EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 27.6.2019
COM(2019) 292 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Anwendung der Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität II) im Hinblick auf die Gruppenaufsicht und das Kapitalmanagement innerhalb einer Gruppe von Versicherungs- oder Rückversicherungsunternehmen

I. Einleitung

Seit ihrem Inkrafttreten am 1. Januar 2016 gibt die Richtlinie Solvabilität II[1] einen soliden und robusten Rahmen für die Beaufsichtigung von Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen in der EU vor. Auf der Grundlage des Risikoprofils der einzelnen Unternehmen fördert sie Vergleichbarkeit, Transparenz und Wettbewerbsfähigkeit.

Titel III der Richtlinie Solvabilität II regelt die Beaufsichtigung der Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen einer Gruppe (im Folgenden „Gruppenaufsicht"). Die Richtlinie setzt auf ein innovatives Aufsichtsmodell, in dem die für die Gruppenaufsicht zuständige Behörde eine zentrale Rolle einnimmt, während gleichzeitig die bedeutende Funktion der für die einzelnen Versicherungsunternehmen zuständigen Behörden anerkannt und erhalten wird.

Gemäß Artikel 242 Absatz 2 der Richtlinie Solvabilität II wird in diesem Bericht der Nutzen einer verstärkten Gruppenaufsicht und eines verstärkten Kapitalmanagements innerhalb der Gruppe von Versicherungs- oder Rückversicherungsunternehmen bewertet.

Am 7. Juni 2018 ersuchte die Kommission die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA), einen Beitrag zu diesem Bericht zu leisten.[2] Der am 19. Dezember 2018 übermittelte Beitrag der EIOPA[3] ist in den vorliegenden Bericht eingeflossen.

Der Bericht ist in vier Teile untergliedert. In Kapitel II werden die Aufsichtspraktiken und die Herausforderungen beleuchtet, die mit der Bestimmung des Umfangs der Gruppenaufsicht und mit der Ausübung von Aufsichtsbefugnissen über Gruppen verbunden sind. In den Kapiteln III und IV geht es um die Herausforderungen und Rechtsunsicherheiten bei der Berechnung der Solvabilität der Gruppe, der Governance der Gruppe und dem Berichtswesen der Gruppe[4]. Kapitel V schließlich vermittelt einen kurzen Überblick über die Entwicklungen in Sachen Schlichtung von Streitigkeiten zwischen den Aufsichtsbehörden und Garantiesysteme zum Schutz der Versicherten, d. h. über Fragestellungen, die nicht direkt mit der Gruppenaufsicht zusammenhängen.

Einige Themen werden in diesem Bericht nicht behandelt. In Artikel 242 Absatz 2 Buchstaben g und i der Richtlinie Solvabilität II ist von Abwicklungsrahmen die Rede. Die internationalen Entwicklungen in Sachen Abwicklung und Systemrisiko[5] werden von der Kommission zwar beobachtet, doch hat es hier seit Anwendungsbeginn von Solvabilität II keine breit angelegte EU-weite Initiative gegeben. In Artikel 242 Absatz 2 Buchstabe f wird auf einen harmonisierten Rahmen für die Übertragung von Vermögenswerten und für Insolvenz- und Liquidationsverfahren Bezug genommen. In diesem Bereich werden derzeit weder auf EU- noch auf internationaler Ebene Maßnahmen ausgearbeitet.

---

[1] Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität II) (ABl. L 335 vom 17.12.2009, S. 1).
[2] Siehe das Schreiben an die EIOPA und den detaillierten Anhang.
[3] Abrufbar über diesen Link.
[4] Diese werden gemeinhin als Anforderungen der „Säule 1", „Säule 2" bzw. „Säule 3", bezeichnet.
[5] Siehe beispielsweise hier.

Sofern nicht anders angegeben, werden in dem Bericht Daten für die 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union bis Ende 2017 zugrunde gelegt.

II. Umfang der Gruppenaufsicht und Aufsichtsbefugnisse bei Versicherungs- und Rückversicherungsgruppen

Nach Solvabilität II muss in folgenden Fällen die Gruppenaufsicht zur Anwendung kommen:[6]

- das Unternehmen an der Spitze der Gruppe ist ein Versicherungs- oder Rückversicherungsunternehmen mit Sitz im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), und mindestens eines seiner verbundenen Unternehmen ist eine andere Versicherungs- oder Rückversicherungsgesellschaft mit Sitz im EWR oder einem Drittland;
- der Gruppe gehört ein Versicherungs- oder Rückversicherungstochterunternehmen im EWR an, und die Muttergesellschaft der Gruppe ist entweder ein Versicherungs- oder Rückversicherungsunternehmen oder eine Versicherungsholdinggesellschaft oder eine gemischte Finanzholdinggesellschaft[7] mit Sitz im EWR oder einem Drittland;
- der Gruppe gehört ein Versicherungs- oder Rückversicherungstochterunternehmen im EWR an, und die Muttergesellschaft der Gruppe ist eine gemischte Versicherungsholdinggesellschaft[8]; in diesem Fall beschränkt sich die Gruppenaufsicht auf die Beaufsichtigung gruppeninterner Transaktionen, an denen ein Versicherungs- oder Rückversicherungsunternehmen beteiligt ist[9].

Nach den von den nationalen Aufsichtsbehörden veröffentlichten Daten werden in der EU rund 350 Gruppen von einer für die Gruppenaufsicht zuständigen Behörde beaufsichtigt.

a. Ausübung der Gruppenaufsicht, wenn die oberste Muttergesellschaft ihren Sitz in einem Drittland hat

In den letzten Jahren wurde eine wachsende Zahl europäischer Versicherer von Nicht-EWR-Investoren übernommen.[10] Tatsächlich hat die Einführung von Solvabilität II dazu geführt, dass die Versicherer ihre Geschäftstätigkeit angesichts neuer Kapitalanforderungen auf den Prüfstand stellen mussten. Einigen Marktteilnehmern zufolge wurde dadurch möglicherweise auch leichter erkennbar, welche Unternehmen sich am ehesten für eine Veräußerung oder Übernahme anbieten würden, wenngleich es keine schlüssigen Beweise hierfür gibt. Die Aufsichtstätigkeit der EIOPA half, diesen Trend zu beobachten.

Gegenwärtig haben rund 200 Versicherungsgruppen ihre oberste Muttergesellschaft in einem Drittland. Nach Solvabilität II unterliegen diese Gruppen der Gruppenaufsicht[11]. Während sich die nationalen Aufsichtsbehörden im Falle eines als gleichwertig anerkannten Drittlands auf die von den Behörden dieses Drittlands durchgeführte Gruppenaufsicht stützen müssen[12], sind sie in Fällen, in denen die oberste Muttergesellschaft ihren Sitz in einem nicht als

[6] Siehe Artikel 213 Absatz 2 der Richtlinie Solvabilität II.
[7] Im Sinne von Artikel 212 Absatz 1 Buchstabe f bzw. h der Richtlinie Solvabilität II.
[8] Im Sinne von Artikel 212 Absatz 1 Buchstabe g der Richtlinie Solvabilität II.
[9] Siehe Artikel 265 der Richtlinie Solvabilität II.
[10] So haben beispielsweise Versicherungsgruppen und Private-Equity-Investoren aus China, Japan, den Vereinigten Staaten, der Schweiz und Kanada seit 2017 (Beteiligungen an) Versicherungsunternehmen mit Sitz in der EU übernommen.
[11] Siehe Artikel 213 Absatz 2 Buchstabe c der Richtlinie Solvabilität II.
[12] Siehe Artikel 261 der Richtlinie Solvabilität II.

gleichwertig anerkannten Drittland hat, verpflichtet, die weltweite Gruppenaufsicht unmittelbar auszuüben[13]. Gibt es keine konsolidierende Holdinggesellschaft im EWR, ist für die Gruppenaufsicht die Aufsichtsbehörde zuständig, die das Versicherungs- oder Rückversicherungsunternehmen mit der höchsten Bilanzsumme zugelassen hat.[14]

Aus diesen Gründen lässt sich eine vollumfängliche Gruppenaufsicht auf der Ebene der obersten Muttergesellschaft unter Umständen nur schwer durchführen, denn hierfür muss auch auf Daten über Tätigkeiten außerhalb der Union zugegriffen werden. Deshalb ist es den Aufsichtsbehörden nach Artikel 262 Absatz 2 der Richtlinie Solvabilität II in solchen Fällen gestattet, „andere Methoden" anzuwenden, die eine angemessene Beaufsichtigung von Gruppen gewährleisten. Die Richtlinie enthält keine abschließende Beschreibung dieser Methoden, sondern nur den ausdrücklichen Hinweis darauf, dass die für die Gruppenaufsicht zuständige Behörde die Gründung einer Versicherungsholdinggesellschaft mit Sitz in der Union verlangen kann, auf die die Gruppenaufsichtsanforderungen vollumfänglich angewandt werden.

