



Die Perspektive des Europäischen Parlamentes

–

Versicherungsaufsicht und -regulierung

Burkhard Balz MdEP

Mitglied im Ausschuss für Wirtschaft und Währung (ECON)

Mitglied im Sonderausschuss zur Wirtschafts- und Finanzkrise (CRIS)

Internationale Konferenz Solvency II, Berlin

3. November 2009

Gliederung

1. Solvency II – Eine parlamentarische Erfolgsgeschichte?
2. Mitentscheidungsverfahren
3. Komitologie: Lamfalussy-Verfahren
4. Solvency II
 - a. Zeitleiste
 - b. Diskussionsschwerpunkte
5. Gesetzesvorhaben im Rahmen der Versicherungsaufsicht und -regulierung
 - a. Solvency II – weitere Schritte
 - b. Gruppenfreistellungsverordnung
 - c. Versicherungsgarantiesysteme
 - d. Versicherungsvermittlung
 - e. Europäische Finanzaufsicht
6. Ausblick

Solvency II – Eine parlamentarische Erfolgsgeschichte?

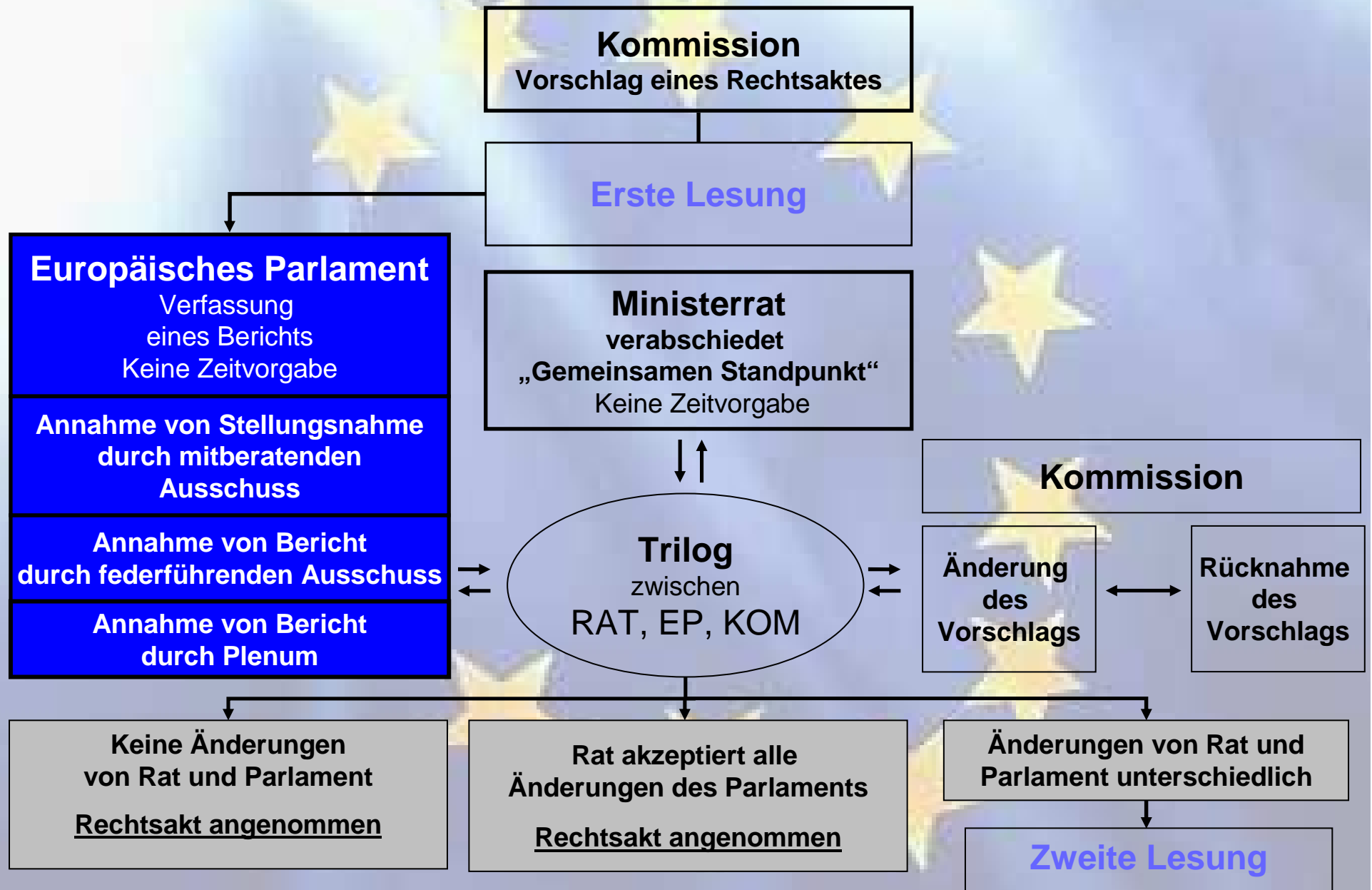
*„This Solvency II legislation is a **world leader**, the first among the reforms mentioned by the G20 of financial legislation and regulation to adopt a **modern risk-based method** for the **security** of the industry and the **safety** of the consumer. It sets a high standard for other regulators elsewhere in the world to follow.“*

