

Gründl | Kraft (Hrsg.)

Pelzer | Post | Probst | Schlütter | Schulze | Vievers

Solvency II – Eine Einführung

Grundlagen der neuen Versicherungsaufsicht

3. Auflage

Helmut Gründl | Mirko Kraft (Hrsg.)

Solvency II – Eine Einführung

Grundlagen der neuen Versicherungsaufsicht

Helmut Gründl | Mirko Kraft (Hrsg.)

Solvency II – Eine Einführung

Grundlagen der neuen Versicherungsaufsicht

3. Auflage

Prof. Dr. Helmut Gründl

Kapitel 4.1

Prof. Dr. Mirko Kraft

Kapitel 3.2–3.6, 7, 8

Sabine Pelzer

Kapitel 5.1–5.2

Dr. Thomas Post

Kapitel 4.2–4.3.1

Andreas Probst

Kapitel 1, 2, 3.1–3.2, 6

Prof. Dr. Sebastian Schlütter

Kapitel 4.1

Dr. Roman N. Schulze, CFA

Kapitel 4.3.2–4.5

Dr. Claudius Vievers

Kapitel 5.3–5.4

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2019 VVW GmbH, Karlsruhe

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urhebergesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung der VVW GmbH, Karlsruhe. Jegliche unzulässige Nutzung des Werkes berechtigt die VVW GmbH zum Schadenersatz gegen den oder die jeweiligen Nutzer.

Bei jeder autorisierten Nutzung des Werkes ist die folgende Quellenangabe an branchenüblicher Stelle vorzunehmen:

© 2019 VVW GmbH, Karlsruhe

Jegliche Nutzung ohne die Quellenangabe in der vorstehenden Form berechtigt die VVW GmbH zum Schadenersatz gegen den oder die jeweiligen Nutzer.



Beachten Sie bitte stets unseren Aktualisierungsservice auf unserer Homepage unter: vww.de → **Service** → **Ergänzungen/Aktualisierungen**. Dort halten wir für Sie wichtige und relevante Änderungen und Ergänzungen zum Download bereit.

Gleichstellungshinweis

Zur besseren Lesbarkeit wird auf geschlechtsspezifische Doppelnennungen verzichtet.

ISBN 978-3-96329-173-9

Geleitwort zur 3. Auflage

Seit fast drei Jahren ist Solvency II in Kraft. Es ist eines der wichtigsten Regulierungsprojekte für die Versicherungswirtschaft und darf sich das modernste Aufsichtssystem weltweit nennen. Alle beteiligten Akteure haben sich ausreichend „warmlaufen“ können – mit ein Grund dafür ist, dass der Paradigmenwechsel vom bilanzorientierten zum risiko- und marktwertbasierten Regelwerk grundsätzlich gelungen ist und fast störungsfrei abgelaufen ist. Die Anwendungserfahrungen der ersten drei Jahre zeigen, dass das System funktioniert und tiefgreifende Eingriffe in das Regelwerk nicht vorgenommen werden müssen.

Vor dem Hintergrund der sich ständig ändernden Kapitalmarktlage werden hingegen schon bald Aktualisierungen und Anpassungen notwendig sein. Die dazu vorgesehenen regelmäßigen Review-Prozesse führen zu einem ständigen Änderungsprozess. Die Versicherer können sich deshalb nicht darauf verlassen, ein ewig stabiles System zu haben. Dazu kommen die Bestrebungen nach globalen Aufsichtsstandards. Solvency II ist ein hochkomplexes Projekt, das die Branche, die Aufsicht und die politischen Entscheidungsträger auf nationaler wie internationaler Ebene noch lange beschäftigen wird.

Umso wichtiger ist es, dass dieses Buch wieder überarbeitet wurde, damit es den Lesern ein guter Begleiter bleibt. Es arbeitet die Rechtssystematik und die Anforderungen der drei Säulen von Solvency II verständlich und übersichtlich heraus und ist somit eine große Hilfe für alle, die sich einen Überblick über die wichtigsten Bausteine dieses Systems verschaffen wollen.

Berlin, November 2018

Dr. Axel Wehling

Mitglied der Geschäftsführung des
Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV)

Götz Treber

Leiter Finanzregulierung des
Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV)

Vorwort zur 3. Auflage

Es ist uns eine Freude, nunmehr die dritte Auflage von „Solvency II – Eine Einführung“ vorlegen zu können. Die vorangegangenen Auflagen haben sich vor allem in der Aus- und Weiterbildung sehr bewährt und haben allgemein dem an Solvency II interessierten Publikum einen guten Einstieg in die Thematik verschafft. Wir hoffen, dass sich diese Erfolgsgeschichte auch mit der dritten Auflage fortsetzt.

Während die 1. Auflage noch vor der Einführung von Solvency II und die zweite Auflage kurz nach der Einführung im Jahr 2016 erschienen sind, können wir in der dritten Auflage bereits erste praktische Erfahrungen mit Solvency II sowie die regulatorischen und aufsichtlichen Entwicklungen der vergangenen drei Jahre berücksichtigen.

Der Zeitpunkt für die dritte Auflage ist auch deshalb sehr passend, da er die Möglichkeit bietet, den Stand von Solvency II nach den Ergebnissen des ersten Review-Prozesses und vor weiteren anstehenden Entwicklungen zu dokumentieren. Zu diesen Entwicklungen gehören der Bereich Sanierung und Abwicklung („recovery and resolution“, R&R), der internationale Versicherungskapitalstandard („insurance capital standard“, ICS), die Einbeziehung makroprudenzieller Ziele unter Solvency II sowie die möglichen Auswirkungen der internationalen Rechnungslegung auf die Versicherungsregulierung (siehe vertiefend den Ausblick in Kapitel 8). Damit sind letztlich auch schon genügend Anlässe für weitere Auflagen von „Solvency II – Eine Einführung“ skizziert.

Allen Autoren dieses Buchs möchten wir ganz herzlich danken für die Überarbeitung und Aktualisierung ihrer Abschnitte, ohne die es diese Neuauflage nicht geben könnte.

Wir danken Frau Anke Brueske von der Deutschen Versicherungsakademie (DVA), die auch bei der dritten Auflage ein sehr wichtiger und zentraler „Motor“ des Projekts war.

Dem Verlag Versicherungswirtschaft danken wir herzlich, der uns bei der Umsetzung der 3. Auflage in bewährter Weise unterstützt hat und über dessen Marketing der Erfolg der ersten beiden Auflagen erst möglich wurde.

Ein großer Dank geht auch an Frau Laura Schillig, studentische Hilfskraft an der Hochschule Coburg, für die wichtige und zeitraubende Unterstützung bei der Überarbeitung des Buchs und der Neuaufnahme von Lernfragen.

Wiederum dürfen wir unseren Leserinnen und Lesern danken für viele Hinweise und Verbesserungsvorschläge, die wir so weit wie möglich aufgenommen und umgesetzt haben. Auch in dieser Auflage wird es Fehler oder Ungenauigkeiten geben, und wir freuen uns, wenn Sie uns wieder Ihre Anmerkungen senden an:

mirko.kraft@hs-coburg.de sowie gruendl@finance.uni-frankfurt.de

Laufende Aktualisierungen finden Sie online unter:
vww.de → Service → Ergänzungen/Aktualisierungen

Wir wünschen Ihnen viel Freude beim Lesen.

Frankfurt am Main / Coburg, März 2019

Prof. Dr. Helmut Gründl

Prof. Dr. Mirko Kraft



Vorwort zur 2. Auflage

Ab 01.01.2016 ist ein neues Aufsichtssystem – Solvency II – von Versicherungsunternehmen und -gruppen in der EU anzuwenden. Nach einer Vorbereitungsphase auf die neue Versicherungsaufsicht von Oktober 2013 bis Ende des Jahres 2015 endet die Anwendung des bisherigen Solvency I-Regimes und startet Solvency II, wenn auch noch mit Übergangsregelungen für einen gleitenden Übergang vom alten in das neue Regelwerk (Abbildung 1). Da nun die rechtlichen Rahmenbedingungen auch auf deutscher Ebene weitgehend festgezurr sind, ist es ein guter Zeitpunkt, die 2., aktualisierte und überarbeitete Auflage dieser Einführung in die neue Versicherungsaufsicht herauszugeben.