In der Praxis weichen die Vorgehensweisen bei der Beaufsichtigung von Gruppen, deren Muttergesellschaften ihren Sitz in nicht als gleichwertig anerkannten Drittstaaten haben, jedoch weit voneinander ab.

Auf der einen Seite wurden der Kommission bis Ende 2018 von zwei nationalen Aufsichtsbehörden gemäß Artikel 262 Absatz 2 mehrere „andere Methoden" mitgeteilt. In den meisten Fällen ging es bei diesen Mitteilungen sowohl um die Gruppenaufsicht auf europäischer Ebene als auch um gezielte weitere Berichtspflichten für die Überwachung von Risiken aus dem Nicht-EWR-Teil der Versicherungs- oder Rückversicherungsgruppe.

Auf der anderen Seite werden Gruppen, deren oberste Muttergesellschaft ihren Sitz in Drittländern hat, von anderen nationalen Aufsichtsbehörden auf der Grundlage der für Aufsichtszwecke offengelegten Daten beaufsichtigt. Laut EIOPA hält es eine nationale Aufsichtsbehörde für ausreichend, die Gründung einer Holdinggesellschaft im EWR zu verlangen, und den Nicht-EWR-Teil von Drittlandsgruppen nicht in die Gruppenaufsicht einzubeziehen. Andere nationale Aufsichtsbehörden, die sich gegen die Anwendung „anderer Methoden" entschieden haben, halten Artikel 262 Absatz 2 für schwer umsetzbar und hätten gern die Möglichkeit, ganz von der weltweiten Gruppenaufsicht abzusehen.[15] Derartige Ansätze reichen jedoch nicht aus, um die Risiken aus Nicht-EWR-Teilen von Drittlandsgruppen angemessen zu überwachen, und ihre Vereinbarkeit mit Solvabilität II wäre fraglich.

b. <u>Umfang der Gruppenaufsicht und Beaufsichtigung auf der Ebene der Holdinggesellschaften</u>

Sind bestimmte Kriterien erfüllt, kann die für die Gruppenaufsicht zuständige Behörde im Einzelfall davon absehen, ein Unternehmen (darunter auch die oberste Muttergesellschaft der Gruppe) in die Gruppenaufsicht einzubeziehen.[16] Dies kann bisweilen dazu führen, dass

[13] Siehe Artikel 262 Absatz 1 der Richtlinie Solvabilität II.
[14] Siehe Artikel 247 Absatz 2 Buchstabe b Ziffer v der Richtlinie Solvabilität II.
[15] Nach Artikel 262 der Richtlinie Solvabilität II müssen Gruppen, deren Mutterunternehmen seinen Sitz in einem nicht als gleichwertig anerkannten Drittland hat, jedoch der Gruppenaufsicht unterworfen werden.
[16] Siehe Artikel 214 Absatz 2 der Richtlinie Solvabilität II.

überhaupt keine Gruppenaufsicht ausgeübt wird, was sich nachteilig auf den Schutz der Versicherungsnehmer und die Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen auswirken kann.

Die Wettbewerbsgleichheit kann selbst dann beeinträchtigt werden, wenn der Ausschluss der obersten Muttergesellschaft zwar nicht dazu führt, dass die Gruppenaufsicht gänzlich entfällt, aber zur Folge hat, dass sie auf der Ebene einer zwischengeschalteten Muttergesellschaft ausgeübt wird. Tatsächlich kann ein solcher Ausschluss erhebliche Kapitalerleichterungen für die Gruppe mit sich bringen, wenn das oberste Mutterunternehmen nicht das gesamte Kapital der betreffenden Tochtergesellschaften hält.

Ist die Muttergesellschaft einer Gruppe eine Holdinggesellschaft, kann die Gruppenaufsicht darüber hinaus auf die Meldung gruppeninterner Transaktionen beschränkt werden, wenn die für die Gruppenaufsicht zuständige Behörde der Auffassung ist, dass die Haupttätigkeit der Muttergesellschaft nicht darin besteht, Beteiligungen an Versicherungstochtergesellschaften zu halten.[17] Werden Holdinggesellschaften also nach unterschiedlichen Ansätzen ermittelt, dürfte dies ungleiche Wettbewerbsbedingungen in der Europäischen Union zur Folge haben. Ganz allgemein stellt die EIOPA fest, dass die in den nationalen Rechtsvorschriften festgelegten Interventionsbefugnisse der für die Gruppenaufsicht zuständigen Behörden auf der Ebene der Holdinggesellschaften in einigen Rechtsräumen begrenzt sind.[18]

c. Rahmen für frühzeitige Interventionen auf Gruppenebene[19]

Die EIOPA definiert frühzeitige Interventionen als Eingriff in einer *„Phase, in der sich die Solvabilität eines Versicherers zu verschlechtern beginnt und es wahrscheinlich ist, dass sie sich weiter verschlechtern und unter die Solvenzkapitalanforderung sinken wird, wenn keine Abhilfemaßnahmen getroffen werden“*.

Frühzeitige Interventionen auf Gruppenebene setzen voraus, dass die für die Gruppenaufsicht zuständigen Behörden rechtzeitig über die Verschlechterung der Finanzlage informiert sind. Deshalb schreibt die Richtlinie Solvabilität II[20] vor, dass das beteiligte Unternehmen einer Versicherungs- oder Rückversicherungsgruppe die für die Gruppenaufsicht zuständige Behörde in Kenntnis setzen muss, sobald es festgestellt hat, dass die Solvenzkapitalanforderung der Gruppe nicht mehr bedeckt ist oder die Gefahr besteht, dass dieser Fall innerhalb der nächsten drei Monate eintritt. Laut EIOPA wurden seit dem 1. Januar 2016 vier entsprechende Fälle in drei verschiedenen Mitgliedstaaten gemeldet (wobei die Solvenzkapitalanforderung in einem Fall tatsächlich nicht mehr bedeckt war). Innerhalb von zwei Monaten, nachdem die Nichtbedeckung der Solvenzkapitalanforderung der Gruppe festgestellt wurde, muss der für die Gruppenaufsicht zuständigen Behörde ein Sanierungsplan

[17] In diesem Fall ist die Holdinggesellschaft eine gemischte Versicherungsholdinggesellschaft (im Sinne von Artikel 212 Absatz 1 Buchstabe g der Richtlinie Solvabilität II) und keine Versicherungsholdinggesellschaft (im Sinne von Artikel 212 Absatz 1 Buchstabe f).

[18] Ähnliche Probleme wurden im Bankensektor festgestellt. Mit der Richtlinie (EU) 2019/878 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Änderung der Richtlinie 2013/36/EU werden für bestimmte Holdinggesellschaften ein eigenes Zulassungsverfahren und direkte Aufsichtsbefugnisse eingeführt. Außerdem werden durch die Verordnung (EU) 2019/876 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 die Kriterien dafür präzisiert, ob die Haupttätigkeit eines Finanzinstituts (einer Holdinggesellschaft) in der Beteiligung an Tochterbanken besteht.

[19] Siehe Artikel 242 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie Solvabilität II.

[20] Siehe Artikel 218 Absatz 5 der Richtlinie Solvabilität II.

vorgelegt werden.[21] Dies ist im Falle der Gruppe, deren Solvenzkapitalanforderung nicht bedeckt war, geschehen.

Die Frühinterventionsbefugnisse werden in der Richtlinie Solvabilität II zwar nicht ausdrücklich geregelt, aber doch in einen gewissen Rahmen eingefügt. Auf der Ebene des Einzelunternehmens sollten die Aufsichtsbehörden zu allen Maßnahmen befugt sein, die erforderlich sind, um die Interessen der Versicherungsnehmer zu wahren, falls sich die Solvabilität eines Versicherers weiter verschlechtert.[22] Auf Gruppenebene sind alle für die Gruppenaufsicht zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden nach Solvabilität II verpflichtet, die notwendigen Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, wenn die Solvabilität der Gruppe gefährdet sein könnte (selbst wenn die Gruppe alle regulatorischen Anforderungen erfüllt) oder wenn gruppeninterne Transaktionen oder Risikokonzentrationen die Finanzlage der Versicherungs- oder Rückversicherungsunternehmen der Gruppe gefährden.[23]

Obwohl diese Bestimmungen existieren, verfügen laut EIOPA nur zwölf nationale Aufsichtsbehörden über ausdrückliche Frühinterventionsbefugnisse auf Gruppenebene. Um zu verstehen, warum eine Mehrheit von nationalen Aufsichtsbehörden laut Bericht über keine Frühinterventionsbefugnisse auf Gruppenebene verfügt, obwohl der bestehende Rahmen entsprechende Bestimmungen enthält, müssten weitere Untersuchungen durchgeführt werden.

