21. Wahlperiode

Drucksache **21/2473**

HESSISCHER LANDTAG

24. 07. 2025
Plenum

Gesetzentwurf

Landesregierung

Zweites Gesetz zur Änderung des Hessischen Versicherungsaufsichts- und Kostenerstattungsgesetzes (HVAG)

Die Landesregierung legt mit Schreiben vom 24. Juli 2025 den nachstehenden, durch Kabinettsbeschluss vom 30. Juni 2025 gebilligten und festgestellten Gesetzentwurf dem Landtag zur Beschlussfassung vor. Der Gesetzentwurf wird vor dem Landtag von dem Minister für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum vertreten.

A. Problem

Änderungen auf der Ebene des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) erfordern es, die Verweiskette des HVAG anzupassen. Außerdem gilt es, den Grundsatz der Aufsicht im öffentlichen Interesse und den Proportionalitätsgrundsatz auch in das HVAG aufzunehmen.

Seit dem 28. Februar 2023 gilt das Gesetz über die kommunalen Versorgungskassen und Zusatzversorgungskassen in Hessen (VKZVKG). Das VKZVKG erklärt Vorschriften aus dem Handelsgesetzbuch (HGB) für sinngemäß anwendbar, während das HVAG Teile derselben Vorschriften für entsprechend anwendbar erklärt. Um diesen Widerspruch aufzulösen, soll zukünftig auch das HVAG die Vorschriften des HGB für sinngemäß anwendbar erklären.

Die derzeit unstete wirtschaftliche Entwicklung, vielfältige Krisenfaktoren auch in der Versicherungsbranche sowie der anhaltende demographische Wandel samt Fachkräftemangel führen im Versicherungssektor zu anhaltenden Konsolidierungsprozessen. Versicherungsunternehmen in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts sind derzeit von der Möglichkeit der Verschmelzung nach dem Umwandlungsgesetz (UmwG) abgeschnitten, obwohl auch insoweit Konsolidierungsprozesse sinnvoll sein können.

B. Lösung

Anpassung der Verweiskette des HVAG, wobei für die erweiterten Informationspflichten nach § 144 Abs. 1 VAG eine Übergangsregelung geschaffen wird. Die Aufsicht wird auf das öffentliche Interesse begrenzt und ein Verweis auf den Proportionalitätsgrundsatz des § 296 Abs. 1 VAG aufgenommen. Schließlich werden HVAG und VKZVKG im Hinblick auf die Anwendung des HGB synchronisiert und die Möglichkeit zur Verschmelzung nach dem Umwandlungsgesetz eröffnet.

C. Befristung

Keine.

D. Alternativen

Keine.

Eingegangen am 28. Juli 2025 · Eilausfertigung am 28. Juli 2025 · Ausgegeben am 13. August 2025
Herstellung: Kanzlei des Hessischen Landtags · Postfach 3240 · 65022 Wiesbaden · www.Hessischer-Landtag.de

E. Finanzielle Auswirkungen

1. Auswirkungen auf die Finanz-, Vermögens- und Erfolgsrechnung

	Liquidität		**Ergebnis**	
	Ausgaben	Einnahmen	Aufwand	Ertrag
Einmalig im Haushaltsjahr	0	0	0	0
Einmalig in künftigen Haushaltsjahren	0	0	0	0
Laufend ab Haushaltsjahr	0	0	0	0

2. Auswirkungen auf die mittelfristige Finanz- und Entwicklungsplanung
   Keine.
3. Auswirkungen für hessische Gemeinden und Gemeindeverbände
   Keine.

