

# WHL

Schriften der Wissenschaftlichen Hochschule Lahr

Nr. 9

## Versicherungsaufsicht in Deutschland – Zur Notwendigkeit der Versicherungs- regulierung in der Marktwirtschaft

Tristan Nguyen und Robert D. Molinari

WHL 

Wissenschaftliche Hochschule Lahr

---

**Versicherungsaufsicht in Deutschland –  
Zur Notwendigkeit der Versicherungs-  
regulierung in der Marktwirtschaft**

---

**Tristan Nguyen und Robert D. Molinari**

---

**Schriften der Wissenschaftlichen Hochschule Lahr**

Herausgeber: Prof. Dr. Thomas Egner  
Prof. Dr. Stephan Kaiser  
Prof. Dr. Tristan Nguyen  
Prof. Dr. Martin Reckenfelderbäumer  
Prof. Dr. Günther Seeber

Nr. 9

Lahr, 14. Januar 2009

ISBN: 978-3-86692-014-9

© Copyright 2009    WHL Wissenschaftliche Hochschule Lahr  
Hohbergweg 15-17  
77933 Lahr  
info@whl-lahr.de  
www.whl-lahr.de

Alle Rechte vorbehalten

# Versicherungsaufsicht in Deutschland – Zur Notwendigkeit der Versicherungsregulierung in der Marktwirtschaft

Prof. Dr. Tristan Nguyen und Robert Danilo Molinari

## Inhaltsverzeichnis

<b>INHALTSVERZEICHNIS</b> .....	<b>1</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>3</b>
<b>1 EINLEITUNG</b> .....	<b>4</b>
1.1 WAS BEDEUTET REGULIERUNG? .....	5
1.2 REGULIERUNG IM BETRIEBSWIRTSCHAFTLICHEN KONTEXT .....	6
1.3 REGULIERUNG ALS ABBILD DER WIRTSCHAFTSPOLITIK.....	7
<b>2 GRÜNDE FÜR REGULIERUNG IN DER MARKTWIRTSCHAFT</b> .....	<b>9</b>
2.1 ALLGEMEINE GRÜNDE FÜR REGULIERUNG AUS ÖKONOMISCHER SICHT.....	9
2.1.1 Gefahr der ruinösen Konkurrenz .....	9
2.1.2 Gefahr natürlicher Monopole .....	10
2.1.3 Externe Effekte im Leistungsprozess .....	10
2.1.4 Produktion öffentlicher Güter .....	11
2.1.5 Asymmetrische Informationsverteilungen .....	11
2.2 REGULIERUNG AUF DEM VERSICHERUNGSMARKT.....	12
2.2.1 Gründe für eine Regulierung auf dem Versicherungsmarkt.....	13
2.2.2 Gründe gegen eine Regulierung im Versicherungsbereich.....	14
<b>3 THEORIEN DER VERSICHERUNGSREGULIERUNG</b> .....	<b>16</b>
3.1 NORMATIVE THEORIEN .....	17
3.1.1 Free Market Theory .....	18
3.1.2 Public Interest Theory.....	19
3.2 POSITIVE THEORIEN .....	21
3.2.1 Interessengruppentheorie.....	21
3.2.2 Economic Theory of Regulation.....	24
3.3 WERTENDER VERGLEICH DER BETRACHTETEN REGULIERUNGSTHEORIEN .....	28
<b>4 DISKUSSION DER NOTWENDIGKEIT VON VERSICHERUNGSREGULIERUNG</b> .....	<b>31</b>
4.1 BEURTEILUNG DER EXISTENZBERECHTIGUNG VON VERSICHERUNGSUNTERNEHMEN ....	32
4.2 MARKTVERSAGEN MIT DER NOTWENDIGKEIT EINES REGULIERENDEN EINGRIFFS .....	34
4.3 EIGENKAPITALREGULIERUNG ALS MAßNAHME ZUR HEILUNG DES MARKTVERSAGENS? .....	36
4.4 BEURTEILUNG DER NOTWENDIGKEIT VON VERSICHERUNGSREGULIERUNG .....	39

