Prof. dr Wolfgang ROHRBACH

SOLVENCY II - AUSWIRKUNGEN AUF VERSICHERER UND KONSUMENTEN

EINLEITUNG /ZEITPLAN

Die Europaeische Union steht vor einer weitgehenden Neuordnung ihres Versicherungsaufsichtrechts.

Im Juli 2007 legte die EU-Kommission nach umfangreichen Vorarbeiten einen Entwurf fuer die viel diskutierte "Richtlinie betreffend die Aufnahme und Ausuebung der Versicherungs-und Rueckversicherungtaetigkeit - Solvency II" vor. Damit wurde einer der bedeutendsten Rechtsakte der laufenden Legislaturperiode aufgestellt.

Laut Plan soll die Rahmenrichtlinie im Juli 2008 im Europaeischen Parlament und im Dezember 2008 vom Rat angenommen werden. Die Durchfuehrungsmassnahmen sollen spaetestens 18 Monate vor Anwendung der Vorschriften als Verordnung vorhanden sein., das ist April 2011. Saemtliche Vorschriften sind mit 1. November 2012 anzuwenden.

Oberstes Ziel der Richtlinie ist die europaweite Harmonisierung der Vorschriften zum Schutz der Versicherungsnehmer.

Um unterschiedliche Definitionen und Interpretationsspielraeume so weit wie moeglich zu verhindern, beschloss die Kommission, 13 bestehende Versicherungsrichtlinien zu kodifizieren und die Solvabilitaetsrichtlinie hinzuzufuegen. Aussergewoenlich ist, dass die Solvabilitaetsrichtlinie selbst nur Prinzipien und keine Regeln enthaelt.

Ausggenommen von den Solvabilitaetsvorschriften bleiben Unternehmen, deren jaehrliches Praemienaufkommen unter 5 Millionen Euro liegt. Dies ist insbesondere fuer die kleinen Versicherungsvereine von Bedeutung. Ansonsten zielt Solvency II auf den gemeinsamen Markt ab, dh die Zulassung in einem Mitgliedstaat erlaubt die Taetigkeit in allen anderen Mitgliedstaaten. Ebenso sollen im Zuge der Umsetzung der neuen Richtlinie dieselben Schutzrechte der Versicherungsnehmer Platz greifen. Fuer beide Anliegen ist es erforderlich, dass die Aufsichtsvorschriften europaweit harmonisiert werden und konvergieren. (Rudolf Diewald, Was ist neu an Solvency II, in: Versicherungsrundschau Zeitschrift fuer Versicherungswesen Nr 10/07, Wien Oktober 2007, Seite 20f)

HOHER STELLENWERT DER EIGENMITTELAUSSTATTUNG

Versicherungsunternehmen muessen jederzeit ueber Eigenmittel im

gesetzlich vorgeschriebenen Ausmass verfuegen. Zur Beurteilung der Eigenmittelausstattung werden die tatsaechlich vorhandenen Eigenmittel (im EU-Recht: verfuegbare Solvabilitaetsspanne) dem Eigenmittelerfordernis (geforderte Solvabilitaetsspanne) gegenuebergestellt. Diese geforderten Eigenmittel dienen zur Deckung der mit dem Betrieb der Vertragsversicherung verbundenen Risiken, soweit diesen nicht durch andere Massnahmen Rechnung getragen wird. Diese anderen Massnahmen sind insbesondere die versicherungstechnischen Rueckstellungen. Die zusaetzlichen Risiken, die die geforderte Solvabilitaetsspanne abdecken soll, sind

- das operative Risiko
- das Marktrisiko und besonders
- das versicherungstechnische Risiko

Mit anderen Worten sollen die geforderten Eigenmittel einem Versicherungsunternehmen aushelfen, wenn die Rueckstellungen wider Erwarten nicht ausreichen.

AUSLAUFMODELL SOLVENCY I

Der derzeit gueltige Rechtsrahmen der Versicherungsaufsicht (Solvency I) geht in seinen Grundzuegen auf die 70er Jahre (des 20.Jh) zurueck. Eine Reform war schon seit Jahren ueberfaellig, um der fortgeschrittennen Integration der europaeischen Versicherungsmaerkte und der neuesten Entwicklung auf dem Gebiet des Risikomanagements Rechnung zu tragen. (Othmar Karas, Gastkom-mentar: "Solvency II", in: Der Wirtschaftstreuhaender Nr 5/2007, Wien November 2007, Seite 12).

