



Brüssel, den 5.4.2018
COM(2018) 169 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Anwendung von Titel III der Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen
Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 betreffend die Aufnahme und
Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität II) im
Hinblick auf die Beaufsichtigung der Versicherungs- und
Rückversicherungsunternehmen einer Gruppe und die Bewertung des
Übergangszeitraums für das betriebliche Altersversorgungsgeschäft von
Lebensversicherungsunternehmen**

I. Einleitung

Seit ihrem Inkrafttreten am 1. Januar 2016 bietet die Richtlinie „Solvabilität II“¹ einen soliden Aufsichtsrahmen für Versicherungsunternehmen in der EU. Auf der Grundlage des Risikoprofils einzelner Unternehmen fördert sie Vergleichbarkeit, Transparenz und Wettbewerbsfähigkeit.

Titel III der Richtlinie „Solvabilität II“ betrifft die Beaufsichtigung der Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen einer Gruppe. Die Richtlinie verwendet ein innovatives Aufsichtsmodell, bei dem der für die Gruppenaufsicht zuständigen Behörde eine Schlüsselfunktion zukommt, während der für die Einzelaufsicht zuständigen Behörde weiterhin eine wichtige Rolle zuerkannt wird.

Solvabilität II enthält ferner Bestimmungen über Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbVA-Richtlinie²). Dabei ist insbesondere festgelegt, dass das betriebliche Altersversorgungsgeschäft von Lebensversicherungsunternehmen unter bestimmten Voraussetzungen während eines Übergangszeitraums von der vollständigen Anwendung der Solvenzkapitalanforderung der Richtlinie „Solvabilität II“ ausgenommen ist. Durch eine Änderung der Richtlinie „Solvabilität II“ wurde dieser Zeitraum mit der EbVA-II-Richtlinie von Ende 2019 auf Ende 2022 verlängert.

Die Richtlinie „Solvabilität II“ sieht vor, dass die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat über die Bestimmungen der Gruppenaufsicht nach Titel III³ sowie über den Übergangszeitraum für von Lebensversicherungsunternehmen betriebene EbVA Bericht erstattet. Der Einfachheit halber werden im vorliegenden Bericht beide (voneinander unabhängige) Anforderungen in einem einzigen Dokument erfüllt.

II. Anwendung von Titel III der Richtlinie „Solvabilität II“ über die Beaufsichtigung der Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen einer Gruppe.

Artikel 242 Absatz 1 der Richtlinie „Solvabilität II“ verpflichtet die Kommission zur Vorlage eines Berichts über die Anwendung von Titel III Solvabilität II (Gruppenbeaufsichtigung):

„Bis zum 31. Dezember 2017 bewertet die Kommission die Anwendung von Titel III – unter besonderer Berücksichtigung der Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden innerhalb des Kollegiums der Aufsichtsbehörden, der Funktionsweise des Kollegiums der Aufsichtsbehörden und der Aufsichtspraktiken bei der Festsetzung der Kapitalaufschläge

¹ Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität II) (ABl. L 335 vom 17.12.2009, S. 1), nachträglich geändert durch Richtlinie 2011/89/EU (Richtlinie über Finanzkonglomerate), Richtlinie 2012/23/EU, Richtlinie 2013/23/EU des Rates, Richtlinie 2013/58/EU, Richtlinie 2014/51/EU (Omnibus-II-Richtlinie) und Richtlinie 2016/2341/EU (EbAV-II-Richtlinie über Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung).

² Richtlinie (EU) 2016/2341 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbVA), ABl. L 354 vom 23.12.2016, S. 37), die am 12. Januar 2017 in Kraft getreten ist und von den Mitgliedstaaten bis 13. Januar 2019 umgesetzt werden muss.

³ Nach Artikel 242 Absatz 2 Solvabilität II muss die Kommission den Nutzen einer verstärkten Gruppenaufsicht und eines verstärkten Kapitalmanagements innerhalb der Gruppe von Versicherungs- oder Rückversicherungsunternehmen bis zum 31. Dezember 2018 bewerten. Die Kommission muss diesen Bericht dem Europäischen Parlament und dem Rat bis Ende 2018 vorlegen.

– und legt dem Europäischen Parlament und dem Rat einen entsprechenden Bericht vor, der gegebenenfalls Vorschläge für eine Änderung der Richtlinie enthält.“

Am 1. Juni 2017 ersuchte die Kommission die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) um einen Beitrag zu dem Bericht. Ein Großteil des Beitrags der EIOPA, der am 24. Januar 2018⁴ einging, ist in diesen Bericht eingeflossen.

