

Wettbewerb und Regulierung auf Versicherungsmärkten*

Von Harald Eggerstedt

Es wird dargestellt, wie bisher die staatliche Regulierung der Versicherungswirtschaft und deren Ausnahme vom Kartellverbot begründet wurden. Dem wird eine, die Funktion des Wettbewerbs betonende theoretische Alternative gegenübergestellt. Es folgt eine Analyse der Regulierungspraxis in bezug auf Preise und Produktgestaltung. Mögliche Ursachen der Überregulierung werden genannt. Der Beitrag schließt mit einem Reformvorschlag.

1. Wachsende Kritik an Wettbewerbsbeschränkungen

Die Versicherungswirtschaft ist in der Bundesrepublik Deutschland Gegenstand tiefgreifender sektorspezifischer Interventionen des Staates. Eine staatliche Aufsichtsbehörde, das Bundesaufsichtsamt für Versicherungswesen (BAV), greift sowohl in die Produkt- als auch in die Preispolitik der Versicherungsunternehmen ein. Über ihre Verbände stimmen die Versicherer ihr Verhalten vielfach recht weitgehend ab. Die Kartellbehörde kann, da die Versicherungswirtschaft vom Kartellverbot ausgenommen ist (Ausnahmebereich gemäß § 102 GWB), nur dann hiergegen vorgehen, wenn sie vorher ein Einvernehmen mit dem BAV erreicht hat. Das BAV jedoch bedient sich bei seiner Aufsichtspraxis in hohem Maße der Zuarbeit durch die Versichererverbände. Infolge dieser Konstellation ist die Kartellaufsicht im Versicherungssektor weitgehend ausgeschaltet. Es erstaunt etwas, daß die Verdrängung des Wettbewerbs durch Regulierung und Kooperation in der privaten Versicherungswirtschaft bisher so wenig Anlaß zu wirtschaftswissenschaftlichen und politischen Diskussionen gegeben hat. Erst allmählich wird das Versicherungswesen in die Deregulierungsdebatte einbezogen.

Vor allem auf drei Ebenen sind neuerdings bestehende Wettbewerbsbeschränkungen ins Kreuzfeuer der Kritik geraten: Die deutschen staatlichen Regelungen und Verbandsabsprachen stehen einerseits mit der europäischen Dienstleistungsfreiheit und andererseits mit dem europäischen Wettbewerbsrecht in Konflikt. Schließlich wird zunehmend bezweifelt, daß

* Der Autor schuldet einem anonymen Referee Dank für kritische Anmerkungen, die zu einer Überarbeitung des Textes geführt haben. Er möchte besonders auch den Mitarbeitern vom Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz und vom Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel danken, die durch ihre Diskussionsbereitschaft zu manchen Verbesserungen beigetragen haben.

überhaupt Branchenspezifika existieren, die eine wettbewerbspolitische Ausnahmebehandlung rechtfertigen.

– Die EG-Kommission hat vor dem Europäischen Gerichtshof gegen die Bundesrepublik Deutschland (wie auch gegen Frankreich, Irland und Dänemark) Klage erhoben, weil sie nach Auffassung der Kommission die aus den Römischen Verträgen resultierende Pflicht nicht befolge¹, Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs zu beseitigen. Der Paragraph 144 a des deutschen Versicherungsaufsichtsgesetzes verbietet die Versicherung eines inländischen Risikos bei einer in der Bundesrepublik nicht zugelassenen ausländischen Versicherungsgesellschaft. Selbst die Vermittlung eines grenzüberschreitenden Vertrages durch einen Versicherungsmakler ist unter Strafe gestellt. Zweiter Klagegrund ist die unzureichende Transformation einer europäischen Richtlinie über die Mitversicherung (Konsortialversicherung): In der Bundesrepublik ist die Versicherung eines deutschen Risikos im Wege der grenzüberschreitenden Mitversicherung nur erlaubt, wenn der führende Versicherer (Konsortialführer) im Inland zugelassen ist. Diese gegen den Gedanken des Gemeinsamen Marktes verstoßenden Vorschriften haben vor allem den Zweck, das deutsche Aufsichtssystem als solches vor einer Unterhöhlung zu bewahren. In der Bundesrepublik sind nämlich alle gegenüber dem breiten Publikum verwendeten Allgemeinen Versicherungsbedingungen (AVB) genehmigungsbedürftig. Das BAV genehmigt aber in der Regel nur einheitliche AVB je Versicherungssparte. Es könnte dem inländischen Versicherer nicht verwehrt werden, was bei freiem grenzüberschreitenden Vertragsabschluß für den ausländischen Versicherer selbstverständlich wäre, nämlich daß er seine eigenen AVB verwendet.

– Die EG-Kommission hat den Verband der Sachversicherer gerügt, der mittels einer Prämienempfehlung bewirkt hat, daß in der industriellen Feuerversicherung Beitragsanhebungen um 10 bis 30 % vorgenommen wurden². Die EG-Kommission sah das europäische Wettbewerbsrecht tangiert, da auch niedergelassene ausländische Versicherer zu Prämienanhebungen veranlaßt werden sollten. Der Verband der Sachversicherer hat daraufhin vor dem Europäischen Gerichtshof Klage gegen die Kommission erhoben. Er will eine EG-kartellrechtliche Sonderregelung für die Versicherungswirtschaft erwirken. Seine Auffassung ist, daß das EG-Kartellrecht solange nicht auf die Branche anzuwenden sei, wie es nicht mit den nationalen Zielen der Versicherungsaufsicht abgestimmt sei.

– Die Kritik an Wettbewerbsbeschränkungen in der Versicherungswirtschaft nimmt auch innerhalb der Bundesrepublik zu. Insbesondere aus dem Kartellamt sind Unmutsverlautbarungen über die von der Fachaufsicht

¹ *Europäischer Gerichtshof* (1984).

² *Europäische Gemeinschaften* (1985), 20 - 31.

gedeckten Abstimmungsstrategien der Versicherer und ihrer Verbände zu vernehmen. Die enge Kooperation in der Versicherungswirtschaft wird oft damit begründet, daß der notwendige Risikoausgleich nur durch gemeinsame Prämienberechnungen zu erreichen sei. Die Zentralisierung der Konditionen- und Preispolitik bei den Verbänden hält aber viele kostengünstig wirtschaftende Versicherer am Markt³. Das BAV handelt kaum im Sinne der Versicherungsnehmer, wenn es durch Wettbewerbsbeschränkungen den Bestand jedes einzelnen Versicherers zu erhalten versucht. Die Kosten dieser Politik werden der Öffentlichkeit zunehmend bewußt.

2. Traditionelle Regulierungsbegründungen

Das gegenwärtige System der Aufsicht und Regulierung der Versicherungswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland baut auf der Annahme eines grundlegenden Zielkonflikts zwischen Wettbewerb und Sicherheit auf⁴. Die volle Verwirklichung des Wettbewerbsprinzips in allen Bereichen des Versicherungswesens würde nach dieser Auffassung zur Folge haben, daß die Versicherungswirtschaft nur noch eingeschränkt „Sicherheit“ produzieren könnte. Ruinöse Wettbewerbsprozesse, Versicherungskonkurse, eine völlige Unübersichtlichkeit der Märkte und eine massive Benachteiligung der schwächeren Versicherungsnehmer würden dazu führen, daß die mit einem funktionsfähigen Versicherungswesen verbundenen politischen Ziele verfehlt würden. Wegen dieser Dilemmasituation müsse der Wettbewerb auf konkrete, vorher bestimmte Bereiche verwiesen und im übrigen durch staatliche Intervention und verbandliche Kooperation ersetzt werden. Diese Annahme einer grundsätzlichen Antinomie von Wettbewerb und Sicherheit findet sich z.B. bei dem einflußreichen Versicherungswissenschaftler *Braeß*. Er bezeichnet es als Aufgabe der Aufsicht über das Versicherungswesen, die Versicherten vor monopolistischer Ausbeutung durch einzelne Versicherungsunternehmen zu schützen sowie andererseits den Wettbewerb in den Grenzen zu halten, die wiederum durch die „Belange der Versicherten“ gezogen sind. Ziel sei es, „so viel an Wettbewerb lebendig zu halten, wie unter Wahrung der Sicherheit möglich ist“⁵.

