

Versicherungsaufsicht unter Solvency II – zwei Phasen, drei Säulen und zwei Stufen

Derzeit wird im Versicherungssektor intensiv über eine fundamentale Reform der Versicherungsaufsicht diskutiert. Ausgangspunkt ist die Kritik an den aktuellen EU-Solvabilitätsvorschriften, die nur sehr eingeschränkt auf ökonomischen Überlegungen fußen. Vielmehr sind diese vor allem anhand des politisch motivierten, europaweiten Einigungsprozesses im Rahmen der Verabschiedung der Solvabilitätsregeln im Jahr 1973 (für Nichtlebensversicherungsunternehmen) und 1979 (für Lebensversicherungsunternehmen) zu erklären.¹⁾

Solvency I

In einem ersten Schritt haben der Rat und das Parlament der EU zu Beginn des Jahres 2002 einige unter dem Titel Solvency I erarbeitete Vorschläge zur Aktualisierung der bestehenden Solvabilitätsvorschriften angenommen. Solvency I enthält allerdings nur kleinere Veränderungen gegenüber den bis dato gültigen Solvabilitätsregelungen; zu nennen sind in diesem Zusammenhang vor allem die Erweiterung der Aufsichtsbefugnis um das Mittel des frühzeitigen Eingriffs gegen einen Versicherer, die Anpassung des Mindesteigenkapitals an die Geldentwertung und die zu jedem Zeitpunkt (anstatt nur zum Jahresende) zu gewährleistende Einhaltung der Solvabilitätsvorschriften.

Das grundlegende Problem der bestehenden Solvabilitätsregeln, nämlich eine unzureichende Orientierung der Mindesteigenkapitalausstattung an den tatsächlichen Risiken des Versicherers, bleibt jedoch bestehen.

Die Solvabilitätsvorschriften sollen nun durch das Solvency II-Projekt neu geordnet werden. Zur Planung und Umsetzung von Solvency II hat die Europäische Kommis-

sion im Versicherungsausschuss einen Unterausschuss Solvabilität gebildet. Zudem ist die EU-Aufsichtsbehördenkonferenz Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors (CEIOPS) über verschiedene Arbeitsgruppen maßgeblich am Solvency II-Projekt beteiligt.

Ziel des Projekts ist die Entwicklung konsistenter Solvabilitätsstandards, die in allen EU-Rechtsräumen einheitlich anwendbar sind. Diese Solvabilitätsstandards sollen ein weitgehend wettbewerbsneutrales System

darstellen, welches die Risikolage des Versicherers möglichst exakt abbildet. Des Weiteren sollen Anreize zur Entwicklung interner Risikosteuerungsmodelle geschaffen werden.

Organisation von Solvency II in zwei Phasen

Das Solvency II-Projekt ist in zwei Phasen eingeteilt. In der ersten Phase wurde von Mai 2001 bis zum April 2003 die grundlegende Ausgestaltungsform festgelegt, ein genereller Rahmen definiert und verschiedene Studien von der Europäischen Kommission in Auftrag gegeben. In der zweiten Phase werden seit Dezember 2003 die skizzierten Rahmenbedingungen konkretisiert und Richtlinien des zukünftigen Solvabilitätssystems erstellt.

Die erste Phase des Solvency II-Projekts umfasste zunächst Analysen zur bestehenden Situation, Diskussionen über mögliche Grundlagen, Prinzipien und Konzepte des zukünftigen Aufsichtssystems sowie die Festlegung der Grundzüge des zukünftigen Systems. Von zentraler Bedeutung sind dabei die Studie der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG und der so genannte Sharma-Report. In der Studie von KPMG wird ein „Drei Säulen Konzept“ (three pillar structure) für die Solvenzaufsicht von Versicherungsunternehmen vorgeschlagen. Dieses Drei Säulen Konzept wird im folgenden Abschnitt vorgestellt.