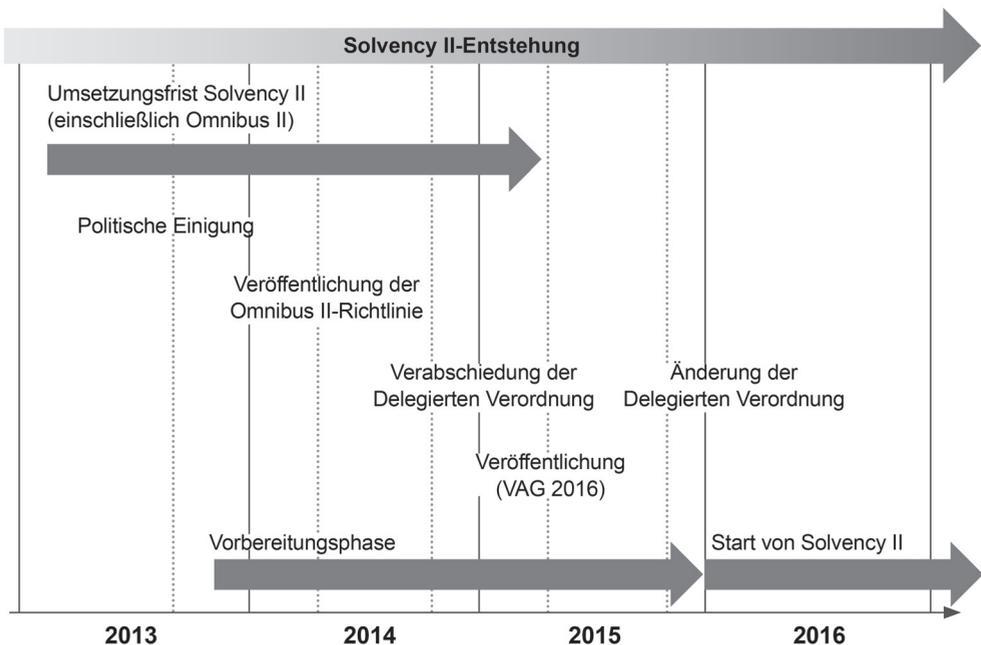


Abb. 1: Solvency II-Zeitplan – Start ist erfolgt

Vielleicht fühlen Sie sich persönlich – im Gegensatz zu den meisten Unternehmen und Versicherungsaufsichtsbehörden – noch nicht ausreichend vorbereitet. Dann soll Ihnen dieses Buch in seiner 2. Auflage helfen. Die neue Auflage beinhaltet die auch im Lehrbetrieb und in der Weiterbildung bewährte Konzeption der 1. Auflage. Festgehalten wurde am Charakter einer Einführung mit Schwerpunkt auf ökonomischen Konzepten und weniger auf rechtlichen (siehe zum Adressatenkreis auch das Vorwort zur 1. Auflage). Allerdings wird Solvency II für den „normalen“ Bürger in seiner Komplexität immer eine

Herausforderung bleiben, die auch die besten Autoren nicht durch lesergerechte Aufbereitung gänzlich vermeiden werden können.

Die Überarbeitungen der 2. Auflage reflektieren die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere auf Ebene 2 die Delegierte Verordnung zur Solvency II-Richtlinie (Delegierte Verordnung (2015)) sowie das neue deutsche Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG), die bei der 1. Auflage noch nicht oder nur im Entwurf vorlagen. Berücksichtigt sind aber auch die fortgesetzten politischen und fachlichen Diskussionen teilweise aufgrund der Entwicklungen im wirtschaftlichen Umfeld in den Jahren 2014/2015. Zu nennen ist ausdrücklich die andauernde Niedrigzinsphase, die in Teilen Folge einer lockeren Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) ist. Ein anderes Beispiel sind die sog. Infrastruktur-Investitionen (z. B. in Erneuerbare Energien). In diesem Feld ist es noch vor dem Start von Solvency II zu rechtlichen Änderungen auf europäischer Ebene gekommen (Delegierte Verordnung zur Änderung der Delegierten Verordnung (2016)).

Solvency II wird u. a. als risikobasiertes Aufsichtssystem bezeichnet (z. B. EIOPA (2016b)). Diese Kennzeichnung ist – wie andere Kennzeichnungen ggf. auch – erläuterungsbedürftig.

Zu behaupten, Solvency II sei risikobasiert, impliziert, dass Solvency I kein risikobasiertes Aufsichtssystem war. Mitnichten kann jedoch behauptet werden, dass unter Solvency I die Beaufsichtigung von Versicherungsunternehmen und -gruppen nicht nach den Risiken erfolgte. Seit jeher ist Versicherungsaufsicht daran ausgerichtet, die Risiken der Versicherungsnehmer zu reduzieren, insbesondere die Risiken durch den Ausfall eines Versicherungsunternehmens. Auch das beste Aufsichtssystem für freie Versicherungsmärkte wird allerdings die Insolvenz eines Versicherungsunternehmens nicht gänzlich verhindern, sondern immer nur die Wahrscheinlichkeit der Insolvenz eines Versicherungsunternehmens und die sich daraus ergebenden Auswirkungen für die Versicherungsnehmer verringern. Der Schutz der Versicherungsnehmer war und bleibt Hauptziel der Beaufsichtigung und ist damit der Kernauftrag der Aufsichtsbehörden.

Risikobasiert könnte auch dahingehend missverstanden werden, dass die Versicherungsunternehmen und -gruppen bisher ihr Geschäft nicht unter Berücksichtigung der eingegangenen Risiken aus beispielsweise Versicherungsverträgen und der Kapitalanlage betrieben hätten. Vielmehr ist das Versicherungsgeschäft seit jeher ein Geschäft mit dem Risiko. Zudem sind in den letzten 20 Jahren seit der Deregulierung Mitte der 1990er Jahre sehr große Fortschritte im Controlling und Risikomanagement in Versicherungsunternehmen und -gruppen zu verzeichnen gewesen. Speziell große kapitalmarkt-orientierte und internationale Versicherungsunternehmen steuern ihre kapitalintensiven Geschäfte seit langem unter wert- und risikoorientierten Gesichtspunkten. Für solche Unternehmen wird Solvency II hoffentlich gerade nicht zu einem Paradigmenwechsel in ihrer Risikokultur führen.¹

1 So jedoch postuliert in EIOPA (2016b) und BaFin (2016a). Im Gegensatz dazu ist aufgrund des geänderten EU-Versicherungsaufsichtsrechts mit der nationalen Solvency II-Einführung für die Aufseher der Aufsichtsbehörden zumindest in Teilen ein tatsächlicher Paradigmenwechsel, nämlich bei der operativen Beaufsichtigung von Versicherungsunternehmen und -gruppen verbunden.

Richtig ist, dass Solvency II diese ökonomischen Entwicklungen nun auch im Versicherungsaufsichtsrecht reflektiert und damit ein weltweit führendes Aufsichtsregime ist. Die Solvency II-Richtlinie und die darauf aufbauenden europäischen und nationalen Rechtsetzungsebenen sind mit ihren tiefgreifenden Änderungen ein gewaltiger Fortschritt in rechtlicher Hinsicht. Hervorzuheben sind besonders die stärker risikobasierten Solvenzkapitalanforderungen (Säule 1). Sie basieren auf einer Solvency II-Marktwertbilanz mit marktkonsistent bewerteten Vermögensgegenständen und Verpflichtungen. Grundlage sind zudem risikothoretische Konzepte, u. a. die Kalibrierung der Solvenzkapitalanforderung (SCR) durch den Value-at-Risk zu einer vorgegebenen Sicherheit (Konfidenzniveau von 99,5 %) bei einer Ein-Jahres-Sicht und die Anrechnung von Diversifizierungseffekten durch Korrelationsfaktoren bei der Risikoaggregation sowie ein Kapitalkostenansatz bei der Risikomarge (Cost of Capital-Marge). Außerdem wird gutes Risikomanagement nun konkreter durch Funktionen und Bestandteile des Governance-Systems rechtlich vorgeschrieben und einem aufsichtlichen Überprüfungsprozess unterzogen (Säule 2).

Spätestens im Mai 2016 ist von den Versicherungsunternehmen, die unter die Solvency II-Regeln fallen, erstmalig nach den Solvency II-Vorgaben inklusive der quantitativen Berichtsformate an die nationalen Aufsichtsbehörden (sog. Day 1-Reporting) zu berichten gewesen (Säule 3). Die Berichterstattungspflichten werden trotz des Proportionalitätsprinzips als generellem Vorbehalt gerade bei kleineren Versicherungsunternehmen zu hohen Belastungen führen, die nicht durch deren Risikoprofil gerechtfertigt sind (z. B. bei kleinen VVaGs im Privatkundengeschäft).

