

Ist Regulierungsarbitrage ein Thema für die europäische Versicherungswirtschaft?

Durch die zunehmende Globalisierung und den digitalen Wandel hat der Wettbewerb auf den Versicherungsmärkten und zwischen den Versicherern und Anbietern aus anderen Branchen weiter an Intensität gewonnen. Damit die Versicherer ihr Geschäft erfolgreich entwickeln und ihre Verantwortung für Wirtschaft und Gesellschaft gut erfüllen können, sind Rahmenbedingungen unerlässlich, die ein Level Playing Field und einen fairen Wettbewerb ermöglichen. Das Thema Regulierungsarbitrage ist damit von hoher Relevanz für die deutsche und europäische Versicherungswirtschaft – gerade vor dem Hintergrund der derzeitigen grundlegenden Regulierungsreformen.

Gute Regulierung als Voraussetzung für leistungsfähige Märkte

Aufgrund der Bedeutung eines zuverlässigen Versicherungsschutzes für Wirtschaft und Gesellschaft gehören die Versicherungsmärkte seit jeher zu den am stärksten staatlich regulierten Märkten. Damit wirken sich Regulierung und Beaufsichtigung stark darauf aus, wie gut die Versicherer die Risiken der privaten Haushalte und Unternehmen übernehmen können. Zudem bestimmen sie mit darüber, inwieweit die besonderen Möglichkeiten der Versicherer als langfristig orientierte Kapitalanleger für die Finanzierung von Unternehmen, Banken oder öffentlicher Hand genutzt werden können.

Derzeit befinden sich große Teile des Regulierungsrahmens der Versicherer im Umbruch. Neben der Einführung des neuen Aufsichtsregimes Solvency II stehen unter anderem der Versicherungsvertrieb, die Produktregulierung und der Datenschutz vor grundlegenden Reformen. Stark betroffen sind die Versicherer auch von den umfangreichen Reformen der Banken- und

Finanzmarktregulierung der letzten Jahre. Zugleich sind die Versicherungsmärkte seit einigen Jahren durch vielfältige Anpassungen an ein grundlegend verändertes Umfeld gekennzeichnet: Die weiter zunehmende Globalisierung, veränderte makroökonomische Rahmenbedingungen, die digitale Transformation und eine veränderte Risikolandschaft vom Klimawandel über verstärkte geopolitische Risiken bis zu Cyberrisiken schlagen sich hier nieder. Auch dies spiegelt sich in der Weiterentwicklung des Regulierungsrahmens wider.

Dr. Alexander Erdland, Präsident, Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV), Berlin, und Vorsitzender des Vorstands, Wüstenrot & Württembergische AG, Stuttgart

Viele der Quellen für ungleiche Wettbewerbsverhältnisse im Bankensektor finden sich in der Bestandsaufnahme des Autors auch für die Versicherungswirtschaft. Von der Digitalisierung über die Attacken der Fintechs und einiger Großunternehmen bis hin zu stetig wachsenden Regulierungsanforderungen reichen die Parallelen. Und auch der GDV-Präsident mahnt für seine Branche an, es nicht bei der Schaffung eines Single Rulebooks zu belassen, sondern auch für eine vergleichbare Aufsichtspraxis zu sorgen. Dass er gleichzeitig Harmonisierung nicht mit Gleichmacherei verwechselt sehen und ein Gefühl für nationale Besonderheiten der Märkte gewahrt wissen will, klingt verständlich, verlangt von den verantwortlichen Instanzen aber ein überstark feines Gespür für wettbewerbsneutrale Rahmenbedingungen. Die derzeit auf internationaler Ebene entwickelten Regulierungsansätze für seine Branche sieht er zu stark am Aufsichtsmodell für systemrelevante Banken angelehnt und zu wenig auf die Besonderheiten des Versicherungsektors zugeschnitten. (Red.)

