

POSITIONSPAPIER

Positionspapier

des Gesamtverbandes der
Deutschen Versicherungswirtschaft
Lobbyregister-Nr. R000774

zur Umsetzung der Solvency-II-Änderungsrichtlinie in
das Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG)



Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin

Postfach 08 02 64, D-10002 Berlin

Telefon: +49 30 2020-5000 · Telefax: +49 30 2020-6000

Lobbyregister-Nr. R000774

Ansprechpartner

Finanzregulierung

E-Mail

finanzregulierung@gdv.de

Rue du Champ de Mars 23, B-1050 Brüssel

Telefon: +32 2 28247-30 · Telefax: +49 30 2020-6140

ID-Nummer 6437280268-55

www.gdv.de

Hintergrund

Am 28. Januar 2025 ist die Richtlinie (EU) 2025/2 zur Änderung der Solvency-II-Richtlinie 2009/138/EG in Kraft getreten. Die darin enthaltenen Änderungen müssen bis zum 29. Januar 2027 durch die Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden. Dabei bestehen an einzelnen Stellen gewisse Spielräume, auf nationaler Ebene Entscheidungen über die genaue Umsetzung zu treffen.

Aus Sicht der deutschen Versicherungswirtschaft ist es wichtig, im VAG eine Eins-zu-Eins-Umsetzung der europäischen Vorgaben vorzunehmen und keinerlei zusätzliche Anforderungen draufzusatteln. Dies entspricht auch der entsprechenden Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag: „*Um die Wettbewerbsfähigkeit Europas zu stärken und den europäischen Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen zu vollenden, engagieren wir uns für eine einheitliche europäische Finanzregulierung und verzichten in diesem Zusammenhang auch auf Goldplating.*“

Die Umsetzung der Änderungsrichtlinie von Solvency II bietet zugleich die Gelegenheit, einzelne andere Punkte im VAG zu verbessern bzw. zu korrigieren. Hierfür schlägt der Verband weitere Themen vor.

Umsetzung der Änderungsrichtlinie zu Solvency II in nationales Recht

Keine weiteren Genehmigungsbedingungen für die Volatilitätsanpassung

Nach Artikel 77d Abs. 1 der geänderten Solvency-II-Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Versicherungsunternehmen eine Volatilitätsanpassung anwenden dürfen. Voraussetzung für die Anwendung ist, dass eine Genehmigung durch die Aufsichtsbehörden vorliegt und zwei explizit aufgeführte, europaweit einheitliche Bedingungen erfüllt sind.

Bislang gab es in Europa weder einen allgemeinen Genehmigungsvorbehalt noch irgendwelche Mindestbedingungen, sondern lediglich eine Mitgliedstaatenoption für einen Genehmigungsvorbehalt. Mit den jetzigen Änderungen werden in Bezug auf die Volatilitätsanpassung somit erstmals gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen. Zugleich sind damit auch die wesentlichen Anforderungen des Erwägungsgrunds 45 der Änderungsrichtlinie erfüllt.

Für Mitgliedstaaten besteht grundsätzlich die Möglichkeit, im nationalen Recht weitere Genehmigungsbedingungen festzulegen. Auf diese Möglichkeit sollte aber verzichtet werden. Die bisherigen Erfahrungen mit der Anwendung der Volatilitätsanpassung zeigen, dass zusätzliche Bedingungen entbehrlich sind. Mit ihnen sind nur unnötiger bürokratischer Aufwand für Unternehmen und Aufsichtsbehörden und eine erneute Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen zu Lasten deutscher

Unternehmen verbunden. Es handelt sich dabei um einen Fall von Goldplating, der tunlichst zu vermeiden ist.

Keine Ausweitung der Prüfpflicht für den SFCR (Art. 51a Abs. 3)

Nach Artikel 51a Abs. 1 besteht für die im Rahmen des Berichts über Solvabilität und Finanzlage (sog. SFCR) veröffentlichte Solvabilitätsübersicht eine Prüfungspflicht. Die Mitgliedstaaten können diese Prüfungspflicht im Rahmen einer Mitgliedstaatenoption gemäß Artikel 51a Abs. 3 auf andere Elemente des Berichts über Solvabilität und Finanzlage ausweiten. Von der Ausübung dieser Option soll in Deutschland unbedingt abgesehen werden.

