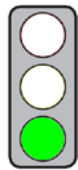


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Die Regeln zur Gruppenaufsicht aus der Solvency-II-Richtlinie sollen die Aufsicht über Versicherungsgruppen EU-weit vereinheitlichen und die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes verbessern.

Betroffene: Alle Versicherungsunternehmen, die der Gruppenaufsicht unterliegen.



Pro: (1) Die Gruppenaufsicht durch nur eine Behörde senkt die mit der Aufsicht verbundenen Bürokratiekosten für Versicherungsgruppen.

(2) Die Eigenmittelanforderungen werden auf Gruppenebene berechnet und tragen damit dem Risikoprofil der Versicherungsgruppen Rechnung.

Contra: Dass die Kommission, statt der nationalen Aufsichtsbehörden die letzte Entscheidung darüber treffen dürfen soll, ob die Aufsicht in einem Staat außerhalb der EU den EU-Standards entspricht, ist sachwidrig und unverhältnismäßig.

Änderungsbedarf: Die Feststellung, ob die Aufsicht in einem Nicht-EU-Staat den EU-Standards entspricht, sollte vom Ausschuss der Europäischen Versicherungsaufsichtsbehörden (CEIOPS) getroffen werden.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2007) 361 vom 10. Juli 2007 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die **Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit**.

Untersuchter Teilbereich: Titel III „Beaufsichtigung der Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen einer Gruppe“ (Art. 219 bis 277).

Kurzdarstellung

► Allgemein

– Die Solvency-II-Richtlinie (siehe dazu auch die Kurz-Analyse des CEP zu Solvency II) führt das Konzept der „Gruppenaufsicht“ ein für Versicherungsholdings und Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen (im Folgenden: Versicherungsunternehmen) mit einem jährlichen Prämieinkommen von mindestens fünf Mio. €. Dadurch werden insbesondere geändert:

- die Überwachung der Risikokonzentration und des Risikomanagements der Gruppe sowie
- die Anforderungen bezüglich der Ausstattung mit Eigenmitteln zur Risikodeckung (Solvabilität).

– Versicherungsunternehmen unterliegen der Gruppenaufsicht, wenn

- sie an mindestens einem weiteren Versicherungsunternehmen innerhalb oder außerhalb der EU beteiligt sind (Art. 220 Abs. 2 lit. a) oder
- ihr Mutterunternehmen eine in einem EU-Mitgliedstaat niedergelassene Versicherungsholdinggesellschaft ist (Art. 220 Abs. 2 lit. b) oder
- ihr Mutterunternehmen eine außerhalb der EU ansässige Versicherungsgesellschaft oder Versicherungsholdinggesellschaft ist (Art. 220 Abs. 2 lit. c).

Als Mutterunternehmen gelten auch Unternehmen, die de facto einen beherrschenden Einfluss auf ein anderes Unternehmen ausüben (Art. 219 Abs. 2).

► Gruppenaufsichtsbehörde

– Für die Aufsicht über eine Gruppe ist in der Regel die Behörde zuständig, die das Mutterunternehmen der Gruppe zugelassen hat (Art. 260).

– Diese Behörde ist in Bezug auf die Gruppe u.a. verantwortlich für (Art. 261 Abs.1):

- die Planung und Koordinierung der Aufsicht über die Gruppe,
- die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften über Eigenmittel und Risikokonzentration der Gruppe und gruppeninterne Geschäfte,
- die Beurteilung der Eignung des Führungspersonals und des internen Systems für die Überwachung und Berichterstattung über alle wesentlichen Risiken.

– Für die Beaufsichtigung der einzelnen Versicherungsunternehmen einer Gruppe bleiben die nationalen Aufsichtsbehörden zuständig. Diese übermitteln sich gegenseitig alle Informationen, die für die Erfüllung ihrer Aufsichtspflichten notwendig sind (Art. 262 Abs.1).

