

Gesamt-Stellungnahme des Verbands öffentlicher Versicherer¹ zum Request of Advice von EIOPA vom 11. Februar 2019 und zur entsprechenden Konsultation vom 15. Oktober 2019 zum Review-Prozess Solvency II 2020

(Request to EIOPA for technical advice on the review of the Solvency II Directive 2009/138/EC)
(EIOPA-BoS-19/465 Consultation Paper on the Opinion on the 2020 review of Solvency II)

Vorbemerkung

Seit 1. Januar 2016 ist Solvency II als umfassendes Aufsichtsregime in Kraft. Mit dem regulatorischen Rahmen sollen die Solvenzanforderungen risikoadäquater sein und das Risikomanagement gestärkt werden, um wiederum das Risiko der Insolvenz eines Versicherers zu verringern. Gleichzeitig dient die Richtlinie der Harmonisierung des Aufsichtsrechts im europäischen Binnenmarkt. Dem Gesetzesrahmen ist immanent, dass er bereits an verschiedenen Stellen eine Evaluierung vorsieht, die die EIOPA von der Europäischen Kommission beauftragt durchführt.

Wie auch von den anderen europäischen Versicherungsunternehmen wurde das Regime von den Unternehmen unserer Gruppe mit großem Aufwand etabliert und nunmehr stetig angewendet. Unser Verband umfasst zehn öffentliche Erstversicherungsgruppen, die gemeinsam die zweitstärkste Kraft in der deutschen Versicherungsbranche sind. Dabei ist hervorzuheben, dass es sich um mittelgroße Versicherungsunternehmen handelt, die regional tätig sind. Sie sind keine Anwender von internen Modellen.

Bei der Anwendung von Solvency II hat sich für unsere Unternehmen in der Vergangenheit gezeigt, dass nicht alle Eckpunkte und Annahmen von Solvency II der Praxis unserer Mitgliedsunternehmen entsprechen. Unseres Erachtens muss das hochkomplexe Drei-Säulen-Konzept noch besser auf seine Anwender und die Marktbedingungen zugeschnitten werden. Gleichzeitig ist aus unserer Sicht ein höheres Maß an Transparenz – insbesondere bei der Kalibrierung von Naturkatastrophenrisiken – erforderlich, um in einem ersten Schritt die Angemessenheit der Modellierung der Risiken noch besser prüfen zu können und in einem zweiten Schritt konkrete Anpassungen der Standardformel diskutieren zu können, um die Risiken adäquater abzubilden.

¹ Der 1911 gegründete Verband öffentlicher Versicherer (VöV) ist der Dachverband der öffentlichen Versicherungsunternehmen in Deutschland, der zehn Erstversicherungsgruppen mit regionalem Marktfokus vertritt. Als zweitgrößter Anbieter im deutschen Erstversicherungsmarkt mit Kapitalanlagen in Höhe von rund 140 Milliarden Euro erbringt die Gruppe einen substantiellen Beitrag für die europäische Wirtschaft. Auf Grundlage von nahezu 52 Millionen Versicherungsverträgen erfolgen jährliche Leistungszahlungen in Höhe von 17,6 Milliarden Euro an Ihre Kunden.

Die öffentlichen Versicherer beschäftigen rund 30.000 Mitarbeiter. Mit bundesweit 18.000 Geschäftsstellen der öffentlichen Versicherer, Sparkassen und weiteren Verbundpartnern bieten sie ihren Kunden Beratung und Versicherungsschutz in nahezu allen Versicherungssparten wie Kranken-, - Lebens-, Renten-, Kfz-, Haftpflicht- und Sachversicherung. Als dem Gemeinwohl verpflichtete Unternehmen und kompetente und verlässliche Partner vor Ort sind sie Ansprechpartner für Privatkunden aller Einkommensklassen und für kleine und mittelgroße Unternehmen.

Der Verband repräsentiert die Interessen seiner Mitglieder auf nationaler und europäischer Ebene, mit Sitz in Düsseldorf und Berlin sowie seinem Verbindungsbüro in Brüssel.

Wir begrüßen ausdrücklich den umfassenden Evaluierungsprozess. Es ist für uns aber bedeutsam, dass der Evaluierungsprozess eine echte Möglichkeit zur notwendigen Korrektur des Aufsichtsregimes von Solvency II eröffnet. Die Kommission hat die EIOPA ersucht, bis zum 30. Juni 2020 zu einer Reihe von Punkten des Solvency-II-Rahmens Ratschläge zu erteilen, die von einer ganzheitlichen und soliden Folgenabschätzung begleitet werden. Uns ist es wichtig, dass dieser Prozess mit der notwendigen Offenheit geführt wird und eine echte Möglichkeit der Analyse der Kritik durch die betroffenen Versicherungsunternehmen bietet sowie eine Korrektur des Aufsichtsregime Solvency II ermöglicht. Dies gilt insbesondere auch für den Prozess des Holistic Impact den EIOPA plant. Einzelvorschläge, die in Summe nicht kompatibel sind, müssen bis zum endgültigen Vorschlag EIOPAS auch noch korrigiert werden können.

Im Folgenden unsere jeweiligen Kritikpunkte und Anmerkungen:

A.

Hier zu Ziffer 2.4. (Matching adjustment), 2.5 (Volatility adjustment) und 2.6 (Dynamic volatility adjustment in internal models). Referenzen auf das Konsultationspapier sind in eckigen Klammern dargestellt, z. B. [2.588].

Das "Matching adjustment" (Kapitel 2.4) ist für den gesamten deutschen Markt nicht relevant.