Deraufsichtsrechtliche Überprüfungsprozess ist eine originär hoheitliche und keine auf externe Prüfer der Unternehmen delegierbare Aufgabe. Die Aufsicht könnte trotz vorgelagerter Prüfung eines externen Abschlussprüfers nicht von ihrer Pflicht entbunden werden, eine eigene Überprüfung der SFCR-Inhalte vorzunehmen. Im Ergebnis führt der Einsatz externer Abschlussprüfer zu keinerlei Entlastung bei der Aufsicht, jedoch zu hohem bürokratischen Aufwand ohne Mehrwert bei den Unternehmen. Bereits die verpflichtende Testierung der Solvabilitätsübersicht nach § 35 Abs.2 VAG hat die Abschlussprüfung für Versicherungsunternehmen erheblich verteuert und das Angebot von Abschlussprüfungsleistungen auf dem Versicherungsmarkt zusätzlich verknapppt. Da die Prüfung weiterer SFCR-Inhalte den Aufbau einer umfassenden Solvency-II-Expertise bei den Wirtschaftsprüfern voraussetzt, würde die Ausweitung des Prüfungsmandats diese Situation deutlich verschärfen.

Auch der tatsächliche Nutzen der Berichte für externe Leser erscheint begrenzt: Eine aktuelle Verbandserhebung belegt, dass das Interesse an den SFCR-Berichten nach wie vor sehr gering ist. Für den SFCR für das Geschäftsjahr 2022 wurden im Durchschnitt lediglich 9 Abrufe pro Unternehmen und Monat registriert. Selbst bei großen, kapitalmarktorientierten Versicherungsunternehmen lag der monatliche Durchschnitt bei nur 13 Abrufen. Angesichts dieser niedrigen Abrufzahlen stellt sich die Frage, ob der erhebliche Aufwand zur Erstellung der Berichte in einem angemessenen Verhältnis zum tatsächlichen Informationsinteresse der Öffentlichkeit steht – geschweige denn, ob eine weitergehende Prüfungspflicht sachlich gerechtfertigt wäre.

Zudem hat der Gesetzgeber mit der Einführung der Schwerpunktprüfung gemäß § 35a VAG bereits ein wirksames Instrument geschaffen, das es der Aufsichtsbehörde erlaubt, im Rahmen der Jahresabschlussprüfung gegenüber dem Versicherungsunternehmen risikoorientierte Prüfungsschwerpunkte festzulegen. Die Aufsichtsbehörde kann so zeitnah und gezielt Bestimmungen zu aufsichtsrechtlich relevanten Prüfungsinhalten treffen, die vom Abschlussprüfer zu berücksichtigen

sind. Dieser risikoorientierte Aufsichtsansatz wird von der Versicherungswirtschaft ausdrücklich unterstützt und stellt eine effektive Alternative zur zusätzlichen Belastung durch eine erweiterte Testierungspflicht des Berichts über Solvabilität und Finanzlage dar.

Keine Prüfung der Solvenzbilanz für SNCUs (Art. 51a Abs. 2)

Die Mitgliedstaaten können im Rahmen einer Mitgliedstaatenoption gemäß Art. 51a Abs. 2 Solvency II-neu die Prüfung der Solvenzbilanz auf kleine und nicht komplexe Unternehmen (SNCU) ausweiten. Ohne Ausübung der Option sind die benannten Unternehmen von der Prüfungspflicht ausgenommen.

Der deutsche Gesetzgeber sollte die Option nicht umsetzen, um kleine und nicht komplexe Unternehmen nicht zusätzlich zu beladen. Die Kriterien für die Klassifizierung als kleines und nicht komplexes Versicherungsunternehmen sind gemäß Art. 29a Solvency II-neu bereits sehr restriktiv gefasst. In Deutschland dürften nach vorläufigen Schätzungen ungefähr 40 Unternehmen mit einem Marktanteil von unter 1 % als SNCUs klassifiziert werden.

Die klassifizierten Unternehmen sind durch die gesetzlich verankerten Schwellenwerte in Bezug auf Bruttobeitragseinnahmen und versicherungstechnische Rückstellungen sehr klein. Zusätzlich sind durch die weiteren risikoorientierten Kriterien für die Klassifizierung als SNCU, etwa im Hinblick auf die Beschränkung bestimmter risikoreicher Sparten, die Begrenzung der Risiken aus Kapitalanlagen und die Limitierung des aktiven Rückversicherungsgeschäfts wesentliche Risiken ausgeschlossen. SNCUs haben insofern ein wenig komplexes Risikoprofil, welches bei der aufsichtsbehördlichen Meldung zur Klassifizierung durch die BaFin geprüft und im Zweifel auch abgelehnt wird.

Auf der anderen Seite sind insbesondere kleine und nicht komplexe Unternehmen überproportional durch zusätzliche Prüfungskosten belastet und auch im besonderen Maße von der Knappheit des Wirtschaftsprüfermarktes für Versicherungsunternehmen betroffen. Anders als bei größeren Versicherungsunternehmen oder -gruppen können die Kosten einer Prüfung weniger verteilt werden. Bei der Bestellung des Wirtschaftsprüfers greifen SNCUs gerne auf mittelständische Wirtschaftsprüfungsgesellschaften zurück, diese können jedoch häufig keine Solvency-II-Expertise vorweisen, was die Auswahl des Wirtschaftsprüfers für betroffene Häuser spürbar einschränkt.

