



Zwischenbericht der EU-Kommission zur Sektorenuntersuchung im Bereich der Industrieversicherung

Gemeinsame Stellungnahme des DVS Deutscher Versicherungs-Schutzverband e.V., bfv Bundesverband firmenverbundener Versicherungsvermittler und -gesellschaften e.V. und BDI, Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.

Der **Deutsche Versicherungs-Schutzverband (DVS)** wurde 1901 von der deutschen Industrie als Reaktion auf die zunehmende Kartellierung der Versicherer gegründet und vertritt seitdem die Interessen der versicherungsnehmenden Wirtschaft. Der Verband vertritt mehrere Tausend Mitgliedsbetriebe. Diese kommen aus den Bereichen Industrie, Handel, Handwerk, Dienstleistungen, Kreditwesen, Kommunen und Verbände. Vom Einzelunternehmer bis hin zum international operierenden Konzern sind alle Wirtschaftsformen vertreten.

Der **Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)** ist die Spitzenorganisation im Bereich der Industrieunternehmen und industrienahen Dienstleister in Deutschland. Als Interessenvertretung der Industrie trägt der BDI bei seinen Mitgliedern zur Meinungsbildung und Entscheidungsfindung bei. Er bietet Informationen für alle Bereiche der Wirtschaftspolitik an. Der BDI unterstützt so die Unternehmen im intensiven Wettbewerb, den die Globalisierung mit sich bringt. Mit seinen 37 Mitgliedsverbänden vertritt er die Interessen von mehr als 100.000 Unternehmen mit über 8 Mio. Beschäftigten.

DVS und BDI verstehen sich als Vertretung der versicherungsnehmenden Wirtschaft in Deutschland. Beide Verbände vertreten die Interessen sowohl großer als auch mittelständischer Unternehmen.

Der **Bundesverband der firmenverbundenen Versicherungsvermittler (bfv)** ist ein Zusammenschluss führender, in Deutschland zugelassener firmenverbundener Versicherungsvermittler und -gesellschaften. Er vertritt gleichfalls die Interessen der versicherungsnehmenden Industrie und großer mittelständischer Unternehmen, soweit diese die Wahrnehmung ihres Versicherungsschutzes und

Risikomanagements auf eine konzerneigene Vermittlungsgesellschaft (Inhouse broker) oder Gesellschaft (Captive Insurance) übertragen haben. Aufgrund dieser seit mehreren Jahrzehnten erfolgreich wahrgenommenen Aufgaben nimmt der bfv eine bedeutende Position im Kreis der Verbände des Deutschen und Europäischen Versicherungsmarktes ein.

Einführung

Wir möchten vorausschicken, dass der Zwischenbericht aus unserer Sicht eine sehr gute und nützliche Übersicht über die Industrieversicherung in der EU gibt, wie sie in dieser Breite und Tiefe bisher nicht verfügbar war. Er enthält eine Vielzahl von teilweise auch neuen Informationen, die das Wettbewerbsgeschehen in diesem Versicherungssektor transparenter machen. Das ist für sich gesehen schon ein positiver Beitrag zum Wettbewerb. Darüber hinaus gibt der Bericht aber auch eine Vielzahl von Anstößen für die weitere Diskussion. Wir werden uns an dieser Diskussion aktiv beteiligen und begrüßen ausdrücklich die Ankündigung der Kommission, im Rahmen der weiteren Konsultationen den Dialog insbesondere mit den Kunden und ihren Organisationen zu intensivieren.

