

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Bettina Stark-Watzinger, Christian Dürr, Markus Herbrand, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/8974 –**

Proportionalitätsprinzip der Regulierung von mittelständischen Versicherungsunternehmen

Vorbemerkung der Fragesteller

Mit der am 1. Januar 2016 in Kraft getretenen Solvency-II-Richtlinie wollte der Gesetzgeber das Insolvenzrisiko von Versicherungsunternehmen reduzieren und das Aufsichtsrecht im europäischen Binnenmarkt harmonisieren. Das in drei Säulen geteilte Modell reguliert unter anderem die Kapitalanforderungen, legt Untergrenzen und Berechnungsmethoden fest, regelt die Aufstellung der unternehmensinternen Governance und schafft neue Veröffentlichungs- und Meldepflichten. Grundsätzlich gilt das Regelwerk für alle Versicherungsunternehmen unabhängig von ihrer Rechtsform. Um jedoch mittelständische und kleine Versicherungsunternehmen vor nicht sachgerechter und übermäßiger Regulierung zu schützen, ist es den nationalen Aufsichten im Rahmen des Proportionalitätsprinzips gestattet, für solche Unternehmen geringe Anforderungen festzulegen. In Deutschland wurde als Untergrenze eine Höhe von 5 Mio. Euro jährliche Bruttoprämieinnahmen festgelegt. Lediglich die Unternehmen, die unterhalb dieser Grenze agieren, sind von der Solvency-II-Regulierung ausgenommen.

1. Wie hat sich, nach Kenntnis der Bundesregierung, die Anzahl der Versicherungsunternehmen in Deutschland in den letzten 25 Jahren entwickelt (bitte nach Rechtsform der Versicherungsunternehmen unterscheiden)?

Die Anzahl der Versicherungsunternehmen, die von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) beaufsichtigt werden, und ihre Verteilung auf die Rechtsformen ist in der folgenden Übersicht dargestellt. Die Erlaubnis zum Versicherungsgeschäft erhalten ausschließlich Aktiengesellschaften (AG), Europäische Gesellschaften, Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit (VVaG) sowie Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts (öra). In der Übersicht werden Europäische Gesellschaften und Rückversicherungsunternehmen, die früher als GmbH firmierten, als AG mitgezählt.

Jahr	AG	VVaG	öra	NL	gesamt
1993	323	351	24	100	798
1994	333	342	23	21	719
1995	338	336	25	19	718
1996	347	330	25	17	719
1997	347	326	25	17	715
1998	357	322	24	16	719
1999	355	319	24	15	713
2000	345	310	24	13	692
2001	345	299	22	12	678
2002	364	289	22	11	686
2003	355	276	22	10	663
2004	349	275	19	10	653
2005	344	275	18	9	646
2006	334	272	18	9	633
2007	332	268	18	9	627
2008	328	269	18	9	624
2009	321	269	18	6	614
2010	309	267	17	7	600
2011	310	263	17	7	597
2012	305	262	17	7	591
2013	301	261	17	7	586
2014	289	260	17	6	572
2015	286	256	17	6	565
2016	282	251	17	5	555
2017	284	247	17	4	552

2. Wie haben sich, nach Kenntnis der Bundesregierung, die jährlichen Bruttobeitrageinnahmen bei Versicherungsunternehmen in Deutschland in den letzten 25 Jahren entwickelt (bitte nach Rechtsform der Versicherungsunternehmen unterscheiden)?

Für die von der BaFin beaufsichtigten Versicherungsunternehmen haben sich die gebuchten Bruttobeiträge wie folgt entwickelt (Angaben in Mio. Euro, Angaben nach Rechtsform ab 1995 verfügbar, Abkürzungen wie in der Antwort zu Frage 1):