Die Volatilitätsanpassung (VA) selbst hat hingegen eine hohe Relevanz für den deutschen Markt und damit die öffentlichen Versicherer. Mit diesem Instrument soll der Gefahr von „prozyklischen Effekten“ begegnet werden: Kommt es am Kapitalmarkt zu einer Überreaktion bzgl. der Risikoaufschläge auf Staats- und Unternehmensanleihen, führt dies in der Marktwertsicht von Solvency II zu einem starken Rückgang der Marktwerte der Kapitalanlagen und damit in der Folge zu einem starken Rückgang der SCR-Quote. Beide Effekte sind lediglich temporär, könnten aber dazu führen, dass das Versicherungsunternehmen sich gezwungen sieht, die risikobehafteten Papiere zu verkaufen, um z. B. eine drohende Unterdeckung der Solvenzkapitalanforderung zu vermeiden. Dieser Verkaufsdruck würde die Marktwerte weiter unter Druck setzen und dadurch die Situation weiter verschlechtern.

Wenngleich die VA für die öffentlichen Versicherer eine hohe Relevanz besitzt, so nehmen sie doch keine Sonderrolle im deutschen Markt ein: Die Kapitalanlagen der öffentlichen Versicherer unterscheiden sich nicht systematisch von denen der übrigen Marktteilnehmer.

Im Folgenden soll dennoch auf zwei Punkte fokussiert werden, die EIOPA in ihrem Konsultationspapier diskutiert, aber sich letztlich dann doch dagegen ausspricht: die Erhöhung des General Application Ratios (GAR) und die dynamische VA auch für die Standardformel. Beide Punkten hätten eine signifikant positive Wirkung für alle öffentlichen Lebensversicherer, aber auch für alle anderen Versicherungsunternehmen, die die VA und die Standardformel anwenden -- also den Großteil der kleinen und mittleren Lebensversicherungsunternehmen in Deutschland.

I. Erhöhung des General Application Ratio (GAR)

Die Berechnung der VA erfolgt in mehreren, teilweise sehr komplexen Schritten. In einem letzten Schritt wird dann ein pauschaler Abschlag von 35 % vorgenommen, um die mit der Modellierung verbundenen Unsicherheiten (Modellrisiken) zu berücksichtigen. Technisch geschieht dies durch Einführung eines "general application ratio" (GAR) genannten Faktors in Höhe von 0,65.

EIOPA beschreibt im Konsultationspapier sehr gut (vgl. [2.558]), dass der Kalibrierung des Faktors auf 0,65 keine mathematische Herleitung, sondern vielmehr eine politische Verhandlung zugrunde lag.

EIOPA stellt fest, dass solch ein Abschlag vom Grunde her angemessen ist, um bestimmte methodisch bedingte Risiken zu berücksichtigen (vgl. [2.561] i.V.m. [2.562]). Diese Risiken sollen im Folgenden analysiert und kritisch bewertet werden.

Risiko aus Sicht EIOPA: Die VA kann vom Versicherungsunternehmen nicht „verdient“ werden.

Bewertung VöV: Das Versicherungsunternehmen muss – zumindest in Deutschland – regelmäßig nachweisen, dass es die VA auch tatsächlich verdient. Sollte dies in anderen Ländern nicht notwendig sein, empfiehlt sich, dies im Sinne einer europaweiten Harmonisierung einheitlich zu fordern. Auch ohne eine solche europaweite Regelung ist es nicht sachgerecht, das Risiko über einen pauschalen Abschlag von 35 % zu kompensieren. Dies kann sowohl zu einer deutlichen Überschätzung der Eigenmittel (wenn das Versicherungsunternehmen weniger als 65 % der VA verdient) als auch zu einer deutlichen Unterschätzung (wenn das Versicherungsunternehmen mehr als 65 % der VA verdient) führen.

Risiko aus Sicht EIOPA: Die VA wird auf die gesamten versicherungstechnischen Verpflichtungen angewendet, unabhängig davon ob das Unternehmen von übertriebenen Spreadausweitungen betroffen ist und unabhängig davon ob die Verpflichtungen ausreichend illiquide sind, um in solch einer Situation den Verkauf von Kapitalanlagen und damit die Realisierung von Stillen Lasten zu vermeiden.

Bewertung VöV: Diesem Umstand sollte aus unserer Sicht über eine geeignete Anpassung der Methodik (z. B. dem von EIOPA vorgeschlagenen „application ratio on illiquidity“) begegnet werden und nicht über einen pauschalen – und damit für das jeweilige Portfolio nicht angemessenen – Abschlag.

Risiko aus Sicht EIOPA: Die Einschätzung, welcher Anteil der Spreadausweitung auf Marktübertreibungen zurückzuführen ist, ist mit Unsicherheiten behaftet.

Bewertung VÖV: Derartige Unsicherheiten bestehen in der Herleitung der meisten Parameter. Dem Grundsatz von Solvency II folgend wird in allen diesen Fällen ein „Best Estimate“-Ansatz verfolgt, d. h. man versucht – gerade für Parameter, die relevant für die Ermittlung der ökonomischen Eigenmittel sind –, einen besten Schätzer zu finden, der den „richtigen“ Wert weder systematisch über- noch systematisch unterschätzt. Bei der Ermittlung der VA verlässt man diesen Grundsatz und berücksichtigt die Unsicherheit – einseitig – durch einen pauschalen Abschlag von 35 %.

Zu Q 2.8: (What is your view on the general application ratio? Should it be changed in case approach 1 or approach 2 to the VA design would be adopted?)

Antwort:

Das allgemeine Anwendungsverhältnis sollte auf 100 % eingestellt sein (Option 2). Systematische Mängel der VA sollten durch eine Änderung der Methodik behoben werden und nicht durch eine Reduzierung des Endergebnisses um einen allgemeinen Anteil, der zugegebenermaßen eher als Ergebnis eines politischen Prozesses als einer mathematischen Herleitung festgelegt wurde (2,558). Der derzeitige und vorgeschlagene künftige Ansatz kann sowohl zu einer Überschätzung als auch zu einer Unterschätzung der Eigenmittel und damit der SCR-Quote führen

Dynamische VA auch für die Standardformel

Für Anwender von Internen Modellen – typischerweise große, internationale Versicherungskonzerne – besteht die Möglichkeit, eine Veränderung der VA innerhalb der nächsten 12 Monate in ihrer Risikobetrachtung zu berücksichtigen: Konkret kann also im Spreadrisiko, bei der das Szenario einer generellen Spreadausweitung (mit den unter I. beschriebenen negativen Folgen für den Marktwert der Kapitalanlagen und damit für die ökonomischen Eigenmittel) betrachtet wird, eine damit einhergehende Erhöhung der VA angenommen werden, was zu niedrigeren Marktwerten der versicherungstechnischen Rückstellungen führt und somit den Rückgang der ökonomischen Eigenmittel dämpft.

