

REGULIERUNG UND DEREGULIERUNG
IM VERSICHERUNGSWESEN DER VEREINIGTEN STAATEN

DR. Werner Pfennigstorf

Rechtsanwalt in Stade

1989

VORWORT

In der Bundesrepublik Deutschland wird seit einiger Zeit heftig über die Regulierung bzw. Deregulierung der Versicherungswirtschaft diskutiert. Die Anstöße zu dieser Debatte kommen zum einen aus der allgemeinen wirtschaftspolitischen Diskussion über die Verstärkung des freien, marktwirtschaftlichen Wettbewerbs und Zurückführung des staatlichen Einflusses, zum anderen aus der Diskussion um die Gestaltung eines einheitlichen Binnenversicherungsmarkts in der Europäischen Gemeinschaft bis Ende 1992. Außer einer Reihe wissenschaftlicher Arbeiten zum Thema "Regulierung in der Versicherungswirtschaft" liegt seit kurzem das 7. Hauptgutachten der Monopolkommission vor, das sich ausführlich mit dem Thema beschäftigt und zahlreiche Änderungsvorschläge enthält.

Eine wesentliche Argumentationshilfe bei den Deregulierungsvorschlägen für den deutschen Versicherungsmarkt und sind Vergleiche mit ausländischen Versicherungsmärkten, auf denen die Regulierungsintensität tatsächlich oder vermeintlich geringer ist; dabei werden vor allem die Versicherungsmärkte in Großbritannien und den Vereinigten Staaten von Amerika zitiert. Allerdings leiden viele solcher Vergleiche und (naturgemäß) auch die Schlußfolgerungen unter Unvollständigkeit und Fehlerhaftigkeit der erhobenen rechtlichen und faktischen Befunde auf den ausländischen Vergleichsmärkten. Diese Ignoranz ist erklärbar, weil die empirischen Befunde in der Tat nicht leicht zu erheben sind; sie ist aber nicht entschuldbar, wenn aus derart unvollkommenen Informationen Schlußfolgerungen über die Funktionsfähigkeit der Märkte und damit Empfehlungen für die Gestaltungen des Versicherungsgeschäfts in Deutschland abgeleitet werden.

Die von der Hamburger Gesellschaft zur Förderung des Versicherungswesens geförderte Studie von Herrn Dr. Pfenningstorf über die Regulierungssituation in den USA soll den Informationsmangel über den größten Versicherungsmarkt der Welt mindern. Die Studie zeigt eindrücklich, daß die Lektüre von Gesetzbüchern allein nicht ausreicht, um die Realität eines Marktes zu erfassen, daß es vielmehr auch auf die Kenntnis der tatsächlichen Verhältnisse und der Verhaltensweisen der Marktbeteiligten ankommt.

Der Beirat
Hamburger Gesellschaft zur Förderung
des Versicherungswesens mbH

Im Januar 1989

INHALT

Erster Teil: Einführung	1
I. Zweck, Gegenstand und Grenzen der Darstellung	1
II. Theorie und Wirklichkeit der Deregulierung im allgemeinen	7
1. Wirtschaftstheoretischer Hintergrund	7
2. Wirtschaftspolitischer Hintergrund	8
3. Praktische Verwirklichung	9
4. Sonderstellung der Versicherungswirtschaft	12
Zweiter Teil: Rahmenbedingungen von Regulierung und Deregulierung im Versicherungswesen	14
I. Überblick	14
II. Grundzüge der Regulierung	15
1. Geschichte und Grundlagen	15
2. Zuständigkeit	17
3. Regulierungszwecke	23
4. Zulassung	26
5. Laufende Aufsicht	29
6. Wettbewerb, Tarif- und Bedingungskontrolle	30
7. Insolvenzschutzfonds	31
8. Koordinierung	35
III. Besonderheiten des Marktes	36
1. Überblick	36
2. Zersplitterung	36

3. Angebotslücken und Alternativmärkte	39
IV. Perspektiven der Deregulierung	43
1. Auswahl von Beispielen	43
2. Verständnisschwierigkeiten	45
3. Tradition der Deregulierung	47
Dritter Teil: Kernbereiche von Regulierung und Deregulierung	49
I. Kontrolle der Vertragsbedingungen	49
1. Überblick	49
2. Verfahren und Maßstäbe der materiellen Bedingungskontrolle	49
3. Standardisierung	51
4. Grenzen / Deregulierungspotential	52
5. Sozialpolitischer Anspruch	54
II. Kontrahierungszwang	56
1. Überblick	56
2. Kündigungsschutz	56
3. Abschlußzwang	59
III. Tarifkontrolle	61
1. Grundlagen	61
2. Wandlungen im Markt	65
3. Wandel in den Grundlagen der Regulierung	67
4. Die Reformen von 1969/1970	73
5. Systempluralismus	76
6. Speziell: Prämiendifferenzierung	88

- VII -

7. Provisionskontrolle	95
8. Zusammenfassung	96
IV. Wettbewerbskontrolle	98
1. Einführung	98
2. <u>McCarran Act</u>	99
3. <u>McCarran Act in der Praxis</u>	100
4. Federal Trade Commission	103
5. Reformbestrebungen	104
6. Ausblick	107
V. Vermögensanlagen	109
VI. Konzernkontrolle	113
1. Überblick	113
2. Beherrschte Versicherungsunternehmen	115
3. Herrschende Versicherungsunternehmen	120
4. Fusionskontrolle	121
VII. Spartenentrennung	122
VIII. Öffnung zum Markt für gemischte Finanz-Dienstleistungen	124
IX. Verminderte Regulierung von Sondermärkten	128
1. Überblick	128
2. <u>Surplus Lines</u>	131
3. <u>Risk Retention Groups</u>	145
Vierter Teil: Empirischer Befund	151
I. Möglichkeiten und Grenzen vergleichender Beurteilung	151

1. Möglichkeiten	151
2. Grenzen	152
II. Vergleichsmaßstäbe und Vergleichsdaten	157
1. Schwankungsbreite der Prämien	157
2. Anpassungsfähigkeit bei Risikoänderungen	157
3. Angebot	158
4. Insolvenzen	159
5. Unternehmergewinn	159
III. Marktbereiche mit konstitutioneller Wettbewerbschwäche	162
IV. Verbraucherverhalten	163
Fünfter Teil: Ausblick	165
I. Übersicht	165
II. Wirkungen der Marktkrise	165
1. Ausgangslage	165
2. Reaktionen	168
III. Fortdauernder und neuer Regulierungsbedarf	176
1. Überblick	176
2. Regulierungsmethoden	178
3. Anpassung an Veränderungen im Markt	179
4. Verbraucherschutz	182
5. Tarifkontrolle	184
SCHRIFTTUM	188