Jahr	AG	VVaG	örA	NL	gesamt
1993					123.397
1994					136.122
1995	111.076	27.969	3.262	2.066	144.373
1996	115.471	27.939	3.330	1.764	148.504
1997	116.456	28.698	3.630	1.823	150.607
1998	122.166	28.769	3.565	1.909	156.409
1999	128.302	29.948	3.600	2.076	163.926
2000	136.959	30.733	3.628	1.545	172.865
2001	147.484	28.074	3.739	1.763	181.060
2002	159.698	29.566	2.828	1.945	194.037
2003	177.624	29.040	2.892	1.781	211.337
2004	178.361	29.884	2.204	1.790	212.239
2005	180.503	31.483	2.283	1.801	216.070
2006	178.946	31.647	2.276	1.887	214.756
2007	177.923	32.299	2.276	1.904	214.402
2008	177.092	31.914	2.326	1.860	213.192
2009	179.355	34.575	2.419	1.930	218.279
2010	188.346	34.144	2.459	1.984	226.933
2011	190.277	34.882	2.393	1.974	229.526
2012	197.187	36.794	2.553	1.987	238.521
2013	207.042	37.626	2.645	1.934	249.247
2014	211.512	38.302	2.750	1.877	254.441
2015	214.190	38.745	2.808	1.833	257.576
2016	222.424	37.942	2.932	1.746	265.044
2017	228.340	40.341	2.930	1.670	273.281

3. Wie haben sich, nach Kenntnis der Bundesregierung, die Verwaltungskosten von Versicherungsunternehmen allgemein vor und nach der Einführung von Solvency II entwickelt (bitte möglichst lange Zeitreihe darstellen)?

Für die von der BaFin beaufsichtigten Versicherungsunternehmen haben sich die Verwaltungskosten wie folgt entwickelt (Angaben in Mio. Euro):

Jahr	Verwaltungskosten
2008	22.868
2009	23.865
2010	24.637
2011	24.674
2012	25.853
2013	26.448
2014	26.303
2015	28.611
2016	28.982
2017	30.724

4. Wie haben sich, nach Kenntnis der Bundesregierung, die Verwaltungskosten von mittelständischen und kleinen Versicherungsunternehmen vor und nach der Einführung von Solvency II entwickelt (bitte möglichst lange Zeitreihe darstellen)?

Als kleine und mittelgroße Versicherungsunternehmen werden hier Gesellschaften eingestuft, deren Kapitalanlagevolumen unter 1 Mrd. Euro liegt und deren jährliche Bruttobeitragseinnahme je nach betriebener Sparte weniger als 150 Mio. Euro oder 200 Mio. Euro beträgt.

Für die von der BaFin beaufsichtigten kleinen und mittelgroßen Versicherungsunternehmen haben sich die Verwaltungskosten wie folgt entwickelt (Angaben in Mio. Euro):

Jahr	Verwaltungskosten
2008	6.323
2009	5.887
2010	5.422
2011	5.488
2012	4.879
2013	4.958
2014	4.892
2015	5.025
2016	5.097
2017	5.325

5. Wie hoch sind, nach Kenntnis der Bundesregierung, die Implementierungs- und Umsetzungskosten (d. h. einmalige und laufende Kosten) der Solvency-II-Regulierung für die deutschen Versicherungsunternehmen (bitte nach Rechtsform und nach Größe der Versicherungsunternehmen unterscheiden)?

Die Höhe der tatsächlichen Implementierungs- und Umsetzungskosten ist der Bundesregierung nicht bekannt.

6. Liegen der Bundesregierung Informationen über die Geschäftseinstellung (auch von einzelnen Sparten bzw. Bereichen) bzw. Fusionen aufgrund von gestiegenen Verwaltungskosten oder Bürokratieaufwand vor?

Der Bundesregierung ist dazu nichts bekannt.

7. Wie bewertet die Bundesregierung die Auswirkungen der Solvency-II-Regulierung auf die Versicherungswirtschaft allgemein?
8. Wie bewertet die Bundesregierung die Auswirkungen der Solvency-II-Regulierung auf mittelständische und kleine Versicherungsunternehmen?

Die Fragen 7 und 8 werden zusammen beantwortet.

Mit der Einführung von Solvabilität II wurde die Aufsicht über Versicherungsunternehmen modernisiert. Jedes Unternehmen muss eigenverantwortlich und transparent seine eigene Risikosituation einschätzen. Dadurch wird erreicht, dass die Versicherungswirtschaft auch in einem schwierigen Umfeld Risiken besser bewältigen kann.

