

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft

zum

Regierungsentwurf eines Gesetzes zur

Modernisierung der Finanzaufsicht über Versicherungen

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

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5400
Fax: +49 30 2020-6400

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

Ansprechpartner:
Dr. Axel Wehling, LL.M.
Mitglied der Hauptgeschäftsführung

E-Mail: a.wehling@gdv.de

www.gdv.de



Zusammenfassung

Die deutsche Versicherungswirtschaft begrüßt eine zügige Umsetzung von Solvency II in deutsches Recht. Besonders wichtig ist dabei, auf eine stimmige Anpassung der europäischen Vorgaben an die nationalen Gegebenheiten zu achten. Nicht nur mit Blick auf die deutsche Lebensversicherung – in Zeiten niedrigster Zinsen – besteht Änderungsbedarf am Gesetzentwurf. Das betrifft insbesondere folgende Punkte:

- **Umsetzung der Maßnahmen zur Sicherung langfristiger Garantien:** Bei der technischen Ausgestaltung einzelner Maßnahmen müssen die Besonderheiten des Geschäftsmodells deutscher Lebensversicherer berücksichtigt werden. Sonst entfalten die Maßnahmen nicht ihre volle Wirkung – zum nachhaltigen Nachteil der Lebensversicherung und ihrer Kunden.
- **Sachgerechte Behandlung der UBR:** Die Unfallversicherung mit garantierter Beitragsrückzahlung beteiligt ihre Kunden an den Bewertungsreserven auf vertraglicher Basis, so dass die mit dem LVRG eingeführte Kürzung der Bewertungsreservenbeteiligung auf festverzinsliche Papiere für sie nicht greift. Die vorgesehene Ausweitung der Ausschüttungssperre auf die UBR-Anbieter ist daher nicht sachgerecht und muss entfallen.
- **Verlängerung der Übergangsfrist für die Bedeckung der freien RfB:** Am 31. Dezember 2014 läuft die Übergangsfrist für die Bedeckung der freien RfB im sonstigen gebundenen Vermögen aus. Damit Unternehmen nicht gezwungen werden, ihre Kapitalanlagen nur für ein Jahr grundlegend umzustrukturieren, muss die Übergangsfrist bis zum Inkrafttreten von Solvency II verlängert werden.
- **Rechtssichere Datenübertragung bei Ausgliederungen:** Da das Aufsichtsrecht keine Regelungen zur Übertragung personenbezogener Daten bei Ausgliederungen enthält, besteht für Unternehmen die Gefahr, gegen das Datenschutzrecht und § 203 StGB zu verstoßen. Dringend muss Rechtssicherheit geschaffen werden, dass aufsichtsrechtlich zulässiges Handeln auch strafrechtlich und datenschutzrechtlich nicht zu beanstanden ist.
- **Testierung der Solvabilitätsübersicht:** Die aufsichtsrechtliche Überprüfung der Solvenzsituation der Unternehmen ist die originär hoheitliche Aufgabe der BaFin und darf nicht auf externe Dritte übertragen werden. Die geplante Verpflichtung zur Testierung der Solvabilitätsübersicht durch den Abschlussprüfer muss entfallen.

- **Beachtung rechtsstaatlicher Grundsätze:** Die Umsetzung des neuen Aufsichtssystems muss sich über alle drei Säulen hinweg an rechtsstaatlichen Grundsätzen orientieren. Die übergreifende Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, der Parlamentsvorbehalt für wesentliche regulatorische Vorgaben sowie die strikte Vermeidung überschießender nationaler Regelungen bilden wichtige Voraussetzungen für das Gelingen von Solvency II.

Diese und weitere Punkte werden im Folgenden ausgeführt und erläutert.

Inhaltsübersicht

I.	Kernpunkte	6
1.	Umsetzung der Maßnahmen zur Sicherung langfristiger Garantien (§§ 27, 82, 83, 134, 135, 351 VAG-E).....	6
2.	Sachgerechte Behandlung der Unfallversicherung mit garantierter Beitragsrückzahlung (UBR)	7
3.	Verlängerung der Übergangsfrist für die Bedeckung der freien RfB im sonstigen gebundenen Vermögen	8
4.	Rechtssichere Datenübertragung bei Ausgliederungen.....	8
5.	Verpflichtende Testierung der Solvabilitätsübersicht (§ 35 Abs. 2 VAG-E) ...	10
6.	Beachtung rechtsstaatlicher Grundsätze	11
II.	Weitere Punkte	12
1.	Säule I	12
1.1.	Regelungen zu Überschussfonds (§ 93 Abs. 1 VAG-E).....	13
1.2.	Zinszusatzreserve unter HGB und unter Solvency II (§ 88 Abs. 3 VAG-E)	13
1.3.	Umsetzung der LVRG-Bestimmungen / Ausschüttungssperre	15
1.4.	Eingriffsbefugnisse bei fortschreitender Verschlechterung der Solvabilität (§ 137 Abs. 2 VAG-E) unter Solvency II	16
1.5.	Angleichung der Vorschriften für Sicherungsfonds und für die freiwillige Sicherungseinrichtung der Lebensversicherer.....	17
1.6.	Verwendung Interner Modelle (§ 111 Abs. 6 VAG-E)	18
2.	Säule II	18
2.1.	Konsistente Verwendung der Begrifflichkeiten	18
2.2.	Keine ausufernden Qualifikationsvorgaben (§ 24 VAG-E)	19
2.3.	Praktikable Umsetzung der Funktionstrennung (§ 23 Abs. 1 VAG-E) ..	20
2.4.	Berücksichtigung der Besonderheiten eines Rückversicherungsunternehmens bei den Anforderungen an die Kapitalanlage (§ 124 VAG-E).....	21
2.5.	Sachgerechte Anforderungen an Derivate (§ 15 Abs. 1 Satz 2 VAG-E)	21
2.6.	Angemessene Anforderungen an Ausgliederungen (§ 32 VAG-E)	22
2.7.	Rolle der Compliance-Funktion	23
3.	Säule III	24

4.	Aufsicht über Versicherungsgruppen (§§ 248 und 276 VAG-E)	24
5.	Ergänzende Regulierungsnotwendigkeit.....	26
5.1.	Konkretisierung der Regelungen zu Rückkaufswerten	26
5.2.	Verankerung des Provisionsabgabeverbots.....	27
5.3.	Inhalt des Sicherungsvermögens / Aufrechnungsverbot.....	27
6.	Weiterer Änderungsbedarf	28
7.	Erfüllungsaufwand der Versicherungswirtschaft	30

I. Kernpunkte

1. Umsetzung der Maßnahmen zur Sicherung langfristiger Garantien (§§ 27, 82, 83, 134, 135, 351 VAG-E)

Wir begrüßen ausdrücklich, dass sämtliche LTG-Maßnahmen in nationales Recht umgesetzt werden sollen:

- **Volatilitätsanpassung** nach Art. 77d Solvency II-Richtlinie (§ 82 VAG-E),
- **Matching-Anpassung** nach Art. 77b Solvency II-Richtlinie (§§ 80 und 81 VAG-E),
- **Übergangsbestimmung für risikofreie Zinssätze** nach Art. 308c Solvency II-Richtlinie (§ 351 VAG-E),
- **Übergangsbestimmung für versicherungstechnische Rückstellungen** nach Art. 308d Solvency II-Richtlinie (§ 352 VAG-E) und
- **Ausweitung der SCR-Wiederbedeckungsfrist** nach Art. 138 Abs. 4 Solvency II-Richtlinie (§ 134 VAG-E).

Bei ihrer Umsetzung ist auf eine korrekte und wirksame Ausgestaltung zu achten. Nach dem Regierungsentwurf besteht die **begründete Gefahr, dass die Maßnahmen für deutsche Versicherer nicht ihre volle Schlagkraft entfalten**. Anpassungsbedarf besteht bei folgenden Aspekten:

- Die Anwendung der Volatilitätsanpassung darf entgegen dem Gesetzentwurf **nicht von einer vorherigen Genehmigung der Aufsichtsbehörde abhängig** sein (§ 82 VAG-E). Die Solvency II-Richtlinie schreibt eine verpflichtende Genehmigung in **keiner Weise** vor. Es ist lediglich eine Mitgliedstaatenoption vorgesehen, von der kein Gebrauch gemacht werden sollte.
- Die **geforderten Parallelrechnungen** bei der Anwendung der LTG-Maßnahmen nach § 27 Abs. 6 VAG-E sind **auf das notwendige Mindestmaß zu beschränken**. Die Solvency II-Richtlinie sieht vor, dass Unternehmen die Effekte aus einer Anwendung der Maßnahmen auf die Solvenzsituation berichten müssen. Bei gleichzeitiger Anwendung mehrerer Maßnahmen darf nur eine zusätzliche Rechnung ohne jegliche LTG-Maßnahmen verlangt werden.

- Insbesondere ist in diesem Zusammenhang klarzustellen, dass für die Voraussetzungen und Folgen einer drohenden oder bereits eingetretenen Nichtbedeckung der Kapitalanforderungen gemäß §§ 134 Abs. 1 und 135 Abs. 1 VAG-E **die geforderte Parallelrechnung nicht maßgeblich ist**. Gleiches gilt **für einen Kapitalaufschlag** gemäß § 301 Abs. 1 Nr. 4 VAG-E. Maßgeblich darf ausschließlich die tatsächliche Bedeckung unter Berücksichtigung der angewendeten LTG-Maßnahmen sein.
- Bei der Übergangsbestimmung für risikofreie Zinssätze muss eine Rechnung auf Gesamtbestandsebene weiterhin möglich sein. **Eine rechnerische Trennung in verschiedene Teilbestände** ist mit den vorhandenen Bestimmungen zur Ermittlung der Überschussbeteiligung nicht zu vereinbaren. Dies sollte klargestellt werden.

