



Überprüfung der europäischen Versicherungsregulierung Solvency II

- Die europäische Versicherungsregulierung Solvency II steht fünf Jahre nach ihrer Einführung auf dem Prüfstand. Die Europäische Kommission hat dazu im September 2021 Richtlinienvorschläge vorgelegt, die aktuell verhandelt werden.
- Die Europäische Kommission sieht Änderungsbedarf insbesondere beim Umgang mit Risiken aus dem Niedrigzinsumfeld und dem Klimawandel, bei der Verhältnismäßigkeit der Regulierung, bei der Bewältigung von Systemrisiken und bei der Regulierung der Sanierung und Abwicklung von Versicherern.
- Die Vorschläge der Europäischen Kommission sind aus Sicht des BMF eine geeignete Grundlage für die politischen Verhandlungen. Das BMF setzt sich für eine Überprüfung mit Augenmaß ein. Im Mittelpunkt stehen dabei ausgewogene Auswirkungen auf die Solvenzposition der Versicherer, eine verhältnismäßigere Regulierung insbesondere für kleine Versicherer, versicherungsspezifische makroprudenzielle Instrumente, eine risikoadäquate Behandlung nachhaltiger Investitionen sowie eine verhältnismäßige Regulierung von Sanierung und Abwicklung.
- Die nun diskutierten Änderungen an der Versicherungsregulierung dürften nicht vor dem Jahr 2024 wirksam werden.

Einleitung

Bedeutung der Versicherungswirtschaft

Versicherungen haben eine große soziale und wirtschaftliche Bedeutung; vor allem spielen sie eine wichtige Rolle auf den Finanzmärkten. Zudem sind Europa und insbesondere Deutschland bedeutende Versicherungsstandorte.

- Sozialpolitische Sicht: Versicherer bieten Individuen Absicherung gegen elementare Risiken in der Lebens-, Kranken-, Schaden- und Unfallversicherung. In Deutschland spielen Lebensversicherer zudem eine herausragende Rolle in der kapitalgedeckten Altersvorsorge.
- Realwirtschaftliche Sicht: Versicherer decken unternehmerische Risiken ab und machen damit bestimmte Geschäfte erst möglich (z. B. Exportgeschäfte).
- Finanzmarktsicht: Versicherer gehören mit einem Anlagevolumen von rund 10 Bio. Euro in Europa zu den größten institutionellen Investoren und sind damit insbesondere für die langfristige Wachstumsfinanzierung relevant. Mit zu weiten Teilen langfristig orientierten Geschäftsmodellen können Versicherer zudem eine stabilisierende Rolle im Finanzsystem spielen.
- Standortsicht: Europa und insbesondere Deutschland sind bedeutende Versicherungsstandorte mit sowohl global aufgestellten

Erst- und Rückversicherern als auch mittleren und kleineren Anbietern. Die Versicherungswirtschaft ist damit ein relevanter Wirtschaftszweig.

■ Grundlagen von Solvency II

Die Versicherungswirtschaft wird durch die europäische Richtlinie Solvency II reguliert. Mit Solvency II, die seit dem Jahr 2016 angewendet wird, ist die Versicherungsregulierung grundlegend reformiert und erstmals ein ein Regelwerk zur **Mindest- und Maximalharmonisierung** geschaffen worden. Das Hauptziel der Regulierung ist der Schutz der Versicherungsnehmerinnen und Versicherungsnehmer. Solvency II besteht aus drei Säulen:

- Säule 1: Quantitative Anforderungen zur Sicherstellung der Solvenz der Versicherer (risikoorientierte Kapitalanforderungen, Bestimmung der Eigenmittel zur Bedeckung der Anforderungen auf Grundlage einer marktkonsistenten Solvenzbilanz).
- Säule 2: Qualitative Anforderungen an das Risikomanagement und die Unternehmensführung der Versicherer sowie Vorgaben für den aufsichtlichen Überprüfungsprozess.
- Säule 3: Transparenzvorschriften zur Berichterstattung der Versicherer an die Aufsichtsbehörden und gegenüber der Öffentlichkeit.

Mindest- und Maximalharmonisierung

Im Fall einer Mindestharmonisierung legt eine Richtlinie Mindeststandards fest, oft in Anbetracht der Tatsache, dass die Rechtssysteme in einigen EU-Ländern bereits höhere Standards gesetzt haben. In diesem Fall haben die EU-Länder das Recht, höhere Standards festzulegen, als sie in der Richtlinie vorgegeben werden.

