



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 14. Oktober 2014
(OR. en)

14263/14
ADD 14

EF 259
ECOFIN 913
DELECT 195
IA 11

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 10. Oktober 2014

Empfänger: Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: SWD(2014) 308 final

Betr.: ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG
Begleitunterlage zur DELEGIERTEN VERORDNUNG DER KOMMISSION zur Ergänzung der Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität II)

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2014) 308 final.

Anl.: SWD(2014) 308 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 10.10.2014
SWD(2014) 308 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zur

DELEGIERTEN VERORDNUNG DER KOMMISSION

**zur Ergänzung der Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates
betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der
Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität II)**

{C(2014) 7230 final}
{SWD(2014) 309 final}

1. EINLEITUNG

Die vorliegende Folgenabschätzung befasst sich mit der delegierten Verordnung zur „Solvabilität-II“-Richtlinie¹, durch die verschiedene Aspekte der Richtlinie spezifiziert werden sollen, um deren einheitliche Anwendung innerhalb der Union zu gewährleisten.

„Solvabilität II“ bildet einen Rahmen für die Regulierung und Beaufsichtigung von Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen in der EU; sie wurde im 2009 angenommen, 2014 durch die sogenannte „Omnibus-II“-Richtlinie geändert und soll ab 1. Januar 2016 gelten. Sie ersetzt und ergänzt 14 bestehende Versicherungsrichtlinien und führt erstmals für alle EU-Mitgliedstaaten Solvabilitätsvorschriften ein, die an wirtschaftlichen Risiken ausgerichtet sind.

Die vorgeschlagene delegierte Verordnung stützt sich auf insgesamt 76 in der Richtlinie „Solvabilität II“ verankerte Befugnisübertragungen (die in Anhang 2 des Folgenabschätzungsberichts im Einzelnen aufgeführt sind). In delegierten Rechtsakten geht es vorwiegend um technisch-praktische Aspekte der Richtlinie. Die Folgenabschätzung wurde für diejenigen Bestimmungen durchgeführt, bei denen mit erheblichen Auswirkungen zu rechnen ist, und für solche, bei denen die Kommission im Rahmen der „Solvabilität-II“-Richtlinie über echte Wahlmöglichkeiten verfügt. Bei der Folgenabschätzung geht es insbesondere um Eigenkapitalanforderungen und andere Maßnahmen im Zusammenhang mit langfristigen Anlagen, um Anforderungen an die Zusammensetzung der Eigenmittel von Versicherern, um Fragen der Vergütung, um Anforderungen an die Bewertung von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten sowie um Berichts- und Offenlegungspflichten.

2. STUDIEN UND KONSULTATIONEN

Zwischen 2005 und 2013 hat die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) im Zuge der Ausarbeitung der „Solvabilität II“-Regelung sechs quantitative Auswirkungsstudien durchgeführt. Insbesondere die vierte und fünfte (QIS4 und QIS5) zielten darauf ab, Input für politische Entscheidungen über die in der delegierten Verordnung festzulegenden detaillierten Vorschriften zu liefern. Darüber hinaus stützt sich die delegierte Verordnung auf mehr als 4000 Seiten fachlicher Empfehlungen der EIOPA.

Parallel zu den Beiträgen der Versicherungs- und Rückversicherungsbranche zum Grünbuch der Kommission zur langfristigen Finanzierung der europäischen Wirtschaft² vom Frühjahr 2013 arbeitete die EIOPA außerdem im Auftrag der Kommission einen weiteren technischen Bericht über die Kalibrierung und Gestaltung von Eigenkapitalanforderungen für

¹ Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, geändert durch die Richtlinie 2014/51/EU („Omnibus II“).

² COM(2013) 150 vom 25. März 2013.