(a) Allgemeine Fragen der Gruppenaufsicht

Titel III Kapitel I der Richtlinie „Solvabilität II“ behandelt insbesondere die Bestimmung des Begriffs „Gruppe“ und den Umfang der Gruppenaufsicht. Die EIOPA hat in Bezug auf die Bestimmung des Begriffs „Gruppe“ in Artikel 212 Absatz 1 folgende Bedenken geäußert:

- Schwierigkeiten bei der Beurteilung, ob ein Unternehmen durch „zentrale Koordination“ tatsächlich einen beherrschenden Einfluss auf die Entscheidungen anderer Unternehmen der Gruppe ausübt, darunter auch auf Finanzentscheidungen;
- im Hinblick auf Drittlandgruppen, die in mehreren EWR-Ländern tätig sind: Schwierigkeiten bei der Ermittlung von Situationen, die eine Gruppenaufsicht und die Bestimmung einer für die Gruppenaufsicht zuständigen Behörde erfordern; und
- im Hinblick auf Versicherungsgruppen mit umfangreichen Geschäften außerhalb des EWR: eingeschränkte Befugnisse der nationalen Aufsichtsbehörden zur Auferlegung zusätzlicher Eigenkapitalanforderungen bei Feststellung eines von anderen Nicht-EWR-Gruppenunternehmen ausgehenden wesentlichen Risikos und zur Beschränkung gruppeninterner Transaktionen.

Die EIOPA berichtet über das Aufkommen mehrerer Nicht-EWR-Strukturen in der EU, deren Investmentfonds in Versicherungsunternehmen im gesamten EWR investieren. Diese Strukturen gelten nicht als Gruppen im Sinne der Richtlinie „Solvabilität II“. Die EIOPA hat dazu aufgerufen, „Proto-Kollegien“ für den Austausch von Informationen einzurichten, auf deren Grundlage mögliche aus den Tätigkeiten entstehende Risiken sowie Unsicherheiten in Bezug auf die Strategie des obersten Mutterunternehmens, das nicht in einem EWR-Land sitzt, bewertet werden können.

Ein weiteres potenzielles Problem ist die mangelnde Kohärenz zwischen den Unternehmen der Gruppe und dem Umfang der Gruppenaufsicht in Bezug auf Versicherungsunternehmen aus Drittländern, die Versicherungsholdinggesellschaft, die gemischte Finanzholdinggesellschaft oder die gemischte Versicherungsholdinggesellschaft. Zwar können diese Einrichtungen der Gruppe angehören, doch besagt Artikel 214, dass „eine gruppenweite Beaufsichtigung gemäß Artikel 213 nicht [bedeutet], dass die beteiligten Aufsichtsbehörden gehalten sind, [diese Einrichtungen] zu beaufsichtigen“, außer im Hinblick auf die Anforderung an die „Zuverlässigkeit und fachliche Eignung“ nach Artikel 257. Die möglicherweise mangelnde Beaufsichtigung der Holdinggesellschaft könnte problematisch sein, wenn die Bewertung der Beteiligungen als inadäquat betrachtet wird. Des Weiteren verpflichtet Artikel 218, in dem der Umfang der Überwachung der Solvabilität auf Gruppenebene abgesteckt wird, zur Ausübung dieser Befugnis im Fall der in Artikel 213 Absatz 2 Buchstaben a und b genannten Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen, während Artikel 214 der für die Gruppenaufsicht zuständigen Behörde erlaubt, den Umfang der Gruppenaufsicht im Einzelfall einzugrenzen.

⁴<https://eiopa.europa.eu/Publications/Consultations/Report%20to%20the%20European%20Commission%20on%20the%20Application%20of%20Group%20Supervision.pdf>

(b) Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden innerhalb des Kollegiums der Aufsichtsbehörden und Funktionsweise des Kollegiums der Aufsichtsbehörden

Die Richtlinie „Solvabilität II“ stärkt die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden und legt die Rechte und Pflichten der für die Gruppenaufsicht zuständigen Behörde und der anderen Aufsichtsbehörden im Aufsichtskollegium fest. Jedes Aufsichtskollegium besteht aus der für die Gruppenaufsicht zuständigen Behörde, den Aufsichtsbehörden aller Mitgliedstaaten, in denen Tochterunternehmen ihren Sitz haben, und der EIOPA. Den Daten der EIOPA zufolge gab es 2016 92 Kollegien, in denen nationale Aufsichtsbehörden regelmäßig Informationen austauschen und Unterschiede bei den Aufsichtskonzepten der Mitglieder erörtern und beseitigen können.