Durch die Methodik zur Herleitung der VA würde eine generelle Spreadausweitung in der Realität zu einer höheren VA führen, d. h. es handelt sich dabei um einen tatsächlich zu beobachtenden Wirkungszusammenhang. Von daher ist die Berücksichtigung in Internen Modellen sachgerecht.

Für Anwender der Standardformel – dazu gehören die öffentlichen Lebensversicherer, aber auch die große Mehrheit der kleinen und mittleren Versicherungsunternehmen in Deutschland – besteht diese Möglichkeit nicht. Sie müssen im Spreadrisiko mit der gleichen VA rechnen wie in ihrer Ausgangsbilanz, so dass der beschriebene dämpfende Effekt fehlt und das Spreadrisiko auch deswegen typischerweise das größte Einzelrisiko unter Solvency II darstellt.

Dies hat auch EIOPA erkannt und die Vor- und Nachteile einer dynamischen VA für die Standardformel abgewogen (vgl. [2.588]). Diese sollen im Folgenden analysiert und kritisch bewertet werden:

Vorteile:

Einschätzung EIOPA: Führt zu einer Gleichbehandlung der VA in Internen Modellen und SCR Standardformel.

Bewertung VöV: Zustimmung

Einschätzung EIOPA: Führt zu einer Konsistenz zwischen Risikoberechnung auf der einen Seite und Bewertung der versicherungstechnischen Verpflichtungen zur Ermittlung der ökonomischen Eigenmittel auf der anderen Seite.

Bewertung VöV: Zustimmung

Einschätzung EIOPA: Setzt Anreize für Investitionen in Staats- und Unternehmensanleihen.

Bewertung VöV: Wir halten dies für irrelevant. Die Risikoberechnung sollte sich nicht aus möglichen ordnungspolitischen Anreizen ableiten.

Nachteile:

Einschätzung EIOPA: Könnte Standardformel-Anwender bevorteilen, da diese (im Gegensatz zu Anwendern von Internen Modellen) europäische Staatsanleihen im Spreadrisiko nicht mit Risikokapital unterlegen müssen.

Bewertung VöV: Wir halten diese Einschätzung für unzutreffend. Eine systematische Überschätzung des Risikos an einer Stelle (dynamische VA) mit der systematischen Unterschätzung des Risikos an einer anderen Stelle (europäische Staatsanleihen) zu verrechnen, ist nicht sachgerecht: Die beiden Risiken können je Unternehmen stark unterschiedlich ausgeprägt sein, was dann entweder zu einer Unter- oder einer Überschätzung des Spreadrisiko kommt. Auch Standardformel-Anwender sind im Übrigen bereits heute angehalten, das Spreadrisiko aus europäischen Staatsanleihen in ihrer unternehmensinternen Betrachtung (ORSA) zu bewerten und mit Risikokapital in entsprechender zu unterlegen.

Einschätzung EIOPA: Das Spreadrisiko spiegelt nicht mehr das Gesamtrisiko einer Spreadausweitung wider.

Bewertung VöV: Wir halten diese Einschätzung für unzutreffend. Es ist nicht Ziel von Solvency II, die Solvenzkapitalanforderung der Versicherungsunternehmen zu maximieren, sondern diese an einem 200-Jahres-Ereignis auszurichten. Bei einer sachgerechten Kalibrierung des Spreadrisikos ist dies gegeben und damit auch ein ausreichender Schutz der Versicherungsnehmer.

Einschätzung EIOPA: Ein niedrigeres Spreadrisiko könnte Anreize für Investments in Unternehmensanleihen mit schlechter Bonität setzen.

Bewertung VöV: Wir halten diese Einschätzung für unzutreffend. Im Sinne des prinzipienorientierten Ansatzes von Solvency II sind die Versicherungsunternehmen weitgehend frei in ihrer Kapitalanlage, sofern sie die damit verbundenen Risiken „im Griff“ haben. Die Anlageentscheidungen fallen unter Berücksichtigung einer Vielzahl von Faktoren, u. a. – aber bei weitem nicht nur – die Risikofaktoren unter Solvency II.

Eine angemessene Modellierung des Spreadrisikos führt daher in keinem Fall zu Fehlanreizen. Fehlanreize könnten dann entstehen, wenn einzelne Risiken systematisch über- oder unterschätzt werden.

Einschätzung EIOPA: Erhöht die Komplexität der Berechnungen für Standardformelanwender, die die dynamische VA anwenden möchten.

Bewertung VöV: Wir halten diese Einschätzung für unzutreffend. Die Komplexität für die Versicherungsunternehmen würde dadurch nicht merklich steigen. Die Höhe der VA im Spreadrisiko würde – ceteris paribus – von EIOPA vorgegeben.

Einschätzung EIOPA: Reduziert Anreize für Investitionen in Aktien.

Bewertung VöV: Wir halten dies für irrelevant. Die Risikoberechnung sollte sich nicht aus möglichen ordnungspolitischen Anreizen ableiten.

Vor diesem Hintergrund ist die Frage Q2.9 (*Should the dynamic VA be allowed for in the SCR standard formula? If yes, how should it be implemented?*) von EIOPA wie folgt zu beantworten:

Wir teilen an dieser Stelle die Einschätzung des GDV. Die im Spread-Risk-Szenario angewendete VA muss mit diesem Szenario übereinstimmen (dynamische VA). Dies gilt sowohl für interne Modelle als auch für die Standardformel. Darüber hinaus würde die Einführung einer dynamischen VA in der Standardformel zu gleichen Wettbewerbsbedingungen gegenüber internen Modellbenutzern führen.

