

## **Stellungnahme**

### **des Verbands öffentlicher Versicherer**

#### **Öffentliche Anhörung am 03.12.2014**

#### **zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Finanzaufsicht über Versicherungen“ (BT-Drucksache 18/2956)**

Die öffentlichen Versicherer haben kraft Verfassung, z.T. in Verbindung mit Landesgesetzen bzw. Satzungen einen öffentlichen Auftrag, die Bevölkerung mit einem guten und nachhaltigen Versicherungsschutz in allen Sparten der Versicherungswirtschaft zu versorgen (Gemeinwohlorientierung bzw. öffentliches Interesse). Wir sind Teil des öffentlichen Finanzsektors in Deutschland und arbeiten im Rahmen der Sparkassenfinanzgruppe. Der öffentliche Auftrag verlangt von uns Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit.

Wir, der Verband öffentlicher Versicherer, beraten und unterstützen als Berufsverband unsere Mitgliedsunternehmen, die öffentlichen Versicherer, bei allen versicherungsspezifischen Themen. Dadurch wird es den öffentlichen Versicherern ermöglicht, in erheblichem Umfang Synergien zu nutzen. Darüber hinaus vertreten wir unsere Mitgliedsunternehmen gegenüber Dritten, bspw. den Partnern der Sparkassenfinanzgruppe und der Politik. Wir stellen unseren Mitgliedsunternehmen außerdem passgenaue und kostengünstige Rückversicherungslösungen zur Verfügung.

Wir danken für die Einladung zur Anhörung und möchten zum oben genannten Gesetzesvorhaben Stellung nehmen.

### **1. Grundsätzliche Anmerkungen**

Wir begrüßen das Vorhaben der Bundesregierung, die EU-Richtlinie 2009/138/EG („Solvency II-Richtlinie“) mit den Änderungen durch die Richtlinie 2014/51/EU in nationales Recht umzusetzen. Mit dem Gesetzesvorhaben werden die Solvenzanforderungen an Versicherungsunternehmen umfassend modernisiert. Das Regelwerk stärkt den Versichertenschutz, setzt einheitliche europäische Wettbewerbsstandards und ermöglicht längerfristig auch eine einheitliche Aufsicht.

Dennoch sind für die Umsetzung eine Würdigung der nationalen Gegebenheiten und der Verzicht auf über die Richtlinie hinaus gehende Anforderungen von Bedeutung, um die deutschen Versicherungsunternehmen im europäischen Wettbewerb nicht schlechter zu stellen, sowie um eine Benachteiligung der Versichertengemeinschaft zu vermeiden.

## 2. Weitere Anmerkungen zum Gesetzentwurf

Im vorliegenden Gesetzentwurf sind einige Regelungen enthalten, die in der vorliegenden Form negative Auswirkungen nicht nur auf die öffentlichen Lebensversicherungsgesellschaften, sondern vielmehr auf die gesamte Versicherungsbranche entfalten würden.

Die Einführung des neuen Aufsichtssystems Solvency II ist für jeden Versicherer mit hohem personellen und administrativen Aufwand verbunden. Bei der Umsetzung der Solvency II-Richtlinie in nationales Recht sollte vermieden werden, über die Solvency II-Richtlinie hinausgehende Anforderungen zu schaffen, die die Gesellschaften darüber hinaus erheblich belasten würden. Für die öffentlichen Lebensversicherer als überwiegend kleine und mittlere Versicherer ist zudem der Grundsatz der Proportionalität bei der Umsetzung von hoher Bedeutung. Die Vorschriften müssen außerdem eindeutig formuliert sein, um eine missverständliche Auslegung einzelner Regelungen zu vermeiden und Rechtssicherheit herzustellen. Nicht zuletzt ist auf eine konsequente und spartengenaue Umsetzung des Lebensversicherungsreformgesetzes (LVRG) zu achten.