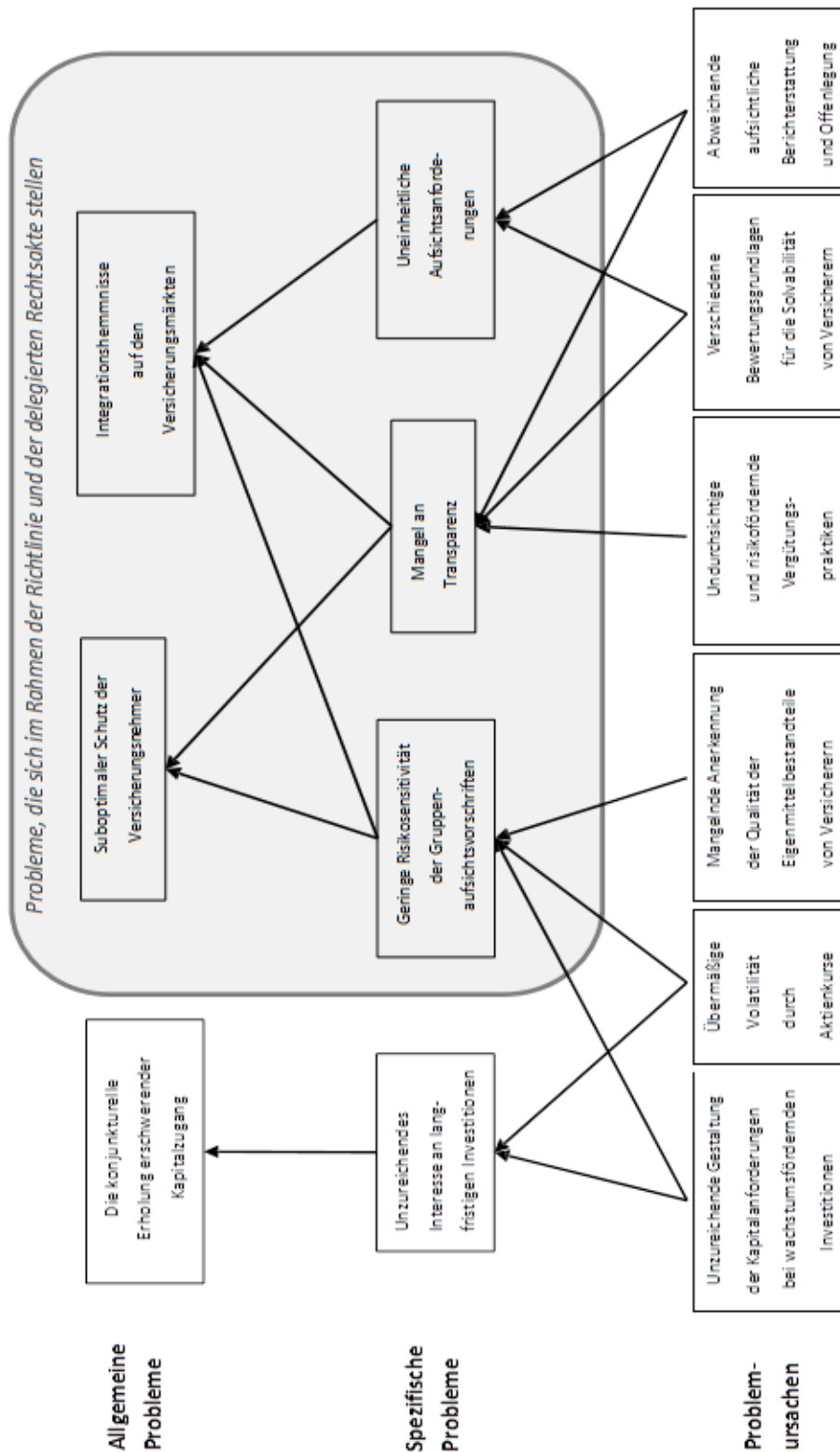
langfristige Anlagen³ aus, der ebenfalls zur öffentlichen Konsultation gestellt und schließlich im Dezember 2013 veröffentlicht wurde.

Seit Oktober 2009 hat die Kommission mehr als 20 Sitzungen einer Sachverständigengruppe aus Vertretern der Mitgliedstaaten abgehalten, die sich mit dem Entwurf der delegierten Verordnung befasst hat. Im Verlauf dieser Sitzungen konnte ein breiter Konsens über den Text erzielt werden. Das Europäische Parlament hat ebenfalls an den Sitzungen der Sachverständigengruppe teilgenommen. Die Entwürfe wurden ferner Verbrauchervertretern und Interessengruppen, die die Standpunkte der europäischen Versicherungswirtschaft vertreten, vorgelegt.

³ „EIOPA technical report on the Standard formula design and calibration for certain long-term investments“, http://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/publications/reports/EIOPA_Technical_Report_on_Standard_Formula_Design_and_Calibration_for_certain_Long-Term_Investments_2_.pdf.

3. PROBLEMSTELLUNG

Problembaum



Gegenüber der in der Folgenabschätzung zur Solvabilität-II-Richtlinie ermittelten Problemstellung ist eines der vier ermittelten spezifischen Probleme neu. Die ersten drei Probleme sind: geringe Risikosensitivität des bestehenden Aufsichtssystems (das der tatsächlichen Finanzlage der Versicherer und Rückversicherer nicht angemessen Rechnung

trägt); Mangel an Transparenz (namentlich eine mangelnde Harmonisierung der einzelstaatlichen Transparenzvorschriften und Aufsichtspraktiken); und uneinheitliche Aufsichtsanforderungen. Als spezifisches Problem neu hinzugekommen ist – als Folge der Finanzkrise – das unzureichende Interesse der Versicherer an langfristigen Investitionen.