Dort, wo die nationalen Aufsichtsbehörden im nationalen Rahmen über Frühinterventionsbefugnisse verfügen, gelten für die Ausübung dieser Befugnisse überaus unterschiedliche Voraussetzungen, die von rein quantitativen Kriterien (bei zwei nationalen Aufsichtsbehörden) bis hin zu rein qualitativen Kriterien (bei zwei anderen nationalen Aufsichtsbehörden) reichen, wobei acht nationale Aufsichtsbehörden sowohl quantitative als auch qualitative Kriterien heranziehen. Den nationalen Aufsichtsbehörden stehen in ihrer Eigenschaft als für die Gruppenaufsicht zuständige Behörden von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat überaus unterschiedliche Frühinterventionsbefugnisse zur Verfügung: während einige Befugnisse (z. B. die Befugnis, Dividendenzahlungen zu begrenzen) praktisch allen zur Verfügung stehen, können andere (z. B. die Befugnis, den Verkauf von Tochtergesellschaften zu verlangen) nur von einigen wenigen nationalen Aufsichtsbehörden genutzt werden.

III. Säule 1: Berechnung und Überwachung der Solvabilität auf Gruppenebene

Um die Solvabilität auf Gruppenebene zu überwachen, muss sichergestellt werden, dass innerhalb der Gruppe anrechnungsfähige Eigenmittel zur Verfügung stehen und deren Höhe jederzeit die Solvenzkapitalanforderung auf Gruppenebene bedeckt oder überschreitet.[24] Die Solvabilität auf Gruppenebene ist standardmäßig nach Methode 1 (d. h. auf der Grundlage des konsolidierten Abschlusses) zu berechnen.[25] In diesem Fall werden sowohl die Eigenmittel der Gruppe als auch die Solvenzkapitalanforderung der Gruppe auf der Grundlage des konsolidierten Abschlusses berechnet. Über 90 % der europäischen Gruppen wenden die Standardmethode an.

[21] Siehe Artikel 218 Absatz 4 der Richtlinie Solvabilität II.
[22] Siehe Artikel 141 der Richtlinie Solvabilität II. Auf Gruppenebene gilt diese Bestimmung nicht entsprechend.
[23] Siehe Artikel 258 Absatz 1 der Richtlinie Solvabilität II.
[24] Siehe Artikel 218 der Richtlinie Solvabilität II.
[25] Siehe Artikel 220 der Richtlinie Solvabilität II.

Wenn die Anwendung der Methode 1 allein nicht angemessen wäre, können die für die Gruppenaufsicht zuständigen Behörden nach Konsultation der anderen betroffenen Aufsichtsbehörden und der Gruppe selbst entweder die Methode 2 („Abzugs- und Aggregationsmethode“) oder eine Kombination aus den Methoden 1 und 2 auf eine Gruppe anwenden.[26] Vor der Entscheidung über die Methode muss die für die Gruppenaufsicht zuständige Behörde eine begrenzte Zahl von Kriterien berücksichtigen, die in Artikel 328 der Delegierten Verordnung der Kommission (EU) 2015/35 (im Folgenden „Delegierte Verordnung Solvabilität II“)[27] aufgelistet sind. In diesem Fall leisten die nicht in den Anwendungsbereich der Methode 1 fallenden Unternehmen über ihre Eigenmittel und Kapitalanforderungen anteilmäßig einen Beitrag zu den Eigenmitteln und der Solvenzkapitalanforderung der Gruppe.

In der Praxis wird die „reine“ Abzugs- und Aggregationsmethode, bei der die von den nationalen Aufsichtsbehörden veröffentlichten Daten zugrunde gelegt werden, kaum angewandt; auf die betreffenden Gruppen entfallen weniger als 0,9 % sämtlicher Gruppen-Eigenmittel auf europäischer Ebene.

a. Eigenmittel der Gruppe

i. Einstufung der Eigenmittel auf Gruppenebene

Um auf Gruppenebene als Eigenmittel eingestuft zu werden, müssen Eigenmittelbestandteile, die von Versicherungs- oder Rückversicherungstochterunternehmen, Versicherungsholdinggesellschaften, gemischten Finanzholdinggesellschaften und Anbietern von Nebendienstleistungen[28] begeben wurden, die Anforderungen der Artikel 331 bis 333 der Delegierten Verordnung Solvabilität II erfüllen. Damit ein Eigenmittelbestandteil auf Gruppenebene anrechenbar ist, reicht es also nicht aus, wenn er auf der Ebene des Einzelunternehmens als Eigenmittelbestandteil eingestuft wird.

Eine ausdrückliche Zusatzanforderung besteht darin, dass ein Eigenmittelbestandteil einer Gruppe frei von Belastungen sein muss.[29] In der Praxis bedeutet dies, dass die auf Einzelebene durchgeführte Bewertung von Belastungen durch eine zusätzliche Analyse auf Gruppenebene ergänzt werden muss.

Insbesondere enthält Erwägungsgrund 127 der Delegierten Verordnung Solvabilität II ein Beispiel dafür, wann von Versicherungsholdinggesellschaften oder gemischten Finanzholdinggesellschaften begebene Eigenmittelbestandteile als unbelastet gelten.[30] Die EIOPA weist darauf hin, dass dieser Erwägungsgrund herangezogen werden sollte, wenn beurteilt wird, ob eine Belastung vorliegt. Einige nationale Aufsichtsbehörden wünschen sich jedoch mehr Klarheit in Form einer Rechtsvorschrift, um sicherzustellen, dass diese

[26] Siehe Artikel 220 der Richtlinie Solvabilität II.

[27] Delegierte Verordnung (EU) 2015/35 der Kommission vom 10. Oktober 2014 zur Ergänzung der Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität II) (ABl. L 12 vom 17.1.2015, S. 1).

[28] Im Sinne von Artikel 1 Nummer 53 der Delegierten Verordnung Solvabilität II.

[29] Siehe Artikel 331, 332 und 333 Absatz 1 Buchstabe b der Delegierten Verordnung Solvabilität II.

[30] „*... sollten von Versicherungsholdinggesellschaften und zwischengeschalteten Versicherungsholdinggesellschaften innerhalb der Gruppe emittierte Eigenmittelbestandteile nur dann als unbelastet gelten, wenn die auf diese Eigenmittelbestandteile bezogenen Forderungen gegenüber den Forderungen sämtlicher Versicherungsnehmer und Anspruchsberechtigten der zu dieser Gruppe gehörenden Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen nachrangig sind.*“

Anforderung auch durchsetzbar ist. Laut EIOPA bleibt außerdem unklar, ob die in dem genannten Erwägungsgrund niedergelegten Grundsätze auch bei Versicherungs- oder Rückversicherungsmutterunternehmen angewandt werden sollten, deren Eigenmittelbestandteile ebenfalls frei von Belastungen sein müssen.[31] Einige nationale Aufsichtsbehörden halten sich unabhängig davon, um welche Art von Muttergesellschaft es sich handelt, an Erwägungsgrund 127.

Eine weitere Anforderung an die Eigenmittelbestandteile[32] einer Gruppe besteht darin, dass sie die Annullierung oder Aussetzung von Ausschüttungen[33] ermöglichen sowie die Aussetzung ihrer Rückzahlung oder Tilgung[34] vorsehen müssen, wenn die Solvenzkapitalanforderung der Gruppe/Mindestkapitalanforderung der Gruppe nicht eingehalten wird (oder die Ausschüttung zu einer solchen Nichteinhaltung führen würde). Die Verordnung lässt jedoch im Unklaren, ob das Instrument bei Nichterfüllung dieser Anforderung wirklich unter keinen Umständen als Eigenmittelbestandteil der Gruppe anerkannt werden kann, auch dann nicht, wenn es dazu beiträgt, die von einem verbundenen Versicherungsunternehmen ausgehenden Risiken abzudecken.

ii. Verfügbarkeit der Eigenmittel auf Gruppenebene

In Artikel 330 Absatz 1 der Delegierten Verordnung Solvabilität II ist festgelegt, nach welchen Kriterien die nationalen Aufsichtsbehörden die Verfügbarkeit von Eigenmitteln auf Gruppenebene beurteilen sollten. Die Beurteilung der Verfügbarkeit von Eigenmitteln auf Gruppenebene setzt Kenntnisse des Vertrags- und Gesellschaftsrechts der verschiedenen Länder voraus, in denen die Gruppe tätig ist. Dies stellt die für die Gruppenaufsicht zuständigen Behörden vor allem bei großen, grenzüberschreitend tätigen Gruppen vor Herausforderungen.

