

Stellungnahme

des Bund der Versicherten e. V. (BdV)
zum Referentenentwurf des Bundesministeriums
der Finanzen für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie
(EU) 2025/1 des Europäischen Parlaments und des Rates
vom 27. November 2024 zur Festlegung eines Rahmens für
die Sanierung und Abwicklung von Versicherungs- und
Rückversicherungsunternehmen und zur Änderung der
Richtlinien 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2007/36/EG,
2014/59/EU und (EU) 2017/1132 sowie der Verordnungen
(EU) Nr. 1094/2010, (EU) Nr. 648/2012, (EU) Nr. 806/2014
und (EU) 2017/1129 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU)
2025/2 des Europäischen Parlaments und des Rates vom
27. November 2024 zur Änderung der Richtlinie
2009/138/EG im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit, die
Aufsichtsqualität, die Berichterstattung, langfristige Garan-
tien, makroprudenzielle Instrumente, Nachhaltigkeitsrisi-
ken, die Gruppenaufsicht und die grenzüberschreitende
Aufsicht sowie zur Änderung der Richtlinien 2002/87/EG
und 2013/34/EU (Versicherungssanierungs-, -abwicklungs-
und -aufsichtsänderungsgesetz - VSAAG)

Hamburg, 10. März 2026

Impressum

Bund der Versicherten e. V.
Gasstr. 18 – Haus 4, D-22761 Hamburg
Postfach 57 02 61, D-22771 Hamburg
Telefon: +49 40 357 37 300
E-Mail: info@bundderversicherten.de

www.bundderversicherten.de

Registernummer R003297 (Lobbyregister)
REG Number 547660218656-93 (EU Transparency Register)

Stellungnahme (Versicherungssanierungs-, -abwicklungs- und -aufsichtsänderungsgesetz - VSAAG)

1 Vorbemerkung und Zusammenfassung

Der Referentenentwurf für ein Versicherungssanierungs-, -abwicklungs- und -aufsichtsänderungsgesetz (VSAAG) des Bundesministeriums der Finanzen vom 10. Februar 2026 enthält neben der unionsrechtlich veranlassten Umsetzung der IRRD und der Solvency-II-Überarbeitung auch die Errichtung einer neuen Sicherungseinrichtung für Schaden- und Unfallversicherungsunternehmen. Diese Stellungnahme beschränkt sich auf den Regelungskomplex zur Sicherungseinrichtung für Schaden- und Unfallversicherungsunternehmen.

Der Bund der Versicherten e. V. (BdV) dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Positiv hervorheben möchten wir, dass die Bundesregierung sich hinsichtlich des Sicherungsfonds für Schaden- und Unfallversicherungsunternehmen der gleichermaßen wichtigen und dringlichen Aufgabe stellt, die in den vorangegangenen Wahlperioden nicht geregelten Reformbedarfe zu adressieren und einen weitgehenden Gesetzentwurf vorzuschlagen.

Der BdV bewertet die folgenden Regelungsvorschläge als vorteilhaft:

Die Errichtung eines Sicherungsfonds für den Bereich Schaden und Unfall komplettiert das System der Sicherungseinrichtungen und schließt eine bislang bestehende Schutzlücke.

Die differenzierte Aufgabenbeschreibung in § 221a Absatz 2 VAG-E, die zwischen Vertragsfortführung bei Lebens- und Krankenversicherern und Forderungsschutz bei Schaden- und Unfallversicherern unterscheidet, ist im Ausgangspunkt grundsätzlich sachgerecht.

Aus Sicht des BdV bestehen in den folgenden Punkten Regelungs- und Klarstellungsbedarfe:

Krankenversicherungsverträge in der neuen Sicherungssystematik:

Die Begründung zu § 221 VAG-E differenziert zwischen substitutiver und nicht substitutiver Krankenversicherung. Jedoch weisen auch nicht substitutive Krankenversicherungsverträge regelmäßig eine lebenslange Vertragsdauer auf und sind nach Art der Lebensversicherung kalkuliert (z. B. Pflegezusatzversicherungen, Krankenzusatzversicherungen). Der Gesetzgeber sollte für diese Verträge (des Vz 02 im Sinne der Anlage 1 zur BerVersV) entsprechend sicherstellen, dass sich der Schutz des Sicherungsfonds nicht ausschließlich auf die Erfüllung einzelner Forderungen erstreckt, sondern eine Vertragsfortführung oder eine funktional gleichwertige Bestandsübertragung erfolgt.