<b>5</b>	<b>AKTUELLE LAGE DER DEUTSCHEN VERSICHERUNGSAUFSICHT .....</b>	<b>40</b>
5.1	VORSCHRIFTEN ZUR VERSICHERUNGSAUFSICHT IN DEUTSCHLAND .....	40
5.2	AUFGABEN DER BAFIN.....	41
5.3	AUFSICHTSPRINZIPIEN .....	45
5.3.1	<i>Regelbasierter Ansatz versus prinzipienbasierter Ansatz .....</i>	<i>46</i>
5.3.2	<i>Sonstige Aufsichtsansätze.....</i>	<i>47</i>
5.3.3	<i>Harmonisierung von Aufsichtsregeln.....</i>	<i>49</i>
5.4	AUFSICHTSRECHTLICHER ÜBERPRÜFUNGSPROZESS .....	50
5.4.1	<i>Ablauf des Überprüfungsprozesses .....</i>	<i>51</i>
5.4.2	<i>Eingriffsmöglichkeiten der Aufsichtsbehörden.....</i>	<i>54</i>
5.4.3	<i>Transparenz der Aufsichtstätigkeit.....</i>	<i>56</i>
5.4.4	<i>Kooperation der Aufsichtsbehörden.....</i>	<i>58</i>
5.4.5	<i>Anforderungen an die Mitgliedstaaten.....</i>	<i>60</i>
5.4.6	<i>Aufsichtsprozess in ausgewählten Bereichen .....</i>	<i>61</i>
5.5	ABSCHLIEßENDES FAZIT .....	63
	<b>LITERATURVERZEICHNIS .....</b>	<b>65</b>

## Abstract

Mit dem derzeit laufenden Projekt „Solvency II“ sollen neue europaeinheitliche Solvabilitätsvorschriften für Versicherungsunternehmen entwickelt werden. Nicht zuletzt durch die aktuelle Finanzkrise mit dem Kollaps namhafter Finanzinstitute werden die Rufe nach staatlicher Regulierung immer lauter. Vor diesem Hintergrund untersucht der vorliegende Beitrag die Notwendigkeit staatlicher Regulierung im Versicherungssektor. Mit Hilfe der normativen Theorie wird in dieser WHL-Schrift gezeigt, dass auf dem Versicherungsmarkt ein Marktversagen vorliegen kann, das durch die Regulierung der Solvabilität geheilt werden könnte. Der Ausschluss jeglicher Insolvenz von Versicherungsunternehmen scheint dazu jedoch aus marktwirtschaftlicher Sicht keine adäquate Strategie zu sein. Jedoch könnten die Versicherungsnehmer durch das Vorschreiben einer Kapitalausstattung, die mit einer bestimmten Mindestwahrscheinlichkeit die Insolvenz eines Versicherers verhindert, über die finanzielle Situation des Unternehmens gut informiert werden. Um die externen Kosten der dennoch auftretenden Insolvenzen abzufangen, erscheinen Garantiefonds in Verbindung mit Solvabilitätsanforderungen sinnvoll.

Das bestehende Aufsichtssystem Solvency I basiert hauptsächlich auf quantitativen Anforderungen. Jedoch kann die komplexe reale Risikosituation durch quantitative Normen nicht vollständig erfasst werden. Durch die zusätzliche qualitative Aufsicht, die besondere Faktoren und die individuelle Situation des Unternehmens berücksichtigt, wird dieses Problem reduziert. Darüber hinaus soll bei der Ausgestaltung von Solvency II der traditionelle regelbasierte Aufsichtsansatz in den Hintergrund gedrängt und ein prinzipienbasierter Ansatz angestrebt werden.