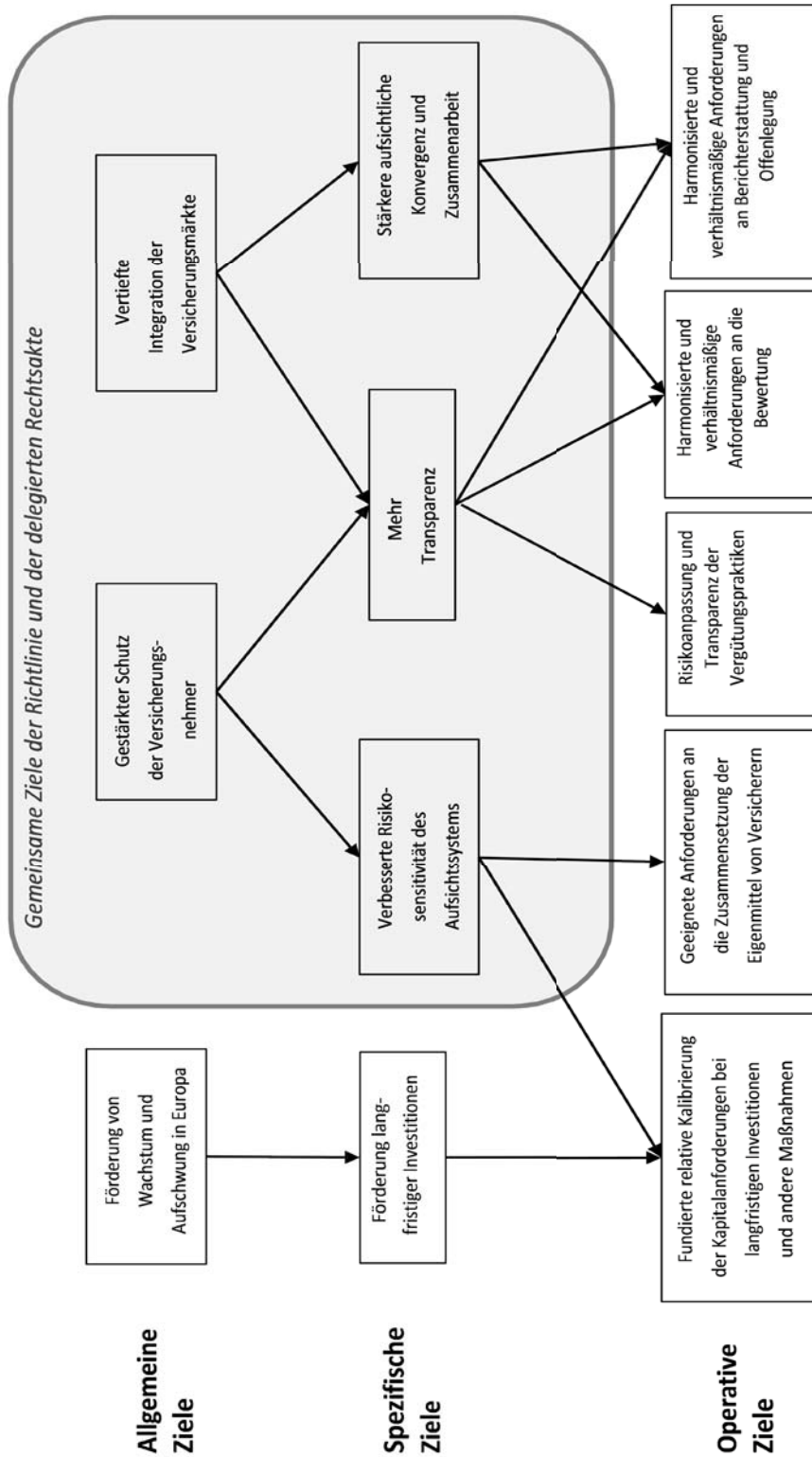
Aus den spezifischen Problemen erwachsen wiederum drei allgemeine Probleme, von denen das dritte mit dem vierten spezifischen Problem zusammenhängt: suboptimaler Schutz der Versicherungsnehmer; Hindernisse für die Integration der Versicherungsmärkte und Schwierigkeiten beim Kapitalzugang, die eine konjunkturelle Erholung behindern.

Für diese Probleme sind sechs Ursachen zu nennen:

1. **Unzureichende Gestaltung der Kapitalanforderungen bei wachstumsfördernden Investitionen.** Durch die „Solvabilität-II“-Richtlinie wurden zwei Regulierungshindernisse für langfristige Investitionen der Versicherer beseitigt: die Beschränkungen für die Zulässigkeit von Anlagen und die künstliche Volatilität in der Aufsichtsbilanz. Ein drittes Hindernis – die Gestaltung und relative Kalibrierung der Kapitalanforderungen – ist im Wege delegierter Rechtsakte anzugehen.
2. **Übermäßige Volatilität aufgrund der Aktienkurse.** Die „Solvabilität II“-Richtlinie beinhaltet einen symmetrischen Anpassungsmechanismus („equity dampener“), der antizyklische Kapitalanforderungen für Aktienanlagen zur Folge hat und auf diese Weise die mit Aktien verbundene finanzielle Volatilität sowie die Wahrscheinlichkeit von Zwangsverkäufen reduziert. Allerdings ist der Zeitraum, über den das Marktniveau zu bewerten ist, in den delegierten Rechtsakten festzulegen.
3. **Mangelnde Berücksichtigung der Qualität der Eigenmittel von Versicherern.** Im Rahmen der „Solvabilität II“-Richtlinie werden die Kapitalressourcen eines Versicherers (seine „Eigenmittel“) nach ihrer Qualität in drei Klassen („Tiers“) unterteilt. Die Richtlinie legt die Mindesthöhe des in die Solvenzkapitalanforderung und die Mindestkapitalanforderung eingehenden „Tier-1“-Kapitals fest und enthält eine Befugnisübertragung zum Erlass delegierter Rechtsakte, durch die strengere Begrenzungen festgelegt werden sollten.
4. **Intransparente und risikofördernde Vergütungspraktiken.** Im Verlauf der letzten Finanzkrise hat die Kommission die Frage der Vergütung und deren Beitrag zu einer übermäßigen Risikofreudigkeit näher beleuchtet und dokumentiert.
5. **Unterschiedliche Grundlagen für die Bewertung der Solvabilität von Versicherern.** Laut „Solvabilität II“ ist eine marktkonforme Bewertung aller Bilanzposten erforderlich. Welche Rechnungslegungsgrundsätze für die Bewertung genutzt werden, ist demnach jedoch in den delegierten Rechtsakten zu regeln.
6. **Unterschiedliche aufsichtliche Berichterstattung und Offenlegung.** Im Rahmen von „Solvabilität II“ sind grundlegende Änderungen der bestehenden Berichterstattungs- und Offenlegungspflichten vorgesehen. Die delegierten Rechtsakte müssen weitere Angaben zur Art und Häufigkeit der sowohl den Aufsichtsbehörden als auch der Allgemeinheit bereitzustellenden Informationen enthalten.

4. ZIELE

Zielebaum



Unter den drei ermittelten allgemeinen Zielen befindet sich ein neues Ziel. Die beiden ersten Ziele sind ein gestärkter Schutz der Versicherungsnehmer und eine vertiefte Integration des EU-Versicherungsmarkts. Das neue allgemeine Ziel ist die Förderung von Wachstum und Aufschwung in Europa.

