

12.06.26

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinien (EU) 2025/1 und (EU) 2025/2 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Versicherungsunternehmen sowie zur Änderung des Aufsichtsrahmens für Versicherungsunternehmen (Versicherungs-Sanierungs-Abwicklungs-und-Aufsichtsänderungs-Gesetz - VSAAG)

Der Bundesrat hat in seiner 1066. Sitzung am 12. Juni 2026 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 (§§ 10, 36 VSAG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die weiteren Voraussetzungen des präventiven Sanierungsplans im Gesetz selbst geregelt werden können.

Begründung:

Derzeit sieht der Entwurf eine Verordnungsermächtigung zur Konkretisierung der Anforderungen in den §§ 10 und 36 VSAG vor. Die Vorgaben für diese Verordnungen im Gesetzentwurf selbst sind schlank gehalten. Der Entwurf ermächtigt das Bundesministerium der Finanzen, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, nähere Bestimmungen zu erlassen.

Aus Sicht des Bundesrates wäre es vorzugswürdig, eine so zentrale Regelung wie die Voraussetzungen des präventiven Sanierungsplans im Gesetz selbst und nicht in einer Verordnung zu verankern. Zum einen sollten auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die wesentlichen Fragen (hier also Ausgestaltung des Sanierungsplans, Voraussetzungen, Umfang, Inhalt, zu übermittelnde Informationen und Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen) vom demokratisch gewählten Gesetzgeber entschieden werden. Zum anderen sollten diese potenziell recht umfangreichen sowie personal- und kostenintensiven Anforderungen unter Gesichtspunkten der Planbarkeit und Rechtssicherheit im Gesetz selbst verankert sein.

2. Zu Artikel 1 (§ 171 VSAG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die Einführung des Abwicklungsfonds im Gesetzentwurf richtlinienüberschießend beziehungsweise weiter als europarechtlich vorgegeben ausgestaltet wurde, indem nicht nur Versicherte, sondern alle Gläubiger abgesichert werden. Den Nutzen einer über die europarechtlichen Vorgaben hinausgehenden Absicherung hätten alle Gläubiger bis hin zu Hedgefonds, die Kosten dagegen müssten die Versicherten aufbringen.

Begründung:

Die Neuregelung zum Abwicklungsfonds sieht vor, dass Versicherungsnehmer, Anspruchsberechtigte und andere Gläubigergruppen vor Schlechterstellung durch die Abwicklung über den Fonds geschützt werden sollen. Das tragende Prinzip wird dort als „No Creditor Worse Off“ (NCWO) bezeichnet. Alle darüber hinausgehenden Finanzierungen aus dem Fonds könnten eine überschießende Umsetzung der Richtlinie (EU) 2025/1 gemäß Artikel 81 derselben bedeuten. Eine Begleichung etwaiger anderer Kosten abgesehen von denen der oben genannten Gläubigermehrheiten aus den Fondsmitteln erscheint als möglicherweise weitergehend als beabsichtigt beziehungsweise wünschenswert. Konkret könnten die Neuregelungen aus § 171 VSAG betroffen sein. Eine Haftung aus dem Fondsvermögen für alle denkbaren wirtschaftlichen Beteiligten und weiteren Kosten für die Durchführung der Abwicklung ist von der Richtlinie nicht zwingend vorgesehen. Um weitere Kosten zu vermeiden, sollte darauf geachtet werden, dass der Fonds nur insoweit haftet, wie es die Richtlinie vorsieht. Ansonsten droht ein Nachteil gegenüber dem europäischen Wettbewerb, für den es aus Risikogesichtspunkten keine tragfähige Begründung gibt. Vor allem aber ist davon auszugehen, dass die zusätzlichen Kosten von den Kundinnen und Kunden aufgebracht werden müssen und Versicherungen verteuern.

3. Zu Artikel 1 (§ 184 VSAG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die Abkehr vom bewährten Prinzip der Spartenentrennung durch die Regelungen zur Beitragspflicht in § 184 VSAG europarechtlich vorgegeben ist, und – falls nein – ob es nicht vorzugswürdig wäre, das Prinzip der Spartenentrennung beizubehalten.