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen

Der Gesetzentwurf wurde am Maßstab der UN-Behindertenrechtskonvention überprüft.
Es bestand kein Änderungsbedarf.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

Zweites Gesetz zur Änderung des Hessischen Versicherungsaufsichts- und Kostenerstattungsgesetzes (HVAG) *

Vom

Artikel 1

Das Hessische Versicherungsaufsichts- und Kostenerstattungsgesetz vom 15. November 2007 (GVBl. I S. 782), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. März 2018 (GVBl. S. 26), wird wie folgt geändert:

1. Dem § 1 wird als Abs. 3 angefügt:

   „(3) Die Aufsichtsbehörden nehmen die ihnen nach diesem Gesetz zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse nur im öffentlichen Interesse wahr.“

2. § 2 wird wie folgt geändert:

   a) Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

   „(1) Für die Evangelische Zusatzversorgungskasse und die kommunalen Zusatzversorgungskassen (nachfolgend als Kassen bezeichnet) gelten § 2 Abs. 1 Satz 1 und 2, die §§ 13, 15 Abs. 1, die §§ 23, 24, 26 Abs. 1, 2 und 5, § 28 Abs. 1, § 29 Abs. 1 und 2, die §§ 30, 32, 33 Abs. 2, § 36 Abs. 1, § 37 Abs. 1 und 5, die §§ 43, 44, 47 Nr. 1, 2, 8 und 9, § 124 Abs. 1, § 134 Abs. 1 bis 3, § 141, die §§ 215, 216 Abs. 1 und 2 Satz 1, § 234f Abs. 3 Satz 1, die §§ 294, 296 Abs. 1, 298 Abs. 1 sowie die §§ 300, 302, 303, 305 bis 307, 311 bis 314 Abs. 1 des Versicherungsaufsichtsgesetzes vom 1. April 2015 (BGBl. I S. 434), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 438), entsprechend. § 38 Abs. 1 des Versicherungsaufsichtsgesetzes gilt sinngemäß.“

   b) Nach Abs. 1 wird als Abs. 1a eingefügt:

   „(1a) Für die Kassen ist § 144 Abs. 1 des Versicherungsaufsichtsgesetzes

   1. bis zum *[Einsetzen: Datum des Tages ein Jahr nach Verkündung dieses Änderungsgesetzes]* in der am 12. Januar 2019 geltenden Fassung,
   2. ab dem *[Einsetzen: Datum des Tages ein Jahr und einen Tag nach Verkündung dieses Änderungsgesetzes]* in der am 13. Januar 2019 geltenden Fassung entsprechend anwendbar.“

3. Nach § 4 wird als § 4a eingefügt:

„§ 4a

Umwandlungen sind entsprechend § 1 Abs. 1 des Umwandlungsgesetzes vom 28. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3210; 1995 I S. 428), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323), auch bei Versicherungsunternehmen in der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts möglich.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

* Ändert FFN 55-36

Begründung:

A. Allgemeines

Das Versicherungswesen basiert auf Vertrauen. Kunden von Versicherungsunternehmen bzw. vom Leistungsumfang Betroffene (Versicherungsnehmer und Begünstigte) müssen sich darauf verlassen können, dass Versicherungsunternehmen über einen langen Zeitraum hinweg Versicherungsleistungen erbringen können. Eine effektive Versicherungsaufsicht stärkt dieses Vertrauen und trägt somit zur langfristigen Stabilität des Versicherungssektors und damit auch insgesamt des Finanzsektors bei. Das Hauptaugenmerk der Versicherungsaufsicht liegt nach § 2 Abs. 1 HVAG i. V. m. § 294 Abs. 1 VAG auf dem Schutz der Versicherungsnehmer und der Begünstigten von Versicherungsleistungen. Dieser Schutz wird dadurch gewährleistet, dass von Seiten der Versicherungsaufsicht insbesondere auf die ausreichende Wahrung der Belange der Versicherungsnehmer und Begünstigten, die dauernde Erfüllbarkeit der Verpflichtungen aus den Versicherungsverträgen und die ordnungsgemäße Durchführung des Geschäftsbetriebs sowie die Einhaltung der jeweils geltenden Gesetze geachtet wird. Die Gewährleistung individuellen Schutzes von Verbrauchern nach Maßgabe ihrer zivilrechtlichen Ansprüche aus Versicherungsverträgen ist dagegen keine Aufgabe der Versicherungsaufsicht.