Eines der vier festgelegten spezifischen Ziele ist ebenfalls neu. Bei den ersten drei geht es um die Verbesserung der Risikosensitivität des Aufsichtssystems, die Steigerung der Transparenz und die Stärkung der aufsichtlichen Konvergenz und Zusammenarbeit. Das neue Ziel betrifft die Förderung langfristiger Investitionen. Es ist im Lichte des Grünbuchs der Kommission über die langfristige Finanzierung der europäischen Wirtschaft vom Frühjahr 2013 und der Folgemitteilung vom 27. März 2014⁴ zu betrachten.

Aus diesen Zielen lassen sich fünf operative Ziele ableiten:

1. **Fundierte relative Kalibrierung der Kapitalanforderungen bei langfristigen Investitionen und andere Maßnahmen.** Das Ziel besteht in einer Förderung langfristiger Investitionen durch die Gestaltung und Kalibrierung der Standardformel für Kapitalanforderungen mit den folgenden Anlageklassen als Schwerpunkt:

- Infrastrukturfinanzierung und andere langfristige Finanzierungen über Projektanleihen und andere Arten von Fremd- und Eigenkapitalinstrumenten;
- KMU-Finanzierung über Fremd- und Eigenkapital;
- sozial verantwortliche Investitionen und soziale Unternehmensfinanzierung über Fremd- und Eigenkapital;
- langfristige Finanzierung der Realwirtschaft über die Verbriefung von Krediten, die den oben genannten Zwecken dienen.

2. **Geeignete Anforderungen an die Zusammensetzung der Eigenmittel der Versicherer.** Mit den delegierten Rechtsakten sollen Anforderungen an die Zusammensetzung der Eigenmittel von Versicherern mit höherer Risikosensitivität innerhalb des durch die Richtlinie vorgegebenen Rahmens eingeführt werden. Die Qualität des zugewiesenen Kapitals ist ein wichtiger Aspekt im Rahmen des übergeordneten Ziels des Versicherungsnehmerschutzes.

3. **Risikoanpassung und Transparenz der Vergütungspraktiken.** Für den Banken- und Investmentsektor wurden bereits Rechtsetzungsmaßnahmen in Sachen Vergütung erlassen. Im Juni 2010 wurden im Grünbuch zur Corporate Governance in Finanzinstituten und Vergütungspolitik vergleichbare Rechtsetzungsmaßnahmen im Versicherungssektor gefordert⁵. Die delegierten Rechtsakte zum Governance-System sind hierfür das geeignete Umsetzungsinstrument.

4. **Harmonisierte und verhältnismäßige Anforderungen an die Bewertung.** Mit dem in der Richtlinie vorgesehenen Erfordernis einer marktkonformen Bewertung zur Feststellung der Solvabilität wird sichergestellt, dass die neue Regelung zu mehr Transparenz und Konvergenz beiträgt. Im Rahmen der delegierten Rechtsakte ist festzulegen, inwieweit dieser übergeordnete Grundsatz in konkrete

⁴ COM(2014) 168 final vom 27. März 2013.

⁵ Siehe Abschnitt 5.7 des Grünbuchs.

Rechnungslegungsvorschriften überführt werden sollte, ohne unnötige Zusatzkosten für Unternehmen und Aufsichtsbehörden nach sich zu ziehen.

*5. **Harmonisierte und verhältnismäßige Anforderungen an Berichterstattung und Offenlegung.** Die delegierten Rechtsakte sind auf eine Harmonisierung der Berichterstattung zu Aufsichtszwecken ausgerichtet, um eine Belastung durch vielfache und unterschiedliche Anforderungen in verschiedenen Mitgliedstaaten zu vermeiden. Es ist wichtig, dass die Aufsichtsbehörden häufig genug sachdienliche Informationen erhalten, um gegebenenfalls zeitnah einschreiten zu können, während gleichzeitig sichergestellt sein muss, dass die Berichtsanforderungen kleinere Unternehmen nicht übermäßig belasten.*

5. SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISSMÄßIGKEIT

Der Aspekt der Subsidiarität war Gegenstand der Folgenabschätzung zur Richtlinie. In diesem Rahmen gelangte man zu dem Schluss, dass eine maximale Harmonisierung erforderlich sei. Die in der Richtlinie vorgesehenen Befugnisübertragungen lassen der Kommission nicht die Möglichkeit, keine Maßnahmen zu ergreifen, denn es handelt sich praktisch ausschließlich um verbindliche Handlungsaufgaben, womit ein Verzicht der Kommission auf Maßnahmen unrechtmäßig wäre.

Der Aspekt der Verhältnismäßigkeit wird nachstehend bei jeder einzelnen Option erläutert.

6. POLITISCHE OPTIONEN

6.1. Fundierte relative Kalibrierung der Kapitalanforderungen bei langfristigen Investitionen

Wenn es darum geht, die Risikosensitivität zu verbessern und die gewünschten Investitionsanreize zu schaffen, kommt es auf die *relative* Kalibrierung an. Für die Ausarbeitung der Standardformel müssen daher erst „Kontingente“⁶ für verschiedene Klassen von Vermögenswerten (z. B. Aktien, Anleihen usw.) festgelegt werden, damit in einem zweiten Schritt für jedes Kontingent Risikofaktoren auf Grundlage der beobachteten Marktdaten kalibriert werden können. Die bevorzugte Option ist die weitreichendste und differenzierteste der vier in Betracht gezogenen Handlungsalternativen, die Kohärenz mit anderen jüngsten Initiativen der Kommission gewährleistet und die in der Mitteilung vom März 2014 angekündigten Maßnahmen umsetzt.