Bei allen Versionen einer VA hängt ihr konkreter Wert von der Höhe der Spreads ab. Die für die Bilanzbewertung verwendete VA, die mit aktuell am Markt beobachteten Spread-Werten berechnet wird, passt daher nicht zu den unterschiedlichen Spread-Werten, die im Spread-Risikoszenario angenommen wurden.

Um diesen Fehler zu beheben, sollte die VA sowohl in internen Modellen als auch in der Standardformel dynamisch angewendet werden. Dynamische Anwendung („dynamische VA“) bedeutet, einen speziellen Wert der VA für das Spread-Risk-Szenario zu berechnen. Sie sollte nach der gleichen Methode berechnet werden wie die Bilanz, und für die Standardformel sollte sie von der EIOPA berechnet und veröffentlicht werden. Der einzige Unterschied zur VA in der Bilanz besteht darin, dass zunächst die Spread-Risikofaktoren auf die Vermögenswerte des Referenzportfolios angewendet werden, bevor die daraus resultierenden Spreads dieser Vermögenswerte als Input für die VA-Berechnung verwendet werden. Darüber hinaus ist die dynamische VA eine Möglichkeit, die Auswirkungen einer massiven Überschätzung des Spread-Risikos für langfristige Anleger (z. B. Lebensversicherungsunternehmen) abzuschwächen.

B.

Hier zu Ziffer 2.2. Extrapolation der risikolosen Zinskurve sowie 5.1. Zinsrisiko in der Standardformel

Die öffentlichen Versicherer begrüßen es, dass die Europäische Aufsicht sich vor dem Hintergrund des anhaltenden Niedrigzinsumfelds mit einer sachgerechten Abbildung des Zinsrisikos in der Standardformel auseinandersetzt und durch den Request of Advice mehr Transparenz sowie eine stärkere empirische Fundierung im Hinblick auf die Zinsrisikomodellierung herstellen will.

Daher legen die öffentlichen Versicherer einen großen Wert darauf, dass die Ansätze die Geschäftsmodelle öffentlicher Versicherer adäquat reflektieren sowie methodisch beleg- und belastbar sind und nicht durch politische Parameter- oder Modellwahlen bestimmt werden.

Im Hinblick auf die vorgestellten Optionen zur Extrapolation der risikofreien Zinskurve bedeutet dies, dass der LLP weiterhin bei einer Laufzeit von 20 Jahren belassen werden sollte, da eine Vielzahl an empirischen Studien eindeutig zeigt, dass die Kriterien für eine *tiefen, liquiden und transparenten Markt* (DLT-Kriterien) jenseits einer Laufzeit von rd. 20 Jahren nicht mehr gegeben sind.

Zudem erachten die öffentlichen Versicherer es für sinnvoll, die DLT-Kriterien anhand des Anleihenmarkts anstatt des Swap-Markts zu prüfen, da die Versicherungsunternehmen in der Regel am Anleihenmarkt aktiv sind.

In Bezug auf die Kalibrierung der relativen Zinsrisikostresse muss die Ableitung eines relativen Stressfaktors zur konsistenten Herleitung eines Zinsschocks im Euro-Raum zwingend auf EUR-Daten basieren. Beim Backtesting der Ergebnisse ist es von nachrangiger Bedeutung, ob die ermittelten Zinsdown-Schocks auch für die sonstigen Währungen des Europäischen Wirtschaftsraums valide sind. Zudem ist es notwendig, die Zinskurve im illiquiden Bereich auch im Zinsschock-Szenario zu extrapolieren. Ansonsten ergeben sich Inkonsistenzen bei der Bewertung der versicherungstechnischen Rückstellungen im Best Estimate zu denen im Stressfall, was zu einer Überschätzung des Risikos führt.

I. Position zu den EIOPA-Änderungsvorschlägen zur Extrapolation der risikolosen Zinskurve

Für die Extrapolation der risikofreien Zinskurve stellt EIOPA mehrere Optionen zur Diskussion: beginnend bei einem Belassen des LLP bei 20 Jahren über flankierende Maßnahmen im ORSA zu möglichen LLP bei 30 oder 50 Jahren.

Die öffentlichen Versicherer setzen sich dafür ein, dass der LLP weiterhin bei einer Laufzeit von 20 Jahren belassen werden sollte. Eine Vielzahl empirischer Studien zeigt eindeutig, dass die Kriterien für eine *tiefen, liquiden und transparenten Markt* für Anleihen jenseits einer Laufzeit von rd. 20 Jahren nicht mehr gegeben sind. Bei einer Verschiebung des LLP auf 30 oder 50 Jahre werden daher die Kriterien des DLT-Assessments nicht mehr erfüllt. Selbst EIOPA kommt in den Analysen im Konsultationspapier zu der Erkenntnis, dass im Anleihenmarkt das in der Solvency-II-Rahmenrichtlinie² festgelegte DLT-Kriterium von 6 % zu einem LLP von etwa 20 Jahren führt, der im untersuchten Zeitraum von 2006 bis 2018 sehr stabil bleibt.³

Eine Prüfung der DLT-Kriterien auf Basis des Swap-Markts, um dadurch ggf. einen LLP jenseits einer Laufzeit von 20 Jahren zu belegen, erscheint für Versicherer unsachgemäß, da

² Siehe Artikel 77a der EU-Richtlinie 2009/138/EG.

³ Siehe EIOPA (2019), Consultation Paper on the Opinion on the 2020 review of Solvency II, Tz. 2.69-2.71.