– Die Gefahr monopolistischer Ausbeutung wird vor allem von dem „Gesetz der großen Zahl“ her abgeleitet. Die Produktion von Versicherungsschutz ist um so sicherer, je größer die Anzahl der Risiken ist, die zum

³ Kartellamtsdirektor Siegfried Klaue hat wiederholt erklärt, daß von einer effizienten Marktversorgung nicht gesprochen werden könne, wenn eine große Anzahl von Versicherungsunternehmen „für ihr Handeln auf Dauer von Verbandsmacht und Wettbewerbsbeschränkungen abhängig ist“. Vgl. *Klaue* (1976), 273.

⁴ Vgl. z.B. *Harbauer* u. a. (1978), 273 - 280.

⁵ *Braeß* (1968), 30.

gegenseitigen Ausgleich im Bestand des Versicherungsunternehmens gepoolt werden. Mit der Anzahl der übernommenen Risiken vermindern sich die Schwankungen der Gesamt-Schadensaufwendungen und erhöht sich der Erfahrungsschatz des Unternehmens, wodurch relativ exakte Bedarfspremien ermittelt werden können. Diese dem Versicherungsprinzip innewohnenden Skaleneffekte lassen einerseits starke Konzentrationstendenzen und andererseits eine starke Kooperationsneigung erwarten. Die Regulierung sollte daher zur Verhinderung von Monopolrenten beitragen.

– Die zweite Zielrichtung der staatlichen Intervention ist diejenige, den Wettbewerb so zu begrenzen, daß die Belange der Versicherten nicht gefährdet werden. Darunter wird vor allem verstanden, daß Konkursverfahren vermieden werden sollen und daß gewisse Formen des Wettbewerbs (z.B. Wettbewerb mit Versicherungsbedingungen) zu unterbinden sind. Das läßt sich nur erreichen, wenn der Versicherungswirtschaft innerhalb der marktwirtschaftlichen Ordnung eine Sonderstellung eingeräumt wird und Wettbewerbsbeschränkungen nicht grundsätzlich verboten sind. In der Formulierung von *Braeß* lautet die Begründung: „Wenn es richtig ist, daß Banken und Versicherungen, jede in ihrer besonderen Art, als Elemente der Sicherheit und Stabilität für die gesamte Volkswirtschaft fungieren sollen, so wird man letztlich wohl zu dem Ergebnis kommen, daß diese typischen Stabilisatoren aus einem reinen Konkurrenzsystem mit seinen unvermeidlichen Risiken herausgenommen werden müssen, damit der Wettbewerb in der gesamten übrigen Wirtschaft seine Aufgaben um so besser zu erfüllen instande ist.“⁶

– Älteren Begründungen der staatlichen Regulierung lagen in der Regel die Vorstellungen der neoklassischen Preistheorie zugrunde. Da wegen des „Gesetzes der großen Zahl“ die „vollkommene Konkurrenz“ (mit atomistischer Angebotsstruktur) als Norm nicht infrage kam, das Monopol aber unerwünscht war, müsse man die Konkurrenz staatlich organisieren und in einem „mittleren“ Bereich halten. Da aber die moderne Wettbewerbstheorie den funktionsfähigen Wettbewerb ohnehin zwischen den Extremen ansiedelt⁷, sind differenziertere Begründungen erforderlich geworden.

– Heute werden zur Verteidigung der hohen staatlichen Eingriffsintensität und der Ausnahme vom Kartellverbot (§ 102 GWB) vor allem zwei Argumente vorgebracht:

– Es bestehe eine branchenspezifische Tendenz zur „ruinösen Konkurrenz“. Diese wird mit einer relativ unelastischen Nachfrage (z.B. begrenzte Anzahl versicherbarer Objekte) bei extrem elastischem Angebot (keine wesentlichen Kapazitätsschranken) begründet. In einer Schrift des Dachverbandes

⁶ Vgl. *Braeß* (1962), 267.

⁷ Vgl. dazu *Bartling* (1980), 280 - 286.

der Versicherer heißt es: „Das Fehlen wesentlicher Kapazitätsschranken erleichtert nicht nur den Marktzutritt. Es begünstigt tendenziell auch im Zusammenspiel mit der Ungewißheit über den zukünftigen Schadenbedarf Prämienunterbietungen bis hin zur ruinösen Konkurrenz.“⁸

– Das Ziel, die Interessen der Versicherten zu wahren, impliziere einen besonderen Schutz für deren Gläubigerinteressen. Die Versicherten haben ein „Schuldnerinteresse“ an nicht zu hohen Prämien, sie haben ein „Gläubigerinteresse“ an der Verlässlichkeit der Versicherungszahlung im Schadensfall. Da der höchstmögliche versicherte Schaden immer um ein Vielfaches größer sei als der geschuldete Prämienbetrag, habe das Gläubigerinteresse eindeutig Vorrang. Einschränkungen des Wettbewerbs erscheinen somit als notwendiger Preis für die Wahrung der Versicherteninteressen, die eben hauptsächlich darin bestehen, daß der Versicherungsschutz durch mögliche Konkurse nicht beeinträchtigt wird⁹.

3. Eine theoretische Neubewertung

Die Gegenhypothese zur traditionellen Begründung der tiefgreifenden staatlichen Interventionen und Wettbewerbsbeschränkungen im Versicherungswesen lautet: Es besteht keine Notwendigkeit, im Versicherungssektor auf die Vorzüge, die eine dezentrale Wettbewerbsordnung in bezug auf die Koordination von Angebot und Nachfrage sowie die Entdeckung neuer Lösungen bietet, zu verzichten. Ein Gegensatz zwischen freiem Wettbewerb und funktionsfähigem Versicherungswesen besteht nicht. Einschränkungen sind allenfalls in bezug auf gewisse Informationsprobleme und soziale Ziele zu machen. Staatliche Interventionen hätten den Wettbewerb eher zu ergänzen als zu ersetzen.

Schon eine einfache Skizze der Versicherung als eines Prozesses der Transformation und Verarbeitung von Risiken unterstreicht die Bedeutung des Wettbewerbs für diesen Wirtschaftsbereich. Ein Wirtschaftssubjekt, das für seine Vermögenswerte die Gefahr eines plötzlichen Schadens sieht, kann sich gegen diese unerwartete Gefährdung absichern, indem es ein Versicherungsunternehmen sucht, das gegen Beitragszahlung jederzeit für den Ersatz eines etwaigen Vermögensschadens eintritt. Der Versicherungsnehmer tauscht dabei die Alternative „kleine Wahrscheinlichkeit eines großen Verlustes“ gegen die Alternative „mit Sicherheit kleiner Verlust“ ein. Der Weg der Überwälzung des Risikos auf ein Versicherungsunternehmen ist nur eine der prinzipiell möglichen Methoden, mit denen das Wirtschaftssubjekt sein Vermögensrisiko reduzieren kann. Es kann auch selbst in die Ver-

⁸ Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) (1985), 106.

⁹ Farny (1972), 43 - 88. Farny's These ist weiter ausgeführt bei: Scherer (1976).

ringerung der Schadenwahrscheinlichkeit und -höhe investieren oder das Risiko selbst tragen. Dies wird sich jedoch nur bis zu einem gewissen Grad lohnen, da die Versicherungsunternehmen durch Anwendung versicherungstechnischer Ausgleichsmethoden das Risiko mit geringeren Kosten kalkulierbar machen können als der originäre Risikoträger.