Begründung:

Bisher existieren in Deutschland Sicherungssysteme getrennt nach Versicherungssparten, vgl. der geltende § 8 Absatz 4 VAG. Diese Systeme haben sich in der Vergangenheit bewährt. Deshalb stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, dieses bewährte System durch eine Sicherung über einen allgemeinen Abwicklungsfonds zu ersetzen. Bisher führt die Trennung zu einer Risikominimierung, weil die verschiedenen Sparten gesondert abgesichert sind. Eine Ausdehnung der Haftung einer Sparte auf alle anderen könnte im Krisenfall einer Sparte die Finanzstabilität des gesamten Versicherungssektors gefährden.

4. Zu Artikel 1 (§ 226 Absatz 5 VSAG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren darzulegen, ob durch die Neuregelungen zu Sonderbeiträgen zusätzliche, unbeabsichtigte Erhöhungen im Bereich der Zahlungsverpflichtungen zum Abwicklungsfonds entstehen könnten.

Begründung:

Beispielsweise im Bereich der Lebensversicherungen erhöht der Entwurf über die Neuregelung in § 226 Absatz 5 VSAG die Sonderbeiträge zum Abwicklungsfonds um das Sechsfache. Begründet wird die Erhöhung durch einen gleichzeitigen Wegfall von Zahlungsverpflichtungen der Lebensversicherer im Bereich der Selbstverpflichtungen, der diese Erhöhung vollständig ausgleichen soll. Da es sich bei diesen Beiträgen um erhebliche Summen handelt, wird darum gebeten, darauf zu achten, dass es beispielsweise durch einen nicht vollständigen Wegfall der Beiträge aus der Selbstverpflichtung über die Neuregelungen im Versicherungs-Sanierungs- und -Abwicklungs-Gesetz nicht zu einer indirekten Erhöhung dieser Beiträge

kommt, welche von der Richtlinie (EU) 2025/1 nicht zwingend vorgegeben wird. Es wird daher gebeten, transparent darzulegen, wie der Ausgleich für die nunmehr gesetzlich geregelte Erhöhung durch entsprechende Gegenmaßnahmen abgebaut werden soll, damit es im Ergebnis nicht zu einer durch die Richtlinie (EU) 2025/1 nicht gebotenen Erhöhung der Beiträge kommt.

5. Zu Artikel 3 allgemein

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob kleine und nicht komplexe Versicherungsunternehmen durch den Gesetzentwurf stärker von Bürokratie entlastet werden können.

Begründung:

Aus Sicht des Bundesrates sollten die europarechtlichen Spielräume zugunsten von kleinen und nicht komplexen Versicherungen in vollem Umfang ausgenutzt werden. Über europäische Standards hinausgehende Verpflichtungen würden zusätzliche Lasten und Kosten für diese Unternehmen mit sich bringen. Sie hätten im europäischen Wettbewerb Nachteile und könnten hinter ihre Mitbewerber aus anderen EU-Staaten zurückfallen. Hinzu kommt der Umstand, dass junge innovative Unternehmen künftig andere EU-Staaten als Sitzland wählen könnten und damit Unternehmen mit Sitz in Deutschland Konkurrenz machen würden – ein gravierender Nachteil für Innovation im Inland.

Ein Beispiel ist der Erwägungsgrund 37 der Richtlinie (EU) 2025/2. Hier wird es den Mitgliedstaaten überlassen, ob der Solvabilitätsbericht bei kleinen und nicht komplexen Versicherungsunternehmen von externen Prüfern überprüft werden muss. Die Bundesregierung begründet ihre Entscheidung, von dieser Option gemäß Artikel 51a Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2025/2 keinen Gebrauch zu machen und auf die externen Prüfer nicht zu verzichten, mit einem hohen Risikopotenzial. Aus Sicht des Bundesrates erscheint es dennoch angezeigt, diese Entscheidung zu hinterfragen. Die von den Unternehmen erstellten Berichte werden der Aufsicht vorgelegt und können von ihr geprüft werden. Es stellt sich die Frage, ob die Vorteile einer zusätzlichen externen Prüfung die Nachteile durch gesteigerte Kosten überwiegen.