Versicherungsunternehmen – anders als Banken und Kreditinstitute – überwiegend am Anleihenmarkt aktiv sind. Der Swap-Markt stellt für Versicherungsunternehmen keine typische Assetklasse dar. Politisch vorgegebene stärkere Aktivitäten von Versicherungsunternehmen auf dem Swap-Markt würden den Markt verzerren, d.h., dass die Preisbildungen auf dem Swap-Markt nicht mehr marktgerecht wären. Konkret besteht die Gefahr, dass es den Versicherungsunternehmen in diesem Laufzeitbereich erschwert oder unmöglich gemacht wird, eine adäquate Laufzeitprämie zu vereinnahmen, so dass die Rendite aus dem Festzinsportfolio über Jahrzehnte noch weiter vermindert wird.

Der Nachweis der DLT-Kriterien sollte demnach auf Basis des EUR-Anleihenmarkts erfolgen.

II. Position zu den EIOPA-Änderungsvorschlägen zum Zinsrisiko

Grundsätzlich begrüßen die öffentlichen Versicherer den Ansatz eines relativen Zinsstresses und die Absicht der Aufsicht, die Kalibrierung des Zinsstresses auf Basis von erweiterten Zeitreihen zu verbessern. Wie EIOPA selbst betont, ist der Shift-Ansatz ein rein datenbasierter Ansatz.⁴ Die Wahl der Datengrundlage zur Bestimmung der relativen Zinsrisikostressfaktoren ist deshalb von zentraler Bedeutung. Es sollte im Grunde selbstverständlich sein, für ein Standardmodell für europäische Versicherungsunternehmen, deren Vermögenswerte und Verbindlichkeiten vorherrschend in EUR denominated sind, eine Datengrundlage in EUR zu wählen. Nach Auffassung der öffentlichen Versicherer muss die Datengrundlage auf EUR basieren.

Beim Backtesting der Ergebnisse ist es daher von nachrangiger Bedeutung, ob die ermittelten Zinsdown-Schocks auch für die sonstigen Währungen des Europäischen Wirtschaftsraums valide sind.

Die Anwendung des Shift-Ansatzes für die Ermittlung der gestressten Zinskurven sollte auf den liquiden Bereich der Zinskurve beschränkt sein. Bei den Laufzeiten jenseits des LLP sollten die gestressten Zinssätze durch Extrapolation der gestressten Zinssätze im liquiden Bereich auf die UFR berechnet werden. Die UFR als volkswirtschaftlich hergeleiteter langfristiger Gleichgewichtszins sollte durch den unterstellten instantanen Schock unverändert bleiben. Durch diese Vorgehensweise wäre bei Eintritt des Schockfalls die resultierende geschockte Zinskurve auch bei der Best Estimate Berechnung anwendbar.

Darüber hinaus bemängeln die öffentlichen Versicherer, dass die Europäische Aufsicht hierzu keine weiteren Alternativen zur Diskussion stellt, sondern nur eine Option vorstellt. Zudem wird zum gesamten Komplex Zinsrisiko keine Frage an die Stakeholder formuliert.

C.

Hier zu Ziffer 5. Vereinfachte Berechnungen der Standardformel

Durch die starke Betroffenheit der öffentlichen Versicherer vom Man-Made Feuer-Katastrophenrisiko ist die vorgeschlagene methodische Änderung zu begrüßen.

Die öffentlichen Versicherer sind vom Man-Made Feuer-Katastrophenrisiko in der Regel stark betroffen. Die Ermittlung mittels der maximalen Risikoexponierung, lt. Artikel 90c) DVO 2019/981, kann daher eine Vereinfachung der Berechnung bedeuten. Die konsequente

⁴ Siehe EIOPA (2019), Consultation Paper on the Opinion on the 2020 review of Solvency II, Tz. 5.6.

Ausdehnung dieser Vereinfachung auf das hypothetische SCR und die resultierende Risikominderung, wie in Option 2 (largest gross risk concentration) in Abschnitt 5.183 dargestellt, EIOPA-BoS-19-465_CP_Opinion_2020_review.pdf, wird daher begrüßt.

D.

Hier zu Ziffer 3.7. e) bzw. 5.7. Katastrophenrisiken in der Standardformel

Der Bereich Naturkatastrophenrisiko ist für die öffentlichen Versicherer aufgrund des marktüberdurchschnittlichen Exposures in der Wohngebäudeversicherung und der Sachversicherung, der in besonderem Maße vom Naturkatastrophenrisiko betroffen ist, von großer Bedeutung. Die öffentlichen Versicherer verfügen diesbezüglich über eine besondere Expertise. Sie setzen seit vielen Jahren Modellierungsergebnisse von Rückversicherungsmaklern und anderen im Versicherungsmarkt anerkannten Naturgefahrenmodellen im Rahmen des Rückversicherungseinkaufs und zur Unternehmenssteuerung ein.

Die in der Standardformel für die Naturgefahrenmodellierung unterstellten Risikofaktoren erscheinen im Vergleich zu anderen im Versicherungsmarkt anerkannten Modellen zu hoch und sollten daher einer weiteren Prüfung unterzogen werden, wobei die öffentlichen Versicherer ihre Expertise gerne in die Diskussionen einbringen möchten. Das gilt auch für die Man-Made-Risiken. Daher bitten wir darum, die Annahmen in der Standardformel diesbezüglich transparent darzustellen und zu überprüfen.

Wir nehmen darüber hinaus Stellung zur konkreten Bitte der Kommission an die EIOPA zur Offenlegung der Marktdurchschnittsbedingungen hinsichtlich der durchschnittlichen vertraglichen Grenzen und durchschnittliche Selbstbehalte.

I. Request of Advice

Im zweiten Bericht⁵ zur Überprüfung der Standardformel der Delegierten Verordnung⁶ hat EIOPA eine Methode empfohlen, um spezifische Versicherungsbedingungen (insbesondere vertragliche Grenzen und Selbstbehalte) zu berücksichtigen, die erheblich von nationalen Marktdurchschnitten abweichen. Im Request of Advice wird die EIOPA nun gebeten, die nationalen Marktdurchschnittsbedingungen anzugeben, die der Kalibrierung des Submoduls Naturkatastrophenrisikos zugrunde liegen.