Als Ergebnis einer Arbeitsgruppe, die aus Vertretern der europäischen Versicherungsaufsichtsbehörden bestand und vom Vorsitzenden der britischen Finanzmarktaufsicht Paul Sharma geleitet wurde, konnte der Sharma-Report über aufsichtsrechtliche Problembereiche erarbeitet werden. Dazu wurden zunächst 21 Fallstudien von in Schwierigkeiten geratenen Versicherungsun-

Dr. Martin Eling, wissenschaftlicher Assistent und Habilitand, und Prof. Dr. Hato Schmeiser, Lehrstuhlinhaber und Direktor, Institut für Versicherungswirtschaft, Universität St. Gallen

Ähnlich wie im Bankensektor aber mit einem zeitlichen Nachlauf soll sich künftig auch in der europäischen Versicherungswirtschaft die geforderte Mindestkapitalausstattung möglichst eng an den tatsächlichen Risiken orientieren. Mit der zweiten Phase des seit Frühjahr 2001 laufenden Solvency II-Projektes soll möglichst im Jahre 2008 eine Durchführungsverordnung auf den Weg gebracht werden. Auch in der Assekuranz soll künftig die Güte des internen Risikomanagementsystems verstärkt durch die Aufsicht überwacht werden, wobei die Bedeutung qualitativer Faktoren wie Prozessabläufe, Kontrollen und Berichtswesen zunehmen soll. Aus Sicht der Autoren beinhaltet die Neustrukturierung der Versicherungsaufsicht mit ihren großen Aufgabenfeldern der Ausgestaltung der Anforderungen an interne Risikosteuerungsmodelle, dem aufsichtsrechtlichen Überprüfungsprozess und den Offenlegungsvorschriften ein Spektrum, welches die Versicherungswirtschaft mühelos noch das gesamte Jahrzehnt hindurch begleiten wird. (Red.)



ternehmen analysiert, um darauf aufbauend die Interventionsmöglichkeiten des aufsichtsrechtlichen Instrumentariums abzuleiten.

Nachdem die erste Phase des Solvency II-Projekts abgeschlossen ist, werden in der zweiten Phase detaillierte Vorschriften erarbeitet. Die neuen Regeln sollen nach umfassenden Konsultationen aller Marktteilnehmer erlassen werden. Im ersten Schritt führen daher die CEIOPS Arbeitsgruppen Befragungen und Beratungen durch, in denen Vorschläge zur Ausgestaltung des künftigen Solvabilitätssystems gesammelt und diskutiert werden. Diese Vorschläge werden dann vom Unterausschuss Solvabilität in einer Rahmenrichtlinie für Solvency II gebündelt und dem EU Parlament im Juli 2007 zum Beschluss vorgelegt.

Im zweiten Schritt werden die CEIOPS Arbeitsgruppen ab 2007 mit der konkreten Umsetzung von Solvency II betraut. Die zweite Phase endet mit der Ausarbeitung der Durchführungsverordnung, die anschließend in nationales Recht umgesetzt werden muss. Nach derzeitigem Stand wird die zweite Phase jedoch nicht vor dem Jahr 2008 beendet.

Drei Säulen der Versicherungsaufsicht

Zur Solvabilitätssteuerung wurde von KPMG ein Drei Säulen Konzept vorgeschlagen, das sich an der „Neuen Basler Eigenkapitalvereinbarung“ für den Bankensektor orientiert, dabei aber an die Besonderheiten der Versicherungswirtschaft angepasst wurde. Der Unterausschuss Solvabilität folgt in seinen Vorschlägen der von KPMG empfohlenen Konzeption. Insofern wird das aufsichtsrechtliche Überprüfungsverfahren in der Versicherungswirtschaft dem Überprüfungsverfahren im Bankenbereich angenähert. Im Gegensatz zum Bankensektor stehen jedoch im Versicherungssektor weniger Einzelrisiken als vielmehr eine ganzheitliche Risikobetrachtung im Rahmen eines Solvabilitätssystem im Mittelpunkt.