In Bezug auf die Aufsichtsregeln soll durch Solvency II eine Vereinheitlichung zwischen den Mitgliedstaaten der EU angestrebt werden. Gleichzeitig soll die Harmonisierung mit anderen Branchen des Finanzsektors, in erster Linie mit der Kreditwirtschaft, vorangetrieben werden. Um mögliche Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, sollte eine einheitliche Interpretation der stark qualitativ geprägten Regelungen durch Solvency II gewährleistet werden. Dieses Ziel kann aber nur durch ständige Kommunikation und verstärkte Kooperation unter den Aufsichtsbehörden sowie zwischen Aufsicht und Versicherungsunternehmen erreicht werden.

## 1 Einleitung

In unserem marktwirtschaftlichen System sind Unternehmungen dazu bereit, gewisse Risiken einzugehen, um die Chance auf einen entsprechenden Gewinn zu erhalten. Insbesondere für Versicherungsunternehmen spielen Risiken eine besonders große Rolle. Neben den Risiken, die jedes Unternehmen eingehen muss, übernehmen sie Risiken ihrer Kunden,<sup>1</sup> da gerade dies eine Hauptaufgabe ihrer unternehmerischen Tätigkeit ist. Durch die Übernahme einer großen Anzahl von Risiken sind Versicherer also selbst einem beachtlichen Risiko ausgesetzt. Treten z. B. zufälligerweise besonders viele oder besonders hohe Schäden ein, so reichen die liquiden Mittel des Versicherers möglicherweise nicht aus, um alle Ansprüche zu erfüllen.

Risiken entstehen aber zusätzlich auch durch die Anlage von Mitteln am Kapitalmarkt. Beispielsweise sahen sich durch die Niedrigzinsphase in den 1990er Jahren viele Versicherer gezwungen, ihre Engagements am Aktienmarkt auszuweiten, um dennoch eine hohe Rendite auf das eingesetzte Kapital erzielen zu können. Durch den Einbruch am Aktienmarkt zu Beginn des 21. Jahrhunderts gerieten allerdings viele Versicherungsunternehmen in erhebliche finanzielle Schwierigkeiten.<sup>2</sup> Die Risiken, denen Versicherer ausgesetzt sind, finden auch in der derzeitigen Krise des weltweit zweitgrößten Versicherers American International Group (AIG) ihren Ausdruck. Während der seit 2007 andauernden Finanzkrise erlitt AIG hohe Verluste, da der Versicherer einen Teil seiner Prämien in ausfallgefährdete Immobilienkredite investiert hatte. Zusätzlich hatte AIG Kreditrisiken versichert.<sup>3</sup> Somit wird das Unternehmen von der Finanzkrise gleich doppelt getroffen. Als Folge davon müssen sich die Versicherungsnehmer der AIG nun um ihren Versicherungsschutz sorgen.<sup>4</sup>

Um das Risiko, insolvent zu werden, für Versicherungsunternehmen zu minimieren, werden diese Unternehmen durch besondere Vorschriften reguliert. Dazu gehört insbesondere auch die Regulierung ihrer Eigenkapitalausstattung. Allerdings sind dem Risiko, insolvent zu werden, auch andere Unternehmen ausgesetzt. Für die meisten dieser Unternehmen bestehen allerdings keine spezifischen Vorschriften zur Eigenmittelausstattung. Die aus der Regulierung der Eigenkapitalstruktur von

---

<sup>1</sup> Vgl. *Nguyen, T.* (2008), S. 1.

<sup>2</sup> Vgl. *Zwiesler, H.-J.* (2004), S. 6.

<sup>3</sup> Vgl. *Wiebe, F.* (2008), S. 1.

<sup>4</sup> Vgl. *Lansch, R.* (2008), S. 29.

Versicherungsunternehmen resultierende erhebliche Einschränkung der unternehmerischen Entscheidungsfreiheit<sup>5</sup> sollte also angemessen begründet werden können.

