

Änderungsvorschläge für das Versicherungs-Sanierungs-Abwicklungs-und-Aufsichtsänderungs-Gesetz (VSAAG)

1. Finanzierung Sicherungsfonds in der Lebensversicherung

Hintergrund

Aktuell gibt es bei der Finanzierung des Sicherungsfonds in der Lebensversicherung einen fairen Ausgleich zwischen allen Kundengruppen. Dieser wird durch das VSAAG-E ohne sachliche Begründung ausgehebelt.

Bisherige Rechtslage

- Die Lebensversicherer sind verpflichtet, laufende Jahresbeiträge an den Sicherungsfonds zu leisten. Diese betragen insgesamt für alle Lebensversicherer bis zu **1 Promille** der versicherungstechnischen Netto-Rückstellungen (= aktuell rd. 1,2 Mrd. EUR). Dieser Betrag steht dem Sicherungsfonds vollständig zur Verfügung. Dies ist eine in Europa in dieser Höhe bisher einmalige Vorfinanzierung für Sicherungsfälle.
- Sollte es zu einem Sicherungsfall kommen, kann, soweit erforderlich, pro Jahr und pro Sicherungsfall zusätzlich **ein** Sonderbeitrag bis zur Höhe von 1 Promille der versicherungstechnischen Netto-Rückstellungen erhoben werden.
- Reicht dies nicht aus, um die Fortführung der Versicherungsverträge zu gewährleisten, setzt die Aufsichtsbehörde die Verpflichtungen aus den Verträgen des notleidenden Lebensversicherers um **maximal 5 %** der vertraglich garantierten Leistungen herab.
- Sofern auch danach eine Fortführung der Verträge nicht gewährleistet ist, haben sich die Lebensversicherer in einer Selbstverpflichtungserklärung verpflichtet, dem Sicherungsfonds pro Jahr und pro Fall bis zu **zwei** weitere **Sonderbeiträge** (= 2 Promille der versicherungstechnischen Netto-Rückstellungen) zur Verfügung zu stellen.

Damit sind neben den im Voraus zu zahlenden Jahresbeiträgen maximal 3 Sonderbeiträge pro Jahr und Fall von den Versicherern zu zahlen. 1 Sonderbeitrag ist dabei zuerst zu zahlen, die 2 weiteren erst nach der Herabsetzung der Ansprüche der Kunden des notleidenden Unternehmens. Als absolute Höchstgrenze für alle Zahlungen (Jahres- und Sonderbeiträge) sieht die Selbstverpflichtungserklärung **1 Prozent** der versicherungstechnischen Netto-Rückstellungen vor.

Neue Rechtslage

- Die vertraglich garantierten Leistungen der Kunden des notleidenden Unternehmens werden erst dann um maximal 5 % herabgesetzt, wenn die (kompletten) Mittel des Sicherungsfonds zur Fortführung der Verträge nicht ausreichen, § 222h Abs. 1 und 2 VAG-E.

- Gleichzeitig werden die jährlichen gesetzlichen Sonderbeiträge zum Sicherungsfonds von aktuell maximal 3 Promille auf **6 Promille** erhöht, gem. § 226 Abs. 5 Nr. 1 VAG-E. Eine Begrenzung pro Fall und eine absolute Höchstgrenze sind nicht vorgesehen. Es ist nur eine Verordnungsermächtigung für weitere Begrenzungen vorgesehen. Mit dieser Neuregelung soll im Übrigen die Selbstverpflichtungserklärung entfallen.

Auswirkungen der neuen Rechtslage und Kritikpunkte

- Anders als bisher würde die Herabsetzung der garantierten Ansprüche der Kunden des in Schieflage geratenen Versicherers erst dann erfolgen, wenn das Gesamtvolumen aus Jahresbeiträgen und nun 6 Sonderbeiträgen ausgeschöpft ist (rd. 8,4 Mrd. jährlich.).
- Die Versicherungsnehmer des in Schieflage geratenen Unternehmens würden damit deutlich bessergestellt werden als die Kunden aller anderen deutschen Lebensversicherer. Denn diese Kunden würden durch eine reduzierte Überschussbeteiligung die Kosten der Sanierung eines notleidenden Bestands im wesentlich größeren Umfang als bisher tragen müssen.
- Zur Erläuterung: Die Zahlung der Sonderbeiträge würde die Überschüsse der Unternehmen schmälern, die nach den Vorgaben der Mindestzuführungsverordnung zu 90 % den Kunden (und nicht etwa den Aktionären) zustehen.
- Diese veränderte Lastenverteilung ist schon alleine deswegen nicht gerechtfertigt, weil die übrigen Versicherungsnehmer und ihre Lebensversicherer überhaupt nichts mit dem in Schieflage geratenen Unternehmen oder seiner finanziellen Situation zu tun haben.

