **Schutz vor existentiellen Risiken für Verbraucher**. Die Kommission sieht ihr Weißbuch als eine Maßnahme zur Verbesserung des **Verbraucherschutzes**. Angesichts dieses Zieles ist es konsequent, den Kreis der Anspruchsberechtigten auf Verbraucher zu beschränken. Wir wenden uns gegen die Einbeziehung von anderen Anspruchsberechtigten wie zum Beispiel kleine Unternehmen. Wir teilen die Einschätzung von EIOPA, dass zumindest bei großen Unternehmen keine Notwendigkeit besteht, diese in ein Sicherungssystem einzubeziehen. Sie haben ausreichend Kapazitäten und Know-how, um die notwendigen Informationen selbst zu beschaffen und ihr Handeln danach auszurichten.

Bei kleineren und auch mittleren Unternehmen will EIOPA es den Mitgliedstaaten überlassen, diese gegebenenfalls in den Schutzbereich einzubeziehen. Hier stellt sich allerdings ein praktisches Abgrenzungsproblem: Wie soll eine sinnvolle Abgrenzung zu großen Unternehmen erfolgen? Alle bisherigen Definitionsversuche sind nicht überzeugend.

Als einen Kompromiss vorgeschlagen haben wir die Einführung von Bereichsausnahmen. Das Prinzip gibt es auch in der Richtlinie zur Einlagensicherung für Banken. So sind bei den dargestellten Sparten typischerweise keine Verbraucher als Versicherungsnehmer beteiligt.

4. Finanzierung des Insolvenzversicherungssystems

Ein großes Diskussionspotenzial gibt es natürlich bei der Frage, wie ein solches künftiges Sicherungssystem finanziert werden soll. Auch hier muss der Grundsatz gelten: Kein „One-size-fits-all“-Ansatz. Zielausstattung und Beitragserhebung müssen – ganz im Sinne von Solvency II – auch an das Insolvenzrisiko des jeweiligen nationalen Marktes sowie des betreffenden Versicherers geknüpft werden und die spartenspezifischen Besonderheiten beachten.

4.1 Zeitpunkt der Finanzierung und finanzielle Zielausstattung

Lassen Sie mich zunächst auf den Zeitpunkt der Finanzierung eingehen. Zur Auswahl stehen zwei Ansätze: die Finanzierung ex post, also im Nachhinein, wenn die Insolvenz bereits von der Aufsicht festgestellt worden ist. Und die ex ante-Finanzierung, bei der im Vorhinein Beiträge erhoben werden. Die Kommission hat große Sympathie für die ex ante-Finanzierung.

Beide Systeme haben Vor- und Nachteile: Darauf hat bereits Prof. Gründl ausführlich hingewiesen. Lassen Sie mich die aus Praxissicht wichtigsten Punkte noch einmal zusammenfassen.

Eine **ex post-Finanzierung** hat den Vorteil, dass sie dem Markt weniger Liquidität entzieht. Auch das Problem einer Zwischenanlage der eingesammelten Mittel und hoher Verwaltungskosten würde so vermieden. Zugegeben: Sie macht es schwierig, die am wenigsten nachhaltig wirtschaftenden Marktteilnehmer zu einer Kostentragung heranzuziehen, die ihrem erhöhten Risiko entspricht.

Dieses Problem einer Beitragsgestaltung zum Sicherungssystem, die dem Insolvenzrisiko des betreffenden Versicherers entspricht, lässt sich bei einer **ex ante-Finanzierung** überzeugender lösen. Eine solche Finanzierung entzieht allerdings Liquidität, was Kosten und Prämien steigen lässt. Hier muss also genau abgewogen werden, um die vorgenannten Faktoren angemessen bei der Ausgestaltung des Sicherungssystems einzubeziehen.

Was ist nun insbesondere im Bereich der **allgemeinen Schadenversicherung** zu beachten, wo wir bislang noch **kein** Insolvenzschutzsystem haben? Hier ist es nicht notwendig, dass die benötigten Beträge sofort zur Verfügung stehen. Häufig ist der Sachverhalt erst genauer aufzuklären. Auch gibt es, etwa im Bereich der Haftpflichtversicherung, Fälle von Spätschäden mit erheblichem zeitlichen Nachlauf. Wir versuchen derzeit noch, die Kommission davon zu überzeugen, dass aufgrund der geringen Insolvenzwahrscheinlichkeit im Schadenbereich eine reine ex post-Finanzierung ausreicht.