Der Proportionalitätsgrundsatz dient dazu, eine passgenaue und flexible Aufsichtsstruktur zu ermöglichen, welche insbesondere auf Seiten der betroffenen Versicherungsunternehmen zu einem vertretbaren und angemessenen Aufwand führt. Die Intensität der Aufsicht soll sich dabei am jeweiligen Risiko ausrichten.

Auch Versicherungsunternehmen in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts müssen die Umwandlungsmöglichkeiten des Umwandlungsgesetzes offenstehen, damit sie weiterhin in wettbewerbsfähiger Weise am Markt bestehen können und nicht strukturell benachteiligt werden.

Um den in § 2 Abs. 1 HVAG spezifizierten Kassen eine Übergangsfrist zur Umstellung auf die erweiterten Informationspflichten des neuen § 144 Abs. 1 VAG zu gewähren, wird im neuen § 2 Abs. 1a HVAG eine Übergangsfrist von einem Jahr ab Inkrafttreten dieses Gesetzes implementiert.

Um zu verhindern, dass innerhalb einer Kasse unterschiedliche Bilanzierungsvorschriften gelten und um einen Gleichlauf mit dem VKZVKG herzustellen, wird in § 2 Abs. 1 HVAG der Verweis auf § 38 Abs. 1 VAG gestrichen. In einem neuen § 2 Abs. 1 Satz 2 HVAG wird sodann klargestellt, dass die Vorschriften des § 38 Abs. 1 VAG auch weiterhin gelten, allerdings mit der Maßgabe, dass das Wort entsprechend durch das Wort sinngemäß ersetzt wird. Somit sind die Vorschriften des HGB, auf welche § 38 Abs. 1 VAG verweist, zukünftig nicht vollumfänglich anzuwenden. Dies ermöglicht es, auf die Besonderheiten der körperschaftlichen Struktur und den öffentlich-rechtlichen Versorgungsauftrag der Kassen Rücksicht zu nehmen.

Die Solvabilitätsanforderungen des VAG gelten für die Kassen nicht, insbesondere sind diese von den Vorgaben und Rechtsakten nach Solvabilität II ausgenommen. Der Verweis in § 2 Abs. 3 HVAG auf § 134 Abs. 1 bis 3 VAG dient lediglich dem Zweck, eine Mindestsolvabilitätsvorgabe für die freiwillige Versicherung vorzugeben.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Art. 1

Zu Nr. 1

Die Versicherungsaufsicht ist ein Teil der staatlichen Wirtschaftsaufsicht. Charakteristisch ist dabei die Festlegung und Überwachung spezifischer Regeln für eine bestimmte Branche. Der wesentliche Grund der Versicherungsaufsicht liegt zum einen in der enormen wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung der Versicherungswirtschaft für denjenigen Personenkreis, der auf Versicherungsschutz angewiesen ist. Zum anderen kommt dem Versicherungssektor auch im Hinblick auf den gesamtwirtschaftlichen Prozess eine tragende Rolle zu. Dementsprechend zielt die Versicherungsaufsicht in erster Linie auf den Schutz der Versicherungsnehmer und der Begünstigten von Versicherungsleistungen (§ 2 Abs. 1 HVAG i. V. m. § 294 Abs. 1 VAG) in ihrer Gesamtheit. Es ist daher nicht Aufgabe der Versicherungsaufsicht, den individuellen Schutz von Verbrauchern nach Maßgabe ihrer zivilrechtlichen Ansprüche aus Versicherungsverträgen sicherzustellen. Vor diesem Hintergrund ist es angebracht, wie auf der Bundesebene oder in anderen Bundesländern auch gesetzlich festzuschreiben, dass die Aufsichtsbehörden in Bezug auf die Versicherungsaufsicht des Landes Hessen ihre Aufgaben und Befugnisse nur im öffentlichen Interesse wahrnehmen.