► **Vorschriften zur Solvabilität der Gruppe**

- Die Eigenmittelanforderung an die Gruppe wird entweder mit einem von der Gruppe entwickelten und von der Aufsicht genehmigten „internen Modell“ oder – vereinfacht – mit der in der Richtlinie vorgegebenen Standardformel berechnet (Art. 237 Abs. 2).
- Die Grundlage der Berechnungen für die von der Gruppe zu haltenden Eigenmittel bildet entweder der konsolidierte Jahresabschluss der Gruppe oder eine „Abzugs- und Aggregationsmethode“ auf Basis der einzelnen Jahresabschlüsse der Gruppenunternehmen (Art. 237 und 240).
- Die Aufsichtsbehörden können verlangen, dass mehr Eigenmittel hinterlegt werden, wenn sie der Auffassung sind, dass das interne Modell die bestehenden Risiken nicht genügend berücksichtigt. Solche Aufschläge können sowohl von der ganzen Gruppe als auch von einzelnen Versicherungsunternehmen verlangt werden (Art. 37, Art. 238 Abs. 6 und Art. 239).
- Die betroffenen Unternehmen müssen die Eigenmittelanforderungen an die Gruppe laufend überwachen und mindestens einmal jährlich neu berechnen. Bei geänderter Risikolage muss das Unternehmen ebenfalls eine Neuberechnung durchführen. Die Neuberechnung kann in diesem Fall auch von der Aufsichtsbehörde angeordnet werden (Art. 226).
- Einmal jährlich muss die Gruppe einen Bericht über ihre Solvabilität und Finanzlage veröffentlichen. Im Einvernehmen mit der Gruppenaufsichtsbehörde kann sie mit diesem Bericht auch die Veröffentlichungspflichten der Tochterunternehmen abdecken (Art. 269 Abs. 1 und 2).

► **Unterstützung durch die Gruppe**

- Das Mutterunternehmen kann bei der Gruppenaufsichtsbehörde beantragen, dass die Eigenmittelanforderungen an die einzelnen Unternehmen der Gruppe, die die absoluten Mindestkapitalanforderungen übersteigen, durch die „Unterstützung der Gruppe“ gedeckt werden (Art. 243), vorausgesetzt:
 - die betroffenen Unternehmen sind in die Gruppenaufsicht einbezogen und
 - Risikomanagement und Kontrollmechanismen des Mutterunternehmens schließen die Tochterunternehmen ein.
- Diese Unterstützung erfolgt in Form einer schriftlichen rechtsverbindlichen Erklärung durch das Mutterunternehmen gegenüber der Gruppenaufsichtsbehörde, im Bedarfsfall Eigenmittel in der erforderlichen Höhe von der Gruppe auf das Tochterunternehmen zu übertragen (Art. 246 Abs. 2).
- Die Aufsichtsbehörde, die das Tochterunternehmen zugelassen hat, überwacht dessen Eigenmittelausstattung. Sie kann bei einem Verfehlen der Eigenmittelanforderungen das Mutterunternehmen auffordern, die Unterstützung durch die Gruppe aufzustocken (Art. 247 Abs. 2).
- Sichert das Mutterunternehmen die angeforderte Unterstützung nicht zu oder hat die Gruppe nicht genügend Eigenmittel, um die Eigenmittelanforderung beim Tochterunternehmen zu erfüllen, so entfällt die Möglichkeit zur Unterstützung innerhalb der Gruppe (Art. 247 Abs. 4 und Art. 252 Abs. 1).
- Wenn das Mutterunternehmen seinen Sitz außerhalb der EU hat, kann es die „Unterstützung der Gruppe“ nur beantragen, wenn die Gruppenaufsichtsbehörde oder die Kommission feststellt, dass die Aufsicht im Drittland der innergemeinschaftlichen Aufsicht gleichwertig ist. Die Kommission wird von einem Ausschuss beraten. Ihre Entscheidung bindet die Aufsichtsbehörden (Art. 272).