Die versicherungstechnische Bewältigung von Risiken basiert auf dem bereits genannten „Gesetz der großen Zahl“. Allerdings muß dieses abstrakte Prinzip erst in eine konkrete, am eigenen Bestand orientierte Risikopolitik des betreffenden Versicherers umgewandelt werden. Dessen unternehmerische Leistung besteht u. a. darin, über eine erfolgreiche Kalkulation und Bestandspolitik Wettbewerbsvorteile zu erringen.

Sein Erfolg hängt dabei einerseits von der Qualität der geschätzten Erwartungswerte und andererseits von der Güte der Risikoauswahl und -klassifikation ab. Da Schadenerwartungswerte sich auf Zukunftsereignisse beziehen, stellen sie immer Schätzungen dar. Die Schadenstatistiken, mit deren Hilfe durch Extrapolation Erwartungswerte und entsprechende Bedarfsprämien errechnet werden, haben einen unterschiedlichen Verlässlichkeitsgrad. Dieser Verlässlichkeitsgrad hängt zum Teil von der Menge des auswertbaren Erfahrungsmaterials je Risikoklasse ab, zum Teil auch von den Schwankungen der Schadenshöhe (Zufallsrisiko). Insbesondere kleine Versicherer verfügen in der Regel nicht über einen ausreichenden Risikobestand, um hinreichend verlässliche Erwartungswerte aus den Unternehmensstatistiken zu ermitteln. Wenn die Versicherer jedoch ihre Risiken auf überbetrieblicher Ebene gemeinsam auswerten, so können sie wiederum das Gesetz der großen Zahl zur Verminderung des eigenen Schätzfehlerrisikos nutzbar machen. Im Massenversicherungsgeschäft kann so das Zufallsrisiko weitgehend eliminiert werden. Bei Risikoarten mit geringer Schadenhäufigkeit, aber großen zufallsbedingten Schadenshöhen werden höhere Anforderungen an das versicherungstechnische Know-how eines Versicherers gestellt, denn die Beurteilung des einzelnen Falles durch erfahrene Experten und eine gewisse risikoausgleichende Mischung innerhalb eines heterogenen Bestandes gewinnt hier an Bedeutung.

Der Umgang mit dem Schätzfehlerrisiko (Risikobewertung, Reservepolitik) und die Reaktion auf das Verhalten der Nachfrager (Bestands- und Konditionenpolitik) stellen Herausforderungen dar, denen die Versicherer in unterschiedlichem Maße gewachsen sind. Kleinere Versicherer können durchaus spezifische Vorteile haben, so daß ein lebhafter Wettbewerb schon von der Risikopolitik her erwartet werden kann. Die Risikopolitik ist jedoch nur ein Wettbewerbsparameter. Versicherungsgeschäfte sind Dienstleistungsgeschäfte und daher personal- und beratungsintensiv. Die kunden-gerechte und zugleich kostengünstige Gestaltung des Vertriebs (Beratung, Service, Schadensabwicklung) eröffnet ein weites Feld für Wettbewerbsprozesse.

Die Anknüpfung theoretischer Betrachtungen an das Versicherungsprinzip (Gesetz der großen Zahl) hat häufig die Bedeutung des Wettbewerbs bei der Bewältigung von Unsicherheit in den Hintergrund gedrängt. Die dabei verwendeten Modelle der statischen Effizienz erweisen sich überdies als ungeeignet, die wesentliche Leistung der Versicherungswirtschaft herauszustellen. Unvollkommene Information und economies of scale, die aus der Sicht derartiger Modelle als Begründung für Wettbewerbsbeschränkungen erscheinen, haben in der dynamischen Perspektive eine ganz andere Bedeutung. Der Wert einer Information oder eines Größenvorteils ist keine gegebene Größe. Bei funktionierendem Wettbewerb werden die Rahmendaten ständig neu bewertet. Wettbewerb widerspricht nicht dem Prinzip der Versicherung, die flexible Bewältigung von Risiken setzt vielmehr Wettbewerb voraus.

Die Versicherer sind im Wettbewerb ständig bemüht, ihr Wissen über neue Risiken und Schadenentwicklungen zu erweitern, indem sie ein Maximum an relevanten Marktdaten auswerten. Je weniger es ihnen gelingt, dieses Wissen selbst zu produzieren, desto mehr müssen sie es wiederum bei Rückversicherern kaufen, oder sie müssen sich im Mitversicherungsverfahren einem führenden Versicherer anschließen. Es leuchtet ein, daß viele Erfahrungen nach der Versuch-und-Irrtum-Methode gewonnen werden müssen und daß gewisse Prämienschwankungen die Folge sein können. Insbesondere im Großrisikobereich, wo statistische Unterlagen die Fixierung am Markt durchsetzbarer „Bedarfsprämien“ nicht zulassen, ist die Informationsgewinnung durch wettbewerbliche Prozesse unerlässlich, aber nicht nur dort.

Mittels Wettbewerb wird Sicherheit produziert. Die Auffassung von *Braef*, daß Beschränkungen des Versicherungswettbewerbs und die Herauslösung der Versicherungswirtschaft aus dem „Konkurrenzsysteem“ stabilisierend auf die anderen Wirtschaftsbereiche wirken würde, überzeugt daher nicht. Gegen die *Braef*'sche These sprechen wichtige Erkenntnisse der Wirtschaftstheorie:

- Wettbewerbssysteme sind gerade deshalb „stabil“, weil sie nicht statisch, sondern außerordentlich anpassungsfähig sind. Der Wettbewerb wirkt mittels seiner Anreiz- und Entdeckungsfunktionen selbst als „Stabilisator“, indem er z. B. Engpässe und Schocks (plötzliche Verluste) ausgleicht. Weniger Wettbewerb bedeutet (insbesondere langfristig) nicht mehr Stabilität¹⁰.
- Branchenbesonderheiten („Eigengesetzlichkeiten“) begründen als solche keine Ausnahme vom Wettbewerbsprinzip, solange nachhaltige Funktionsmängel (z. B. natürliches Monopol) nicht nachgewiesen sind¹¹.

¹⁰ Vgl. *Röpke* (1980), 124 – 154.

¹¹ Vgl. *Hamm* (1978), 156 – 172.

– Die „Herausnahme“ einzelner Branchen aus dem Wettbewerbssystem führt nicht dazu, daß diese ihre volkswirtschaftliche Funktion besser erfüllen können. Es stellen sich vielmehr regulierungsbedingte Anpassungsprobleme ein. Diese sind um so geringer, je weniger die Eingriffsmaßnahmen den Wettbewerb beschränken.

Die These einer Tendenz zur „ruinösen Konkurrenz“, welche neutralisierende Interventionen und Kartellösungen erfordere, kann ebenfalls nicht überzeugen. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, warum einzelne Versicherer dauerhaft Unterkostenprämien beibehalten sollten. Wenn diese auf verfehlten Schadensschätzungen beruhen, besteht die Möglichkeit der Beitragsanpassung. Die relativ leichte Ausdehnung der Deckungskapazität muß nicht zu „ruinösen Wettbewerbsprozessen“ führen, solange keine nennenswerten Marktaustrittsschranken existieren¹². Es ist jedoch nicht zu erkennen, warum ein Versicherer nicht auf einem verlustträchtigen Gebiet seine Zeichnungsaktivität einstellen sollte, es sei denn, er spekuliere auf eine kommende kartellmäßige Prämienanhebung¹³.