Im veralteten Solvency I System wird die Hoehe des geforderten Eigenkapitals bei der Schadenversicherung nach einem festen Prozentsatz enweder des Praemienindex oder des Schadenindex (je nachdem welcher von beiden der hoehere ist) berechnet. Fuer die Lensversicherung erfolgt die Berechnung nach einen fixen Satz des Deckungsstocks.

Waehrend Eigenkapitalvorschriften als solche unveraendert wichtig bleiben, wird die bisherige Art

und Weise ihrer Berechnung als nicht mehr zeitgemaess ereachtet. So nimmt das Heranziehen fixer Prozentsaetze kaum auf das konkrete Risiko des jeweiligen Versicherungsvertrages und des gesamten Versicherungsbetriebes Ruecksicht. Im Gegenteil, es kommt sogar manchmal zu paradoxen Situationen: Erhoeht ein Schadenversicherer die Praemien, ohne dass sich sonst ein Risikofaktor veraendert haette, muss er dennoch auch hoehere Eigenmittel zuruecklegen.

SCHWERPUNKTE, STRUKTUR UND ZIELE VON SOLVENCY II

Die neuen Vorschriften sollen solche Widerspruechlichkeiten vermeiden. In Hinkunft soll es einem Versicherungsunternehmen moeglich sein, alle relevanten Risikofaktoren einzurechnen. Dabei ist nicht nur das aus den Versicherungsvertraegen resultierende Risiko zu. beruecksichtigen. Es sind auch die mit der Veranlagung des Versicherung-svermoegens verbundenen Faktoren zu beruecksichtigen. Im Ergebnis sollen die Eigenkapitalan-forderungen moeglichst nah an das reale Risikoprofil einer Versicherung herangefuehrt werden. Versicherungsunternehmen die ihre Risiken minimieren, etwa durch Streuung ihres Portfolios, durch Rueckversicherung, werden in Zukunft mehr Kapital zur Verfuegung haben. Dieser neue Zugang wird auch darin versinnbildlicht, dass das Gemeinschaftsrecht nun nicht mehr von einer geforderten Solvabilitaetsspanne sprechen wird, Sondern von der Solvenzkapitalanforderung. Sinkt das Eigenkapital eines Unternehmens unter das geforderte Solvenzkapital, sind die Aufsichtsbehoerden ermaechtigt, Schritte zu setzen. Darunter gibt es eine weitere Stufe, die Mindestkapitalanforderung. Unterschreitet ein Unternehmen auch diese, muss die zustaendige Finanzaufsichtsbehoerde eingreifen.

Die Hoehe des Mindestkapitals wird bei Rueck- und Nichtlebensversicherern 1 Million Euro, bei Lebensversicherern 2 Millionen Euro betragen.

Solvency II hat inhaltlich zwei Schwerpunkte:

- Erstens eine Umstellung der Eigenkapital (Solvabilitaets) Vorschriften von fixen Saetzen auf variable Formeln des modernen Risikomanagements.

- Zweitens eine komplette Neuordnung der Kooperation der nationalen Aufsichtsbehoerden.

Solvency II aehnelt dabei im Kern dem fuer das Bankwesen relevanten Basel II . Dort geht es darum, die Hoehe der Ruecklagen fuer Kredite von dem konkreten Risiko abzuleiten.

Solvency II geht in dieselbe Richtung, allerdings weiter. Dadurch, dass als Hauptziel der Beaufsichtigung der Schutz der Versicherungsnehmer festgeschrieben wurde, entstand ein wesentlicher Unterschied zur Bankenaufsicht.

Neu ist auch, dass die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen auf einem prospektivem Ansatz beruht, dh alle absehbaren Geldflueesse muessen in die Berechnung einfliessen . Die Funktionsweise muss einer kontinuierlichen Ueberpruefung unterzogen werden. Das ist es, was man gemeinhin als System der Steuerung des Unternehmens (*Corporate Governance*) und des Risikomanagements versteht.