### 2.1 Zu §§ 23 und 30 VAG-E: Funktionstrennung proportional umsetzen

Wir begrüßen ausdrücklich, dass die Neuregelung der Versicherungsaufsicht in der Solvency II-Richtlinie beabsichtigt, mit dem Grundsatz der Proportionalität zu verhindern, dass kleine und regionale Unternehmen bürokratisch überfordert werden. Nach Erwägungsgrund 32 der Solvency II-Richtlinie soll es in kleineren und weniger komplexen Unternehmen möglich sein, „dass mehr als eine Funktion von einer Person oder einer organisatorischen Einheit ausgeführt werden.“ Nach Erwägungsgrund 31 sollte die Governance „nicht zu unnötig belastenden Anforderungen führen, da der Wesensart, dem Umfang und der Komplexität der Geschäftstätigkeit des betreffenden Unternehmens Rechnung zu tragen ist.“ Das ist in Art. 41 Abs. 2 der Richtlinie auch so geregelt: „Das Governance-System ist der Wesensart, dem Umfang und der Komplexität der Tätigkeiten des Versicherungs- oder Rückversicherungsunternehmens angemessen.“ Für die regional tätigen öffentlichen Versicherungsunternehmen, überwiegend kleine und mittlere Anbieter, ist eine verhältnismäßige, proportionale Umsetzung der Funktionstrennung dringend geboten. Der abstrakte Begriff der Proportionalität sollte in der Praxis leichter handhabbar werden. Der vorliegende Gesetzentwurf bleibt in Bezug auf die proportionale Umsetzung der Neuregelungen hinter den Möglichkeiten, die die europäische Regulierung schafft, zurück.

Stellungnahme des Verbands öffentlicher Versicherer zum Gesetzentwurf der Bundesregierung  
„Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Finanzaufsicht über Versicherungen“ (BT-Drucksache 18/2956)

Die Chance, bei der Umsetzung der Richtlinie den betroffenen Unternehmen mehr Klarheit und Rechtssicherheit zu verschaffen, bleibt ungenutzt. Die Ausübung mehrerer Funktionen sollte möglich sein, wenn die Funktionsträger nicht in Interessenkonflikte geraten.

In Art. 41 Abs. 1 der Solvency II-Richtlinie wird lediglich allgemein eine „angemessene Trennung der Zuständigkeiten“ gefordert. Im Entwurf der Delegierten Rechtsakte wird näher ausgeführt, dass „jede Funktion frei von Einflüssen“ sein muss, „die sie daran hindern könnten, ihre Aufgaben objektiv, fair und unabhängig wahrzunehmen“ (Art. 268 Abs. 1). Orientiert an dieser europäischen Vorgabe ist für die Kopplung der Schlüsselfunktionen maßgeblich, ob materielle Interessenkonflikte bestehen.

Das gilt besonders auch für die interne Revision. Nach geltender nationaler Rechtslage ist die Kopplung mit anderen Schlüsselfunktionen bisher grundsätzlich möglich. Lediglich ist sicherzustellen, „dass das Unternehmen über eine funktionsfähige, objektiv und unabhängig arbeitende interne Revision verfügt [...]“ (§ 64 a Absatz 7 Nr. 4 VAG a.F.). Im jetzt vorgelegten Gesetzentwurf schließen § 30 Abs. 2 VAG-E und die entsprechende Gesetzesbegründung die Kopplung der Internen Revision mit anderen Schlüsselfunktionen aus. Und dies, obwohl im aktuellen Entwurf der Delegierten Rechtsakte (Art. 271 Abs. 2) der Europäische Gesetzgeber den Unternehmen diese Möglichkeit ausdrücklich einräumt: „Notwithstanding paragraph 1, and in particular by respecting the principle of proportionality laid down in paragraphs 3 and 4 of Article 29 of Directive 2009/138/EC, the persons carrying out the internal audit function may also carry out other key functions [...]“ .

Besonders in den kleinen Versicherungsunternehmen würde die vorgeschlagene Entwurfsfassung zu erheblichen Unsicherheiten, organisatorischen Schwierigkeiten und unverhältnismäßigen Bürokratiekosten führen. Eine starre Funktionstrennung bis auf Geschäftsleiterebene wäre für kleine Unternehmen schlicht nicht umsetzbar.

#### **Lösung:**

**1. Nach § 23 Abs. 1 Satz 1 VAG-E sollte folgender Satz 2 eingefügt werden:**

***„Eine Kopplung von Schlüsselpositionen ist möglich, wenn keine Interessenkonflikte entstehen.“***

**2. Die Kopplung der Internen Revision mit anderen Schlüsselfunktionen muss bei kleinen und mittleren Unternehmen unter Proportionalitätsge-**

Stellungnahme des Verbands öffentlicher Versicherer zum Gesetzentwurf der Bundesregierung  
„Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Finanzaufsicht über Versicherungen“ (BT-Drucksache 18/2956)

**sichtspunkten zulässig sein. Hierzu müsste an § 30 Abs. 2 Satz 1 VAG folgender Satz angefügt werden:**

***„Die interne Revision muss objektiv und unabhängig von anderen betrieblichen Funktionen sein. Kleine und mittlere Unternehmen können zur Vermeidung unverhältnismäßiger Verwaltungskosten die interne Revision mit anderen Funktionen koppeln, wenn dies Natur, Umfang und Komplexität des Geschäftsmodells entspricht und diese Funktionsträger keinen Interessenkollisionen ausgesetzt werden.“***

Damit wird der Bedeutung, die eine praktikable Umsetzung der Funktionstrennung für die öffentlichen Versicherer hat, im Gesetzestext angemessen Rechnung getragen.