### 1.1 Was bedeutet Regulierung?

Der Begriff Regulierung ist sehr weit gefasst und beinhaltet sämtliche Beschränkungen der Handlungs- und Verfügungsmöglichkeiten von Menschen.<sup>6</sup> In die Regulierung einbezogen sind die Regulierungssubjekte, die Regeln erlassen, durchsetzen und überwachen, und die Regulierungsobjekte, die von den erlassenen Regeln betroffen sind.<sup>7</sup> Dabei müssen die Regulierungssubjekte nicht zwingenderweise aus staatseigenen Instanzen bestehen. Bestimmte Verantwortlichkeiten können auch an Branchen- oder Berufsorganisationen übertragen werden.<sup>8</sup> Auch Staatenbündnisse und supranationale Organisationen können als Regulierungssubjekt auftreten.

Bei den erlassenen Regeln unterscheidet man zwischen solchen, von denen die Allgemeinheit betroffen ist (sog. konstitutive Regulierungen), und speziellen Regulierungen, die nur für bestimmte Teile der Allgemeinheit, wie z. B. einzelne Sektoren, relevant sind.<sup>9</sup> Zu den konstitutiven Regulierungen gehören u. a. die allgemeinen Bestimmungen, die für das Zusammenleben der einzelnen Individuen notwendig sind, oder auch solche, die Wirtschaftsprozesse, d. h. wirtschaftliche Aktivitäten, regeln. Zu letzteren zählen in unserem weitgehend marktwirtschaftlich geprägten System<sup>10</sup> die Ordnungspolitik, die Wettbewerbspolitik, die Verteilungspolitik, die Stabilisierungspolitik, die Wachstums- und Strukturpolitik sowie die Außenhandelspolitik.<sup>11</sup> Als Instrumentarium der Regulierung fungieren hier Gesetze, wie z. B. das Grundgesetz, das BGB, das HGB und andere Wirtschaftsgesetze. Diese können unmittelbar das Regulierungsobjekt selbst regulieren oder mittelbar den Aufgabebereich von regulierenden Instanzen festlegen.<sup>12</sup> Außerdem können die Regulierungsobjekte durch privatautonome Vereinbarungen ihre Handlungsfreiheit selbst beschränken. In diesem Fall spricht man von Selbstregulierung.

---

<sup>5</sup> Vgl. *Osetrova, A.* (2007), S. 1.

<sup>6</sup> Vgl. *Deregulierungskommission (Hrsg.)* (1991), S. 1.

<sup>7</sup> Vgl. auch *Fülbier, R. U.* (1999), S. 468.

<sup>8</sup> Vgl. *Osetrova, A.* (2007), S. 12.

<sup>9</sup> In Teilen der Literatur werden unter Regulierung nur die Aspekte gefasst, die hier als spezielle Regulierungen definiert sind. Vgl. z. B. *Welfens, P. J. J.* (1995), S. 109.

<sup>10</sup> Das Leitbild in der Bundesrepublik Deutschland bildet die sog. soziale Marktwirtschaft, bei der das grundsätzlich marktwirtschaftlich geprägte System durch die Nebenbedingung einer gewissen sozialen Verantwortung des Staates ergänzt ist.

<sup>11</sup> Vgl. *Ahrms, H.-J./Feser, H.-D.* (1997), S. IX-X.

<sup>12</sup> Vgl. *Fülbier, R. U.* (1999), S. 468.

Spezielle Regulierungen können die Freiheiten für Individuen, die einer bestimmten Gruppe (z. B. Branche) angehören, weiter einschränken oder aber auch Freiheiten, die in der Allgemeinheit durch konstitutive Regulierungen eingeschränkt sind, für bestimmte Gruppen schaffen. Eine eindeutige Abgrenzung zwischen konstitutiven und speziellen Regulierungen ist jedoch nicht in allen Fällen möglich. Z. B. kann man in der Besteuerung von Mineralölprodukten einerseits eine konstitutive Regulierung sehen, mit der der Staat versucht seine Einnahmen zu erhöhen. Andererseits wäre auch eine Einordnung als spezielle Regulierung für Maßnahmen des Umweltschutzes denkbar.