Standardmodell und internes Modell

Ein wichtiger Eckpfeiler der neuen Aufsichtsbestimmungen ist das ORSA (*Own Risk and Solvency Assessment*), die eigene Risikoeinschaetzung und Beurteilung der Solvabilitaetslage. Zur Berechnung des Solvenzkapitals bedarf es mathematischer Formeln. Die Richtlinie erlaubt es den Unternehmen eine eigene Formel, das sogenannte interne Modell, zu erstellen. Dieses muss von den Aufsichtsbehoerden genehmigt werden. Die Aufsichtsbehoerden entscheiden binnen sechs Monaten ueber die Genehmigung eines internen Modells.

Unternehmen, die sich die Entwicklung eigener Formeln nicht leisten koennen oder wollen, haben die Moeglichkeit, auf ein Standardmodell zurueckzugreifen, das in den Durchfuehrungsanleitungen enthalten sein wird.

Zur Durchfuehrung schreibt Solvency II einige Funktionen im Unternehmen explizit vor:

- Risikomanagement
- Interne Kontrolle
- Interne Revision
- Aktuariat und
- Einbeziehung ausgelagerter Taetigkeiten.

Neu ist auch, dass es Transparenz -und Rechenschaftspflicht- vorschriften fuer die Aufsicht gibt, und Meldungen an die Aufsicht verpflichtend sind.

Die Aufsicht hat die Einhaltung

- des Governance-Systems
- der versicherungstechnischen Rueckstellungen
- Eigenkapitalanforderungen
- Anlagevorschriften

- die Bedeckung der Eigenmittel nach Quantitet und Qualitaet sowie

- die Vorschriften zur Erstellung und Wartung eines internen Modells

zu pruefen und gegebenenfalls korrigierende Massnahmen vorzuschreiben.

Gruppenaufsicht -Neuorganisation der europaeischen. Finanzaufsicht

Zum Unterschied zur Bankenaufsicht sollen also noch viel mehr Faktoren in das Risikomodell aufgenommen werden. Hinzu kommt die Reform der Aufsichtsorganisation, an die man sich bei Basel II noch nicht heranwagte. Im derzeitigen System ueben die nationalen Finanzaufsichtsbehoerden die alleinige Aufsicht ueber alle Versicherungsunternehmen mit Sitz in ihrem Mitgliedstaat aus. Dies wird sich nun aendern. In ihrem Entwurf schlug die Kommission die Einfuehrung der sogenannten Gruppenaufsicht bzw eines "*Lead Supervisors*" vor, wie wir ihn von Basel II kennen. Demnach wird eine nationale Aufsichtsbehoerde die Endverantwortung nicht nur fuer Versicherer in ihrem Hoheitsgebiet haben, sondern auch fuer dessen Toechter in anderen Mitgliedstaaten.

Die Finanzbehoerden in den Mitgliedstaaten werden dabei nicht funktionslos. In Zusammebarbeit mit dem "Lead Supervisor" und als dessen Erfuellungsgehilfe werden sie eine Ueberwachung vor Ort garantieren.

Trotz dieser modernen Regelungen sind noch Fragen offen. Wie kann etwa gewaehrleistet werden, dass die internen Modelle auch wirklich das Risikoprofil des jeweiligen Unternehmens widerspiegeln?

Drei Saeulen- Struktur

Aus all den genannten Ueberlegungen fiel aufgrund der prinziellen Aehnichkeit beider Rechtsakte die Entscheidung: Einen regulatorischen Kern von Solvency II mit einer "Drei Saeulen'-Struktur zu schaffen.

- Saeule 1 enthaelt aufsichtsrechtliche Vorschriften ueber die versicherungstechnischen Rueckstellungen, ueber Kapitalanlagen und Kapitalan-forderungen.

- Saeule 2 enthaelt Vorschriften zur Bewertung der versicherungs-technischen Rueckstellungen, da diese die Anforderungen der Solvabilitaet (das lateinische "Solvenz" bedeutet Zahlungsfaehigkeit) erheblich beeinflussen. Grundsaetzlich soll unter SoIvency II die Berechnung der vers. Techn. Rueckstellungen im Einklang mit den Vorschrifen von IFRS4 Phase II erfolgen (IFRS ist gleich *International Financial Reporting Standards,* seit Mai 2002 gueltiges Regelwerk fuer die internationale Rechnungslegung/Bilanzierung) erfolgen.

