

Veröffentlichungen des Instituts für
Versicherungswissenschaft der Universität Mannheim
Band 34

Herausgeber Prof. Dr. E. Helten und Prof. Dr. E. Lorenz

Insurance Regulation in den Vereinigten Staaten von Amerika

– unter besonderer Berücksichtigung des Zulassungsrechts –

von Helmut Neeb

B 45 503

Juristische Gesamtbibliothek
der Technischen Hochschule
Darmstadt

VWV Karlsruhe

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
§ 1 Einführung in die Problemstellung	1
I Der rechtswissenschaftliche Aspekt	1
II Das Interesse der betriebswirtschaftlichen Forschung und Praxis	2
1. Einführung	2
2. Die historisch bedingten Nachteile der deutschen Versicherungswirtschaft auf dem Weltmarkt	2
3. Die Gründe für die jüngste Internationalisierungswelle im deutschen Versicherungsgewerbe	4
4. Das Interesse am amerikanischen Versicherungsmarkt	5
5. Der tatsächliche Umfang des Engagements deutscher Versicherungsunternehmen auf dem amerikanischen Markt	5
6. Die Aufgabe wissenschaftlicher Arbeiten	6
§ 2 Begriffsklärungen; Umfang der Untersuchung	8
I Insurance Régulation und Versicherungsaufsicht	8
II Die fehlende Unterscheidung zwischen legislativen und exekutiven Maßnahmen	10
III Die Ausgrenzung der Sozialversicherung	10
IV Die Bedeutung der Risikosozialisierung außerhalb der Sozialversicherung	12
V Der Stellenwert des Versicherungsvertragsrechts sowie der Wettbewerbs- und Kartellaufsicht im Rahmen der folgenden Erörterungen	13
	IX

Erster Abschnitt: Die Versicherungsaufsicht in den Vereinigten Staaten von Amerika im historischen Abriß	15
§ 3 Einführung: Die Geschichtsbezogenheit des amerikanischen Rechts	15
§ 4 Die Zeit bis zum Erlaß der ersten aufsichtsrechtlichen Normen (vor 1752)	17
I Die sozialen und ökonomischen Verhältnisse im jungen Amerika ^{3a}	17
II Erste Anzeichen einer entstehenden Versicherungswirtschaft	17
III Die Gründe für die Abwesenheit der Versicherungsaufsicht	18
§ 5 Die Kontrolle der ersten Versicherungsgesellschaften mittels beschränkender Klauseln in den Gesellschaftssatzungen	19
I Die vorhandenen Rahmenbedingungen	19
II Die Entwicklung des Versicherungsgewerbes	19
III Die erste direkte Einflußnahme des Staates auf die Versicherungswirtschaft	21
§ 6 Die Anfänge der allgemeinen Aufsichtsgesetzgebung	23
I Die Entwicklung der sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen	23
II Veränderungen im Versicherungsgewerbe	23
III Der neue Ansatz in der Versicherungsaufsicht	24
1. Erste Bestimmungen zum Schutze der Versicherungsnehmer und zur Sicherung eines ausreichenden Bestandes an finanziell gesunden Unternehmen	24
2. Die Abschirmung des Marktes vom britischen Einfluß	26
3. Erste Steuergesetze	27

§ 7	Die Entstehung der Grundstrukturen der modernen Versicherungsaufsicht	28
I	Strukturveränderungen in der Wirtschaft	28
II	Frühe Monumente einer materiellen Versicherungsaufsicht	29
	1. Die Notwendigkeit der Reform	29
	2. Die Voraussetzungen der Reform	29
	3. New York und Massachusetts als Pioniere der modernen Versicherungsaufsicht	30
	4. Die Ausbreitung des neuen Ansatzes	31
	a) Die Welle der Verwaltungsreformen	31
	b) Der Siegeszug der Versicherungsrechtskodifikationen	33
§ 8	Die erste Feuerprobe des neuen Aufsichtssystems: Die Entscheidung des Supreme Court im Fall Paul v. Virginia	34
I	Das Umfeld der Entscheidung	34
II	Das Urteil	36
	1. Sachverhalt	36
	2. Tenor und Begründung	37
	3. Die Folgen des Urteils	38
§ 9	Die Entwicklung der Versicherungsaufsicht in der Zeit zwischen Paul und South Eastern Underwriters Association	39
I	Die Entwicklung des Versicherungsgewerbes	39
II	Veränderungen in der Versicherungsaufsicht	40
	1. Allgemeines	40
	2. Die Situation in der Verwaltung	41
	3. Beginn und Perfektionierung der Beaufsichtigung der Lebensversicherungsgesellschaften	42
	4. Bestrebungen zur Verbesserung der Aufsicht über die Schadenversicherer	44
III	Die Ausbildung bundeseinheitlicher Strukturen	47
	1. In der Versicherungswirtschaft	47
	2. In der Versicherungsaufsicht	49
IV	Aufkommender Verbrauchereinfluß	51
§ 10	Die Neuverteilung der Kompetenzen in der Versicherungsaufsicht durch den Supreme Court in der	

