

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Hartfrid Wolff (Rems-Murr),
Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/12751 –**

Entwicklung der aufsichtsrechtlichen Regelungen für Versicherungen – Solvency II

Vorbemerkung der Fragesteller

Versicherungsunternehmen sind bedeutende Akteure auf dem internationalen Finanzmarkt. Bisher sind im Zuge der Finanzmarktkrise noch keine großen Schwierigkeiten bei europäischen Versicherungsgesellschaften bekannt geworden, während in den Vereinigten Staaten einer der weltweit größten Versicherer, die AIG, erhebliche Probleme durch die Finanzmarktkrise zu haben scheint.

Am 10. Juli 2007 hat die EU-Kommission eine „Rahmenrichtlinie über die Neuregelung der Versicherungsaufsicht“ (Solvency II) in Europa vorgelegt. Dazu erklärte die EU-Kommission damals: „Die Europäische Kommission hat eine bahnbrechende Überarbeitung der EU-Versicherungsvorschriften vorgeschlagen. Damit sollen der Verbraucherschutz verbessert, die Beaufsichtigung modernisiert, die Marktintegration vertieft und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Versicherungsunternehmen gesteigert werden. Gemäß der als „Solvency II“ bekannten neuen Regelung sollen die Versicherer allen Arten von Risiken, denen sie ausgesetzt sind, Rechnung tragen und damit effizienter umgehen.“ Darüber hinaus war seitens der Kommission geplant, dass Versicherungsgruppen der Aufsicht einer Gruppenaufsichtsbehörde unterliegen, die eine bessere Beaufsichtigung der gesamten Gruppe vornehmen könnte. Die Kommission hatte geplant, dass die neue Regelung ab 2012 in der Praxis angewendet werden sollen.

Solvency II beinhaltet im Wesentlichen drei Säulen: in der ersten geht es um die Kapitalanforderungen, in der zweiten um Risikomanagement und Kontrollprozesse der Unternehmen und in der dritten um Transparenz und Veröffentlichungspflichten. Einige der Regelungen wurden mit der Neunten Novelle des Versicherungsaufsichtsgesetzes (9. VAG-Novelle) ins deutsche Recht übertragen.

Vorgesehen waren u. a. auch eine europaweite Aufsicht und eine strengere Berücksichtigung von Aktienrisiken.

Der Bundesminister der Finanzen Peer Steinbrück erklärte in einer Rede vom 13. November 2008: „Mit Solvency II wird ein modernes, konsequent risikoorientiertes System der Finanzaufsicht im Versicherungssektor geschaffen,

quasi analog zu Basel II, bei dem sich die Eigenmittelanforderungen künftig an den tatsächlichen Risiken der Kapitalanlagen orientieren.“ Gleichzeitig erklärte er, dass die Bundesregierung ein großes Interesse an der Einführung von Solvency II noch vor der Wahl zum Europäischen Parlament habe.

Eine grundsätzliche Einigung zwischen dem Europäischen Parlament und den EU-Mitgliedstaaten ist am 26. März 2009 nunmehr nach Medienberichten erfolgt.

1. Bis wann rechnet die Bundesregierung mit der endgültigen Verabschiedung von Solvency II?

Das Europäische Parlament hat den im Trilog zwischen Europäischem Rat, Europäischer Kommission und Europäischem Parlament gefundenen Kompromiss am 22. April 2009 gebilligt. Der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ (Ecofin-Rat) hat sich am 5. Mai 2009 mit dem Kompromiss befasst. Damit sind die Voraussetzungen geschaffen, dass die Richtlinie in erster Lesung angenommen werden kann. Nach gegenwärtigem Stand kann mit einer Veröffentlichung der Richtlinie im Amtsblatt der Europäischen Union im Sommer 2009 gerechnet werden.

2. Welche konkreten Punkte enthält die Einigung zwischen EU-Parlament und EU-Mitgliedstaaten, und wie beurteilt die Bundesregierung diese?

Die konsentrierte Rahmenrichtlinie umfasst mehr als 350 Seiten. Zuletzt bestanden zwischen den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament noch zwei Hauptstreitpunkte: Gruppenaufsicht und Eigenkapitalunterlegung des Aktienrisikos.

Wesentliches Element der Einigung bei der Gruppenaufsicht war die Streichung der Regelungen zu Unterstützungszusagen, dem sog. Group Support. Es besteht damit kein System, dass die Erfüllung der Kapitalanforderungen des Einzelunternehmens durch Unterstützungszusagen der Mutter gestattet.