2. Sachgerechte Behandlung der Unfallversicherung mit garantierter Beitragsrückzahlung (UBR)

§ 161 VAG-E regelt, welche lebensspezifischen Vorschriften auch auf die UBR-Anbieter anzuwenden sind. Der darin enthaltene globale Verweis auf die Geltung des § 139 VAG-E muss auf „§ 139 Absatz 1 und Absatz 2 Satz 1 und 2“ eingeschränkt werden. Der globale Verweis hätte zur Konsequenz, dass ein die UBR-Versicherung betreibender Schaden- und Unfallversicherer einen Sicherungsbedarf ermitteln müsste. Auch die gesetzliche Ausschüttungssperre wäre auf ihn anwendbar. Gleichzeitig kann er aber nicht die Beteiligung an den Bewertungsreserven einschränken. Denn § 139 Abs. 3 VAG-E greift für die UBR nicht. Dort wird auf Bewertungsreserven gemäß § 153 VVG Bezug genommen, also ausschließlich solche der Lebensversicherung. In der UBR werden die Kunden hingegen nicht auf gesetzlicher, sondern auf vertraglicher Grundlage an den Bewertungsreserven beteiligt.

Eine Anwendung der Neuregelungen des LVRG zu Sicherungsbedarf und Ausschüttungssperre in § 139 Abs. 2 S. 3 bis Abs. 4 VAG-E auf Schaden- und Unfallversicherer, die die UBR betreiben, ist damit weder sachgerecht noch geboten.

Zudem soll die Anwendung der Ausschüttungssperre nach dem LVRG in der Lebensversicherung bei Bestehen eines Ergebnisabführungsvertrages nicht greifen, da die Obergesellschaft bei Bedarf Kapital zuschießen muss. Gleiches gilt für den Schaden- und Unfallversicherer, der die UBR betreibt. Dieser fängt die Risiken in den einzelnen von ihm betriebenen

Versicherungssparten auf. D. h., der Schaden- und Unfallversicherer haftet mit all seinen Sparten in vollem Umfang für die UBR.

Die Koalitionsfraktionen haben in der Begründung des BT-Finanzausschusses auch klargestellt, dass sich die LVRG-Neuregelungen in § 56a VAG nur auf Lebensversicherungsunternehmen beziehen (BT-Drs. 18/2016 S. 10 Spalte 1 Abs. 2). Entsprechend ist die Ermächtigung für das BMF, die für eine Anwendung von § 139 Abs. 2 S. 3 bis Abs. 4 VAG-E erforderlichen Details per Rechtsverordnung zu erlassen, durch den Standort von § 145 Abs. 1 in „Kapitel 3 Abschnitt 1 Lebensversicherung“ auf Lebensversicherungsunternehmen begrenzt.

3. Verlängerung der Übergangsfrist für die Bedeckung der freien RfB im sonstigen gebundenen Vermögen

Da ursprünglich Solvency II bereits früher in Kraft treten sollte, bedarf es dringend einer Verlängerung der Übergangsfrist für die Bedeckung der freien RfB im sonstigen gebundenen Vermögen. Aktuell besagt **Artikel 6 § 3 KredSanG**: „§ 54 Abs. 5 VAG ist mit der Maßgabe anzuwenden, dass der Teil der Rückstellung für Beitragsrückerstattung, der nicht zum Mindestumfang des Sicherungsvermögens gehört, erst ab dem 31.12.2014 bei der Berechnung des Umfangs des sonstigen gebundenen Vermögens zu berücksichtigen ist.“

Mit dem Inkrafttreten von Solvency II wird es die Vermögenskategorie „sonstiges gebundenes Vermögen“ für Unternehmen, für die das neue Aufsichtssystem gilt, nicht mehr geben. Da das Gesetz zur Modernisierung der Finanzaufsicht über Versicherungen allerdings erst am 01.01.2016 in Kraft treten soll, ist es erforderlich, die Übergangsregelung für die **Zeit zwischen dem 31.12.2014 und dem 01.01.2016 zu verlängern**. Sonst wären die Versicherungsunternehmen gezwungen, für einen Zeitraum von 12 Monaten aufwendige Umbuchungen vorzunehmen und ihre Portfolios grundlegend umzustrukturieren.

4. Rechtssichere Datenübertragung bei Ausgliederungen

Häufig sind mit der Ausgliederung der Tätigkeiten gemäß § 32 VAG-E auch die Übertragung und die weitere Verarbeitung der **personenbezogenen Daten** von Versicherungsnehmern, Versicherten oder Anspruchstellern verbunden. Da das Versicherungsaufsichtsrecht keine Aussagen

zum Datenschutzrecht trifft, werden die allgemeinen Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes angewandt. Dieses setzt insbesondere der Verarbeitung von Gesundheitsdaten sehr enge Grenzen. Häufig bleibt nur die Einwilligung jedes einzelnen Versicherungsnehmers als Rechtsgrundlage. Denn die Auftragsdatenverarbeitung nach § 11 BDSG scheidet nach Ansicht der deutschen Datenschutzaufsichtsbehörden aus, sobald die Aufgaben selbständig und mit eigenem Entscheidungsspielraum wahrgenommen werden. Ist das auslagernde Unternehmen ein Lebens-, Kranken- oder Unfallversicherer, besteht zudem eine **Rechtsunsicherheit**, ob eine solche Vorgehensweise gegen § 203 StGB verstößt, welcher die Weitergabe von Privatgeheimnissen durch Versicherungsmitarbeiter untersagt. Entsprechende Beschränkungen bestehen in anderen EU-Ländern nicht oder nur in geringerem Maße.

Auf die Problematik hat bereits der **Bundesrat** in seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes im Jahr 2012 aufmerksam gemacht (BT-Drs. 17/9342 vom 18.04.2012, Seite 191). Er hat die Bundesregierung aufgefordert zu prüfen, ob in **§ 32 VAG-E** eine Regelung aufgenommen werden kann, die es zweifelsfrei ermöglicht, Funktionen und Tätigkeiten auszugliedern und dabei Daten von Versicherungsnehmern externen Dienstleistern zur Bearbeitung zu überlassen. Der Bundesrat wies auf die praktische Unmöglichkeit hin, die Einwilligung jedes Versicherungsnehmers in die Ausgliederung zu erreichen. Er unterstützte eine Regelung, um Sicherheit für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von Versicherungsunternehmen zu schaffen, dass ihr **aufsichtsrechtlich zulässiges Handeln auch strafrechtlich und datenschutzrechtlich nicht zu beanstanden ist**. Die Bundesregierung hatte in ihrer Gegenaussage die Prüfung zugesagt (BT-Drs. 17/9342 vom 18.04.2012, Seite 196).

Die Versicherungswirtschaft fordert seit Langem eine solche eindeutige Rechtsgrundlage. Im VAG sollte ausdrücklich klargestellt werden, dass die mit der Ausgliederung der Funktionen oder Tätigkeiten verbundene Datenweitergabe und anschließende Datenverarbeitung **datenschutzrechtlich zulässig** ist und **keinen Verstoß gegen § 203 StGB** darstellt. Das muss auch und insbesondere dann gelten, wenn besondere Arten personenbezogener Daten, wie **Gesundheitsdaten**, verarbeitet werden. Damit soll keine Abschwächung des Datenschutzniveaus herbeigeführt werden. So könnte durch Vertrag oder verbindliche Unternehmensregeln sichergestellt werden, dass Datenschutz und Datensicherheit beim Dienstleister auf gleichem Niveau gewährleistet sind wie im Unternehmen selbst.

Rechtssicherheit durch eine datenschutzrechtliche Erlaubnisnorm sollte zudem in den Fällen hergestellt werden, in denen deutsche Rückversicherer Kunden- bzw. Geschädigten Daten von ausländischen Erstversicherern verarbeiten. In zahlreichen Ländern gibt es keine gesetzliche Verpflichtung zur Einholung einer Einwilligung. Mangels direktem Kontakt zu den Kunden oder Geschädigten ist es den Rückversicherern auch nicht möglich, diese Einwilligung einzuholen. Werden diese Daten, zu denen auch Gesundheitsdaten gehören, an deutsche Rückversicherer im Rahmen der geschäftlichen Beziehungen zu ausländischen Erstversicherern weitergegeben, fehlt es an einer verlässlichen Rechtsgrundlage zur Datenverarbeitung der Rückversicherer.

5. **Verpflichtende Testierung der Solvabilitätsübersicht (§ 35 Abs. 2 VAG-E)**

Eine Verpflichtung zur externen Überprüfung von Informationen, die gegenüber der Aufsicht und Öffentlichkeit zu berichten sind, sieht die Solvency II-Richtlinie nicht vor. Strikt abzulehnen ist daher § 35 Abs. 2 VAG-E, der **eine verpflichtende Testierung** der Solvabilitätsübersicht durch den Abschlussprüfer vorsieht. Diese rein nationale Bestimmung geht nicht nur weit über die Solvency II-Vorgaben hinaus, sondern würde auch deutsche Versicherungsunternehmen im internationalen Wettbewerb stark benachteiligen.

Der aufsichtsrechtliche Überprüfungsprozess ist eine **originär hoheitliche** und **keine auf externe Prüfer der Unternehmen delegierbare Aufgabe**. Zudem können die Unternehmen nicht von ihrer Pflicht entbunden werden, die zur Erfüllung der Solvency II-Anforderungen notwendigen Systeme und Strukturen in eigener Verantwortung aufzubauen und in ihrer Funktionsfähigkeit laufend zu überwachen. Der Einsatz externer Abschlussprüfer führt für die Unternehmen daher lediglich **zu hohem bürokratischem Aufwand ohne Mehrwert**.