(MdEP Peter Skinner, Berichterstatter für Solvency II)

*„Im Großen und Ganzen ist ein **akzeptables Ergebnis** erarbeitet worden, welches das gesamte Versicherungswesen **praktikabler** und **sicherer** funktionieren lässt und Europa (...) zum **Vorreiter** einer besseren Regulierung macht.“*

(ehem. MdEP Dr. Karsten Hoppenstedt, Schattenberichterstatter für Solvency II)

Mitentscheidungsverfahren – 1. Lesung



Komitologie: Lamfalussy Verfahren

Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission			Stufe 1
Europäischer Rat	Mitentscheidungsverfahren	EU-Parlament	
Einigung auf einen Basisrechtsakt: Übertragung von Durchführungsbefugnissen auf KOM			Stufe 2
KOM: Beratungsauftrag an CEIOPS			
CEIOPS: effiziente, offene und transparente Konsultation der Marktteilnehmer und Umsetzungsvorschlag			
KOM: Vorlage der Vorschläge für Durchführungsmaßnahmen beim EIOPC			
EIOPC (Regelungs-/Fachausschuss: Vertreter der nationalen Finanzministerien): Festlegung der technischen Details/ Abstimmung zum Kommissionsvorschlag			
KOM: Erlass der Durchführungsbestimmungen zur Rahmenrichtlinie der Stufe 1 nach Zustimmung des Fachausschusses (qualifizierte Mehrheit)			
EP: Vetorecht		Rat: Vetorecht	
CEIOPS (Beratungs- und Überwachungsausschuss/ Expertenausschuss: Vertreter der nationalen Finanzaufsichtsbehörden): Empfehlungen zu Auslegungsfragen, Entwicklung von Leitlinien und gemeinsamen Standards			Stufe 3
KOM: Überprüfung der Umsetzung und des Einhaltung der Rechtsvorschriften durch die Mitgliedstaaten; ggf. Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedsstaaten			Stufe 4

Zeitleiste - Solvency II

14 (Rück-)Versicherungsrichtlinien in einem Dokument



- Juli 2007: Gesetzesvorschlag der Kommission
- Feb. 2008: Abgeänderter Gesetzesvorschlag der Kommission
- April 2008: Stellungnahme des JURI
- Okt. 2008: Abstimmung im ECON
- Nov. 2008: Mandat für Jacques de Larosière → Anstoß zur Verabschiedung der Richtlinie in der 1. Lesung
- April 2009: Abstimmung im Plenum (593 „Ja“, 80 „Nein“, „Enthaltung“ 3)
- Heute: Level 2 des Lamfalussy-Verfahrens, Erarbeitung von Durchführungsbestimmungen durch CEIOPS
- 2012: Geplante Umsetzung der Richtlinie auf nationaler Ebene

Diskussionsschwerpunkte Solvency II

- Eigenkapitalklassifizierung
(insb. Rücklagen für Beitragsrückerstattung)
- Berechnung der Mindestkapitalanforderungen
- Bewertung des Aktienrisikos
- Gruppenaufsicht/“Group Support”

Eigenkapitalklassifizierung

1. Kommission:

- „Verfügbare“ Rücklagen für Beitragsrückerstattung (RfB) in Tier 1 eingestuft
- Quantitative Begrenzungen für Tier 2 und Tier 3