Bei der Eigenkapitalunterlegung des Aktienrisikos haben die Mitgliedstaaten ein Wahlrecht. Die Rahmenrichtlinie „Solvency II“ stellt grundsätzlich für die Eigenkapitalunterlegung sämtlicher Risiken auf eine Einjahresbetrachtung ab. Darüber hinaus räumt Artikel 305b der Rahmenrichtlinie den Mitgliedstaaten ein Wahlrecht ein. Abweichend von der Einjahresbetrachtung darf bei bestimmten Geschäften eines Lebensversicherers die Unterlegung des Aktienrisikos mit Eigenmitteln von der Haltedauer der Aktien und damit von einem Mehrjahreszeitraum abhängig gemacht werden. Dieses führt tendenziell zu einer geringeren Eigenkapitalunterlegung des Aktienrisikos.

Das Wahlrecht ist durch die Einigung zwischen Europäischem Rat und Europäischem Parlament im Vergleich zu dem im Ecofin-Rat vom Dezember 2008 konsentrierten Text wesentlich eingeschränkt worden. Danach haben die Mitgliedstaaten das Wahlrecht nur, wenn die Aktienanlagen der Finanzierung von steuerbegünstigten Lebensversicherungsverträgen mit einer Laufzeit von mindestens zwölf Jahren dienen. Diese Lebensversicherungsverträge müssen der Altersvorsorge dienen. Die Aktienanlage für diese Verträge ist von den übrigen Kapitalanlagen des Unternehmens zu trennen und darf nicht in andere Anlagebestände transferiert werden. Der Aktienbestand darf nur der Finanzierung von Lebensversicherungsverträgen in dem Mitgliedstaat dienen, der die geringere Aktienunterlegung zulässt.

3. Welche Punkte wurden aus der ursprünglichen Vorlage der EU-Kommission zur Rahmenrichtlinie Solvency II nicht in die Einigung aufgenommen, welche hinzugefügt, und was waren die Gründe hierfür?

Wie bereits angeführt, umfasst die konsentrierte Rahmenrichtlinie mehr als 350 Seiten. In den letzten Monaten hat es intensive Diskussionen in und zwischen den Europäischen Institutionen über die Rahmenrichtlinie gegeben. Diese haben zu einer Vielzahl von Detailänderungen geführt. Hervorzuheben sind Änderungen zur Gruppenaufsicht (i), zur Eigenkapitalunterlegung des Aktienrisikos (ii) und zu den Minimumkapitalanforderungen (iii) an Versicherungsunternehmen.

Die Änderungen bei der Gruppenaufsicht (i), Streichung des „Group Support“-Regimes, und zur Eigenkapitalunterlegung des Aktienrisikos (ii), Einführung eines Wahlrechts für die Mitgliedstaaten, sind bereits bei der Beantwortung der Frage 2 erläutert worden.

Zu den Minimumkapitalanforderungen (iii) hat sich folgende Änderung ergeben: Die Rahmenrichtlinie unterscheidet zwischen zwei Kapitalanforderungen, dem aufsichtsrechtlichen Zielkapital (Solvency Capital Requirement) und dem aufsichtsrechtlichen Minimumkapital (Minimum Capital Requirement). Die letzte Auswirkungsstudie hat gezeigt, dass eine präzisere Abgrenzung der beiden Kapitalanforderungen notwendig ist. Dem trägt die konsentrierte Regelung Rechnung.

4. Welche neuen Regelungen und gesetzgeberischen Ergänzungen müssen aufgrund der Einigung zwischen EU-Parlament und EU-Mitgliedstaaten zu Solvency II am 26. März 2009 nunmehr noch in deutsches Recht übernommen werden?

Durch die 9. VAG-Novelle, die zum 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist, sind bereits die „Solvency II“-Regeln zum Risikomanagement von Versicherungsunternehmen in deutsches Recht übertragen worden. Die gesetzlichen Vorgaben hat die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) durch das am 22. Januar 2009 veröffentlichte Rundschreiben über die aufsichtsrechtlichen Mindestanforderungen an das Risikomanagement in Versicherungsunternehmen (MaRisk (VA)) konkretisiert.

Die „Solvency II“-Richtlinie ist bis zum 31. Oktober 2012 in nationales Recht zu übertragen. Die die Rahmenrichtlinie konkretisierenden Durchführungsbestimmungen liegen noch nicht vor. Daher ist der Umfang des gesetzgeberischen Umsetzungsbedarfs gegenwärtig noch nicht abzusehen.

5. Bis wann will die Bundesregierung hierzu einen Vorschlag unterbreiten?

Die Bundesregierung strebt an, im 1. Quartal 2012 einen Vorschlag zur Umsetzung des „Solvency II“-Projekts in nationales Recht vorzulegen. Ob dieser Termin eingehalten werden kann, hängt im Wesentlichen von dem Arbeitstempo bei der Verabschiedung der bereits in der Antwort zu Frage 4 erwähnten Durchführungsbestimmungen ab. Diese sollen in den Jahren 2009/2010 erarbeitet und verabschiedet werden.