Vorbemerkung

Bevor wir uns zu den Fragen äußern, die die Kommission am Ende des Berichts als Gegenstand weiterer Erörterungen in den Vordergrund gestellt hat, möchten wir einige allgemeine Punkte vorab ansprechen:

Die Kommission stellt – zutreffend – fest, dass die Industrieversicherung in den letzten Jahren für die Versicherer ausgesprochen profitabel gewesen ist und leitet daraus die Feststellung ab, dass sie Spielraum für Preissenkungen sieht. Wir können dieser Feststellung nur zustimmen, möchten dazu aber zugleich bemerken, dass es primär eine Aufgabe des Marktes ist, etwa überhöhte Preise zu korrigieren. Tatsächlich hat es auch in den letzten zwei Jahren bereits entsprechende Preiskorrekturen gegeben. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, dass der Markt der Industrieversicherung in zyklischen Bewegungen abläuft. Ohne an dieser Stelle der Frage nachzugehen, ob das Marktverhalten der Versicherer in den verschiedenen Phasen der Zyklen jeweils kaufmännisch vernünftig war und ist, möchten wir betonen, dass wir uns gegen Preisbewegungen immer dann und mit allem Nachdruck zur Wehr setzen, wenn die Preispolitik der Versicherer mit wettbewerbswidrigen Absprachen einhergeht. Das hat es in der Vergangenheit immer wieder gegeben. Bekanntlich ist die Preispolitik der Industrieversicherer in Deutschland zu Beginn dieses Jahrzehnts Gegenstand eines kartellrechtlichen Verfahrens, das gegenwärtig vor dem Oberlandesgericht Düsseldorf anhängig ist. Deshalb wird in der diesbezüglichen Kontrolle auch in Zukunft eine wichtige Aufgabe der nationalen und europäischen Kartellbehörden liegen. Für weiter gehende preispolitische Instrumente sehen wir demgegenüber keinen Bedarf.

Die Kommission stellt weiter fest, dass der Markt der Industrieversicherung in der EU trotz der Deregulierung und Liberalisierung des freien Dienstleistungsverkehrs in den neunziger Jahren auch heute noch weitgehend fragmentiert ist. Auch dieser Feststellung stimmen wir zu. In dem Bericht wird dargelegt, dass und warum die

Versicherer nicht in größerem Umfang Niederlassungen in anderen Mitgliedstaaten der EU gründen bzw. Versicherungen im Wege des freien Dienstleistungsverkehrs anbieten. In diesem Zusammenhang sollte man jedoch nicht übersehen, dass auch die Kunden ihren Beitrag leisten, indem sie vorzugsweise ihre Verträge bei im Inland niedergelassenen Versicherern abschließen. Das wird sich auch nicht kurzfristig ändern, weil es mit der Natur des Versicherungsgeschäfts zu tun hat. Unabhängig davon können wir feststellen – und wir begrüßen dies –, dass in jüngster Zeit weitere ausländische Versicherer mit Repräsentanzen und Niederlassungen in das Industrieversicherungsgeschäft in Deutschland einsteigen. Auch Lloyd's interessiert sich verstärkt für die Versicherungsmärkte in Kontinentaleuropa. Es gibt also durchaus eine gewisse Bewegung. Gleichwohl besteht sicher noch weiterer Spielraum für eine stärkere „Europäisierung“ des Marktes für Industrieversicherungen. Wir meinen allerdings, dass es vor allem eine Aufgabe der Marktbeteiligten (und nicht der Politik) ist, für eine stärkere Nutzung dieser Spielräume zu sorgen.

Unterschiede in den Combined Ratios

Die erste von der Kommission gestellte Frage lautet, ob es zwingende Gründe dafür gibt, dass die Combined Ratios für das Geschäft mit Großkunden einerseits und KMU's auf der anderen Seite voneinander abweichen. Die Kommission hat dazu festgestellt, dass es derartige Abweichungen gibt, wobei sie darauf abhebt, dass in einigen Mitgliedstaaten die Combined Ratios im KMU-Geschäft konstant niedriger sind als im Großkundengeschäft. Die Kommission spricht insoweit von möglicher Diskriminierung. Wir können in dieser Frage naturgemäß nur auf die Situation in Deutschland eingehen. Sie weist aus (Tabelle S. 64), dass das Geschäft mit KMU's in den Jahren 2000 und 2001 für die Versicherer deutlich günstiger verlaufen ist, während es ab 2002 höhere Combined Ratios aufwies als das Großkundengeschäft. Diese Entwicklung erklärt sich vor dem Hintergrund, dass die Versicherer in 2001, insbesondere nach dem Terroranschlag des 11. September, die Prämien im Geschäft mit ihren großen Kunden teilweise drastisch angehoben haben. Diese Preisbewegung ist bekanntlich Gegenstand des Kartellverfahrens in Deutschland. Hinzu kommt, dass es im KMU-Geschäft seit einiger Zeit einen ausgesprochen intensiven Preiswettbewerb gibt.

