

Elmar Sittner

## Der „abgekoppelte“ Markt

Versicherungsschutz öffentlicher Institutionen

### Allgemeine Marktentwicklung

Wenn man in den letzten zwei Jahren in die Fachpresse geschaut hat, wurde rasch eines klar: Der Versicherungsmarkt, zumindest im großgewerblichen und industriellen Bereich, hat sich vom Käufermarkt zum Verkäufermarkt gewandelt. Es ist nicht mehr so, wie wir es von früher gewohnt waren, nämlich dass Versicherer und Makler sich darum bemühen, Kunden zu akquirieren. Vielmehr bitten die Kunden um Kapazitäten bei Versicherern (ob mittels eines Maklers oder direkt, spielt hier zunächst einmal keine Rolle).

Dies gilt natürlich nicht in allen Versicherungsbereichen. Die teilweise rabiaten Sanierungen in der industriellen Sachversicherung waren nur dadurch möglich. Der CEO von AON Kai Uwe Büchler hat das Vorgehen mancher Versicherer in einem Interview sogar einmal mit dem Prädikat „Heckenschützenmentalität“ versehen. Die Klagen über das Vorgehen von Marktführern wie Allianz („Rasenmäher-Sanierung“) oder HDI waren unüberhörbar. Tatsächlich sind im industriellen Bereich Jahr für Jahr Aufschläge auf die Prämienätze, oft verbunden mit gleichzeitiger Anhebung von Selbstbeteiligungen, durchgesetzt worden. Viel diskutiert wurde nicht, die Alternative war oft die Kündigung der Police oder der Beteiligungsquote.

In einem Teil unserer Mandantschaft haben wir dies auch erleben müssen, sogar aufgrund der Betriebsart (Abfallentsorgung und Recyclingwirtschaft) noch konsequenter als in anderen Wirtschaftsbereichen.

Die Verknappung der Kapazitäten in der D&O-Versicherung und die marktweite Anhebung der Prämienätze wurde auch in der Fachpresse eifrig diskutiert, und dies, obwohl die D&O-Versicherung im Vergleich zum Prämienvolumen in der Sachversicherung nur ein winziger Markt ist. Von einem Spezialmakler wird das Marktvolumen mit ca. 700 Mio. Euro ein-

„Im Bereich der öffentlichen Institutionen haben wir nahezu keine Sanierungsbemühungen gesehen“

geschätzt, an dem GDV wurden für das Jahr 2021 401 Mio. Euro Prämie gemeldet, wobei nur 32 der 45 deutschen D&O-Versicherer Zahlen geliefert haben.

Schon immer erstaunlich war für uns, warum diese Sparte in der öffentlichen Diskussion einen so breiten Raum einnimmt und sich so viele Anwälte auf genau dieses Thema spezialisiert haben. Aber offenkundig wird wohl bei Schäden gern gestritten und diese Versicherungssparte hat natürlich immer auch die volle Aufmerksamkeit von Geschäftsführung oder Vorstand.

Das allerneueste Thema (und vom Gesamtprämienvolumen noch kleiner als die D&O-Versicherung) ist die Cyberversicherung. Optimisten beziffern das derzeitige Prämienvolumen auf 350 bis 400 Mio. Euro, wobei das an den GDV für 2021 gemeldete Prämienvolumen 178 Mio. Euro betrug.

Vor ca. 2 bis 3 Jahren war der Markt aus Versicherungsnehmersicht hier noch in Ordnung und die Kunden haben ohne größere Probleme den nachgefragten Versicherungsschutz auch erhalten. Heute ist dies allenfalls nach einem längeren Risikodialog und zu deutlich höheren Prämien (oft verbunden mit geringeren Deckungssummen als früher üblich so-

wie erheblichen Auflagen zur IT-Sicherheit) verbunden. Auch hierüber findet man regelmäßig Berichte in den einschlägigen Fachmedien.

### Der Markt öffentlicher Institutionen

Gar nichts zu lesen hingegen gab es in den vergangenen Jahren über ein Marktsegment, was zwar auch vergleichsweise klein, aber vom Gesamtprämienvolumen sicherlich größer als die Bereiche der Cyberversicherung und D&O-Versicherung zusammen ist: Der Versicherungsschutz öffentlicher Institutionen. Nun könnte man natürlich sagen, dass diese doch genauso Sachversicherungen abschließen, wie andere Unternehmen und dass im Bereich der D&O- und Cyberversicherung auch keine Unterschiede bestehen. Dies stimmt aber bestenfalls teilweise.