Insgesamt wird die Funktionsweise der Kollegien als gut bewertet; mögliche Unterschiede können vor allem in Bereichen auftreten, in denen Ermessensentscheidungen getroffen werden, etwa bei der Beaufsichtigung der von den Versicherungsunternehmen berechneten versicherungstechnischen Rückstellungen. Um die Zusammenarbeit zu verbessern, ermöglicht der Rechtsrahmen gemeinsame Prüfungen vor Ort, an denen sich die EIOPA gemäß Artikel 21 der EIOPA-Verordnung (EU) Nr. 1094/2010⁵ beteiligen kann. Derartige Prüfungen werden immer häufiger durchgeführt, und dabei zeigt sich eine „gute Zusammenarbeit [der nationalen Aufsichtsbehörden] bei der Planung und Durchführung gemeinsamer Prüfungen vor Ort“. Im Bericht der EIOPA wird auf ein Problem in Bezug auf die bei den Prüfungen verwendete Sprache verwiesen: „In einigen Fällen braucht die Unternehmensleitung nach dem örtlichen Recht nur in der Landessprache auf Fragen und Informationsgesuche zu antworten“.

(c) Beaufsichtigung von Teilgruppen

Artikel 215 Absatz 1 der Richtlinie „Solvabilität II“ stellt die allgemeine Regel auf, dass die Gruppenaufsicht in der Union auf der Ebene des obersten Mutterunternehmens angesiedelt ist⁶. Allerdings ist abweichend von dieser Regel in Artikel 216 Absatz 1 festgelegt, dass die Mitgliedstaaten ihren Aufsichtsbehörden gestatten können, nach Konsultation der für die Gruppenaufsicht zuständigen Behörde und dem auf Unionsebene obersten Mutterunternehmen zu entscheiden, das auf nationaler Ebene oberste Mutterversicherungs- oder -rückversicherungsunternehmen oder die auf nationaler Ebene oberste Mutterversicherungsholdinggesellschaft oder gemischte Mutterfinanzholdinggesellschaft der Gruppenaufsicht zu unterwerfen. Dies gilt als Teilgruppenaufsicht.

Den Daten der EIOPA zufolge üben drei EU-Aufsichtsbehörden eine Teilgruppenaufsicht über acht grenzüberschreitend tätige Gruppen aus. Dies geht unmittelbar einher mit der Einrichtung zusätzlicher Aufsichtskollegien für jede Teilgruppe (einschließlich einer eigenen Koordinierungsvereinbarung und Notfallplanung sowie doppeltem Informationsaustausch)

⁵ Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/79/EG der Kommission (ABl. L 331 vom 15.12.2010, S. 48).

⁶ Ist das in Artikel 213 Absatz 2 Buchstaben a und b genannte beteiligte Versicherungs- oder Rückversicherungsunternehmen oder die dort genannte Versicherungsholdinggesellschaft oder gemischte Finanzholdinggesellschaft selbst Tochterunternehmen eines anderen Versicherungs- oder Rückversicherungsunternehmens oder einer anderen Versicherungsholdinggesellschaft oder gemischten Finanzholdinggesellschaft mit Sitz in der Union, so gelten die Artikel 218 bis 258 nur auf Ebene des obersten Mutterversicherungs- oder -rückversicherungsunternehmens oder der obersten Mutterversicherungsholdinggesellschaft oder gemischten Mutterfinanzholdinggesellschaft mit Sitz in der Union.

und mit Überschneidungen bei den Meldungen der Gruppe an die Aufsichtsbehörden und ihre Teilgruppen. Diese Erschwernisse müssen gegen den Umstand abgewogen werden, dass die Teilgruppenaufsicht für die Mitgliedstaaten, die sie ausüben, von großer Bedeutung ist.

(d) Gruppeninterne Modelle

Im Einklang mit dem risikoorientierten Konzept für die Solvenzkapitalanforderung erlaubt die Richtlinie „Solvabilität II“ einzelnen Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen und Gruppen, für die Berechnung der Solvenzkapitalanforderung statt der Standardformel interne Modelle zu verwenden, sofern die Aufsichtsbehörden diese genehmigen. In Artikel 231 werden gruppeninterne Modelle bestimmt und Leitlinien für die betroffenen Aufsichtsbehörden vorgegeben, wie sie zu einer gemeinsamen Entscheidung über den Antrag gelangen. Laut der EIOPA haben 11 nationale Aufsichtsbehörden (grenzüberschreitende und inländische) gruppeninterne Modelle genehmigt, und in 17 Mitgliedstaaten werden interne Modelle auf Einzelbasis verwendet.

