

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft

anlässlich des

öffentlichen Fachgesprächs des Finanzausschusses des
Deutschen Bundestags

zu dem Thema

„Umsetzung der gesetzlichen Normen und Ziele durch
die Versicherungsaufsicht“

am 5. November 2014

**Gesamtverband der Deutschen
Versicherungswirtschaft e. V.**

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5390
Fax: +49 30 2020-6390

51, rue Montoyer
B - 1000 Brüssel
Tel.: +32 2 28247-30
Fax: +32 2 28247-39
ID-Nummer 6437280268-55

Ansprechpartner:
Dr. Natascha Sasserath-Alberti
Leiterin Recht

E-Mail: n.sasserath-alberti@gdv.de

www.gdv.de



I. Entwicklung der Versicherungsaufsicht

Versicherungsaufsichtsrecht und Aufsichtspraxis haben sich in den letzten 20 Jahren nachhaltig gewandelt. Bis zum Jahre 1994 unterstanden die Versicherungsunternehmen in Deutschland einer materiellen Staatsaufsicht mit weitreichender Kontrolle der Versicherungsprodukte und der Versicherungsprämien. Die Schaffung des europäischen **Versicherungsbinnenmarktes** führte dann zu einer Deregulierung, die den Verbrauchern durch eine größere Produktvielfalt und einen intensiveren Wettbewerb zwischen den Versicherungsunternehmen zugute kam. Mit dem neuen europäischen Aufsichtsregime **Solvency II** soll nun europaweit eine prinzipienorientierte und risikobasierte Solvenzaufsicht geschaffen werden, die allen Risikokategorien Rechnung trägt und die Stabilität des Versicherungssektors und damit mittelbar auch den Verbraucherschutz stärkt.

Als Folge der Finanzmarktkrise geht mit der Einführung von Solvency II auch eine Phase der verstärkten **Re-Regulierung** des Finanzsektors einher. Aufsichtsrechtliche Vorschriften werden allgemein verschärft, die Regulierungsfülle und Intensität nimmt zu und die Aufsichtspraxis wird strenger. Dabei sollten zwei Gesichtspunkte nicht aus dem Blickfeld geraten: Erfreulicherweise hat durch die Finanzmarktkrise 2008 kein Kunde eines deutschen Versicherungsunternehmens, insbesondere eines Lebensversicherers, Geld verloren. Die hergebrachten **Aufsichtsgrundsätze** haben sich insoweit bewährt. Ferner sollte angesichts der Vielzahl der aktuellen Regulierungsvorhaben auf verschiedenen Ebenen nicht das Bewusstsein verloren gehen, dass eine dynamische Zunahme an Vorschriften und zusätzliche Aufsichtsgremien nicht notwendig zur Verbesserung und Stärkung der Aufsicht führen, sondern im Gegenteil die Effektivität der Aufsicht und die Umsetzbarkeit rechtlicher Vorgaben beeinträchtigen können. Die Regulierung hat hier einen kritischen Punkt erreicht; beaufsichtigte Unternehmen und auch die Aufsichtsbehörden werden mit einem großen bürokratischen Aufwand belastet. Ein Innehalten erscheint angezeigt, um eine **Überregulierung** mit Nachteilen für die Funktionsfähigkeit der Versicherungswirtschaft und für die Verbraucher zu vermeiden.

Wichtig sind andererseits die fachliche Kompetenz und die Nähe der Aufsicht zu den beaufsichtigten Unternehmen und der Marktentwicklung. In dieser Hinsicht ist die Entwicklung positiv wie etwa der intensive Dialog der BaFin mit den beaufsichtigten Unternehmen zur Umsetzung von Solvency II belegt.

Versicherungsaufsicht dient auch dem **kollektiven Verbraucherschutz**, denn der Schutz der Gesamtheit der Versicherungsnehmer ist ebenso wie die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Marktes primäres Ziel der Aufsicht. Verbraucherschutz als Aufsichtsziel soll nun im Rahmen des Kleinanlegerschutzgesetzes ausdrücklich im Aufsichtsgesetz verankert werden. Das begrüßen wir. Mit einer aktiveren Rolle der BaFin im Bereich des Verbraucherschutzes wird zum einen unterstrichen, dass es sich um eine hoheitliche Aufgabe handelt, zum anderen wird damit auch der Verbraucherschutz aus einer Hand sichergestellt. Dabei kommt nach dem Konzept der Versicherung als Risikokollektiv der Versichertengemeinschaft naturgemäß eine besondere Bedeutung zu. Das individuelle Interesse des einzelnen Versicherungsnehmers ist daher stets in ein angemessenes Verhältnis zum Schutzinteresse der Versichertengemeinschaft zu setzen. Ferner muss darauf geachtet werden, dass die stärkere Betonung des Verbraucherschutzes nicht zu weiteren übertriebenen Regularien führt, die keinen Nutzen mehr für den Verbraucher bringen, aber die Funktionsfähigkeit des Marktes beeinträchtigen.