Im Bereich der öffentlichen Institutionen haben wir nämlich nahezu keine Sanierungsbemühungen, z.B. im Bereich der Sachversicherungen, gesehen. Wenn ein Unternehmen eine nachhaltig schlechte Schadenquote aufzuweisen hatte, haben die Versicherer dort reagiert und entweder eine Sanierung durchgesetzt oder aber die Verträge gekündigt. So weit, so normal. Aber eine Verknappung von Kapazitäten und eine flächendeckende Sanierung mit der Gießkanne hat es nicht gegeben. Vielmehr haben wir, z. B. im Wege von EU-weiten Ausschreibungen von Versicherungsverträgen, nach wie vor teilweise erhebliche Prämien-senkungen durchsetzen können.

### Ist dieser Markt nicht interessant für (private) Versicherer?

Trotzdem (oder aber vielleicht gerade deshalb?) interessiert sich nahezu niemand für diesen Bereich. Dabei gibt es mehr als 20.000 öffentliche Institutionen und Unternehmen, die ihre Versicherungsverträge nicht einfach abschließen

Elmar Sittner

Risikomanagement und Versicherungsberatung, Leipzig

dürfen, sondern dabei geltendes Vergaberecht zu beachten haben. Dies sind nicht nur die Gebietskörperschaften (Gemeinden, Städte, Landkreise) selbst, sondern auch alle Unternehmen, die diesen öffentlichen Institutionen gehören. Dies sind z. B. Stadtwerke, öffentliche Abfallentsorger, Verkehrsunternehmen, öffentliche Krankenhäuser, Wohnungsbaugesellschaften und sonstige Kommunalunternehmen. Es sind aber auch Museen, Hochschulen und Universitäten, Rundfunkanstalten und viele andere Institutionen, die entweder mit öffentlichen Mitteln finanziert werden oder der öffentlichen Daseinsvorsorge dienen.

Diese Unternehmen und Institutionen versichern sich in der Regel ähnlich, wie dies Industrie- und Gewerbeunternehmen auch tun würden. Dennoch haben sie in vielen Bereichen die oben erwähnten Marktendenzen nicht oder nur in abgemilderter Form zu spüren bekommen.

### Woran liegt dies?

Die Frage kann man nicht eindeutig beantworten. Ein Grund mag aber darin liegen, dass dieses Marktsegment ein wenig abgekoppelt von den industriellen und gewerblichen Versicherungsmärkten sein Dasein fristet. Es gibt hier Spezialversicherer, wie z. B. die Kommunalversicherer (in der Regel Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit) und die öffentlich-rechtlichen Versicherer. Diese Versicherer haben sich in diesem Kundensegment nicht an der Praxis der flächendeckenden Sanierungen beteiligt.

Dies gilt nicht nur für die Sachversicherung, auch in der D&O-Versicherung gibt es Verträge, die seit über zehn Jahren mit einem unverändert günstigen Prämienkurs laufen. Natürlich (und dies ist nach über 23 Jahren Beratung der öffentlichen Hand im Bereich der Versicherungsverträge auch meine Überzeugung) sind öffentliche Unternehmen gerade im Segment der D&O-Versicherung weit weniger von Schäden betroffen und damit eine bessere Risikogruppe.

In der Cyberversicherung genießt die Gruppe der öffentlichen Unternehmen und Institutionen allerdings keine Vorzugsbehandlung. Hier ist es bedauerlicherweise ebenso schwer, Versicherungsschutz zu erlangen, wie für alle anderen Institutionen und Unternehmen. Es

gibt sogar einige Cyberversicherer, die offen bekennen, öffentliche Versorgungsunternehmen überhaupt nicht zu versichern.

In dieser Sparte trifft nun ein Verkäufermarkt auf eine Kundengruppe, die sich mit Entscheidungen für neuen Versicherungsschutz traditionell sehr schwertut und hierfür vor allem sehr lange Zeit benötigt. Stadtwerke sind mittlerweile geneigt, sich intensiv um Cyberversicherungen zu bemühen, klassische Gebietskörperschaften hingegen haben derzeit noch wenig Interesse oder brauchen für einen Entscheidungsprozess nicht Wochen, sondern eher Jahre.

Insofern überrascht auch die Euphorie eines Vermittlers, der im Bereich der gesetzlichen Sozialversicherer spezialisiert ist und der verlauten lässt, dass nahezu alle seiner Kunden ein solches Produkt bereits abgeschlossen haben. Die Sozialversicherer, die wir kennen, gehören überwiegend nicht dazu, was natürlich Zufall sein kann. Aber hier gilt wohl auch die alte Vertriebsregel: Alle Angaben durch zehn teilen und vom Ergebnis die Hälfte nehmen!