Mitunter wird die Beurteilung der Verfügbarkeit mit einer bloßen Beurteilung der Liquidität von Vermögenswerten verwechselt. Bei der Verfügbarkeit geht es jedoch sowohl um die Verlustabsorptionsfähigkeit der Eigenmittelbestandteile als auch um die Übertragbarkeit von Vermögenswerten[35]. Die Aufsichtspraktiken gehen hier weit auseinander, was erhebliche Auswirkungen auf die Berechnung der Gruppensolvabilität haben kann. Diese Unsicherheiten betreffen:

- die Methoden, mit denen nachgewiesen werden kann, dass die Eigenmittel innerhalb von höchstens neun Monaten bereitgestellt werden können[36];

[31] In diesem Zusammenhang besteht möglicherweise ein gewisser Widerspruch zwischen der Überschrift von Artikel 331 der Delegierten Verordnung und dem Inhalt dieses Artikels. Während der Titel nahelegt, dass sich der Artikel nur auf verbundene Versicherungs- oder Rückversicherungsunternehmen bezieht, gilt er laut Absatz 3 auch für beteiligte Unternehmen.
[32] Siehe Artikel 331, 332 und 333 Absatz 2 Buchstabe a der Delegierten Verordnung Solvabilität II.
[33] Siehe Artikel 71 Absatz 1 Buchstabe l, Artikel 73 Absatz 1 Buchstabe g und Artikel 77 Absatz 1 Buchstabe g der Delegierten Verordnung Solvabilität II. Ausschüttungen bezeichnen Dividendenzahlungen für Eigenkapitalinstrumente und Kuponzahlungen für nachrangige Schuldtitel. Die Annullierung von Ausschüttungen bei Nichteinhaltung der Solvenzkapitalanforderung der Gruppe ist nur bei Tier-1-Eigenmitteln vorgeschrieben.
[34] Siehe Artikel 71 Absatz 1 Buchstabe j, Artikel 73 Absatz 1 Buchstabe f und Artikel 77 Absatz 1 Buchstabe f der Delegierten Verordnung Solvabilität II.
[35] Siehe Artikel 330 Absatz 1 Buchstaben a und b der Delegierten Verordnung Solvabilität II.
[36] Siehe Artikel 330 Absatz 1 Buchstabe c der Delegierte Verordnung Solvabilität II.

- die Behandlung besonderer Posten wie der Ausgleichsrücklage[37] (einschließlich erwarteter Gewinne aus künftigen Prämien und der positiven Auswirkungen der Übergangsmaßnahmen auf die risikolosen Zinssätze oder die technischen Rückstellungen[38]) oder von Minderheitsbeteiligungen;
- die Auslegung der Bestimmung, wonach bestimmte nicht verfügbare Posten bis zur Höhe des Beitrags eines jeden verbundenen Versicherungsunternehmens zur Solvenzkapitalanforderung der Gruppe in die Eigenmittel der Gruppe einbezogen werden dürfen.[39]

b. Kapitalanforderungen auf Gruppenebene

i. Anwendung der Methode 1 (Ansatz auf der Grundlage des konsolidierten Abschlusses)

Bei Anwendung der Methode 1 müssen Gruppen nach der Richtlinie Solvabilität II alle Versicherungs- oder Rückversicherungstochterunternehmen in- und außerhalb des EWR vollständig konsolidieren[40] oder, wenn die erforderlichen Daten nicht verfügbar sind, den Buchwert dieser Unternehmen vollständig abziehen[41]. Einige nationale Aufsichtsbehörden halten diese Anforderungen bei großen internationalen Gruppen jedoch für nicht praktikabel und für vereinfachungsfähig. Ganz allgemein können weitere Unterschiede bei den Konsolidierungsansätzen von Solvabilität II und IFRS Gruppen in der Praxis vor erhebliche Probleme stellen.[42]

Die konsolidierte Solvenzkapitalanforderung für eine Gruppe sollte der globalen Risikodiversifizierung Rechnung tragen, die in allen Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen dieser Gruppe existiert, um die Risikoexponierung der Gruppe angemessen zu berücksichtigen.[43] Daher wird die Solvenzkapitalanforderung der Gruppe bei Verwendung der Methode 1 nahezu in allen Fällen geringer sein als die Summe der Solvenzkapitalanforderungen aller einzelnen Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen der Gruppe. Laut EIOPA setzen einige für die Gruppenaufsicht zuständige Behörden den Diversifizierungsvorteilen jedoch Grenzen, indem sie die Auffassung vertreten, dass die Solvenzkapitalanforderung eines Versicherungs- oder Rückversicherungsunternehmens die Übertragbarkeit seiner Eigenmittel einschränkt. Eine solche Auslegung hätte auf die Solvabilität der Gruppe dieselbe Auswirkung, als würden Diversifizierungsvorteile zwischen den Unternehmen einer Gruppe untersagt.

[37] Im Sinne von Artikel 70 der Delegierten Verordnung Solvabilität II.
[38] Siehe Artikel 308c und 308d der Richtlinie Solvabilität II.
[39] Einige nationale Aufsichtsbehörden vertreten die Auffassung, dass der Beitrag nicht nur in Form von nicht verfügbaren Bestandteilen geleistet werden kann.
[40] Siehe Artikel 335 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 336 Buchstabe a der Delegierte Verordnung Solvabilität II.
[41] Siehe Artikel 229 der Richtlinie Solvabilität II.
[42] So wird beispielsweise in Artikel 335 der Delegierten Verordnung Solvabilität II nicht eindeutig zwischen Gemeinschaftsunternehmen und gemeinsamer Geschäftstätigkeit im Sinne von IFRS 11 unterschieden. Dies bedeutet, dass ein Versicherungsunternehmen seine Beteiligung an einem Gemeinschaftsunternehmen für Rechnungslegungszwecke zwar nach der Equity-Methode bilanzieren, im Rahmen von „Solvabilität II“ aber unter Umständen eine anteilmäßige Konsolidierung vornehmen muss (wozu detailliertere und möglicherweise nichtverfügbare Daten nötig sind).
[43] Siehe Erwägungsgrund 101 der Richtlinie Solvabilität II.

Darüber hinaus kann der Ansatz zur Berechnung der konsolidierten Mindestsolvenzkapitalanforderung für die Gruppe aus Sicht einiger Interessenträger unerwünschte Konsequenzen haben. So darf die Mindestkapitalanforderung zwar auf Einzelebene nicht weniger als 25 % und nicht mehr als 45 % der Solvenzkapitalanforderung eines Unternehmens betragen[44], doch gibt es auf der Ebene der Gruppe keinen solchen „Korridor". Dies hat zur Folge, dass die Mindestkapitalanforderung (MCR) der Gruppe deren Solvenzkapitalanforderung (SCR) sehr nahekommt (oder sogar deckungsgleich damit ist) und die MCR-Quote der Gruppe unter oder sehr nahe an der SCR-Quote der Gruppe liegen kann.[45] Es kann also Fälle geben, in denen eine Gruppe ihre Mindestkapitalanforderung nicht einhält, bevor es zur Nichteinhaltung der Solvenzkapitalanforderung der Gruppe kommt. Unter diesen Umständen schränkt die Mindestkapitalanforderung der Gruppe die Diversifizierungsvorteile, die Gruppen in ihren Eigenkapitalanforderungen ansetzen können, ein.