II. Aktuelle Herausforderungen

Folgende Punkte sollten aus Sicht der deutschen Versicherungswirtschaft in Zukunft verbessert werden:

1. Keine Überregulierung

Die europäisch veranlasste Deregulierung des Versicherungsbinnenmarkts im Jahr 1994 führte zu erheblichen **Vorteilen für die Verbraucher**. Mit der Abschaffung der materiellen Staatsaufsicht entfiel die Vorabkontrolle von Prämien und Vertragsbedingungen. Die dadurch für die Verbraucher erzielten Vorteile auf der Produktseite und die Stärkung des Wettbewerbs sollten nicht durch eine überbordende Regelungsdichte zunichte gemacht werden. Der Dialog zwischen Aufsicht und Versicherungswirtschaft, der sich auch bei der Umsetzung von Solvency II bewährt, sollte auf das Wesentliche fokussiert sein und nicht kleinteilig überfrachtet werden.

2. Solvency II widerspruchsfrei umsetzen

Der **prinzipienbasierte Ansatz von Solvency II** sollte konsequent durchgehalten werden. Eine moderne und funktionierende Aufsicht in Europa

setzt europaweit einheitliche Standards voraus, die nicht durch nationale Alleingänge und Abweichungen gefährdet werden dürfen. Die Solvency II-Richtlinie sollte daher **weitgehend 1:1** umgesetzt werden. Widersprüche zwischen dem künftigen deutschen Aufsichtsgesetz (VAG) und den europäischen delegierten Rechtsakten sind zu vermeiden. Andernfalls werden sich Aufsicht und Versicherungswirtschaft mehr mit dem Regelungsdrickicht als mit den grundsätzlichen Fragen und dem eigentlichen Versicherungsgeschäft befassen müssen. Das kann nicht gewollt sein.

3. Leitlinienpraxis von EIOPA kritisch begleiten

Die **Leitlinienpraxis** von EIOPA ist bereits aufgrund der schier **Menge und Granularität** problematisch; nationale Aufsichtsbehörden und die Unternehmen werden mit einer Vielzahl von Leitlinien konfrontiert. Es steht zu erwarten, dass auch auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes vermehrt Leitlinien erlassen werden. Hinzu kommt, dass die EIOPA-Leitlinien nur formal unverbindlich sind; in Wirklichkeit führt der **comply-or-explain-Mechanismus** jedoch zu einem **faktischen Umsetzungsdruck** für die nationale Aufsicht und die Unternehmen. Deshalb sollte bereits bei der Entstehung der Leitlinien, an der auch die BaFin beteiligt ist, auf ein sinnvolles Maß an Regulierung hingewirkt werden. Im Falle übertriebener oder kontraproduktiver Regelungen sollte die BaFin von ihrem Recht Gebrauch machen, die Umsetzung zu verweigern und die Gründe hierfür zu erklären. Ein solches Recht sieht die EIOPA-Verordnung ausdrücklich vor. In jedem Fall sollte die BaFin auch der Versuchung widerstehen, zu einzelnen EIOPA-Leitlinien mit eigenen Verlautbarungen abweichende Regeln zu setzen.

4. Erforderliche Einbindung des Gesetzgebers sicherstellen

Es kommt hinzu, dass die Leitlinien von EIOPA in vielen Fällen über das verbindliche europäische Recht hinausgehen. Wesentliche aufsichtsrechtliche Regelungen müssen jedoch durch die **demokratisch legitimierten Organe auf europäischer und nationaler Ebene** erlassen werden. Die Leitlinien-Kompetenz darf nicht dazu führen, dass eine Aufsichtsbehörde faktisch an die Stelle des europäischen bzw. nationalen Gesetzgebers tritt. Hier bietet die derzeit laufende Evaluierung der europäischen Aufsichtsbehörden durch die EU-Kommission eine gute Chance, auf Verbesserungen hinzuwirken. Diese Chance sollte genutzt werden.

5. Angemessene Rolle der BaFin im europäischen Aufsichtssystem

Es ist wünschenswert, dass die **BaFin** ihre **Rolle im europäischen Aufsichtssystem** aktiv wahrnimmt, damit die vorhandene Qualität und Expertise in der europäischen Aufsichtspraxis stärker berücksichtigt werden. Dazu gehört auch, dass die BaFin **selbstbewusst gegenüber den Regulierungsbestrebungen von EIOPA** auftritt. Dies steht nicht im Widerspruch zu dem Wunsch nach einem konsistenten Aufsichtsansatz in den 28 Mitgliedstaaten. Denn für eine sinnvolle Regulierung auf europäischer Ebene ist es wichtig, die nationalen Besonderheiten zu kennen.

6. Von einem starken deutschen Versicherungsstandort profitieren alle

Von einer **starken Versicherungsaufsicht** und einem **stabilen Versicherungsstandort Deutschland** profitieren alle. In erster Linie die **Verbraucher**, die sich auf die garantierten Leistungen aus ihren Versicherungen, gerade im Bereich der Altersvorsorge, verlassen können. Dazu zählt aber auch die **Versicherungswirtschaft** mit ihren über 540.000 Erwerbstätigen und letztlich auch die Gesellschaft und der **Staat als Ganzes**, in dem die Versicherungswirtschaft eine wichtige soziale Funktion für das Gemeinwesen erfüllt.

Um die negativen Folgen des marktverfälschenden Niedrigzinsumfelds für die private Altersvorsorge auszugleichen, sind alle gefordert. Der Gesetzgeber hat mit dem Lebensversicherungsreformgesetz gerade einen Schritt in die richtige Richtung getan.

Berlin, 31. Oktober 2014