Was die in den Kollegien getroffenen gemeinsamen Entscheidungen über interne Modelle angeht, so betrachten die nationalen Aufsichtsbehörden die EIOPA nicht als „betroffene Aufsichtsbehörde“ (im Sinne des Artikel 347 Absatz 3 der Delegierten Verordnung (EU) 2015/35 der Kommission)⁷, weshalb die EIOPA die Unterlagen zu den Anträgen in der Regel nicht erhalten hat. Nach Ansicht der EIOPA hat ihre eingeschränkte Rolle bei der Beurteilung und Genehmigung grenzüberschreitender interner Modelle ihre Arbeit zur Bewertung und Förderung der Konvergenz mitunter behindert. Allerdings ist die EIOPA nach Artikel 248 Absatz 3 der Richtlinie „Solvabilität II“ ein Mitglied des Kollegiums der Aufsichtsbehörden, und nach Artikel 231 Absatz 1 muss die für die Gruppenaufsicht zuständige Behörde die anderen Mitglieder des Kollegiums der Aufsichtsbehörden umgehend unterrichten und den vollständigen Antrag umgehend an sie weiterleiten.

Obwohl viele der Aufsichtskollegien schwierige Diskussionen über interne Modelle geführt haben, sind sie bislang stets zu einer gemeinsamen Entscheidung gelangt, ohne die EIOPA um Vermittlung zu ersuchen. Dennoch verweist die EIOPA auf mehrere Fälle, in denen eine Gruppe entschieden hat, eines oder mehrere Länder vom Antrag für ein gruppeninternes Modell auszunehmen, da sie befürchtete, dass die gemeinsame Entscheidung über die Genehmigung andernfalls nicht rechtzeitig vor Geltungsbeginn der Richtlinie „Solvabilität II“ am 1. Januar 2016 getroffen würde.

(e) Kapitalaufschläge für die Gruppe

Wird dem Risikoprofil der Gruppe nicht angemessen Rechnung getragen, kann auf die konsolidierte Solvenzkapitalanforderung für die Gruppe ein Kapitalaufschlag verhängt werden. Die EIOPA teilte mit, dass diese Maßnahme 2016 von einer Aufsichtsbehörde für vier Gruppen ergriffen wurde⁸. Drei Kapitalaufschläge auf Gruppenebene standen im Zusammenhang mit einer wesentlichen Abweichung des Risikoprofils bei Verwendung der Standardformel; in einem Fall wurde der Kapitalaufschlag aufgrund eines internen Modells verhängt, das nicht alle wesentlichen Abweichungen des Risikoprofils abbildete.

(f) Sonstige Fragen der Gruppenaufsicht

⁷ Delegierte Verordnung (EU) 2015/35 der Kommission vom 10. Oktober 2014 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) (ABl. L 12 vom 17.1.2015, S. 1).

⁸ https://eiopa.europa.eu/Publications/Reports/EIOPA-BoS-17-336rev2_EIOPA%202017%20report%20on%20the%20use%20of%20Capital%20Add%20Ons.pdf

Bei der EIOPA sind keine Ersuchen um Vermittlung in einem Aufsichtskollegium nach Artikel 19 der EIOPA-Verordnung eingegangen.

Die Überwachung der Gruppensolvabilität bei Gruppen mit zentralisiertem Risikomanagement ist in den Artikeln 236 bis 239 der Richtlinie geregelt. Laut der EIOPA gibt es bislang keine Vereinbarungen über ein zentralisiertes Risikomanagement zwischen den Aufsichtsbehörden.

III. Übergangszeitraum für das betriebliche Altersversorgungsgeschäft von Lebensversicherungsunternehmen

Nach Artikel 308b Absatz 15 der Richtlinie „Solvabilität II“, geändert durch Artikel 63 der EbAV-II-Richtlinie, muss die Kommission über den Verlauf des in der Einleitung genannten Übergangszeitraums berichten:

„15. Soweit die Herkunftsmitgliedstaaten bei Inkrafttreten dieser Richtlinie die in Artikel 4 der Richtlinie (EU) 2016/2341 genannten Bestimmungen angewendet haben, können diese Herkunftsmitgliedstaaten während eines Übergangszeitraums bis zum 31. Dezember 2022 weiterhin die am 31. Dezember 2015 geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften anwenden, die sie erlassen haben, um den Artikeln 1 bis 19, 27 bis 30, 32 bis 35 und 37 bis 67 der Richtlinie 2002/83/EG nachzukommen.