Eine verpflichtende Testierung der Solvabilitätsübersicht würde zudem die **Abschlussprüfung massiv verteuern**. Die Solvabilitätsübersicht ist kein Bestandteil des handelsrechtlichen Jahresabschlusses und folgt im Wesentlichen anderen Bewertungsprinzipien. Die Testierung würde daher eine separate umfassende Prüfung erfordern, die mit erheblichen Zusatzkosten einhergeht.

Der im Regierungsentwurf aufgeführte **Erfüllungsaufwand** der Wirtschaft für die geplante Testierungspflicht in Höhe von 2.055.937,50 Euro spiegelt

keinesfalls die zu erwartende Belastung der Branche wider und deckt lediglich unternehmensinterne Aufwendungen ab. Das an die Abschlussprüfer zu zahlende **Honorar** wird dabei gänzlich ausgeklammert. Rechnet man interne Aufwendungen und externe Kosten zusammen, kann der Gesamtaufwand nach Verbandsschätzung **über 22 Mio. Euro** jährlich liegen.

Über den Kostenaspekt hinaus sind auch negative **prozessuale Auswirkungen** einer Testierung zu berücksichtigen. Insbesondere bei börsennotierten Versicherungsunternehmen, bei denen die Erstellung der Solvabilitätsübersicht künftig in den Jahresabschlussprozess integriert sein wird, wird die Testierung durch den Abschlussprüfer zu einer zusätzlichen Belastung durch Verkürzung der Bearbeitungszeiten innerhalb des Abschlussprozesses führen. Dies wiederum wird zu Lasten der Aktualität der verwendeten Daten gehen und steht damit im Widerspruch zur Intention der Aufsichtsbehörden.

6. Beachtung rechtsstaatlicher Grundsätze

Ziel der Solvency II-Gesetzgebung ist es, eine **einheitliche** und **konsistente Versicherungsaufsicht** in der gesamten EU zu gewährleisten. Die Solvency II-Richtlinie ist deshalb auf eine vollständige Harmonisierung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften ausgerichtet. Erforderlich ist daher eine weitgehende 1:1-Umsetzung der europäischen Vorgaben in das nationale Recht. Nur so kann sichergestellt werden, dass deutsches VAG und die Delegierten Rechtsakte der Europäischen Kommission widerspruchsfrei ineinandergreifen und der Anspruch von Solvency II als modernes Aufsichtsrecht verwirklicht werden kann.

Zudem ist sicherzustellen, dass Aufsichtsbefugnisse weiterhin verfassungskonform ausgeübt werden. Besondere Sorge bereitet der **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz**, wie er in § 297 Abs. 2 VAG-E geregelt werden soll. Danach könnte die Behörde unter gleich geeigneten Maßnahmen frei wählen. Maßgeblich sollen dabei allein die Belange der Versicherten sein. Bei der Abwägung müssen jedoch gemäß dem Auftrag der BaFin auch die Interessen des Versicherungsunternehmens mit in den Blick genommen werden. Dies erfordert eine Änderung von § 297 Abs. 2 VAG-E. Zudem ist klarzustellen, dass die Aufsichtsbehörde unter den geeigneten Mitteln dasjenige zu bestimmen hat, welches für das Versicherungsunternehmen das mildeste ist. Das entspricht den allgemeinen Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit.

Die Gesetzesbegründung zu § 23 VAG-RegE (S. 278) verlangt, die „Beachtung“ der Leitlinien von EIOPA sei „sicherzustellen“. Eine derart pauschale Umsetzungsanordnung widerspricht der Unverbindlichkeit der EIOPA-Leitlinien und hebt den **Parlamentsvorbehalt** aus. Es muss gewährleistet werden, dass wesentliche aufsichtsrechtliche Vorgaben unter Beteiligung des Parlaments gesetzlich geregelt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die europäischen Behörden unkontrolliert Regeln in wesentlichen Bereichen setzen. Deshalb ist gesetzlich klarzustellen, dass die durch EIOPA erlassenen Leitlinien für die BaFin bzw. die Unternehmen nicht verbindlich sind. Auf jeden Fall muss angesichts der ausufernden Leitlinienpraxis der europäischen Aufsichtsbehörden auf diesen Aspekt in der anstehenden Debatte hingewiesen werden.

Der Gesetzentwurf enthält ferner eine **Reihe von überschießenden Regelungen**, die über die europäischen Vorgaben hinausgehen. Das führt zu Rechtsunsicherheiten, unnötigem bürokratischen Aufwand und damit zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen für die deutsche Versicherungswirtschaft. Auf wesentliche Beispiele wird in der vorliegenden Stellungnahme ausführlich eingegangen (vgl. II.2.6.). Neben der bereits erwähnten verpflichtenden Testierung der Solvabilitätsübersicht sind hier insbesondere ausufernde Qualifikationsvorgaben (§ 24 VAG-E) und einengende Bestimmungen für die Kopplung von Schlüsselfunktionen (§ 23 Abs. 1 VAG-E) sowie die weitergehenden nationalen Anforderungen an Ausgliederungen (§ 32 VAG-E) und das geplante Kreditaufnahmeverbot (§ 15 Abs. 1 Satz 3 VAG-E) zu nennen. Diese Regelungen müssen in Einklang mit der Solvency II-Richtlinie gebracht werden.

II. Weitere Punkte

1. Säule I

Die Solvency II-Richtlinie sieht spezielle Maßnahmen zur Sicherung langfristiger Garantien (LTG-Maßnahmen) vor. Mit ihnen soll die Abbildung der sich über sehr lange Zeitspannen erstreckenden Verpflichtungen der Lebensversicherer im neuen Aufsichtssystem ermöglicht werden. Die Maßnahmen sind passgenau auf das System der deutschen Lebensversicherung anzuwenden.

1.1. Regelungen zu Überschussfonds (§ 93 Abs. 1 VAG-E)

Im Gesetzentwurf wird die aktuelle Überschussfonds-Definition der BaFin gesetzlich verankert. **Inhaltlich** begrüßen wir die Regelung des § 93 Abs. 1 VAG-E, da der Großteil der nicht festgelegten Rückstellung für Beitragsrückerstattung (RfB) als Eigenmittel der Qualitätsklasse 1 eingestuft wird.

Allerdings ist die **Formulierung zu eng gefasst**: Der Überschussfonds soll sich lediglich aus Mitteln der zum Bilanzstichtag vorhandenen nicht-festgelegten RfB speisen. Diese Einschränkung ist nicht aus der Richtlinie ableitbar. Erforderlich ist vielmehr ein hohes Maß an Flexibilität, um angesichts der Zinslage die Möglichkeit **einer späteren umfassenderen Auslegung** offenzuhalten. Das gilt z. B. für die Zinszusatzreserve.

Vor diesem Hintergrund sollten Einzelheiten zum eigenmittelfähigen Teil des Überschussfonds nicht im Gesetz, sondern in einer **Rechtsverordnung des Bundesministeriums der Finanzen** festgelegt werden. Hierzu ist im Gesetz eine entsprechende Ermächtigung vorzusehen.

Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass der Wortlaut des § 140 Abs. 1 VAG-E die **Qualifizierung der nicht festgelegten RfB als Eigenmittel der Qualitätsklasse 1** nicht gefährdet. § 140 Abs. 1 VAG-E muss daher unter Berücksichtigung der im Entwurf der Delegierten Rechtsakte festgelegten Qualitätskriterien angepasst werden. Insbesondere sind die Definitionen der Fallgruppen und des Zustimmungsvorbehalts der BaFin entsprechend anzugleichen.

1.2. Zinszusatzreserve unter HGB und unter Solvency II (§ 88 Abs. 3 VAG-E)

Zu begrüßen ist, dass in § 88 Abs. 3 VAG-E die entsprechende Verordnungsermächtigung zur Festlegung der Rechnungsgrundlagen und weiterer Details zur Ermittlung der Deckungsrückstellung erhalten bleibt. Um eine angemessene Abbildung der Zinszusatzreserve (ZZR) unter Solvency II zu gewährleisten, sollte die Verordnung Folgendes vorsehen:

Berücksichtigung der ZZR in den Solvenzergebnissen

Die durch den Aufbau der ZZR erreichte Verbesserung der Risikotragfähigkeit muss sich auch in den Solvenzergebnissen widerspiegeln. Eine rechentechnische **Abbildung der ZZR in der Solvenzbilanz**, die zu einer

direkten Minderung des Überschussfonds und somit der Eigenmittel unter Solvency II führt, ist unbedingt zu vermeiden.

Wenn Eigenkapitalgeber in besonders niedrigen Zinsphasen zum Aufbau der ZZR **Kapitaleinschüsse** leisten, verbleiben diese zudem bei einer späteren Auflösung der ZZR nicht als Eigenmittel im Unternehmen, sondern werden im Rahmen der Überschussbeteiligung zu großen Teilen an die Versicherungsnehmer ausgeschüttet. Vom Eigenkapitalgeber zur Sicherung der Garantien zur Verfügung gestellte Mittel werden somit zweckentfremdet. Dies ist nicht gerechtfertigt. Nach Auflösung der ZZR müssen die Mittel wieder dem Unternehmen bzw. dem Eigenkapitalgeber zur Verfügung stehen. Sonst werden diejenigen, die in einer kritischen Situation Mittel bereitstellen, nachträglich bestraft.