	Entscheidung United States v. South Eastern Underwriters Association (SEUA)	54
I	Vorzeichen einer Wende	54
	1. Der wachsende Einfluß des Bundes im Bereich der Wirtschaftsaufsicht	54
	2. Die Position der Staaten in der Frage der Verteilung der Kompetenzen zur Beaufsichtigung des Versicherungswesens	55
	3. Der Umschwung in der Position der Versicherungswirtschaft zur gleichen Frage	56
	4. Die Entwicklung der Rechtsprechung	57
II	Die Entscheidung des Gerichts	58
	1. Der zu entscheidende Sachverhalt	58
	2. Das Urteil und seine Begründung	58
III	Die Folgen der Entscheidung	59
	1. Allgemeines	59
	2. Die Allianz der Einzelstaaten mit der Versicherungswirtschaft	60
	3. Die Verabschiedung des McCarran – Ferguson Gesetzes	60
	4. Die weitere Entwicklung	61
§ 11	Die Moderne Phase in der Geschichte der amerikanischen Versicherungsaufsicht	64
I	Einführung	64
II	Die Entwicklung im Wettbewerbs- und Kartellrecht	65
	1. Allgemeines	65
	2. Die Entwicklung im einzelnen	66
	3. Der gegenwärtige Stand der Tarifierungsaufsicht	67
	a) Die einzelnen Überwachungsverfahren	67
	b) Der materiellrechtliche Maßstab	68
	4. Weitere Entwicklungstendenzen	69
III	Die Beaufsichtigung der Korrespondenzversicherer	70
	1. Überblick über die Problematik	70
	2. Die historische Entwicklung des Problems	71
	3. Das Ergebnis der Entwicklung	73
IV	Die Probleme mit der Ausführung der Aufsichtsgesetze	73
	1. Allgemeines	73
	2. Die Qualität der Behördenleitung	75
	3. Die mangelhafte Mittelausstattung der Behörden	76
	4. Die unzureichende zwischenstaatliche Kooperation bei	

	der Gesetzesausführung	77
	5. Der Einfluß der Versicherungswirtschaft auf die Arbeit der NAIC	78
	6. Zusammenfassung	78
V	Gerechte Tarifierung in der Kfz-Versicherung	79
	1. Allgemeines	79
	2. Die Einteilung der Versicherten in Risikoklassen im Zentrum der öffentlichen Kritik	79
	a) Überblick über die Entwicklung des heute geltenden Tarifklassensystems	79
	b) Die gegenwärtige Situation	80
	c) Ansatzpunkte der Kritik	81
	d) Rechtliche Maßstäbe zur Bestimmung der Tarifgerechtigkeit	82
	e) Initiativen zur Verbesserung der Situation	82
VI	Die Erlangbarkeit von Versicherungsschutz (Insurance Availability)	84
	1. Die verschiedenen Ausprägungen des Phänomens und die vorhandenen Lösungsansätze	84
	a) Natürliche Deckungslücken	84
	b) Eigentliches Redlining	84
	c) Wirtschaftliches Redlining	85
	2. Die verbleibenden Schwächen	86
VII	Veränderungen an der Grenzlinie zwischen den Einflußsphären von Bund und Einzelstaaten	87
	1. Die Diskussion über eine Erweiterung der Zuständigkeiten des Bundes auf dem Gebiet der Versicherungsaufsicht im engeren Sinne	87
	a) Allgemeines	87
	b) Die Argumente der Befürworter	88
	c) Die Argumente der Gegner	89
	d) Das Kräfteverhältnis zwischen Befürwortern und Gegnern	90
	e) Jüngste Entwicklungen und Zukunftsaussichten	91
	2. Das schrittweise Vordringen des Bundes in das Gebiet der Versicherungsaufsicht im weiteren Sinne	93
	a) Die Bundesprogramme für die Versicherung schwieriger Risiken	93
	aa) Versicherung politischer Risiken	93
	bb) Versicherung schwer beherrschbarer Großrisiken der modernen Technik	94
	cc) Versicherung gegen die Auswirkungen von Naturkatastrophen	94

dd) Bankguthaben- und Investmentversicherung (Financial Institutions Insurance)	94
b) Exkurs: Die Versicherungsprogramme der Einzelstaaten	95
c) Der zunehmende Einfluß des Bundes auf die Wettbewerbs- und Kartellaufsicht	96