► **Risikomanagement und -konzentration**

- Risikomanagement und -konzentration einer Gruppe sind von der Gruppenaufsichtsbehörde zu prüfen (Art. 257 Abs. 1, Art. 258 Abs. 1 und Art. 259 Abs. 1).
- Die Anforderungen an die unternehmensinternen Managementsysteme („Governance-Systeme“) schreiben für das Risikomanagement vor:
 - Die Leitung der Gruppe muss über ausreichende Berufsqualifikationen sowie über das „höchste Ansehen und die höchste Integrität“ verfügen (Art. 42 Abs. 1).
 - Die Gruppe muss über ein schriftlich festgelegtes und vom Management genehmigtes System für das Risikomanagement und die interne Kontrolle verfügen (Art. 41 Abs. 3).
 - Das Risikomanagement und das interne Kontrollsystem haben die Solvabilität, die Risikokonzentration sowie die internen Geschäfte der Gruppe zu überwachen (Art. 259 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 41 bis 49).
 - Die Gruppe muss der Gruppenaufsichtsbehörde mindestens einmal jährlich jede erhebliche Risikokonzentration auf Gruppenebene und alle bedeutenden gruppeninternen Geschäfte melden. Die Behörde legt dazu Schwellenwerte fest (Art. 257 Abs. 2 und 3, Art. 258 Abs. 2 und 3).

Änderung zum Status quo

- Nach dem Konzept der Gruppenaufsicht soll künftig eine einzige nationale Aufsichtsbehörde die EU-weite Aufsicht über Versicherungsgruppen, planen und koordinieren. Die einzelnen Tochtergesellschaften unterliegen weiterhin der Aufsicht in den Niederlassungsmitgliedstaaten. Bisher gibt es die Gruppenaufsicht nur für Unternehmen innerhalb eines Mitgliedstaats.
- Die Eigenmittelanforderungen werden künftig für die gesamte Gruppe berechnet. Zur Erfüllung dieser Anforderungen ist eine EU-weite gruppeninterne Unterstützung grundsätzlich zulässig.

Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission führt die Legaldefinition des Subsidiaritätsprinzips aus Art. 5 EGV an und verzichtet auf eine darüber hinausgehende Begründung.

Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Die Kommission erhofft sich eine effizientere Aufsicht der Versicherungsunternehmen bei gleichzeitiger Reduzierung der Verwaltungskosten der Unternehmen.

Ausschuss der Regionen

Offen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament

Offen.

Rat – „N.N.“

Offen.

Stand der Gesetzgebung

10.07.07 Annahme durch Kommission

Offen Annahme, Veröffentlichung im Amtsblatt und Inkrafttreten; angestrebt wird die Anwendung der Richtlinie ab dem 1. November 2012, nach ihrer Umsetzung in nationales Recht.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:

GD Binnenmarkt und Dienstleistungen

Ausschüsse des Europäischen Parlaments:

Wirtschaft und Währung (federführend), Recht
Berichterstatte: Peter Skinner (SPE-Fraktion, UK)

Ausschüsse des Deutschen Bundestags:

N.N.

Entscheidungsmodus im Rat:

Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:

Art. 47 Abs. 2, Art. 55 EGV (Niederlassungsrecht und Dienstleistungsfreiheit)

Art der Gesetzgebungskompetenz:

Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz

Verfahrensart:

Artikel 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Zwar haben Versicherungsunternehmen bereits ein großes Eigeninteresse daran, mit den von ihnen übernommen Risiken sachgerecht umzugehen und somit das Bestehen des Unternehmens nicht zu gefährden. Hoheitliche Anforderungen an das Eigenkapital und das Risikomanagement im Finanz- und Versicherungssektor können wegen der besonderen Bedeutung des Sektors für die Volkswirtschaft und für die einzelnen Versicherungsnehmer ordnungspolitisch dennoch gerechtfertigt sein.

Die hoheitlichen Anforderungen müssen jedoch so gestaltet werden, dass sie **eine größtmögliche unternehmerische Freiheit wahren**, und dürfen nicht zu einer übermäßigen Belastung der betroffenen Unternehmen führen. **Die vorgeschlagenen Regeln zur Gruppenaufsicht berücksichtigen dies** und sind daher zu begrüßen.