Der Begründung des Entwurfs kann keine Rechtfertigung für dieses Vorgehen entnommen werden. Die Änderung der Haftstrecke ist auch nicht aufgrund der Umsetzung der IRRD im Entwurf des Gesetzes zur Sanierung und Abwicklung von Versicherungsunternehmen (VSAG-E) erforderlich. Die IRRD enthält keine Vorgaben dazu, wie die finanziellen Lasten aus der Erhebung der Mittel des Sicherungsfonds zwischen den Unternehmen bzw. ihren Versicherungsnehmern zu verteilen sind. Das ist die Entscheidung des BMF, der im Interesse der Aufrechterhaltung einer fairen und verursachungsgerechten Lastenverteilung nicht gefolgt werden kann.

Außerdem könnte die Neuregelung zu Ansteckungseffekten führen, zumindest aber die Finanzierung weiterer Sicherungsfälle gefährden. Das Vermögen des Sicherungsfonds (=Jahresbeiträge) ist immer wieder aufzufüllen. Zudem sind nach der bisherigen Regelung die Sonderbeiträge von bis zu 6 Promille, soweit erforderlich, jährlich wieder erneut zu zahlen. Es besteht daher die Gefahr, hierdurch systemische Konsequenzen auszulösen. Die Sonderbeiträge in dieser Höhe stehen in einem bedenklichen Verhältnis zum Eigenkapital: 6 Promille entsprechen knapp einem Drittel des handelsrechtlichen Eigenkapitals aller Lebensversicherungsunternehmen.

In der Beschlussempfehlung für die Sitzung des Bundesrates am 12. Juni 2026 ist daher zurecht die Frage gestellt, ob die Neuregelung der Sonderbeiträge nicht zu einer Erhöhung der Zahlungsverpflichtungen führt (Bundesrat-Drucksache 253/1/26).

Es sollte daher die ursprüngliche Haftungsstrecke wiederhergestellt werden. Außerdem sollten die bisherigen Begrenzungen für die Sonderbeiträge (3 pro Jahr und Sicherungsfall und die absolute Höchstgrenze von 1 % der versicherungstechnischen Netto-Rückstellungen) weiter gelten und wegen der Bedeutung im Gesetz selbst geregelt werden.

2. Abwicklungsfonds

Hintergrund

Der im neuen VSAG-E für den Fall der Abwicklung vorgesehene Abwicklungsfonds geht über eine IRRD-Mindestumsetzung hinaus und stellt in der aktuellen Fassung ein Goldplating dar.

Bisherige Rechtslage

- Bisher existiert ein entsprechender Abwicklungsfonds nicht. Es bestehen nur die hiermit nicht zu verwechselnden Sicherungsfonds in der Lebens- und Krankenversicherung und zukünftig auch in der Schaden-/Unfallversicherung. Diese sind im VAG geregelt, nicht im VSAG-E.

Neue Rechtslage

- Das VSAG-E sieht für die Umsetzung einer **einzigen** IRRD-Vorschrift zu Finanzierungsmechanismen (Art. 81 IRRD) einen gesonderten Teil 8 mit **31 (!) Einzelvorschriften** vor. Kernelement ist die Errichtung eines **Abwicklungsfonds**.
- Dieser soll dem Ausgleich von möglichen Schlechterstellungen von Anteilseignern, Versicherungsnehmern, Begünstigten, Anspruchsberechtigten und anderen Gläubigern durch die Abwicklung gegenüber einem regulären Insolvenzverfahren („No creditor worse off – NCWO“) dienen.
- Zusätzlich soll der Abwicklungsfonds auch für die **Finanzierung der Anwendung von Abwicklungsmaßnahmen** herangezogen werden können. Zu diesem Zweck soll u. a. auf die Mittel der Sicherungsfonds zurückgriffen werden können. Reichen die Mittel nicht aus, ist eine **spartenübergreifende Beitragserhebung** möglich.
- Eine Begrenzung der Beiträge sieht der Gesetzentwurf nicht vor. Es ist lediglich eine Ermächtigung für eine Verordnung vorgesehen, durch die u. a. eine Obergrenze für die Zahlungen pro Kalenderjahr geregelt werden kann, aber nicht für eine absolute Höchstgrenze.