Für die zukünftige Leistungsfähigkeit der Versicherungsmärkte ist es entscheidend, dass die derzeitigen Regulierungsreformen gut gelingen. Alle Beteiligten stehen hier vor großen Herausforderungen.¹⁾

Level Playing Field auf allen Ebenen gefordert

Eine zentrale Anforderung an den Regulierungsrahmen der Versicherer – wie den Ordnungsrahmen für Finanzsystem und Wirtschaft insgesamt – ist es, dass die Funktionsfähigkeit der Märkte gestärkt und ein fairer Wettbewerb der verschiedenen Marktakteure ermöglicht wird. Dafür müssen Marktverzerrungen durch unerwünschte Regulierungsarbitrage soweit wie möglich vermieden werden. Der Markterfolg muss durch das Angebot guter Produkte und Services für die Kunden bestimmt werden.

Neben dem Wettbewerb untereinander stehen die deutschen Versicherungsunternehmen gleich auf mehreren Ebenen in einem intensiven Wettbewerb:

- mit Versicherern aus anderen Ländern,
- mit anderen Finanzinstitutionen sowie
- mit Unternehmen anderer Branchen.

In allen drei Bereichen wirken sich die rechtlichen Bestimmungen auf den Wettbewerb aus. Eine gute europäische Regulierung muss dabei zum einen auf die jeweiligen Charakteristika der Geschäftsmodelle und Produkte zugeschnitten sein und auch den Unterschieden in den nationalen Gegebenheiten Rechnung tragen. Gleichzeitig muss das Regelwerk sektor- und länderübergreifend konsistent sein. Bundesbank-Vorstand Dombret spricht hier davon, dass geografische und sektora-

le, aber auch inhaltliche Stimmigkeit gefordert ist.²⁾ Wie dieses Spannungsfeld aus insgesamt kohärentem Regulierungsrahmen und maßgeschneiderten Einzelbestimmungen für die Versicherungswirtschaft aufgelöst werden kann, soll im Folgenden anhand aktueller Beispiele für die verschiedenen Wettbewerbsbereiche veranschaulicht werden.

Single Rulebook und einheitliche Aufsichtspraxis

Nachdem die Rückversicherung schon immer international ausgerichtet war, ist in den vergangenen beiden Jahrzehnten auch das Geschäft der Erstversicherer zunehmend durch einen länderübergreifenden Wettbewerb gekennzeichnet. Vor allem innerhalb der Europäischen Union haben seit der Schaffung des europäischen Versicherungsbinnenmarkts 1994 die grenzüberschreitenden Verflechtungen stark zugenommen. Viele Versicherungsgruppen sind über Tochterunternehmen und Niederlassungen oder im freien Dienstleistungsverkehr in mehreren nationalen Märkten tätig.

Ein wesentlicher Schritt zur Harmonisierung der Versicherungsaufsicht in der EU ist zu Beginn dieses Jahres mit der Einführung von Solvency II erfolgt. Damit gilt nun europaweit eines der weltweit modernsten Versicherungsaufsichtssysteme. Die Schaffung des „Single Rulebook“ Solvency II alleine reicht jedoch noch nicht aus. Die aktuellen Erfahrungen zeigen, dass es ebenso wichtig ist, in den nationalen Märkten eine einheitliche Implementierung und Aufsichtspraxis sicherzustellen. Ansonsten können Regulierungsvorteile oder -nachteile auch dadurch fortbestehen, dass einheitliche Bestimmungen unterschiedlich interpretiert und gelebt werden. Hier kommt der europäischen Versicherungsaufsichtsbehörde EIOPA eine entscheidende Rolle zu. Zu Recht will EIOPA in den kommenden Jahren einen Arbeitsschwerpunkt darauf legen, eine einheitliche Aufsichtskultur in den europäischen Ländern zu etablieren.³⁾ Wichtig sind hier zum Beispiel der intensive Austausch der verschiedenen Aufsichtsbehörden, aber auch die Peer Reviews und Überprüfungen des nationalen Vorgehens durch EIOPA.