Die EIOPA hatte betont, dass die Risikogewichte und Risikofaktoren für Naturkatastrophenrisiken unter Berücksichtigung der durchschnittlichen vertraglichen Grenzen und durchschnittliche Selbstbehalte des nationalen Marktes kalibriert werden. Die

⁵ EIOPA's Second Set of advice to the European Commission on specific items on the Solvency II delegated regulation - EIOPA-BoS-18/075 vom 28. Februar 2018

⁶ Delegierte Verordnung (EU) 2019/981 der Kommission vom 8. März 2019 zur Änderung der Delegierten Verordnung (EU) 2015/35 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)

Intention sei es, die Risiken so zu erfassen, dass sie für jedes Land angemessen kalibriert sind.

Im Request for Advice wird darüber hinaus die generelle Überprüfung der Modellierung der Katastrophenrisiken nicht angesprochen. Wir bitten darum, diesen Punkt mit aufzunehmen.

II. Stellungnahme

Die öffentlichen Versicherer begrüßen es, wenn die EIOPA für mehr Transparenz sorgt und die Marktdurchschnittsbedingungen in Bezug auf die durchschnittlichen vertraglichen Grenzen und durchschnittliche Selbstbehalte angegeben werden.

Über den Aspekt dieser Marktdurchschnittsbedingungen hinaus bitten wir um eine Überprüfung der Annahmen der Modellierung der Katastrophenrisiken in der Standardformel.

In einem ersten Schritt sollte dazu Transparenz über die diesbezüglichen Annahmen in der Standardformel geschaffen werden. Erst dadurch werden die Unternehmen in die Lage versetzt, die im Rahmen des ORSA geforderte Angemessenheitsprüfung durchzuführen. Denn dies ist nur möglich, wenn sämtliche Annahmen, die der Kalibrierung des Submodells Naturkatastrophenrisiko zugrunde liegen, bekannt und transparent sind. Darüber hinaus kann erst auf dieser Basis der fachliche Diskussionsprozess über die Angemessenheit der Annahmen im Rahmen des Review-Prozesses gestartet werden.

Die öffentlichen Versicherer begrüßen es, dass EIOPA Anfang 2019 ein externes Expertennetzwerk für Katastrophenrisiken eingerichtet hat, um das Fachwissen der EIOPA in Bezug auf die Modellierung und Minderung von (Natur-)Katastrophenrisiken und Risiken des Klimawandels zu stärken und zu ergänzen. Wir bitten hier um mehr Transparenz, unter anderem sind die Teilnehmer des genannten Expertennetzwerks sowie der Besetzungsprozess nicht bekannt. Wir schlagen vor, dieses Expertennetzwerk um Mitglieder von Versicherungsunternehmen, die eine große Expertise in der Naturgefahrenmodellierung haben, zu erweitern. Die öffentlichen Versicherer bieten an, dieses Expertennetzwerk mit ihrer Expertise zu unterstützen.

Im Folgenden werden weitere Aspekte beschrieben, die aus Sicht der öffentlichen Versicherer von besonderer Bedeutung sind.

Die Naturgefahren werden auf der Ebene von CRESTA-Zonen (Postleitzahl-bezogen) modelliert. Für Deutschland sind hierfür aktuell nur 99 CRESTA-Zonen maßgeblich. Dies erlaubt nur eine vereinfachte, aber keine spezifische Darstellung von Risiken, so dass der tatsächliche Verlauf z. B. eines Sturms, einer Überschwemmung oder eines Erdbebens nicht richtig abgebildet werden kann. Es sollte überprüft werden, ob diese Gefahren auf Basis einer feineren Granularität modelliert werden können.

Die Risiko- und CRESTA-Faktoren sind gerade für unsere regional aufgestellten Unternehmen von besonderer Bedeutung. Die bisher modellierten Werte werden als nicht passgenau angesehen und sind insbesondere beim Risiko Überschwemmung extrem hoch. Generell sollten die Kalibrierungsfaktoren überprüft werden.

Im Rahmen des SCR-Reviews 2018 wurde der Sturmrisikofaktor in einem ersten Schritt von 0,09 % auf 0,07 % gesenkt. Diese Absenkung wird einerseits begrüßt, gleichzeitig weisen wir

darauf hin, dass eine weitere Verringerung der Risiko- und/oder CRESTA-Faktoren erforderlich ist, um die Gefahr Sturm angemessen für Deutschland zu kalibrieren.

Für die Gefahr Überschwemmung wurde für Deutschland innerhalb des GDV von Versicherern und dem Büro für Ingenieurhydrologie, Angewandte Wasserwirtschaft und Geoinformatik (IAWG) das Hochwassermodell HQ-Kumul entwickelt. Dieses Modell wurde nicht wie bei anderen Vendor-Modellen üblich von kommerziellen Anbietern entwickelt, sondern durch den GDV begleitet. Die Vorteile von HQ-Kumul sind zum einen darin zu sehen, dass die Modellierung auf einer breiten Datengrundlage beruht. Darüber hinaus ist das Modell transparent, die wissenschaftlichen Grundlagen sind einsehbar. Die Praxisrelevanz des Modells ist unter anderem dadurch belegt, dass das in Deutschland für die Zonierung und Tarifierung vielfach verwendete Zonierungssystem für Überschwemmung, Rückstau und Starkregen (ZÜRS) in HQ-Kumul berücksichtigt wird. Die öffentlichen Versicherer sprechen sich dafür aus, die Modellierungsergebnisse von HQ-Kumul bei der Parametrisierung der Überschwemmungsrisiken für den deutschen Markt zu berücksichtigen. Analog können für andere Länder entsprechende Modelle zur Parametrisierung der Standardformel herangezogen werden.