Bis Mai 2017 ist die erstmalige Veröffentlichung der Solvency II-Risikoberichte vorgesehen. Bis dahin müssen sich nicht nur die Versicherungsunternehmen und -gruppen sowie Aufsichtsbehörden, sondern auch die Öffentlichkeit auf die erhöhte Transparenz über die Risiken und die eventuell auch volatilen, wirtschaftlichen Verhältnisse einstellen. Wichtig wird u. a. sein, dass Verbraucher, Investoren sowie die Medien die Aussagekraft einer Solvenzquote als Quotient aus anrechnungsfähigen Eigenmitteln und Solvenzkapitalanforderung richtig interpretieren können, um die intendierten positiven Effekte auf Versicherungsmärkte durch Marktdisziplin, also durch risikogerechte Prämien und Börsenbewertungen der Unternehmen, zu erzielen.

Mit den drei Säulen und der Gruppenaufsicht sind auch die vier inhaltlichen Kernkapitel dieses Buches genannt (Kapitel 4–7). Einführende Kapitel geben davor Überblicke über Solvency II, die Ziele von Solvency II und den Rechtsrahmen (Kapitel 1–3). Abgerundet wird das Buch durch ein Stichwortverzeichnis und ein Glossar der Solvency II-Begriffe.

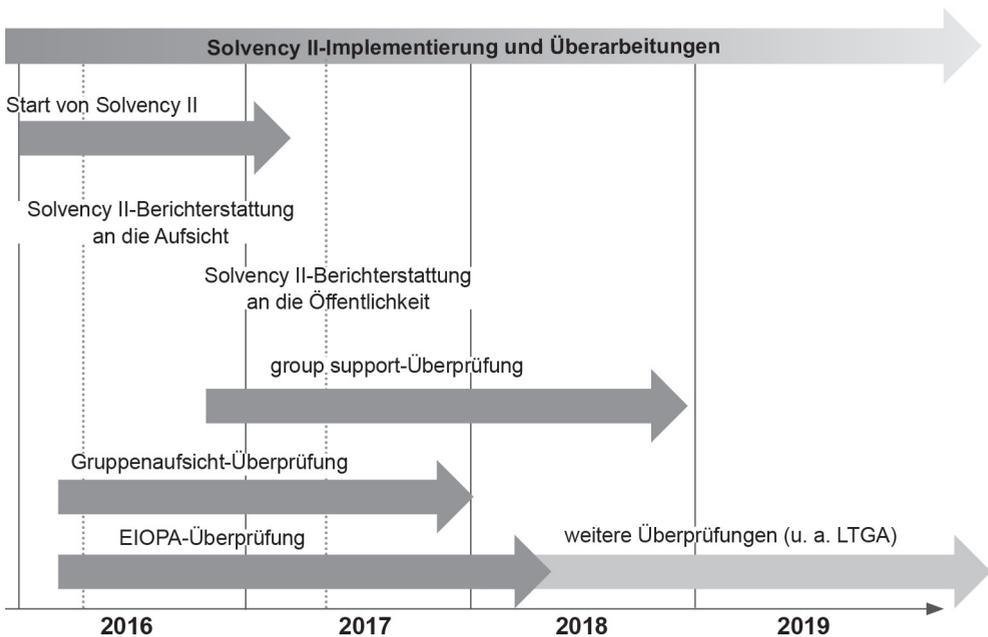


Abb. 2: Solvency II-Zeitplan – Überarbeitungen stehen an

Es ist sicher zu leichtfertig, zu glauben, dass mit dem weitgehenden Abschluss des politischen Gesetzgebungs- und des Rechtsetzungsprozesses, der Vorbereitungsphase und dem Beginn der Anwendung von Solvency II eine längere Pause in der Regulierung für und von Versicherungsunternehmen einsetzen wird. Sowohl von „innen“ als auch von „außen“ wird es Druck geben, die Regeln anzupassen oder um neue Regeln zu ergänzen. Von „innen“ kommt der Druck durch den bis 2018 vorgesehenen Überprüfungsprozess durch EIOPA (Abbildung 2). Nicht auszuschließen sind auch Krisen einzelner Versicherungsunternehmen oder Marktsegmente. Von außen sind die Entwicklungen auf globaler Ebene durch die Organisation der weltweiten Versicherungsaufsichtsbehörden (IAIS) zu weltweiten Versicherungskapitalstandards (Insurance Capital Standard, ICS) für zumindest international aktive Versicherungsgruppen zu nennen. Solche Entwicklungen werden dann in einer der nächsten Auflagen zu berücksichtigen sein.

Nicht alles ist (schon) gut an dem neuen Aufsichtssystem Solvency II, aber es kann zu einer besseren Aufsicht über Versicherungsunternehmen in der EU führen, als dies mit Solvency I möglich gewesen wäre. Positive Folgen wären eine höhere Sicherheit für die Kunden, mehr Innovationen bei Versicherungslösungen, stabilere Finanzmärkte und höheres Wirtschaftswachstum. Voraussetzung dafür ist vor allem auch eine sachgerechte Umsetzung der Regulierung im Zusammenspiel der Aufsichtsbehörden untereinander und mit den beaufsichtigten Unternehmen. Dazu gehört insbesondere eine richtlinienkonforme, an den Solvency II-Zielen orientierte und harmonisierte Ausgestaltung auf europäischer und nationaler Ebene.

Die Europäische Kommission hat die Aufgabe, die Umsetzung von Solvency II sorgfältig zu überwachen. Diese Überwachung sollte neben den rechtlichen Möglichkeiten wie Vertragsverletzungsverfahren auch erreicht werden in offenen, demokratischen und konvergenten Prozessen mit allen Beteiligten. EIOPA in der Zwitterrolle einer europäischen Agentur und als Zusammenschluss der nationalen Aufsichtsbehörden, die mit Mehrheit entscheiden, könnte und sollte in der jetzt beginnenden Phase wichtige hilfreiche Beiträge liefern, die der Relevanz und Bedeutung der Versicherungswirtschaft für die Bürger und Unternehmen in der EU gerecht werden.

Der Wunsch von Seiten der Wissenschaft ist es, dass die dazu notwendige unabhängige versicherungswissenschaftliche Forschung noch stärker institutionell und in Kooperationsprojekten gefördert wird (z.B. auch durch die Bereitstellung von Daten). Die Forschungsergebnisse sollten dann im Sinne einer evidenzbasierten Rechtsetzung im Hinblick auf die politischen und gesellschaftlichen Regulierungsziele Berücksichtigung finden.

Frau Anke Brueske von der Deutschen Versicherungsakademie (DVA) sind wir auch bei der 2. Auflage zu größtem Dank verpflichtet. Sie hat auch dieses Fortsetzungsprojekt mit großer Umsicht und großem Engagement von Anbeginn begleitet.

Vor allem dürfen wir den Autoren der einzelnen Abschnitte für die gute Zusammenarbeit und ihre hervorragenden Aktualisierungen und Überarbeitungen danken, die die 2. Auflage qualitativ nochmal ein gewaltiges Stück vorangebracht haben.

Des Weiteren danken wir herzlich dem Verlag Versicherungswirtschaft, der uns bereits nach weniger als einem Jahr nach Erscheinen der 1. Auflage zu einer überarbeiteten Neuauflage gedrängt hat und dem zu einem großen Teil zu verdanken ist, dass die gedruckten Exemplare der 1. Auflage so schnell vergriffen waren.

Danken möchten wir auch den studentischen Hilfskräften der Hochschule Coburg, Frau Katrin Seuffert und Frau Johanna Burkard, die zum Gelingen dieser Auflage beigetragen haben.

Ein weiterer Dank gilt unseren Leserinnen und Lesern für die Rückmeldungen, die uns zur 1. Auflage erreicht haben und die wir versucht haben, in der 2. Auflage aufzugreifen. Sicherlich werden trotz großer Sorgfalt auch in dieser Auflage Ungenauigkeiten und Fehler zu finden sein. Anmerkungen und Korrekturhinweise können gerne gesendet werden an:

mirko.kraft@hs-coburg.de sowie gruendl@finance.uni-frankfurt.de

Aktualisierungen finden Sie online unter: vwv.de → Service → Ergänzungen / Aktualisierungen

Wir wünschen viel Freude beim Lesen.