Auswirkungen der neuen Rechtslage und Kritikpunkte

- Tatsächlich reicht zur Minimalumsetzung gemäß Art. 81 IRRD eine Entschädigung der Gläubiger bei einer Schlechterstellung durch die Abwicklung im Vergleich zu einem Insolvenzverfahren aus, d. h. für das oben genannte NCWO-Szenario. **Zusätzlich** erfasst die deutsche Umsetzung die Abwicklungsfinanzierung und geht damit über eine Minimalumsetzung hinaus.
- Die Regelungen gehen aber nicht nur über eine Minimalumsetzung hinaus, sie stellen zusätzlich noch ein **Goldplating** dar: Die Mitgliedstaaten können gem. Art. 81 IRRD zwar unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit vorsehen, die Finanzierungsmechanismen auch zur Deckung **anderer Kosten** zu nutzen. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Finanzierung von Abwicklungsmaßnahmen geht weit über eine solche bloße Kostenübernahme hinaus, weil sie insbesondere auch **mögliche Unterdeckungen** des Versicherungsbestandes ausgleichen soll. In der Beschlussempfehlung für die Sitzung des Bundesrates am 12. Juni 2026 ist dies unter Ziffer. 2 ebenfalls aufgegriffen und mit einer entsprechenden Prüfbitte verbunden worden (Bundesrat-Drucksache 253/1/26).
- Die Notwendigkeit eines Abwicklungsfonds kann auch nicht mit den Abwicklungszielen Finanzstabilität und dem Schutz der öffentlichen Haushalte gerechtfertigt werden. Im Gegenteil: Durch die Bereitstellung von Finanzmitteln in nicht begrenzter Höhe steigt das Risiko, dass es zu weiteren Sicherungsfällen und damit zu einer systemischen Krise mit weiterreichenden Konsequenzen auch für die Bürger kommt.
- Die vorgesehene Finanzierung des Abwicklungsfonds widerspricht dem **Grundsatz der Spartentrennung**. Spartentrennung heißt, dass die Lebens-, Kranken- sowie Schaden- und Unfallversicherungen in jeweils eigenständigen Unternehmen betrieben werden müssen. Die Leistungsfähigkeit einer Sparte soll nicht durch besondere Risiken einer anderen Sparte gefährdet werden. Dies wird im VSAG-E missachtet. De facto könnten die Regelungen z. B. dazu führen, dass Kunden in der Lebensversicherung oder in der Privaten Krankenversicherung mittelbar für Verluste etwa in der Wohngebäudeversicherung aufkommen müssten. In der Beschlussempfehlung für die Sitzung des Bundesrates vom 12. Juni 2026 wird unter Ziffer. 3 hierauf ebenfalls hingewiesen. Dies ist mit einer entsprechenden Prüfbitte im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der Spartentrennung verbunden worden (Bundesrat-Drucksache 253/1/26).

Um die Umsetzung auf eine Minimalumsetzung zurückzuführen, wäre die komplette Streichung der Regelungen zum Abwicklungsfonds erforderlich, d. h. die Streichung des kompletten Teil 8 des VSAAG-E. Zusätzlich wäre eine redaktionelle Überarbeitung des Gesetzes wegen Folgeänderungen erforderlich. Stattdessen müsste für eine solche Minimalumsetzung eine Umlageregelung für potenzielle Abfindungsansprüche von Gläubigern geregelt werden. Damit käme es auch nicht zu einem Goldplating.

Gemäß Gesetzentwurf soll ein Kernelement des Abwicklungsfonds die mögliche Einforderung zusätzlicher finanzieller Mittel sein, die über die für die Sicherungsfonds bereits erhobenen (Sonder-) Beiträge hinausgehen. Dies führt zu den beschriebenen Gefahren für die

Finanzstabilität und damit auch für die Kunden der Versicherungsunternehmen. Um den Gesetzentwurf an dieser Stelle zurückzuführen, sollten zumindest die Beiträge der Unternehmen zum Abwicklungsfonds nur die Kompensation möglicher Ausgleichsansprüche der Gläubiger (NCWO-Szenario, siehe oben) erfassen bzw. hierauf gedeckelt werden.