Informationsdefizit für Versicherungsnehmer: Der Entwurf setzt für zentrale Anordnungen auf die Allgemeinverfügung und sieht für die Mitteilung nach § 133 Absatz 1 SAGV-E keine individuelle Unterrichtung der Versicherungsnehmer vor. Das mag verwaltungsrechtlich funktional sein, ist

Stellungnahme (Versicherungssanierungs-, -abwicklungs- und -aufsichtsänderungsgesetz - VSAAG)

aber nicht ausreichend oder geeignet, um betroffene Versicherungsnehmer zeitnah und verlässlich zu informieren.

Fehlendes Sonderkündigungsrecht: Ein an die Mitteilung nach § 133 Absatz 1 SAGV-E anknüpfendes Sonderkündigungsrecht ist im Entwurf nicht vorgesehen. Das allgemeine Kündigungsrecht nach § 16 VVG greift erst mit Eröffnung des Insolvenzverfahrens und damit in einem deutlich späteren Stadium.

Grenzüberschreitender Dienstleistungsverkehr: Die Pflichtmitgliedschaft knüpft an eine Zulassung nach § 8 Absatz 1 oder § 67 Absatz 1 VAG an. Versicherer, die ohne Niederlassung im Wege des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs tätig werden, sind damit nach dem Entwurf nicht erfasst. Dies sollte unter Rückgriff auf Artikel 189 der Richtlinie 2009/138/EG (Solvency II) überprüft und, sofern erforderlich, durch flankierende Transparenz- und (zwingende) Beratungspflichten abgesichert werden.

Im Folgenden werden zunächst die im Entwurf formulierten Ziele aufgegriffen. Sodann werden die aus Sicht des BdV entscheidenden Anmerkungen und Erläuterungen dargestellt. Abschließend werden weitergehende Regelungsbedarfe zusammengefasst.

Stellungnahme (Versicherungssanierungs-, -abwicklungs- und -aufsichtsänderungsgesetz - VSAAG)

2 Ziele des Reformvorschlags

Die im Referentenentwurf formulierten Ziele hinsichtlich der Sicherungseinrichtung für Schaden- und Unfallversicherungsunternehmen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Zielformulierung 1 (Abschnitt B. Lösung, S. 2)

Das System der Sicherungseinrichtungen wird durch eine neue Sicherungseinrichtung für den Bereich Schaden und Unfall komplettiert.

Zielformulierung 2 (Begründung zu § 222c, S. 427)

Der Einsatz des Sicherungsfonds für Schaden- und Unfallversicherungsunternehmen soll verhindern, dass bei Eröffnung des Insolvenzverfahrens die Erfüllung von Versicherungsforderungen aufgrund der Verfahrenserfordernisse des Insolvenzrechts über längere Zeit verzögert wird. Darüber hinaus soll der Einsatz des Sicherungsfonds dazu dienen, eventuell vorhandene Deckungslücken zu schließen.

Zielformulierung 3 (§ 221a Absatz 2 VAG-E)

Aufgabe der Sicherungsfonds ist der Schutz der Ansprüche der Versicherungsnehmer, der versicherten Personen, der Bezugsberechtigten und der sonstigen aus dem Versicherungsvertrag begünstigten Personen.

Bewertung: positiv, aber ergänzungsbedürftig

Diese Zielsetzungen sind nicht zu beanstanden. Maßgeblich ist jedoch, dass das angestrebte Schutzniveau nicht nur für typische – regelmäßig einjährige – Verträge der Schaden- und Unfallsparten, sondern auch für Verträge der Krankenversicherung (insbesondere solche mit lebenslanger Vertragsdauer und Kalkulation nach Art der Lebensversicherung und entsprechend mit Alterungsrückstellungen) sowie im Hinblick auf das grenzüberschreitende Geschäft konsistent, normklar und praktisch wirksam ausgestaltet wird.