Frankfurt am Main / Coburg, Juli 2016

Prof. Dr. Helmut Gründl

Prof. Dr. Mirko Kraft

Vorwort zur 1. Auflage

Die Neugestaltung und Harmonisierung der EU-Versicherungsaufsicht wird mit Solvency II (Solvabilität II) bezeichnet. Solvency II wird Teil der staatlichen Regulierung des Versicherungssektors. Regulierung heißt, Regeln für die Marktteilnehmer zu schaffen. Festzulegen ist, wie und von welchen Institutionen diese Regeln überwacht werden. Diese Beaufsichtigung konstituiert zusammen mit der Regulierung als Basis ein Aufsichtssystem. Aufsichtssysteme verursachen Kosten – Sicherheit hat ihren Preis. Regulierung und Aufsicht können jedoch dazu beitragen, dass sich die Kosten für den Staat (sprich: die Steuerzahler) verringern, beispielsweise durch Vermeidung von Rettungsmaßnahmen bei insolventen Finanzinstitutionen. Umgekehrt erhöht mehr Regulierung die Kosten für die Unternehmen, die diese Regeln erfüllen müssen, und damit letztlich auch die Kosten für die Kunden (u. a. durch höhere Gebühren, teurere Produkte und geringere Renditen). Solvency II ist eine neue Antwort auf die Frage, welche und wie viel Regulierung der Versicherungssektor benötigt.

Die Umsetzung der Solvency II-Vorgaben ist sowohl für die Versicherungsunternehmen und -gruppen als auch für die Aufseher in der EU eine große Herausforderung. Dabei zeigt sich, dass hoher Einführungs- und Umsetzungsaufwand des neuen ökonomischen, risikobasierten Aufsichtsregimes gerade an Stellen lauert, an denen dieser nicht vorrangig vermutet wurde und auch nicht mit dem Risikoprofil begründet werden kann.

Hohe Aufmerksamkeit genossen im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts quantitative Säule 1-Vorschriften, insbesondere zum sog. Standardansatz (auch als Standardformel bezeichnet). Weitere Bereiche sind die qualitativen Anforderungen an das Risikomanagement aus Säule 2 und speziell auch Säule 3-Berichtspflichten zur Marktdisziplin durch Transparenz. Diese sind erst nach Veröffentlichung der Solvency II-Richtlinie im Jahre 2009 verstärkt in den Vordergrund gerückt.

Die Verzögerungen im politischen Prozess haben dazu geführt, dass die (nationale) Scharfschaltung von Solvency II nicht bereits zum 01. 11. 2012 (Frist in der ursprünglich verabschiedeten Solvency II-Richtlinie) bzw. zum 01. 01. 2014 (Frist nach der Quick-fix I-Richtlinie) erfolgte, sondern momentan vom 01. 01. 2016 für den Beginn der Solvency II-Beaufsichtigung der Unternehmen auszugehen ist. Allerdings wird Solvency II mit teilweise lang geltenden Übergangsregeln starten.

Abgewartet wurden die Erkenntnisse und Ergebnisse aus dem sog. Long-Term Guarantee Assessment (LTGA), um dann die Omnibus II-Richtlinie zu verabschieden. Das Europäische Parlament hat am 11. 03. 2014 den Kompromiss im Trilog zur Omnibus II-Richtlinie vom November 2013 verabschiedet. Angenommen wurde er dann am 14. 04. 2014 auch formal vom Rat der Europäischen Union. Ab der Veröffentlichung im EU-Amtsblatt am 22. 05. 2014 und dem Inkrafttreten der Omnibus II-Richtlinie am Tag nach der Veröffentlichung konnten die Durchführungsbestimmungen (in Form von delegierten Rechtsakten, technischen Regulierungs- oder Durchführungsstandards) von der Europäischen Kommission erlassen werden. Am 10. 10. 2014 hat die Europäische Kommission die delegierte Verordnung zur Ergänzung der Solvency II-Richtlinie verab-

schiedet und veröffentlicht. Europäisches Parlament und Rat können der Verordnung innerhalb von 3 Monaten widersprechen. Die Frist kann um weitere 3 Monate verlängert werden. Von einem Veto ist momentan allerdings nicht auszugehen, sodass die Durchführungsbestimmungen spätestens ab April 2015 endgültig in Kraft treten.

Der Test der Auswirkungen der Übergangsregeln ab Beginn von Solvency II zu langfristigen Garantien (u. a. Zinstransitional und Rückstellungstransitional) ist Bestandteil der in 2014 durchgeführten BaFin-Erhebung bei Lebensversicherungsunternehmen gewesen. Erkenntnisse daraus könnten zukünftig zu weiteren Änderungen des Regelwerks führen.

Zu Beginn von Solvency II sind ergänzende Leitlinien der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA) in verschiedenen Themenfeldern von Solvency II zu erwarten.

Im Fokus der Entwicklung von Solvency II standen vorrangig Einzelunternehmen. Gruppenaspekte hingegen, die in gleicher Weise und parallel zur Einführung auf Solo-Ebene betroffen sind, fanden weit weniger Beachtung. Neben den unterschätzten Governance-Anforderungen (u. a. über die MaRisk hinausgehende Anforderungen an die unternehmenseigene Risiko- und Solvabilitätsbeurteilung, ORSA) als Teil der Säule 2 und neben den ausufernden Säule-3-Berichtspflichten gegenüber Aufsichern und Öffentlichkeit sind die Gruppenanforderungen, speziell die Gruppensolvabilitätsberechnungen, ein Feld, das in Theorie und Praxis eher (zu) wenig beachtet wurde.

Damit sind die Themenfelder dieses Buches bereits benannt. Einer Einführung entsprechend werden die Grundlagen zu den Säulen 1, 2 und 3 sowie zur Gruppenaufsicht behandelt. Vorangestellt ist diesen Inhalten eine Einführung in die Ziele und in den (europäischen) Rechtsrahmen von Solvency II.

Es wird weniger auf die konkreten Detailregelungen eingegangen, da sich diese (noch) in der rechtlichen und praktischen Ausgestaltung befinden. Wie in der prinzipienbasierten Solvency II-Rahmenrichtlinie (SII RRL) wird in den jeweiligen Themenfeldern der Schwerpunkt auf die wesentlichen Konzepte und die damit verfolgten Ziele gelegt. Die Hoffnung ist, dass der hier berücksichtigte Diskussionsstand (inkl. der Omnibus II-Richtlinie und den LTGA-Erkenntnissen, den Übergangleitlinien für die Vorbereitungsphase, der delegierten Verordnung sowie dem VAG-Regierungsentwurf vom 03.09.2014) eine gute Basis ist und größere Änderungen durch den laufenden Rechtsetzungsprozess (Ebene 2 durch die Europäische Kommission, EIOPA-Leitlinien und die nationale VAG-Umsetzung) nicht (mehr) zu erwarten sind.

Die Entscheidung, dieses Buch zu diesem Zeitpunkt herauszugeben, entstammt auch der Erkenntnis, dass es keinen „optimalen“ Zeitpunkt gibt und auch nicht geben wird, an dem das Solvency II-Projekt als abgeschlossen betrachtet werden könnte.

Mit der delegierten Verordnung liegen konkretere Regelungen vor, die allerdings noch nicht rechtsgültig sind. Dazu passende technische Standards und Leitlinien liegen noch nicht vor. Um Inkonsistenzen zu vermeiden, wird in diesem Buch auf die in der Vorbereitungsphase auf Solvency II geltenden Regelungen Bezug genommen. Es ist zu erwar-

ten, dass die endgültigen Regelungen sich nicht essentiell von diesem Set an Regeln unterscheiden werden.

Große Hoffnungen auf einen zukünftigen dauerhaft festen Stand des Solvency II-Regelwerks sollte man sich nicht machen: Sobald die Einführung erfolgt ist, sind auch schon die ersten Überprüfungsverfahren (u. a. bis Dezember 2018, vgl. Erwägungsgrund 150 der delegierten Verordnung) zu erwarten und damit mit hoher Wahrscheinlichkeit die ersten Änderungen. Beispielsweise wird EIOPA die Möglichkeit haben, bereits nach einem Übergangszeitraum von zwei Jahren Aktualisierungsvorschläge für bestimmte delegierte Rechtsakte der Europäischen Kommission vorzulegen. Änderungen könnten sich auch aus der Überprüfung der drei europäischen Aufsichtsbehörden EIOPA, EBA und ESMA (zusammen ESAs) sowie des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB) ergeben. Zudem sind die Diskussionen zur Kapitalunterlegung von langfristigen Investitionen (in Infrastrukturprojekte) nicht abgeschlossen.

Ein wichtiges Kennzeichen des neuen Aufsichtssystems wird sein, dass es viel häufiger Änderungen unterliegen wird als das bisherige Solvency I-Aufsichtssystem. Druck erzeugen auch insbesondere weltweite Überlegungen zur Beaufsichtigung von Versicherungsunternehmen, die durch die weltweite Vereinigung der Versicherungsaufsichter, IAIS (International Association of Insurance Supervisors), vorangetrieben werden. Zu nennen sind insbesondere die Überlegungen zu globalen Standards für international aktive Gruppen (sog. ComFrame) und ein weltweiter Kapitalstandard (sog. „basic capital requirement“, BCR). Damit nähert sich die Solvency II-Welt einer IFRS-Welt an, die auch international und dynamisch ist.

