



Der deutsche Versicherungsmarkt am Vorabend des 2020 SII-Review Prozesses

Positionspapier der AG-Finzen der
CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag vom 04.06.2019

Die Versicherungsbranche ist ein tragender Eckpfeiler der deutschen Wirtschaft. Im Erst- und Rückversicherungsgeschäft sind deutsche Unternehmen weltweit führend und spielen eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung von Versicherungslösungen und der Schaffung von Arbeitsplätzen. Ähnlich wie im industriellen Mittelstand haben wir auch in diesem Segment viele kleine und mittlere Nischenspezialisten, die in der Summe einen wichtigen Teil zur deutschen Wirtschaftsleistung beitragen. Vor diesem Hintergrund haben wir ein besonderes Interesse, dass unternehmerische Freiheit und regulatorische Aufsicht einen Gleichklang finden, in dessen Rahmen den Interessen aller beteiligten Parteien angemessen Rechnung getragen wird.

Mit Inkrafttreten von Solvabilität II (SII) am 1. Januar 2016 wurde aus deutscher Sicht für den Heimatmarkt und den wichtigen europäischen Markt ein gemeinsames einheitliches Aufsichtsregime geschaffen, welches auf drei Säulen beruht. Es stellt sicher, dass europaweit ein einheitliches Regelwerk hinsichtlich der Kapitalanforderungen, der Management-Prozesse und der Berichtspflichten besteht. Zwar haben die Arbeiten zu Solvabilität II bereits vor der Finanzkrise 2008 angefangen, aber die Verwerfungen haben gezeigt, dass es grundsätzlich richtig und wichtig war, auch im Versicherungssektor sich zeitnah auf eine gemeinsame Lösung zu verständigen. Dieses neue Regelwerk stützt sich auf Richtlinien, delegierte Rechtsakte der Europäischen Kommission und auf Leitlinien der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersvorsorge (EIOPA). EIOPA ist eine unabhängig beratende Agentur für die Kommission, das Parlament und den Rat. Ihr Tätigkeitsbereich umfasst Versicherungsunternehmen, Rückversicherungsunternehmen, Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) und Versicherungsvermittler. Ziel Ihres Handelns ist die Wahrung der Stabilität des Finanzsystems, der Transparenz der Märkte und von Finanzprodukten sowie der Schutz von Versicherungsnehmern, Altersversorgungsanwärtern und Begünstigten.

Ein wesentlich neues Element in diesem neuen europäischen Aufsichtsregime ist die *Risiko- und Prinzipienbasiertheit*, die von Versicherern eine marktkonsistente Bewertung der Aktiv- und Passivseite einfordert. Dies stellt eine grundlegende Reform des deutschen Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) dar. Dieser neue Ansatz schafft mehr Handlungsspielraum bei den Marktakteuren, bedingt aber auch eine höhere individuelle Verantwortung bei Unternehmen und der zuständigen Aufsicht.

Die Einführung von Solvabilität II war somit ein Paradigmenwechsel, der viele Anstrengungen sowohl auf Seite der Aufsicht als auch bei den betroffenen Unternehmen abverlangte. Mit der Anwendung dieses neuen Regimes gingen in den letzten Jahren auch Anlaufschwierigkeiten einher, die von Marktteilnehmern als ungerecht und nicht konsistent empfunden wurden. Dies war nicht förderlich, um die Akzeptanz von Solvabilität II zu erhöhen.

Insbesondere zu nennen sind

- signifikant unterschiedliche nationale Aufsichtspraktiken mit Blick auf die gestellten Aufsichtsanforderungen und entsprechenden Ressourceneinsätze, die dem anvisierten gemeinsamen Denk- und Handlungsansatz zuwiderlaufen,
- unterschiedliche Bewertungen zur Risikoeinschätzung durch nationale Aufsichtsbehörden,
- aufsichtsrechtliche Arbitragemöglichkeiten, die aufgrund von unterschiedlichen Rechtsstrukturen, Geschäftsmodellen und aufsichtsrechtlichen Zielvorgaben entstanden sind,
- Versäumnisse in der Kommunikation, um die besondere Notwendigkeit von Maßnahmen und neuen Anforderungen darzulegen.

Mit Blick auf den anstehenden Überprüfungsprozess von Solvabilität II im Jahr 2020 und der Notwendigkeit einer verstärkten Zusammenarbeit in Europa, begrüßen wir ausdrücklich den von EIOPA angestoßenen „*Call for Input*“, der wesentliche Punkte der Proportionalitätsdiskussion aufgreift. Wir würden eine praktische Umsetzung vieler Punkte begrüßen und sehen drei wichtige Eckpunkte, die es im Rahmen des Überprüfungsprozesses zu berücksichtigen und in der weiteren praktischen Umsetzung zu erfüllen gilt:

- Präzisierung der Rolle von EIOPA und des europäischen Konvergenzprozesses im Bereich der Versicherungsaufsicht,
- Stärkung des Proportionalitätsgedanken, damit risikoarme Versicherer von einem unverhältnismäßig hohen Regulierungsdruck befreit werden,
- Neue Maßnahmen und Ansätze, die teilweise jahrzehntelange Aufsichtspraxis überholen, müssen adressatengerechte und ergebnisorientiert kommuniziert werden. Dies gilt für die interne und insbesondere die externe Kommunikation.