## **2.2 Zu § 27 VAG-E: Rechtsunsicherheit vermeiden sowie Parallelrechnungen bei der Risiko- und Solvabilitätsbeurteilung präziser formulieren**

Wir begrüßen, dass die Omnibus-II-Richtlinie für die Anpassung der Versicherungsunternehmen an das neue Aufsichtsregime der Solvency II-Richtlinie eine Reihe von Anpassungsmaßnahmen und Übergangsmaßnahmen eingefügt hat, die die Unternehmen bei der ORSA (Own Risk and Solvency Assessment) anwenden können, um den Übergang zu bewältigen. Der vorliegende Gesetzentwurf setzt diese Bestimmungen in deutsches Recht um: §§ 80, 82, 351 und 352 VAG-E. Gleichzeitig bestimmt § 27 Abs. 6 Satz 2 VAG-E, dass die Versicherungsunternehmen bei Anwendung dieser Vorschriften die Einhaltung der Kapitalanforderungen sowohl nach der Standard-Methode als auch unter Berücksichtigung „dieser Anpassungen und Übergangsmaßnahmen“ bewerten müssen.

Diese Vorschrift hat bei den öffentlichen Versicherern sowie bei kleinen Versicherungsunternehmen die Besorgnis ausgelöst, statt mit einer künftig mit mehreren aufwendigen Parallelrechnungen konfrontiert zu werden. Nutzt ein Versicherungsunternehmen nämlich sowohl eine der Anpassungen gemäß § 80 oder 82 VAG-E als auch eine der beiden Übergangsvorschriften in § 351 (nur in Kombination mit § 82 VAG-E) oder § 352, kann die Vorschrift wörtlich genommen den Eindruck erwecken, erwartet werde der Vergleich der Solvabilität der Standardmethode (§ 27 Abs. 2 VAG-E) mit allen Kombinationen der angewendeten Anpassung und Übergangsmaßnahme. Dann wären bspw. neben der Solvabilität der Standardmethode und der Solvabilität mit Volatilitätsanpassung gemäß § 82 VAG-E und Übergangsmaßnahme zu risikofreien Zinssätzen gemäß § 351 VAG-E zwei weitere Solvabilitätsberechnungen notwendig, eine nur mit § 82 VAG-E und eine nur mit § 351 VAG-E.

Stellungnahme des Verbands öffentlicher Versicherer zum Gesetzentwurf der Bundesregierung  
„Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Finanzaufsicht über Versicherungen“ (BT-Drucksache 18/2956)

Insgesamt kann § 27 Abs. 6 Satz 2 VAG-E bei rein wörtlicher Auslegung also so verstanden werden, dass von den Versicherungsunternehmen, die sowohl eine der Anpassungen als auch eine der Übergangsvorschriften anwenden, der Vergleich aller Kombinationen der angewendeten Maßnahmen mit der Standardmethode erwartet wird. Zwar kann die Vorschrift teleologisch auf die jeweils gewählte Kombination von Anpassungs- und Übergangsmaßnahme reduziert werden. Dies sollte aber deutlicher formuliert werden.

### **Lösung:**

#### **§ 27 Abs. 6 Satz 2 VAG-E sollte wie folgt formuliert werden:**

***„Wenn die Versicherungsunternehmen die Matching-Anpassung gemäß § 80, die Volatilitätsanpassung gemäß § 82 oder die Übergangsvorschriften gemäß § 351 und 352 anwenden, ist die Einhaltung der Kapitalanforderungen gemäß Absatz 2 Nummer 2 mit und ohne Berücksichtigung der von ihnen gewählten und von der Aufsicht genehmigten Anpassungs- und Übergangsmaßnahme zu bewerten.“***

Damit wird klargestellt, dass sich die Verpflichtung zur vergleichenden Darstellung auf die von dem Versicherungsunternehmen gewählte Kombination von Anpassungs- und Übergangsmaßnahmen bezieht. Unsicherheit in der Anwendung des neuen Rechts, die gerade während der Übergangszeit besonders groß ist, wird vermieden. Gerechtfertigt ist die gewählte Auslegung der Vorschrift auch dadurch, dass Anpassungs- und Übergangsmaßnahmen von der Aufsicht genehmigt werden müssen, also einen konkreten Antrag voraussetzen.