Im Fall einer Maximalharmonisierung dürfen die EU-Länder keine strengeren Vorschriften als die in der Richtlinie festgelegten einführen.

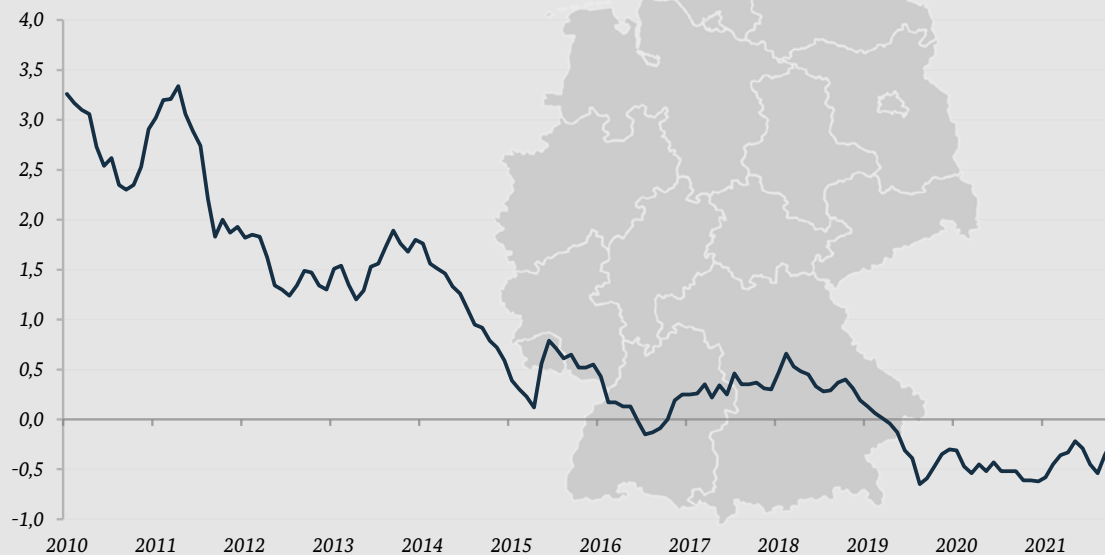
■ Überprüfung von Solvency II

Die Versicherungsregulierung wird derzeit im Rahmen des sogenannten Solvency-II-Reviews überprüft. Dafür gibt es hauptsächlich drei Gründe. Erstens hat der Gesetzgeber eine Überprüfung von Bestandteilen der Regulierung vorgesehen, die bei der Entwicklung von Solvency II kontrovers waren. Das betrifft zum Beispiel die regulatorische Behandlung von Versicherungsprodukten mit langfristigen Garantien, wie sie auch die deutschen Lebensversicherer anbieten. Zweitens ist es sinnvoll, fünf Jahre, nachdem Solvency II die Regulierung in vielen Bereichen grundlegend geändert hat, zu überprüfen, ob sie wie ursprünglich beabsichtigt funktioniert. Drittens hat sich die Welt in den vergangenen fünf Jahren geändert, was auch Auswirkungen auf die Versicherungswirtschaft hat. So haben sich seit der Entwicklung von Solvency II bestimmte Trends weiter verschärft. Versicherer sind nun mit sehr niedrigen Zinsen konfrontiert (siehe Abbildung 1, die den Rückgang der Zinsen während der vergangenen zehn Jahre illustriert). Zudem sind die Risiken negativer Folgen des Klimawandels inzwischen noch deutlicher hervorgetreten. Die Überprüfung dient auch dazu, die Regulierung an diese Entwicklungen anzupassen, soweit es erforderlich ist.

Umlaufrendite der börsennotierten Bundeswertpapiere mit Restlaufzeiten von 9 bis 10 Jahren

Abbildung 1

in Prozent



Quelle: Deutsche Bundesbank

Die Europäische Kommission hat im Jahr 2019 für die Überprüfung technische Empfehlungen von der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA) angefordert. EIOPA hat entsprechende Empfehlungen Ende 2020 abgegeben. Auf Grundlage der Empfehlungen hat die Europäische Kommission Richtlinienvorschläge entwickelt, die sie im September 2021 vorgelegt hat. Die Vorschläge der Europäischen Kommission werden nun im Ministerrat verhandelt.