- Saeule 3 soll mit Hilfe der Offenlegungs- und Transparenzvorschriften die Marktmechanismen und die risikobasierte Aufsicht staerken, um Versicherungsnehmmern, Investoren und Ratingagenturen ein umfassendes Bild der Risiken eines Versicherers zu vermitteln. SoIvency II wird also das Risikoma-nagement von Versicherungsgesell-schaften "auf neue Beine" stellen (Ernst. A. Swietly, Auswirkungen von Solvency II auf die Assekuranz und deren Angebot, In: Versicherungsgeschichte Oesterreichs Bd IX / erscheint 2008)

Erklaertes Ziel von Solvency II ist somit der bessere Schutz nicht nur von Versicherungs-Kunden und -Aktionaeren vor der Zahlungsunfaehigkeit jener Unternehmen, an welche sie Leistungsansprueche haben bzw denen sie ihr Geld anvertraut haben.

Das soll durch Aufbau eines europaweit einheitlichen, verbindlichen Systems zur Errechung der aktuellen Solvabilitaet (i.g. Eigenkapitalpuffer) auf Basis saemtlicher Risiken erfolgen, die einen Versicherer durch unerwartete Ereignisse treffen koennten. Zu diesen Risiken zaehlen unter anderem:

- Aenderungen auf dem Kapitalmarkt (Zinsenhoehe, Waehrungs-und Aktienkurse, Immobilienpreise)

- Aenderungen der Nachfrage auf dem Markt,

- Fehlentscheidungen von Managern,

- technische Systemfehler,

- durch soziale und demografische Verschiebungen (z.B Ueberalterung der Bevoelkerung, Pandemien, Aenderung der Einkommensverhaeltnisse und Versorgungsan-sprueche) hervorgerufene Probleme.

Erste Analysen des Entwurfs zeigen allerdings eine problematische Ausrichtung auf, die sowohl die betroffenen Unternehmen als auch deren Kunden verunsichern.

Die meisten europaeischen Versicherer glauben oder hoffen, dass ihnen die in Umsetzung befindliche EU-Richtlinie mit ihrem neuen. Reglement zur Kapitalunterlegung, immer bezogen auf das jeweilige Risiko, nutzen wird.

Als voellig sach- und systemfremd ist in diesem Zusammenhang allerdings die Befugnis, Kapitalauf-

schlaege vorzuschreiben, wenn die Aufsicht zur Meinung gelangt, dass das Risikoprofil von den Annahmen bei Errechnung des Solvenzerfordernisses bzw des Governance-Systems von den Standards abweicht. Dies ist deshalb (obwohl im englischen Aufsichtssystem verwendet) sach- und systemfremd, weil es in einem risikobasierten System kein derartiges Machtbefugnis geben sollte. Man kann naemlich immer behaupten, das Risikoprofil weiche von den Annahmen ab.

Bewertungsvorschriften

Wie Aktiva und Passiva zu bewerten sind, wird im Entwurf sinngemaess mit folgenen Worten umrissen: "Aktiva sollen zum Betrag bewertet werden, zu dem sie zwischen Vertragsparteien zum Marktwert getauscht werden. Passiva sollen so bewertet werden, dass sie zu Marktkonditionen uebertragen oder abgewickelt werden."

Fuer die versicherungstechnischen Rueckstellungen ist der "*exit*" oder Verkaufswert heranzuziehen, wobei jegliche Marktinformation ueber Versicherungsrisiken zu beruecksichtigen ist. Der Wert der Rueckstellungen ergibt sich aus dem Erwartungswert plus Risikomarge, wobei alle kuenftigen, abgezinsten *Cash-Flows* bestehender Vertraege zu beruecksichtigen sind. Alle vertraglichen Optionen und Finanzgarantien muessen mitberuecksichtigt werden.

Die Segmentierung erfolgt in homogene Risikogruppen, die nach Geschaeftsbereichen zu trennen sind. Die Versicherungsunternehmen Haben die Datenqualitaet durch Prozesse sicherzustellen.

Veranlagungsvorschriften

Fuer die Veranlagungsvorschriften is kuenftig das sogenannte "*prudent person*" - Prinzip ausschlaggebend. Das heisst, dass zwar genauest auf Sicherheit, Qualitaet, Liquiditaet sowie Rentabilitaet Ruecksicht genommen werden muss. Wie aber diese Prinzipien erfuellt werden, liegt in der Verantwortung der Unternehmen. Damit wird wohl ein Asset-Liability Management System zum Tragen kommen muessen. Den Unternehmen ist somit Anlagefreiheit zuzuerkennen.