### Wie sieht es mit dem Bereich der Sachversicherungen aus?

Eine "Heckenschützenmentalität" der Versicherer haben wir dort bislang nicht ausmachen können. Dies gilt jedenfalls außerhalb der (aus Platzierungssicht) höchst problematischen Gruppe öffentlicher Abfallentsorgungs- und Recyclingunternehmen. Vielmehr findet dort immer noch ein ausgeprägter Wettbewerb zwischen öffentlich-rechtlichen und Kommunalversicherern auf der einen Seite sowie den Rest der in diesem Bereich tätigen Sachversicherer auf der anderen Seite statt. Dass alle öffentlichen Institutionen immer vom Risiko her besser zu beurteilen sind als privatwirtschaftliche Industrie- und Gewerbeunternehmen, wird man nicht ernsthaft behaupten wollen. Besonders günstige Risikoverhältnisse werden also kaum der Grund sein, dass man in diesem Marktsegment anders agiert.

Möglicherweise ist aber der Zugangsweg zum Kunden und die Art und Weise, wie dort Abschlüsse von Verträgen vollzogen werden, ein Grund, warum es hier ein wenig anders gelaufen ist als im übrigen

Markt. Öffentliche Institutionen sind an Haushalts- und Vergaberecht gebunden. Will jetzt ein Versicherer eine Prämienhöhe durchsetzen, so kann er dies maximal in Höhe von 10% erreichen.

### Auswirkungen des Ausschreibungsverfahrens

Geht der Erhöhungswunsch darüber hinaus, so ist der Kunde verpflichtet, die Verträge EU-weit auszuschreiben. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die maßgeblichen Schwellenwerte, die zu einer EU-weiten Ausschreibung verpflichten, überschritten werden. Dies ist aber schon bei Überschreitung einer Jahresprämie von 53.750,00 Euro der Fall. Es ist also für Versicherer komplizierter und auch riskanter (Kundenverlust droht!), eine Sanierung durchzusetzen. Dies ist ein Grund dafür, dass dort sehr viel mehr Zurückhaltung herrscht als im übrigen Markt.

Versicherungsmakler, die öffentliche Institutionen als Kunden haben, bestätigen dies. Das Ausschreibungsverfahren selbst (egal ob nach UVgO oder nach EU-Vergaberecht) trägt nach unserer Überzeugung auch dazu bei, dass für den Kunden bessere Konditionen zustande kommen. Dies hört nicht jeder gern, das Vergaberecht ist sogar auch bei vielen Mitarbeitern der zur Anwendung verpflichteten Institutionen unbeliebt. Es gilt als formalistisch und wenig flexibel und schreckt viele Versicherer von einer Teilnahme als Anbieter ab.

Dies trägt auch dazu bei, dass es bei solchen Ausschreibungen in der Regel nur zwei bis drei Angebote gibt. Zwei Angebote reichen aber zumindest dann aus, wenn eines davon sehr gut ist. Und dies ist in der gesamten Zeit, in der wir für diesen Kundenkreis solche Ausschreibungen durchführen, immer der Fall gewesen. Auch im letzten Jahr hat es Ausschreibungen gegeben, bei denen man überrascht war, wie stark die Prämien gesunken sind.

Verantwortliche von Versicherern werden, wenn sie dies lesen, natürlich denken: Das ist ja genau der Grund, warum wir da nicht mitmachen! Natürlich könnte man sich die Frage stellen, ob es vernünftig ist, in einem solchen Verfahren eine Gebäudedeckung für Feuer-, Leitungswasser- und Sturm-/Hagelschäden (ohne

Selbstbeteiligungen) zu einem Satz von 0,2 % oder sogar darunter anzubieten. Ganz so niedrig waren übrigens die Prämiensätze in den vergangenen beiden Jahren nicht mehr, aber es gab durchaus Ausschreibungen, die dem vom Ergebnis her nahegekommen sind.

### **Solides Underwriting – und die Hoffnung auf mehr Wettbewerb**

Wir kennen natürlich den Markt auch nicht in Gänze und können insofern nicht sagen, ob z. B. bundesweit die Versicherung von Gebietskörperschaften im Bereich der Gebäude- und Inventarversicherungen komplett defizitär verläuft. Wenn dies aber der Fall wäre, so würde es Angebote in Ausschreibungen wie die oben genannten gar nicht geben. Kein Versicherer kann langfristig davon leben, mit einem ganzen Kundensegment Verluste zu produzieren.

Dass auch bei diesen Angeboten noch ein Underwriting betrieben wird, erkennt man, wenn eine Ausschreibung für ein hochgradig schadenbelastetes Risikos stattfindet. Hier wird von keinem der in diesem Segment aktiven Risikoträgern ein Dumpingangebot zu erwarten sein, sondern es wird auf Basis der bekannten Schadenverläufe solide kalkuliert. Wobei sich natürlich die Auffassung darüber, was als solide einzustufen ist, auch deutlich unterscheiden kann.