Schließlich ist auch *Farny's* These von der Priorität des Gläubigerschutzinteresses nicht haltbar. Der Versicherungsnehmer ist an einem günstigen Preis/Leistungsverhältnis interessiert. Ob am Markt günstige Angebote vorhanden sind, hängt aber entscheidend vom Funktionieren des Wettbewerbs ab. Die Sicherheit des Versicherers kann jedenfalls nicht als allgemeines Oberziel festgelegt werden. Eine allgemeine Bestandsgarantie für Versicherungsunternehmen wäre mit dem Wettbewerbsprinzip auch unvereinbar.

Ein wichtiges Motiv bei der Einführung der Versicherungsaufsicht im Jahre 1901 war die Vorbeugung gegen Mißbräuche, die deshalb nahelägen, weil „auf diesem Gebiete des Wirtschafts- und Verkehrslebens selbst der sorgsame und verständige Bürger ohne Hilfe von anderer Seite zu eigener zuverlässiger Beurteilung der Anstalten, denen er sich anvertrauen muß, regelmäßig nicht imstande ist“¹⁴. Derartige Informationsprobleme auf der Nachfragerseite könnten in der Tat die effiziente Marktversorgung beeinträchtigen, etwa weil viele potentielle Nachfrager aus Furcht vor Verlusten und Übervorteilung ihre Risiken nicht einem Versicherer übertragen. Die Kompliziertheit und Abstraktheit der Materie rechtfertigt daher Schutzvorkehrungen, die die Insolvenzwahrscheinlichkeit vermindern, eine Mindestproduktqualität vertragsrechtlich absichern und den Informationsgrad der Nachfrager verbessern. Dazu sind jedoch Instrumente mit geringer Eingriffsintensität zu wählen.

¹² Neben einem – etwa durch starke Produktivitätssteigerungen bedingten – Angebotsdruck und einer nachhaltig rückläufigen Nachfrage sind hohe Marktaustrittsschwellen eine notwendige Bedingung für „ruinöse Branchenkonkurrenz“. Vgl. *Bartling* (1983), 325 – 346.

¹³ So die Interpretation bei: *Seuß* (1979), 86.

¹⁴ *Bundesaufsichtsamt für das Versicherungs- und Bausparwesen* (1963), 24.

4. Produktregulierung

Am Beispiel der staatlichen Beeinflussung der Produktgestaltung und der Prämienfindung kann gezeigt werden, daß der Mitteleinsatz der Aufsicht in erheblichem Ausmaß überzogen ist und infolgedessen eher zur Verschlechterung der Markterzeugnisse beiträgt. Betrachten wir zunächst die Praxis bei den Allgemeinen Versicherungsbedingungen (AVB), mit denen der Deckungsumfang und die an den Versicherungsschutz geknüpften Voraussetzungen umschrieben sind.

Die AVB stellen insofern im wesentlichen das Versicherungsprodukt dar. Sie sind als Teil des Geschäftsplans der Versicherungsunternehmen genehmigungspflichtig. Lediglich Einzelvereinbarungen, die zwischen dem Versicherer und einem Kunden getroffen werden, sind vom Genehmigungserfordernis ausgenommen. Bedingungstexte dürfen mithin nicht mehrfach verwendet werden, wenn sie nicht vorher dem Amt (BAV) vorgelegt und von diesem genehmigt wurden. Die Beamten der Aufsichtsbehörde überprüfen bei örtlichen Kontrollen anhand der vorhandenen Vertragsunterlagen die Einhaltung dieser Bestimmung.

Das BAV wendet im Genehmigungsverfahren Prüfungsgrundsätze an, die über eine Legalitätskontrolle hinausgehen. Am deutlichsten ist dies bei der Anwendung des „Transparenzgrundsatzes“ der Fall. Die Versicherungsbedingungen eines Versicherungszweiges sollen einheitlich sein. Abweichende Bedingungen werden nur genehmigt, wenn sie einen „echten Fortschritt“ darstellen.

Die Anwendung dieses (nicht im Aufsichtsrecht verankerten) Einheitlichkeitsgrundsatzes führt in der Praxis dazu, daß in der Regel nicht mehr die einzelnen Versicherungsunternehmen neue Produkte (BAV) konzipieren, sondern deren Verbände. Anträge einzelner Versicherer werden an den Fachverband weitergeleitet, der dann die Aufgabe übernimmt, einen mit allen Versicherern und den betroffenen Versicherungsnehmer-Verbänden abgestimmten Antrag einzureichen. Wenn das BAV diesen akzeptiert, erteilt es meist „Sammelgenehmigungen“, so daß die Neuerung branchenweit eingeführt werden kann. Es handelt sich um einen langwierigen Prozeß, der immer Jahre, manchmal Jahrzehnte beansprucht¹⁵.

Bei den Konsumentenrisiken wird durch die genannte Genehmigungspraxis die Einheitlichkeit der AVB (Produktthomogenisierung) erreicht. Für den Versicherungsnehmer besteht für eine Versicherungsart allenfalls die Wahl zwischen einigen wenigen (genehmigten) Sonder- und Zusatzbedingungen (Ausnahme: Krankenversicherung). Die Vielfalt von Produktvarianten, die

¹⁵ Vgl. dazu die ausführliche Erörterung in: *Eggerstedt* (1987).

auf einigen ausländischen Märkten üblich ist, wird durch die Aufsichtspraxis verhindert¹⁶.

Bei den größeren gewerblichen Risiken kann von „homogenen Produkten“ nicht gesprochen werden. Obwohl hier das gleiche aufwendige Genehmigungsverfahren (mit vorgeschalteter Verbandskoordination) praktiziert wird, gibt es in der Praxis keine Bedingungseinheitlichkeit. Aufgrund der spezifischen Erfordernisse industrieller Versicherungsnehmer hat das BAV in einer bereits recht großen Anzahl Sonder- und Zusatzbedingungen genehmigt. Darüber hinaus sind bei größeren Risiken Individualvereinbarungen die Regel. Auf diese Weise werden die Versicherungsverträge sehr weitgehend individualisiert, manchmal derart, daß die genehmigten Grundbedingungswerke faktisch vollständig ersetzt werden durch maßgeschneiderte Policen. Das führt nicht zur Beeinträchtigung von Versicherteninteressen, sondern kommt diesen entgegen. Die Heterogenisierung der Märkte für gewerbliche Versicherungsnehmer beeinträchtigt kaum den Preiswettbewerb, der hier sogar besonders intensiv ist.

Das Einheitlichkeitsprinzip bei der Bedingungsaufsicht wirkt sich verzerrend auf das Marktverhalten der Anbieter aus. Der Bedingungswettbewerb wird weitgehend unterbunden und kann sich nur auf der Ebene von Einzelvereinbarungen Bahn brechen, welche aber nur bei großem Prämienvolumen praktikabel sind. Zum Teil findet offenbar auch ein illegaler Bedingungswettbewerb statt, da die Überwachung der Einhaltung des Genehmigungserfordernisses nicht lückenlos ist und insbesondere Maklerbedingungen kaum erfaßt werden können. Bei den Massenrisiken werden die Wettbewerbsaktivitäten z.T. auf einen recht unfruchtbaren „Beziehungswettbewerb“ abgelenkt.

Das Prinzip der Bedingungseinheitlichkeit ist innovationsfeindlich. Einzelne Versicherer können kaum mit attraktiven Neuerungen aufwarten. Nur bei starkem Druck von der Nachfrageseite kommen Neuentwicklungen zustande. Innovativer Produktwettbewerb ist über das praktizierte amtlich-verbandliche Verfahren nicht möglich. Auch ein Produktschutz für Neuerer wäre nur zu realisieren, wenn auf die Einheitlichkeit verwendeter Bedingungen verzichtet würde.