In jedem Fall werden wir für eine **Differenzierung zwischen Soforthilfe und endgültiger Schadenregulierung** eintreten. Damit lassen sich die Kosten im Schadenbereich minimieren, weil das benötigte Kapital nicht von Anfang an in voller Höhe zur Verfügung stehen muss, sondern zu unterschiedlichen Zeitpunkten abgerufen werden kann.

Zur Vervollständigung möchte ich die bereits vorhandenen Finanzierungsformen in Deutschland kurz noch mal in Erinnerung rufen:

In der **Lebensversicherung** haben wir bereits heute ein Mischsystem: Protektor wird durch Beiträge finanziert, die von den angeschlossenen Unternehmen zu leisten sind und die Verwaltungskosten, sonstige Kosten sowie Fehlbeträge der zu sanierenden Versicherungsbestände abdecken sollen (vgl. § 129 Abs. 1 VAG). Wichtig ist, dass die Beiträge sicherungsvermögensfähig sind. Somit wird eine doppelte Kapitalbereitstellung verhindert.

Auch in der **Verkehrsofferhilfe**, die im Fall der Insolvenz eines **Kraftfahrtversicherers** die Begleichung der Haftpflichtansprüche übernimmt, gibt es eine ex ante-Finanzierung in Form von Vorschusszahlungen. Beschränkt ist die Leistungspflicht pro Kalenderjahr auf 0,5 % des Gesamtprämieinkommens der KH-Versicherung des vorangegangenen Kalenderjahres.

In der **Privaten Krankenversicherung** hingegen gibt es keine Vorfinanzierung. Hier können alleine anlassbezogene Sonderbeiträge in Höhe von maximal 2 Promille der versicherungstechnischen Netto-Rückstellungen erhoben werden (§ 129 Abs. 5a VAG). Aber auch hier sollen sich die Beiträge grundsätzlich an der Risikoexposition der betroffenen Unternehmen orientieren (§ 129 Abs. 6 VAG).

Fassen wir also für die Diskussion zusammen: Wichtig ist, dass spartenspezifische Besonderheiten beachtet werden, und – kommt es zu einer europäischen Vorgabe einer ex ante-Finanzierung in Kombination mit einer Nachschusspflicht – der bereitgestellte Betrag als **Eigenmittel unter Solvency II anerkannt** wird. Andernfalls droht eine doppelte Belastung der Versicherer: Erstens durch die Vorgaben von Solvency II und zweitens durch die Finanzierung von Sicherungssystemen. Hier ist Augenmaß besonders wichtig.

Stichwort „Augenmaß“: Die Überlegungen zum Umfang der risikogerechten Beitragserhebung stehen noch am Anfang. Die EU-Kommission schlägt zwar bereits ganz konkret vor, 1,2 % der Bruttoprämien der Versicherungsunternehmen – gerechnet auf 10 Jahre – für die Beitragserhebung zugrunde zu legen. Fest steht zudem, dass die von der Kommission verwendeten QIS 4-Zahlen nicht mehr aktuell sind. Darauf hat schon EIOPA hingewiesen. Sehr zweifelhaft ist darüber hinaus, ob die neueren QIS 5-Zahlen angesichts der hohen Volatilität wirklich die richtige Grundlage für die Berechnungen sind.

Aus Praxissicht ist uns wichtig, dass die Märkte nicht über einen Kamm geschoren werden. Es gibt sicher Unterschiede in der Insolvenzwahrscheinlichkeit des griechischen, spanischen und deutschen Marktes.

Wir werden zudem auch noch diskutieren müssen, ob die Bruttobeitragseinnahmen wirklich der richtige Bezugspunkt für die Beitragserhebung sind. Wie bereits gesagt, Protektor etwa knüpft an die versicherungstechnischen Netto-Rückstellungen an.

4.2 Beitragserhebung mit risikobasierten Elementen

Eine oft diskutierte Frage ist auch: Soll die Beitragsbemessung risikobasierte Elemente enthalten? Nun, dies hat den Vorteil, dass gut reservierte und kapitalisierte Unternehmen mit geringeren Beiträgen zum Sicherungssystem belohnt werden. Hingegen würden solche Unternehmen mehr einzahlen müssen, die risikofreudiger am Markt auftreten. Zu aggressives Verhalten würde dann weniger lohnen. Ich glaube, dass solche Steuerungsanreize insgesamt zu einer Verringerung des Insolvenzrisikos beitragen können.