Stellungnahme (Versicherungssanierungs-, -abwicklungs- und -aufsichtsänderungsgesetz - VSAAG)

3 Anmerkungen und Erläuterungen

Zu

§ 221a VAG-E: Errichtung des Sicherungsfonds für Schaden- und Unfallversicherungsunternehmen

Bewertung: positiv

Die Errichtung eines dritten Sicherungsfonds für Schaden- und Unfallversicherungsunternehmen als nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau ist nicht zu beanstanden. Die Vervollständigung des Sicherungssystems schließt eine bislang bestehende Lücke im Schutzsystem.

Zu

§ 221a Absatz 2 VAG-E: Differenzierte Aufgabenbeschreibung der Sicherungsfonds

Bewertung: grundsätzlich positiv

Die Differenzierung zwischen Vertragsfortführung bei Lebens- und Krankenversicherern einerseits und Forderungsschutz bei Schaden- und Unfallversicherern andererseits bildet die unterschiedlichen Schutzbedürfnisse im Ausgangspunkt zutreffend ab. Gerade deshalb muss diese Systementscheidung bei der weiteren Zuordnung einzelner Vertragsarten konsequent und klar durchgehalten werden.

Zu

§ 221 Absatz 3 und 4 VAG-E: Pflichtmitgliedschaft und Einbeziehung von Krankenversicherungsverträgen

Bewertung: regelungsbedürftig

Die Begründung des Referentenentwurfs stellt klar, dass § 221 Absatz 4 Satz 2 VAG-E die Konstellation betrifft, in der Schaden- und Unfallversicherer zusätzlich die nicht substitutive Krankenversicherung betreiben. Für die substitutive Krankenversicherung verweist der Entwurf auf den Spartenentrennungsgrundsatz des geltenden Rechts.

Gerade vor diesem Hintergrund bedarf der Entwurf einer Anpassung: Der Gesetzgeber sollte ausdrücklich sicherstellen, dass die Besonderheiten der Krankenversicherungsverträge des Vz 02 der Anlage 1 zur BerVersV in der neuen Sicherungssystematik erfasst sind. Das umfasst nach der gesetzlichen Systematik des Versicherungszweigs nicht nur Krankheitskostenvollversicherungen, sondern auch Teil-, Tagegeld- und Pflegekrankenversicherungen sowie sonstige dem Vz 02 der Anlage 1 zur BerVersV zugeordnete Verträge. Ein erheblicher Teil der dem Versicherungszweig Vz 02 zugeordneten Verträge weist eine langfristige Bindungswirkung auf; dies gilt insbe-

Stellungnahme (Versicherungssanierungs-, -abwicklungs- und -aufsichtsänderungsgesetz - VSAAG)

sondere für Verträge mit Risiko- und Gesundheitsprüfung, lebenslanger Vertrags-/Leistungsdauer und Kalkulation nach Art der Lebensversicherung (beispielhaft sind Pflegezusatzversicherungen und Krankenzusatzversicherungen für den stationären Bereich).

Für diese Verträge reicht ein ausschließlich auf die Erfüllung einzelner Forderungen gerichteter Schutz jedenfalls nicht ohne Weiteres aus. Die Begründung zu § 222c VAG-E beschreibt den neuen Sicherungsfonds für Schaden- und Unfallversicherungsunternehmen als Instrument zum Schutz von Versicherungsforderungen und Rentenansprüchen; eine Fortführung der Versicherungsverhältnisse ist danach grundsätzlich nur für Unfallversicherungen mit Prämienrückgewähr vorgesehen.

Die Besonderheit der Krankenversicherungsverträge, die in Deutschland marktüblicherweise – auch als nicht substitutive Verträge – lebenslange Vertrags-/Leistungsdauern vereinbaren und regelmäßig nach Art der Lebensversicherung (mit Alterungsrückstellungen) kalkuliert sind, erfordert ein gleichwertiges Schutzniveau wie für substitutive Verträge. Das bedeutet, eine Vertragsfortführung oder eine funktional gleichwertige Bestandsübertragung muss sichergestellt sein.

Für einzelne nicht substitutive Krankenversicherungsverträge, die weder nach Art der Lebensversicherung kalkuliert sind noch eine lebenslange Vertrags-/Leistungsdauer vorsehen, kann eine Zuordnung zum Sicherungsfonds für Schaden- und Unfallversicherungsunternehmen in Betracht gezogen werden (z. B. Reisekrankenversicherungsverträge für kurzzeitige/vorübergehende Auslandsreisen mit maximal einjähriger Vertragsdauer).