Die Harmonisierung der europäischen Regulierungssysteme sollte darüber hinaus zum Beispiel auch dadurch vorangebracht werden, dass die Anzahl der Regulierungs-

ebenen möglichst gering gehalten wird und die nationalen Gesetzgeber auf Verschärfungen der Regeln durch ein „Gold-plating“ verzichten. Unmittelbar anwendbare Verordnungen (Level 1) ergänzt durch konkretisierende Level-2-Maßnahmen führen zu einem echten „Single Rulebook“ in Europa. Leitlinien können dieses Ziel hingegen nicht erreichen und sollten deshalb zur Entlastung aller auf das unbedingt erforderliche Maß reduziert werden. Damit wären auch eine größere Rechtssicherheit und niedrigere bürokratische Belastungen verbunden.

Harmonisierung heißt jedoch nicht Gleichmacherei. Auch im Rahmen eines einheitlichen Aufsichtssystems muss noch ausreichend Raum für nationale Besonderheiten der Märkte und unterschiedliche Wünsche der Verbraucher in den Mitgliedstaaten sein. Unabdingbare Voraussetzung für den Erhalt leistungsfähiger Versicherungsmärkte in Europa ist zudem, dass die europäischen Regelungen mit dem ansonsten für Versicherungen geltenden Regulierungsrahmen kompatibel sind. So müssen sie zum Beispiel den national sehr unterschiedlichen sozialen Sicherungssystemen oder Haftungsregimen Rechnung tragen.

Kohärente Regeln unter Beachtung der Geschäftsmodelle

Versicherer stehen in vielfältigen Wettbewerbsbeziehungen mit Anbietern aus anderen Finanzsektoren. Wichtige Beispiele sind der Wettbewerb mit Banken und Investmentgesellschaften beim Angebot von Sparprodukten für die Altersvorsorge oder mit anderen Kapitalgebern bei der Bereitstellung von Finanzmitteln, zum Beispiel für Unternehmen und Wohnungsbau.

Für gleiche Wettbewerbschancen sind hier abgestimmte und kohärente sektorale Regelungen unverzichtbar. Sachlich Gleiches muss in der Regulierung der verschiedenen Finanzsektoren auch gleich behandelt werden, um schädliche Regulierungsarbitrage zu vermeiden. Ein wichtiges Beispiel ist die geforderte Kapitalunterlegung von Staatsanleihen. Aktuell gibt es von verschiedener Seite Bestrebungen, die noch bestehenden aufsichtsrechtlichen Privilegierungen von staatlichen Schuldern zu beseitigen. Für die Versicherungsaufsicht hat EIOPA entsprechende Reformpläne angekündigt. Um Wettbewerbsgleichheit zu gewährleisten, müssten derartige Pläne in Versicherungs-

und Bankenaufsicht gleichermaßen umgesetzt werden.

Als weiteren Meilenstein hin zu einer Marktintegration in Europa unterstützt die deutsche Versicherungswirtschaft die Pläne der EU-Kommission zur Schaffung einer Kapitalmarktunion. Auch hier kommt es darauf an, ungerechtfertigte Wettbewerbsnachteile für einzelne Sektoren zu vermeiden. Beispielsweise kann die angestrebte Wiederbelebung des Verbriefungsmarktes am besten durch einheitliche Regelungen für qualitativ hochwertige Verbriefungen für alle Marktteilnehmer erreicht werden. Dementsprechend sollten die Regelungen für den Bankenbereich deckungsgleich mit den entsprechenden Regelungen unter Solvency II sein.

Nachträgliche Eingriffe in die Rechtsgrundlagen vermeiden

Nicht vereinbar mit einer Wettbewerbsneutralität der Regulierung ist es, wenn staatlicherseits nachträglich in die Rechtsgrundlagen der Vertragsbeziehungen zwischen Finanzinstituten eingegriffen wird, wie im letzten Jahr in Deutschland im Rahmen der Reform des Bankenabwicklungsrechts geschehen: Das Abwicklungsmechanismusgesetz sieht im Insolvenzfall eine nachrangige Erfüllung bei bestimmten erstrangigen unbesicherten Schuldtiteln von Banken vor, in die deutsche Versicherer substantiell investiert sind. Hier wäre im Sinne verlässlicher Rechtsgrundlagen und eines fairen Wettbewerbs ein ausdrücklicher Bestandsschutz korrekt gewesen.