Wir müssen bei der Entwicklung der Sicherungssysteme auch darauf achten, dass das Moral Hazard-Risiko des Verbrauchers selbst vermindert wird. Es darf nicht der oft gehörte Grundsatz gelten, der Verbraucher müsse in allen Dingen des täglichen Lebens behütet und geschützt werden. Eine maßvolle Beteiligung des Versicherungsnehmers am Schaden kann ein Anreiz für den Verbraucher sein, bei der Auswahl des Versiche-

ers nicht nur auf die (möglichst geringe) Prämienhöhe bzw. die Rendite, sondern auch auf die Bonität des Versicherers zu achten.

Ein Instrument, wie ein solches Ziel erreicht werden kann, ist die maßvolle Beteiligung des Verbrauchers am Schaden durch Selbstbehalte etwa in Höhe von 10 % des Schadens. Zur Sicherstellung der Finanzierbarkeit müssen wir auch über untere Bagatellgrenzen sprechen, die die Vielzahl von Kleinstschäden ausschließen. Aufgabe von Insolvenzsicherungen ist es zu verhindern, dass der Verbraucher durch die Insolvenz seines Versicherers selbst ruiniert wird. Vor diesem Hintergrund halte ich eine Bagatellgrenze im Schadenbereich von 2.500 Euro für eine gute Diskussionsgrundlage.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang aber auch, dass der Verbraucher bessere Informationen zu Unternehmen und Produkten bekommt. Wir müssen uns fragen, ob wir in Punkto Transparenz hier nicht noch besser werden können. Produktrankings sollten nicht nur auf den Preis achten.

Der Verbraucher muss noch intensiver über alle diese Fragen informiert und aufgeklärt werden.

III. Fazit

Meine Damen und Herren,

Lassen Sie mich hier den Versuch eines Resümees machen: Sicherungssysteme können nur ein last resort sein. Sie dürfen nicht als Feuerlöscher für Versäumnisse eingesetzt werden, die vorher bei der Aufsicht gemacht worden sind. Es kommt in erster Linie auf ein gut funktionierendes Präventivsystem an, das die richtigen Anreize für Versicherer, Aufsichtsbehörden und Verbraucher setzt. Das Aufsichtssystem muss so ausgestaltet sein, dass der Sicherungsfall möglichst gar nicht erst eintritt. Wir streiten hier für tragfähige Lösungen, die eine Regulierung mit Augenmaß gewährleisten.

Der Wettbewerb darf andererseits durch eine zu starke Regulierung nicht zu sehr eingeschränkt werden. Wir treten deshalb für eine Stärkung von Eigenverantwortung in einer sozialen Marktwirtschaft ein. Wir stehen auch dazu, dass durch den Wettbewerb in einer sozialen Marktwirtschaft das eine oder andere Unternehmen den Kürzeren ziehen könnte. Was wir hingegen nicht wollen, ist, dass Unternehmen aus dem Markt reguliert werden. Das gilt auch für Sicherungssysteme. Hier muss ebenfalls mit Augenmaß vorgegangen werden.

Das heißt im Klartext: Es darf keinen „One-size-fits-all“-Ansatz geben. Wo es geboten und aus Verbraucherschutzgründen auch notwendig ist, müssen Bestände fortgeführt werden können. Im Übrigen ist Entschädigung zu leisten. Die Finanzierung darf nicht starr nach dem ex ante-Prinzip erfolgen und Beiträge sollten risikobasiert sein. Die Begrenzung des Kreises der Anspruchsberechtigten ist schließlich unerlässlich, um die Finanzierbarkeit eines Sicherungssystems zu gewährleisten.

Die geplante Regulierung der Ausgestaltung von Sicherungssystemen darf nur eine Mindestharmonisierung darstellen. Sie sollte Möglichkeiten offenlassen, vorhandene nationale Systeme zu erhalten und – wo dies notwendig ist – weiterzuentwickeln.

Aber mein größter Wunsch ist, dass wir Solvency so gut hinkriegen und dass wir so verantwortungsbewusst am Markt operieren, dass meine heutigen Überlegungen gerade niemals ihre Praxistauglichkeit unter Beweis stellen müssen.

Vielen Dank.