Petition

§ 221 Absatz 3 und 4 VAG-E sollten so gefasst werden, dass Krankenversicherungsverträge des Vz 02 der Anlage 1 zur BerVersV von einer Sicherungseinrichtung mit gleichwertigem Schutzniveau erfasst sind; für Verträge mit typischerweise langfristiger Bindung sowie Kalkulation nach Art der Lebensversicherung bedarf es einer Vertragsfortführung oder funktional gleichwertigen Bestandslösung.

Zu

§ 222c VAG-E: Übertragung auf den Sicherungsfonds für Schaden- und Unfallversicherungsunternehmen

Bewertung: positiv, aber ergänzungsbedürftig

Die in § 222c VAG-E vorgesehene Aufgabenausgestaltung des neuen Sicherungsfonds ist für typische Schaden- und Unfallversicherungssparten sachgerecht. Ergänzungsbedürftig bleibt die Vorschrift (siehe oben) jedoch hinsichtlich der Zuordnung der Krankenversicherungsverträge des Vz 02 der Anlage 1 zur BerVersV. Hier sollte der Gesetzgeber die Verbindung zu § 221 Absatz 3 und 4 VAG-E ausdrücklich und widerspruchsfrei regeln.

Stellungnahme (Versicherungssanierungs-, -abwicklungs- und -aufsichtsänderungsgesetz - VSAAG)

Zu

§ 231b VAG-E i. V. m. § 133 Absatz 1 SAGV-E: Informationsdefizit für Versicherungsnehmer

Bewertung: dringend regelungsbedürftig

Nach § 231b VAG-E ergehen zentrale Anordnungen im Sicherungsfall als Allgemeinverfügung; einer gesonderten Bekanntgabe an die Beteiligten bedarf es ausdrücklich nicht. Zugleich verpflichtet § 133 Absatz 1 SAGV-E die Geschäftsleitung zur unverzüglichen Unterrichtung der Aufsichtsbehörde, sieht aber keine individuelle Information der Versicherungsnehmer vor.

Diese Ausgestaltung mag für das verwaltungsrechtliche Krisenmanagement praktikabel sein. Für die tatsächliche, rechtzeitige Information der Betroffenen entsteht jedoch ein erhebliches Vollzugsdefizit. Versicherungsnehmer erfahren von einer für ihren Versicherungsschutz relevanten Krisensituation unter Umständen nicht verlässlich, nicht rechtzeitig oder nur zufällig (z. B. über Berichterstattungen in der Fachpresse).

Das gilt umso mehr, als nach § 314 Absatz 1 VAG vorübergehende Zahlungsverbote in Betracht kommen. Für Versicherte besteht dann das naheliegende Risiko, die Krise ihres Versicherers erst über ausbleibende Leistungen oder Verzögerungen im Leistungsprozess zu bemerken.

Petition

Mit Abgabe der Mitteilung nach § 133 Absatz 1 SAGV-E ist das Versicherungsunternehmen zu verpflichten, die Versicherungsnehmer unverzüglich und individuell in Textform zu unterrichten über

- 1) die erfolgte Mitteilung nach § 133 Absatz 1 SAGV-E an die Aufsichtsbehörde;
- 2) die wesentlichen möglichen Rechtsfolgen einschließlich etwaiger vorübergehender Einschränkungen der Leistungserbringung;
- 3) die ihnen zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen, insbesondere ein etwaiges Sonderkündigungsrecht.

Eine bloße öffentliche Bekanntmachung ist hierfür nicht ausreichend.

Zu

Sonderkündigungsrecht bei Krisenmitteilung (§ 16a VVG – neu)

Bewertung: dringend regelungsbedürftig

Bereits im Stadium der Mitteilung nach § 133 Absatz 1 SAGV-E besteht für Versicherungsnehmer ein legitimes Bedürfnis nach einem geordneten Versicherungswechsel, sofern noch kein Versicherungsfall eingetreten ist. Das geltende Kündigungsrecht des § 16 VVG greift erst mit Eröffnung des Insolvenzverfahrens und damit in einem Stadium, in dem die Handlungsmöglichkeiten des Versicherungsnehmers bereits deutlich verengt sind.