Die Situation in Deutschland ergibt also kein einheitliches Bild. Es gibt Abweichungen in beiden Richtungen und in unterschiedlichem Ausmaß. Es fällt uns deshalb auch ausgesprochen schwer, in diesem Zusammenhang von einer Diskriminierung zu sprechen. Es liegt in der Natur der Sache, dass das Geschäft mit Großkunden und KMU's wie auch in anderen Märkten nicht immer den gleichen Regeln folgt. Deshalb haben auch praktisch alle Industrieversicherer ihr Industriegeschäft segmentiert. Die Abgrenzungen folgen dabei allerdings in aller Regel nicht den Größenkriterien, die die Kommission bei ihrer Untersuchung zugrunde gelegt hat. Wir sind mit diesen Fragen ständig konfrontiert, da unsere Verbände sowohl große als auch mittelständische Unternehmen vertreten. Wir wissen daher auch, dass sich immer einmal in einer bestimmten Marktsituation die eine oder die andere Gruppe benachteiligt sieht. Nach unserer Einschätzung lassen sich die bestehenden Unterschiede aber nicht mit regulatorischen Eingriffen steuern.

Meistbegünstigungsklausel

Aus dem Kreis unserer Mitglieder sind wir darüber unterrichtet worden, daß „best terms and conditions“-Klauseln sowohl im Rückversicherungs- als auch (Erst-) Mitversicherungsbereich Anwendung finden. Sie dürften in beiden Bereichen auf Betreiben der Anbieter eingeführt werden. In welchem Umfang diese Klauseln insbesondere im Rückversicherungsbereich genutzt werden, können wir nicht eindeutig feststellen. Auch wissen wir nicht, ob diese Klauseln verhandelbar sind. Es ist zumindest möglich, dass eine solche Klausel den Wettbewerb zwischen Erst- und Rückversicherern empfindlich zu Lasten der Versicherungsnehmer stört, sofern der Erstversicherer aufgrund der Klausel nicht mehr gewillt ist, sich um eine günstigere Rückversicherung zu bemühen. Die Klausel könnte demnach einen falschen Anreiz setzen. In diesem Fall könnte die höhere Prämie des Erstversicherers an den Rückversicherer zu Lasten des Versicherungsnehmers weiter gereicht werden.

Zur Berechtigung dieser Klauseln wird u.a. darauf hingewiesen, dass bei der Beteiligung mehrerer Versicherer ohne eine entsprechende Vereinbarung ein Handling der gemeinsamen Risikoübernahme oder Risikotragung erschwert würde. Dieses Argument beantwortet allerdings nicht die Frage, warum sich die jeweiligen Vertragsbedingungen an dem für den Versicherungsnehmer jeweils schlechtesten Standard orientieren müssen. Hier sind theoretisch durchaus auch andere Ansätze denkbar, die den Belangen der Versicherungsnehmer mehr Rechnung tragen. Einzelne versicherungsnehmende Unternehmen haben sich darüber beklagt, dass Verhandlungserfolge, die mühsam gegenüber einzelnen Beteiligten einer Mitversicherungsgemeinschaft errungen werden konnten, durch den späteren Verweis auf eine „best terms and conditions“-Klausel wieder zunichte gemacht werden.

Obwohl in dem Zwischenbericht nicht ausdrücklich angesprochen, möchten wir an dieser Stelle darauf hinweisen, dass die Mitversicherung ein für größere Risiken unverzichtbares Instrument zur Deckung ihrer Risiken ist und auch in Zukunft nicht in Frage gestellt werden darf.

