



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 22.9.2021
SWD(2021) 261 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zu

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2009/138/EG im Hinblick auf Verhältnismäßigkeit, Qualität der Aufsicht, Berichterstattung, langfristige Garantien, makroprudenzielle Instrumente, Nachhaltigkeitsrisiken, Beaufsichtigung von Gruppen und grenzüberschreitende Beaufsichtigung

und Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen und zur Änderung der Richtlinien 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2009/138/EG, (EU) 2017/1132 und der Verordnungen (EU) Nr. 1094/2010 und (EU) Nr. 648/

{COM(2021) 581 final} - {SEC(2021) 620 final} - {SWD(2021) 260 final}

Zusammenfassung
<p>Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung 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)</p>
A. Handlungsbedarf
<p>Warum? Um welche Problematik geht es?</p> <p>Mit der Richtlinie „Solvabilität II“, die seit 2016 Anwendung findet, wurde ein harmonisierter, solider und robuster Aufsichtsrahmen für Versicherungsunternehmen in der EU eingeführt. Im Rahmen der Richtlinie wird das Risikoprofil der einzelnen Versicherungsunternehmen zugrunde gelegt. Ziel ist es, Vergleichbarkeit, Transparenz und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern.</p> <p>Aus der Evaluierung geht hervor, dass der Solvabilität-II-Rahmen insgesamt wirksam funktioniert, bestimmte Elemente jedoch verbessert werden müssen.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. In der Richtlinie „Solvabilität II“ sind nach wie vor negative Anreize für langfristige Investitionen in Eigenkapital enthalten, und die längerfristigen Nachhaltigkeitsrisiken werden nicht berücksichtigt. 2. Solvabilität II trägt dem Niedrigzinsumfeld nicht angemessen Rechnung und kann zu einer übermäßigen Volatilität der Solvabilitätskoeffizienten führen. 3. Für kleine Versicherer und Versicherer mit niedrigerem Risikoprofil kann Solvabilität II sich als übermäßig komplex erweisen. 4. Die jüngsten Ausfälle von grenzüberschreitend tätigen Versicherern haben Aufsichtsmängel aufgedeckt und gezeigt, dass Versicherungsnehmer beim Ausfall ihres Versicherers EU-weit nicht einheitlich geschützt sind. 5. Das Aufsichtsinstrumentarium, das die Entstehung systemischer Risiken verhindern soll, könnte sich als unzureichend erweisen.
<p>Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?</p> <p>Angesichts der oben aufgeführten Probleme zielt die Überarbeitung der Richtlinie „Solvabilität II“ darauf ab, die ursprünglich in der Richtlinie vorgesehenen Ziele der Kommission weiterzuverfolgen, d. h.:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Erhöhung der Beiträge der Versicherer zur langfristigen und nachhaltigen Finanzierung der Wirtschaft; 2. Wahrung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von EU-Versicherern und Steigerung ihrer Effizienz; 3. Verbesserung des Schutzes der Versicherungsnehmer; 4. Beitrag zur Finanzstabilität.
<p>Worin besteht der Mehrwert eines Tätigwerdens auf EU-Ebene?</p> <p>Mit der Überarbeitung werden bestehende EU-Rechtsvorschriften geändert und neue Elemente eingeführt, insbesondere mit Blick auf Umweltrisiken, Abwicklung, makroprudenzielle Instrumente und möglicherweise Sicherungssysteme für Versicherungen. Diese Änderungen sind angesichts der grenzüberschreitenden Natur des Versicherungsgeschäfts gerechtfertigt. Für Versicherer ist es effizienter, wenn sie einheitlichen Regeln unterliegen und nicht verschiedene nationale Rahmenregelungen einhalten müssen. Darüber hinaus kann nur durch Maßnahmen auf EU-Ebene sichergestellt werden, dass alle Verbraucherinnen und Verbraucher von der Gleichbehandlung profitieren.</p>
B. Lösungen
<p>Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt? Warum?</p> <p>Basisszenario für die alle Probleme: „kein Tätigwerden“.</p> <p>Bei langfristigen und grünen Investitionen bestehen die bevorzugten Optionen darin, langfristige Investitionen in Eigenkapital zu erleichtern, indem die Kriterien für eine Vorzugsbehandlung solcher Investitionen angepasst werden, und die Anforderungen an das Risikomanagement in Bezug auf Klima- und Nachhaltigkeitsrisiken zu stärken. Zu den anderen in Betracht gezogenen Optionen gehören eine allgemeine Verringerung der Eigenkapitalanforderungen für alle Eigenkapitalinvestitionen und/oder eine Senkung der Kapitalanforderungen für grüne Investitionen.</p> <p>Im Hinblick auf Risikosensitivität und Volatilität bestand eine erste Option darin, sämtliche technischen Mängel zu beheben. Die bevorzugte Option zielt allerdings darauf ab, im Zuge einer solchen Mängelbehebung sicherzustellen, dass die kumulativen Auswirkungen jeglicher Änderungen in Bezug auf die Kapitalanforderungen moderat bleiben.</p> <p>Was die Verhältnismäßigkeit angeht, besteht ein Ansatz darin, den Empfehlungen der EIOPA zu folgen; dies würde bedeuten, die Schwellen für den Ausschluss aus dem Anwendungsbereich von Solvabilität II sehr stark anzuheben und Versicherer mit niedrigem Risikoprofil zu ermitteln, die automatischen Verhältnismäßigkeitsmaßnahmen unterliegen würden. Bevorzugt wird jedoch der Ansatz, bei dem die Ausschlusschwellen weniger stark angehoben werden, der aber bei der Erhöhung der Verhältnismäßigkeit im Rahmen von Solvabilität II, auch mit Blick auf die Offenlegung, über die Empfehlung der EIOPA hinausgeht.</p> <p>Was die Qualität der Aufsicht und den Schutz der Versicherungsnehmer betrifft, so sollen vorzugsweise die Qualität der</p>