Eine Regelung im Rahmen eines neuen Abs. 3 in § 1 HVAG ist dabei gegenüber der Einführung eines weiteren Verweises in § 2 Abs. 1 HVAG (dann auf § 294 Abs. 8 VAG) auch vorzugswürdig, da eine solche Direktregelung auch der Systematik anderer Landesversicherungsaufsichtsgesetze entspricht und im Vergleich deutlich eingängiger und prägnanter erscheint.

Zu Nr. 2

a) Durch die Ergänzung von § 2 Abs. 1 HVAG um einen Verweis auf § 296 Abs. 1 VAG wird es ermöglicht, den Proportionalitätsgrundsatz auch im Rahmen der hessischen Versicherungsaufsicht anzuwenden. Regulatorische Anforderungen müssen danach nur noch in dem Ausmaß erfüllt werden, wie es das beim einzelnen Versicherungsunternehmen bestehende Risiko erfordert. Dies stellt eine individuelle und flexible Aufsicht sicher und reduziert letztlich unnötigen und womöglich die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit des einzelnen Versicherungsunternehmens beeinträchtigenden Erfüllungsaufwand.

b) Durch die Aktualisierung der Verweiskette in § 2 Abs. 1 HVAG auf einzelne Normen des VAG wird das HVAG an die Änderungen im VAG seit der letzten HVAG-Novelle angepasst. Somit wird sichergestellt, dass das HVAG auf dem aktuellen Stand ist und alle Verweise korrekt sind. Der Verweis auf § 144 Abs. 1 VAG wird gestrichen und ein neuer Verweis mit einer Übergangsregelung im neuen Absatz 1a HVAG geschaffen.

c) Der in § 2 HVAG neu geschaffene Abs. 1a HVAG dient der Regelung einer zeitlich angemessenen Übergangsfrist, um den Kassen die Umstellung auf die erweiterten Informationspflichten des neuen § 144 Abs. 1 VAG zu ermöglichen.

d) Da der Verweis des § 2 Abs. 1 HVAG auf § 38 Abs. 1 VAG zukünftig nicht mehr entsprechend, sondern sinngemäß gelten soll, wird dieser aus der Verweiskette gestrichen und die angestrebte Regelung in einem neuen § 2 Abs. 1 Satz 2 HVAG festgeschrieben.

Zu Nr. 3

Durch den Gehalt des neuen § 4a HVAG soll Versicherungsunternehmen in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts wie privaten Versicherungsunternehmen auch die Option eröffnet werden, Umwandlungssachverhalte, insbesondere Verschmelzungen, vollziehen zu können. § 4a HVAG bewirkt dementsprechend eine analoge Geltung der in § 1 Abs. 1 UmwG angelegten Umwandlungskonstellationen. Dies ermöglicht letztlich Konsolidierungsprozesse auch im Falle der Betroffenheit von Versicherungsunternehmen in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts. Letztlich sind damit Aspekte der Gleichbehandlung aller Rechtsformen berührt. Sämtlichen Versicherungsunternehmen sollte es schließlich möglich sein, ihre Wettbewerbsbasis zu stärken, die Leistungsfähigkeit effizienter zu gestalten und womöglich auch Synergiepotenziale zu heben. Die Regelung des § 4a HVAG ist auch vorzugswürdig gegenüber einem landesrechtlichen Einzelfallgesetz nach Maßgabe von § 1 Abs. 2 UmwG, da entsprechende Umwandlungsmöglichkeiten nun gleich für sämtliche Versicherungsunternehmen in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts eröffnet werden, die jetzt oder in der Zukunft existieren und der hessischen Versicherungsaufsicht unterstehen.

Zu Art. 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Wiesbaden, 24. Juli 2025

Der Hessische Ministerpräsident

Boris Rhein

Der Hessische Minister für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum

Kaweh Mansoori