Zur Erreichung größerer Markttransparenz den Produktwettbewerb völlig auszuschalten, ist unangemessen. Der Wettbewerb der Versicherer mit alternativen Vertragsformen würde aufgrund der Allokations- und Entdeckungsleistung des Marktes zu einer besseren Versorgung mit preiswertem Versicherungsschutz führen. Darauf deuten auch Vergleiche mit ausländischen Märkten und die ablehnende Haltung der deutschen Versicherer

¹⁶ Für einen aktuellen internationalen Vergleich der produktbezogenen Interventionspraktiken am Beispiel Frankreichs, Großbritanniens und der Bundesrepublik Deutschland vgl. *Eggerstedt* (1987).

gegenüber der Dienstleistungsfreiheit hin. Staatliche Maßnahmen zur Förderung der Produktinformation wären zieladäquater im Sinne des Aufsichtszweckes „Wahrung der Belange der Versicherten“.

5. Prämienregulierung

Eine direkte Aufsicht über die Versicherungsprämien führt das BAV bei der Kfz-Haftpflicht-, der Lebens- und der Krankenversicherung durch. Auf diese Weise werden die Prämien auf einem Niveau gehalten, das Insolvenzen aus versicherungstechnischen Gründen praktisch ausschließt.

Seit 1962 die staatlich festgelegte Einheitsprämie in der Kraftverkehrsversicherung abgeschafft wurde, existiert hier ein System uneinheitlicher, aber genehmigungspflichtiger Prämien mit Wettbewerb um Überschußbeteiligung. Die Aufsicht genehmigt den einzelnen Unternehmen Prämien, die den Schadenbedarf, die Kosten und weitere Zuschläge decken. Dabei ist der Schadenbedarf der Vergangenheit maßgebend. Nur wenn ein Versicherer seit mehr als drei Jahren unter dem branchendurchschnittlichen Schadenbedarf liegt, kann er eine niedrigere Risikoprämie genehmigt bekommen. Diese Genehmigungspraxis wirkt wie ein Mindestpreissystem. Statt eines Höchstpreises gibt es zusätzlich eine Gewinnregulierung. Überschüsse, die 3 % der Prämieinnahmen übersteigen, müssen an die Versicherten ausgeschüttet werden. Die Verfahren sind weiter im einzelnen geregelt.

Empirische Studien von *Finsinger* haben gezeigt, welche Art von Verzerrungen durch die Prämien und Gewinnregulierung ausgelöst werden¹⁷. Z. B. ließ sich nachweisen, daß Aktiengesellschaften gegenüber Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit und öffentlich-rechtlichen Unternehmen mit deutlich überhöhten Kosten wirtschaften. Die Beschränkung der Gewinne auf eine maximale Umsatzrendite „verführt an der Gewinnerzielung orientierte Unternehmer dazu, zu überhöhten Kosten zu produzieren und/oder hohe Kosten in ihrem Geschäftsbericht auszuweisen“¹⁸. Die Markttransparenz ist in bezug auf die Tarifprämien zwar hoch, in bezug auf die Effektivprämien aber gering, da die Höhe der Überschußbeteiligungen oft unbekannt ist. Die Nachfrager lassen sich durch hohe Rückerstattungen kaum zur Abwanderung von teuren Anbietern bewegen. Anhaltend hohe Rückerstattungen bei einzelnen Unternehmen deuten darauf hin, daß sie durch die Prämienregulierung daran gehindert werden, ihre Kostenvorteile in den Prämien an die Kunden weiterzugeben.

Auf dem Markt für Lebensversicherungen lassen sich ganz ähnliche Allokationsverzerrungen beobachten. Infolge der einheitlich vorgeschriebenen

¹⁷ *Finsinger* (1983a), 61 - 122.

¹⁸ *Ebd.*, 118.

Kalkulationsverfahren besteht hier jedoch so gut wie gar kein Spielraum für einen Prämienwettbewerb. Wegen der überhöht angesetzten Prämien entstehen hohe Überschüsse, die zum großen Teil über Gewinnbeteiligungssysteme an die Versicherten ausgeschüttet werden müssen. Da diese Beteiligungssysteme vielfältig und komplex sind, werden Leistungsvergleiche außerordentlich erschwert.

In anderen Versicherungszweigen, in denen keine systematische staatliche Prämien- und Gewinnregulierung erfolgt, wird der Prämienwettbewerb über Verbandstarife in Grenzen gehalten. Die Versichererverbände werten nicht nur die Schadensdaten der Mitglieder aus und errechnen daraus Bedarfsprämien. Sie kalkulieren auch gleich für die ganze Branche pauschale Vertriebs- und Verwaltungskostenzuschläge sowie Sicherheitszuschläge. Die unternehmensindividuelle Kostensituation wird deshalb oft nicht unmittelbar zu einem Wettbewerbsfaktor. Derartige Bruttoprämienempfehlungen sind bei tatsächlicher Befolgung als Wettbewerbsbeschränkung anzusehen¹⁹. Dies war ein entscheidender Grund für das o.g. Einschreiten der EG-Kommission gegen den Verband der Sachversicherer.

Es soll damit nicht geleugnet werden, daß in einigen Bereichen – insbesondere der industriellen Feuerversicherung – ein reger Prämienwettbewerb vorherrscht. Die tatsächlichen Marktpremien liegen hier oft nur bei der Hälfte der empfohlenen Tarifprämie. Im Bereich der Spitzenrisiken (über 1 Mrd. DM Versicherungssumme) ist es allerdings wiederum gelungen, mit der „Tarifizierungskommission“ eine Art Kartell zu konstruieren. Diese Kommission bezieht die Rückversicherer mit ein und kann praktisch die jeweilige Prämie diktieren, da die Rückversicherer von den Erstversicherern keine Risiken übernehmen, die diese unter dem Tarif versichert haben.

Praktisch alle Verfahren, die durch Verbandsabstimmung eine „übermäßige“ Prämienkonkurrenz verhindern sollen, werden von der Aufsichtsbehörde gebilligt und gefördert. Gefördert werden sie ganz wesentlich durch die Vereinheitlichung der Versicherungsbedingungen. Bei Produktdifferenzierung wäre eine abgestimmte Preispolitik kaum zustande zu bringen. Wie Aufsicht und Verbände Hand in Hand arbeiten, zeigt auch das Beispiel der Kfz-Vollkaskoversicherung: 1982 wurde hier die staatliche Prämienregulierung aufgehoben, jedoch umgehend durch ein amtlich sanktioniertes „Kalkulationskartell“ ersetzt²⁰. Amtlich verordnete einheitliche Bedingungen zur Preisbildung machen ein Ausscheren aus dem koordinierten Angebot unmöglich. Die Wettbewerbssituation ist praktisch unverändert.

Entscheidend ist, daß die Aufsichtsbehörde die beschriebenen Koordinierungspraktiken der Kartellaufsicht dadurch entzieht, daß sie sie als zur

¹⁹ Vgl. die Diskussion in: Röper (1978).

²⁰ Vgl. Blankart / Finsinger (1983), 688 - 692.

„Wahrung der Belange der Versicherten“ für notwendig erklärt. In der Tat konnten Versicherungskonkurse über Jahrzehnte hinweg vermieden werden. Dies wurde allerdings mit erheblichen volkswirtschaftlichen Kosten erkaufte, die sich in einem begrenzten Angebot bei überhöhten Prämien äußern. Da die deutschen Versicherer oft mindestopoptimale Betriebsgrößen nicht erreichen und vor allem im Vertrieb mit überhöhten Kosten arbeiten, würde ein internationaler Wettbewerb gravierende Anpassungsprozesse auslösen, zumal dann, wenn die Versicherer auf ihre kartellrechtliche Privilegierung verzichten müßten. All dies deutet aber darauf hin, daß den Interessen der Versicherten mit einem Aufsichtssystem geringerer Eingriffsintensität besser gedient wäre²¹. Konkursrisiken für die Versicherten könnten auch durch eine strenge Solvabilitätsaufsicht und einen Sicherungsfonds sehr weitgehend abgebaut werden, ohne daß dadurch vergleichbar gravierende Fehlallokationen hervorgerufen würden.