Die erste Säule des Drei Säulen Modells enthält vor allem quantitative Regelungen für die Finanzausstattung von Versicherungsunternehmen mit Solvabilitätskapital. Neben Vorschriften zur Bemessung von versicherungstechnischen Rückstellungen sind insbesondere Regelungen zur Berechnung des Mindesteigenkapitals und des

(höheren) Zielkapitals geplant. In diesem Rahmen sollen auch die Anforderungen an unternehmensindividuelle interne Solvabilitätsmodelle und an standardisierte Modellansätze definiert werden. Darüber hinaus werden die zu verwendenden Risikomaße sowie die Vorschriften für Kapitalanlagen betrachtet.²⁾ Im Solvabilitätskapital sollen dabei vier steuerungs- und überwachungsrelevante Risikokategorien berücksichtigt werden.³⁾

Qualitative Elemente der Aufsicht

Versicherungstechnische Risiken entstehen aufgrund der stochastischen Natur der Schäden, also einer Abweichung der tatsächlich realisierten von den erwarteten Schäden. Kreditrisiken beschreiben die Gefahr der Nichterfüllung von Zahlungsansprüchen aufgrund einer Insolvenz von Schuldnern, insbesondere in der Vermögensanlage und in der Rückversicherung. Marktpreisrisiken ergeben sich aus Schwankungen aller relevanten Marktpreise, wie zum Beispiel Aktien-, Anleihen- und Wechselkurse. Operationelle Risiken treten infolge einer Unzulänglichkeit oder des Versagens von internen Verfahren, Menschen und Systemen oder infolge externer Ereignisse ein.

Die zweite Säule baut auf dem Sharma-Report auf und beinhaltet die qualitativen Elemente der Aufsicht. Die durch quantitative Modelle in der ersten Säule erhobenen Risiken müssen durch entsprechende Prozesse und Entscheidungen im Rahmen eines Risikomanagementsystems gesteuert werden. Dementsprechend gehören in die zweite Säule insbesondere Grundsätze für das interne Risikomanagement, die interne Risikokontrolle und zugehörige Eingriffs- und Kontrollbefugnisse der Aufsicht.

Die Güte des internen Risikomanagementsystems soll künftig verstärkt durch die Aufsicht überwacht werden, so dass die Bedeutung qualitativer Faktoren wie Prozessabläufe, Kontrollen und Berichtswesen zunehmen wird. Mit der Säule II sind daher detaillierte Regelungen über die Verankerung der Risikomanagementprozesse im Versicherungsunternehmen zu implementieren.⁴⁾

In der dritten Säule werden Überlegungen zur Markttransparenz und zur Förderung der Marktdisziplin durch erweiterte Offenlegungsanforderungen angestellt.⁵⁾ Durch

die zu kodifizierenden Offenlegungspflichten soll eine höhere Transparenz und eine wirksame Marktdisziplin erreicht werden. Ziel ist es, den Marktteilnehmern einen Einblick in die Solvenzlage des Unternehmens zu ermöglichen, damit eine risikobewusste Unternehmensführung und ein wirksames Risikomanagement durch den Markt honoriert und ein risikoreiches Verhalten sanktioniert werden kann.

Bei der Umsetzung dieser Regeln sind jedoch einige Restriktionen zu beachten: Beispielsweise sollten keine wettbewerbsverzerrenden Informationen veröffentlicht werden, es sollte eine Abstimmung mit den in den internationalen Rechnungslegungsstandards (IAS/IFRS) geforderten Informationen stattfinden, und die zusätzliche Publizität soll zu angemessenen Kosten erzielt werden können.⁶⁾

Zwei Stufen der Solvabilitätsaufsicht

Nach heutigem Erkenntnisstand kann davon ausgegangen werden, dass es bei der Ableitung der Eigenkapitalausstattung zu einem zweistufigen Konzept, dem so genannten „two level approach“, kommen wird.⁷⁾ Neben der Definition eines Mindesteigenkapitals soll auch ein höheres, ökonomisches Zielkapital für Versicherungsunternehmen definiert und von der Aufsicht beobachtet werden.