Nicht hinreichend klar ist zu guter Letzt unter Umständen auch, wie Versicherungs- oder Rückversicherungsunternehmen aus Drittländern bei der Mindestkapitalanforderung der Gruppe zu behandeln sind, wenngleich die EIOPA Leitlinien[46] hierzu herausgegeben hat.

ii. Kombinierte Anwendung der Methoden 1 und 2

Eine kleine Gruppe nationaler Aufsichtsbehörden vertritt die Auffassung, dass bei kombinierter Anwendung der Methoden die durch Anwendung der Methode 2 einbezogenen Unternehmen ebenfalls zum konsolidierten Teil der Gruppensolvenzkapitalanforderung beitragen sollten.[47] Diese Vorgehensweise, die eine Doppelzählung der gleichen Risiken nach sich zöge, wird nicht von allen befürwortet, da diese Unternehmen auch über den proportionalen Anteil ihrer individuellen Solvenzkapitalanforderungen zur gesamten Gruppensolvenzkapitalanforderung beitragen.[48] Auf der anderen Seite stützt sich die Gruppensolvenzkapitalanforderung bei ausschließlicher Anwendung der Methode 2 auf die Solvenzkapitalanforderung der einzelnen Unternehmen, ohne dass gruppeninterne Transaktionen herausgerechnet werden (was zur Doppelzählung der gleichen Risiken führt).

Unsicherheit besteht auch im Hinblick darauf, ob die Methode 2 nur auf Versicherungsgesellschaften oder auch auf Versicherungsholdinggesellschaften angewandt werden darf. Hierzu müsste allerdings die unionsweit einheitliche Berechnung einer fiktiven Kapitalanforderung für solche Unternehmen sichergestellt werden.

---

[44] Siehe Artikel 129 Absatz 3 der Richtlinie Solvabilität II. Wohlgemerkt gilt dieser „Korridor" nicht, wenn die Mindestkapitalanforderung der absoluten Untergrenze im Sinne von Artikel 129 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie entspricht.

[45] Hierzu kann es kommen, weil Solvabilität II strengere Kriterien für die Anrechenbarkeit von Eigenmitteln zur Bedeckung der Mindestkapitalanforderung der Gruppe vorschreibt. Tier-3-Eigenmittel und ergänzende Eigenmittel sind für die Bedeckung der Mindestkapitalanforderung der Gruppe nicht anrechnungsfähig, während sie zur Erfüllung der Solvenzkapitalanforderung der Gruppe herangezogen werden können.

[46] Abrufbar über diesen Link.

[47] Diese könnten so behandelt werden, als trügen sie zu den Untermodulen Aktienrisiko, Wechselkursrisiko und Marktrisikokonzentrationen bei.

[48] Diese Argumentation lässt sich in puncto Wechselkursrisiko anfechten: So wird das Wechselkursrisiko, das entsteht, wenn Drittlandsunternehmen und Gruppe nicht die gleiche Währung verwenden, bei der Methode 2 möglicherweise nicht angemessen erfasst.

Unklar ist ebenfalls, ob die Methode 2 auch auf eine konsolidierte Teilgruppe angewandt werden kann.[49] Nach Auffassung der EIOPA darf die Abzugs- und Aggregationsmethode nur auf Einzelunternehmen angewandt werden.

iii. Gruppeninterne Modelle[50]

Dem risikoorientierten Ansatz der Richtlinie Solvabilität II entsprechend dürfen Versicherungsunternehmen und -gruppen ihre Solvenzkapitalanforderung bei entsprechender aufsichtsbehördlicher Genehmigung anstatt nach der Standardformel nach internen Modellen berechnen. In Artikel 231 der Richtlinie Solvabilität II ist festgelegt, was unter einem gruppeninternen Modell zu verstehen ist und wie die zuständigen Behörden verfahren müssen, um zu einer gemeinsamen Entscheidung über die Genehmigung eines solchen zu gelangen.

Den von den zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden veröffentlichten Angaben zufolge gibt es in insgesamt zehn EU-Mitgliedstaaten 45 genehmigte gruppeninterne Modelle.[51] Generell sind die nationalen Aufsichtsbehörden der Auffassung, dass Solvabilität II die für eine wirksame Beurteilung, Genehmigung und Überwachung der Angemessenheit gruppeninterner Modelle erforderlichen Maßnahmen enthält und die hierfür benötigte Flexibilität bietet.

Für den Fall, dass ein gruppeninternes Modell nicht alle verbundenen Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen erfasst (gruppeninternes Partialmodell), können Gruppen in Bezug auf die nicht von dem internen Modell erfassten Unternehmen beschließen,

- eine der in Anhang XVIII der Delegierten Verordnung (EU) 2015/35 der Kommission (im Folgenden „Delegierte Verordnung Solvabilität II“) dargelegten Integrationstechniken anzuwenden;
- die Abzugs- und Aggregationsmethode (Methode 2) anzuwenden.

Da Integrationstechniken allerdings ursprünglich für die Integration von Risiken und nicht für die Integration von Unternehmen konzipiert wurden, werden diese Techniken auf Gruppenebene bestimmten wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen Unternehmen möglicherweise nicht gerecht. Auch könnten sich Möglichkeiten für Regulierungsarbitrage zwischen dem Einsatz einer Integrationstechnik (für den kein spezielles Genehmigungsverfahren durchlaufen werden muss) und der Verwendung der Abzugs- und Aggregationsmethode (die vorab von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden muss) ergeben. So kann die Einbeziehung eines Unternehmens mithilfe einer Integrationstechnik in der Tat vorteilhafter sein als bei der Abzugs- und Aggregationsmethode[52], es sei denn, das betreffende Unternehmen hat seinen Sitz in einem als gleichwertig anerkannten Drittland. In

[49] Dies würde bedeuten, dass für Teilgruppen (unter Ausschluss gruppeninterner Transaktionen und unter Zulassung von Diversifizierungseffekten zwischen den Unternehmen dieser Teilgruppe) eine konsolidierte Kapitalanforderung berechnet und diese dann zur Kapitalanforderung der restlichen Gruppe hinzugerechnet werden kann.

[50] Siehe Artikel 242 Absatz 2 Buchstabe b.

[51] 11 interne Vollmodelle und 34 interne Partialmodelle.

[52] So können beispielsweise Minderheitsbeteiligungen bei Verwendung einer Integrationstechnik Teil der Eigenmittel der Gruppe sein, bei Anwendung der Abzugs- und Aggregationsmethode dagegen nicht.

diesem Fall kann es für die Gruppe interessanter sein, eine Genehmigung für die Methode 2 einzuholen, um die nationalen Vorschriften anwenden zu können.[53]

Nach Angaben der EIOPA schließen einige Gruppen bestimmte Länder wegen unterschiedlicher Aufsichtspraktiken aus ihren internen Modellen aus. Auch kann im Kontext eines gemeinsamen Entscheidungsprozesses dasselbe interne Modell in wesentlichen Punkten wie der dynamischen Volatilitätsanpassung oder der Modellierung des Länderrisikos auf Gruppenebene und auf Ebene der verbundenen Unternehmen unterschiedlich umgesetzt werden. Solche Unterschiede können sich auf das Risikomanagement der Gruppe auswirken.

iv. Behandlung von Unternehmen aus anderen Finanzbranchen

Unternehmen aus anderen Finanzbranchen (wie Kredit- und Finanzinstitute oder Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung) sollten mit ihrem proportionalen Anteil an den sektoralen Eigenmitteln und Kapitalanforderungen in die Berechnung der Solvenzkapitalanforderung einbezogen werden.[54] Sowohl EIOPA als auch nationale Aufsichtsbehörden vertreten die Auffassung, dass der rechtliche Rahmen nicht klar genug festlegt, wie derartige Unternehmen zur Bedeckung der Solvenzkapitalanforderung auf Gruppenebene beitragen sollten.

Als schwierig erweist sich insbesondere die Beurteilung der Qualität und Verfügbarkeit sektoraler Eigenmittel anhand der Solvabilität-II-Grundsätze. Auch die Behandlung sektoraler Kapitalpuffer und Kapitalaufschläge geht aus dem rechtlichen Rahmen nicht hervor.

Artikel 228 der Richtlinie Solvabilität II schließlich sieht vor, dass eine Gruppe, die ein verbundenes Kredit- oder Finanzinstitut oder eine Wertpapierfirma einschließt, bei der Berechnung der Solvenzkapitalanforderung für die Gruppe die in Anhang I der Richtlinie 2002/87/EG[55] festgelegten Methoden 1 oder 2 entsprechend anwenden kann. In dem Artikel heißt es weiter, dass Methode 1 nur angewandt werden darf, wenn die für die Gruppenaufsicht zuständige Behörde *„sich davon überzeugt hat, dass das integrierte Management und die interne Kontrolle in Bezug auf die in den Konsolidierungskreis einbezogenen Unternehmen ein zufriedenstellendes Niveau aufweisen“*. Da die beiden Rahmen jedoch unterschiedliche Bewertungs- und Konsolidierungsstandards vorsehen und Leitlinien im Hinblick darauf fehlen, wie das integrierte Management und die interne Kontrolle zu beurteilen sind, lassen sich die in der Richtlinie 2002/87/EG festgelegten Methoden in der Praxis nur schwer anwenden.