Veroeffentlichungsvorschriften

Jaehrlich ist ein Bericht ueber die Solvabilitaet und Finanzlage des Unternehmens zu veroeffentlichen.

Folgende Inhalte sind zu beschreiben: Geschaeftstaetigkeit, Governance-Systen, Risikoprofil, Risikoexponierung, konzentration, teilung und sensitivitaet, Vermoegenswerte versicherungstechnische Rueckstellungen, sonstige Verbindlichkeiten und ihre Bewertung. Kapitalunterlegung mit der Untergliederung nach Struktur, Hoehe und Qualitaet der Eigenmittel etc.

Rueckversicherung

Versicherungsunternehmen haben versicherungstechnische Risiken, die sie nicht selbst bewaeltigen koennen, entweder an Rueckversicherer weiterzugeben, mit Mitversicherern zu teilen, oder abzulehnen.

Ohne Zweifel bestehen auch bei Anwendung der Versiche-rungstechnik in den einzelnen Bereichen Restrisiken, die aber eben nur Restrisiken sein duerfen. Fuer die Absicherung dieser ist eine umfangreiche Eigenmittelausstattung erfreulich. Keineswegs darf aber in der Assekuranz das Eigenkapital den bestimmenden Risikopolster bilden. Eine Versicherung ist nun einmal keine Bank.

Da ueber die Rueckversicherung die Risiken ueber "den ganzen Erdball" aufgeteilt werden, muss der externen Partnerwahl besonderes Augenmerk geschenkt werden. Und deswegen heisst es sinngemaess im Richtlinienentwurf: Die Kommission ist berechtigt mit einem Beratungsverfahren durch das CEIOPS (*Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors* (von der. Finanzmaktaufsicht beschickt) die Gleichwertigkeit eines Solvabilitaetssystems eines Drittlandversicherers festzustellen.

Falls eine solche Feststellung positiv erledigt worden ist, sind die Ver-traege mit Drittlandsversicherern solchen, die gemaess dieser Richtlinie zugelassen sind, gleichzustellen. Die Kommission kann dem Rat auch Vorschlaege ueber Abkommen mit Drittlandsversicherungen unterbreiten. Aus Finanzrueckver-sicherungsvertraegen muessen die daraus erwachsenden Risiken adaequat ueberwachbar, steuerbar und meldbar sein koennen.

KRITIKPUNKTE UND OFFENE FRAGEN

Eine Reihe von Experten darunter namhafte oesterreichische Wirtschaftsredakteure haben sich kritisch zu bestimmten Passagen des Entwurfes Solvency II geaeussert. Mitteleuropaeische Expertenmeinungen zu Versicherungsfragen werden in der

EU besonders geachtet und beachtet. Denn Oesterreich besitzt bezogen auf die Versicherungsaufsicht grosse Erfahrungswerte, da schon im Vereinsgesetz des Jahres 1852 sog. Versicherungskommissaere als Aufsichtsbehoerde installiert wurden.

In den folgenden zT sehr krisenhaften Dezennien erfuhr die Versicherungsaufsicht Oesterreichs laufend Verbesserungen. Dieses aus "gelernten historischen Hausaufgaben" geschaffene Wissen um optimale Beaufsichtigung der Versicherungswirtschaft ist gewiss mit ein Grund, dass es in Oesterreich, im Gegensatz zu anderen EU-Mitgliedstaaten, in den letzten sieben Jahrzehnten keinen Zusammenbruch von Versicherungsunternehmen mehr gab.

Wegen der in angloamerikanischen Kreisen oft als "zu" konservativ bezeichneten Veranlagungsplitik blieben Oesterreichs Versicherer auch im Gefolge der geplatzten New-Economy Blase in den Jahren 2001/2002 weitgehend ungeschaedigt, waehrend es zB in Deutschland und in der Schweiz zu mehreren spektakulaeren Zusammenbruechen innerhalb der Assekuranz kam, sodass eigene Auffanggesellschaften gegruendet werden mussten. Der letzte Zusammenbruch einer oesterreichischen Versicherungsgesellschaft fand im Jahre 1936 statt und betraf den in 32 Staaten taetig gewesenen oesterreichischen. Lebensversicherungsgiganten "Phoenix". Die Palette der wirtschaftskriminellen Handlungen dieses Versicherers bot dem Gesetzgeber Unterlagen fuer ein modernes einzigartiges Versicherungsaufsichtsgesetz, das unter Mitwirkung des weltberuehmten oesterreichischen Versicherungsjuristen Prof. Dr Albert Ehrenzweig entstand.