Um diese Fehlkonstruktion zu beheben, sollte für Eigenkapitalbelastungen bei der Finanzierung der ZZR grundsätzlich eine Art „Verlustvortrag“ gebildet werden. Dies schafft überhaupt erst die Voraussetzungen zur Mobilisierung zusätzlichen Eigenkapitals.

Geeignete Bestimmung des Referenzzinses

Um in der gegenwärtigen Kapitalmarktsituation ausreichende Erträge erzielen zu können, müssen die Unternehmen verstärkt in andere festverzinsliche Anlageformen als Staatsanleihen investieren. Eine breite Streuung sorgt für ausreichende Sicherheit. Da ihre eigenen Zahlungsverpflichtungen sehr gut und langfristig vorhersehbar sind, ist es den Unternehmen möglich, dabei auch in relativ illiquide und länger laufende Anlageformen zu investieren. Dadurch können höhere Rendite als bei Staatsanleihen erzielt werden.

Um das **Berechnungsverfahren der ZZR** an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen und zu gewährleisten, dass der Aufbau der ZZR in einem ökonomisch sinnvollen Ausmaß und Tempo erfolgt, sollte der Referenzzinssatz für die ZZR-Bildung neu kalibriert werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kapitalanlagestrategie der Lebensversicherer im Durchschnitt zu Neuanlagerenditen führt, die oberhalb von Zinssätzen liegen, auf denen der aktuelle Referenzzins basiert.

1.3. Umsetzung der LVRG-Bestimmungen / Ausschüttungssperre

Ausschüttungssperre (§ 139 Abs. 2 VAG-E)

Es ist zu begrüßen, dass die im Rahmen vom LVRG beschlossene Neuregelung zur **Beteiligung der Versicherungsnehmer an den Bewertungsreserven** ohne Einschränkungen in das neue VAG aufgenommen wurde. Sie führt zu einem angemessenen Ausgleich zwischen den Interessen der aktuell aus einem Versicherungsverhältnis Ausscheidenden gegenüber den Interessen derjenigen, deren Versicherungsverträge erst in Zukunft enden (vgl. Seite 22 der Gesetzesbegründung zum LVRG).

Absolut unverständlich bleibt hingegen, dass die mit dem LVRG eingeführte **gesetzliche Ausschüttungssperre** gemäß § 139 Abs. 2 VAG-E auch nach dem Inkrafttreten von Solvency II beibehalten werden soll. Wie in der Stellungnahme zum Regierungsentwurf des LVRG vom 19.06.2014 dargelegt, ist diese unsachgemäß und kontraproduktiv. Zudem ist die Ausschüttungssperre nach § 139 Abs. 2 VAG-E in einem Solvency II-Aufsichtsregime systemfremd.

Der Regierungsentwurf sieht bereits in **§ 137 Abs. 2 Nr. 2** eine behördliche Ausschüttungssperre vor, die der Aufsicht erlaubt, bei der fortschreitenden Verschlechterung der Solvenzsituation die Ausschüttung von Gewinnen zu untersagen.¹ Die Ausschüttungssperre nach § 139 Abs. 2 VAG ist daher keinesfalls notwendig. Sie muss nach der Einführung von Solvency II ersatzlos entfallen.

Bei der gesetzestechnischen Umsetzung ist ferner sicherzustellen, dass die LVRG-Regelung zur Behandlung von **Ergebnisabführungsverträgen** bei der Anwendung einer Ausschüttungssperre in das neue Aufsichtssystem überführt wird.

Kollektiver Teil der RfB

Mit dem LVRG wurde eine **RfB-Obergrenze** eingeführt. Zudem liegt der Entwurf einer RfB-Verordnung vor, in der Details zu den **kollektiven Teilen innerhalb der RfB** festgelegt werden, die wir grundsätzlich sehr begrüßen. Diese muss jedoch in verschiedenen technischen Punkten noch optimiert werden. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die Stellungnahme vom 23.06.2014, die wir zur RfB-Verordnung abgegeben ha-

¹ Zu weiteren Eingriffsbefugnissen der Aufsicht bei fortschreitender Verschlechterung der Solvabilität siehe Abschnitt II.1.4.

ben. Es ist erforderlich, dass das Verordnungsgebungsverfahren so schnell wie möglich finalisiert wird.

1.4. Eingriffsbefugnisse bei fortschreitender Verschlechterung der Solvabilität (§ 137 Abs. 2 VAG-E) unter Solvency II

Neben der bereits erwähnten Ausschüttungssperre sieht der Regierungsentwurf vor, dass die Aufsichtsbehörde bei der Verschlechterung der Solvenzsituation Maßnahmen untersagen oder beschränken kann, die dazu dienen, einen **Jahresfehlbetrag auszugleichen oder einen Bilanzgewinn auszuweisen (§ 137 Abs. 2 Nr. 1 VAG-E)**.

Die Solvency II-Richtlinie verlangt, dass die Aufsichtsmaßnahmen verhältnismäßig sein und Grad sowie Dauer der Verschlechterung der Solvabilitätssituation des betreffenden Versicherungs- oder Rückversicherungsunternehmens widerspiegeln müssen. Diese **Zweck-Mittel-Relation** ist bei der Untersagung oder Beschränkung von handelsbilanziellen Maßnahmen nicht gegeben. Der aufsichtsrechtlich erzwungene Ausweis von handelsrechtlichen Jahresfehlbeträgen bzw. die Verhinderung von Bilanzgewinnen **trägt nicht zur Verbesserung der Solvabilitätslage des Unternehmens bei**. Vielmehr werden aufsichtsbehördliche Eingriffe bei der Umsetzung von ertragsstabilisierenden Geschäftsvorgängen die Suche nach Investoren erschweren und damit die Erfolgsaussichten verringern, die Eigenmittelausstattung des Unternehmens zu stärken.

Hinzu kommt, dass die Verschlechterung der Solvabilitätssituation **in einem risikobasierten Aufsichtssystem** wie Solvency II nicht notwendigerweise mit der Ertragslage zusammenhängen muss, sondern auch wesentlich auf andere Faktoren, wie z. B. ein überdurchschnittlich risikobehaftetes Kapitalanlageportfolio, zurückzuführen sein kann. In solchen Fällen gehen auf die Gewinn- und Verlustrechnung abzielende Eingriffe ins Leere und wären daher unverhältnismäßig.

Der Regierungsentwurf sieht in **§ 137 Abs. 2 Nr. 3 VAG-E** darüber hinaus vor, dass die Aufsichtsbehörde verlangen kann, einen höheren **Betrag an anrechnungsfähigen Eigenmitteln** bereitzustellen, als zur Einhaltung der Solvabilitätskapitalanforderung notwendig ist. Eine solche Regelung ist weder erforderlich noch sachgerecht. Sie ist zudem geeignet, die gesamten Vorgaben der Richtlinie zur Bestimmung der anrechenbaren Eigenmittel und der Solvabilitätsanforderung **indirekt auszuhebeln**. Dies geht über eine nationale Umsetzung der europäischen Aufsichtsregeln weit hinaus und widerspricht der angestrebten Vollharmonisierung und der Wettbewerbsgleichheit.

Die Regelung der Eingriffsbefugnisse der Aufsichtsbehörde bei fortschreitender Verschlechterung der Solvabilität muss daher **in Übereinstimmung mit den Vorgaben der Richtlinie ohne überschießende Regelungen umgesetzt werden.**

1.5. Angleichung der Vorschriften für Sicherungsfonds und für die freiwillige Sicherungseinrichtung der Lebensversicherer

Die VAG-Novellierung ist dazu zu nutzen, eine generelle Angleichung der wesentlichen Vorschriften für den Sicherungsfonds und die **freiwillige Sicherungseinrichtung** vorzunehmen. Es ist nicht ersichtlich, wieso die freiwillige Sicherungseinrichtung rechtlich anders gestellt werden soll als der Sicherungsfonds gemäß § 223 VAG-E, da die freiwillige Sicherungseinrichtung die fehlende Existenz eines gesetzlichen Sicherungsfonds für Lebensversicherungsverträge bis zu dessen Einrichtung ausgeglichen hat. Kernpunkte der Angleichung sind die Eigenmittelerfordernisse und Berichtspflichten sowie die Verteilung des Rohergebnisses gemäß Mindestzuführungsverordnung (MindZV).

Ebenso wie beim Sicherungsfonds sollte eine Anwendung der **Vorschriften zu den Eigenmitteln und Berichtspflichten gemäß Solvency II** bei der freiwilligen Sicherungseinrichtung unterbleiben, um eine Angleichung an die Regelungen des Sicherungsfonds zu erreichen.

Im Hinblick auf die **Verteilung des Rohergebnisses** sollte die beim Sicherungsfonds in § 222 Abs. 4 Satz 3 zweiter Halbsatz VAG-E eingeräumte Flexibilität auf die freiwillige Sicherungseinrichtung übertragen werden. Danach kann von der normalen Überschussbeteiligung abgewichen werden, bis die Aufsichtsbehörde festgestellt hat, dass die Sanierung abgeschlossen ist und das hierfür zur Verfügung gestellte Kapital zurückgewährt wurde. Beim Sicherungsfonds trägt der Gesetzgeber hiermit dem Umstand Rechnung, dass es in einem Sicherungsfall – abweichend vom generellen **Regelungszweck der MindZV** – vorrangig nicht um einen Interessenausgleich zwischen den Aktionären und den Versicherungsnehmern geht, sondern um einen Interessenausgleich zwischen den Versicherungsnehmern, die zur Sanierung des Bestandes beigetragen haben, und den Versicherungsnehmern, deren Verträge gerettet wurden. Ein gerechter Ausgleich dieser Interessen ist bei der freiwilligen Sicherungseinrichtung in gleicher Weise wie beim Sicherungsfonds geboten.