Die Prinzipien von Solvency II erlauben neben den vorgegebenen marktweiten Standardrisikofaktoren die Verwendung unternehmensspezifischer Parameter (USP) im Bereich der „Versicherungstechnik Nicht-Leben“ zur Anpassung der Standardabweichungen im Prämien- und Reserverisiko, wenn dadurch das Risikoprofil des Versicherungsunternehmens besser abgebildet werden kann als mit den Standardparametern der Standardformel und dies durch die Aufsicht genehmigt wurde. Generell sollte dieses Vorgehen auch für die Modellierung der Katastrophenrisiken in der Standardformel ermöglicht werden, um ein genaueres Abbild der Katastrophenrisiken zu ermöglichen. Dies ist zum einen aufgrund der hohen Relevanz der Naturgefahren im Risikoprofil sinnvoll. Zum anderen verfügen viele Versicherungsunternehmen genau aus diesem Grund über eine breite Expertise in der diesbezüglichen Modellierung, die bei der Parametrisierung der USPs einfließen könnte. Dies würde die angemessene Abbildung der Risiken in der Standardformel deutlich unterstützen und den Angemessenheitsgrad erhöhen.

Auch die Modellierung des Man-Made-Risikos ist in der Standardformel extrem konservativ. Der unterstellte Schaden entspricht eher einem Maximalschaden und nicht – wie unter Solvency II gefordert – dem 200-Jahresschaden. Er hat demnach eine deutlich höhere Wiederkehrperiode. Wir bitten, auch dieses Thema als Teil der Überprüfung des Katastrophenrisikos in den Review-Prozess mit aufzunehmen.

E.

Hier zu Ziffer 7. Berichterstattung und Offenlegung

Die öffentlichen Versicherer begrüßen die Bemühungen, den SFCR zu verschlanken und den SFCR und RSR adressatengerechter zu gestalten.

In der Gesamtbetrachtung der ersten und zweiten Konsultationswelle ergibt sich jedoch eine deutliche Erweiterung der Berichtsumfänge, eine Erhöhung der Komplexität insbesondere des SFCR durch die Einführung umfassender Sensitivitätsrechnungen und einer möglichen deutlichen Ausweitung der Prüfungspflichten durch den Wirtschaftsprüfer. Das Ziel der

adressatengerechteren Ausrichtung der SFCRs wird hierdurch verfehlt, da die Berichte für die Öffentlichkeit deutlich komplexer und fachlicher orientiert werden sollen. Zudem entsteht ein hoher Einmalaufwand für die Umsetzung und deutlich erhöhte Folgekosten in den Unternehmen. Die Vorschläge von EIOPA enthalten weitere Komplexitätstreiber, wie die Abkehr von einheitlichen SFCRs auf Solo- und Gruppenebene, die den Erstellungs- und Koordinationsaufwand für diese Berichte in den Unternehmen deutlich erhöht.

Insgesamt stellen wir fest, dass wir als öffentliche Versicherer von den neuen Anforderungen deutlich betroffen sind. Dies jedoch nicht im Besonderen aufgrund unserer Ausrichtung als Öffentliche, sondern vor allem vor dem Hintergrund der relativen Größe und Heterogenität der einzelnen Versicherungsunternehmen im Verband und der damit verbundenen hohen in der Regel wenig skalierbaren Aufwände, die aus dem Review 2020 entstehen können.

I. Position zu den EIOPA-Änderungsvorschlägen betreffend den RSR (insbesondere Aufnahme der aus dem SFCR entfallenen Inhalte in den RSR, Abschnitt 7.1 in EIOPA-BoS-19/465)

In der ersten Konsultationswelle zeichnete sich bereits eine deutliche Erweiterung des Umfangs des SFCR ab (u. a. Erweiterung um Sensitivitäts- und Szenariorechnungen, deutliche Erweiterung der unternehmensindividuellen Kommentierungen, adressatenspezifische Form und Sprache). In der zweiten Welle der Konsultation ist nun erkennbar, dass die Berichtsteile, die aus dem SFCR entfallen sollten, vollständig in den RSR übergehen sollen.

In der Gesamtbetrachtung ergeben sich somit eine deutliche Erweiterung der Berichtsumfänge und ein hoher Einmalaufwand für die Umsetzung. Das Ziel der Verschlinkung der Berichterstattung wurde aus Sicht der öffentlichen Versicherer nicht erreicht.

Die öffentlichen Versicherer vertreten die Position, dass der Erweiterung der jährlichen Berichterstattung um Sensitivitätsanalysen vor dem Hintergrund der ohnehin im SFCR enthaltenen Angaben über die Solvenzkapitalberechnung obsolet sind, da die Solvenzkapitalberechnung an sich bereits eine umfassende Sensitivitätsrechnung darstellt und für zahlreiche Stressszenarien durchgeführt wird und somit Aufschluss über die Sensitivität der Solvabilitätsübersicht im Hinblick auf die von der Standardformel abgedeckten Risiken vermittelt. Diese Risiken decken bereits heute die wesentlichen mit dem Versicherungsgeschäft verbundenen Risiken ab. Weitere für das einzelne Unternehmen oder den Gesamtmarkt relevante Szenarioanalysen sollten zudem nicht im SFCR, sondern innerhalb des ORSA vorgenommen werden. Die Adressaten-Gerechtigkeit wird durch die Einführung weiterer standardisierter Szenarioanalysen nicht erhöht. Die SFCRs in der heutigen inhaltlich umfangreichen Form werden bereits aktuell ohne die von EIOPA vorgeschlagenen Erweiterungen von den Adressaten (Versicherungsnehmer und Teilnehmer der Finanzbranche) nicht wahrgenommen bzw. verwendet – dies belegen Analysen des GDV und der öffentlichen Versicherer zu den Downloadzahlen, die im deutlich niedrigen 2- bis 3-stelligen Bereich liegen.

Die Umsetzung der neuen und geänderten Anforderungen führt demnach langfristig nicht zu einer Reduzierung oder Vereinfachung der Reportingprozesse – vielmehr wird sie kurz- und

mittelfristig zu deutlich erhöhten Umsetzungs- und Anpassungsaufwänden bei Prozessen und Systemen führen.