Auf diesem Wissen basiert die versicherungsrechtliche Ausbildung in Oesterreich gepaart mit einer angelernten kritischen Beobachtungsgabe und Grundeinstellung gegenueber neuen Regelungen.

Doppelter Paradigmenwechsel

Kritische Beobachter wie der Wirtschaftsredakteur Ernst Swietly (E. Swietly, Auswirkungen von SolvencyII, in: Versicherungsgeschichte Oesterreichs Bd IX a.a.O) erblicken in der Umsetzung von Solvency II einen doppelten Paradigmenwechsel innerhalb der Europaeischen Gemeinschaft:

- Den Umschwung vom bisherigen Liberalismus zu einer neuen rigorosen Regulierungsepoche von "oben" in wichtigen Teilen der Wirtschaft. Unter dem Vorwand des Konsumentenschutzes werde ein neues staatliches Regelngswerk in Szene gesetzt, das nur in der grauen Theorie zusaetzlichen Schutz bringe, tatsaechlich aber ein kostspieliges Vorschriftenwerk und ein enges Ueberwachungsnetz in Kraft setze, dessen enorme Kosten den Konsumenten aufgelastet werden. Das bedeutet, dass nach Jahrzehnten der Homogenitaet des europaeischen Versicherungsangebotes aufgrund strenger staatlicher Aufsicht und Vorgabe detaillierter Vertragsinhalte, die bis in die neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts dauerten, ein Jahrzehnt der Deregulierung folgte, in dem der Staat bezueglich der Versicherungen weitgehend nur eine Nachtwaechterrolle durch Nachkontrolle spielte. Nun zieht schrittweise ein dezidiertes Regelsystem "von oben her" ein, mit dem der Staat wieder die volle Kontrolle ueber Versicherungen uebernimmt, um die Konsumenten vor Uebervorteilung und die Versicherer vor Selbstschaedigung zu schuetzen.

- Der zweite Paradigmenwechsel ist der Uebergang von der bestehenden ueberwiegend quantitativen zu einer qualitativen Versicherungsaufsicht in der EU. Ziel von Solvency II ist naemlich, das individuelle Risikoprofil eines Versicherungsunternehmens durch das Solvabilitaetskapital und dessen Integration in Risikomanagement und interne Kontrolle angemessen wiederzugeben. Dadurch sollen vorhandene und kuenftige Risiken aus allen Unternehmensbereichen in einem integrierten Risikomanagement-System wirksam erfasst werden,das Komplexitaet, Groesse und Struktur des Geschaefts adaequat reflektiert.

Gewoehnungsbeduerftig sind in diesem Zusammenhang die neuen Transparenz - und Veroeffen-tlichungsvorschriften. Hier duerfte wohl die theoretische Betrachtung dahinterstehen, dass dies Druck zur Beseitigung von Fehlerentwicklungen erzeugt. Dabei scheint nicht bedacht worden zu sein, dass durch Veroeffentlichung Schieflagen eines Unternehmens schon deshalb verschaerft werden, weil das externe Verkaufspersonal, insbesondere Makler, zum "best advice" verpflichtet sind. Und wer wird noch Polizzen eines Unternehmens anbieten, das publiziert hat, es koenne seine Solvabilitaetserfordernisse nicht erfuellen? Auch die schon an anderer Stelle erwaehnten Kapitalaufschlaege, die die Aufsichtsbehoerde diktieren kann, weil sie der Ansicht ist, die Risken waeren nicht ordnungs-gemaess erfasst, sind nicht hilfreich. Sie sind vielmehr systemwidrig, denn in

einem risikobasierten System ist davon auszugehen, dass Risiken messbar sind.

Wenig Praxisnaehe

Haeufige Fragen zu Solvency II in der Entstehungsphase sind:

- Wie bricht man die theoretischen Vorstellungen der Bruesseler Buerokraten und der nationalen Aufsichtsbehoerden auf die taeegliche Versicherungpraxis herunter?