6. Ursachen der übersteigerten Eingriffsintensität

Die bestehenden Beschränkungen des Wettbewerbs durch Regulierung und Verbandskooperation lassen sich offenbar nicht allein normativ-theoretisch begründen²². Sie sind in hohem Maße Ausdruck des politischen Einflusses von Interessengruppen. So ist es bezeichnend, daß eine wissenschaftliche Begründung für die Ausnahme der Versicherungswirtschaft vom Kartellverbot zum Zeitpunkt des Entstehens des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen nicht vorgelegt wurde. Die regulierungsgewohnte Versicherungswirtschaft konnte im Verein mit der Fachaufsicht erreichen, daß die kartellrechtliche Mißbrauchsaufsicht durch ein Veto des Aufsichtsamtes faktisch jederzeit neutralisiert werden kann. Die ad hoc formulierten Begründungen dieser Privilegierung mit Branchenbesonderheiten sind widersprüchlich und wirtschaftspolitisch unhaltbar²³.

Die Verbände der Versicherer nehmen im politischen System eine starke Stellung ein. Sie galten in der traditionellen Theorie als ein wichtiges Instrument zur Verhütung der als schädlich definierten „schrankenlosen Konkurrenz“²⁴. Insofern wurden sie als Partner der staatlichen Aufsicht angesehen. Auf Interessenkonflikte zwischen Versichererverbänden, Aufsicht und Versicherungsnehmerschaft wurde man nicht aufmerksam, so-

²¹ Für den Bereich der Kfz-Versicherungen unterbreitete das Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz dem Bundeswirtschaftsministerium bereits 1971 in einem viel diskutierten Gutachten Vorschläge zur Abschaffung der Prämienregulierung und zur Einrichtung eines wettbewerbskonformen Sicherungssystems. Vgl. *Rosenkranz* (1974).

²² Vgl. *von Weizsäcker* (1982), 325 - 347 sowie *Eickhof* (1985), 63 - 79.

²³ Vgl. neuerdings die ausführliche Darstellung von *Hollenders* (1985).

²⁴ Vgl. *Mahr* (1970), 327.

lange das allgemeine Ziel war, den Bestand der Versicherungsunternehmen zu sichern. Der übermächtige Einfluß des Verbandswesens wurde daher selten problematisiert.

Die Macht der Versichererverbände beruht einerseits auf ihrem hohen Organisationsgrad und andererseits auf ihrem fachspezifischen Know-how. Da die Verbände der Versicherer Unternehmen ganz unterschiedlicher Größenordnung und Spezialisierung vertreten, können sie nicht ohne weiteres als kleine überschaubare Gruppen bezeichnet werden. Ihre Geschlossenheit und ihre gute personelle und materielle Ausstattung ist vielmehr ein Nebenprodukt der Tatsache, daß sie für ihre Mitglieder unverzichtbare Dienstleistungen erbringen²⁵. Diese Dienstleistungen bestehen erstens in dem Führen von Verbandsstatistiken und zweitens in dem Vermitteln zwischen den Unternehmen und der Aufsichtsbehörde. Kaum ein Bedingungswerk und kaum ein Tariffbuch kommt ohne Verbandshilfe zustande. Es kann daher nicht verwundern, daß selbst kleinste ausländische Niederlassungen sich umgehend den entsprechenden Verbänden anschließen.

Der hohe Organisationsgrad erlaubt es, die Dienstleistungsfunktion häufig in eine Richtlinienfunktion umzuwandeln. So ist es möglich, daß den Unternehmen die Produktentwicklungsaufgabe und die Kostenkalkulation abgenommen wird. Diese Kooperationsstrategien erhöhen die Marktzutrittsschellen für Außenseiter, denn für neue Produkte und deren Prämienbestimmung fehlt in der Regel die Unterstützung des Verbandes.

Die Verbandsorganisationen verfügen durch ihre gute Ausstattung über entscheidendes Know-how in Versicherungsfragen. Die Verbände (insbesondere der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft) sind die „billigste“ Informationsquelle für Parteien und Regierung in bezug auf mutmaßliche Auswirkungen staatlicher Maßnahmen und anderer Ereignisse, die die Versicherungswirtschaft betreffen. Diese Informationsquelle ist jedoch nicht „umsonst“. Der Verband wird seine Informationspolitik so gestalten, daß Gegenleistungen zu erwarten sind, d. h. er wird „nur Informationen weitergeben, die den von ihm angestrebten Zielen zumindest nicht hinderlich sind“²⁶. Er muß sich so verhalten, da die Informationspolitik sonst keine Nettovorteile für die Mitglieder hätte. Auf diese Weise werden zwar die Vor- und Nachteile einer Maßnahme für die Mitglieder deutlich gemacht, nicht jedoch die möglichen Nebenwirkungen auf Dritte. Bei

²⁵ *Olson* hatte argumentiert, daß der Anreiz zu gruppenorientiertem (kollektivem) Handeln von der Größe der jeweiligen Gruppe abhängt, da der individuelle Nutzen aus der kollektiven Aktion um so größer ist, je kleiner die Interessengruppe ist. Dies gelte allerdings nur bei Abwesenheit „selektiver Anreize“ (selective incentives). Um derartige Anreize handelt es sich bei Serviceleistungen, die an die Mitgliedschaft gebunden sind. Siehe *Olson* (1982), 31.

²⁶ *Bernholz* (1973), 872.

Kenntnis dieser Nebenwirkungen würden die politischen Instanzen aber vermutlich andere Entscheidungen fällen, als es tatsächlich der Fall ist.

Die Verbandsmacht resultiert folglich aus einer starken Stellung im Informationsnetz der Gesellschaft. Selbst im wissenschaftlichen Bereich üben „verbandsabhängige“ Publikationen und Forschungsinstitutionen einen dominierenden Einfluß aus. Aufgrund der „hohen Komplexität und geringen Transparenz der zu gestaltenden Wirkungszusammenhänge“²⁷ versagt zudem die Kontrolle durch den Parteienwettbewerb. Infolgedessen fällt den Verbänden eine erhebliche Bedeutung bei der Feinsteuerung der Wirtschaftspolitik zu. Während die „Konsumenten als die von einer konsequenten Wettbewerbspolitik am meisten Begünstigten, die sich schon als Wähler kaum von wettbewerbspolitischen Belangen leiten lassen, auch keine politisch ins Gewicht fallende Interessengruppierung“ darstellen, sind die „Unternehmen, insbesondere große und marktstarke Firmen, als die wichtigsten Nutznießer eines beschränkten Wettbewerbs in machtvollen Verbänden organisiert“²⁸ und unter Einsatz dieser Verbandsmacht bemüht, Initiativen zur Bekämpfung von Wettbewerbsbeschränkungen zu verhindern oder zu verwässern.

Eine weitere wichtige Erklärung für disfunktionale Regulierungen liefert die sog. „Capture-Theorie“²⁹. Die Aufsichtsbehörde wird in mancher Hinsicht zu einem Hilfsmittel der Verbandsabstimmung. Die Versicherer verfügen über die Daten, die die Behörde für ihre Entscheidungen benötigt. Angaben werden tendenziell so gemacht, daß bestimmte Eingriffserwartungen eintreffen. Setzt die Behörde nach, um die Angaben zu überprüfen, dann können die regulierten Unternehmen, da sie das Ergebnis der Überprüfung kennen, die nachfolgenden weiteren Regulierungsmaßnahmen antizipieren. Gesteigerte Aufsicht erhöht das Ausweichverhalten, und Ausweichverhalten fördert eine gesteigerte Aufsicht.