[...]

Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens am 31. Dezember 2017 einen Bericht vor, in dem sie sich dazu äußert, ob der in Absatz 1 genannte Zeitraum verlängert werden sollte, wobei sie aus der vorliegenden Richtlinie resultierenden Änderungen an Unionsrechtsvorschriften oder nationalen Rechtsvorschriften Rechnung trägt.“

Wenngleich die Rechtsvorschriften einen Bericht für Ende 2017 vorsehen, läuft der Übergangszeitraum erst am 31. Dezember 2022 aus, weshalb Ende 2017 womöglich zu früh ist, um eine abschließende Bewertung vorzunehmen. Zum jetzigen Zeitpunkt verfügt die Kommission über keine neuen Erkenntnisse, die eine weitere Verlängerung des Übergangszeitraums rechtfertigen würden, sie wird jedoch die Situation nach dem Inkrafttreten der EbAV-II-Richtlinie am 13. Januar 2019 weiter beobachten. Die Ergebnisse werden auch in die Überprüfung der EbAV-II-Richtlinie einfließen, die bis zum 13. Januar 2023 fällig ist (siehe Artikel 62 EbAV-II-Richtlinie).

IV. Schlussfolgerung

Nach Artikel 242 Absatz 1 der Richtlinie „Solvabilität II“ kann der Bericht der Kommission über die Anwendung von Titel III (Gruppenaufsicht) zusammen mit Legislativvorschlägen vorgelegt werden.

Da die Richtlinie „Solvabilität II“ im Jahr 2020 einer allgemeinen Bewertung unterzogen werden soll und ein stabiler Rechtsrahmen benötigt wird, ist die Kommission der Auffassung, dass zum jetzigen Zeitpunkt nur in einem der zuvor genannten Bereiche eine Änderung der Rechtsvorschriften erforderlich ist, nämlich bei den gruppeninternen Modellen, bei denen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten festgestellt wurden und die EIOPA erweiterte Befugnisse benötigt, um für Konvergenz zu sorgen.

Angesichts der Dringlichkeit der Angelegenheit wurde mit dem (am 20. September 2017 angenommenen) Paket von Vorschlägen der Kommission zur Überprüfung der

Funktionsweise und Finanzierung der europäischen Aufsichtsbehörden bereits die Gelegenheit genutzt, in dieser Sache Schritte zu unternehmen. Das Paket enthält einen Legislativvorschlag zur Änderung der Richtlinie „Solvabilität II“⁹, um Unterschiede bei der Beaufsichtigung und Genehmigung gruppeninterner Modelle auszuräumen und zu vermeiden. Artikel 2 des Vorschlags sieht Änderungen der Richtlinie „Solvabilität II“ vor, um:

- der EIOPA eine wichtigere Rolle bei der Gewährleistung der aufsichtlichen Konvergenz im Bereich der Anträge für interne Modelle (auf Einzel- und Gruppenbasis) und in Bezug auf den Informationsaustausch über derartige Anträge einzuräumen; und
- die EIOPA in die Lage zu versetzen, Stellungnahmen zu diesem Thema abzugeben und auf Ersuchen der Behörden, von sich aus oder, unter gewissen Umständen, auf Ersuchen der betroffenen Unternehmen Hilfestellung bei der Beilegung von Streitigkeiten zwischen Aufsichtsbehörden zu leisten.

Zudem soll die EIOPA diesbezüglich jährliche Berichte erstellen, damit die Lage im Hinblick auf Anträge zur Genehmigung interner Modelle genau beobachtet werden kann und mögliche weitere Bedenken in Bezug auf die aufsichtliche Konvergenz ausgemacht werden können.

Was den Übergangszeitraum für das betriebliche Altersversorgungsgeschäft von Lebensversicherungsunternehmen betrifft, könnte die Kommission vor Ende des Zeitraums (Ende 2022) einen Beschluss über eine mögliche Verlängerung fassen. Falls eine Verlängerung beschlossen wird, könnte rechtzeitig vor Ende 2022 ein Legislativvorschlag vorgelegt werden.

⁹ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2014/65/EU über Märkte für Finanzinstrumente und der Richtlinie 2009/138/EG betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität II) (COM(2017) 537 final). Siehe auch COM (2017) 536 final (Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung mehrerer Verordnungen, darunter die EIOPA-Gründungsverordnung).