Langfristige Verträge

Für Deutschland können wir mitteilen, dass Verträge zu industriellem und betrieblichem Versicherungsschutz grundsätzlich auf Jahresbasis mit Verlängerungsklausel geschlossen werden, d.h. sie verlängern sich von Jahr zu Jahr, wenn sie nicht unter Einhaltung der vereinbarten Frist gekündigt werden. Ausnahmsweise werden in dem beschriebenen Segment auch Mehrjahresverträge geschlossen. Dies geschieht aber immer auf Wunsch des Kunden, der sich so günstige Konditionen zeitlich sichern will. Längerfristige Verträge sollten daher auf alle Fälle als Option für den Versicherungsnehmer gewährleistet bleiben.

Die Vertragslaufzeiten (auch solche von mehreren Jahren) sind in Deutschland nicht als wettbewerbsbehindernd anzusehen.

Vermittlervergütung

Soweit wir es überblicken können, werden von den Maklern die Vergütungen den Kunden überwiegend nicht mitgeteilt. Wie die Makler auf konkrete Anfragen der Kunden reagieren, ist uns nicht genau bekannt. Die hierzu im Zwischenbericht für Deutschland angeführten Prozentsätze erscheinen uns aufgrund unserer Beobachtungen aber als ausgesprochen hoch. Wie die Kommission selber anmerkt, beruhen diese Prozentangaben aber ausschließlich auf Angaben der Makler. Zur Höhe der Maklervergütung können wir nur mitteilen, dass uns hierzu außer groben Schätzungen (ca. 15 – 25 % der Prämie) keine genaueren Daten vorliegen. Dies ist eine Folge der nur sehr eingeschränkt von den Maklern und Versicherern weitergegebenen Informationen. Eine größere Transparenz der Vermittlervergütung gegenüber den Versicherungsnehmern wäre wünschenswert.

Unabhängig davon ist der Makler als Sachwalter des Versicherungsnehmers anzusehen, hat also dessen Interessen zu vertreten. Schon aus diesem Grunde sollten Sondervergütungen jeder Art, die von den Versicherern den Maklern gezahlt werden und letztlich aus den Prämien der Kunden finanziert werden, wie z.B. contingent commissions, Umsatzrabatte, supplemental commissions usw. wegen des zwangsläufigen Interessenkonfliktes beim Makler untersagt oder zumindest vollständig offengelegt werden.

Provisionsrabatte

In Deutschland ist es auf Grund des Provisionsabgabeverbots unzulässig, dass Versicherungsvermittler Provisionen und andere Sondervergütungen an den Kunden weitergeben, die die Vermittler von den Versicherern erhalten haben. Allerdings ist es bei einer - zulässigen - Honorarvereinbarung (der Kunde bezahlt den Makler für seine Vermittlungstätigkeit) möglich, die Höhe der Vergütung zu beeinflussen. Honorarvereinbarungen sind in Deutschland jedoch nicht die Regel.

Horizontale Kooperationen

Die deutsche versicherungsnehmende Wirtschaft stand von Anfang an der Legalisierung von Kooperationen der Versicherungswirtschaft durch **Gruppenfreistellungsverordnungen** skeptisch gegenüber. Dies gilt auch heute noch. Wir sind der Ansicht, dass die durch die Dienstleistungsrichtlinien der EU geschaffenen Voraussetzungen für einen freien Binnenmarkt für Versicherungsdienstleistungen nicht durch Selbstregulierungen der Branche in Frage gestellt werden sollten, soweit es hierfür keine absolut zwingenden Gründe gibt. Wir folgen deshalb auch der Kommission in der Erwägung, dass die Versicherer sehr genau darlegen müssen, warum die Verlängerung der Gruppenfreistellungsverordnung über 2010 hinaus geboten ist und warum die Anwendung der allgemeinen kartellrechtlichen Regeln nicht ausreicht.

Was die praktischen Erfahrungen der versicherungsnehmenden Wirtschaft mit den beschriebenen Kooperationsformen anbetrifft, ist ein eher ambivalentes Bild zu zeichnen.