Die Aufsichtsbehörde tendiert bei der Bewältigung ihrer schwieriger werdenden Aufgabe zu zwei Lösungen: 1. zu summarischen Verfahren und 2. zu Entscheidungen im Einvernehmen mit den regulierten Unternehmen bzw. deren Verbänden. Durch summarische Verfahren kann die Regulierung rationalisiert werden. Anstatt mit den einzelnen Unternehmen zu verhandeln, wird ein Kompromiß mit dem Verband angestrebt, wobei das Ergebnis dann für alle verbindlich gemacht wird: „Diese summarischen Verfahren zwingen die regulierte Industrie zur Zusammenarbeit und zu abgesprochenem Verhalten“³⁰. Den Versicherungsunternehmen bleibt kaum etwas anderes übrig, als sich diesem Verfahren zu unterwerfen, da der Verband sich

²⁷ Zohnhöfer (1977), 35.

²⁸ Ebd., S. 37.

²⁹ Vgl. Demsetz (1968), 55 - 66; Eickhof (1986), 75.

³⁰ Finsinger (1984), 472.

ihnen gegenüber in einer starken Position befindet, denn dieser verfügt über die entscheidenden, von der Aufsicht benötigten Informationen.

Zweitens versucht die Behörde, Friktionen durch ein einvernehmliches Zusammengehen mit den Versicherern zu vermeiden. Die Folge sind Regulierungskompromisse mit immer komplizierteren Bestimmungen. Immer mehr Personen beschäftigen sich in den Verbänden und Unternehmen mit Regulierungsfragen. Die enge Zusammenarbeit von Aufsicht und regulierter Industrie kann in der Tat spektakuläre Behördenfehler vermeiden helfen. So konnten Versicherungskonkurse fast völlig verhindert werden – allerdings zu einem hohen Preis in Form überteuerten Versicherungsschutzes und geringer Markttransparenz.

7. Ein Reformkonzept

Der Erfolg von Deregulierungsbemühungen hängt entscheidend davon ab, inwieweit überzeugende Alternativen vorgelegt werden können und inwieweit es gelingt, derartige Alternativen in die wirtschaftspolitische Diskussion einzubringen.

Im folgenden soll ein Reformkonzept vorgestellt werden, das eine Integration der Versicherungswirtschaft in das Wettbewerbssystem ermöglicht, ohne daß dabei die Ziele der Versicherungsaufsicht (Versichertenschutz) vernachlässigt werden. Vielmehr lassen sich unter verbesserten Wettbewerbsbedingungen die Belange der Versicherten eher wahren. Außerdem ermöglicht das Reformkonzept gleichzeitig die Verwirklichung der europäischen Dienstleistungsfreiheit und beseitigt die Konflikte des Aufsichtsrechts mit dem deutschen und europäischen Wettbewerbsrecht.

Vorgeschlagen wird ein moderates Interventionssystem mit drei wesentlichen Komponenten:

1. Anstatt durch eine Überwachung und Steuerung der Prämienpolitik der Versicherer wird die ständige Erfüllbarkeit der Verträge durch eine strenge Solvabilitätsaufsicht und einen Garantiefonds gewährleistet. Die durch das Bundesaufsichtsamt für Versicherungswesen auszuübende Aufsicht über die Einhaltung bestimmter Relationen von Eigenkapital und Geschäftsvolumen (gemessen in Prämieinnahmen oder Schadenaufwendungen) ist bereits seit der 14. VAG-Novelle in das deutsche Aufsichtsrecht aufgenommen. Die Solvabilitätsaufsicht wird eine größere praktische Bedeutung bekommen, wenn es zu einer Belebung des Wettbewerbs in den Bereichen kommt, wo derzeit aufgrund von staatlichen Prämienregulierungen oder abgestimmten Verhaltensweisen das Prämienniveau überhöht ist.

Da die Solvabilitätskontrolle³¹ Konkursfälle nicht ausschließt, sondern nur deren Wahrscheinlichkeit verringert, könnte für private Versicherungs-

nehmer als zweite Sicherungsstufe ein Garantiefonds angestrebt werden. Aus diesem von den Versicherern zu tragenden Fonds könnten gegebenenfalls im Umlageverfahren Versicherungsansprüche privater Versicherter befriedigt werden, die gegenüber einem liquidierten Unternehmen bestehen. Der Garantiefonds würde nur in den seltenen Fällen benötigt werden, in denen die Kundenbestände nicht von anderen Versicherern übernommen werden³².

2. Durch zwingende gesetzliche Bestimmungen wird die Stellung des Versicherungsnehmers gestärkt. Dazu dienen die Normen des Privatrechts (u. a. Versicherungsvertragsgesetz, Gesetz zur Regelung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen), die eine gewisse Mindestproduktqualität garantieren und Mißbrauch sowie Übervorteilung des Versicherten verhindern sollen³³. Insbesondere im Falle kleiner, uninformatierter Versicherungsnehmer vermag der Marktmechanismus dies nicht lückenlos zu gewährleisten. Nach dem AGB-Gesetz können z. B. überraschende, unklare oder unangemessene Vertragsklauseln in gerichtlichen Verfahren für nichtig erklärt werden.

Bei Einrichtung eines Ombudsmann-Büros bzw. einer Schiedsstelle im Aufsichtsamt könnten viele Streitfälle auch vorgerichtlich geklärt werden. Insbesondere bei unbürokratischer Handhabung würde die Position des Versicherten gestärkt, denn er brauchte in vielen Fällen kein Gerichtsverfahren auf sich zu nehmen. Bei Unzufriedenheit mit dem Schiedsspruch stünde ihm allerdings immer noch der Rechtsweg offen.

3. Es werden Maßnahmen zur Transparenzförderung ergriffen. Da Versicherungsverträge schwer bewertbare, abstrakte Produkte sind, kann eine starke Kontraktdifferenzierung zu Transparenzproblemen führen, die die Markteffizienz beeinträchtigen. Instabile Qualitätsstandards, gelegentliche Fehlentwicklungen und verunsicherte Kunden wären die Folge. Die Nachfrage nach Versicherungsschutz insbesondere bei schwachen Mitgliedern der Gesellschaft könnte in unerwünschter Weise zurückgehen. Dem wäre durch staatliche Informationspolitik entgegenzuwirken.

Konkret könnte die Transparenzförderung so aussehen, daß Musterbedingungswerke erarbeitet werden, die den Versicherungsnehmer bei der Bewertung von Angeboten als Vergleichsmaßstab zur Verfügung stehen. Die

³¹ Zur Anwendung der Solvabilitätskontrolle vgl. *Farny* (1984), 35 - 67; *Karten* (1984), 337 - 360.

³² Aufgrund der Tatsache, daß eine insolvente Firma nur in Konkurs geht, wenn sie nicht von einer anderen übernommen wird, und daß diese Übernahmewahrscheinlichkeit mit den an die Kapitalausstattung erhobenen Mindestanforderungen steigt, kann die Konkurswahrscheinlichkeit auf ein Minimum reduziert werden. Vgl. *Finsinger* (1983b). Der in Großbritannien mit dem Policyholders' Protection Act 1975 eingeführte Garantiefonds wurde in der Tat bisher nicht in Anspruch genommen. Vgl. *Finsinger / Hammond / Tapp* (1986), 160.

³³ Weitere Verbesserungen des Verbraucherschutzes in dieser Hinsicht sind durchaus möglich. Vgl. dazu die Vorschläge von *von Hippel* (1986), 226 - 247.

Musterbedingungen könnten sich zunächst an die bestehenden AVB der verschiedenen Sparten anlehnen, wären jedoch nicht mehr verbindlich. Jeder Versicherer könnte abweichende Angebote unterbreiten. Er hätte nur die genehmigten und geprüften Musterbedingungen mit vorzulegen. Der Versicherungsnehmer könnte dann auf diese zurückgreifen, er könnte aber auch mit einem gewissen Suchaufwand auf dem Markt eine günstigere und für ihn adäquatere Vertragsvariante ausfindig machen.

