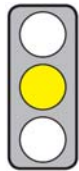


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Mit der Modernisierung der Vorschriften über die Eigenmittel (Solvabilität) von Versicherungsunternehmen soll der Schutz der Versicherungsnehmer erhöht werden. Nachgelagerte Ziele der Richtlinie sind die Finanzstabilität sowie „faire“ und stabile Märkte.

Betroffene: Alle Versicherungsunternehmen.



Pro: Die Eigenmittelanforderungen orientieren sich an den vorhandenen Risiken und wirken dabei effizienzfördernd. Ihre Berechnung erfolgt wahlweise mit einer Standardformel oder mit einem eigenen unternehmensinternen Modell.

Contra: Die qualitativen Anforderungen an die unternehmensinternen Managementsysteme (Governance-Systeme) sind sehr detailliert und für kleinere Versicherungsunternehmen unverhältnismäßig teuer.

Änderungsbedarf: Die Anforderungen an die Managementsysteme sollten den Gegebenheiten kleinerer Versicherungsunternehmen Rechnung tragen.

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**

Kurzdarstellung

► Allgemein

- Die Solvency-II-Richtlinie gilt für alle Lebens-, Nichtlebens- und Rückversicherungsunternehmen (im Folgenden: Versicherungsunternehmen). Ausnahmen der Richtlinie gibt es insbesondere für:
 - kleinere Unternehmen mit einem Prämieeinkommen unter fünf Mio. € (Art. 4);
 - Versicherungen, die unter ein gesetzliches System der sozialen Sicherheit fallen (Art. 3), Hermes-kreditversicherungen (Art. 5) und staatlich ausgeübte und garantierte Rückversicherungen (Art. 11);
 - bestimmte Versicherungsunternehmen und -vereine auf Gegenseitigkeit (Art. 7).
- Die Richtlinie enthält
 - Mindestkapital- und Eigenmittelanforderungen („Säule 1“);
 - Aufsichtsregeln und qualitative Anforderungen an das Management der Unternehmen („Säule 2“);
 - Berichtspflichten („Säule 3“).
- Die Richtlinie führt eine EU-weite Gruppenaufsicht ein (vgl. CEP-Kurzanalyse zur Gruppenaufsicht).

► Säule 1: Quantitative Anforderungen

Mindestkapitalanforderung

- Jedes Versicherungsunternehmen muss über ein Mindesteigenkapital verfügen. Die Berechnungsmethode wird erst später von der Kommission festgelegt (Art. 127) und wird sich an den Eigenmittelanforderungen orientieren. Das Mindestkapital muss in jedem Fall mindestens 1 Mio. € für Nichtlebens- und Rückversicherungen und 2 Mio. € für Lebensversicherungsunternehmen betragen (Art. 126). Nach einer Übergangszeit von einem Jahr verliert jedes Unternehmen die Zulassung, das die neue Mindestkapitalanforderung nicht erfüllt (Art. 128).

Risikobasierter Ansatz bei der Eigenmittelanforderung

- Die Richtlinie sieht vor, dass die Unternehmen ausreichend Eigenmittel bereithalten müssen, damit die Wahrscheinlichkeit der Insolvenz eines Versicherers bei höchstens 0,5 % liegt (Art. 100 Abs. 3).
- Bei der Berechnung der Eigenmittelanforderung jedes Versicherungsunternehmens werden in sechs Risikomodulen alle quantifizierbaren Risiken des Unternehmens berücksichtigt. Im Einzelnen bedeutet dies die Berechnung folgender Risiken (Art. 103 Abs. 7 und Art. 104):
 - Nichtlebensversicherungsrisiken (z.B. die Häufigkeit von Naturkatastrophen),
 - Lebensversicherungsrisiken (z.B. Änderungen der Sterblichkeitsraten),
 - Marktrisiken (Änderungen im Wert des Vermögens oder der Verbindlichkeiten z.B. durch Zins-, Wechselkurs- oder Aktienkursänderungen oder durch mangelnde Diversifikation),
 - Kreditrisiken (z.B. der Ausfall von Schuldnern oder die Verschlechterung ihrer Bonität),
 - Krankenversicherungsrisiken (z.B. Epidemien),
 - „operationelle Risiken“ (einschließlich der Rechtsrisiken; ausgenommen sind Reputationsrisiken).Dabei wird vom Marktwert der Aktiva und Passiva ausgegangen. Je höher das eingegangene Risiko, desto mehr Eigenmittel muss das Unternehmen bereithalten (Art. 73 Abs. 1 und Art. 100 Abs. 3).