Ebenso wie sachlich Gleiches in der Regulierung gleich zu behandeln ist, sollte sachlich Ungleiches aber auch ungleich behandelt werden. Eine wichtige Voraussetzung für leistungsfähige Märkte besteht darin, dass die Unterschiede in den Geschäftsmodellen und den Produkten der einzelnen Finanzsektoren sich angemessen in den Regulierungsbestimmungen niederschlagen. Vor allem seit der globalen Banken- und Staatsschuldenkrise verfolgen neue Regulierungsvorhaben zunehmend einen sektorübergreifenden Ansatz, beispielsweise unter Federführung des Finanzstabilitätsrats auf internationaler Ebene oder des Joint Committees in der Europäischen Union. Richtig ist der Ansatz, im ersten Schritt gemeinsame Grundsätze festzulegen, die für alle im Wettbewerb

stehenden Anbieter beziehungsweise Finanzprodukte sektorübergreifend gelten, etwa im Verbraucherschutz.

Wichtig ist aber auch, dass angesichts der spezifischen Geschäftsmodelle der Sektoren im zweiten Schritt darauf geachtet wird, dass bei der Konkretisierung dieser allgemeinen Grundsätze die sektoralen Besonderheiten und – bezogen auf den Versicherungsbereich – die spezifischen Charakteristika von Versicherungen hinreichend berücksichtigt werden. Nur durch eine ausreichende Passgenauigkeit der Bestimmungen können Wettbewerbsverzerrungen, Fehlanreize oder zum Beispiel auch Fehlinformationen von Verbrauchern verhindert werden. Zu begrüßen ist deshalb, dass das ursprüngliche Vorhaben einer einheitlichen Regulierung für Cross-Selling-Produkte von den europäischen Aufsichtsbehörden wieder aufgegeben wurde.

Berücksichtigung der Versicherungsspezifika

Die erforderliche Berücksichtigung der Versicherungsspezifika in der Regulierung sei anhand von zwei Bereichen verdeutlicht:

– **Altersvorsorgeprodukte:** Im Vergleich mit den Sparprodukten von Banken und Investmentgesellschaften zeichnen sich die Produkte der Lebensversicherer durch die zusätzliche Absicherung von personenbezogenen Risiken und ihren kollektiven Charakter aus. Dies bedeutet, dass für den Verbraucherschutz im Versicherungsbereich neben dem individuellen Kundeninteresse immer auch das Interesse der Versicherungsgemeinschaft und die Versicherung von Risiken im Kollektiv Berücksichtigung finden müssen. Versuche einer völligen Gleichmacherei können hier zu völlig unangemessenen Ergebnissen führen.

Ein Beispiel ist der ursprüngliche Plan der europäischen Aufsichtsbehörden im Rahmen der Entwicklung der neuen Basisinformationsblätter gemäß PRIIP-Verordnung den Beitragsanteil für die Absicherung biometrischer Risiken bei Lebensversicherungsprodukten einfach als „Kosten“ zu werten und der Kostenquote zuzurechnen. Hier konnten die Aufsichtsbehörden u. a. durch das Engagement der Versicherer im Konsultationsprozess zunächst von einer sachgerechteren Darstellung dieses singulären

Leistungsbestandteils bei Versicherungsprodukten überzeugt werden. Die endgültige Entscheidung sollte daran festhalten.