Auch wenn es sich bei Solvency II um Versicherungsaufsichtsrecht als Teil des öffentlichen Wirtschaftsrechts handelt, ersetzt dieses Buch keinen juristischen Kommentar. Aus der Schwerpunktsetzung auf Grundlagen ergibt sich, dass dieses Buch sowohl für Praktiker in den Unternehmen als auch für Studierende in Versicherungsschwerpunkten und -studiengängen sehr gut geeignet ist. Auch Versicherungsaufsichtern und anderen Interessierten, die direkt oder indirekt von Solvency II betroffen sind, sei dieses Buch empfohlen. Unterstützend kann diese Einführung im Hinblick auf die Erfüllung der fachlichen Eignung von Personen, die den „fit & proper“-Kriterien auf Solo- oder Gruppenebene unterliegen (Art. 42 bzw. Art. 246 (1) SII RRL), eingesetzt werden. Dieses Buch bietet solide Grundkenntnisse, insbesondere zum regulatorischen Rahmen und zu den regulatorischen Anforderungen. Ebenso gilt es, Solvency II bereits bei der Ausbildung zukünftiger Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in Versicherungsunternehmen zu berücksichtigen. Solvency II – Eine Einführung soll einen Beitrag dazu leisten, den Lesern einen Überblick über die Grundlagen von Solvency II in der Breite und einer angemessenen Tiefe zu verschaffen. Für weitere Vertiefungen sei auf die mittlerweile vorhandene Spezialliteratur bzw. aktuelle Veröffentlichungen in den einschlägigen Fachzeitschriften verwiesen.

Frau Anke Brueske von der Deutschen Versicherungsakademie (DVA) sind wir zu größtem Dank verpflichtet. Sie hat dieses Buchprojekt mit großer Umsicht und großem Engagement von Anbeginn begleitet. Ohne sie gäbe es dieses Buch nicht.

Vor allem dürfen wir den Autoren der einzelnen Abschnitte für ihre hervorragende Arbeit danken. Dies ist besonders deswegen hervorzuheben, da das Buch unter großem Zeitdruck innerhalb nur weniger Monate entstanden ist.

Des Weiteren danken wir herzlich dem Verlag Versicherungswirtschaft, dass er sich bereitklärt hat, dieses Buch zu verlegen, sowie für die vielfältigen Hilfestellungen, die zum Gelingen des Werks nötig waren.

Nicht unerwähnt bleiben sollen die studentischen Hilfskräfte der Hochschule Coburg, Frau Verena Bartels, Frau Christina Utz und Frau Katrin Rebhan, die zur Fertigstellung dieses Buches beigetragen haben.

Sicherlich wird sich auch in dieses Buch der Fehlerteufel eingeschlichen haben. Insofern können Anmerkungen und Korrekturhinweise gerne gesendet werden an:

mirko.kraft@hs-coburg.de sowie gruendl@finance.uni-frankfurt.de.

Aktualisierungen finden Sie online unter: vww.de → Service → Ergänzungen/Aktualisierungen

Frankfurt am Main / Coburg, 21. Oktober 2014

Prof. Dr. Helmut Gründl

Prof. Dr. Mirko Kraft

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort zur 3. Auflage	V
Vorwort zur 3. Auflage	VII
Vorwort zur 2. Auflage	IX
Vorwort zur 1. Auflage	XV
1 Einführung und Überblick	1
2 Ziele von Solvency II	5
3 Rechtsrahmen	9
3.1 Einordnung in die Rechtssystematik	9
3.1.1 Single rule book	9
3.1.2 Verhältnis zu deutschem Recht	10
3.1.3 Drei-Säulen-Struktur	11
3.1.4 Prinzipienbasierter Ansatz	13
3.2 Solvency II-Richtlinie (Ebene 1)	13
3.2.1 Regelungsbereiche	13
3.2.2 Änderungen durch die Omnibus II-Richtlinie	18
3.3 Delegierte Rechtsakte und technische Regulierungsstandards (Ebene 2) ..	19
3.3.1 Charakter der delegierten Rechtsakte und der technischen Regulierungsstandards	20
3.3.2 Regelungsbereiche der delegierten Rechtsakte und technischen Regulierungsstandards	27
3.4 Technische Durchführungsstandards und EIOPA-Leitlinien (Ebene 3)	29
3.4.1 Charakter der technischen Durchführungsstandards und EIOPA-Leitlinien	29
3.4.2 Regelungsbereiche der technischen Durchführungsstandards und EIOPA-Leitlinien	33
3.5 Nationale Umsetzung (Ebene 4)	34
3.5.1 Charakter der nationalen Umsetzung	34
3.5.2 Struktur des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG)	36
3.6 Zusammenfassung	37

4 Säule 1: Quantitative Anforderungen	41
4.1 Solvabilitätsrechnung als Ausgangspunkt	41
4.1.1 Wesen einer ökonomischen Bilanz	41
4.1.2 Bilanzstruktur unter Solvency II	43
4.1.3 Qualitätsklassen („Tiers“) der Eigenmittel	46
4.1.4 Asset-Liability-Management (ALM)	49
4.2 Aufsichtsrechtliche Kapitalanforderungen	50
4.2.1 Risiken eines Versicherungsunternehmens	51
4.2.2 Wesen des SCR und Bezug zum Value-at-Risk-Ansatz	52
4.2.3 Wesen des MCR	54
4.2.4 SCR-Ermittlung über Standardformel und internes Modell	55
4.3 Standardformel	55
4.3.1 Standardformel: Versicherungstechnische Risiken	57
4.3.2 Standardformel: Kapitalmarktrisiken	60
4.3.3 Die erwartete Änderung der Delegierten Verordnung (SCR-Review)	76
4.3.4 Diversifikationseffekte	78
4.3.5 Alternativen zum Standardansatz	82
4.4 Interne Modelle	86
4.4.1 Motive für die Entwicklung eines vollen oder partiellen internen Modells	86
4.4.2 Aufsichtsrechtliche Anforderungen an ein internes (Partial-)Modell	88
4.5 Zusammenfassung	91
5 Säule 2: Qualitative Anforderungen	95
5.1 Allgemeine Einordnung der qualitativen Anforderungen	95
5.2 Governance-System	96
5.2.1 Eignungsanforderungen („fit & proper“)	97
5.2.2 Risikomanagementsystem und Risikomanagementprozess	98
5.2.3 Internes Kontrollsystem	100
5.2.4 Schlüsselfunktionen	102
5.2.5 Outsourcing	104
5.2.6 Notfallplanung	106
5.2.7 Dokumentationsanforderungen	106

5.3	Unternehmenseigene Risiko- und Solvabilitätsbeurteilung („own risk and solvency assessment“, ORSA)	107
5.3.1	Einordnung in das Risikomanagementsystem	107
5.3.2	Beurteilung der kontinuierlichen Einhaltung der Solvenzkapitalanforderungen	114
5.3.3	Signifikanz der Abweichungen vom Risikoprofil	115
5.4	Zusammenfassung	121
6	Säule 3: Transparenz und Berichtspflichten	125
6.1	Überblick über die Berichtspflichten	125
6.2	Ziele der Solvency II-Berichtspflichten	127
6.3	Berichterstattung gegenüber Öffentlichkeit und Aufsicht	127
6.3.1	Überblick über die Solvency II-Berichtsinhalte	127
6.3.2	Berichterstattung gegenüber der Öffentlichkeit	130
6.3.3	Berichterstattung gegenüber der Aufsicht	132
6.4	Erleichterungen bei den Berichtspflichten	134
6.4.1	Erleichterungen bei den Berichtspflichten gegenüber der Aufsicht	134
6.4.2	Erleichterungen bei Berichtspflichten gegenüber der Öffentlichkeit	136
6.4.3	Übergangswise Erleichterungen bei Berichtsfristen	137
6.4.4	Proportionalitätsprinzip bei Berichtspflichten	137
6.4.5	Erste Erfahrungen in der Anwendung der Berichtspflichten	138
6.5	Zusammenfassung	138
7	Gruppenaufsicht	141
7.1	Einführung und Vergleich Versicherungsgruppenrichtlinie / Solvency II	141
7.2	Gruppen-Definition und Ebenen der Beaufsichtigung	147
7.2.1	Gruppen-Definition	147
7.2.2	Gruppenbeaufsichtigung	153
7.2.3	Ebenen der Beaufsichtigung	161
7.3	Gruppensolvenzberechnungen	167
7.3.1	Methodenüberblick	168
7.3.2	Gruppensolvenzberechnungen nach der Konsolidierungsmethode	173
7.3.3	Gruppensolvenzberechnungen nach der Abzugs- und Aggregationsmethode	176
7.3.4	Berechnung der Gruppen-Eigenmittel	176