Das Mindesteigenkapital ergibt sich aus den im Zuge von Solvency I aktualisierten Vorschriften für die Berechnung der Soll-Solvabilität. Die Soll-Solvabilität wird in der Schadenversicherung in Abhängigkeit des Prämienetrags oder des Schadenaufwands berechnet. In der Lebensversicherung ergibt sich die Soll-Solvabilität aus dem Kapitalanlageisiko und dem versicherungstechnischen Risiko.⁸⁾ Unabhängig von diesen Regeln muss in beiden Versicherungszweigen mindestens ein absoluter Fixbetrag, der so genannte Mindestgarantiefonds, vorgehalten werden. Eine Unterschreitung der Mindesteigenkapitalhöhe führt dabei unmittelbar zu aufsichtsrechtlichen Sanktionen.

Das Zielkapital soll dem Risikokapital entsprechen, welches ein Unternehmen zur Ausübung seiner Tätigkeit bei einer bestimmten Insolvenzwahrscheinlichkeit benötigt. Während die Unterschreitung der Mindesteigenkapitalhöhe unmittelbare Sanktionen zur Folge hat, soll die Verlet-

zung des Zielkapitals lediglich Gespräche zwischen der Versicherungsaufsicht und dem Versicherer auslösen.⁹⁾

Interne Risikosteuerungsmodelle

Eine der wichtigsten Neuerungen des Solvency II-Projekts besteht in der Möglichkeit der Verwendung interner Risikosteuerungsmodelle zur Ermittlung des Zielkapitals. Interne Modelle sollen eine möglichst exakte Analyse, Steuerung und Kontrolle der individuellen Risikosituation des Unternehmens ermöglichen. Voraussetzung für den Einsatz eines internen Modells ist die Zertifizierung durch die Versicherungsaufsicht, wozu es beispielsweise einer detaillierten Dokumentation bedarf.

Daneben ist eine periodische Überprüfung des gewählten Modells notwendig, um Anpassungen an Umweltveränderungen vornehmen zu können. Von daher sind verbindliche Standards für den Aufbau inter-

ner Modelle und ihrer Validierung erforderlich. Eine mögliche Variante für ein solches internes Risikosteuerungsmodell könnte dabei zum Beispiel ein Simulationsmodell auf Grundlage der so genannten dynamischen Finanzanalyse sein.

Baut der Versicherer kein adäquates internes Risikosteuerungsmodell auf, soll für die Berechnung des Zielkapitals ein noch zu definierendes Standard-Risikomodell zum Einsatz kommen. Die Aufsichtsbehörden können jedoch auf die Verwendung eines internen Modells bestehen, wenn das Standardmodell die spezifische Risikosituation des Versicherers nicht korrekt abbildet. Die aktuellen Überlegungen zum Standardansatz gehen von einem ganzheitlichen, aber leicht anzuwendenden Modell aus, das alle steuerungs- und überwachungsrelevanten Risikokategorien umfassen soll. Als ein Vorschlag steht derzeit das vom Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) zusammen mit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) entwickelte Standardmodell zur Diskussion.¹⁰⁾

Dabei handelt es sich um ein marktwertorientiertes Faktormodell, welches für einen einjährigen Zeithorizont zunächst auf Basis unternehmensindividueller Risikofaktoren den Kapitalbedarf zur Bedeckung verschiedener Risikokategorien errechnet. Diese werden anschließend zu einem Gesamtkapitalbedarf zusammengeführt, wobei Risikoausgleichprozesse im Unternehmen über eine Kovarianzformel berücksichtigt werden. Als Risikomaß wird der Value at Risk gewählt.