grenzüberschreitenden Aufsicht kumulativ verbessert und Mindestharmonisierungsvorschriften eingeführt werden, die sicherstellen, dass die Versicherungsnehmer im Falle eines (Beinahe-) Ausfalls angemessen geschützt sind. Im Hinblick auf die Finanzstabilität schlagen EIOPA und ESRB die Einführung eines umfassenden makroprudenziellen Rahmens vor, ähnlich dem im Bankensektor bestehenden Rahmen. Die bevorzugte Option besteht jedoch darin, gezielte Änderungen vorzunehmen, um zu gewährleisten, dass die Aufsichtsbehörden über hinreichende Instrumente verfügen, um im Einklang mit internationalen Standards die Entstehung von Risiken für die Finanzstabilität zu verhindern. Diese Kombination bevorzugter Optionen ist am kosteneffizientesten und steht im Einklang mit den Hauptzielen von Solvabilität II (Schutz der Versicherungsnehmer, Finanzstabilität) sowie den aktuellen politischen Prioritäten (Kapitalmarktunion, europäischer Grüner Deal).

Wer unterstützt welche Option?

Die Unterstützung durch die Interessenträger variiert je nach Thema. Die Mehrheit der Interessenträger würde bei den Themen *langfristige und grüne Finanzierung* sowie *Risikosensitivität und Volatilität* die vorgeschlagene Vorgehensweise unterstützen. Was die *Verhältnismäßigkeit* betrifft, so fände die bevorzugte Option die Unterstützung der Versicherungsnehmer. Versicherer, die von den Verhältnismäßigkeitsmaßnahmen profitieren würden, würden den vorgeschlagenen Ansatz im Allgemeinen unterstützen, jedoch mit Blick auf den Ausschluss von Versicherern vom Anwendungsbereich von Solvabilität II über den vorgeschlagenen Ansatz hinausgehen. Verbraucher/NRO würden die bevorzugte Option in Bezug auf die *Qualität der Aufsicht und den Schutz der Versicherungsnehmer* unterstützen und messen der Notwendigkeit, die Finanzstabilität zu wahren, große Bedeutung bei. Die Versicherer sprechen sich für begrenzte Änderungen in diesen beiden Bereichen aus.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Die Kombination der bevorzugten Optionen soll

- Versicherern Möglichkeiten zur Finanzierung von Unternehmen eröffnen;
- Anreize für Versicherer schaffen, Nachhaltigkeitsrisiken besser Rechnung zu tragen;
- die Langfristigkeit der Versicherungstätigkeit fördern, indem die Auswirkungen der Marktvolatilität besser verringert werden;
- den Schutz für Versicherungsnehmer verbessern, indem
 - i. dem Niedrigzinsumfeld besser Rechnung getragen wird;
 - ii. die Koordinierung und Kohärenz der Aufsicht gestärkt werden;
 - iii. Mindestharmonisierungsvorschriften eingeführt werden, um die Auswirkungen von (Beinahe-)Ausfällen von Versicherungen abzufedern;
- zur Wahrung der Finanzstabilität beitragen.

Die Initiative würde je nach Marktbedingungen zu einer über die Eigenkapitalanforderungen hinausgehenden Erhöhung der Eigenmittel um bis zu 30 Mrd. EUR führen. Da die Änderungen, die eine Verringerung der Solvabilitätskoeffizienten der Versicherer bewirken würden, jedoch schrittweise über einen Zeitraum von mehreren Jahren umgesetzt werden sollen, würde die Initiative kurzfristig bis zu 90 Mrd. EUR an Kapital freisetzen, mit dem die Versicherer die wirtschaftliche Erholung unterstützen könnten.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Einige einzelne Änderungen, insbesondere im Zusammenhang mit Zinssätzen, würden für sich genommen die Kapitalressourcen der Versicherer verringern. Wie oben dargelegt, würden alle Änderungen jedoch kumulativ eine über die Eigenkapitalanforderungen hinausgehende Erhöhung der Eigenmittel der Versicherer bewirken. Die Kosten für die Einführung von Sicherungssystemen würden sich auf rund 21 Mrd. EUR belaufen, die teilweise in Form von Prämienerrhöhungen an die Versicherungsnehmer weitergegeben werden könnten. Die Überarbeitung würde moderate Umsetzungs- und Verwaltungslasten mit sich bringen.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

Nach der Überarbeitung könnten bis zu 186 Versicherer von der verpflichtenden Anwendung von Solvabilität II ausgenommen werden. Darüber hinaus würden mindestens 249 Versicherer, die weiterhin in den Anwendungsbereich von Solvabilität II fallen, von einfacheren und verhältnismäßigeren Vorschriften profitieren, was ihre Befolgungskosten senken würde. Zudem würde die Überarbeitung den Versicherern die Bereitstellung von Kapital für KMU erleichtern.

Hat die Initiative nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden?

Nein

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Nein

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die Rechtsvorschriften werden 5 Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist einer vollständigen Evaluierung unterzogen, um zu bewerten, wie wirksam und effizient die in dieser Folgenabschätzung dargelegten Ziele erreicht wurden, und um zu entscheiden, ob neue Maßnahmen oder Änderungen erforderlich sind.