7.4	Rollen von Solo-, Gruppenaufseher und EIOPA bei der Gruppenaufsicht . .	178
7.4.1	Rolle des Gruppenaufsehers bei der Gruppenaufsicht	178
7.4.2	Rolle der Solo-Aufseher bei der Gruppenaufsicht.	180
7.4.3	Rolle EIOPAs bei der Gruppenaufsicht	180
7.4.4	Zusammenspiel der Aufseher bei der Aufsichtsleiter auf Gruppenebene	183
7.5	Interner Modell-Genehmigungsprozess	187
7.5.1	Interner Modell-Genehmigungsprozess bei Solo-Unternehmen	187
7.5.2	Interner Modell-Genehmigungsprozess bei Gruppen	188
7.6	Säule 2 und 3 auf Gruppenebene	190
7.6.1	Säule 2-Anforderungen auf Gruppenebene	191
7.6.2	Säule 3-Anforderungen auf Gruppenebene	197
7.7	Zusammenfassung	198
8	Zusammenfassung und Ausblick	201
	Lösungen zu den Fragen	207
	Glossar	251
	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	269
	Abkürzungsverzeichnis	275
	Literaturverzeichnis	281
	Stichwortverzeichnis	297
	Die Autorinnen und Autoren	305

1 Einführung und Überblick

Solvency II, dessen neue Regeln seit dem 01.01.2016 gelten, stellt eine der wesentlichen Veränderungen in der europäischen Versicherungswirtschaft dar. Europas Versicherungsmarkt verzeichnet jährlich mehr als 1,2 Billionen € Prämieinnahmen und einen Kapitalanlagebestand von 10 Billionen € (Insurance Europe (2018a)). Das neue Aufsichtssystem hat daher über die EU hinaus Signalwirkung für die weltweite Regulierung von Versicherungsunternehmen.

Ausgehend von einer eher regelorientierten Aufsicht wurde das europäisch harmonisierte Aufsichtssystem Solvency II eingeführt. Es beinhaltet in seiner Grundsystematik zunächst Prinzipien, deren Ausgestaltung individuell unter Berücksichtigung des Umfangs, der Komplexität, des Geschäftsmodells und der eingegangenen Risiken des Versicherungsunternehmens vom Unternehmen selbst und von der Aufsicht vorgenommen werden muss (sog. Proportionalitätsprinzip). Um dieser Herausforderung gerecht zu werden, ist nach wie vor eine Auseinandersetzung mit dem neuen Aufsichtsregime auf verschiedenen Ebenen, Hierarchiestufen und in vielen Bereichen in Versicherungsunternehmen erforderlich.

Dieses Buch ist so aufgebaut, dass zunächst in der Breite ein Überblick über die Regelungsbereiche und Rechtsgrundlagen verschafft wird und sodann entsprechend der Drei-Säulen-Struktur von Solvency II jeweils die Säulen vertieft werden. Dies umfasst die Säule 1 mit den quantitativen Solvenzkapitalanforderungen und den Anforderungen an die Eigenmittelausstattung, die Säule 2 mit dem Governance-System und die Säule 3 mit den Berichtsanforderungen. Am Ende wird auf die Gruppenaufsicht eingegangen, bevor eine Zusammenfassung mit einem Ausblick das Buch abschließt.

In der Solvency II-Richtlinie (Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. 11. 2009 betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität II)) wird jeweils von „Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen“ gesprochen. Die Solvency II-Beaufsichtigung der Rückversicherungstätigkeit sollte zwar den besonderen Merkmalen des Rückversicherungsgeschäfts Rechnung tragen, insbesondere ihrem globalen Charakter und der Tatsache, dass die Versicherungsnehmer selbst Versicherungs- oder Rückversicherungsunternehmen sind (Erwägungsgrund 22 der Solvency II-Richtlinie). Diese Vorgabe äußert sich allerdings mit wenigen Ausnahmen nicht in unterschiedlichen Vorgaben für Erst- bzw. Rückversicherungsunternehmen in der Solvency II-Richtlinie.

Da sich die in diesem Buch dargestellten Anforderungen für Erst- und für Rückversicherungsunternehmen i. d. R. auch nicht unterscheiden¹, bezeichnet „Versicherungsunternehmen“ zugleich Erst- und Rückversicherungsunternehmen. Damit wird auch dem Sprachgebrauch des VAG Rechnung getragen, der Versicherungsunternehmen als Erst- oder Rückversicherungsunternehmen definiert (§ 7 Nr. 33 VAG).

Die Definition von Versicherungsunternehmen nach dem VAG (§ 7 Nr. 33 VAG) umfasst allerdings mehr Versicherungsunternehmen als die Definition nach der Solvency II-Richt-

1 Zur Entwicklung der Rückversicherungsaufsicht in Deutschland und Europa vgl. Schneider (2005), S. 403f.

linie (Art. 13 Nr. 1 bzw. Nr. 3 SII RRL). Wenn in diesem Buch von Versicherungsunternehmen gesprochen wird, sind i. d. R. die Versicherungsunternehmen gemeint, die den neuen Solvency II-Vorgaben unterliegen (Solvency II-Versicherungsunternehmen). Im VAG sind aber beispielsweise auch „kleine Versicherungsunternehmen“ definiert, die im Wesentlichen (noch) nicht oder nur sehr eingeschränkt den Solvency II-Vorgaben unterliegen (Solvency I-Unternehmen).

Die Solvency II-Richtlinie wie das VAG unterscheiden bei den Solvency II-Regeln konzeptionell nicht zwischen Versicherungsunternehmen verschiedener Rechtsformen, sodass mit Versicherungsunternehmen sowohl Versicherungsaktiengesellschaften, Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit (VVGs) als auch öffentlich-rechtliche Versicherer (Anstalt/Körperschaft öffentlichen Rechts) gemeint sind. In anderen Mitgliedstaaten können Versicherungsunternehmen auch andere Rechtsformen haben (z. B. die Rechtsform einer Genossenschaft).

Im weiteren Text werden Artikel aus der Solvency II-Richtlinie (Ebene 1/„Level 1“) mit „SII RRL“ gekennzeichnet. Um deutlich zu machen, dass es sich um die Solvency II-Richtlinie vor den Änderungen durch die Omnibus II-Richtlinie handelt, dient der Zusatz „a. F.“ bzw. „n. F.“ für die Solvency II-Richtlinie mit den Änderungen durch die Omnibus II-Richtlinie. Eine nicht-offizielle, konsolidierte Fassung liegt vor (Solvency II-Richtlinie (2015)). Man beachte, dass eine Berichtigung der Solvency II-Richtlinie vorgenommen wurde (Solvency II-Richtlinien-Berichtigung (2014)).

Artikel der Delegierten Verordnung zur Solvency II-Richtlinie (Delegierte Verordnung (2015)) werden mit dem Zusatz „SII DV“ versehen. Mit „SII DV n. F.“ werden Artikel in dieser Delegierten Verordnung gekennzeichnet, die durch die Delegierte Verordnung zur Änderung der Delegierten Verordnung (2016) geändert wurden.

Das „neue“ deutsche Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG), mit dem die Solvency II-Richtlinie umgesetzt wurde, wird als „VAG“ angegeben. Das „alte“ VAG, dessen Vorschriften bis zum 31. 12. 2015 galten, wird im Folgenden durch „VAG 2015“ kenntlich gemacht. Auch im neuen VAG hat es seit 2016 Veränderungen gegeben; zugrunde gelegt wurde dieser Auflage die (konsolidierte) Fassung, die zuletzt zum 18. 12. 2018 geändert wurde (http://www.gesetze-im-internet.de/vag_2016/VAG.pdf [28. 02. 2019]).

Fragen zu Kapitel 1

1. Welches System hat ab dem 01.01.2016 die regelorientierte Aufsicht ersetzt?
2. Gibt es einen Unterschied in der Solvency II-Richtlinie zwischen Erst- und Rückversicherern?
3. Warum umfasst die Definition nach dem VAG (§ 7 Nr. 33 VAG) mehr Versicherungsunternehmen als die Definition nach der Solvency II-Richtlinie (Art. 13 Nr. 1 bzw. Nr. 3 i. V. m. Art. 4 SII RRL)?
4. Welche Rechtsformen von Versicherungsunternehmen unterscheidet Solvency II?