Aufgrund des wenig komplexen Risikoprofils ist eine Prüfung der Solvabilitätsübersicht bei diesen Unternehmen unverhältnismäßig im Hinblick auf den Nutzen und die Kosten. Insofern sollte von der Mitgliedstaaten-Option kein Gebrauch gemacht werden.

Weitere Anliegen zum VAG

Der Verband regt an, die anstehende Überarbeitung des VAG über die Implementierung der Änderungsrichtlinie zu Solvency II hinaus an zwei weiteren Punkten zu überarbeiten.

Dynamische Verweise bei monetären Schwellenwerten

Zur Definition von kleinen und nicht komplexen Unternehmen (SNCU) sind im neuen Art. 29a Abs. 1 unter anderem monetäre Kriterien in Eurobeträgen festgelegt. Diese unterliegen einer Inflationsanpassung nach Art. 300 der Richtlinie 2009/138/EG, was im Zeitverlauf wiederholte Novellierung der betroffenen VAG-Vorgaben nach sich ziehen kann. Um den gesetzgeberischen Änderungsaufwand zu reduzieren und Verzögerungen bei dem Inkrafttreten der Anpassungen zu vermeiden, wird angeregt, anstelle der Nennung von konkreten Eurobeiträgen im VAG dynamische Verweise auf die entsprechende Regelungen gemäß der Richtlinie 2009/138/EG aufzunehmen.

So wird beispielsweise zur Festlegung der monetären Schwellenwerte für die Definition der kleinen Versicherungsunternehmen in § 211 Abs. 1 VAG bereits jetzt direkt auf Art. 4 der Richtlinie 2009/138/EG verwiesen. Zur Begründung der Verweistechnik wurde damals in der Gesetzesbegründung (Deutscher Bundestag, Drucksache 18/2956, S. 276) festgehalten: „Die Vorschrift definiert durch eine Verweisung auf Artikel 4 der Richtlinie die Unternehmen, auf die dieser Abschnitt anzuwenden ist. Die Verweisung ist zweckmäßig, da die Richtlinie die Europäische Kommission ermächtigt, die maßgeblichen Beträge an die Inflation anzupassen (vgl. Artikel 300 der Richtlinie). Würden die aktuellen Beträge im Gesetz festgeschrieben, müsste bei jeder von der Kommission veranlassten Anpassung das Gesetz geändert werden“.

Dieses Vorgehen wäre aus unserer Sicht auch für die Umsetzung der Änderungsrichtlinie angezeigt und zweckmäßig.

Streichung der Niederlassungspflicht für nicht äquivalent beaufsichtigte Drittstaaten-Rückversicherer

Die Umsetzung der Änderungs-Richtlinie sollte zum Anlass genommen werden, die nach § 67 Absatz 1 Satz 1 VAG bestehende Erlaubnis- und Niederlassungspflicht für (Rück-) Versicherungsunternehmen mit Sitz in einem Drittstaat, die in Deutschland Rückversicherungsgeschäft betreiben wollen, zu streichen. Die Regierungsparteien haben im Koalitionsvertrag zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit ein Bekenntnis zum Verzicht auf Goldplating im Bereich der

Finanzmarktregulierung abgegeben. Die Erlaubnis- und Niederlassungspflicht für (Rück-) Versicherung mit Sitz in einem als nicht äquivalent anerkannten Drittstaat ist ein Fall von nationalem Goldplating. Die Erlaubnispflicht nach Artikel 162 der Solvency-II-Richtlinie erstreckt sich ausdrücklich nicht auf (Rück-) Versicherungsunternehmen, die ausschließlich Rückversicherungstätigkeiten ausüben. Die Ausnahme von der Erlaubnis- und Niederlassungspflicht nach § 67 Absatz 1 Satz 2 VAG greift nur für (Rück-) Versicherer mit Sitz in den USA, der Schweiz oder auf Bermuda.

Die über europäische Vorgaben hinausgehende Gesetzeslage schwächt die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Rückversicherer und schadet dem Renommee des Wirtschaftsstandorts Deutschland. Das Erlaubnis- und Niederlassungserfordernis für Rückversicherer in Drittstaaten erschwert die erforderliche Risikodiversifikation im Wege der Retrozession. Die vom Gesetz geforderte Gleichwertigkeit der Finanzaufsicht hat sich aufgrund der praktisch zum Erliegen gekommenen Prüfungs- und Entscheidungsprozesse im Hinblick auf weitere Jurisdiktionen als nicht praktikabel erwiesen. Gleichzeitig konterkariert der beschränkte Marktzugang für nicht äquivalent beaufsichtigte Drittstaaten-Rückversicherer die Forderung nach Beseitigung von Marktzugangshemmrisiken in anderen Jurisdiktionen.

Berlin, den 04.07.2025