Zweiter Abschnitt:

Das amerikanische Privatversicherungsgewerbe als
Bezugsobjekt der Versicherungsaufsicht

99

§ 12 Einführung	99
-----------------	----

§ 13 Der Reguläre Versicherungsmarkt	100
--------------------------------------	-----

I Die Einteilung in Zweige und Sparten	100
1. In der Literatur	100
2. In den Insurance Codes	101
II Die innere Struktur des Gewerbes	102
1. Die Lebensversicherer	102
2. Die Krankenversicherer	103
3. Die Schadenversicherer	103
III Die geographische Gliederung des Marktes	104
1. Allgemeines	104
2. Die Verteilung des Prämienaufkommens	105
3. Verteilung der zum Geschäftsbetrieb zugelassenen Unternehmen	107
IV Der Anteil ausländischer Versicherer am Regulären Versicherungsmarkt	108

§ 14 Der Rückversicherungsmarkt	109
---------------------------------	-----

I Die inländischen Anbieter	109
II Der Stellenwert des Auslandsgeschäfts	109

§ 15 Der Markt für schwerversicherbare Risiken (Surplus Lines Market)	111
--	-----

I	Allgemeines	111
II	Die Surplus Lines Risiken	111
III	Die Surplus Lines Versicherer und sonstige am Geschäftsabschluß beteiligte Personen	112
	1. Die Surplus Lines Broker	112
	2. Die inländischen Surplus Lines Versicherer	113
	3. Ausländische Surplus Lines Versicherer	113
§ 16	Die unmittelbare Abwanderung von Risiken ins Ausland	114
I	Die klassische Auslandsversicherung	114
II	Die Gründung von Versicherungstochtergesellschaften (Captives) durch amerikanische Industrieunternehmen	115
	1. Die geschichtliche Entwicklung des Phänomens	115
	2. Die gegenwärtige wirtschaftliche Bedeutung der Captives	116
	3. Die Verselbständigung der Entwicklung	117
	a) Broad Captives	117
	b) Industry Captives	118
	c) Einheimische Captives	118
	4. Exkurs: Der steuerrechtliche Rahmen der Entwicklung	118
Dritter Abschnitt:		
Die rechtlichen Grundlagen der Versicherungsaufsicht in den Vereinigten Staaten von Amerika		
		123
§ 17	Einführung: Die Vielschichtigkeit und Dynamik des amerikanischen Versicherungsaufsichtsrechts	123
I	Auf einfachrechtlicher Ebene	123
II	Auf der Ebene des Verfassungsrechts	124
§ 18	Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der amerikanischen Versicherungsaufsicht	127
I	Das Recht zur Beaufsichtigung des Versicherungswesens	127
	1. Die Anerkennung des Rechts durch die Rechtsprechung	127
	2. Die theoretische Herleitung des Rechts der	

	Bundesstaaten zur Beaufsichtigung des Versicherungswesens	127
	a) Keine Erwähnung der Versicherungsaufsicht in der Verfassung	127
es	b) Die Rechtfertigung einzelstaatlicher Eingriffe durch die Police Powers	128
	3. Die Verankerung der Eingriffsbefugnisse des Bundes in der Commerce Clause (Art. I § 8 der Verfassung)	129
	4. Die Bedeutung des öffentlichen Wohls als zusätzliche Rechtfertigung für staatliche Eingriffe	130
II	Die Verteilung der Aufsichtszuständigkeiten auf Bund und Gliedstaaten	130
	1. Allgemeines	130
	2. Die in der Verfassung vorgesehene Kompetenzverteilung	131
	a) Der verfassungsrechtliche Rahmen	131
	b) Die Commerce Clause (Art. I § 8 der Verfassung) im Zentrum der Kompetenzverteilungsfrage	131
	c) Die Interpretation der Commerce Clause durch den Supreme Court	131
	3. Die tatsächliche Abgrenzung der Einflußsphären durch einfaches Bundesrecht	133
	4. Die Auswirkungen dieser Entwicklung auf die theoretische Begründung des Rechts der Bundesstaaten zur Beaufsichtigung des Versicherungswesens	133
	§ 19 Die Ausfüllung des verfassungsrechtlichen Rahmens	135
I	Das von den Bundesstaaten in Ausübung ihrer Kompetenzen entwickelte Aufsichtssystem	135
	1. Der Grundcharakter des amerikanischen Versicherungsaufsichtssystems	135
	2. Die Ziele der amerikanischen Versicherungsaufsicht	135
II	Die Instrumente der Versicherungsaufsicht	137
	1. Die Insurance Codes als einfachrechtliche Grundlage der Versicherungsaufsicht	137
	a) Allgemeines	137
	b) Regelungsinhalt und Regelungsumfang der Insurance Codes	137
	c) Die Struktur der Insurance Codes	137
	d) Das Verhältnis der einzelstaatlichen Gesetze zueinander	139
	2. Die Ausführung der Insurance Codes	141
	a) Die Organisation der Aufsichtsverwaltung	141