## **1.2 Regulierung im betriebswirtschaftlichen Kontext**

Im betriebswirtschaftlichen Kontext wird unter Regulierung der Eingriff des Staates in wirtschaftliche Abläufe verstanden. Hierbei muss die Politik zunächst gewisse Ziele festlegen, die mit der Regulierung erreicht werden sollen. Abhängig von diesen wird eine bestimmte Regulierungsform gewählt. Dabei kann es sich um die Regulierung des Markteintritts bzw. -austritts, des Preises, der Produktqualität, des Verhaltens sowie der Geschäftsbedingungen und Gewinne handeln.<sup>13</sup> Für den Versicherungsbereich sind in der EU v. a. die Marktzutritts- und die Verhaltensregulierung (etwa bei der Eigenkapitalausstattung) von Bedeutung.<sup>14</sup>

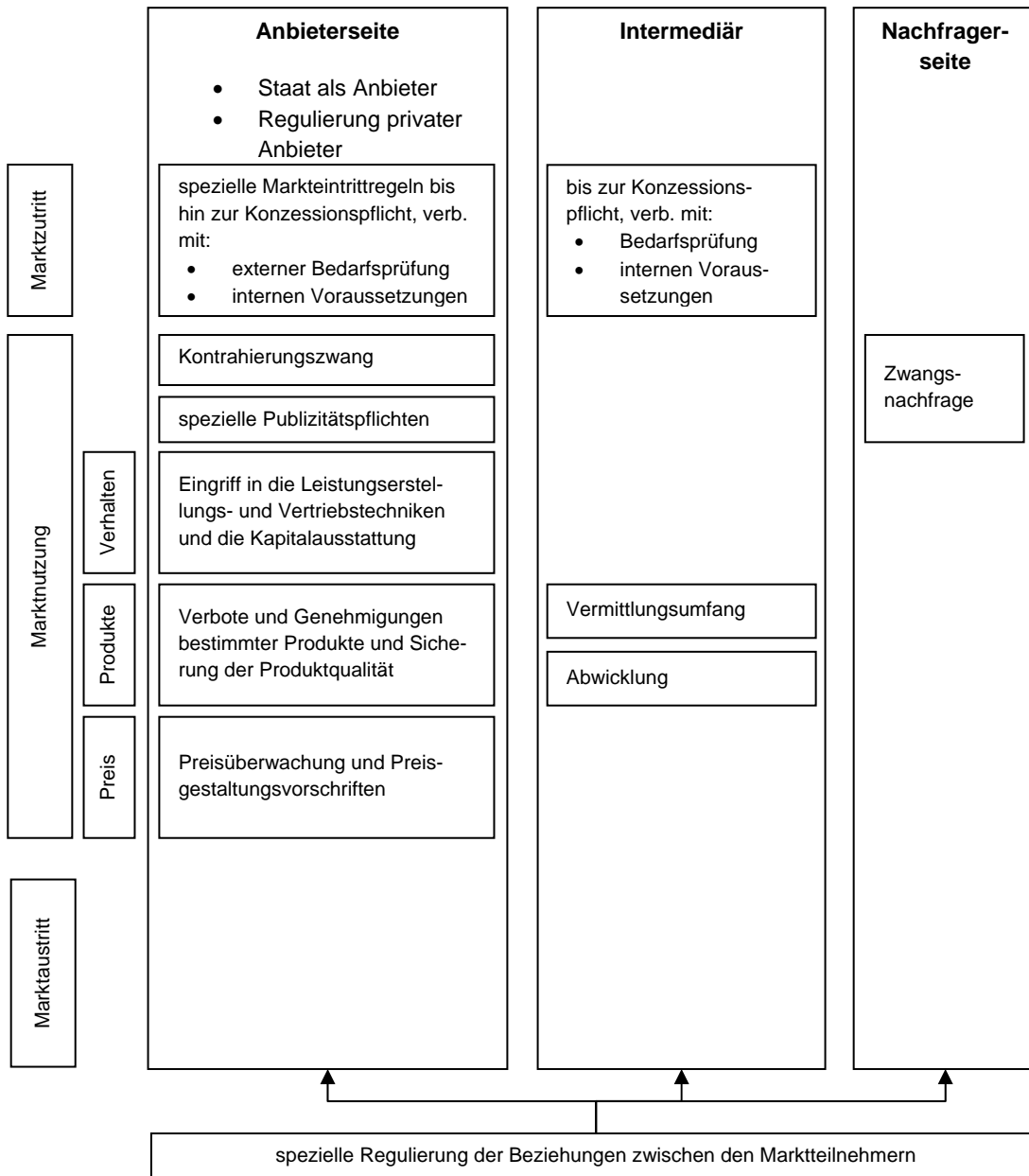
Abbildung 1 zeigt, welche Mittel der Regulierung differenziert nach den verschiedenen Regulierungsformen zur Verfügung stehen. Dabei erfolgt eine weitere Gliederung nach den Regulierungsobjekten Anbieter, Intermediäre<sup>15</sup> und Nachfrager. Zu beachten ist, dass neben der unmittelbaren Regulierung der Objekte auch die Beziehungen und insbesondere die Rechtsbeziehungen zwischen diesen Gegenstand der Regulierung sein können.