[53] Hat ein über die Methode 2 einbezogenes, verbundenes Versicherungs- oder Rückversicherungsunternehmen seinen Sitz in einem gemäß Artikel 227 der Richtlinie Solvabilität II als gleichwertig anerkannten Drittland, so können die Eigenmittel und Kapitalanforderungen dieses Unternehmens zwecks Berechnung der Gruppensolvabilität nach den nationalen Vorschriften bestimmt werden.

[54] Siehe Artikel 335 Absatz 1 Buchstabe e und Artikel 336 Buchstabe d der Delegierten Verordnung Solvabilität II.

[55] Richtlinie 2002/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 über die zusätzliche Beaufsichtigung der Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen eines Finanzkonglomerats und zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG, 79/267/EWG, 92/49/EWG, 92/96/EWG, 93/6/EWG und 93/22/EWG des Rates und der Richtlinien 98/78/EG und 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 35 vom 11.2.2003, S. 1).

IV. Säulen 2 und 3: Governance und Gruppenberichterstattung[56]

a. Governance der Gruppe

i. „Entsprechende" Anwendung der für Einzelunternehmen geltenden Bestimmungen auf Gruppenebene

Für die Gruppenebene legt die Richtlinie Solvabilität II keine umfassenden Governance-Anforderungen fest. Stattdessen sieht sie in mehreren Fällen schlicht vor, dass die für Einzelunternehmen geltenden Bestimmungen auf der Gruppenebene *entsprechend* anwendbar sind. Für die für die Gruppenaufsicht zuständigen Behörden wird dadurch der EIOPA zufolge die Anwendung dieser Bestimmungen schwerer. Die größten Schwierigkeiten sind Folgende:

- Das Governance-System der Gruppe.[57] Erstens gehören der Gruppe auch Nichtversicherungsunternehmen an, die somit ebenfalls unter das Governance-System der Gruppe fallen, was ein Problem sein könnte. Darüber hinaus könnte es in puncto Ermittlung und Zuständigkeit des „Verwaltungs-, Management- oder Aufsichtsorgans" auf Gruppenebene rechtliche Unsicherheiten geben.[58] Und schließlich könnte sich das Verwaltungs-, Management- oder Aufsichtsorgan eines Einzelunternehmens Zielkonflikten gegenübersehen, da es sowohl die Angemessenheit des Governance-Systems des eigenen Unternehmens als auch dessen Vereinbarkeit mit dem System der Gruppe sicherstellen muss;
- die Anforderungen an Zuverlässigkeit und fachliche Eignung[59], die von den Interventionsbefugnissen der nationalen Aufsichtsbehörden auf Ebene der Holdinggesellschaften abhängen. Auch der Geltungsbereich dieser Anforderungen ist in den Augen der EIOPA unklar (Verwaltungs-, Management- oder Aufsichtsorgan und/oder die Personen, die die Versicherungsholdinggesellschaft tatsächlich leiten und/oder Schlüsselfunktionen innehaben)[60];
- Kapitalaufschläge auf Gruppenebene[61], insbesondere bezüglich der Governance. Da das Governance-System der Gruppe zum Teil durch Verweis auf entsprechende Anwendung der Einzelunternehmensbestimmungen definiert ist, was Interpretationsspielraum eröffnet, ist eine erhebliche Abweichung von der Richtlinie für die für die Gruppenaufsicht zuständige Behörde nur schwer feststellbar.

Diese Beispiele zeigen, dass die Bestimmungen, die die Formulierung „entsprechend" enthalten, einen sehr breiten Interpretationsspielraum bieten und den Aufsichtsbehörden die Durchsetzung ihrer Rechtsauffassung erschweren können. Zu einigen der o.g. Punkte hat die EIOPA Leitlinien erstellt. Auch einige nationale Aufsichtsbehörden haben bei der Umsetzung der Richtlinie Solvabilität II in nationales Recht ihre eigenen nationalen Regeln oder Leitlinien aufgestellt.

---

[56] Wenngleich „Säule 3" auch Veröffentlichungen auf Gruppenebene umfasst, bleibt dieser Aspekt im vorliegenden Kapitel ausgeklammert.
[57] Siehe Artikel 246 der Richtlinie Solvabilität II.
[58] So fehlt eine Definition von „Verwaltungs-, Management- oder Aufsichtsorgan auf Gruppenebene" und gilt Artikel 40 der Richtlinie Solvabilität II über die Zuständigkeit des Verwaltungs-, Management- oder Aufsichtsorgans nicht entsprechend auch auf Gruppenebene.
[59] Siehe Artikel 257 der Richtlinie Solvabilität II.
[60] Siehe Artikel 257 (Titel und Wortlaut) und Artikel 42 der Richtlinie Solvabilität II.
[61] Siehe Artikel 233 Absatz 6 der Richtlinie Solvabilität II.

ii. Zentralisiertes Risikomanagement der Gruppe[62]

Versicherungs- und Rückversicherungsgruppen müssen bei allen unter die Gruppenaufsicht fallenden Einzelunternehmen ein wirkungsvolles Risikomanagement und wirkungsvolle interne Kontrollsysteme schaffen und einheitlich anwenden.[63] Nach der Richtlinie Solvabilität II können Gruppen aber für den Fall, dass das Risikomanagement und die internen Kontrollmechanismen des Mutterunternehmens auch die Tochterunternehmen einschließen, mit Hinweis auf das zentralisierte Risikomanagement (CRM) die Überwachung der Gruppensolvabilität beantragen.[64] Das zentralisierte Risikomanagement geht also mit einer Übertragung von Risikomanagementaufgaben von einem verbundenen Unternehmen auf das beteiligte Unternehmen derselben Gruppe einher.

Die Bestimmungen zum zentralisierten Risikomanagement werden derzeit von keinem Unternehmen angewandt. Wahrscheinlich würde sich die CRM-Regelung ohnehin nicht signifikant auf die Kapitalallokation innerhalb der Gruppe auswirken, da verbundene Versicherungs- oder Rückversicherungsunternehmen nach wie vor die Kapitalanforderungen auf Einzelunternehmensebene erfüllen müssten. Ganz allgemein ziehen Gruppen beim derzeitigen Rahmen keinen klaren Nutzen daraus, die Anwendung der CRM-Regelung zu beantragen. Wird die CRM-Regelung angewandt, fallen die Vereinbarungen, die das Mutterunternehmen und dessen Tochtergesellschaften in Bezug auf Risikomanagementprozesse und interne Kontrollmechanismen treffen, unter das Outsourcing. Daher müssten die Versicherungs- oder Rückversicherungsunternehmen der Gruppe nach wie vor alle in der Richtlinie Solvabilität II festgelegten Anforderungen an das Outsourcing erfüllen und ganz allgemein auch weiterhin für die Angemessenheit ihrer eigenen Governance-Systeme verantwortlich bleiben.

b. Berichterstattung über gruppeninterne Transaktionen, Risikokonzentrationen und Diversifizierungseffekte auf Gruppenebene

i. Gruppeninterne Transaktionen[65]

Eine gruppeninterne Transaktion ist eine Transaktion, bei der sich ein Versicherungs- oder Rückversicherungsunternehmen zur Erfüllung einer Verbindlichkeit direkt oder indirekt auf andere Unternehmen innerhalb derselben Gruppe oder auf mit den Unternehmen der Gruppe durch enge Verbindungen verbundene natürliche oder juristische Personen stützt, unabhängig davon, ob dies auf vertraglicher oder nicht vertraglicher und auf entgeltlicher oder unentgeltlicher Basis geschieht.[66]

Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen müssen den für die Gruppenaufsicht zuständigen Behörden alle bedeutenden gruppeninternen Transaktionen mindestens einmal

[62] Siehe Artikel 242 Absatz 2 Buchstabe b. Das zentralisierte Risikomanagement der Gruppe ersetzt die von der Kommission vorgeschlagene „Regelung für die Unterstützung innerhalb der Gruppe“, bei der Gruppen einen Teil der Solvenzkapitalanforderung der Tochterunternehmen durch die Zusage hätten erfüllen können, dass das Mutterunternehmen verbundenen Versicherungsgesellschaften im Bedarfsfall Kapital zur Verfügung stellt. Diese Regelung ist nicht Gegenstand des Ersuchens der Kommission an die EIOPA um fachliche Empfehlungen zur Überarbeitung der Richtlinie Solvabilität II.