Auf Grundlage dieser Eckpunkte fordert die AG Finanzen der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag die Bundesregierung auf, im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten

1. für eine Präzisierung der Rolle von EIOPA und einer aufsichtsrechtlichen Konvergenz in den Bereichen *grenzüberschreitende Geschäftstätigkeit* und *einheitliche Risikobemessung* einzutreten. Insbesondere mit Blick auf ein fehlendes rechtliches Mandat dringen wir auf eine Verbesserung bei der intra-institutionellen Bereitstellung von notwendigen Informationen und bei der personellen Ausstattung - unter budgetärem Vorbehalt. Von direkten Aufsichtsbefugnissen ist abzusehen;
2. in Erwägung zu ziehen, dass das Hauptanliegen einer gemeinsamen europäischen Aufsicht nicht die Erfassung und Analyse jedes einzelnen europäischen Versicherungsunternehmens sein kann, sondern vielmehr die Einführung von länderübergreifenden *Best-Practice-Ansätzen*, Überwachung relevanter grenzüberschreitender Geschäftstätigkeit und die Verhinderung von Aufsichtsarbitrage. Der Berichtsumfang ist auf ein Maß zu beschränken, das zu einem aufsichtsrechtlichen Mehrwert führt. In diesem Kontext sind auch Redundanzen der Berichtspflichten im Allgemeinen und beim EIOPA-Rentendatenprojekt im Speziellen zu prüfen;
3. sich für eine Änderung der Einstiegsgröße für Solvabilität II einzusetzen: Starre nominale Grenzwerte sind nicht geeignet, um die Heterogenität im europäischen Versicherungsmarkt hinsichtlich Größe und Struktur ausreichend zu berücksichtigen. Vielmehr sollten relative Größen bei der Marktbeurteilung ein größeres Gewicht erhalten, um dem Proportionalitätsge-

danken Rechnung zu tragen. Harte Nebenbedingungen, wie „kein nennenswertes Kapitalmarktgeschäft“ oder „kein grenzüberschreitendes Geschäft“, sollten Teil der Diskussion um die Redefinition von Grenzwerten sein;

4. für eine stärkere aufsichtsrechtliche Differenzierung einzutreten, die Geschäftsmodelle, Geschäftslaufzeiten sowie unterschiedliche Abhängigkeiten zum Kapitalmarktumfeld/-risiko adäquat berücksichtigt. Hieraus müssen die richtigen Schlüsse für eine Notwendigkeit von SII-Pflichten getroffen werden;
5. eine Übereinkunft bei der Methodik zur Einschätzung von Risiken und Risikomodellen zu erreichen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass SII-Berichtspflichten sich am Risikoprofil eines Unternehmens orientieren;
6. bei der Neukonzipierung zu berücksichtigen, dass Versicherer große Summen an Vermögensgegenständen verwalten, allerdings die wechselseitigen Beziehungen zwischen Banken und zwischen Versicherern hinsichtlich Risiko und Liquidität nicht zu vergleichen sind. Waren in der Vergangenheit die Werthaltigkeit von Finanzprodukten und die Verfügbarkeit von Kapital problematisch, so ist es heute für die Versicherungswirtschaft das Kapitalmarktumfeld, welches maßgeblich durch die Politik selbst bestimmt wird;
7. für Proportionalität bei der Anwendung von Solvabilität II zu werben und damit Wettbewerbsneutralität sicherzustellen;
8. zukünftige EIOPA-Maßnahmen und Projekte auf ihre Kosten-Nutzen-Relation zu prüfen. In diesem Kontext begrüßen wir die bereits getroffene Aussage des Bundesministeriums der Finanzen, dass künftig auf die Erhebung von Informationen verzichtet wird, wenn deren Überprüfung nur einen eingeschränkten aufsichtsrechtlichen Nutzen aufzeigt;
9. die Tatsache zu berücksichtigen, dass interne bzw. industrieeigene Sicherungsmaßnahmen funktioniert haben und die Industrie ein Eigeninteresse an stabilen Verhältnissen hat. Weitergehende Sicherungsmaßnahmen halten wir für nicht erforderlich;
10. die besondere Rolle der Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge zu berücksichtigen, wenn Ausnahmeregelungen für zukünftige aufsichtsrechtliche Pflichten getroffen werden;

11. das obligatorischen Berichtswesen adressatengerecht zu gestalten. Grundsätzlich ist der Gedanke, dass Aufsicht und Öffentlichkeit den gleichen Informationsstand haben gut gedacht, in der praktischen Umsetzung und Nutzung erscheint das Konzept allerdings nicht zielführend;
12. mögliche Erleichterungen (pre-SII) bei der Anbahnung von Retrozessionsgeschäften zu berücksichtigen. Eine hohe Anzahl an möglichen Gegenparteien zur Versicherung von Rückversicherungsverträgen dient der Finanzstabilität und reduziert Kosten zum Wohle der Anleger.