Es ist durchaus verständlich, dass sich mancher Versicherer bei der Teilnahme an diesen Verfahren zurückhält. Die bürokratischen Hürden sollten jedoch nicht der Grund dafür sein. Es gibt in diesem Marktsegment seit Jahren Vermittler, die sich bestens mit den Eigenheiten des Vergabeverfahrens auskennen und die durchaus in der Lage sind, formal wertbare Angebote, auch für Versicherer, die diese Kenntnisse nicht besitzen, abzugeben.

Insofern kann man nur hoffen, dass es zukünftig vielleicht noch einen regeren Wettbewerb um dieses durchaus interessante Klientel gibt.

Dr. Michael Kötting

## **Wie war das jetzt nochmal mit agil? Eine kleine Reise zurück zu den Anfängen**

### **Agile Teams als ultimative Problemlösung?**

Aktuell finden sich im Markt zahlreiche Beispiele, in denen sich Versicherer mit der Frage beschäftigen, wie sie ihre Organisation kundenorientierter und anpassungsfähiger – sprich agiler – aufstellen können. Als Lösungsansatz wird in Medienberichten und Diskussionen häufig die Etablierung interdisziplinärer Teams aus Fachbereichen und IT – oft nach dem „Spotify-Modell“ – genannt, die durch agile Prozesse in die Lage versetzt werden sollen, Anforderungen schneller und zielgerichteter als bisher umzusetzen.

Auch wenn es sich bei solchen Umstrukturierungen um große kulturelle Veränderungsprozesse handelt, sind interdisziplinäre Teams und agile Methoden nur ein Teil der Lösung und für sich genommen nicht der Weisheit letzter Schluss. Vielmehr müssen sich Versicherer auch mit angrenzenden Fragen zu Prozessen und Technologien auseinandersetzen, um einen nachhaltigen Mehrwert aus einer agilen Organisationsstruktur zu ziehen. Andernfalls besteht die Gefahr, die gesteckten Ziele zu verfehlen und Frustration und Resignation in der Organisation zu erzeugen. Um die Zusammenhänge besser zu verstehen, lohnt sich daher ein kurzer Blick in die Geschichte.

### **Ein kurzer Blick zurück**

Blickt man in die Geschichte zurück, so hat Agilität ihren Ursprung bereits in den 1970er Jahren, als das evolutionäre Projektmanagement und die adaptive Softwareentwicklung aufkamen. Der große Durchbruch gelang jedoch erst in den 1990er Jahren mit dem Aufkommen von Scrum<sup>1</sup> und Extreme Programming<sup>2</sup>. Aus den Erkenntnissen der Systemtheorie heraus ist Scrum für die Bedürfnisse der Softwareentwicklung entstanden und 2001 in Form des agilen Manifests festgeschrieben. In seinen Ursprüngen ist Scrum relativ offen gehalten und definiert lediglich vier zentrale Werte und zwölf ab-

geleitete Prinzipien für „better ways to develop software“<sup>3</sup>. Die individuelle Interpretation und Ausgestaltung dieser Werte und Prinzipien oblag und obliegt(!) aber den anwendenden Teams – insbesondere in der Anfangszeit von Scrum wurden jedoch über regelmäßige Anwendertreffen Best Practices ausgetauscht und anschließend veröffentlicht<sup>4</sup>. Einen Großteil dieser Best Practices werdend dabei auch heute noch intensiv genutzt.

Betrachtet man verschiedene Fallstudien aus den Anfängen der Scrum-Bewegung, so zeigt sich, dass die konsequente Anwendung agiler Methoden gerade zu Beginn die Anwender vor große Herausforderungen stellte<sup>5</sup>. So sahen sich die Anwender – wie heute die Versicherer – häufig mit monolithischen Architekturen konfrontiert, die die Umsetzung autonomer und selbstorganisierter Teams (Agiles Manifest, Prinzip 11) erschwerten, da selbst kleine Anpassungen mit hohem Abstimmungsaufwand zwischen den Teams verbunden waren. Zudem waren die Werkzeuge im Rahmen des Softwareentwicklungsprozesses häufig noch stark durch manuelle Tätigkeiten und viele Übergaben zwischen verschiedenen Teams geprägt, was die Auslieferung lauffähiger Software in Zyklen von wenigen Wochen erheblich erschwerte (Agiles Manifest, Prinzip 3). Die Unternehmen im Silicon Valley hatten also bis mindestens Mitte der 2000er Jahre ähnliche Probleme, wie wir sie heute in der Versicherungsbranche beobachten können.

Die Herausforderungen erkennend, kam es jedoch Mitte bis Ende der 2000er Jahre zu einem regelrechten Boom in der Entwicklung verwandter Methoden und Werkzeuge der Softwareentwicklung (siehe Abb. 1). Dies betrifft zum einen die Weiterentwicklung von Continuous Integration (1994) zu Continuous Delivery (2006)<sup>6</sup> sowie das Aufkommen von Infra-

Dr. Michael Kötting  
Senior Manager, zeb