2. Parlament/ECON:

- Rücklagen für Beitragsrückerstattung in Tier 2 zurückgestuft mit Verweis auf die Verfügbarkeit für den Verlustausgleich
- Flexiblere Vorgaben für Tier 2 und Tier 3 → Aufnahme in die Richtlinie

3. Rat:

- Rücklagen für Beitragsrückerstattung wieder in Tier 1 eingestuft → Aufnahme in die Richtlinie; Verhandlungserfolg der deutschen Regierung

Berechnung der Mindestkapitalanforderungen

1. Kommission:

- Mindestkapital gemäß dem Risikopotenzial der Basiseigenmittel bei einem Vertrauensniveau von 80% bis 90% kalibriert

2. Parlament/ECON:

- Mindestkapitalanforderung im Einklang mit der risikobasierten Solvenzkapitalanforderung
→ Kompakter Ansatz: Mindestkapital = bestimmter Prozentsatz vom Solvenzkapital
Parlament schlägt hier 33% vor.

3. Rat:

- Es kommt zu einer Korridorlösung:
Mindestkapital = 25% bis 45% des Solvenzkapitals (Mittelwert: 33%)
→ Aufnahme in die Richtlinie

Bewertung des Aktienrisikos

1. Kommission:

- Aktienrisiko als Teil des Marktrisikos eingestuft

2. Parlament/ECON:

- Bewertung auf Einjahresbasis zum Schutz der Versicherungsnehmer
- Kompromissangebot während des Trilogs: Mehr Flexibilität für die Aufsichtsbehörden, auch um prozyklische Effekte zu verhindern

3. Rat:

- Durationsansatz: Glättung des Aktienrisikos über mehrere Jahre
→ Aufnahme in die Richtlinie als „Member State Option“; Verhandlungserfolg der französischen Regierung
- Überprüfung (“Review Clause”) im Jahr 2015

Gruppenaufsicht/“Group support”

1. Kommission:

- Einrichtung grenzüberschreitender Aufsichtskollegien mit weitreichenden Kompetenzen für den Gruppenaufseher
- Eigenmittel der Tochtergesellschaften durch sogenannte Gruppenunterstützungszusagen abdeckbar

2. Parlament/ECON:

- Stärkere Mitwirkung zuständiger nationaler Aufsichtsbehörden, Vermittlerrolle für CEIOPS → Aufnahme in die Richtlinie
- Gruppenunterstützungszusagen nur anerkannt, sofern sie von Muttergesellschaften stammen

3. Rat:

- “Group support” abgelehnt, da es Widerstände in Mitgliedsstaaten (u.a. ESP, POL, GRC, HUN, AUT) gab.
- Überprüfung (“Review Clause”) im Jahr 2015

Gesetzesvorhaben im Rahmen der Versicherungsaufsicht und -regulierung: Solvency II – Weitere Schritte

- Erarbeitung von Durchführungsbestimmungen durch CEIOPS
 - Dritte Konsultation bis 11. Dezember 2009
 - Parlament stimmt im Regelungsverfahren mit Kontrolle (→ Einspruchs- und Äußerungsrechte) über die Durchführungsbestimmungen ab.
- Überprüfung der verabschiedeten Solvency II-Richtlinie, insb. zur Gruppenaufsicht und zur Bewertung des Aktienrisikos
 - Geplant im Jahr 2015
 - Die Reform der europäischen Finanzmarktarchitektur wird voraussichtlich neue Ansätze ermöglichen.

Gesetzesvorhaben im Rahmen der Versicherungsaufsicht und -regulierung: Gruppenfreistellungsverordnung (GVO) für die Versicherungswirtschaft

- 01.April 2003: Aktuell geltende GVO - Verordnung (EG) Nr.258/2003 – tritt in Kraft, Befristung zum 31.März 2010
- April 2008: Kommission leitet die Überprüfung der GVO ein → Dreimonatige öffentliche Anhörung, Fragebögen an Marktteilnehmer
- Juni 2008: Europäisches Parlament äußert sich in seiner Entschließung zum Grünbuch über Finanzdienstleistungen für Privatkunden im Binnenmarkt
„Das Europäische Parlament ermahnt die Kommission, eine den Marktzugang fördernde Zusammenarbeit der Versicherungswirtschaft zu unterstützen; fordert sie auf, die Verordnung (EG) Nr. 358/2003 über 2010 hinaus zu verlängern.“
- März 2009: Vorläufige Stellungnahme der Kommission an das Parlament und den Rat, in der sich abzeichnet, dass die GVO für lediglich zwei der vier Bereiche verlängert werden soll.
- Juni 2009: Anhörung
- 05.Oktober 2009: Veröffentlichung des Kommissionsvorschlags und Beginn einer öffentlichen Konsultation, die bis zum 30.November 2009 andauern wird.