Die vorgeschlagene Einführung maschinenlesbarer Formate für alle unter Solvency II fallenden Versicherungsunternehmen stellt zudem einen weiteren großen Aufwandstreiber dar. Im Verhältnis zum Umsetzungsaufwand besteht aus unserer Sicht kein relevanter Mehrwert, da kapitalmarktorientierte Versicherungsunternehmen auch jetzt unter die Anwendung der Delegierten Verordnung (EU) 2018/815 fallen und nach dem European Single Electronic Format (ESEF) berichtspflichtig sind.

Die öffentlichen Versicherer begrüßen die Fristverlängerung zur Einreichung der jährlichen Berichterstattung um zwei Wochen. Jedoch stellen wir fest, dass diese Fristverlängerung allein schon aufgrund der Erweiterung der Berichtsumfänge unabdingbar wäre.

II. Position zur Öffnungsklausel zur Erweiterung der Prüfpflicht (Rn. 7.137 in EIOPA-BoS-19/465)

Die öffentlichen Versicherer sprechen sich gegen eine Erweiterung der bestehenden Regelungen zur Prüfung der Solvabilitätsübersichten aus.

Bei den öffentlichen Versicherern bildet in der Regel die Prüfung der handelsbilanziellen Jahresabschlüsse eine wesentliche Grundlage der Prüfung der Solvabilitätsübersicht.

Es bestehen daher bereits jetzt insbesondere in der Gesamtbetrachtung der handelsbilanziellen Prüfungsanforderungen und der Prüfungsanforderungen unter Solvency II umfassende Prüfungspflichten durch den Wirtschaftsprüfer.

Eine Erweiterung der Prüfungspflicht auf den SCR und die EOF führt aus unserer Sicht zu einer Vervielfachung der mit den Wirtschaftsprüfern ausgetauschten Informationen und Kennzahlen und somit zu einer Vervielfachung des mit der Prüfung verbundenen Dokumentations-, Abstimmungs- und Prüfungsaufwands - sowohl auf Seiten der Versicherungsunternehmen als auch auf Seiten des Wirtschaftsprüfers. Der Mehrwert für den Adressaten des SFCR – den Versicherungsnehmer und die Finanzbranche – ist nicht erkennbar bzw. steht in keinem Verhältnis zu den mit der erweiterten Prüfung durch den Wirtschaftsprüfer verbundenen Kosten.

Wir gehen nach unseren Schätzungen auf Basis der bisherigen Erfahrungen von einer Steigerung der mit der Prüfung verbundenen Aufwände und Kosten von mindestens 100 bis 200 % aus.

Aufgrund der im Falle der Erweiterung der Prüfpflichten – im Vergleich zum Status quo im jeweiligen Staat – deutlich steigenden monetären und zeitlichen Aufwände halten wir es für unabdingbar, diese mit einer weiteren Fristverlängerung für das jährliche Reporting zu verbinden.

Die öffentlichen Versicherer sprechen sich gegen die Veröffentlichung der „Audit Opinion“ des Wirtschaftsprüfers im SFCR aus, da die Interpretation der fachlich orientierten Stellungnahme des Wirtschaftsprüfers insbesondere für den Adressaten

Versicherungsnehmer in der Regel nicht verständlich ist und somit zu möglichen Fehlschlüssen auf Seiten des Adressaten führen kann.

Die öffentlichen Versicherer sprechen sich gegen die Möglichkeit aus, auf nationaler Ebene weitere Prüfungsanforderungen durch die nationalen Aufseher zu implementieren. Im Sinne der Gewährleistung eines Level-Playing Fields sollten die Anforderungen eher europaweit harmonisiert werden. Hierbei ist zu beachten, dass in einzelnen Staaten bislang keine Prüfpflichten bestehen.

Wir unterstützen das Vorhaben der EIOPA, den SFCR adressatengerechter zu gestalten. Vor dem Hintergrund der umfassenden Erweiterung im Inhalt und der von EIOPA vorgeschlagenen Erweiterung der Prüfungspflichten halten wir eine Verlängerung der Einreichungsfristen um lediglich zwei Wochen für deutlich zu kurz. Allein die Einführung einer Prüfungspflicht für den SCR und die EOF würde die Kosten und den Aufwand für die Prüfungsprozesse nach Schätzung der öffentlichen Versicherer mindestens verdoppeln. Die Hinzunahme zahlreicher umfassender Sensitivitätsrechnungen und entsprechender Kommentierung würde zusätzlich zu einem deutlichen Mehraufwand führen. Aus Sicht der öffentlichen Versicherer wäre auf Basis der Vorschläge von EIOPA eine Verlängerung um vier bis sechs Wochen notwendig.

F.

Hier zu Ziffer 16. Proportionalität und Schwellenwerte

Die Q4-Berichterstattung sollte ersatzlos abgeschafft werden. Die zeitliche Nähe zur Jahresberichterstattung schafft keinen Mehrwert für die Aufsichtsbehörden und stellt somit einen ungerechtfertigten Mehraufwand für die Unternehmen dar.

Verband öffentlicher Versicherer

Ihre Ansprechpartner

Dr. Christian Schwirten
Abteilungsleiter und Leiter der
Abteilung Politische
Interessenvertretung
E-Mail: christian.schwirten@voevers.de
Telefon: + 49 30 22 605 49-22

Dr. Wolfgang Eichert
Abteilung Politische
Interessenvertretung
Leiter des EU-Verbindungsbüros
E-Mail: wolfgang.eichert@voevers.de
Telefon: +32 (0) 2736 97 34

Markus Caspers
Senior Referent
Abteilung Politische
Interessenvertretung
E-Mail: markus.caspers@voevers.de
Telefon: +49 30 22 605 49-26

Büro Berlin:
Friedrichstr. 83
10117 Berlin
Telefon: +49 30 22 605 49-15

Büro Brüssel:
9 - 31, Avenue des Nerviens
B-1040 Brüssel, Belgien
Telefon: +32 (0) 2736 97 34
E-Mail: info@voevers.de

Büro Berlin:
Friedrichstr. 83
10117 Berlin
Telefon: +49 30 22 605 49-15