b)	Das Verwaltungsverfahren	144
aa)	Die Quellen des Verwaltungsverfahrensrechts	144
bb)	Die Formen behördlichen Handelns	144
c)	Die Zusammenarbeit der Bundesstaaten in der Versicherungsaufsicht	145
III	Umfang und Grenzen der staatlichen Einflußnahme auf das Versicherungswesen	147
1.	Der grundsätzliche Umfang der Einflußnahme	147
2.	Die Grenzen staatlicher Einflußnahme	148
a)	Einfachrechtliche Grenzen	148
b)	Verfassungsrechtliche Grenzen	149
aa)	Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit des staatlichen Eingriffs	149
bb)	Die Due Process Garantie	149
cc)	Das Recht auf Gleichbehandlung (Equal Protection)	150
dd)	Willkür- und Rückwirkungsverbot (Arbitrariness und Retroactive Legislation)	151
ee)	Das Zusammenwirken der verfassungsrechtlichen Schranken und ihre Bedeutung für die Praxis	151
c)	Räumliche Grenzen	152
d)	Effektivitätsgrenzen	152

Vierter Abschnitt:		
	Die Zulassung zum Betrieb des Versicherungsgeschäfts	155

§ 20	Einführung	155
------	------------	-----

I	Allgemeines	155
---	-------------	-----

II	Die Grundstruktur des amerikanischen Zulassungsrechts	156
----	---	-----

III	Ziel und Umfang der Erörterungen im vierten Abschnitt	157
-----	---	-----

§ 21	Die Zulassung zum Regulären Versicherungsmarkt	158
------	--	-----

I	Differenzierungskriterien im Rahmen des Zulassungsrechts	158
---	--	-----

1.	Die Bedeutung der Organisationsform des Versicherers für seine Zulassung	158
----	--	-----

a)	Allgemeines	158
----	-------------	-----

b)	Die Organisationsformen im einzelnen	159
----	--------------------------------------	-----

aa)	Der einzelkaufmännische Gewerbebetrieb (Individual Insurer) und die Kommerzielle	
-----	--	--

	Personalgesellschaft (Partnership)	159
bb)	Die Kommerzielle Versicherungsaktiengesellschaft (Stock Insurance Corporation)	160
cc)	Die Gegenseitigkeitsversicherer (Mutuals)	
	(1) Große Gegenseitigkeitsversicherer (Incorporated Mutuals, Mutual Insurance Corporations)	161
	(2) Kleine Gegenseitigkeitsversicherer	162
dd)	Karitative Versicherungsunternehmen und kirchliche Selbsthilfeorganisationen	163
ee)	Besondere Organisationsformen im Bereich der Krankenversicherung	163
ff)	Versicherungsbörsen (Reciprocal)	164
	(1) Traditionelle Versicherungsbörsen	164
	(2) Neue Entwicklungen	165
	(3) Lloyds Versicherer (American Lloyds)	166
gg)	Öffentliche Versicherungsprogramme (Government Insurance)	167
hh)	Organisationsformen von Out of State Insurers	167
2.	Die Bedeutung der Versicherungssparten für die Zulassung zum Geschäftsbetrieb	169
a)	Der Stellenwert der Spartenentrennung	169
b)	Der Einfluß der im Zulassungsantrag angegebenen Sparten auf die zu erbringenden Zulassungsvoraussetzungen	169
3.	Die Bedeutung der Herkunft des Versicherers für die Zulassung zum Geschäftsbetrieb	170
a)	Allgemeines	170
b)	Die Unterscheidung zwischen Domestic und Out of State Insurers	171
c)	Die Unterscheidung zwischen Foreign und Alien Insurers	171
II	Die Zulassungsvoraussetzungen im einzelnen	172
1.	Höhe und Form der Kapitalausstattung	172
a)	Allgemeines	172
b)	Das Konzept von Capital und Surplus	173
c)	Die Höhe der Kapitalausstattung	174
d)	Die einzelnen Anlageformen	175
aa)	Allgemeines	175
bb)	Hinterlegungspflichten (Deposit Requirements)	175
cc)	Sonstige Kapitalanlagevorschriften	176
2.	Personenbezogene Zulassungsvoraussetzungen	178
3.	Besondere Zulassungsvoraussetzungen für Out of State Insurers	179
a)	Einführung	179