Die **Einführung der EU-weit einheitlichen Gruppenaufsicht** und der risikoorientierte Ansatz in der Berechnung der Eigenmittelanforderung (ausführlich dazu die Kurz-Analyse des CEP zu Solvency II) gleichen die Wettbewerbsbedingungen an. Dies **stärkt das Funktionieren des Binnenmarktes**.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die gruppenaufsichtsrechtlichen Vorschriften der Richtlinie berücksichtigen die grenzüberschreitende Geschäftstätigkeit von Versicherungsgruppen und **senken die mit der Aufsicht verbundenen Kosten, ohne die Qualität der Aufsicht zu verringern.**

Die Einrichtung einer einzigen Gruppenaufsichtsbehörde, die für die Koordinierung der Aufsicht der ausländischen Niederlassungen und Töchter einer Gruppe zuständig ist, senkt zum einen den bürokratischen Aufwand für grenzüberschreitend tätige Versicherungsgruppen. Zum anderen wird die Eigenmittelanforderung auf Ebene der Gruppe berechnet und die gruppeninterne Unterstützung ermöglicht: damit wird bei der Bestimmung der zu hinterlegenden Eigenmittel das tatsächliche Risikoprofil der gesamten Gruppe besser berücksichtigt.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Versicherungsgruppen, die ihre Risiken sachgerecht steuern, müssen weniger Eigenmittel bereithalten, wodurch ihre durch die Eigenmittelanforderung verursachten Kosten verringert werden. Dies **erhöht das Wachstums- und Beschäftigungspotenzial der Versicherungsbranche.**

Kurzfristig ist mit einer höheren Nachfrage nach Versicherungsmathematikern zu rechnen.

Folgen für die Standortqualität Europas

Die Vorschriften der Richtlinie zur Gruppenaufsicht reduzieren den bürokratischen Aufwand für Versicherungsgruppen und machen die Aufnahme der Geschäftstätigkeit für solche Gruppen in der Europäischen Union interessanter.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Berechtigung hoheitlichen Handelns

Hoheitliches Handeln ist sachgerecht zur Bestimmung eines Rechtsrahmens zur Aufsicht von Versicherungsunternehmen und den an sie gestellten Eigenmittelanforderung.

Zulässigkeit und Adäquanz EU-Handelns

Tochterunternehmen eines Konzerns werden hinsichtlich der Erfüllung der Eigenmittelanforderung derzeit noch unterschiedlich behandelt, abhängig davon, ob sie im Niederlassungsstaat des Mutterunternehmens zugelassen sind oder in einem anderen Mitgliedstaat. Mit den vorgeschlagenen Bestimmungen zur Gruppenaufsicht werden diese Ungleichheiten beseitigt. Dazu ist EU-Handeln erforderlich und sachgerecht.

Verhältnismäßigkeit

Die vorgeschlagene **Möglichkeit der Kommission, über die nationalen Aufsichtsbehörden hinweg festzulegen, ob die Aufsicht in einem Drittstaat den EU-Standards entspricht** (Art. 272), schränkt die Kompetenzen der nationalen Aufsichtsbehörden **unverhältnismäßig und sachwidrig** ein.

Juristische Bewertung

Rechtmäßigkeit der Richtlinie, Kompatibilität mit EU-Recht

Unproblematisch.

Kompatibilität mit deutscher Rechtsordnung

Insbesondere das Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG), die Kapitalausstattungs-Verordnung (KapAusstV) und die Solvabilitätsvereinigungs-Verordnung (SolBerV) müssen angepasst werden.

Alternatives Vorgehen

Nicht die EU-Kommission, sondern die nationalen Aufsichtsbehörden im Ausschuss der Europäischen Versicherungsaufsichtsbehörden (CEIOPS) sollten die letzte Entscheidung darüber treffen dürfen, ob die Aufsicht in Drittstaaten den EU-Standards entspricht.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Zu erwarten ist eine Prüfung durch die Kommission, ob und wie die Bestimmungen zur Gruppenaufsicht auch für die Bankenaufsicht (Basel II) übernommen werden können.

Zusammenfassung der Bewertung

Soweit es den Teilbereich Gruppenaufsicht betrifft, kann die Richtlinie angenommen werden. Einzig die Möglichkeit zur Feststellung der Vergleichbarkeit der Aufsicht in Drittstaaten sollte nicht der Kommission eingeräumt werden, sondern dem Ausschuss der Europäischen Versicherungsaufsichtsbehörden (CEIOPS).