Bei Aktien besteht die bevorzugte Option darin, zwischen Aktien, die an geregelten Märkten der OECD-Länder notiert werden, und anderen (einschl. nicht börsennotierten) Aktien und alternativen Anlagen (Hedgefonds, Waren usw.) zu unterscheiden. Die entsprechenden Stressszenarien wären ein Aktienkursrückgang um 39 % bzw. 49 % vor Anwendung des antizyklischen Anpassungsmechanismus für Aktienrisiken (siehe Abschnitt 5.2). Außerdem würden für Aktien von bestimmten nach EU-Recht eingerichteten neuen Investmentfondsarten (Europäischen Fonds für soziales Unternehmertum und Europäischen

⁶ Unter dem Begriff „Kontingente“ werden Klassen oder Gruppen von Vermögenswerten zusammengefasst, denen dann Risikofaktoren zugewiesen werden.

Risikokapitalfonds)⁷ die auf börsennotierte Aktien anwendbaren geringeren Kapitalanforderungen gelten, auch wenn diese Aktien nicht an einer Börse notiert sind. Gleiches würde für Aktien im Bestand von geschlossenen, nicht hebel-finanzierten alternativen Investmentfonds gelten, um private Beteiligungs-/Wagniskapitalinvestitionen zu fördern.

Bei Fremdkapital wird hauptsächlich zwischen Unternehmensanleihen und Krediten (mit maßgeschneiderter Behandlung hochwertiger gedeckter Schuldverschreibungen) auf der einen Seite und Verbriefungen auf der anderen Seite unterschieden. Die bevorzugte Option sieht Regelungen zugunsten von Anleihen und Krediten ohne Rating vor, um einen übermäßigen Rückgriff auf Ratings und eine Schlechterstellung von Investitionen ohne Rating zu vermeiden (Verwendung von Emittenten- oder Emissionsprogramm-Ratings, Anerkennung von Risikominderung durch Sicherheiten oder Garantien der Europäischen Investitionsbank oder des Europäischen Investitionsfonds). Zu guter Letzt würden Investitionen in infrastrukturprojektgebundene Anleihen, auch bei einer Unterteilung des Kreditrisikos in Tranchen, wie Unternehmensanleihen und nicht wie Verbriefungen behandelt.

Bei Verbriefungen wird die jüngste fachliche Empfehlung der EIOPA vom Dezember 2013⁸ berücksichtigt. Sie sieht eine differenzierte Behandlung von hochwertigen Verbriefungen und anderen Verbriefungen nach Kriterien vor, die strukturelle Merkmale ebenso berücksichtigen wie die Art der zugrundeliegenden Risikopositionen und deren Übernahmeprozess sowie Transparenz für die Anleger. Bei der bevorzugten Option wären die Risikofaktoren sogar noch günstiger als von der EIOPA empfohlen, die die verfügbare Spreadhistorie bei Verbriefungen im Zeitraum 2007-2013, d.h. vor allem in den Krisenjahren, zugrunde gelegt hatte. Bei der bevorzugten Option spielen Daten aus den Krisenjahren eine geringere Rolle und wird die durch vorrangige Tranchen erzielte Kreditverbesserung anerkannt: die für hochwertige Verbriefungspositionen geltenden Kalibrierungen dürfen nicht höher sein als jene für die zugrundeliegenden Kredite ohne Rating, wenn diese direkt gehalten würden.⁹

Mit der bevorzugten Option könnten passgenaue Kapitalanforderungen für die Anlagen von Versicherungsunternehmen geschaffen werden, die statistisch und ökonomisch gerechtfertigte geringere Kapitalanforderungen bei der Auswahl langfristiger hochwertiger Vermögenswerte ermöglichen. Allerdings ist sie etwas schwieriger umzusetzen, vor allem wenn es zu prüfen gilt, ob eine Verbriefung die nötigen Struktur- und Transparenzkriterien erfüllt, um als hochwertig anerkannt werden zu können. Indes werden kleine und mittlere Versicherungsunternehmen, die derartige Bestimmungen für schwer umsetzbar halten könnten, auch mit geringerer Wahrscheinlichkeit in Verbriefungen investieren. Für KMU ist generell mit positiven Auswirkungen zu rechnen, da sie von einem leichteren Zugang zu Finanzierungen profitieren werden. Diese Option wird sich auch positiv auf die Versicherungsnehmer auswirken, weil für Versicherungsunternehmen ein Anreiz besteht, sich für eine langfristige Investitionsstrategie mit hochwertigeren Vermögenswerten zu entscheiden. Dieser Effekt ist besonders wichtig, um den Risiken der durch das derzeitige

⁷ Wären die Verhandlungen über den Vorschlag für eine Verordnung über europäische langfristige Investmentfonds (ELTIF) bei Erlass der delegierten Verordnung abgeschlossen gewesen, hätte diesen Fonds dieselbe günstige Behandlung zugestanden werden können wie EVCF und ESEF.

⁸ „EIOPA technical report on the Standard formula design and calibration for certain long-term investments“, http://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/publications/reports/EIOPA_Technical_Report_on_Standard_Formula_Design_and_Calibration_for_certain_Long-Term_Investments_2_.pdf.

⁹ Nur Positionen in vorrangigen Tranchen können als hochwertige Verbriefungspositionen gelten.