Die VAG-Novellierung muss verhindern, dass Regelungen, die für aktiv im Markt stehende Versicherungsunternehmen geschaffen wurden, nicht unreflektiert auf Sicherungseinrichtungen angewandt werden.

1.6. Verwendung Interner Modelle (§ 111 Abs. 6 VAG-E)

Das Recht der Aufsichtsbehörde, auch von den Anwendern eines Internen Modells eine Schätzung der Solvabilitätskapitalanforderung gemäß der Standardformel zu verlangen, wird im § 111 Abs. 6 VAG-E verkürzt wiedergegeben. Die Aufsicht muss laut Art. 112 Abs. 7 Solvency II-Richtlinie **Gründe** vorlegen, wenn sie eine zusätzliche Bestimmung der Solvenzkapitalanforderung nach Standardformel verlangt. Die Pflicht zur Begründung muss im VAG nachgezogen werden.

2. Säule II

Bei der Umsetzung der Vorgaben zur Geschäftsorganisation müssen unnötige Vorgaben vermieden werden, die die Unternehmen **übermäßig belasten**. Dies gilt sowohl für die Qualifikationsanforderungen (Fit & Proper-Anforderungen) und die Frage der Kopplung von Funktionen als auch für die Vorschriften für Ausgliederungen und notwendige Anpassungen der Regelungen für konzerninterne Ausgliederungen. Auch Anforderungen an Kapitalanlagen sollen sachgerecht gestaltet werden und die Besonderheiten der Geschäftstätigkeit des Unternehmens berücksichtigen.

2.1. Konsistente Verwendung der Begrifflichkeiten

Bei der Umsetzung der europäischen Vorgaben ist auf eine **einheitliche Begriffsverwendung** zu achten. An vielen Stellen weicht der VAG-Entwurf von der europäischen Terminologie ab. Zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten sollte etwa der Begriff „Risikocontrolling-Funktion“ (§ 26 Abs. 8 VAG-E) durch „Risikomanagement-Funktion“ (Art. 44 Abs. 4 Solvency II-Richtlinie, § 7 Nr. 9 VAG-E) ersetzt werden. Als Minimallösung ist zumindest eine einheitliche Begriffsverwendung sicherzustellen.

Durch die Solvency II-Richtlinie nicht vorgesehene Unterscheidungen führen zu einer begrifflichen Vielfalt, welche die Umsetzung der Vorgaben enorm erschwert. So wird beispielsweise zwischen einer **Schlüsselfunktion im engeren Sinne** (Schlüsselfunktion) **und einer Schlüsselfunktion im weiteren Sinne** (Schlüsselaufgabe) unterschieden (Begründung zu § 24 VAG-E, S. 279). Die Unterscheidung steht zudem im Widerspruch zur Definition in § 7 Nr. 9 VAG-E.

2.2. Keine ausufernden Qualifikationsvorgaben (§ 24 VAG-E)

Es ist eine Einschränkung des Personenkreises erforderlich, für den die Fit & Proper-Anforderungen gelten sollen. Die Solvency II-Richtlinie fordert die Einhaltung der Fit & Proper-Anforderungen lediglich einerseits von „**Personen, die das Unternehmen tatsächlich leiten**“, und andererseits von Personen, die „**andere Schlüsselaufgaben innehaben**“. § 24 Abs. 1 und 2 VAG-E sind entsprechend anzupassen.

Tatsächliche Leitung nur durch den Vorstand

Nach deutschem Recht kann es sich bei „Personen, die das Unternehmen tatsächlich leiten“, **nur um Mitglieder des Vorstands** handeln. Nach § 76 AktG leitet nur der Vorstand das Unternehmen. § 188 Abs. 1 Satz 2 VAG-E verweist für Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit diesbezüglich auf das Aktienrecht. Die Letztverantwortung für alle wesentlichen Entscheidungen trägt der Vorstand. Die Umsetzung der europäischen Vorgaben sollte sich somit auf die Geschäftsleitung beschränken.

Qualifikationsvorgaben nur für Inhaber von Schlüsselfunktionen

Zudem erfassen die Anforderungen an die fachliche Qualifikation und persönliche Zuverlässigkeit laut Art. 42 Solvency II-Richtlinie explizit nur die **Inhaber der Schlüsselfunktionen**. Der Gesetzgeber erkennt in der Begründung (S. 280) in Bezug auf Schlüsselfunktionen richtigerweise an, dass „ein ‚Inhaber‘ normalerweise eine Person mit hervorgehobener Stelle ist“. In § 24 VAG-E wird jedoch entgegen dem Wortlaut der Solvency II-Richtlinie das Wort „innehaben“ durch „wahrnehmen“ ersetzt. Dies ist schon deshalb kritisch, da Erwägungsgrund 34 der Solvency II-Richtlinie den Begriff „wahrnehmen“ sehr wohl kennt, in Art. 42 der Solvency II-Richtlinie aber bewusst „innehaben“ verwendet. Somit überschreitet der Gesetzgeber den Wortsinn der Richtlinienvorgaben und erweitert willkürlich den betroffenen Personenkreis auf sämtliche Mitarbeiter der Schlüsselfunktionen.

Bereits aus Eigeninteresse stellen Versicherungsunternehmen die Zuverlässigkeit und hinreichende fachliche Eignung ihrer Mitarbeiter sicher. Es bedarf daher keiner weiteren aufsichtsrechtlichen Anforderung. **Die überschießende Erstreckung** der Normvorgaben auf **alle Mitarbeiter der Schlüsselfunktionen** ist daher abzulehnen.

Zu kritisieren ist ferner, dass § 24 Abs. 1 Satz 3 und 4 VAG-E theoretische und praktische **Kenntnisse in „Versicherungsgeschäften“** sowie eine

dreijährige Leitungserfahrung bei einem Versicherungsunternehmen von vergleichbarer Größe und Geschäftsart als erforderliche Qualifikationen voraussetzen. Nach Art. 273 Abs. 2 Entwurf der Delegierten Rechtsakte sind hingegen ausdrücklich auch Kenntnisse im „insurance sector, other financial sectors or other businesses“ zu berücksichtigen. Die vorgesehene Verschärfung im nationalen Recht engt den qualifizierten Personenkreis unnötig ein. Selbst ein Seiteneinstieg aus dem Bank- oder Wertpapierbereich wäre damit nur noch schwer möglich.

2.3. Praktikable Umsetzung der Funktionstrennung (§ 23 Abs. 1 VAG-E)

In § 23 Abs. 1 VAG-E ist klarzustellen, dass eine Kopplung der Schlüsselfunktionen grundsätzlich möglich ist, solange keine materiellen Interessenkonflikte bestehen.

Art. 41 Abs. 1 Solvency II-Richtlinie fordert von den Unternehmen eine angemessene Trennung der Zuständigkeiten. Im Entwurf der Delegierten Rechtsakte heißt es zur Konkretisierung, dass Unternehmen ihre Aufbauorganisation so gestalten müssen, dass *„jede Funktion frei von Einflüssen bleibt, die die Fähigkeit der Funktion beeinträchtigen könnten, ihren Pflichten objektiv, fair und unabhängig nachzukommen“* (Art. 268 Abs. 1). Maßgeblich für die Kopplung der Schlüsselfunktionen ist damit, **ob materielle Interessenkonflikte bestehen**.

Bei einer Kopplung der Schlüsselfunktionen ist das Bestehen von Interessenkonflikten nicht per se anzunehmen. Der europäische Gesetzgeber selbst fordert explizit eine enge Zusammenarbeit zwischen z. B. der versicherungsmathematischen Funktion und der Risikomanagement-Funktion. Die versicherungsmathematische Funktion soll die Risikomanagement-Funktion bei ihren Aufgaben unterstützen und stellt aktuarielle Expertise zur Verfügung. Eine grundsätzliche Kopplungsmöglichkeit dieser Funktionen ist somit essenziell. Gleiches gilt für die Kopplung der Compliance-Funktion mit anderen Schlüsselfunktionen.

Die Aufsicht verlangt bisher, basierend auf § 64a Abs. 7 VAG a. F. sowie auf MaRisk 7.2.1 (1), eine **Funktionstrennung bis auf Geschäftsleiter-ebene**. Demnach soll eine Trennung zwischen Risikoaufbau und Risikoüberwachung erforderlich sein. Ausdrücklich zu trennen sind bisher Kapitalanlage, Vertrieb und passives Rückversicherungsmanagement. Eine solche Trennung ist gemäß Solvency II-Richtlinie nicht vorgesehen. Im Zusammenhang mit der Einrichtung der vier Schlüsselfunktionen dürfte es in vielen Unternehmen, insbesondere mit kleinen Vorständen, zu erhebli-

chen organisatorischen Schwierigkeiten kommen. Eine starre Funktionstrennung bis auf Geschäftsleiterebene ist in der Praxis nicht umsetzbar und daher abzulehnen. Dies sollte im VAG ausdrücklich klargestellt werden.

2.4. Berücksichtigung der Besonderheiten eines Rückversicherungsunternehmens bei den Anforderungen an die Kapitalanlage (§ 124 VAG-E)

Nach bisher geltendem Recht werden für die Angemessenheit von Mischung und Streuung die Besonderheiten des jeweiligen Rückversicherungsunternehmens berücksichtigt (§ 121b VAG). Die neuen Anlagegrundsätze nach dem Vorsichtsprinzip (Prudent Person Principle) sind nunmehr auf das gesamte **Vermögen von Rückversicherungen** anzuwenden und nicht wie bisher nur auf das qualifizierte Vermögen (Vermögen zur Bedeckung der Rückversicherungsverbindlichkeiten).