	b) Eigenständige besondere Zulassungsvoraussetzungen	179
	c) Besondere Zulassungsvoraussetzungen als Folge der Anwendung von Vergeltungsrecht	179
	4. Das Verbot von Regierungsbeteiligungen	180
III	Das Zulassungsverfahren	181
	1. Allgemeines	181
	2. Die einzelnen Verfahrensschritte	182
IV	Die Umgehung der Zulassungsschranken durch unechte Rückversicherung	183
§ 22	Das Zulassungsrecht der Sondermärkte	185
I	Die Surplus Lines Märkte	185
	1. Die historische Entwicklung der Märkte für schwerversicherbare Risiken	185
	2. Begriffsklärung	186
	a) Nonadmitted, Unauthorized und Unlicensed Insurers	186
	b) Excess Lines Insurers	186
	3. Das klassische Schema der Surplus Lines Aufsicht	187
	a) Der Surplus Lines Broker als Bezugspunkt der Surplus Lines Aufsicht	187
	b) Zulassungsvoraussetzungen für Surplus Lines Versicherer	189
	c) Die Durchsetzung der Zulassungsbeschränkungen	190
II	Die Rückversicherungsmärkte	191
	1. Die Grundlagen der Rückversicherungsaufsicht	191
	2. Die mittelbare Beschränkung des Marktzugangs	192
III	Der Freie Versicherungsmarkt	193
IV	Neue Entwicklungstendenzen außerhalb des Regulären Versicherungsmarktes: Die Insurance Exchanges	194
	1. Allgemeines; Entwicklungsgeschichte	194
	2. Die Struktur der Versicherungsbörsen	196
	a) Die Stellung der Insurance Exchanges innerhalb des traditionellen Systems der Versicherungsaufsicht	196
	b) Der von den Börsen erfaßte Geschäftsbereich	197
	c) Der rechtliche Status der Börsen	197
	d) Die innere Struktur der Börsen	198
	aa) Die Geschäftsleitung	198
	bb) Die Mitglieder	199
	e) Fragen des Zulassungsrechts	199

Zusammenfassung der wichtigsten Untersuchungsergebnisse	202
I Erster Abschnitt: Die Versicherungsaufsicht in den Vereinigten Staaten von Amerika im historischen Abriß	202
II Zweiter Abschnitt: Das amerikanische Privatversicherungsgewerbe als Bezugsobjekt der Versicherungsaufsicht	203
III Dritter Abschnitt: Die rechtlichen Grundlagen der Versicherungsaufsicht in den Vereinigten Staaten von Amerika	205
IV Vierter Abschnitt: Die Zulassung zum Betrieb des Versicherungsgeschäfts	206

Anhang

I Entwicklung des Versicherungswesens in den Vereinigten Staaten von Amerika	210
II McCARRAN FERGUSON ACT, PUBLIC LAW 15, 79 TH CONGRESS (= 15 U. S. C. §§ 1011–1015)	211
III Überblick über die wichtigsten vom Bund seit 1950 durchgeführten Ermittlungsverfahren, die die Versicherungswirtschaft bzw. die Versicherungsaufsicht betreffen	213
IV Beispiele für die Einteilung des Versicherungswesens in Sparten in den Versicherungsrechtskodifikationen der amerikanischen Bundesstaaten und in den Rechnungsprüfungsformularen der NAIC	215
V Geographische Verteilung des Gesamtprämienaufkommens auf dem Regulären Versicherungsmarkt der Vereinigten Staaten von Amerika im Jahre 1982	217
Privatversicherungsmarkt USA: Geographische Verteilung des Gesamtprämienaufkommens	219

VI	Beziehungen zwischen der geographischen Verteilung des Gesamtprämienaufkommens auf dem Regulären Versicherungsmarkt der Vereinigten Staaten von Amerika und der Bevölkerungsstärke der einzelnen Bundesstaaten im Jahre 1982	220
VII	Geographische Verteilung der zum Geschäftsbetrieb am Regulären Versicherungsmarkt zugelassenen Unternehmen	221
VIII	Aktuelle Anforderungen an die Kapitalausstattung von einheimischen Versicherungsunternehmen, die die Zulassung zum Geschäftsbetrieb am Regulären Versicherungsmarkt des Staates New York begehren (in US \$)	223