Die kleinen und mittelgroßen Versicherungsunternehmen haben die Umstellung auf Solvabilität II insgesamt gut gemeistert. Der Proportionalitätsgrundsatz hat dazu beigetragen, dass diese Unternehmen mit ihren Ressourcen alle Anforderungen erfüllen und ihre Geschäftstätigkeit fortführen können. Aus Sicht der Bundesregierung sollte die europäische Regulierung aber weiter entwickelt werden, um insbesondere kleinen Versicherungsunternehmen mit einfachem Risikoprofil besser Rechnung zu tragen.

9. Ist die Definition „großes Versicherungsunternehmen“ unter Solvency II nach Auffassung der Bundesregierung zielführend?
10. Wie bewertet die Bundesregierung die Schwellenwerte zur verbindlichen Umsetzung von Solvency II mit 5 Mio. Euro Bruttobeitragseinnahmen und 25 Mio. Euro Deckungsrückstellungen (bei Lebens- und Krankenversicherern) vor dem Hintergrund der Besonderheit der deutschen Marktstrukturen im Versicherungssektor?
 - a) Wie bewertet die Bundesregierung vor diesem Hintergrund die Tatsache, dass diese Kriterien in allen europäischen Ländern gleich sind, obwohl die Versicherungsmärkte in kleineren Ländern, wie z. B. Malta, und größeren Ländern, wie z. B. Deutschland, völlig anders strukturiert sind?

Die Fragen 9 und 10 werden zusammen beantwortet.

Mit Blick auf den europäischen Binnenmarkt und auf einheitliche Wettbewerbsbedingungen ist es nach Auffassung der Bundesregierung konsequent, dass Solvabilität II verpflichtend auf alle Versicherungsunternehmen angewendet wird, deren Größe bestimmte Schwellenwerte übersteigt. Unternehmen, die diese Schwellenwerte nicht erreichen, können sich freiwillig der Aufsicht nach Solvabilität II anschließen.

Die Schwellenwerte sind eine Ausprägung des Proportionalitätsprinzips aus Sicht der Unternehmen und müssen daher europaweit einheitlich sein. Es ließe sich nicht rechtfertigen, in kleineren Ländern niedrigere Schwellenwerte anzuwenden.

11. Wie bewertet die Bundesregierung die Umsetzung des Proportionalitätsprinzips bei der Solvency-II-Regulierung für mittelständische und kleine Versicherungsunternehmen (bitte für die drei unterschiedlichen Säulen der Regulierung differenziert beantworten)?
 - a) Wie wird dieses Prinzip, nach Kenntnis der Bundesregierung, in den anderen europäischen Ländern umgesetzt?
12. Sieht die Bundesregierung den in der Solvency-II-Regulierung angelegten Spielraum zur Erleichterung der Regulierung für mittelständische und kleine Versicherungsunternehmen durch die nationale Aufsicht als vollständig ausgenutzt?
 - a) Falls nein, wo sieht die Bundesregierung noch Spielräume, um die Regulierung für mittelständische und kleine Versicherungsunternehmen gemäß dem Proportionalitätsprinzip individueller anzuwenden?

Die Fragen 11 und 12 werden zusammen beantwortet.

Bei den quantitativen Anforderungen (Säule 1) ist der Proportionalitätsgrundsatz europaweit dadurch umgesetzt, dass den Versicherungsunternehmen Vereinfachungen bei Berechnungen gestattet sind. Diese Möglichkeit wird von den Unternehmen viel genutzt und trägt wesentlich dazu bei, dass die Ressourcen der Unternehmen effizienter genutzt werden können.

Die Anforderungen an die Geschäftsorganisation (Säule II) sind vielfach prinzipbasiert ausgestaltet, so dass der Proportionalitätsgrundsatz von besonderer Bedeutung ist. Der Dialog zwischen der BaFin und kleinen bzw. mittelgroßen Versicherungsunternehmen hat dazu beigetragen, dass praktikable Lösungen gefunden wurden, mit denen die Unternehmen im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Anforderungen erfüllen können. Die Anwendung des Proportionalitätsgrundsatzes wird weiter entwickelt. Aus der Branche kommen dazu weiterhin Impulse, insbesondere mit Blick auf kleinere Unternehmen mit einfachem Risikoprofil. Vor diesem Hintergrund überarbeitet die BaFin derzeit das Rundschreiben zu den aufsichtsrechtlichen Mindestanforderungen an die Geschäftsorganisation (Rundschreiben MaGo).