Vorschläge der Europäischen Kommission

Konkret hat die Europäische Kommission zwei Richtlinienvorschläge gemacht: zum einen den Vorschlag für Änderungen an der Solvency-II-Richtlinie und zum anderen den Vorschlag einer neuen Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Versicherern.

Solvency-II-Richtlinie

Quantitative Anforderungen

Die Europäische Kommission schlägt bei den quantitativen Anforderungen Anpassungen an das anhaltende Niedrigzinsumfeld vor. Dazu sollen die derzeit niedrigen Marktzinsen stärker bei der Bewertung von Versicherungsverbindlichkeiten berücksichtigt werden, was den Rückstellungsbedarf erhöhen würde. Zudem sollen die Kapitalanforderungen für das Zinsänderungsrisiko angehoben werden. Denn die starken Zinsrückgänge der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass die aktuellen Kapitalanforderungen dieses Risiko unterschätzen. Außerdem berücksichtigen die derzeitigen Anforderungen nicht die Existenz negativer Zinsen. Die Europäische Kommission schlägt vor, dass diese Änderungen schrittweise über mehrere Jahre eingeführt werden, damit die Versicherer Zeit haben, sich anzupassen. Außerdem sollen andere quantitative Anforderungen gesenkt werden.



Insgesamt würde sich dadurch eine Entlastung für die europäische Versicherungswirtschaft ergeben. Nach Schätzung der Europäischen Kommission würden die Änderungen die Eigenmittel, die nicht zur Bedeckung der Kapitalanforderungen benötigt würden (freie Eigenmittel), kurz nach Umsetzung der überarbeiteten Richtlinie um 90 Mrd. Euro erhöhen. Diese zusätzlichen freien Eigenmittel würden danach bis zum Jahr 2032 durch die schrittweise Anpassung der Anforderungen an das Niedrigzinsumfeld zu großen Teilen wieder abgebaut. Die Europäische Kommission erwartet, dass durch die Anfangsentlastung die Versicherungswirtschaft verstärkt zur langfristigen und nachhaltigen Finanzierung der Wirtschaft beitragen kann.

Aus Sicht des BMF haben sich die Grundprinzipien von Solvency II bewährt. Insbesondere hat die Regulierung ihren ersten großen Stresstest, die Turbulenzen nach Ausbruch der Pandemie, gut bestanden, und die Versicherer haben sich als resilient erwiesen. Daher erscheint eine Überarbeitung mit Augenmaß angebracht.

Die aktuellen Herausforderungen wie Klimaschutz, Digitalisierung und demografischer Wandel können nur mithilfe der Finanzmärkte bewältigt werden. Versicherer spielen als langfristige und große Investoren und als Risikoträger dabei eine wichtige Rolle. Um die Fähigkeit der Versicherer, diese Rolle wahrzunehmen, nicht zu gefährden, sollten die Ergebnisse der Überarbeitung für die Solvenzposition der Versicherer sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene ausgewogen sein. Der Vorschlag der Europäischen Kommission trägt dieser Erwartung offenbar Rechnung. Nach vorliegenden Schätzungen würde sich auch für den deutschen Versicherungsmarkt eine Entlastung ergeben. Gleichzeitig sollte von zu großen Entlastungen mit Blick auf den Schutz der Versicherungsnehmerinnen und Versicherungsnehmer und die Finanzstabilität abgesehen werden. Es gilt daher, die richtige Balance zu finden.

Das BMF unterstützt grundsätzlich die Vorschläge der Europäischen Kommission zur besseren Einbeziehung der Risiken des Niedrigzinsumfelds in

Solvency II. Es ist zu begrüßen, dass die Vorschläge progressiv eingeführt werden sollen, damit ausreichend Zeit vorhanden ist, um sich auf die neuen Anforderungen einzustellen.

■ Verhältnismäßigkeit

Die Europäische Kommission macht auch Vorschläge, um die Verhältnismäßigkeit der Regulierung zu verbessern. Zum Beispiel sollen bestimmte regulatorische Erleichterungen Versicherern mit niedrigem Risikoprofil automatisch zur Verfügung stehen.