Berechnungsart der Eigenmittelanforderung: Standardformel oder internes Modell

- Die Berechnung der notwendigen Eigenmittel führen die Versicherungsunternehmen zumindest einmal jährlich durch: entweder mit einem selbst entwickelten „internen Modell“, das von den Aufsichtsbehörden genehmigt werden muss, oder – vereinfacht – mit der in der Richtlinie vorgegebenen Standardformel (Art. 99, Art. 101 Abs. 1, Art. 109 Abs. 1).
- Unternehmen, die ein internes Modell anwenden wollen, müssen dessen Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde beantragen. Die Behörde entscheidet innerhalb von sechs Monaten, ob das Modell den Qualitätsanforderungen entspricht (Art. 109 Abs. 3 i.V.m. Art. 117 bis Art. 122).
- Die internen Modelle können entweder Voll- oder Teilmodelle sein. Teilmodelle berechnen die Eigenmittelanforderung aus lediglich einem oder mehreren Risikomodulen (Art. 109). Um sicherzustellen, dass Teilmodelle nicht nur für „gute Risiken“ genutzt werden, muss das Versicherungsunternehmen den begrenzten Anwendungsbereich des Modells rechtfertigen (Art. 110 Abs. 1).
- Wenn eine Aufsichtsbehörde der Meinung ist, dass die Voraussetzungen für die Anwendung der Standardformel nicht erfüllt sind, kann sie ein Unternehmen mit einer begründeten Entscheidung dazu auffordern, ein internes (Teil-)Modell zu verwenden (Art. 116).
- Die Aufsichtsbehörden können von Versicherern einen Eigenkapitalaufschlag verlangen, wenn die Standardformel oder das interne Modell die Risiken nur unzureichend abbildet oder wenn die Qualität des unternehmensinternen Managementsystems (Governance-System, „Säule 2“) unzureichend ist (Art. 37).

Anrechnung der Eigenmittel

- Die zur Erfüllung der Kapitalanforderung notwendigen Eigenmittel werden je nach „Qualität“ in drei Klassen eingeordnet. Entscheidend dafür sind u.a. die Reihenfolge („Nachrangigkeit“) der Rückzahlung bei Insolvenz und die unmittelbare Verfügbarkeit der Eigenmittel (Art. 92). Mindestens ein Drittel der Eigenmittel muss von höchster Qualität (Klasse 1) sein, höchstens ein Drittel darf aus Klasse 3 stammen (Art. 97 Abs. 1).

► **Säule 2: Aufsichtsregeln und qualitative Anforderungen an die Managementsysteme**

- Hauptziel der Aufsicht ist es, den Versicherungsnehmer zu schützen. Die Aufsicht soll der Komplexität, dem Umfang der Risiken und der Unternehmenstätigkeiten angemessen sein (Art. 27, 28 Abs. 3).
- Die Versicherungsunternehmen müssen verfügen über:
 - eine schriftlich vom Management festgelegte „Politik“ für das Risikomanagement, die interne Kontrolle und das interne Audit (Art. 41);
 - eine Abteilung für das Risikomanagement, die die interne Bewertung der Risiken durchführt und die ständige Einhaltung der Eigenmittelvorschriften sicherstellt (Art. 43 Abs. 4, Art. 44 Abs.1);
 - eine ständige interne Kontrolle über die Einhaltung der Anforderungen dieser Richtlinie (Art. 45);
 - ein internes Auditsystem, das prüft, ob das interne Kontrollsystem des Unternehmens ausreichend ist und ob die Tätigkeiten des Unternehmens mit den internen Strategien, Prozessen und Meldeverfahren vereinbar sind (Art. 46);
 - ein ausreichend qualifiziertes Aktuariat (Abteilung für Versicherungsmathematik), das die Qualität der Berechnungen und Modelle überwacht (Art. 47).
- Die Kommission wird zu einem späteren Zeitpunkt exakte Durchführungsbestimmungen über die Anforderungen an die Managementsysteme erlassen (Art. 49).