Niedrigzinsumfeld bedingten „Jagd nach Rendite“ entgegenzuwirken, die in den Finanzstabilitätsberichten der EIOPA¹⁰ seit der ersten Jahreshälfte 2013 sowie in den vom Gemeinsamen Ausschuss der Europäischen Aufsichtsbehörden veröffentlichten Berichten über Risiken und Anfälligkeiten im EU-Finanzsystem¹¹ festgestellt wurden.

6.2. Fundierte Kalibrierung des symmetrischen Anpassungsmechanismus für Aktienrisiken („equity risk dampener“)

Gemäß der Richtlinie muss die Standardformel für die Berechnung der Solvenzkapitalanforderung einen symmetrischen Anpassungsmechanismus („equity dampener“) umfassen, damit die Kapitalanforderung aktuellen Schwankungen der Aktienkurse Rechnung tragen kann. Die Richtlinie gibt jedoch nicht vor, innerhalb welchen Zeitraums das relative Marktniveau zu bewerten ist. Diese Frage soll in den delegierten Rechtsakten geklärt werden, während es in der Richtlinie lediglich heißt, das Marktniveau solle „über einen angemessenen Zeitraum ermittelt“ werden. Zwei Optionen wurden in Betracht gezogen: der Durchschnitt der Marktwerte der vergangenen zwölf Monate („Baseline“) oder der Durchschnitt der Marktwerte innerhalb eines Zeitraums von mehr als zwölf Monaten (36 Monate).

Im Rahmen einer öffentlichen Konsultation zu dieser Frage haben sich zwar einige Behörden für die Zugrundelegung eines Zeitraums von zwölf Monaten ausgesprochen, die meisten Befragten jedoch für einen längeren Zeitraum von 36 Monaten. Bei Berechnung des Durchschnittswerts über einen längeren Zeitraum (Option 2) erhalten die Versicherungsunternehmen mehr Zeit, ihre Anlagestrategien nach einem Markteinbruch erneut anzupassen, und es wird ihnen leichter fallen, ihre Anlageentscheidungen langfristiger auszurichten. Dies wird sich wiederum positiv auf die Gesamtwirtschaft auswirken, weil auf diese Weise prozyklische Preisentwicklungen verhindert und langfristige Investitionen in Beteiligungskapital gefördert werden, auch zugunsten von KMU, die die Möglichkeit einer Finanzierung über Private-Equity-Fonds nutzen. Aus diesem Grund wird die Option „36 Monate“ bevorzugt.

6.3. Geeignete Anforderungen an die Zusammensetzung der Eigenmittel von Versicherern

In der Richtlinie werden quantitative Mindestanforderungen in Form einer Solvenzkapitalanforderung (SCR) und einer Mindestkapitalanforderung (MCR) festgelegt, die durch Tier-1-, Tier-2- und Tier-3-Eigenmittel zu bedecken sind (wobei Tier 1 die höchste Qualitätsstufe ist). Gleichzeitig ist eine Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte vorgesehen, mit denen die Kommission strengere Grenzwerte einführen sollte.

Die bevorzugte Option beinhaltet die Anwendung strengerer Grenzwerte sowohl für die Bedeckung der SCR als auch der MCR, wobei jedoch nicht mehr als 50 % der SCR durch Tier-1-Kapital zu bedecken sind. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Grenzwerte für die Anrechenbarkeit von Tier-2- und Tier-3-Kapital nicht derart restriktiv sind, dass Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit, die keine Stammaktien (Tier 1) zeichnen können, eine Rekapitalisierung unmöglich gemacht wird. Diese Option trägt am wirksamsten zur

¹⁰ <https://eiopa.europa.eu/en/publications/financial-stability/eiopa-financial-stability-reports/index.html>

¹¹ <https://eiopa.europa.eu/en/joint-committee/index.html>

Verbesserung der Risikosensitivität bei, weil sie die Interventionsmöglichkeiten der Aufsichtsbehörden ausweitet und ihnen ein Eingreifen gestattet, wenn das Kapital der Versicherer nicht ausreichend verlustausgleichsfähig oder dauerhaft ist. Darüber hinaus ist diese Option sehr effizient, weil nicht mit hohen Kosten zu rechnen ist (gesunde Versicherer werden nicht gezwungen sein, zusätzliches Kapital aufzubringen, da der durchschnittliche Anteil des Tier-1-Kapitals am Markt deutlich über dem vorgeschlagenen Limit liegt). Ferner steht sie im Einklang mit den politischen Strategien in anderen Finanzsektoren, denn auch die G-20 und der Rat für Finanzstabilität (FSB) stehen dafür ein, dass die wichtigste Eigenmittelart von hoher Qualität sein muss.

6.4. Risikoanpassung und Transparenz der Vergütungspraktiken

Mit der „Solvabilität-II“-Richtlinie erhält die Kommission die Befugnis, die Elemente des Governance-Systems¹² zu spezifizieren. Allerdings findet die Vergütung nicht explizit Erwähnung. Die delegierten Rechtsakte zu „Solvabilität II“ können bei der Festlegung quantitativer Begrenzungen der Vergütung daher nicht so weit gehen wie die CRD IV, da dies eine spezielle Befugnisübertragung im Rahmen der Richtlinie erfordern würde.

Die gewählte Option sieht eine Vergütungspolitik vor, deren Grundsätze zusammen mit Informationen zu den individuellen und kollektiven Leistungskriterien offenzulegen sind. Andere Optionen hätten darin bestanden, in den delegierten Rechtsakten auf Vergütungsanforderungen zu verzichten oder eine detailliertere Offenlegung als in der gewählten Option vorzusehen.