6. Geht die Bundesregierung davon aus, dass diese gesetzlichen Anpassungen noch vor der Bundestagswahl abgeschlossen sein werden?

Nein

7. Wie beurteilt die Bundesregierung die in der Richtlinie ursprüngliche vorgesehene Gruppenaufsicht und die nun gefundene Regelung generell und gerade auch im Hinblick auf die effektiven Reaktions- und Kontrollmöglichkeiten während der aktuellen Finanzmarktkrise und zur Verhinderung solcher in Zukunft?

Die konsentrierte Rahmenrichtlinie enthält weiterhin Regelungen zur Gruppenaufsicht. Lediglich das System der Unterstützungszusagen, „Group Support“ ist entfallen, siehe hierzu und zur Beurteilung des gefundenen Konsenses durch die Bundesregierung die Antwort zu Frage 2.

Konkret fordert die Rahmenrichtlinie eine engere Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden insbesondere bei der Beaufsichtigung von Versicherungsgruppen. Durch die Schaffung eines verbindlichen Rechtsrahmens für die so genannten Aufsichtskollegien („colleges of supervisors“) werden die Kontrollmöglichkeiten und der Informationsfluss zwischen den Aufsichtsbehörden deutlich verbessert. Die Möglichkeiten der Aufsichtsbehörden bei und zur Verhinderung von Finanzkrisen werden gestärkt.

8. Plant die Bundesregierung weitere Vorstöße zur Verbesserung der Gruppenaufsicht in den kommenden Jahren noch vor 2015, und wenn ja, welche?

Artikel 246 Absatz 2 der Rahmenrichtlinie sieht eine Revisionsklausel in Bezug auf die Gruppenaufsicht vor. Danach muss die Europäische Kommission bis zum 31. Oktober 2015 einen Bericht zur Entwicklung der Gruppenaufsicht in der EU vorlegen. Die Bundesregierung wird diesen Prozess konstruktiv begleiten.

Ob bereits im Vorgriff auf diesen Prozess Vorstöße zur Verbesserung der Gruppenaufsicht sinnvoll sind, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht absehbar.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung die Frage der Rekapitalisierungsgarantie einer Muttergesellschaft bei Abzug von Eigenkapital aus der Tochtergesellschaft?

Die Bundesregierung begrüßt das ursprünglich im Vorschlag der Europäischen Kommission enthaltene Konzept eines EU-weiten Systems von Unterstützungszusagen der Muttergesellschaft an ihre Tochtergesellschaften. Dieses System setzt insbesondere voraus, dass die Eigenkapital ersetzenden Unterstützungszusagen in Krisenfällen belastbar sind.

10. Welche Position bezieht die Bundesregierung hinsichtlich der richtigen bzw. ausreichenden Unterlegung mit Eigenkapital bei Aktienrisiken in der ersten Säule von Solvency II?

Die Bundesregierung begrüßt den in der Antwort zu Frage 2 skizzierten Kompromiss zur Eigenkapitalunterlegung von Aktienrisiken.

11. Wie beurteilt die Bundesregierung die nun wohl vereinbarte Mitgliedstaatenoption und damit die unterschiedliche Betrachtung innerhalb Europas bei der Regelung zu den Aktienrisiken?

Die in Artikel 305 b der Rahmenrichtlinie niedergelegte Mitgliedstaatenoption zur Eigenkapitalunterlegung von Aktienrisiken war ein wesentliches Element der Kompromissfindung bei den Diskussionen zwischen den europäischen Ins-

titutionen. Aufgrund der im Rahmen der Verhandlung zwischen dem Europäischen Parlament und den Mitgliedstaaten erzielten Einschränkungen dieses Wahlrechts (vgl. Antwort zu Frage 2) dürften die von dieser Option ausgehenden Effekte eher gering sein. Die Bundesregierung wird diese Entwicklung jedoch weiterhin aufmerksam beobachten. Hierbei dürfte insbesondere die in Artikel 305b Absatz 2 der Rahmenrichtlinie niedergelegte Berichtspflicht der Europäischen Kommission zur Anwendung der Mitgliedstaatenoption hilfreich sein.

12. Hält die Bundesregierung die nunmehr wohl geplante Mehrjahresansicht der Aktienrisiken einzelner Versicherungsgesellschaften für sachgerecht?

Wenn ja, weshalb?

Wenn nein, weshalb nicht?

Siehe Antwort zu Frage 11.

13. Wie stellt sich die Bundesregierung die zukünftige Aufgabe des „Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors (CEIOPS)“ vor?

Im Rahmen der weiteren Arbeiten an dem EU-Projekt „Solvency II“ wird CEIOPS die ihm nach den gegenwärtigen legislativen Rahmenbedingungen bestehenden Aufgaben übernehmen. CEIOPS wird an der Erarbeitung der Durchführungsbestimmungen zur Konkretisierung der „Solvency II“-Rahmenrichtlinie mitwirken und auf eine Harmonisierung der EU-Aufsichtspraxis im Versicherungsbereich hinwirken.