– **Makroprudenzielle Aufsicht und Systemrelevanz:** Zweifellos kann die Versicherungswirtschaft als Ganzes – ebenso wie viele andere Branchen – „systemrelevant“ sein. Die einzelnen Versicherer sind dagegen mit ihrem traditionellen Versicherungsgeschäft nicht systemrelevant – unter anderem aufgrund der langfristigeren Orientierung des Geschäftsmodells und der Abhängigkeit der Leistungsverpflichtungen vom Eintritt der versicherten Risiken. Dies muss sich naturgemäß auch in der Aufsicht widerspiegeln, beispielsweise wenn es um gesonderte makroprudenzielle Instrumente, zusätzliche Kapitalanforderungen oder Sanierungs- und Abwicklungsregeln für Versicherer geht. Die derzeit auf internationaler Ebene entwickelten Regulierungsansätze orientieren sich jedoch stark am Aufsichtsmodell für systemrelevante Banken und werden den Besonderheiten des Versicherungssektors nicht immer gerecht.

Digitalisierung: Wettbewerbsgleichheit mit anderen Branchen und Fintechs

Seit jeher stehen die Versicherer auch im Wettbewerb mit Anbietern außerhalb des Finanzsystems, zum Beispiel beim Angebot von direkten Hilfeleistungen (Assistance). Durch die neuen Möglichkeiten im Zuge der Digitalisierung (Big Data, Telematik) wird dieser Wettbewerb deutlich intensiviert. Zu nennen sind hier etwa die potenziellen Wettbewerbsbeziehungen der Versicherer mit Unternehmen der Internetwirtschaft, der Automobilwirtschaft oder neu in den Markt eingetretenen Fintechs im Hinblick auf den Daten- und Kundenzugang.

Auch hier gilt es, durch faire regulatorische Rahmenbedingungen sicherzustellen,

dass allen Unternehmen und Branchen gleichermaßen die Nutzung der Chancen der Digitalisierung für innovative Lösungen ermöglicht wird. Beispielsweise muss im Zuge der zunehmenden Vernetzung der Kraftfahrzeuge eine standardisierte und diskriminierungsfreie Datenschnittstelle im Fahrzeug sichergestellt werden, damit der Kunde darüber entscheiden kann, von welchem Anbieter er Dienstleistungen in Anspruch nehmen möchte.

Maßgeschneiderte Regeln in einem kohärenten Gesamtkonzept

Für die zukünftige Leistungsfähigkeit der Versicherungsmärkte kommt einem fairen Wettbewerb in allen Bereichen eine zentrale Bedeutung zu. Dies erfordert zum einen ein kohärentes Gesamtkonzept in der Regulierung des Finanzsystems und konsistente Regeln. Gleichzeitig muss das Regelwerk auch den nationalen Gegebenheiten und den Charakteristika der jeweiligen Produkte und Geschäftsmodelle angemessen Rechnung tragen. Für den Erfolg der derzeitigen Regulierungsreformen wird es ganz entscheidend sein, dass in diesem Spannungsfeld eine ausgewogene Balance gelingt.

Fußnoten

- 1) Die hohe Bedeutung eines sachgerechten Regulierungsrahmens für die Leistungsfähigkeit der Versicherungsmärkte zeigt eine aktuelle Studie des GDV, vgl. GDV (2015): Regulierung und Versicherungswirtschaft: Chancen und Herausforderungen aus ökonomischer Perspektive, Volkswirtschaftliche Themen und Analysen Nr. 7.
- 2) Vgl. Andreas Dombret (2014): Was ist gute Regulierung? Rede auf dem Bundesbanksymposium „Bankenaufsicht im Dialog“, 9. Juli 2014.
- 3) Die Bedeutung der europäischen Aufsichtskonvergenz hat der EIOPA-Präsident u. a. in einer Rede im November 2015 betont, s. Gabriel Bernadino (2015): EIOPA: The journey towards supervisory convergence begins, International Conference „The Changing Insurance Regulation of the EU“, 26.11.2015. Vgl. dazu auch GDV (2015): Positionspapier zur Aufgabenpriorisierung von EIOPA und Finanzierung der europäischen Aufsichtsbehörden.