[63] Siehe Artikel 246 Absatz 1 der Richtlinie Solvabilität II.

[64] Siehe Artikel 236 bis 239 der Richtlinie Solvabilität II.

[65] Siehe Artikel 242 Absatz 2 Buchstabe c der Richtlinie Solvabilität II.

[66] Siehe Artikel 13 Nummer 19 der Richtlinie Solvabilität II.

jährlich und alle außerordentlich bedeutenden gruppeninternen Transaktionen so schnell wie möglich melden.[67] Die für die Gruppenaufsicht zuständigen Behörden müssen zudem festlegen, welche Arten gruppeninterner Transaktionen Gruppen auf jeden Fall melden müssen.[68]

Die in der Richtlinie enthaltene Definition einer gruppeninternen Transaktion ist möglicherweise nicht klar und umfassend genug, was sowohl bei Aufsichtsbehörden als auch bei Marktteilnehmern zu unterschiedlichen Auslegungen führt. Unklar ist insbesondere, ob Holdinggesellschaften, Anbieter von Nebendienstleistungen und Unternehmen aus anderen Finanzbranchen in die Berichterstattung einzubeziehen sind.

Auch wenn Leitlinien der EIOPA zu größerer Aufsichtskonvergenz beitragen könnten, lässt sich Rechtssicherheit doch möglicherweise nur durch eine Änderung der Definition gruppeninterner Transaktionen in der Richtlinie Solvabilität II erreichen. Eine klare inhaltliche Abgrenzung gruppeninterner Transaktionen könnte sich auch auf die Einleitung von Zwangsmaßnahmen auswirken, da die Aufsichtsbehörden zur Einleitung solcher Maßnahmen befugt sind, wenn gruppeninterne Transaktionen (oder Risikokonzentrationen) *„(...) die Finanzlage der Versicherungs- oder Rückversicherungsunternehmen (gefährden)“*[69]. Nach Auskunft der EIOPA wurde in einem Fall sowohl auf Einzelunternehmens- als auch auf Gruppenebene auf solche Zwangsmaßnahmen zurückgegriffen.

Wenn die für die Gruppenaufsicht zuständigen Behörden die Meldung gruppeninterner Transaktionen verlangen, folgen sie dabei unterschiedlichen Verfahren, legen unterschiedliche Kriterien an und gehen von unterschiedlichen Schwellenwerten aus. Während einige Aufsichtsbehörden die Auffassung vertreten, dass eine einzelfallbasierte Vorgehensweise dadurch gerechtfertigt ist, dass den Besonderheiten jeder einzelnen Gruppe Rechnung getragen werden muss, halten andere nationale Aufsichtsbehörden eine stärkere Harmonisierung für notwendig, da unangemessene (zu hohe oder zu niedrige) Schwellenwerte die Überwachung gruppeninterner Transaktionen, die fester Bestandteil der Gesamtrisikoeinschätzung bei Gruppen ist, erschweren.

ii. Risikokonzentration[70]

Beteiligte Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen, Versicherungsholdinggesellschaften und gemischte Finanzholdinggesellschaften müssen den für die Gruppenaufsicht zuständigen Behörden jede erhebliche Risikokonzentration mindestens einmal jährlich melden.[71] Die für die Gruppenaufsicht zuständigen Behörden müssen zudem festlegen, welche Art von Risiken Gruppen auf jeden Fall melden müssen.[72]

Doch ist der Begriff der Risikokonzentration nicht klar definiert. In Artikel 376 der Delegierten Verordnung Solvabilität II werden „erhebliche“ Risikokonzentrationen indirekt über ihre potenziellen Auswirkungen auf die Solvabilität oder Liquidität der Gruppe definiert. Dieser Artikel enthält auch eine nicht erschöpfende Liste der direkten und indirekten

[67] Siehe Artikel 245 Absatz 2 der Richtlinie Solvabilität II.
[68] Siehe Artikel 245 Absatz 3 der Richtlinie Solvabilität II.
[69] Siehe Artikel 258 Absatz 1 der Richtlinie Solvabilität II.
[70] Siehe Artikel 242 Absatz 2 Buchstabe c der Richtlinie Solvabilität II.
[71] Siehe Artikel 244 Absatz 2 der Richtlinie Solvabilität II.
[72] Siehe Artikel 244 Absatz 3 der Richtlinie Solvabilität II.

Exponierungen, die Gruppen bei der Meldung erheblicher Risikokonzentrationen berücksichtigen sollten.

In der Richtlinie Solvabilität II wird klar unterschieden zwischen erheblichen Risikokonzentrationen, für die quantitative Schwellenwerte festgelegt werden müssen, und Risikokonzentrationen, die auf jeden Fall zu melden sind und die nach „Arten" festgelegt werden sollten. Während einige nationale Aufsichtsbehörden diese Unterscheidung strikt einhalten, kombinieren andere quantitative Schwellenwerte mit qualitativen Kriterien (und legen beispielsweise je nach Rating eines Instruments unterschiedliche Schwellenwerte fest). Die Kommission hat zum jetzigen Zeitpunkt keinerlei Beleg dafür, dass die vielen verschiedenen Aufsichtspraktiken zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

Die EIOPA sieht bei der Bestimmung der Schwellenwerte und bei den Arten meldepflichtiger Risikokonzentrationen ähnliche Probleme wie bei gruppeninternen Transaktionen: Während einige nationale Aufsichtsbehörden jeden Fall einzeln beurteilen wollen, treten andere Aufsichtsbehörden für ein stärkeres Maß an Harmonisierung ein.

iii. Wechselwirkungen zwischen Solvabilität II und FiCoD

Ist eine Versicherungsgruppe gleichzeitig ein Finanzkonglomerat (oder Teil eines Finanzkonglomerats), das nach Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie 2002/87/EG (im Folgenden „FiCoD") einer zusätzlichen Beaufsichtigung unterliegt, kann die für die Gruppenaufsicht zuständige Behörde nach der Richtlinie Solvabilität II nach Konsultation der anderen betroffenen Aufsichtsbehörden beschließen, von der Überwachung der Risikokonzentration und/oder der gruppeninternen Transaktionen abzusehen.[73] Dies ist möglich, weil die FiCoD ähnliche Meldepflichten vorsieht.[74]

Von dieser Ausnahmeregelung wird der EIOPA zufolge aber nur in zwei Fällen Gebrauch gemacht.[75] Wurde kein Schwellenwert vereinbart, sind der FiCoD zufolge nur gruppeninterne Transaktionen zu melden, die über 5 % der Gesamteigenkapitalanforderung auf Konglomeratsebene hinausgehen. Ist die Versicherungssparte des Konglomerats im Vergleich zur Bankensparte nicht sehr groß, dürfte dieser Schwellenwert zu hoch sein, um die versicherungsbezogenen Transaktionen ausreichend abzudecken. Solange mit der für die Bankenaufsicht zuständigen Behörde keine Vereinbarung über passgenauere Schwellenwerte besteht, hat die für die Versicherungsgruppe zuständige Aufsichtsbehörde deshalb keinerlei Anreiz zur Gewährung einer solchen Ausnahmeregelung.

iv. Diversifizierungseffekte in einer Gruppe[76]

Gruppen müssen der für die Gruppenaufsicht zuständigen Behörde eine angemessene Darstellung der Differenz zwischen der Summe der Solvenzkapitalanforderung für alle verbundenen Versicherungs- oder Rückversicherungsunternehmen der Gruppe und der

[73] Siehe Artikel 213 Absatz 3 der Richtlinie Solvabilität II.
[74] Siehe Artikel 8 und 9 der Richtlinie 2002/87/EG.
[75] Nach der 2018 vom Gemeinsamen Ausschuss veröffentlichten Finanzkonglomeratsliste (Joint Committee List of Financial Conglomerates) gibt es 81 Finanzkonglomerate, von denen 24 ganz oder teilweise von der Anwendung der FiCoD ausgenommen sind.
[76] Siehe Artikel 242 Absatz 2 Buchstabe d der Richtlinie Solvabilität II.

konsolidierten Solvenzkapitalanforderung für die Gruppe vorlegen.[77] Nach Auffassung der EIOPA hat das Fehlen harmonisierter Meldebögen zu Diversifizierungsvorteilen allerdings zur Folge, dass die Angaben, die den für die Gruppe zuständigen Aufsichtsbehörden übermittelt werden, von sehr unterschiedlicher Qualität und Granularität sind.