So konnten wir nicht feststellen, dass die von dem Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV) erarbeiteten und unverbindlich empfohlenen **Statistiken und darauf aufbauenden Tarifempfehlungen** den Wettbewerb tatsächlich nachhaltig eingeschränkt haben. Obwohl ihnen dazu sicherlich die

lich nachhaltig eingeschränkt haben. Obwohl ihnen dazu sicherlich die theoretische Kraft innewohnt, ist es aufgrund des Marktverhaltens der beteiligten Anbieter nicht zu ihrer flächendeckenden Durchsetzung gekommen. Auch das in Deutschland anhängige Kartellverfahren gegen praktisch alle Industrierversicherer bezieht sich nicht auf einen missbräuchlichen Einsatz verbandlicher Tarifempfehlungen.

Im Bereich der **Musterbedingungen** haben die vom GDV unverbindlich empfohlenen Bedingungsmodelle jedenfalls teilweise ebenfalls nicht zu einer künstlichen Verknappung des Wettbewerbs geführt. So sind beispielsweise im Bereich der D&O-Versicherung durch die Hilfestellungen des vom Verband erarbeiteten Modells auch kleinere Anbieter ermutigt worden, auf den Markt zu treten. Im Produkthaftungsbereich wurden vom GDV sogar Verbesserungen durch seine Empfehlungen in den Markt gebracht. Allerdings musste die Wirtschaft im Bereich der Umwelthaftpflichtversicherung erfahren, dass das entsprechende Verbandsmodell, das den Bedürfnissen der versicherungsnehmenden Wirtschaft in vielfacher Weise nicht genügt, von den Anbietern praktisch durchgängig verwendet wird und ein Bedingungs Wettbewerb im Prinzip nicht mehr stattfindet. Gleiches gilt für einige vom GDV empfohlene Ausschlussklauseln, wie beispielsweise zum Asbest- und Terrorrisiko.

Im Bereich der **Sicherheitsvorschriften** hat der GDV über seine Tochter VdS Schadenverhütung GmbH in Deutschland praktisch eine Monopolstellung inne. Die VdS Schadenverhütung GmbH gibt letztlich die technischen Voraussetzungen der Versicherbarkeit vor. Ohne die Gruppenfreistellungsverordnung müsste die VdS Schadenverhütung GmbH im Rahmen der Selbsteinschätzung prüfen, ob ihre Vorgaben nicht z.B. deshalb kartellrechtswidrig sind, weil sie sich möglicherweise nicht auf das notwendige Maß beschränken. Gleichzeitig ist hervorzuheben, dass durch die damit bewirkte Standardisierung eine größere Transparenz und eine Erleichterung für den Wechsel zu einem anderen Versicherungsanbieter (im nationalen Markt) geschaffen wird. Schwierigkeiten können allerdings auftreten, wenn man zu Anbietern wechseln möchte, die sich den VdS-Standards nicht anschließen wollen, insbesondere in Europa tätige Töchter anglo-amerikanischer Mutterhäuser.

Zusammenfassung

Vorstehend haben wir einige der uns wichtig erscheinenden Fragen angesprochen, die uns im Zusammenhang mit den in dem Zwischenbericht enthaltenen Feststellungen zum Wettbewerbsgeschehen in der Industrierversicherung beschäftigen. Wir sind, wie bereits eingangs gesagt, gerne bereit, mit der Kommission in einen intensiveren Dialog über diese und alle weiteren diskussionsbedürftigen Fragen einzutreten. Zusammenfassend möchten wir festhalten, dass wir jede Initiative begrüßen, die den Kunden den Umgang mit ihrem Versicherungsschutz erleichtert – gleich ob sie von den Versicherern selbst oder von einem Regelssetzer kommt. Zugleich sind wir entschiedene Gegner jedweder Maßnahme, die den Wettbewerb auf dem Versicherungsmarkt behindert oder beeinträchtigt. Auch diese Feststellung bezieht sich nicht nur auf die Versicherer selbst, sondern in gleicher Weise auf Regelssetzer und Gesetzgeber.

5. April 2007