3. Prüfpflicht der Solvabilitätsübersicht für kleine und nicht komplexe Unternehmen (SNCU)

Hintergrund

Die überarbeitete Solvency-II-Richtlinie führt ein neues Rahmenwerk für Proportionalität ein. Ein Bestandteil davon ist die Klassifikation von Versicherungsunternehmen als „kleine und nicht komplexe Unternehmen“ (SNCU) auf Grundlage objektiver, risikoorientierter Kriterien. Diese SNCUs sind von einem klar definierten Katalog von Anforderungen gemäß Solvency II befreit. Während dieser Katalog weitgehend verbindlich von der Richtlinie vorgegeben wird, besteht hinsichtlich der Befreiung der SNCU von der Prüfpflicht der Solvabilitätsübersicht im Bericht über Solvabilität und Finanzlage (SFCR) ein Mitgliedsstaaten-Wahlrecht.

Bisherige Rechtslage

Die Definition der SNCU wird erst mit der Umsetzung der überarbeiteten Solvency-II-Richtlinie im VAG neu eingeführt. Insofern ist bisher auch keine Befreiung von der Prüfpflicht für SNCU möglich.

Neue Rechtslage

Der Regierungsentwurf des VSAAG zur Umsetzung der überarbeiteten Solvency-II-Richtlinie im VAG sieht keine Befreiung der SNCU von der Prüfpflicht der Solvabilitätsübersicht im Bericht über Solvabilität und Finanzlage (SFCR) vor. Damit ist eine nationale Verschärfung zulasten kleinerer Unternehmen vorgesehen. Dies steht im klaren Widerspruch zu den Zielen, Proportionalität zu stärken und Bürokratie abzubauen

Auswirkungen der neuen Rechtslage und Kritikpunkte

Zur Begründung für diese nationale Übererfüllung wird im Regierungsentwurf zum VSAAG auf Seite 466 ausgeführt, dass die Solvabilitätsübersicht eine entscheidende Basis für die aufsichtliche Bewertung der finanziellen Lage und die Erfüllung aufsichtsrechtlicher Anforderungen ist. Es wird darauf verwiesen, dass insbesondere bei kleineren Versicherungen die finanziellen und personellen Kapazitäten eine Herausforderung bei der Umsetzung der Solvency-II-Vorgaben darstellen können. Daher wird die externe Prüfung als erforderlich angesehen, um etwaige materielle Fehler aufdecken zu können. Dabei wird jedoch nicht berücksichtigt, dass gerade für SNCU die externe Prüfung eine zusätzliche Belastung, insbesondere der personellen Ressourcen, darstellt. Auch ohne externe Prüfung verwenden die Unternehmen größte Sorgfalt auf die korrekte Erfüllung der Offenlegungs- und Berichtsanforderungen. Zudem erhält die BaFin zeitgleich mit der Solvabilitätsübersicht im SFCR auch das umfassendere jährliche Berichtsformat, was Basis für die Beaufsichtigung sein sollte. Die Überprüfung der Einhaltung aufsichtsrechtlicher Anforderungen gehört zum

Kernauftrag der BaFin. Insofern wird durch die externe Prüfung der Solvabilitätsübersicht auch keine Entlastung der Aufsichtsbehörden bewirkt. Daher erscheint es nicht angemessen, SNCU einer externen Prüfung der Solvabilitätsübersicht zu unterwerfen, die diese Unternehmen besonders belastet, ohne Erfordernis auf Basis der Solvency-II-Richtlinie.

Im Ergebnis wird durch die fehlende Befreiung für SNCU von der Prüfpflicht der Solvabilitätsübersicht der Entlastungseffekt der Proportionalitätsmaßnahmen spürbar geschmälert. So liegt der marktweite jährliche Entlastungseffekt für SNCU laut dem Regierungsentwurf zum VSAAG bei lediglich ca. 1 Mio. EUR und fällt damit sehr bescheiden aus. Es wird deshalb angeregt, die auf europäischer Ebene angelegte Befreiung von der Prüfpflicht der Solvabilitätsübersicht für SNCU im VSAAG umzusetzen.