Umso wichtiger ist es, weiterhin die Besonderheiten der Rückversicherung und eine etwaige **Holdingsfunktion** (mit operativen Beteiligungen) angemessen zu berücksichtigen. Entsprechend der Anerkennung der Holdingtätigkeit eines Rückversicherungsunternehmens in § 15 Abs. 2 VAG-E muss in § 124 VAG-E genau wie bisher in § 121b Abs. 1 Satz 1 VAG a. F. ein klarstellender Text aufgenommen werden, dass bei Rückversicherungsunternehmen für die Einhaltung der Anforderungen aus § 124 Abs. 1 VAG-E die Besonderheiten des jeweiligen Rückversicherungsunternehmens zu berücksichtigen sind. Zudem ist klarzustellen, dass insofern auch eine mögliche Holdingtätigkeit Berücksichtigung findet.

2.5. Sachgerechte Anforderungen an Derivate (§ 15 Abs. 1 Satz 2 VAG-E)

Mit Solvency II werden neue Regeln für die Verwendung von Derivaten aufgestellt. Nach Art. 132 Abs. 4 Unterabs. 2 der Solvency II-Richtlinie sowie dem Entwurf der Leitlinien zum Governance System von EIOPA können Derivate neben dem Einsatz auf der Aktivseite (z. B. Absicherung, Erwerbsvorbereitung und Zusatzertrag) grundsätzlich auch zur **Absicherung der Passivseite** eingesetzt werden.

§ 15 Abs. 1 Satz 2 VAG-E schränkt jedoch den Derivateinsatz über das Maß der Solvency II-Richtlinie ein. Dies ist nicht im Sinne einer europäischen Harmonisierung. Es ist völlig ausreichend, die **Zulässigkeit des Derivateinsatzes** ausschließlich an § 124 Abs. 1 Nr. 5 VAG-E zu mes-

sen, der die Vorgabe aus Art. 132 Abs. 4 Unterabs. 2 der Solvency II-Richtlinie umsetzt.

Es bedarf daher in **§ 15 Abs. 1 Satz 2 VAG-E** einer Klarstellung, dass bei Termingeschäften und Geschäften mit Optionen und ähnlichen Finanzinstrumenten ein unmittelbarer Zusammenhang mit Versicherungsgeschäften anzunehmen ist, wenn der Derivateinsatz nach § 124 Abs. 1 Nr. 5 zulässig ist.

2.6. Angemessene Anforderungen an Ausgliederungen (§ 32 VAG-E)

Fokus auf kritische und wichtige Ausgliederungen von Funktionen oder Versicherungstätigkeiten

Die Solvency II-Richtlinie (Art. 49 Abs. 2 und 3) sieht nur im Fall der Ausgliederung **kritischer und wichtiger Funktionen oder Versicherungstätigkeiten** spezielle Organisations- und Anzeigepflichten vor. Diesen Vorgaben werden § 32 Abs. 2 und 4 VAG-E nicht gerecht. Es werden Anforderungen formuliert, die ohne Beschränkung auf kritische und wichtige Funktionen oder Versicherungstätigkeiten für **sämtliche Ausgliederungsvorgänge** gelten sollen. Diese Regelungen gehen somit über die Solvency II-Richtlinie hinaus. Eine Begründung für diese Verschärfung ist nicht ersichtlich, zumal die Wettbewerbsposition der deutschen Versicherer im europäischen Vergleich verschlechtert wird.

Zulassung konzerninterner Erleichterungen

An die **Ausgliederung an verbundene Gesellschaften** dürfen nicht die gleichen Anforderungen gestellt werden wie an die Ausgliederung an Dritte, denn Versicherungsunternehmen sind in der Regel mit dem Dienstleister besser vertraut. Je nach Grad der Integration gelten ggf. gruppenweit einheitliche Standards bzw. Prozesse. Auf diese Weise werden Ressourcen und Know-how gebündelt. Diese Bündelung kann die gruppenweite Steuerung erleichtern. Gleichzeitig liegen der Aufsichtsbehörde bei einer konzerninternen Auslagerung in der Regel bereits hinreichende Informationen über das Unternehmen, auf das ausgelagert werden soll, vor. Dies gilt jedenfalls dann, wenn der konzerninterne Dienstleister unmittelbar oder mittelbar der Aufsicht unterliegt.

Für das konzerninterne Outsourcing müssen daher in § 32 VAG-E **weniger strenge Regelungen** verankert werden. Dabei ist insbesondere zu vermeiden, dass **ein und derselbe Dienstleister mehrfach geprüft werden muss** (z. B. hinsichtlich seiner Fähigkeiten oder vorgeschriebener

Genehmigungen), wenn in einem Konzern mehrere Gesellschaften auf ein und dasselbe Gruppenunternehmen Aktivitäten auslagern. Das Gleiche muss für die Anzeigepflichten der auslagernden Gesellschaften im Fall der Ausgliederung kritischer und wichtiger Funktionen oder Versicherungstätigkeiten gelten. **Eine befreiende Anzeige für alle Unternehmen muss** in solch einem Fall **ausreichend sein**.

Gruppeninternes Outsourcing von Schlüsselfunktionen

Bei **gruppeninternem Outsourcing von Schlüsselfunktionen** ist analog eine möglichst **pragmatische Regelung** in Hinblick auf den Nachweis der Qualifikation und Zuverlässigkeit der Mitarbeiter beim Dienstleister zu schaffen. Es sollte in § 32 VAG-E klargestellt werden, dass bei gruppeninterner Übertragung der Schlüsselfunktionen von mehreren Gruppenunternehmen auf ein Gruppenunternehmen die Erfüllung der Anforderungen (Dokumentation, Leitlinien, Meldepflichten, Nachweise) **nur einmalig** nachzuweisen und nicht durch jedes Gruppenunternehmen separat zu prüfen ist.

2.7. Rolle der Compliance-Funktion

Die Compliance-Funktion soll nach § 29 Abs. 1 VAG-E die Einhaltung der (d. h. aller) Anforderungen an das Unternehmen überwachen. Für die Beratung des Vorstandes beschränkt § 29 Abs. 2 VAG-E den Umfang nur auf die „Einhaltung der Gesetze und Verwaltungsvorschriften, die für den Betrieb des Versicherungsgeschäftes gelten“.

Beide Maßstäbe sind gemessen an der Richtlinie zu weitgehend: Nach dem klaren Wortlaut von Art. 46 Abs. 2 Solvency II-Richtlinie bezieht sich die Beratungsaufgabe der Compliance-Funktion nur auf die Einhaltung **aller** Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die **zur Umsetzung der Solvency II-Rahmenrichtlinie** erlassen wurden. Dieser Tätigkeitsumfang gilt ebenfalls für die übrigen Aufgaben der Compliance-Funktion. Dies ergibt sich systematisch mit Blick auf die insoweit beschränkte Verantwortung der Geschäftsleiter (Art. 40 Solvency II-Richtlinie), deren delegierte Pflichten die Compliance-Funktion übernimmt. Eine unternehmensindividuelle Ausweitung der Aufgaben der Compliance-Funktion ist eine individuelle Entscheidung des einzelnen Versicherers und sollte nicht aufsichtsrechtlich vorgegeben werden.

3. Säule III

Das Solvency II-Regelwerk sieht sehr umfassende Anforderungen an die Informationen vor, die gegenüber der Aufsicht und Öffentlichkeit zu berichten sind. Zusätzliche, rein nationale Veröffentlichungs- und Berichtspflichten sollten vermieden werden.

Gemäß § 60 Abs. 1 Nr. 3 VAG-E sollen Erstversicherungsunternehmen für grenzüberschreitende Tätigkeiten die **Höhe der versicherungstechnischen Rückstellungen** – aufgeschlüsselt nach Mitgliedstaaten – melden. Diese Vorschrift soll Artikel 159 der Solvency II-Richtlinie umsetzen. Die deutsche Fassung der Solvency II-Richtlinie ist in diesem Punkt jedoch nicht zutreffend übersetzt. Im englischen Text der Richtlinie wird die Angabe von **Provisionen** verlangt.

Eine Umsetzung der Vorschrift des Artikels 159 der Solvency II-Richtlinie ins deutsche Recht sollte daher am Wortlaut der englischen Fassung erfolgen bzw. der vom europäischen Gesetzgeber vorgesehenen Regelung entsprechen. Andernfalls würde die Berichterstattung zu Angaben über **grenzüberschreitende Tätigkeiten** zwischen den Mitgliedstaaten erheblich variieren und dazu deutsche Unternehmen zusätzlich belasten.

4. Aufsicht über Versicherungsgruppen (§§ 248 und 276 VAG-E)

Für international agierende Versicherungsgruppen ist entscheidend, dass der Gesetzgeber die europäischen Vorgaben 1 : 1 umsetzt. Nationale Alleingänge bei der Umsetzung sind unbedingt zu vermeiden, da sie die Harmonisierungsbestrebungen von Solvency II konterkarieren und zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen nationalen Versicherungsmärkten führen. Bei der konkreten Ausgestaltung der Anforderungen müssen die gesellschafts- und kapitalmarktrechtlichen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden.

Nationale Subgruppenaufsicht

Der Regierungsentwurf setzt in § 248 VAG-E das Mitgliedstaatenwahlrecht zu einer **Subgruppenaufsicht auf nationaler Ebene** um. Es wird somit neben der Solo-Aufsicht und der Aufsicht auf Ebene des obersten Mutterunternehmens mindestens eine zusätzliche dritte Ebene der Beaufsichtigung eingeführt.