Stellungnahme (Versicherungssanierungs-, -abwicklungs- und -aufsichtsänderungsgesetz - VSAAG)

Auch systematisch spricht vieles für eine frühere Anknüpfung. Die in §§ 118 bis 120 SAGV-E geregelten Moratoriumsinstrumente beziehen sich auf in Abwicklung befindliche Unternehmen. Ein an § 133 Absatz 1 SAGV-E anknüpfendes Sonderkündigungsrecht läge zeitlich davor und würde damit eine eigenständige, vorverlagerte Schutzfunktion erfüllen.

Petition

Bei Abgabe der Mitteilung nach § 133 Absatz 1 SAGV-E erhält der Versicherungsnehmer ein Sonderkündigungsrecht. Dieses Sonderkündigungsrecht ist ausdrücklich von einer etwaigen Aussetzung von Beendigungsrechten nach den §§ 118 ff. SAGV-E auszunehmen. Die Kündigung wirkt nur für die Zukunft. Begründete Ansprüche aus vor Wirksamwerden der Kündigung eingetretenen Versicherungsfällen bleiben unberührt; eine rückwirkende Beendigung des Versicherungsschutzes ist ausgeschlossen.

Zu

§ 221 Absatz 1 VAG-E: Schutzlücke bei grenzüberschreitendem Dienstleistungsverkehr

Bewertung: dringend regelungsbedürftig

§ 221 Absatz 1 VAG-E knüpft die Pflichtmitgliedschaft an eine Zulassung zum Geschäftsbetrieb nach § 8 Absatz 1 oder § 67 Absatz 1 VAG an. Damit werden in Deutschland zugelassene Unternehmen und Niederlassungen erfasst. Versicherer, die ohne Niederlassung im Wege des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs in Deutschland tätig werden, fallen nach dem Entwurf demgegenüber nicht in die Pflichtmitgliedschaft.

Artikel 189 der Richtlinie 2009/138/EG (Solvency II) eröffnet dem Aufnahmemitgliedstaat die Möglichkeit, ausländische Anbieter zur Teilnahme an nationalen Sicherungssystemen zu verpflichten. Diese Option sollte der deutsche Gesetzgeber für den hier betroffenen Bereich ausdrücklich prüfen und, soweit unionsrechtlich tragfähig, nutzen.

Solange eine solche Regelung nicht oder nicht vollständig umgesetzt ist, bedarf es jedenfalls flankierender Mindestmaßnahmen. Dazu gehören eine gesonderte vorvertragliche Information über das Fehlen einer Zugehörigkeit zu einem deutschen Sicherungsfonds sowie eine obligatorische Beratung ohne Möglichkeit eines Beratungsverzichts. Eine Verlagerung dieses Hinweises in das IPID selbst erscheint demgegenüber weniger belastbar, weil Inhalt, Struktur und Reihenfolge des IPID unionsrechtlich standardisiert sind.

Stellungnahme (Versicherungssanierungs-, -abwicklungs- und -aufsichtsänderungsgesetz - VSAAG)

Petition

1. Primär sollte der Gesetzgeber eine Pflichtmitgliedschaft für im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr tätige Nichtlebensversicherer prüfen und unionsrechtlich tragfähig ausgestalten. Die Bundesregierung sollte sich auf EU-Ebene für eine ausdrückliche Klarstellung einsetzen, dass Aufnahmemitgliedstaaten eine Teilnahme an nationalen Sicherungseinrichtungen wirksam anordnen und mit geeigneten Begleitmaßnahmen absichern dürfen. Damit ließe sich die derzeitige Schutzlücke im grenzüberschreitenden Markt – auch überobligatorisch gegenüber perspektivischen mindestharmonisierenden EU-Vorschriften zu Versicherungsgarantiesystemen (Insurance Guarantee Schemes, IGS) – rechtssicherer schließen.
2. Hilfs- und übergangsweise sollte eine gesonderte vorvertragliche Hinweispflicht außerhalb des IPID eingeführt werden.
3. Zusätzlich sollte für diese Verträge eine verpflichtende Beratung vorgehen und ein Beratungsverzicht ausgeschlossen werden.