- Wie koennen die kuenftigen privaten Vorsorgebeduerfnisse von zB Lebens-, Kranken- oder Pflegeversicherten unter Beachtung der neuen, strengeren Regeln zu leistbaren Preisen erfuellt werden?

Die Entwicklung in Oesterreich zeigt folgendes Bild: In den Jahren 2000 bis 2005 blieben die Betriebskosten der Versicherer fast unveraendert, die Aufsichtskosten verdoppelten sich jedoch.

Wenig Praxisnaehe sieht auch der Chefredakteur des oesterreichischen Wirtschaftsjournals "Der Volkswirt" Ronald Barazon im Solvency II - Entwurf (R. Barazon, Solvency II: Sehr viel Aufsicht und wenig Praxisnaehe, a..a.O, S 6ff) und kritsiert etwa das Fehlen von Veranlagungsregeln: "Nicht verstaendlich ist, dass die Kommission, die die Richtlinie mit zahlreichen Vorschriften und Formeln befrachtet, nicht einige wenige, aber klare Regeln vorgibt."

Nahe liegend waere etwa:

- Dass etwa Aktien nie einen Bilanzkurs aufweisen duerfen, der ein bestimmtes KGV ueberschreitet. Hoehere Kurse waeren zu berichtigen.

- Dass Immobilien immer nur mit einem Abschlag gegeueber dem Verkehrswert anzusetzen sind,

- Dass das Risiko von Derivaten ein bestimmtes Volumen in Relation zum Gesamtvermoegen nicht ueberschreiten darf.

Auch die Bewertung der Vermoegenswerte ist nicht praxisorientiert. Im Artkel 73 wird der Verkehrswert als Mass festgeschrieben: "die Vermoegenswerte werden mit dem Betrag bewertet, zu dem sie zwischen... Von einander. Unabhaengigen Geschaeftspartnern getauscht werden koennen."

Gerade die juengste Entwicklung der Boersen hat gezeigt, dass die Marktwerte grossen Schwankungen unterworfen sind und. Sich somit als Mass fuer die Deckung von Versicherungsrisken nur bedingt eignen.

Nach Meinung von Mag. Othmar Karas, Mitglied des Europaeischen Parlaments, weist die Gruppenaufsicht ungeloeste Probleme auf: "Wie kann ein fairer Wettbewerb garantiert werden, wenn ein Versicherungsunternehmen von einer inlaendischen, ein anderes von einer deutschen und wieder ein anderes von einer italienischen Ausichtsbehoerde kontrolliert wird? Und was bedeutet die Gruppenaufsicht fuer diejenigen Mitgliedstaaten, deren Versicherungen zumeist in EU-auslaendischer Hand sind." (O. Karas, Solvency II, a.a.O S 13).

Vorschlaege gehen in die Richtung, die Gruppenaufsicht so zu harmonisieren, dass pro Gruppe nur mehr eine Gruppensolvabilitaet zu berechnen ist. Dies koennte eine Entlastung fuer Unternehmen sein und die Wettbewerbsbedingungen erhoehen, weil die Kapitalausstattungen vergleichbar werden.

Der gesamte buerokratische Aufwand um die Gruppenaufsicht entstand dadurch, dass politisch keine Einigung zu Errichtung einer gesamteuropaeischen Aufsichtsbehoerde fuer Gruppen erzielt werden konnte.

Aufsicht soll kein Uebermanager sein

Im Artikel 34 des Solvency II -Entwurfes liest man unter anderem:

"Die Aufsichtsbehoerden sind befugt, alle erforderlichen Massnahmen, einschliesslich gegebenenfalls administrativer und finanzieller Art, in Bezug auf die Versicherungs, und Rueckversicherungsunternehmen und die Mitglieder ihres Verwaltungs, oder Managementorgans bzw in Bezug auf dieses Organ kontrollierenden Personen zu ergreifen.

Mit der Rolle als Uebermanager sollten auch die Mitarbeiter der Aufsichtsbehoerden und mit ihnen die Staaten nicht einverstanden sein. Hier entstehen bisher in ihren Folgen nicht bedachte Haftungen. Aber es ist auch ein aus Planwirtschaften altbekanntes Missverstaendnis zu glauben, eine Aufsicht koenne das laufende Geschaeft wirksam beeinflussen.