### **2.3 Zu § 35 VAG-E: Unnötige zusätzliche Bürokratiekosten vermeiden**

Eine Umsetzung der in der Solvency II-Richtlinie beschriebenen neuen Berichts- und Testierungspflichten in nationales Recht ist notwendig und richtig, auch wenn sie für alle Versicherungsunternehmen erheblichen Aufwand bedeuten. Der vorliegende Gesetzentwurf sieht jedoch über die europäischen Vorgaben hinaus in § 35 Abs. 2 VAG-E („Pflichten des Abschlussprüfers“) eine verpflichtende Testierung der Solvabilitätsübersicht durch einen Wirtschaftsprüfer vor. Hier werden die in der Solvency II-Richtlinie geforderten Berichts- und Informationspflichten deutlich verschärft.

Laut der Gesetzesbegründung ergeben die Maßnahmen aus dem Entwurf des Versicherungsaufsichtsgesetzes einen regelmäßigen Erfüllungsaufwand von insgesamt 109,8 Millionen Euro und einen einmaligen Erfüllungsaufwand von insgesamt 27 Millionen Euro. Besonders kleine und mittlere Versicherungsun-

ternehmen sind von den Mehrkosten betroffen. Zu den Kosten für die Umsetzung der Solvency II-Richtlinie kommt noch der hohe und kostenintensive innerbetriebliche Bürokratieaufwand hinzu.

Verschärft der Gesetzgeber die Solvency-II-Vorschriften in der nationalen Umsetzung auch noch, haben die deutschen Versicherungsunternehmen zusätzlich zu dem hohen Erfüllungsaufwand künftig deutliche Wettbewerbsnachteile gegenüber anderen europäischen Versicherungsunternehmen hinzunehmen. So sind die Berichts- und Testierungspflichten in Deutschland mit erheblichem finanziellen und bürokratischem Mehraufwand verbunden: Allein die verpflichtende Testierung der Solvabilitätsübersicht durch einen Wirtschaftsprüfer, wie in § 35 Abs. 2 VAG-E vorgeschrieben, kostet die Versicherungsunternehmen pro Jahr über 2 Millionen Euro zusätzlich. In diesen Aufwendungen ist das Honorar für die Abschlussprüfer noch nicht enthalten, so dass der Gesamtaufwand laut GDV-Schätzung sogar bei über 22 Millionen Euro jährlich liegen würde. Hier handelt es sich um Beträge, die am Ende nicht mehr der Versicherten-gemeinschaft zur Verfügung stehen.

### **Lösung:**

**Die verpflichtende Testierung der Solvabilitätsübersicht in § 35 (2) VAG-E sollte deshalb gestrichen werden, um Benachteiligungen für deutsche – und hier insbesondere für kleinere und mittlere Versicherungsunternehmen - zu vermeiden.**

Der Gesetzgeber sollte sich bei der nationalen Umsetzung von Solvency II eng an die Vorgaben aus Brüssel halten, um zusätzliche Bürokratiekosten zu vermeiden und um das Ziel gleicher Wettbewerbsbedingungen zu erreichen. Nur so entsteht den deutschen Versicherungsunternehmen kein Wettbewerbsnachteil. So heißt es auch im Koalitionsvertrag der Bundesregierung im Kapitel „Europäische Wirtschaftspolitik“ (S. 15): *„Wir wollen EU-Vorgaben „eins zu eins“ umsetzen – das sichert auch Chancengleichheit im europäischen Binnenmarkt.“* Nur einheitliche Regelungen in Europa verschaffen den Versicherten die Möglichkeit, Produkte und Unternehmen zu vergleichen und sich vor unseriösen Angeboten zu schützen.

Durch eine eins zu eins-Umsetzung der Solvency II-Richtlinie in nationales Recht würde die Chancengleichheit im europäischen Binnenmarkt gewahrt und insbesondere kleine und mittlere deutsche Versicherungsunternehmen im europäischen Wettbewerb nicht benachteiligt werden.

## 2.4 Zu § 161 VAG-E: LVRG konsequent und spartengenau umsetzen: Neuregelung zum Sicherungsbedarf von Lebensversicherungen eindeutig fassen

Mit der Verabschiedung des Lebensversicherungsreformgesetzes (LVRG) hat die Bundesregierung im Sommer 2014 den § 56a des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) um aufsichtsrechtliche Regeln für die Ausschüttung an die Aktionäre und die Beteiligung der Versicherten an den Bewertungsreserven in Niedrigzinsphasen erweitert. Auf diese Weise hat der Gesetzgeber sichergestellt, dass aus einer Lebensversicherung ausscheidende Versicherte und Eigentümer des Lebensversicherungsunternehmens gemeinsam zur Sicherung der Garantien der in der Versichertengemeinschaft verbleibenden Versicherten beitragen. Diese – ausgeglichene – Neuregelung ist für die Lebensversicherung richtig und wichtig. Deutlich wird von der Bundesregierung bezüglich der Neuregelung immer betont, dass sich die Regelungen ausschließlich auf die Geschäftssparte der Lebensversicherungsunternehmen beziehen (z.B. § 56a Abs. 5 VAG// Art. 1 Nr. 3 LVRG).