Viel politischer Einigungsbedarf

Mit dem Solvency II-Projekt wird die Aufsicht über die europäische Versicherungswirtschaft grundlegend neu geordnet und zu einer unmittelbaren Orientierung am Risiko des Versicherers fortentwickelt. Nach derzeitigem Stand soll jedoch die zweite Phase des Solvency II-Projekts erst im Jahr 2008 abgeschlossen werden, sodass mit der Umsetzung der neuen gesetzlichen Regelungen in nationales Recht erst am Ende dieses Jahrzehnts zu rechnen ist.

Zurzeit sind noch viele wichtige Fragen ungeklärt, die im politischen Einigungsprozess der kommenden Jahre beantwortet werden müssen. Dazu gehört insbesondere die konkrete Ausgestaltung der Standardformel in

Säule I, nach der Versicherer, denen kein akkreditiertes internes Modell zur Verfügung steht, ihr Zielkapital ableiten werden. Auch die Anforderungen an interne Risikosteuerungsmodelle in Säule I, der aufsichtsrechtliche Überprüfungsprozess in Säule II und die Offenlegungsvorschriften in Säule III sind derzeit noch weitgehend offen. Die Neustrukturierung der gesetzlich geforderten Mindesteigenkapitalvorschriften stellt demnach ein Thema dar, welches die Versicherungswirtschaft noch das gesamte Jahrzehnt hindurch begleiten wird.

Fußnoten

- ¹⁾ Vgl. grundlegend Farny (2000), Seite 757 bis 762.
- ²⁾ Vgl. Europäische Kommission (2002), S. 30 bis 42.
- ³⁾ Vgl. International Actuarial Association (2004), Seite 29 bis 34.
- ⁴⁾ Vgl. Europäische Kommission (2002), S. 43 bis 55.
- ⁵⁾ Vgl. KPMG (2002).
- ⁶⁾ Vgl. Europäische Kommission (2002), S. 56 bis 57.
- ⁷⁾ Vgl. Europäische Kommission (2003a) und Europäische Kommission (2004).
- ⁸⁾ Vgl. zur Berechnung Farny (2000), S. 750 bis 757.
- ⁹⁾ Vgl. Europäische Kommission (2004).
- ¹⁰⁾ Vgl. Schubert/Grießmann (2005), S. 1638 bis 1642.

Literatur

- Europäische Kommission (2002): Considerations on the Design of a Future Prudential Supervisory System, Markt/2535/02, Arbeitspapier der EU-Kommission vom 28. November 2002, Brüssel.
- Europäische Kommission (2003a): Design of a Future Prudential Supervisory System in the EU – Recommendations by the Commission Services, Markt/2509/03, Arbeitspapier der EU-Kommission vom 3. März 2003, Brüssel.
- Europäische Kommission (2003b): Solvency II – Reflections on the General Outline of a Framework Directive and Mandates for Further Technical Work, Markt/2539/03, Arbeitspapier der EU-Kommission vom 19. September 2003, Brüssel.
- Europäische Kommission (2004): Solvency II – Organisation of work, discussion on pillar I work areas and suggestions of further work on pillar II for CEI-OPS, Markt/2543/04, Arbeitspapier der EU-Kommission vom 11. Februar 2004, Brüssel.
- Farny, Dieter (2000): Versicherungsbetriebslehre, 3. Auflage, Karlsruhe.
- International Actuarial Association (2004): A Global Framework for Insurer Solvency Assessment, Research Report of the Insurer Solvency Assessment, Ottawa.
- KPMG (2002): Study into the methodologies to assess the overall financial position of an insurance undertaking from the perspective of prudential supervision, Brüssel.
- Schubert, Thomas/Grießmann, Gundula (2005): Solvency II: Das Standardmodell gewinnt Kontur, in: Versicherungswirtschaft, 60. Jahrgang, Heft 21, Seite 1638 bis 1642.

Beilagenhinweis

Dieser Ausgabe liegt das Sachverzeichnis des ersten Halbjahres 2006 der ZfgK bei.
Zeitschriftenvertrieb – Hans Berger
(Telefon 0 69/97 08 33-32) oder Barbara
Himmelreich (Telefon 0 69/97 08 33-25)