Die Vorschläge zur Verbesserung der Verhältnismäßigkeit sind erfreulich. Das BMF hat sich immer dafür eingesetzt, dass die Regeln von Solvency II angemessener ausgestaltet werden, was insbesondere für kleine Versicherer wichtig ist. Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Erleichterungen für Versicherer mit niedrigem Risikoprofil wären ein wichtiger Fortschritt. Natürlich sollte auch für alle anderen Versicherer der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit konsequent angewendet werden.

■ Klimawandel

Versicherer sollen nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission als Teil ihres Risikomanagements wesentliche Risiken im Zusammenhang mit dem Klimawandel ermitteln und dabei auch die Auswirkungen langfristiger Klimawandel-Szenarien auf ihre Geschäftstätigkeit bewerten. Der Vorschlag sieht zudem vor, dass EIOPA überprüft, ob die bestehenden Kapitalanforderungen für nachhaltige Investitionen angemessen sind.

Das BMF begrüßt die explizite Berücksichtigung von Klimarisiken in Solvency II. Die Prüfung der Kapitalanforderungen für nachhaltige Investitionen durch EIOPA sollte risikoorientiert und evidenzbasiert erfolgen. Sogenannte Green Supporting Factors, welche die Kapitalanforderungen für nachhaltige Investitionen ungeachtet ihres Risikos senken, hält das BMF für den falschen Weg.



■ Makroprudenzielle Instrumente

Der Vorschlag der Europäischen Kommission beinhaltet zudem die Einführung spezifischer makroprudenzieller Instrumente. Hiermit sollen potenzielle systemische Risiken im Versicherungssektor besser adressiert werden können. Die Vorschläge umfassen die Berücksichtigung makroprudenzieller Auswirkungen in bestimmten Teilen des Risikomanagements, das Aufstellen von Liquiditätsrisikoplänen und die Möglichkeit, dass Aufsichtsbehörden Maßnahmen zur Liquiditätsstärkung ergreifen können.

Das BMF ist grundsätzlich offen für die Einführung makroprudenzieller Instrumente. Diese können einen wichtigen Beitrag zur Wahrung der Finanzstabilität leisten. Solche Instrumente sollten dabei passgenau für den Versicherungssektor sein und bei ihrer Ausgestaltung sollte auch auf die Auswirkungen auf Versicherungsnehmerinnen und Versicherungsnehmer sowie die Unternehmen geachtet werden.

■ Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung

Der Richtlinienvorschlag zur Sanierung und Abwicklung enthält Regelungen zu Krisenprävention und Krisenmanagement für Versicherer. Damit sollen Versicherungsnehmerinnen und Versicherungsnehmer und die öffentliche Hand im Fall einer bevorstehenden oder eingetretenen Schieflage von Versicherern geschützt sowie negative Auswirkungen auf die Realwirtschaft und Finanzstabilität verhindert werden. Dem Vorschlag zufolge sollen von der Aufsichtsbehörde benannte Versicherer

einen Sanierungsplan mit bestimmten Mindestanforderungen erstellen, bei der Aufsichtsbehörde einreichen und regelmäßig aktualisieren. Für eine Teilmenge der betroffenen Versicherer soll die neu zu errichtende Abwicklungsbehörde außerdem einen Abwicklungsplan erstellen. Wenn die Abwicklungsbehörde feststellt, dass das Unternehmen abgewickelt werden muss, stehen ihr bestimmte Abwicklungsinstrumente und Eingriffsbefugnisse zur Verfügung.

Das BMF erachtet die europäische Mindestharmonisierung der Sanierung und Abwicklung von Versicherern grundsätzlich für sinnvoll. Den Besonderheiten des Versicherungssektors muss dabei Rechnung getragen werden. Vor allem sollte der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hinreichend berücksichtigt werden. Vor diesem Hintergrund sollte insbesondere der Anwendungsbereich für die Abwicklungsplanung risikobasiert bestimmt werden, um unnötige Belastungen zu vermeiden.

■ Ausblick

Die Richtlinienvorschläge der Europäischen Kommission zu Solvency II und zur Sanierung und Abwicklung von Versicherern sind eine geeignete Grundlage für die politischen Verhandlungen. Die Vorschläge unterliegen dem Mitentscheidungsverfahren der Europäischen Union (EU), d. h., das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union müssen den Vorschlägen zustimmen. Nachdem eine Einigung erreicht wurde, müssen die Vorschläge im nationalen Recht der Mitgliedsstaaten der EU umgesetzt werden. Mit einer Anwendung der Vorschläge ist nicht vor dem Jahr 2024 zu rechnen.