---

<sup>13</sup> Vgl. *Gäfgen, G./Endres, A.* (1989), S. 13.

<sup>14</sup> Vgl. *Hartung, T.* (2007), S. 12.

<sup>15</sup> Bei Intermediären handelt es sich um Wirtschaftssubjekte, die als Zwischenglied zwischen Anbieter und Nachfrager fungieren. Ein Beispiel sind Versicherungsvertreter, die Versicherungsverträge zwischen Versicherungsunternehmen und Versicherungsnehmer vermitteln.



**Abbildung 1: Regulierungsmaßnahmen systematisiert nach Regulierungsformen und Regulierungsobjekten**

### 1.3 Regulierung als Abbild der Wirtschaftspolitik

Allgemein lässt sich feststellen, dass die Intensität, mit der der Staat in gewisse Bereiche der Wirtschaft eingreift, vom Leitbild der Wirtschaftspolitik abhängt. So war beispielsweise der Merkantilismus<sup>16</sup> durch umfangreiche Eingriffe des absolutistischen Staatsapparates gekennzeichnet, da die damaligen Staaten einen möglichst großen Leistungsbilanzüberschuss erzielen wollten. Konkret wurden Exporte aktiv gefördert und Importe durch Zölle erschwert. In der darauffolgenden Zeit der Phy-

<sup>16</sup> Als Merkantilismus wird die wirtschaftliche Lehrmeinung in der Zeit des 16. bis 18. Jahrhunderts bezeichnet.

siokratie<sup>17</sup> nahm die starke Regelungsdichte dann wieder ab. Diese Tendenz setzte sich auch in der anschließenden Ära des klassischen Liberalismus fort. In dieser von den Theorien Adam Smiths geprägten Epoche sollten sich die Eingriffe des Staates auf die Bereitstellung der Voraussetzungen funktionsfähiger Märkte, eines Rechtssystems sowie äußerer und innerer Sicherheit beschränken. Darauf aufbauend folgte die Zeit der neoklassischen Theorien, die um 1970 eine Renaissance erlebten. Die Lehre der Chicagoer Schule<sup>18</sup> geht noch weiter und fordert einen sog. Minimalstaat, der auf Eingriffe fast vollständig verzichtet. Dagegen nimmt der Staat in der Theorie des Marxismus eine zentrale Rolle als Planer von Konsum und Produktion ein. Auch Keynes fordert eine zentrale Rolle des Staates bei der Lenkung der Wirtschaft, wobei im Keynesianismus allerdings von einem grundsätzlich marktwirtschaftlichen Leitbild ausgegangen wird und nur die Auswirkungen von Wirtschaftsbooms und Rezessionen über fiskalpolitische Maßnahmen abgemildert werden sollen.