► **Säule 3: Berichtspflichten**

- Die Versicherungsunternehmen veröffentlichen einmal jährlich einen Bericht über ihre Ausstattung mit Eigenmitteln (Solvabilität) und Finanzlage. Darin enthalten sind Angaben über die bestehenden Risiken des Unternehmens (Art. 50).

Änderung zum Status quo

Die Richtlinie fasst 13 bestehende Richtlinien für Versicherungsunternehmen in einer einzigen Richtlinie zusammen und ändert grundlegend:

- die Anforderungen bezüglich der Ausstattung mit Eigenmitteln zur Risikodeckung (Solvabilität) und
- die aufsichtsrechtlichen Regeln für Gruppen von Versicherungsunternehmen.

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 und einen besseren Schutz für Versicherungsnehmer.

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, dass die Richtlinie ab dem 1. November 2012 anzuwenden ist.

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 mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:

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

Art der Gesetzgebungskompetenz:

Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz

Verfahrensart:

Artikel 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Das Geschäftsmodell der Versicherungsunternehmen ist es, die Risiken anderer zu übernehmen. Daher haben diese Unternehmen bereits ein hohes Eigeninteresse daran, sich risikogerecht zu verhalten, um ihr eigenes Bestehen nicht zu gefährden.

Hoheitliche Anforderungen an das Eigenkapital und das Risikomanagement im Finanz- und Versicherungssektor **können** dennoch **ordnungspolitisch gerechtfertigt sein**. Der Finanz- und Versicherungssektor hat eine besondere Bedeutung für die Volkswirtschaft. **Verwerfungen** in diesen Sektoren durch ein dem Risiko nicht angemessenes Verhalten **können** wegen des Umfangs der verwalteten Vermögen (im Jahr 2005 verwalteten die Versicherungen Kapitalanlagen in Wert von 1100 Mrd. €) Kapitalmarktinstabilität und **massive volkswirtschaftliche Kosten verursachen** und schädigen unter Umständen auch die einzelnen Versicherten.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Eigenmittelanforderungen an die Versicherungsunternehmen verursachen zwar zusätzliche Kosten, und auch die Berechnung der Anforderung ist kostenaufwendig. Die quantitativen Anforderungen aus der ersten Säule **sind** aber **aus Sicht der Effizienz grundsätzlich zu begrüßen**.

Denn erstens richtet sich die vorgeschlagene **Eigenmittelanforderung** nicht länger pauschal nach dem Volumen der Versicherungsprämien, sondern **orientiert sich** weitgehend **an den vorhandenen Risiken**. Damit ist eine sachgerechte und effiziente Hinterlegung der Risiken mit Eigenmitteln vorgesehen. Versicherungsunternehmen wird ein Anreiz geboten, mit den vorhandenen Risiken sachgerecht umzugehen, um so die Eigenmittelanforderung möglichst gering zu halten.

Zweitens enthält diese risikoorientierte Berechnung der **Eigenmittelanforderung** eine dynamische Komponente, die zur Effizienzsteigerung beiträgt: Versicherungsunternehmen mit einem guten Risikomanagement und entsprechend niedrigem Risikoprofil müssen demnach weniger Eigenmittel bereithalten. Diesen Vorteil können diese Unternehmen ihren Kunden in Form geringerer Versicherungsprämien weitergeben. Ein gutes Risikomanagement **stärkt** somit unmittelbar **die Wettbewerbsposition risikobewusster Unternehmen**.

Drittens haben die Unternehmen für die Berechnung ihrer Eigenmittelanforderung die **Wahl zwischen** der vorgeschlagenen **Standardformel** und einem selbst zu entwickelnden **internen Modell**. Diese Wahlmöglichkeit **berücksichtigt** zum einen **die Belange kleinerer Unternehmen**, für die die Entwicklung eines eigenen Modells unverhältnismäßig teuer wäre. Zum anderen **steigert** sie **die Effizienz**: Die Versicherungsunternehmen entscheiden selbst, ob der Nutzen eines eigenen Modells – die bessere

Abbildung der vorhandenen Risiken und damit eine geringere Eigenmittelanforderung – die Kosten seiner Entwicklung rechtfertigt.