Doch gibt es für die Beurteilung von Diversifizierungsvorteilen kein Einheitskonzept. Vielmehr sollte eine solche Beurteilung auf das Risiko, die Art und die Komplexität der jeweiligen Gruppe zugeschnitten sein. Einige nationale Aufsichtsbehörden vertreten deshalb die Auffassung, dass sich bei einer vollständig standardisierten Meldung und Offenlegung von Diversifizierungsvorteilen die spezielle Lage jeder einzelnen Gruppe nicht angemessen erfassen lässt.

V. Weitere, in Artikel 242 Absatz 2 der Richtlinie Solvabilität II genannte Punkte, die nicht mit der Gruppenaufsicht zusammenhängen

a. Schlichtung von Streitigkeiten zwischen den Aufsichtsbehörden durch die EIOPA[78]

Bis Ende 2018 wurde keine bindende Schlichtung beantragt. Einige nationale Aufsichtsbehörden sind wegen einer nicht bindenden Vermittlung in grenzübergreifenden Fragen an die EIOPA herangetreten. Ihre erste Stellungnahme zu einer nicht bindenden Vermittlung veröffentlichte die EIOPA im Juni 2018.[79]

b. Garantiesysteme zum Schutz der Versicherten (im Folgenden „IGS“)[80]

In puncto IGS[81] ist die Lage in Europa uneinheitlich. Während einige Länder über mehr als ein IGS verfügen, haben andere kein einziges. Auch hinsichtlich der abgedeckten Geschäftsbereiche, der Deckungshöhe, des Geltungsbereichs[82], der Finanzierungsquellen, der Rolle des IGS[83], der Berechnungsgrundlage für die Beiträge der Marktteilnehmer und der Fähigkeit des IGS, bei Fehlbeträgen zusätzliche Finanzmittel aufzunehmen[84], sind die Unterschiede erheblich.

---

[77] Siehe Artikel 246 Absatz 4 der Richtlinie Solvabilität II.
[78] Siehe Artikel 242 Absatz 2 Buchstabe e der Richtlinie Solvabilität II.
[79] Abrufbar über diesen Link.
[80] Siehe Artikel 242 Absatz 2 Buchstabe h. Nicht behandelt werden in diesem Abschnitt die in Artikel 10 der Richtlinie 2009/103/EG *(„Kraftfahrzeughaftpflichtrichtlinie“)* genannten Opferentschädigungsstellen.
[81] In dem 2010 vorgelegten Weißbuch der Europäischen Kommission „Sicherungssysteme für Versicherungen“ heißt es: „*Sicherungssysteme für Versicherungen bieten Verbrauchern in letzter Instanz Schutz, wenn Versicherungen ihre vertraglichen Verpflichtungen nicht mehr erfüllen können. Damit schützen sie die Verbraucher vor dem Risiko, dass ihre Ansprüche bei Zahlungsunfähigkeit ihres Versicherungsunternehmens nicht erfüllt werden*.“
[82] Ob die Versicherten nur im Herkunftsmitgliedstaat geschützt sind oder auch im Aufnahmemitgliedstaat, in dem das Versicherungsunternehmen tätig ist.
[83] Ob eine Fortführung der Versicherungsverträge oder die Entschädigung der Versicherten für den Verlust angestrebt wird.
[84] Zum Beispiel durch Ausgabe von Schuldtiteln oder durch Erhöhung der Jahresbeiträge.

VI. Fazit

Mit seinem Schwerpunkt auf Kapitalmanagement und Governance erweist sich der rechtliche Rahmen für die Gruppenaufsicht insgesamt als robust und ermöglicht ein besseres Verständnis und eine bessere Überwachung der Risiken auf Gruppenebene. In einigen Bereichen gewährleistet er aber möglicherweise nicht, dass Gruppen und nationale Aufsichtsbehörden die Vorschriften einheitlich umsetzen, was sich auf die Wettbewerbsbedingungen und die Kapitalmanagementstrategien auswirken kann.

Kapitel II macht deutlich, dass die unterschiedliche Umsetzung der Richtlinie Solvabilität II bei der Gruppenaufsicht je nachdem, wie die nationalen Aufsichtsbehörden den Aufsichtskreis festlegen und die Aufsicht auf Ebene von Mutterholdinggesellschaften wahrnehmen, dem Schutz der Versicherungsnehmer abträglich sein könnte. Auch wird hervorgehoben, wie wichtig die Sicherstellung einer angemessenen Beaufsichtigung von Gruppen ist, wenn das Mutterunternehmen seinen Sitz in einem Drittland hat. Angesichts der erheblichen Unterschiede zwischen den Aufsichtsbefugnissen der verschiedenen nationalen Aufsichtsbehörden muss darüber hinaus die Angemessenheit der im Rahmen von Solvabilität II vorgesehenen Frühinterventionsbefugnisse auf den Prüfstand gestellt werden.

In Kapitel III werden eine Reihe von Bereichen, in denen Rechtsunsicherheit herrscht, und eine Reihe unterschiedlicher Aufsichtspraktiken aufgezeigt, die sich erheblich auf die Solvabilität der Gruppe auswirken können. Diese betreffen beide die Eigenmittel der Gruppe, die Solvenzkapitalanforderung für die Gruppe und die Mindestkapitalanforderung für die Gruppe. Zusätzliche Probleme könnte die Verwendung gruppeninterner Modelle aufwerfen. Erstens kann es das Risikomanagement auf Gruppenebene beeinträchtigen, wenn dasselbe interne Modell auf Einzelunternehmens- und auf Gruppenebene bei zentralen Aspekten wie der dynamischen Volatilitätsanpassung unterschiedlich angewandt wird. Zweitens könnte es, wenn eine Gruppe ein internes Partialmodell anwendet, im Hinblick darauf, wie die nicht von dem Modell erfassten Unternehmen in die Berechnung der Gruppensolvabilität einbezogen werden, zu Regulierungsarbitrage kommen.

Kapitel IV verdeutlicht den breiten Interpretationsspielraum bei den Bestimmungen zur Governance der Gruppe, in denen es in der Richtlinie Solvabilität II im Allgemeinen heißt, sie seien *„entsprechend“* den Bestimmungen für Einzelunternehmen anzuwenden. Auch werden in diesem Kapital einige Gründe dafür genannt, warum die CRM-Regelung derzeit von keiner Gruppe in Anspruch genommen wird. Bei den Anforderungen der Säule III halten EIOPA und nationale Aufsichtsbehörden die Definition und den Umfang der zu meldenden gruppeninternen Transaktionen für nicht klar und umfassend genug. In der Frage, wie weit die Berichterstattung über gruppeninterne Transaktionen und Risikokonzentrationen harmonisiert werden sollte und inwieweit Diversifizierungseffekte quantifiziert werden sollten, gehen die Meinungen der Aufsichtsbehörden allerdings auseinander.

Die in jüngster Zeit verzeichneten Ausfälle grenzüberschreitend tätiger Versicherer schließlich haben gezeigt, dass die in Kapitel V dargestellte sehr unterschiedliche IGS-Landschaft in Europa den Schutz der Versicherungsnehmer beeinträchtigen kann. Im Anschluss an die Veröffentlichung ihres Diskussionspapiers im Jahr 2018[85] prüft die EIOPA derzeit weiter die Notwendigkeit etwaiger Schritte in Richtung einer IGS-Harmonisierung.

[85] Abrufbar über diesen Link.

Nach Artikel 242 Absatz 2 der Richtlinie Solvabilität II kann die Kommission ihrem Bericht Vorschläge zur Änderung dieser Richtlinie beifügen. Im vorliegenden Bericht wird eine Reihe von wichtigen Fragen angesprochen, die möglicherweise auch im Wege von Gesetzesänderungen angegangen werden müssen. Jedoch sind weitere Analysen zu den Auswirkungen dieser möglichen Gesetzesänderungen erforderlich. Deshalb hält es die Kommission für angemessen, die Gruppenaufsicht in die für 2020 vorgesehene generelle Überarbeitung der Richtlinie Solvabilität II einzubeziehen. Die Kommission hat die EIOPA ersucht, bis zum 30. Juni 2020 als Teil der für 2020 vorgesehenen Überarbeitung der Richtlinie Solvabilität II fachliche Empfehlungen zu den in diesem Bericht aufgezeigten Punkten sowie zu anderen verbundenen Themen, die dem Schutz der Versicherungsnehmer abträglich sein könnten, vorzulegen.[86]

[86] Siehe Ersuchen der Kommission an die EIOPA um fachliche Empfehlungen zur Überarbeitung der Richtlinie Solvabilität II.