Ob sich vor dem Hintergrund der laufenden Diskussionen zur künftigen Ausgestaltung der europäischen Aufsichtsstruktur – insbesondere des „de Larosièrè Berichts“ – der Aufgabenzuschnitt von CEIOPS ändern wird, lässt sich gegenwärtig noch nicht vorhersagen.

14. Ist die Bundesregierung der Meinung, dass mit der Verabschiedung von Solvency II und der Umsetzung in deutsches Recht nunmehr eine Effektivierung der Finanzmarktaufsicht verbunden werden kann, und wie begründet sie ihre Auffassung?

Nach Einschätzung der Bundesregierung führt die Übernahme der Aufsichtsstandards des „Solvency II“-Regimes dazu, dass die bereits bestehenden hohen aufsichtsrechtlichen Anforderungen in Deutschland weiter verfeinert werden. Im Zuge der Umsetzung der „Solvency II“-Vorschriften wird die Prozessqualität bei den Versicherern überprüft, mit dem Ziel, die internen Strukturen, Abläufe und Kontrollen zu verbessern und dadurch das Risikomanagement der Versicherungsunternehmen zu optimieren.

Zugleich stellt die Umsetzung von „Solvency II“ einen weiteren Schritt zur Europäisierung der nationalen Aufsicht dar. Durch eine engere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den Aufsichtskollegien werden neue Synergien geschaffen.

Wie in der Antwort zu Frage 4 ausgeführt, sind bereits „Solvency II“-Regeln in nationales Recht umgesetzt worden.

15. Wie bereitet sich die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) auf die Verabschiedung von Solvency II vor, und welche konkreten organisatorischen Vorkehrungen sind zu treffen?

Die BaFin ist bereits seit mehreren Jahren intensiv in die Beratungen zu dem EU-Projekt „Solvency II“ eingebunden. Sie hat in den verschiedenen zuständigen Arbeitsgruppen auf EU-Ebene mitgewirkt und wichtige Beiträge zur Verhandlungsführung der Bundesregierung geleistet.

Im Zuge der intensiven Befassung mit dem EU-Projekt „Solvency II“ hat die BaFin zahlreiche organisatorische Maßnahmen ergriffen, die die Betreuung des Projektes – insbesondere mit Hinblick auf die anstehenden Beratungen zu den Durchführungsbestimmungen – verbessern und beschleunigen werden; so z. B. die Errichtung eines Projektteams. Zusätzliches Personal, welches für die Genehmigung interner Modelle notwendig ist, konnte zum Großteil bereits eingestellt werden.

16. Plant die Bundesregierung, zusammen mit weiteren EU-Mitgliedstaaten Regelungen von Solvency II international über die G20 zur Diskussion zu stellen und zu implementieren?

Im Rahmen der G20-Beratungen finden die Vorgaben von „Solvency II“ bereits Berücksichtigung. Inwieweit einzelne Regelungen von „Solvency II“ auch über die Gruppe der EU-Mitgliedstaaten hinaus vereinbart und umgesetzt werden können, ist zurzeit noch offen.

17. Welche konkreten Vorteile für die Verbraucherinnen und Verbraucher sieht die Bundesregierung bei einer Verabschiedung von Solvency II?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass es mit Einführung der risikogerechten Eigenmittelanforderungen zu ökonomisch sinnvollerer Kapitalallokation im Versicherungssektor kommen wird. Dies dürfte zu einem verstärkten Wettbewerb und einer Erweiterung der Produktfelder zum Vorteil der Verbraucher führen.

Die Voraussetzungen für die deutschen Versicherer, sich in diesem Wettbewerbsumfeld zu behaupten, sind gut. Die Bundesregierung hat in den Verhandlungen erreicht, dass der Risikopuffer der deutschen Lebensversicherer, die so genannte Rückstellung für Beitragsrückerstattungen (RfB) weiterhin als Eigenmittel höchster Qualität eingestuft wird. Diese Voraussetzung für eine breite Eigenkapitalbasis der deutschen Versicherer ist zugleich ein Beitrag zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher.

Durch die neue Aufsichtsphilosophie wird ferner eine europaweite Vergleichbarkeit von Versicherungsunternehmen geschaffen, was unter anderem zur Folge haben dürfte, dass „gute“ Versicherungsunternehmen auch für Investoren zunehmend interessanter werden.

Zugleich wird „Solvency II“ das Risikomanagement von Versicherungsunternehmen weiter verbessern. Dies dürfte unter anderem zu risikogerechteren Prämien und einem geringeren Ausfallrisiko führen.