Der Wettbewerb mit unterschiedlichen Versicherungsmodellen würde zur Entdeckung neuer Lösungen anreizen. Um Innovationen vor sofortiger Kopie durch Konkurrenten zu schützen, sollte beim Aufsichtsamt ein Register mit befristetem Produktschutz angelegt werden. Angemeldete neuartige Produkte dürften dann nur gegen Zahlung von Lizenzgebühren von Konkurrenten übernommen werden.

Da die Versicherer nach dem vorgeschlagenen Konzept in der Anwendung wettbewerblicher Aktionsparameter keinen wesentlichen Beschränkungen mehr unterliegen, dürfte die Verwirklichung der europäischen Dienstleistungsfreiheit zu keiner Inländerbenachteiligung mehr führen, zumal die Solvabilitätsbestimmungen bereits EG-einheitlich geregelt sind. Außerdem könnte die kartellrechtliche Privilegierung der Versicherungswirtschaft aufgehoben werden. Sie war ohnehin sachlich nie gerechtfertigt, sondern diente lediglich zur nachträglichen Legitimierung solcher amtlich-verbandlicher Kooperationsstrategien, wie sie im vorliegenden Beitrag als disfunktional im Sinne der Versicherteninteressen herausgestellt wurden.

Zusammenfassung

Zur Rechtfertigung der weitgehenden staatlichen Regulierung und wettbewerbsrechtlichen Privilegierung der Versicherungswirtschaft reichen die traditionell angeführten Argumente nicht aus. Vielmehr kann gezeigt werden, daß der Wettbewerb in der Versicherungswirtschaft zur Bewältigung von Unsicherheit beiträgt und für eine Ausrichtung des Angebots an den Sicherheitsbedürfnissen der Nachfrager sorgt. Die Beschränkung des Preis- und Produktwettbewerbs durch Regulierung und Verbandskoordination hingegen führt zu beträchtlichen Wohlfahrtsverlusten. Die Ziele einer gewissen Mindestqualität und einer Verbesserung der Marktinformation lassen sich durch eine Aufsicht mit geringer Eingriffsintensität erreichen. Wettbewerbsrechtliche Sonderbehandlung und Protektion vor ausländischer Konkurrenz sind zu beseitigen.

Summary

Traditional arguments cannot sufficiently justify the German insurance industry's strict regulation and its exemption from antitrust law. Competition contributes to the reduction of uncertainty and assures a supply that meets the needs of the insured. The

existing limitations to price and product competition provoke substantial welfare losses. The policy targets of a minimum product quality and an improvement of market transparency can be achieved by measures that hardly restrict competition. Anti-trust exemption and protection from foreign competition should be abolished.

Literatur

- Bartling, H.* (1980), Monopolistische Konkurrenz, in: W. Albers u. a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften. Stuttgart u. a.
- (1983), Wettbewerbliche Ausnahmereiche, Rechtfertigung und Identifizierung, in: M. Feldsieper und R. Groß (Hrsg.), Wirtschaftspolitik in weltoffener Wirtschaft. Berlin.
- Bernholz, P.* (1973), Die Machtkonkurrenz der Verbände im Rahmen des politischen Entscheidungssystems, in: H. K. Schneider und Ch. Watrin (Hrsg.), Macht und ökonomisches Gesetz. Bd. 2. Berlin.
- Blankart, Ch. B. / Finsinger, J.* (1983), Warum werden wettbewerbsfördernde Maßnahmen verwässert? Der Fall der Fahrzeugvollversicherung. Wirtschaft und Wettbewerb 33.
- Braß, P.* (1962), Über das Wettbewerbssystem der Versicherung. Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 51.
- (1968), Über die Wettbewerbskonzentration der Versicherungswirtschaft. Versicherungsrundschau 23.
- Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen* (Hrsg.) (1963), Motive zum Versicherungsaufsichtsgesetz. Neudruck. Berlin.
- Demsetz, H.* (1968), Why Regulate Utilities? Journal of Law and Economics 11.
- Eickhof, N.* (1985), Wettbewerbspolitische Ausnahmereiche und staatliche Regulierung. Jahrbuch für Sozialwissenschaft 35.
- Eggerstedt, H.* (1987), Produktwettbewerb und Dienstleistungsfreiheit auf Versicherungsmärkten. Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Bd. 48. Berlin.
- Europäische Gemeinschaften* (1985), Amtsblatt Nr. L 35/20, 7. 2. 1985.
- Europäischer Gerichtshof* (1984), Rechtssache 205/84.
- Farny, D.* (1972), Wirtschaftswissenschaftliches Gutachten über Prämienkartelle von Versicherungsunternehmen, in: B. Börner und E. Meyer, Ausnahmereiche des GWB. Köln u. a.
- (1984), Solvabilität und Solvabilitätspolitik der Versicherungsunternehmen. Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 73.
- Finsinger, J.* (1983a), Versicherungsmärkte. Frankfurt a.M. und New York.
- (1983b), Insolvency, Take Over and Minimum Capital Requirements. International Institute of Management, Discussion Paper IIm/IP83 – 17. Berlin.
- (1984), Eine positive Theorie der Regulierung, entwickelt am Beispiel der Geschichte des Kraftverkehrsversicherungsmarktes, in: M. Neumann (Hrsg.), Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte. Berlin.

- Finsinger, J. / Hammond, E. / Tapp, J.* (1986), Insurance: Competition or Regulation. A Comparative Study of the Insurance Market in the United Kingdom and the Federal Republic of Germany. Institute for Fiscal Studies, Report Series No. 19. London.
- Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft* (1985), Die deutsche Versicherungswirtschaft. Jahrbuch 1985.
- Hamm, W.* (1978), Staatsaufsicht über wettbewerbspolitische Ausnahmereiche als Ursache ökonomischer Fehlentwicklungen. *Ordo* 29.
- Harbauer, A. u. a.* (1978), Sicherheit und Wettbewerb. Konkurrierende politische Ziele auf Versicherungsmärkten. *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 23.
- Hippel, E. von* (1986), Verbraucherschutz. 3. A. Tübingen
- Karten, W.* (1984), Marginalien zur EG-Solvabilitätskontrolle, in: M. Haller und W. Ackermann (Hrsg.), Internationalität der Versicherung. St. Gallen.
- Klaue, S.* (1976), Zur Rolle der Versicherungswirtschaft in der marktwirtschaftlichen Ordnung, in: H. Baumann, H. Schirmer, R. Schmidt (Hrsg.), Festschrift für K. Sieg. Karlsruhe.
- Mahr, W.* (1970), Einführung in die Versicherungswirtschaft. Berlin.
- Olson, M.* (1982), The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities. New Haven and London.
- Röper, B.* (Hrsg.) (1978), Wettbewerbsprobleme in der Versicherungswirtschaft. Berlin.
- Röpke, J.* (1980), Zur Stabilität und Evolution marktwirtschaftlicher Systeme aus klassischer Sicht, in: E. Steißler, Ch. Watrin (Hrsg.), Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen. Tübingen.
- Rosenkranz, U.* (1974), Staatliche Preisaufsicht in der Kraftverkehrsversicherung. Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Bd. 34. Berlin.
- Scherer, G.* (1976), Schutz der Gläubiger- und Schuldnerinteressen der Versicherten in der Individualversicherung. Köln.
- Seuß, W.* (1979), Wettbewerb und Bewertung von Risiken. *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 68.
- Weizsäcker, C. C. von* (1982), Staatliche Regulierung. Positive und Normative Theorie. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 118.
- Zohlhöfer, W.* (1977), Wettbewerbspolitik in der Demokratie, in: H. Gutzler u. a. (Hrsg.), Wettbewerb im Wandel. Baden-Baden.