Da das VAG nicht nur die Aufsicht über die Lebensversicherungen regelt, sondern den gesamten Versicherungsbereich abdeckt, hat auch der Finanzausschuss des Deutschen Bundestags in seiner Beschlussempfehlung zum LVRG (BT-Drs. 18/2016, S.10) zusätzlich noch einmal hervorgehoben, dass die Neuregelung zur Ausschüttung ausschließlich für die Lebensversicherungsunternehmen gedacht war: *„Die Koalitionsfraktionen stellten zu Artikel 1 Nummer 3 des Gesetzentwurfs klar, mit der im Gesetzentwurf vorgesehenen Fassung des § 56a Abs. 2 Satz 3 Versicherungsaufsichtsgesetz werde eine Ausschüttungssperre eingeführt, die an dem für Lebensversicherungsunternehmen einschlägigen Maßstab „Sicherungsbedarf“ anknüpfe. Demnach dürfe ein Lebensversicherungsunternehmen einen Bilanzgewinn nur ausschütten, soweit er den am Abschlussstichtag bestehenden Sicherungsbedarf nach Absatz 4 übersteigt.“*

Mit der Neufassung des VAG-E und dessen Anpassung an das LVRG ist die Unfallversicherung mit Beitragsrückerstattung nun auch von der Ausschüttungssperre betroffen, die vom Gesetzgeber lediglich für die Lebensversicherungen vorgesehen war. Die Unfallversicherung mit Beitragsrückerstattung wurde zwar bisher analog zu den Lebensversicherungen reguliert. Eine Ausweitung der Ausschüttungssperre ist aber weder sachgerecht noch begründet: Die Unfallversicherung mit Beitragsrückerstattung verfügt über ein eigenes Sicherungsvermögen.

Die nun vorliegenden Fassung des VAG-E führt zu erheblicher Verunsicherung, da die – schon aus der Überschrift des LVRG deutliche und zusätzlich mit dem Bericht des Finanzausschusses verstärkte – Intention des Gesetzgebers, eine

Stellungnahme des Verbands öffentlicher Versicherer zum Gesetzentwurf der Bundesregierung  
„Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Finanzaufsicht über Versicherungen“ (BT-Drucksache 18/2956)

Regelung lediglich für Lebensversicherungsunternehmen zu finden, nicht im Gesetzestext Anwendung findet. Folgt man dem Verweis in § 161 VAG-E der undifferenziert die Regelungen des § 139 VAG-E (§ 56a VAG) übernimmt, sind auch Schaden- und Unfallversicherungsunternehmen von der Neuregelung aus dem LVRG betroffen. In der Begründung zu § 161 VAG-E heißt es lediglich „Abs. 1 entspricht inhaltlich unverändert dem bisherigen § 11d VAG a.F.“ Auch diese Formulierung spricht dafür, dass eine Ausdehnung der Regelungen des LVRG auf die Unfallversicherung nicht beabsichtigt war.

Die Anwendung der Ausschüttungssperre auch auf weitere Versicherungssparten ist nicht die Intention der im letzten Sommer verabschiedeten Reformen und ist auch wenig zielführend, da die verschiedenen Sparten über eigene Sicherungsvermögen verfügen. Somit werden plötzlich alle Sparten eines Kompositversicherers in Generalhaftung genommen.

#### **Lösung:**

**§ 161 (1) VAG-E sollte wie folgt formuliert werden:**

***„Soweit Unfallversicherungsunternehmen Versicherungen mit Rückgewähr der Prämie übernehmen, gelten die §§ 138, 139 Absatz 1 sowie Absatz 2 Satz 1 und 2, 140 Absatz 1, §§ 141, 142 und 145 Absatz 3 sowie § 336 entsprechend.“***

Mit dieser Klarstellung wird der Verweis zur Unfallversicherung mit garantierter Beitragsrückzahlung (UBR) eingeschränkt und eine konsequente und spartengenaue Umsetzung des LVRG, auch für künftige Fortschreibungen, erreicht.