In der Berichterstattung gegenüber der Aufsicht (Säule 3) bestehen weniger Handlungsspielräume bei der Anwendung des Proportionalitätsgrundsatzes. Die Unternehmen nehmen Erleichterungen, die die BaFin anbietet, vielfach nicht in Anspruch.

Das Proportionalitätsprinzip wird nach Kenntnis der BaFin von den Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Ausprägung angewandt. Die jeweiligen Aufsichtsbehörden nutzen wie die BaFin ihren Ermessensspielraum.

13. Wie bewertet die Bundesregierung mit Blick auf das Proportionalitätsprinzip die Pflicht für mittelständische und kleine Versicherungsunternehmen, zusätzlich zur Buchwertbilanzierung nach dem Handelsgesetzbuch (HGB) eine Marktwertbilanzierung im Rahmen der Solvency-II-Regulierung vornehmen zu müssen?

Die Marktwertbilanzierung ist Bestandteil der quantitativen Anforderungen von Solvabilität II und muss daher von allen Unternehmen aufgestellt werden, auf die Solvabilität II Anwendung findet.

14. Kann aus Sicht der Bundesregierung auf das jährliche Testat des Wirtschaftsprüfers für die Solvabilitätsübersicht bei kleineren Versicherungsunternehmen verzichtet werden, welches grundsätzlich ein nationales Wahlrecht in der EU-Regulierung darstellt?

Aus Transparenzgründen ist eine geprüfte Solvabilitätsübersicht unverzichtbar. Mit Blick auf die umfassenden Veröffentlichungspflichten von Solvabilität II muss sichergestellt sein, dass die Informationen testiert sind.

15. Hält die Bundesregierung mit Blick auf das Proportionalitätsprinzip die Anforderungen an die Governance (zweite Säule der Solvency-II-Richtlinie) für mittelständische und kleine Versicherungsunternehmen für angemessen?
- a) Ist, nach Auffassung der Bundesregierung, die Einrichtung der vorgesehenen Schlüsselfunktionen bei kleinen Unternehmen zwingend erforderlich, wenn der Vorstand die Aufgaben bereits erfüllt?

Aus Sicht der Bundesregierung unterstützt das Proportionalitätsprinzip auch kleine und mittelgroße Versicherungsunternehmen dabei, die Anforderungen an die Governance zu erfüllen. Auf die Antwort zu den Fragen 11 und 12 wird verwiesen.

Die europäischen Vorgaben verpflichten zur Einrichtung von Schlüsselfunktionen. Die BaFin hat mit dem MaGo-Rundschreiben die Ausübung von Schlüsselfunktionen durch den Vorstand oder andere Geschäftsleiter ermöglicht, wenn innerhalb der Geschäftsorganisation die Zuständigkeiten geeignet zugeschnitten sind.

16. Welcher konkrete Mehrwert wird nach Auffassung der Bundesregierung für die Aufsicht durch das unterjährige quantitative Berichtswesen (QRT-Reporting) erreicht?

Grundsätzlich bieten zusätzliche Informationen einen Mehrwert. Beispielsweise erhält die Aufsicht durch das unterjährige quantitative Berichtswesen kontinuierlich Informationen über die Marktentwicklung.

17. Kann aus Sicht der Bundesregierung auf das quantitative Reporting zum vierten Quartal verzichtet werden, da zum Jahresende sowieso die Jahresmeldung erfolgen muss?

Wenn die Vorlagefrist für die Jahresmeldung verkürzt würde, um die Jahresmeldung in den Prozessablauf der vierteljährlichen Berichterstattung einzupassen, wäre es nach Einschätzung der Bundesregierung angemessen, auf die gesonderte Berichterstattung für das vierte Quartal zu verzichten.

18. Welche konkreten Vorschläge bestehen aus Sicht der Bundesregierung, die vorhandenen Redundanzen der Risikoberichterstattung im narrativen Reporting (SFCR-Bericht, RSR-Bericht, ORSA-Bericht) und HGB-Geschäftsbericht zu beseitigen?
- a) Ist der Prozess der jährlichen eigenen Risiko- und Solvabilitätsbeurteilung, der sogenannte ORSA-Prozess, für kleinere Versicherungsunternehmen aus Sicht der Bundesregierung nicht viel zu aufwendig, kostenintensiv und formalistisch angelegt?