Eine Subgruppenaufsicht ist eine **willkürliche Ausschnittsbetrachtung** einer Gruppe, die der Steuerungs- und Risikosicht der Gruppe widerspricht. Eine einseitige Ausübung der Subgruppenaufsicht durch einzelne Mitgliedstaaten gefährdet zudem die **Wettbewerbsgleichheit** internationaler Gruppen. Im Falle, dass nicht alle Mitgliedstaaten gleichgerichtet handeln, käme es zu Wettbewerbsverzerrungen. Diese können nur vermieden werden, wenn die Aufsichtsbehörde zumindest dazu verpflichtet wird, Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Dies könnte durch **Ab-sprachen mit allen beteiligten Aufsichtsbehörden** geschehen, die gesetzlich angelegt sein müssten. Ein Flickenteppich der Subgruppenaufsicht ist in jedem Fall zu vermeiden.

Mitwirkungspflichten der Gruppenunternehmen

Nach § 276 Abs. 1 VAG-E sind die in die Gruppenaufsicht einbezogenen Unternehmen „befugt“, alle zur Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen notwendigen Informationen auszutauschen. Das oberste beteiligte Unternehmen kann nach Absatz 2 dazu von jedem anderen Unternehmen der Gruppe alle Aufklärungen und Nachweise verlangen, welche es zur Erfüllung seiner Gruppenanforderungen benötigt. Die deutsche Versicherungswirtschaft begrüßt, dass damit ein **Informationsanspruch des obersten Gruppenunternehmens** gegen die anderen gruppenangehörigen Gesellschaften gesetzlich verankert wird. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung. Nach dem Wortlaut des § 276 Abs. 2 VAG-E soll der Anspruch des obersten Gruppenunternehmens jedoch auf solche Informationen beschränkt sein, die das oberste Gruppenunternehmen „zur Erfüllung seiner Pflichten nach diesem Kapitel benötigt“. Dies wären nur Informationen zur Finanzlage. Die Gesetzesbegründung zu § 276 (S. 336) hingegen spricht zutreffend von allen Informationen, die das oberste Gruppenunternehmen „zur Erfüllung seiner Pflichten im Rahmen der Gruppenaufsicht“ benötigt. Diese Formulierung sollte auch in den Normtext des § 276 Abs. 2 VAG-E übernommen werden.

Darüber hinaus sollte das VAG ebenfalls für die vergleichbare Thematik der **gruppenweiten Durchsetzung der zahlreichen Governance- und Organisationsanforderungen** Regelungen zu Mitwirkungspflichten vorsehen. Andernfalls ergeben sich zunehmend Konflikte zwischen dem Gesellschaftsrecht, das der Einflussnahme des übergeordneten Unternehmens strenge Grenzen setzt, und dem Aufsichtsrecht, das gesellschaftsrechtliche Grenzen ignoriert und für die weitreichenden Governance- und Organisationsanforderungen in der Gruppe eine haftungsmäßige Verantwortlichkeit der Organe des übergeordneten Unternehmens statuiert. Das Konfliktpotenzial erhöht sich weiter, wenn es sich bei der Tochtergesell-

schaft um ein börsennotiertes Unternehmen handelt und die **kapitalmarktrechtlichen Regelungen** der Einflussnahme des Mutterunternehmens weitergehende Grenzen setzen. Konfliktpotential besteht auch für Finanzkonglomerate, wenn die gesetzlichen Regelungen für Banken und Versicherer nicht aufeinander abgestimmt sind.

Der Konflikt lässt sich nur lösen, wenn **Mitwirkungspflichten** nachgeordneter Unternehmen und damit Weisungsrechte für das oberste Gruppenunternehmen eingeführt werden, die eine konsistente Umsetzung von Gruppenanforderungen überhaupt ermöglichen. In § 18 Abs. 4 Satz 1 Finanzkonglomerataufsichtsgesetz ist das zumindest angelegt. Denn dort wird gefordert, dass eine „ordnungsgemäße Organisation“ beim Tochterunternehmen eingerichtet wird, um aufsichtsrechtlichen Anforderungen gerecht zu werden. Eine Alternative wäre ein **genereller Vorbehalt des Gesellschaftsrechts** im VAG zu dieser Frage. Ein solcher ist bereits in § 18 Abs. 3 Satz 2 Finanzkonglomerataufsichtsgesetz und auch in § 10a Abs. 8 Satz 2 KWG gesetzlich normiert. Eine entsprechende Regelung könnte somit auch im VAG verankert werden.

5. Ergänzende Regulierungsnotwendigkeit

5.1. Konkretisierung der Regelungen zu Rückkaufswerten

Das Gesetzgebungsverfahren sollte zum Anlass genommen werden, eine **Konkretisierung der Mindest-Rückkaufswert-Regelung** vorzunehmen. Der bisherige Gesetzestext enthält insbesondere keine Bestimmung dazu, wie die Verteilung von Abschluss- und Vertriebskosten bei einer Kündigung eines Versicherungsverhältnisses, dessen Beitragszahlungsdauer kürzer als fünf Jahre ist, zu erfolgen hat. Zwar gibt es eine Auslegungsentscheidung der BaFin zum Vorgehen bei Einmalbeiträgen („Hinweise zu einigen Auslegungsfragen zum Versicherungsvertragsgesetz (VVG)“, Geschäftszeichen VA 21-A-2008/0033), aber aus Gründen der Rechtssicherheit sollte auch die gesetzliche Regelung entsprechend präzisiert werden.

Ferner sollte die in § 169 Abs. 6 VVG vorgesehene Anpassungsmöglichkeit von Rückkaufswerten konkretisiert und erweitert werden: In einem **Szenario eines steilen Zinsanstiegs** sinken die Marktwerte der Kapitalanlagen der Versicherer, die überwiegend aus festverzinslichen Wertpapieren bestehen, erheblich. Kauft ein Versicherungsnehmer in einer solchen Situation seinen Vertrag zurück, sind die auf diesen Vertrag entfallenden stillen Lasten von den verbleibenden Versicherungsnehmern zu tragen. Dies führt nicht nur zu einer Ungleichbehandlung zwischen den

Versicherungsnehmern, sondern beeinträchtigt auch die Möglichkeit zur Darstellung der Garantien der im Bestand verbleibenden Versicherungsnehmer und belastet die Risikotragfähigkeit der Versicherer.

5.2. Verankerung des Provisionsabgabeverbots

Das Provisionsabgabeverbot sollte Bußgeldbewährt direkt im VAG geregelt werden, um **Rechtssicherheit für die Versicherungsunternehmen und Vermittler** zu schaffen. Das Verbot von Begünstigungsverträgen kann demgegenüber entfallen, da dessen Zweck bereits über das Provisionsabgabeverbot erreicht wird.

Das Verbot dient dem Verbraucherschutz sowie der Sicherstellung der Beratungsqualität beim Abschluss von Versicherungsverträgen. Sie schützen den Verbraucher vor übereilten Vertragsabschlüssen sowie vor falschen Anreizen beim Abschluss von Versicherungsverträgen.

5.3. Inhalt des Sicherungsvermögens / Aufrechnungsverbot

Es ist eine gesetzliche Klarstellung hinsichtlich des **Aufrechnungsverbots zwischen Erst- und Rückversicherer** notwendig (§ 130 Abs. 2 Satz 2 VAG-E). Das seit 2008 geltende Aufrechnungsverbot in § 77 Abs. 2 Satz 2 VAG sowie ein Urteil des Bundesgerichtshofs vom 20.07.2011 (Az.: IV ZR 117/09) führten zu einer unklaren Rechtslage über den Inhalt des Sicherungsvermögens. Die BaFin hat darauf mit einer Ergänzung der FAQ zu ihrem Rundschreiben 4/2011 vom 15.04.2011 reagiert und geht nun ausdrücklich davon aus, dass das gesetzliche Aufrechnungsverbot die Kontokorrentabreden zwischen Erst- und Rückversicherer im laufenden Geschäftsbetrieb nicht beeinträchtigt. Neben den Anteilen der Rückversicherer an den versicherungstechnischen Bruttorekstellungen ist nach Ansicht der BaFin zusätzlich eine positive Saldoforderung aus liquiden Abrechnungsverbindlichkeiten des Erstversicherers sicherungsvermögensfähig.

Diese **Auslegungsentscheidung der BaFin** ist ein erster Schritt zu mehr Rechtssicherheit für die Betroffenen. Konsequenterweise wird sie deshalb in verbindliches Recht überführt (vgl. § 2 AnIV, die gerade novelliert wird). Die Anlageverordnung wird nach der Umsetzung von Solvency II in nationales Recht jedoch nach Art. 3 Abs. 2 Nr. 4 VAG-E zum 1. Januar 2016 außer Kraft treten. Daher sollte der Inhalt von § 2 AnIV direkt in das VAG überführt werden, um Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu schaffen. Dies könnte z. B. durch Ergänzung von § 125 VAG-E erfolgen.

6. Weiterer Änderungsbedarf

Weiterer Änderungsbedarf besteht u. a. im Hinblick auf den Aufsichtsmaßstab, die Anzeigepflichten sowie beim Kreditaufnahmeverbot.

Aufsichtsmaßstab

Auch der **Aufsichtsmaßstab** ist zu weitgehend. Die Aufsicht ist – jedenfalls soweit es um Erstversicherungsunternehmen geht – weiterhin als Missstandsaufsicht ausgestaltet (§§ 298 Abs. 1; 294 Abs. 2 VAG-E). Ob dies in Einklang mit Art. 34 Abs. 1 Solvency II-Richtlinie steht, ist äußerst fraglich. Die Richtlinie kennt den Begriff des „Missstands“ nicht. Aufsichtsmaßstab ist vielmehr die **Einhaltung der relevanten Rechts- und Verwaltungsvorschriften** (Rechtsaufsicht). Ebenso wie bei der Tätigkeitslandaufsicht über EU-ausländische Unternehmen sollten die Vorschriften der §§ 298 Abs. 1; 294 Abs. 2 VAG-E daher auf eine reine Legalitätsaufsicht beschränkt werden.