Dies ist technisch wie praktisch nicht moeglich und widerspricht ueberdies der Aufgabe einer modernen Aufsicht. Denn die Versicherungstechnik ist jene kompetente Institution, die Praemien und Rueckstellungen auf der Basis von Schadenstatistiken und erkennbaren Gefahren zu kalkulieren hat. Die Aufsicht hat hingegen an Stichtagen festzustellen, ob das Unternehmen finanziell in der Lage ist, die erkennbaren Risiken zu bewaeltigen. Nicht mehr und nicht weniger.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Europaeische Union steht vor einer weitgehenden Neuordnung ihres Versicherungsaufsichtrechts.

Im Juli 2007 legte die EU-Kommission nach umfangreichen Vorarbeiten einen Entwurf fuer die viel diskutierte "Richtlinie betreffend die Aufnahme und Ausuebung der Versicherungs-und Rueckversicherungtaetigkeit - Solvency II" vor.

Eine wachsende Zahl von Versicherungsexperten sieht in Solvency II einen doppelten Paradigmenwechsel innerhalb der Europaeischen Gemeinschaft:

- den Umschwung vom bisherigen Liberalismus zu einer neuen rigorosen Regulierungsepoche von "oben" in wichtigen Teilen der Wirtschaft. unter dem Vorwand des Konsumentenschutzes werde ein neues staatliches Regelngswerk in Szene gesetzt, das nur in der grauen Theorie zusaetzlichen Schutz bringe, tatsaechlich aber ein kostspieliges Vorschriftenwerk und ein enges Ueberwachungsnetz in Kraft setze, dessen enorme Kosten den Konsumenten aufgelastet werden. Das bedeutet, dass nach Jahrzehnten der Homogenitaet des europaeischen Versicherungsangebotes aufgrund strenger staatlicher Aufsicht und Vorgabe detaillierter Vertragsinhalte, die bis in die neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts dauerten, ein Jahrzehnt der Deregulierung folgte, in dem der Staat bezueglich der Versicherungen weitgehend nur eine Nachtwaechterrolle durch Nachkontrolle spielte. Nun zieht schrittweise ein dezidiertes Regelsystem "von oben her" ein, mit dem der Staat wieder die volle Kontrolle ueber Versicherungen uebernimmt, um die Konsumenten vor Uebervorteilung und die Versicherer vor Selbstschaedigung zu schuetzen.

Der zweite Paradigmenwechsel ist der Uebergang von der bestehenden ueberwiegend quantitativen zu einer qualitativen Versicherungsaufsicht in der EU. Ziel von Solvency II ist naemlich, das individuelle Risikoprofil eines Versicherungsunternehmens durch das Solvabilitaetskapital und dessen Integration in Risikomanagement und interne Kontrolle angemessen wiederzugeben. Dadurch sollen vorhandene und kuenftige Risiken aus allen Unternehmensbereichen in einem integrierten Risikomanagement-System wirksam erfasst werden,das Komplexitaet, Groesse und Struktur des Geschaefts adaequat reflektiert.

Gewoehnungsbeduerftig sind in diesem Zusammenhang die neuen Transparenz - und Veroeffen-tlichungsvorschriften. Hier duerfte wohl die theoretische Betrachtung dahinterstehen, dass dies Druck zur Beseitigung von Fehlerentwicklungen erzeugt. Dabei scheint nicht bedacht worden zu sein, dass durch Veroeffentlichung Schieflagen eines Unternehmens schon deshalb verschaerft werden, weil das externe Verkaufspersonal , insbesondere Makler , zum "*best advice*" verpflichtet sind. Und wer wird noch Polizzen eines Unternehmens anbieten, das publiziert hat, es koenne seine Solvabilitaetserfordernisse nicht erfuellen?

Auch die Kapitalaufschlaege, die die Aufsichtsbehoerde diktieren kann, weil sie der Ansicht ist, die Risken waeren nicht ordnungsgemaess erfasst, sind nicht hilfreich.

Sie sind vielmehr systemwidrig, denn in einem risikobasierten System ist davon auszugehen, dass Risiken messbar sind.

Mit der Rolle als Uebermanager sollten auch die Mitarbeiter der Aufsichtsbehoerden und mit ihnen die Staaten nicht einverstanden sein. Hier entstehen bisher in ihren Folgen nicht bedachte Haftungen.