Die Risikoberichterstattung zu Solvabilität II ist europäisch geregelt. Überschneidungen mit nationalen Berichtspflichten zum handelsrechtlichen Jahresabschluss nach HGB sind systemimmanent.

Bei den Berichten, die nach Solvabilität II zu erstellen sind, wäre eine genauere inhaltliche Abgrenzung und Beschränkung sinnvoll. Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, wenn im Jahr 2020 die Richtlinie Solvabilität II überprüft wird.

Der ORSA-Prozess muss dem Risikoprofil des Versicherungsunternehmens angemessen sein. Im Übrigen ist die genaue Ausgestaltung des Prozesses und der zugehörigen Berichterstattung Sache der Unternehmen. Insbesondere für kleinere Unternehmen mit einfachem Risikoprofil bietet es sich an, schlankere Prozesse aufzusetzen. Aus Sicht der Bundesregierung trifft es daher nicht zu, dass der ORSA-Prozess für diese Unternehmen zu aufwändig, kostenintensiv und formalistisch ist.

19. Welche Daten müssen, nach Kenntnis der Bundesregierung, doppelt sowohl an die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersvorsorge EIOPA als auch an die Bundesbank gemeldet werden?
 - a) Liegen der Bundesregierung Informationen vor, inwiefern in den Meldebögen ähnliche, aber nicht deckungsgleiche Daten abgefragt werden?
 - b) Wie hoch sind, nach Kenntnis der Bundesregierung, die aus der Doppelmeldung entstehenden Kosten für die Versicherungsunternehmen?
 - c) Was plant die Bundesregierung mit Blick auf die Doppelmeldung von Daten an verschiedene Aufsichtsbehörden zu unternehmen?

Zur Verfahrensvereinfachung melden die Versicherungsunternehmen die Daten ausschließlich an die BaFin, die sie dann an EIOPA bzw. Bundesbank weiterleitet.

Die Bundesbank erhebt die Daten aufgrund von Meldepflichten gegenüber der EZB. EIOPA benötigt die erhobenen Daten, um die Aufgaben zu erfüllen, die ihr durch die Verordnung (EU) 1094/2010 übertragen sind. Die für Bundesbank bzw. EIOPA erhobenen Daten dienen unterschiedlichen Zwecken; insoweit liegen keine Doppelmeldungen vor.

20. Liegen der Bundesregierung Informationen vor, wie oft der Bericht über die Solvabilität und Finanzlage (SFCR) im Internet geladen wird (z. B. Klickzahlen, bitte nach Rechtsform der Versicherungsunternehmen unterscheiden)?
 - a) Plant die Bundesregierung eine Evaluation des Kosten-Nutzen-Verhältnisses des SFCR?
 - b) Kann der SFCR-Bericht zur Erhöhung der Transparenz für den Versicherungsnehmer auf zwei aussagefähige Seiten begrenzt werden?

Zahlen zum Abruf des SFCR hat der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) veröffentlicht, vgl. www.gdv.de/de/medien/aktuell/kontinuierliche-verbesserung-der-solvenzlage-45124. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 18 verwiesen.

21. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der Fragesteller, dass höhere Verwaltungskosten mittelständische und kleine Versicherungsunternehmen relativ stärker treffen, diesen somit höhere Kosten entstehen und damit aufgrund von Skaleneffekten eine Marktkonzentrierung auf wenige große Unternehmen begünstigt?

Falls ja, was plant die Bundesregierung dagegen zu unternehmen?

Die Vermutung, dass vor allem kleine und mittelgroße Versicherungsunternehmen von hohen Verwaltungskosten betroffen sind, kann die Bundesregierung nicht bestätigen. Tatsächlich sind die Verwaltungskosten bei diesen Unternehmen in Relation niedriger als im Durchschnitt der Branche. Im Jahr 2017 entsprachen die Verwaltungskosten der Branche gut 11 Prozent der verdienten Beiträge. Bei kleinen und mittelgroßen Versicherungsunternehmen betrug die Quote dagegen knapp 9 Prozent.