2 Ziele von Solvency II

Im Kern von Solvency I und Solvency II stand bzw. steht der Gedanke des Schutzes des Versicherungsnehmers (und der Begünstigten von Versicherungsleistungen). Der Schutz der Versicherungsnehmer wird in der Solvency II-Richtlinie und entsprechend im neuen deutschen VAG als Hauptziel der Beaufsichtigung genannt (Art. 27 SII RRL / § 294 (1) VAG). Um dieses vor weiteren Zielen der Beaufsichtigung vorrangige Ziel zu erreichen, verlangt die Solvency II-Richtlinie, dass die nationalen Versicherungsaufsichtsbehörden über die dazu notwendigen Mittel verfügen (Art. 27 SII RRL). Dies schließt mit ein, dass die Aufsichtsbehörden das rechtliche Mandat, das relevante Fachwissen und ausreichende Kapazitäten haben (Art. 27 SII RRL). Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, den besonderen Schutzbedarf der Versicherungsnehmer – unabhängig davon, ob es sich um Versicherungsnehmer in ihrem Mitgliedstaat selbst handelt – durch die Beaufsichtigung durch ihre nationalen Aufsichtsbehörden sicherzustellen.

Zwischen den Versicherungsnehmern auf der einen Seite und den Versicherungsunternehmen auf der anderen Seite besteht eine asymmetrische Verteilung von Informationen. Infolgedessen besteht ein besonderer Schutzbedarf auf der Seite der Versicherungsnehmer, da diese von der Insolvenz ihres Versicherungsunternehmens in erheblicher Weise betroffen sein können (Verlust der Altersvorsorge bzw. des Versicherungsschutzes sowie Verlust der Ansprüche aus Schäden). Diese Auswirkungen werden auch als externe Effekte bezeichnet, da nicht nur die Eigentümer des Versicherungsunternehmens durch die Insolvenz betroffen sind, sondern auch Dritte.

Der Schutzbedarf vor den Konsequenzen asymmetrischer Informationsverteilung kommt einerseits durch besondere Informations- und Aufklärungspflichten, Marktzugangsbeschränkungen (z. B. Sachkunderfordernis für Versicherungsvermittler) und andererseits durch ein entsprechendes Versicherungsaufsichtsregime zum Ausdruck.

Das bis 31. 12. 2015 existierende Aufsichtssystem wird als Solvency I bezeichnet. Ihm zugrunde lagen insbesondere die Richtlinien 2002/13/EG (Schadenversicherung) bzw. 2002/83/EG (Lebensversicherung), die in nationales Recht umgesetzt waren. Im bisherigen deutschen Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG 2015) vor Umsetzung der Solvency II-Richtlinie hieß es (§ 53c (1) VAG 2015):

„Versicherungsunternehmen sind verpflichtet, zur Sicherstellung der dauernden Erfüllbarkeit der Verträge stets über freie unbelastete Eigenmittel mindestens in Höhe der geforderten Solvabilitätsspanne zu verfügen, die sich nach dem gesamten Geschäftsumfang bemisst.“

Unter Solvabilität war demnach zu verstehen, dass ein Versicherungsunternehmen mit ausreichend Kapital ausgestattet sein muss, um die gegenüber den Versicherungsnehmern eingegangenen Verpflichtungen erfüllen zu können.²

2 Auch nach dem neuen VAG hat die Aufsichtsbehörde im Rahmen der Finanzaufsicht für die gesamte Geschäftstätigkeit auf die dauernde Erfüllbarkeit der Verpflichtungen aus den Versicherungen zu achten (§ 294 (4) VAG). Zu Zwecken des VAG überblicksartig siehe z. B. Böffel (2018).

Unter dem vormaligen deutschen Aufsichtssystem konnten Ausfälle von Versicherungsleistungen für die Versicherungsnehmer erfolgreich verhindert werden. Unabhängig davon war es der Wille der Europäischen Kommission, das Projekt Solvency II zu starten, da in mehreren Analysen bzw. Berichten die Empfehlung ausgesprochen wurde, die Fortentwicklung des Solvenzsystems vor einem europäischen Hintergrund zu betreiben.

Maßgeblich hierfür war die Feststellung, dass im vormaligen Aufsichtssystem z. B. entscheidende Risiken im Hinblick auf die Kapitalausstattung unberücksichtigt bleiben. Dies betraf insbesondere die Marktpreisrisiken, die Kreditrisiken (u. a. Ausfall von Rückversicherungsforderungen) und die operationellen Risiken, um einige Risikokategorien stellvertretend zu nennen. Diese wurden nicht explizit in den pauschalen Berechnungsformeln für die Solvency I-Kapitalanforderungen („Solvabilitätsspanne“) berücksichtigt.

Der Bedarf zur Anpassung der Versicherungsaufsicht kam insbesondere zum Ausdruck bei den Solvency II zugrunde liegenden Analysen der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG (sog. KPMG-Bericht, veröffentlicht im Mai 2002) und einer Gruppe von Aufsehern („Arbeitsgruppe der Konferenz der europäischen Versicherungsaufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union“) unter Leitung von Paul Sharma (sog. Sharma-Report, veröffentlicht im Dezember 2002). In deren Folge und auf Basis der in beiden Berichten formulierten Empfehlungen wurde die Systematik von Solvency II entwickelt.

Mit Solvency II soll erreicht werden, dass

- aktuellen Entwicklungen im Versicherungsgewerbe, beim Risikomanagement, bei den Finanzierungstechniken, der internationalen Rechnungslegung, den Aufsichtsstandards usw. Rechnung getragen wird,
- die Beaufsichtigung von Versicherungskonzernen gestrafft und die wirtschaftliche Realität des praktischen Funktionierens von Versicherungskonzernen berücksichtigt wird,
- die Befugnisse der für die Konzern-/Gruppenaufsicht zuständigen Stelle gestärkt werden und gleichzeitig sichergestellt wird, dass konzernweite Risiken nicht unbeachtet bleiben,
- eine engere Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden gewährleistet wird.

Darüber hinaus soll es Konzernen ermöglicht werden, konzernweite Modelle zu verwenden und die Vorteile einer konzernweiten Diversifizierung nutzen zu können (zu Gruppen-Diversifikationseffekten siehe 7.3). Eine weitere Zielsetzung von Solvency II besteht darin, die unterschiedlichen, national geprägten aufsichtsrechtlichen Anforderungen in den Mitgliedstaaten zu harmonisieren und somit ein einheitliches „level playing field“ für alle Marktteilnehmer zu schaffen und in einem sog. „single rule book“ zu kodifizieren.

Die in der Omnibus II-Richtlinie genannten Ziele (vgl. Erwägungsgrund 65 der Omnibus II-Richtlinie) bestätigen die Solvency II-Ziele und unterstreichen das Ziel der Finanzmarktstabilität (vgl. Abbildung 3).

Ziele der Omnibus II-Richtlinie
<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung der Funktionsweise des Binnenmarkts durch Gewährleistung eines hohen, wirksamen und kohärenten Maßes an Regulierung und Aufsicht
<ul style="list-style-type: none"> • Schutz der Versicherungsnehmer und Begünstigten und somit der Unternehmen und Verbraucher
<ul style="list-style-type: none"> • Sicherung der Integrität, Effizienz und geordneten Funktionsweise von Finanzmärkten
<ul style="list-style-type: none"> • Erhaltung der Stabilität des Finanzsystems
<ul style="list-style-type: none"> • Verstärkung der internationalen Koordinierung zwischen den Aufsichtsbehörden

Abb. 3: Ziele der Omnibus II-Richtlinie³

Im neuen VAG wird faktisch als zusätzliches Ziel der Beaufsichtigung eine sog. Missstandsaufsicht definiert: Missstände bei Erstversicherungsunternehmen sind durch geeignete und erforderliche Maßnahmen zu vermeiden oder zu beseitigen (§ 298 (1) VAG). Als Missstand wird jedes Verhalten eines Versicherungsunternehmens angesehen, das den – nach dem Schutz der Versicherungsnehmer (§ 294 (1) VAG) – nachrangigen Aufsichtszielen widerspricht (§ 298 (1) i. V. m. § 294 (2) VAG). Missstände sind laut dem deutschen VAG allerdings auch Schwächen oder Mängel, die die Aufsichtsbehörde im aufsichtlichen Prüfungsverfahren festgestellt hat (§ 298 (1) VAG).