Gesetzesvorhaben im Rahmen der Versicherungsaufsicht und -regulierung: Gruppenfreistellungsverordnung (GVO) für die Versicherungswirtschaft

- Im Wesentlichen schlägt die Kommission folgende Änderungen vor:
 - Muster allgemeiner Versicherungsbedingungen: Freistellung soll nicht verlängert werden, da die Musterversicherungsbedingungen keine Besonderheit der Versicherungswirtschaft darstellen, sondern auch in anderen Wirtschaftszweigen vereinbart werden. Die Kommission geht davon aus, dass die Kooperation auch ohne GVO weitergeführt werden könne.
 - ↔ Rechtsunsicherheit für Unternehmen, die kooperieren (Einzelfallprüfungen auf der Basis von Rechtsprechung und horizontalen Leitlinien)
 - ↔ Effizienzgewinne weiterhin realisierbar?
 - ↔ Grundlagen für die Statistikarbeit?
 - ↔ Zusammenarbeit zwischen großen Versicherungsunternehmen und KMUs?
 - ↔ Weiterhin Expansion in neue Märkte und damit Erweiterung des Produktsortiments für Verbraucher?
 - ↔ Orientierungshilfe für Verbraucherverbände?
 - Vereinbarungen über Sicherheitsanlagen und -vorkehrungen: Freistellung soll nicht verlängert werden, da die Vereinbarungen keine Besonderheit der Versicherungswirtschaft darstellen, sondern vielmehr im Rahmen allgemeiner Normungsbestrebungen getroffen werden.
 - ↔ Kalkulation risikogerechter Prämien?
 - ↔ Orientierungshilfe für unerfahrene/kleinere Versicherungsunternehmen?

Gesetzesvorhaben im Rahmen der Versicherungsaufsicht und -regulierung: Gruppenfreistellungsverordnung (GVO) für die Versicherungswirtschaft

- Gemeinsame Berechnungen, Tabellen und Studien: Beibehaltung der Freistellung unter bestimmten Bedingungen wie
 - Erforderlichkeit des Informationsaustauschs
 - Zugang zu den gemeinsamen Daten für Dritte↔ Nachteile für KMUs, falls sich große Versicherungsunternehmen aus der Kooperation zurückziehen?
- ≙ Gemeinsame Deckung bestimmter Arten von Risiken („Pools“): Beibehaltung der Freistellung, aber
 - Geänderte Methode bei der Markanteilsberechnung
 - Verbot der Mitgliedschaft in mehr als einem Pool
- Aktuell: Die Kommission plant die Anhörung einzelner, interessierter Parlamentarier.
- Februar 2010: Annahme der neuen GVO

Gesetzesvorhaben im Rahmen der Versicherungsaufsicht und -regulierung: Versicherungsgarantiesysteme

- Januar 2008: Veröffentlichung der OXERA Machbarkeitsstudie „Versicherungsgarantiesysteme in der EU: Vergleichende Untersuchung der bestehenden Systeme, Problemanalyse und Bewertung von Optionen“
- März 2009: Kommission kündigt in der Mitteilung „Impulse für den Aufschwung in Europa“ weitere Maßnahmen zur Stärkung des Schutzes von Versicherungsnehmern an.
- Ende 2009: Weißbuch der Kommission + Folgenabschätzung
 - Verzögerung bis Anfang/Mitte 2010 infolge der Kommissionsneubesetzung?
 - Ggfs. gleichlaufend mit Gesetzesvorhaben zu Einlagensicherungssystemen
- Parlament befürwortet das Tätigwerden, insb. vor dem Hintergrund, dass sowohl der Banken- als auch der Wertpapiersektor bereits über Garantievereinbarungen verfügt.
- Viele offene Fragen, u.a. Anwendungsbereich? Ausweitung auf Pensionsfonds? Finanzierung? Entschädigungshöhe? Präventives Eingreifen? Grad der Harmonisierung? System gegenseitiger Unterstützung („mutual support system“)?