Außerdem führt auch das neue „Hauptziel“ des Gesetzes, der Schutz der Versicherungsnehmer (§ 294 Abs. 1 VAG-E), zumindest zu Missverständnissen. Es sollte klargestellt werden, dass Regelungsgegenstand des VAG nicht der Schutz des individuellen Versicherungsnehmers sein kann. So auch der neue § 4 Abs. 1a FinDAG in der Fassung des aktuellen Referentenentwurfs zum Kleinanlegerschutzgesetz.

Verwarnung

Kritisch ist zudem, dass § 303 Abs. 1 VAG-E für das neue Instrument der **Verwarnung** kein Verschuldenserfordernis vorsieht. Ohne ein solches Verschuldenserfordernis erweist sich die Regelung als unverhältnismäßig, weil es dann nur noch auf die generelle Verantwortlichkeit und nicht auf ein Verschulden des Einzelnen ankommt, mithin also individuelle Umstände nicht berücksichtigt werden. § 303 Abs. 1 VAG-E ist deshalb zu ergänzen.

Allgemeines Befragungs- und Auskunftsrecht, Bebußung

Zudem soll mit § 305 Abs. 1 Nr. 1 VAG-E erstmals ein allgemeines Befragungs- und Auskunftsrecht der Aufsichtsbehörde gegenüber sämtlichen Beschäftigten eines Versicherungsunternehmens eingeführt werden. Dies ist bereits deshalb nicht europarechtskonform, da Adressaten von Aufsichtsmaßnahmen nach Art. 34 Abs. 2 Solvency II-Richtlinie **allein Unternehmen und deren Organe sein können**. Besonders kritisch ist, dass

die Auskunftsrechte nach § 305 Abs. 2 VAG-E selbst bei Nicht-Versicherungsunternehmen Anwendung finden sollen. Die BaFin hätte dann z. B. einen direkten Auskunftsanspruch gegenüber den Beschäftigten eines Dienstleisters (Nr. 2).

Abzulehnen ist die Vorschrift auch deshalb, weil auf sie in dem **Bußgeldtatbestand des § 332 Abs. 3 Nr. 2 b) VAG-E** Bezug genommen wird. Es wird damit erstmals eine Rechtsgrundlage für Bußgelder gegen einzelne Angestellte eines Versicherungsunternehmens und sogar der Dienstleister geschaffen. Dies führt zu einer unnötigen Kriminalisierung der Mitarbeiter.

Einsetzung eines Sonderbeauftragten

Nicht nachvollziehbar ist, weshalb in § 307 VAG-E für die Einsetzung eines **Sonderbeauftragten** bei Versicherungsunternehmen **keinerlei tatbestandliche Voraussetzungen** vorgesehen sind. Eine derartige Einsetzung ist ein schwerer Eingriff in die Unternehmensorganisation. Dementsprechend sieht etwa § 293 Abs. 3 VAG-E für die Einsetzung eines Sonderbeauftragten bei einer Versicherungsholdinggesellschaft klare tatbestandliche Eingriffsvoraussetzungen vor (z. B. Verstoß gegen VAG-Normen). § 307 VAG-E ist daher entsprechend zu ergänzen.

Anzeigepflichten gem. § 47 Nr. 1 VAG-E

Auch die Anzeigepflichten sind kritisch zu überprüfen. § 47 Nr. 1 VAG-E sieht vor, dass bereits die vorgesehene Bestellung von Geschäftsleitern und Schlüsselfunktionsinhabern anzuzeigen ist („**Absichtsanzeige**“). Dies geht über die Solvency II-Richtlinie (Art. 42 Abs. 2) hinaus. Dort ist lediglich eine nachträgliche Anzeigepflicht statuiert. § 47 Nr. 1 VAG-E ist daher dementsprechend zu ändern.

Kreditaufnahmeverbot gem. § 15 Abs. 1 Satz 3 VAG-E

In § 15 Abs. 1 Satz 3 VAG-E findet sich noch immer das Kreditaufnahmeverbot, für das es **keine Grundlage in den europäischen Regelungen** gibt und das in anderen Mitgliedstaaten der EU nicht existiert. Das Kreditaufnahmeverbot benachteiligt die deutsche Versicherungswirtschaft und sollte nicht in das neue VAG aufgenommen werden.

Kündigungsrecht des Versicherungsnehmers, § 13 Abs. 7 VAG-E

§ 13 Abs. 7 VAG-E sieht ein **Sonderkündigungsrecht des Versicherungsnehmers bei Bestandsübertragungen** vor, soweit sich hierdurch die für die Finanzaufsicht zuständige Behörde ändert. Diese Vorschrift sollte gestrichen werden. Denn nach EU-Recht gilt die Finanzaufsicht in den einzelnen Mitgliedsstaaten als gleichwertig. Es ist daher sehr fraglich, ob die Vorschrift mit EU-Recht vereinbar ist. Zumindest ist die Vorschrift ein falsches Signal im Hinblick auf die angestrebte Harmonisierung der Aufsicht in Europa. Außerdem gefährdet das Kündigungsrecht Bestandsübertragungen, die ggf. zum Zwecke der Sanierung erfolgen. Das Sonderkündigungsrecht ist daher zu streichen. Jedenfalls sollte es aber nicht für Übertragungen innerhalb der EU/EWR-Staaten gelten.

Lebensrückversicherung und Nicht-Lebensrückversicherung als „Sammelsparten“ auch für Erstversicherer, die zusätzlich die Rückversicherung betreiben wollen

§ 10 Abs. 3 VAG-E fasst für Unternehmen, die ausschließlich die Rückversicherung betreiben, die Sparten in zwei „Sammelsparten“ zusammen: Die „Sammelsparte“ Lebensrückversicherung und die „Sammelsparte“ Nicht-Lebensrückversicherung. Diese „Sammelsparten“ sollten auch für Erstversicherungsunternehmen gelten, soweit diese gemäß § 10 Abs. 2 VAG-E auch die Rückversicherung betreiben. Die Rückversicherungserlaubnis des Erstversicherungsunternehmens sollte also nicht auf diejenigen Sparten limitiert sein, für die das Erstversicherungsunternehmen eine Zulassung als Erstversicherung hat.

7. Erfüllungsaufwand der Versicherungswirtschaft

Die Berechnung des Erfüllungsaufwandes spiegelt die Belastungen der Versicherungswirtschaft nicht adäquat wider. Danach soll der Erfüllungsaufwand der Branche **fast um 70 Mio. Euro** niedriger ausfallen, als vom Bundesministerium der Finanzen im Rahmen der 10. VAG-Novelle 2011 geschätzt. Bereits 2011 hatte die Versicherungsbranche aber **weitaus höhere Kosten** ermittelt, als seinerzeit vom Bundesministerium der Finanzen angenommen (vgl. Drs. 17/9342, Seite 137).

Die jetzige Berechnung ist um so weniger verständlich, als es in der Zwischenzeit keine Änderungen der Solvency II-Richtlinie gegeben hat, die zu geringeren Anforderungen an die Versicherungsunternehmen führen. Im Gegenteil: Sowohl die BaFin als auch die europäische Aufsichtsbehörde

EIOPA haben in den letzten Monaten ihre **Erwartungshaltung** hinsichtlich der praktischen Umsetzung der Solvency II-Vorgaben weitgehend konkretisiert und dabei an vielen Stellen strengere Erfüllungskriterien definiert, als sich direkt aus der Solvency II-Richtlinie ergeben (vgl. dazu insbesondere die Ausführungen im Abschnitt II).

Kritisch ist auch zu sehen, dass viele Aspekte in der Berechnung des Erfüllungsaufwandes **nicht berücksichtigt** wurden, obwohl sie für die Solvency II-Umsetzung von wesentlicher Bedeutung sind. Nicht aufgenommen ist bspw. der Erfüllungsaufwand, der bei der Erfüllung der Qualifikationsanforderungen oder bei der Berücksichtigung von Ausgliederungsverträgen entsteht. Daneben bleiben auch sämtliche Kosten für die Entwicklung Interner Modelle unbeachtet.

Ferner ist es nicht sachgerecht, dass die aktuelle Kostenberechnung **lediglich unternehmensinterne Aufwendungen erfasst**. Die Versicherungsunternehmen sind jedoch bei der Umsetzung der Solvency II-Anforderungen auf Dienstleistungen angewiesen. **Diese Kosten für die externen Dienstleister fließen bislang nicht in die Ermittlung des Erfüllungsaufwandes ein**. Eine Berücksichtigung würde den Erfüllungsaufwand um ein Vielfaches erhöhen. Dabei schlagen insbesondere IT-Aufwendungen oder die verpflichtende Testierung der Solvabilitätsübersicht durch einen externen Wirtschaftsprüfer (vgl. dazu Abschnitt III.1) erheblich zu Buche.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die bisherigen Schätzungen laut Gesetzentwurf **nicht annähernd den Kosten entsprechen**, die die Branche bei der Umsetzung der Solvency II-Anforderungen aufzubringen hat. Es darf nicht vergessen werden, dass der mit den neuen Regelungen einhergehende Umsetzungsaufwand letztendlich von Kunden getragen wird.

Berlin, den 8. Oktober 2014