Mit der gewählten Option gewährleistet im Hinblick auf die Erreichung der Ziele der Kommissionsempfehlung zur Vergütungspolitik im Finanzdienstleistungssektor¹³ und des Grünbuchs „Corporate Governance in Finanzinstituten und Vergütungspolitik“¹⁴, in dem für den Versicherungssektor ähnliche Rechtsetzungsmaßnahmen wie im Bankensektor gefordert werden, die beste Verhältnismäßigkeit.

6.5. Harmonisierte und verhältnismäßige Anforderungen an die Bewertung

Laut Richtlinie sind die Versicherungsunternehmen gehalten, ihre Vermögenswerte und Verbindlichkeiten einer marktkonformen Bewertung zu unterziehen. Im Rahmen der delegierten Rechtsakte soll festgelegt werden, ob und wie spezifische Rechnungslegungsstandards wie IFRS oder nationale GAAP zur Anwendung kommen.

Bei der gewählten Option sollen Versicherungsunternehmen, die IFRS für ihre Jahresabschlüsse verwenden, dazu verpflichtet werden, IFRS immer dann für Solvabilitätszwecke einzusetzen, wenn sie marktkonforme Bewertungsgrundsätze vorsehen. Im Sinne der Verhältnismäßigkeit sollen von den Unternehmen aber gleichzeitig auch andere marktkonforme Bewertungsmethoden (auf der Grundlage der für die Abschlüsse verwendeten Rechnungslegungsstandards) genutzt werden können, wenn die Verwendung von IFRS übermäßige Kosten verursachen würde. Auf diese Weise wird eine Balance zwischen

¹² Artikel 41 Absatz 3 der Richtlinie, der in den Geltungsbereich der Befugnisübertragung für den Erlass delegierter Rechtsakte gemäß Artikel 50 Absatz 1 fällt.

¹³ Empfehlung 2009/384/EG vom 30. April 2009

¹⁴ KOM(2010) 284 endg. vom 2. Juni 2010.

Harmonisierungs- und Verhältnismäßigkeitsbestrebungen hergestellt, da viele kleinere Versicherungsunternehmen von nationalen GAAP Gebrauch machen und die Anwendung von IFRS eine übermäßige Belastung darstellen würde. In zahlreichen Mitgliedstaaten ist nach den nationalen GAAP eine marktkonforme Bewertung auf einem mit den IFRS vergleichbaren Niveau vorgeschrieben.

6.6. Harmonisierte und verhältnismäßige Anforderungen an die aufsichtliche Berichterstattung

In der Richtlinie wird der Kommission die Befugnis übertragen, die an die Aufsichtsbehörden zu meldenden Informationen, insbesondere die in bestimmten Intervallen zu übermittelnden Daten, zu harmonisieren, während den nationalen Aufsichtsbehörden gleichzeitig die Möglichkeit eingeräumt wird, kleinere Unternehmen (die bis zu 20 % der nationalen Märkte ausmachen) von einigen Berichts- und Meldepflichten freizustellen. Bei der gewählten Option umfasst die Berichterstattung an die Aufsichtsbehörden jährliche quantitative Meldebögen (QRT) und nur einen Teilsatz „quantitativer Kerndaten“, die vierteljährlich zu übermitteln sind. Mit dieser begrenzten vierteljährlichen Berichterstattung wird der Informationsbedarf der Aufsichtsbehörden zeitnah gedeckt, ohne die Versicherungsunternehmen übermäßig zu belasten. Nach Artikel 35 Absatz 10 der Richtlinie erstellt die EIOPA Entwürfe technischer Durchführungsstandards, in denen festgelegt wird, welche Informationen in diesen Bögen im Einzelnen zu melden sind. Von den in der Richtlinie aus Gründen der Verhältnismäßigkeit bereits vorgesehenen Ausnahmen (Artikel 35 Absätze 6 und 7) kann Gebrauch gemacht werden, um die Erfüllung der Pflichten im Zusammenhang mit der vierteljährlichen Berichterstattung und einer etwaigen Einzelpostenberichterstattung mit Hilfe der Meldebögen zu erleichtern.

7. KOSTEN UND NUTZEN DES PAKETS

Die Kosten der von der Kommission gewählten und in dieser Folgenabschätzung beschriebenen Optionen sind nahezu ausschließlich von den Versicherungsunternehmen zu tragen und entstehen in erster Linie aufgrund der Berichtspflichten und Transparenzanforderungen. Die über die Mindestanforderungen der Richtlinie hinausgehenden Anforderungen an die Qualität der Eigenmittel können einige wenige Unternehmen zur Bildung ergänzender Eigenmittel zwingen. Die jüngsten quantitativen Auswirkungsstudien belegen jedoch, dass bei der durchschnittlichen Zusammensetzung der Eigenmittel die vorgeschlagenen Untergrenzen deutlich überschritten werden.

Der Nutzen kommt nicht nur den Versicherungsunternehmen in Form einer geringeren Ausfallwahrscheinlichkeit zugute, sondern auch der Gesellschaft im weiteren Sinne. Zu nennen sind hier unter anderem die Vorteile, die sich aus einer größeren Stabilität des Versicherungssektors, einem größeren Angebot an Versicherungen und höheren Investitionen in wachstumsfördernde Branchen, insbesondere in Infrastruktur und KMU, ergeben. Diese Vorteile dürften die Kosten deutlich überwiegen. Die vorgeschlagene Verordnung hat keine Auswirkungen auf den EU-Haushalt.