Gesetzesvorhaben im Rahmen der Versicherungsaufsicht und -regulierung: Versicherungsvermittlung

- Seit 2005 ist die Richtlinie über Versicherungsvermittlung in Kraft, die eine Registrierung von Vermittlern unter Einhaltung bestimmter Mindestanforderungen vorsieht.
- April 2009: Kommission kündigt in der Mitteilung „Anlageprodukte für Kleinanleger“ einen horizontalen Ansatz bei Informationspflichten und Vertriebspraktiken an, der den Anlegerschutz unabhängig von der Rechtsform des Produkts und dem Vertriebskanal machen soll.
- Regelungsinkonsistenzen?
- Anfang 2010: Öffentliche Konsultation zu den Vertriebspraktiken bei „Anlageprodukten für Kleinanleger“
- Mitte 2010: Kommissionsvorschlag zu Vertriebspraktiken bei „Anlageprodukten für Kleinanleger“ - parallel zur Überarbeitung der Versicherungsvermittlungs-Richtlinie

Gesetzesvorhaben im Rahmen der Versicherungsaufsicht und -regulierung: Europäische Finanzaufsicht

- Umsetzung der Vorschläge aus dem de-Larosière-Bericht
 - Etablierung einer Europäischen Aufsichtsstruktur, die eine enge Zusammenarbeit von „Mikroebene“ (Ebene der Einzelinstitute) und „Makroebene“ (Systemische Ebene) vorsieht
 - Geplante Umsetzung im Jahr 2010
- „Makroaufsicht“: Einrichtung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB)
 - Überwachung und Bewertung potenzieller Risiken für die Finanzmarktstabilität, die sich aus makroökonomischen Entwicklungen und aus Entwicklungen innerhalb des Finanzsystems ergeben
 - Frühzeitige Risikowarnungen sowie Empfehlungen zur Eindämmung der Risiken
 - Wesentliche Beteiligung der Europäischen Zentralbank
 - Berichterstattung: ALDE-Fraktion
- „Mikroaufsicht“: Einrichtung eines Europäischen Finanzaufsichtssystems (ESFS), das die laufende Beaufsichtigung einzelner Institute bei den zuständigen nationalen Finanzaufsichtsbehörden belässt, aber die Kooperation mit den neuen Europäischen Aufsichtsbehörden (ESA) stärkt.

Gesetzesvorhaben im Rahmen der Versicherungsaufsicht und -regulierung: Europäische Finanzaufsicht

- a) Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA), die – mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet – im Vergleich zu CEIOPS über erweiterte Kompetenzen verfügt. EIOPA wird ihren Sitz in Frankfurt a.M. haben. Die Berichterstattung im Parlament übernimmt die S&D-Fraktion.
- b) Europäische Bankaufsichtsbehörde (EBA) mit Sitz in London
- c) Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde (ESMA) mit Sitz in Paris
- Omnibus Directive zur Finanzaufsichtsstruktur
 - Kommissionsvorschlag für den Versicherungssektor wird in wenigen Monaten veröffentlicht
 - Ziel: Anpassung der bestehenden sektorspezifischen Richtlinien an die neue Europäische Aufsichtsstruktur
 - Berichterstattung: EVP-Fraktion, Berichterstatter wird Burkhard Balz

Ausblick

- Mehrheiten/Zweckbündnisse im Europäischen Parlament: Das Parlament ist „bunter“, die Abschätzung von Mehrheiten schwieriger geworden.
- Übergang zu einer neuen Europäischen Kommission
- Auswirkungen des Lissabon-Vertrags, der die Rechte des EU-Parlaments stärkt
- Seit 08. Oktober 2009: Parlamentarischer Sonderausschuss zur Finanz- und Wirtschaftskrise (CRIS), der seine Untersuchungsergebnisse in zwei Berichten – der erste nach 6 Monaten, der zweite am Ende des Mandats – vorlegen wird.

Ausblick

„Wir sollten die Lehren aus der Wirtschafts- & Finanzkrise ziehen, um sicherzustellen, dass sie sich nicht wiederholt. Die Abgeordneten des Europäischen Parlamentes müssen die Effektivität der Maßnahmen beurteilen, die die EU und ihre Mitgliedsstaaten zur Linderung der Finanzkrise getroffen haben.“

(Jerzy Buzek, Präsident des Europäischen Parlamentes, anlässlich der Einsetzung des Sonderausschusses zur Finanz- und Wirtschaftskrise)