Abgestellt werden soll wohl insbesondere auf die ausreichende Wahrung der Belange der Versicherten als zusätzliches Aufsichtsziel (nur!) für Erstversicherungsunternehmen (§ 294 (2) VAG). Damit ist das Verhältnis dieses „deutschen“ Nebenziels der Beaufsichtigung zum „europäischen“ Hauptziel der Beaufsichtigung, nämlich dem Schutz der Versicherungsnehmer, jedoch nicht geklärt. Falls damit die Wahrung der Interessen der Gesamtheit der Versicherungsnehmer oder eines Versichertenkollektivs („kollektiver Verbraucherschutz“) gemeint wäre, widerspräche dies dem EU-Recht: Die Solvency II-Richtlinie gibt als Ziel vor, für jeden Versicherungsnehmer individuell ein Mindestschutzniveau zu gewährleisten, das nicht durch ein kollektives Schutzniveau (national) unterschritten werden darf. Sofern die Wahrung der Belange der Versicherungsnehmer auf Erstversicherungskunden im Sinne von Verbrauchern (als natürlichen Personen) abzielte, wäre dies eine unzulässige Diskriminierung. Europarechtskonform (siehe 3.1.2) ist nur der Schutz aller Versicherungsnehmer, unabhängig davon ob Verbraucher, Unternehmen oder Erstversicherungsunternehmen (als Versicherungsnehmer eines Rückversicherungsunternehmens).

Letztlich ist das primäre Ziel von Solvency II eine Stärkung des Schutzes der Versicherungsnehmer. Der Fortbestand von einem Versicherungsunternehmen (Insolvenzvermeidung) oder mehreren Versicherungsunternehmen (Finanzstabilität) ist daher nur sekundäres Ziel, insbesondere im Hinblick auf die Verringerung der Folgen einer Insolvenz.

3 Die Formulierungen entsprechen dem Erwägungsgrund 65 der Omnibus II-Richtlinie.

Fragen zu Kapitel 2

1. Welches ist das Kernziel von Solvency II und welche Anforderungen stellt die Solvency II-Richtlinie, um dieses Ziel erreichen zu können?
2. Was ist der Grund für den Schutz des Versicherungsnehmers und wodurch kommt dieser zum Ausdruck?
3. Wie lautet die Definition von Solvabilität durch Solvency I?
4. Welche Feststellung war für die Fortentwicklung des Solvenzsystems entscheidend?
5. Was soll durch Solvency II erreicht werden?
6. Im neuen VAG wird faktisch als zusätzliches Ziel der Beaufsichtigung eine sog. Missstandsaufsicht definiert. Was versteht man unter einem „Missstand“?

3 Rechtsrahmen

3.1 Einordnung in die Rechtssystematik

Das Projekt Solvency II war ein Vorhaben zur Schaffung von europäischem Sekundärrecht. Es basiert auf der europarechtlichen Zuständigkeit der Europäischen Union (EU) für den Binnenmarkt („single market“).

Maßgeblich im Kontext von Solvency II sind als Rechtsakte die Richtlinie und die Verordnung. Die Verordnung gilt nach Art. 288 (2) AEUV unmittelbar. Unmittelbare Geltung bedeutet dabei, dass es keines Umsetzungsaktes in den Mitgliedstaaten durch die Legislative bedarf. Die Richtlinie ist gemäß Art. 288 (3) AEUV hinsichtlich des vorgegebenen Ziels verbindlich. Sie bedarf einer nationalen Umsetzung. Die Mitgliedstaaten haben aber hinsichtlich der Art und Weise bzw. in der Wahl der Mittel zur Umsetzung der Ziele der Richtlinie entsprechende Freiheiten. Insoweit können Mitgliedstaaten auch über die vorgegebenen Regelungen der Richtlinie hinaus national strengere Regelungen schaffen.

3.1.1 Single rule book

Solvency II stellt darauf ab, einen europaweit einheitlichen Rechtsrahmen für die Versicherungsunternehmen und -gruppen zu schaffen. Dadurch soll eine einheitliche Anwendung des Aufsichtsrechts gewährleistet werden. Das in diesem Zusammenhang zu erstellende Regelwerk, welches die Einheitlichkeit und Harmonisierung der Aufsichtsregeln abbildet, wird vielfach auch als „single rule book“ bezeichnet, ein einheitliches Regelbuch für alle Marktteilnehmer. Dies ist jedoch insoweit nicht wörtlich aufzufassen, als dass es sich um ein „Regelbuch“ handelt, sondern vielmehr umfasst das „single rule book“ aufsichtsrechtliche Vorgaben, die weiterhin in europäischen Richtlinien, Verordnungen, EIOPA-Leitlinien („guidelines“) und auch nationalen Vorgaben kodifiziert sind.

Der Rechtsanwender wird demnach auch zukünftig Normen beachten müssen, die auf verschiedenen Rechtsetzungsebenen verankert sind. Ein Nebeneinander der Normen auf europäischer und nationaler Ebene wird dabei eher die Regel als die Ausnahme sein. Das „single rule book“ sorgt insoweit vielmehr für innere Ordnung und (weitestgehende) konsistente Umsetzung der rechtlichen Vorgaben in Europa.

Ein entscheidender Schritt zur Verbesserung der Rechtsetzung in Europa und zur Ermöglichung des „single rule book“ ist der Abschluss und das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon. Dieser Vertrag ist ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen den (damals) 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der am 01.12.2009 in Kraft trat. Mit dieser Vereinbarung wurden der Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag) und der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) reformiert. Im Besonderen wurden hierbei die, auch für das Projekt Solvency II relevanten, Rechtsetzungsprozesse und die hierfür notwendigen Kompetenzen, insbesondere das Komitologieverfahren, neu geregelt.

Mit der Reform des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag), der nunmehr den Namen „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)“ erhielt, wurden mit Art. 290 und Art. 291 AEUV zwei neue Rechtsgrundlagen geschaffen, welche die Bereiche regulieren, die vormals unter Komitologie bekannt waren. Komitologie bezeichnet in diesem Kontext ein Verfahren, das es der Legislative ermöglicht, sich im politischen Entscheidungsprozess auf wesentliche Rahmenbedingungen zu konzentrieren und anschließend den Fachleuten die technische Ausgestaltung zu überlassen. Diese Form der Rechtsetzung hat den Vorteil, dass Rechtsetzungsverfahren schneller und flexibler ablaufen können. Andererseits beanstanden Kritiker dieses Verfahrens ein mögliches Demokratiedefizit, da die technische Ausgestaltung von Gesetzen nicht immer nur unwesentliche Komponenten enthält. Eine im Komitologieverfahren vorgenommene Ausgestaltung würde weitestgehend ohne parlamentarische Kontrolle ablaufen. Aus diesem Grund wurde durch den Vertrag von Lissabon die parlamentarische Kontrolle gestärkt. Die Anwendung dieses neuen Komitologieverfahrens wird in 3.3 und 3.4 bei der Ausgestaltung von Solvency II skizziert.

3.1.2 Verhältnis zu deutschem Recht

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben durch den Abschluss und die Reform der Gründungsverträge ihre Gesetzgebungshoheit beschränkt und eine eigenständige Rechtsordnung geschaffen. Diese ist für die Mitgliedstaaten und die Rechtssubjekte in den Mitgliedstaaten verbindlich und auch von den Gerichten anzuwenden. Eine einheitliche und hierarchisch über dem nationalen Recht stehende Anwendung des Unionsrechts ist schon deshalb notwendig, weil mittels nationalen Rechts das EU-Recht nicht ausgehöhlt werden kann. Hierdurch entsteht eine Gesetzespyramide mit dem an der Spitze stehenden Unionsrecht.

Dieses Verhältnis von Unionsrecht zu nationalem Recht gilt auch für Solvency II. Auf oberster Ebene wurde eine Richtlinie geschaffen, die einer nationalen Umsetzung bedurfte (Umsetzungsfrist war der 31.03.2015). Auf den darunter liegenden Ausgestaltungsebenen sind europäische Verordnungen erlassen worden, die unmittelbar Rechtskraft für die Rechtssubjekte in den EU-Mitgliedstaaten erlangen.

Als maßgebliches Verfahren zur Ausgestaltung von Solvency II war das Lamfalussy-Verfahren vorgesehen. Das Lamfalussy-Verfahren war als Verfahren zur Beschleunigung des EU-Gesetzgebungsprozesses konzipiert. Ziel war es, den komplexen und langwierigen regulären EU-Gesetzgebungsprozess durch einen Vier-Stufen-Plan zu vereinfachen und zu beschleunigen. Nach diesem Verfahren sollen das Europäische Parlament und der Rat in dem ihnen übertragenen Bereich im Wege des Mitentscheidungsverfahrens nur noch Rahmenrichtlinien beschließen. Die technischen Details werden dann im sog. Komitologieverfahren („Ausschussverfahren“) bestimmt. Auch das neue Rechtsetzungsverfahren kann angelehnt an das Lamfalussy-Verfahren im Wesentlichen durch die nachfolgenden vier Ebenen („levels“) skizziert werden.