Die qualitativen Anforderungen an die Managementsysteme senken die Effizienz. Sie sind sehr detailliert und **verursachen** vor allem **für kleinere Versicherungsunternehmen einen unverhältnismäßigen Aufwand**. Zwar soll die Aufsicht „Komplexität und Umfang der Risiken und Tätigkeiten“ der Unternehmen berücksichtigen. Insgesamt wäre es aber angemessen, wenn die qualitativen Anforderungen weniger detailliert wären.

Indem die **Richtlinie** kleinere Unternehmen vergleichsweise stark belastet, **verstärkt** sie die **Tendenz zur Konzentration** in der Versicherungsbranche und **schränkt** dadurch **die Wahlmöglichkeit der Kunden ein**.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Vereinheitlichung der Aufsichtsregeln für Versicherungsunternehmen und die Berichtspflichten aus der dritten Säule erhöhen die Transparenz und **verbessern das Funktionieren des Binnenmarkts**. Der Wettbewerb im Versicherungssektor wird sich intensivieren und die **Versicherungsprämien werden tendenziell sinken**. Diese Kostensenkung wird, wenn auch in geringem Maße, das Wachstumspotenzial und den Beschäftigungsgrad der europäischen Volkswirtschaften erhöhen.

Die qualitativen Anforderungen an die Managementsysteme bedrohen die Wettbewerbsfähigkeit kleinerer Versicherungsunternehmen und die dortigen Arbeitsplätze.

Folgen für die Standortqualität Europas

Die Vereinheitlichung der Aufsichtsregeln macht es für Versicherungsunternehmen attraktiver, auf dem europäischen Markt tätig zu werden. Die Richtlinie verringert die Wahrscheinlichkeit massiver Verwerfungen auf dem Finanzmarkt und stärkt auch damit die Standortqualität Europas.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Berechtigung hoheitlichen Handelns

Angesichts der Bedeutung der Versicherungswirtschaft sind eine hoheitliche Aufsicht und Eigenmittelanforderungen angemessen. Das Setzen hoheitlicher Standards ist effizienter als die komplexe und kaum leistbare Überwachung des Verhaltens des Versicherers durch den einzelnen Versicherungsnehmer.

Zulässigkeit und Adäquanz EU-Handelns

Die EU hat bereits von ihrer Regelungskompetenz Gebrauch gemacht. Mit dem vorliegenden Vorschlag soll dieser Rechtsrahmen überarbeitet werden. Der Vorschlag dient der Weiterentwicklung des Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen, einem Ziel, das wegen des grenzüberschreitenden Bezugs auf europäischer Ebene besser erreicht werden kann. EU-Handeln ist daher sachgerecht.

Verhältnismäßigkeit

Die qualitativen **Anforderungen an die Managementsysteme** schreiben bereits in der von der Richtlinie vorgesehenen Form umfangreiche Organisationsstrukturen vor. Dies kann dazu führen, dass insbesondere kleinere Versicherungsunternehmen **unverhältnismäßig** belastet werden. Die geplanten, von der Kommission erst später vorzulegenden Detailregelungen könnten dieses Problem noch verschärfen.

Juristische Bewertung

Rechtmäßigkeit der Richtlinie, Kompatibilität mit EU-Recht

Unproblematisch.

Kompatibilität mit deutscher Rechtsordnung

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

Alternatives Vorgehen

Es muss sichergestellt werden, dass die Anforderungen an die Managementsysteme der Tätigkeit kleinerer Versicherungsunternehmen angepasst sind.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Pensionsfonds für die betriebliche Altersvorsorge (nach Richtlinie 2003/41/EG) sind von der Solvency-II-Richtlinie nicht betroffen. Die Kommission will Ende 2008 prüfen, ob für diese Fonds eigene Eigenmittelanforderungen entwickelt werden müssen.

Zusammenfassung der Bewertung

Durch die Orientierung der Eigenmittelanforderung an den vorhandenen Risiken erhöht die Richtlinie den Schutz für die Versicherungsnehmer und für die Volkswirtschaft insgesamt vor Verwerfungen. Die Richtlinie sollte aber hinsichtlich der qualitativen Anforderungen an die Managementsysteme kleinerer Versicherungsunternehmen korrigiert werden.