Insgesamt haben die in der delegierten Verordnung gewählten Optionen wesentlich geringere Auswirkungen als andere in der Richtlinie vorgesehene Regelungen, wie beispielsweise das mit „Omnibus II“ eingeführte Maßnahmenpaket im Bereich der langfristigen Garantien, das allein der Lebensversicherungsbranche in der EU eine Kapitalentlastung im Umfang von

245 Mrd. EUR bescherte.¹⁵ Demgegenüber hat die Kostenwirkung der im Rahmen dieser Verordnung gewählten Optionen eine Größenordnung von maximal ca. 1 Mrd. EUR.

Überblick über die operativen Zielsetzungen und die bevorzugten Optionen

Operatives Ziel	Bevorzugte Option
Operatives Ziel 1: Fundierte relative Kalibrierung der Kapitalanforderungen und andere Maßnahmen bei langfristigen Investitionen	Option 4: Ein auf der Standardformel basierender Ansatz, der den jüngsten Bericht der EIOPA über die Gestaltung und Kalibrierung von Kapitalanforderungen berücksichtigt, allerdings einen Schritt weitergeht und mehrere Änderungen vorsieht, um langfristige Investitionen durch Versicherer zu fördern und die Kohärenz mit anderen politischen Initiativen sicherzustellen, wobei das in der Richtlinie festgelegte Risikomaß Value-at-Risk bei einem Konfidenzniveau von 99,5 % beibehalten wird. Zum antizyklischen Mechanismus für die Anforderungen an Aktienanlagen, Option 2: Feststellung des Marktniveaus für einen Zeitraum von 36 Monaten.
Operatives Ziel 2: Geeignete Anforderungen an die Zusammensetzung der Eigenmittel von Versicherern	Option 3: Anwendung strengerer Grenzwerte im Vergleich zu den in der Richtlinie festgelegten Mindestwerten sowohl für die Bedeckung der SCR als auch der MCR (Bedeckung der MCR zu mindestens 80 % mit „Tier-1“-Eigenmitteln; Bedeckung der SCR zu mindestens der Hälfte mit „Tier-1“-Eigenmitteln, zu nicht mehr als der Hälfte mit „Tier-2“- und „Tier-3“-Eigenmitteln, und zu nicht mehr als 15 % mit „Tier-3“-Eigenmitteln.)
Operatives Ziel 3: Risikoanpassung und Transparenz der Vergütungspraktiken	Option 2: Vorgesehen ist eine Vergütungspolitik, deren Grundsätze – zusammen mit Informationen zu den individuellen und kollektiven Leistungskriterien und einer Beschreibung der Hauptmerkmale von Zusatzrenten- und Vorruhestandsregelungen für Führungskräfte – offenzulegen sind.
Operatives Ziel 4: Harmonisierte und verhältnismäßige Anforderungen an die Bewertung von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten	Option 2: Versicherungsunternehmen, die IFRS für ihre Jahresabschlüsse verwenden, werden dazu verpflichtet, IFRS immer dann für Solvabilitätszwecke einzusetzen, wenn sie marktkonforme Bewertungsgrundsätze vorsehen. Gleichzeitig sollen alternative marktkonforme Bewertungsmethoden auf der Grundlage nationaler Rechnungslegungsstandards genutzt werden können, wenn die Verwendung von IFRS übermäßige Belastungen und Kosten mit sich brächte.
Operatives Ziel 5: Harmonisierte und verhältnismäßige Anforderungen an Berichterstattung und Offenlegung	Option 2: Die Versicherungsunternehmen werden zur regelmäßigen Berichterstattung an die

¹⁵ In ihrem Bericht über die Auswirkungsstudie zu langfristigen Garantien stellte die EIOPA fest, dass ohne einschlägige Maßnahmen im Bereich der langfristigen Garantien eine Kapitallücke in Höhe von 245 Mrd. EUR zu erwarten gewesen wäre (siehe Abschnitt 2 des Berichts: https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/consultations/QIS/Preparatory_forthcoming_assessments/final/outcome/EIOPA_LTGA_Report_14_June_2013_01.pdf)

	Aufsichtsbehörden und zur jährlichen Übermittlung quantitativer Meldebögen verpflichtet, wobei nur einen Teilsatz quantitativer Meldebögen vierteljährlich zu übermitteln ist. Die Freistellungsmöglichkeiten, die die Richtlinie aus Gründen der Verhältnismäßigkeit vorsieht, können auf beide Arten von Meldebögen angewandt werden.
--	---

8. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die delegierte Verordnung beinhaltet eine Klausel zur Überprüfung der Gestaltung und Kalibrierung der Standardformel innerhalb von drei Jahren nach Geltungsbeginn. Die Überprüfungs-klausel zielt insbesondere auf die Berechnungen für das Marktrisiko ab, insbesondere in Bezug auf festverzinsliche Wertpapiere und langfristige Infrastruktur.

Dies wird der Kommission die Möglichkeit geben, die Kalibrierung an die Marktentwicklungen (auch an eine etwaige unerwartete oder unerwünschte Veränderung des Anlageverhaltens der Versicherer) anzupassen und die Risikofaktoren in dem Maße zu verfeinern, wie verbesserte Markttransparenz und Produktstandardisierung (insbesondere bei Verbriefungsprodukten) die Verfügbarkeit von Marktdaten erhöhen.

Die Überprüfung der Kalibrierung für langfristige Infrastrukturinvestitionen könnte auf den in der Mitteilung vom 27. März 2014 über die langfristige Finanzierung der europäischen Wirtschaft¹⁶ (Abschnitt 6) angekündigten Initiativen aufbauen, um umfassende und standardisierte Kreditstatistiken zur Infrastruktur auf internationaler Ebene zu erheben.

¹⁶ COM(2014) 168 final vom 27. März 2013.