Der Staat hatte also in bestimmten Bereichen schon immer einen gewissen Einfluss, der sich im Zeitablauf änderte. Vor allem während der Zeit des Nationalsozialismus wurden in Deutschland viele spezielle Regulierungen geschaffen. Gründe hierfür waren häufig monopolistischer Machtmissbrauch, ruinöser Wettbewerb sowie regional- und sozialpolitische Aspekte.<sup>19</sup> Erst in der Zeit ab 1960 kam es zu einem Umdenken. Der Anstoß hierfür ging v. a. von den USA aus. Dort kam es zu ganz offensichtlichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten durch die zahlreichen Regulierungen. Beispielsweise war dadurch die Anpassungsfähigkeit vieler Unternehmen an veränderte Strukturen stark eingeschränkt. In Großbritannien waren die meisten staatlichen Unternehmen in hohem Maße verlustträchtig und belasteten damit die öffentlichen Haushalte. In vielen Ländern veränderten sich daher die Leitbilder der Wirtschaftspolitik hin zu stärkerer marktwirtschaftlicher Orientierung. In der Folge kam es zur Privatisierung vieler staatlicher Unternehmen, zu Deregulierungen d. h. zum Abbau als unnötig erachteter Regulierungen und zur Änderung von Regelungen (Umregulierung) meist dahingehend, dass eine ursprüngliche Regelung durch eine weniger stark eingreifende Maßnahme ersetzt wurde.

---

<sup>17</sup> Als Physiokratie bezeichnet man die im 18. Jahrhundert in Frankreich entstandene Wirtschaftstheorie, welche den Landwirtschaftssektor als den einzigen Wirtschaftssektor, der eine Wertschöpfung erzielt, anerkennt.

<sup>18</sup> Die Lehre der Chicagoer Schule ist ein Mitte des 20. Jahrhunderts an der Universität Chicago entstandenes ökonomisches Leitbild.

<sup>19</sup> Vgl. *Osetrova, A.* (2007), S. 14.

## 2 Gründe für Regulierung in der Marktwirtschaft

Um eine Vorstellung darüber zu bekommen, was mit einer Regulierung bezweckt werden soll, ist es notwendig, sich klar zu machen, weshalb Regulierung überhaupt erforderlich ist bzw. wie ein regulierender Eingriff des Staates begründet werden kann. Deshalb soll in diesem Abschnitt zunächst erläutert werden, wie die Regulierung von Wirtschaftsbereichen allgemein aus ökonomischer Sicht begründet werden kann. Anschließend sollen Argumente für und gegen die Regulierung speziell des Versicherungsmarktes angeführt werden.

### 2.1 Allgemeine Gründe für Regulierung aus ökonomischer Sicht

In unserem Wirtschaftssystem wird der Staat immer dann, wenn das Ergebnis, das der Markt liefert, nicht zufriedenstellend ist, regulierend in das Wirtschaftsgeschehen eingreifen.<sup>20</sup> Dieser Eingriff sollte dann so erfolgen, dass sich das Ergebnis dem wohlfahrtsökonomischen Optimum annähert. Bei einem solchen *Marktversagen* unterscheidet man generell die folgenden fünf Ursachen<sup>21</sup>:

1. Gefahr der ruinösen Konkurrenz
2. Gefahr natürlicher Monopole
3. externe Effekte im Leistungsprozess
4. Produktion öffentlicher Güter
5. asymmetrische Informationsverteilungen

Diese Ursachen für Marktversagen und damit mögliche Gründe für Regulierung sollen im Folgenden einzeln erläutert werden.

#### 2.1.1 Gefahr der ruinösen Konkurrenz

Das Ausscheiden schwacher Wirtschaftssubjekte aus dem Wettbewerb ist ein Merkmal der Marktwirtschaft. An sich stellt dieses also noch kein Marktversagen dar, weshalb man bis zu diesem Punkt auch noch nicht von ruinöser Konkurrenz spricht. Diesen Begriff verwendet man erst dann, wenn das Kapital und die Arbeit der ausgeschiedenen Wettbewerber im Markt verbleiben, weil keine anderweitige Verwendung dafür besteht. Das kann z. B. daran liegen, dass die Fähigkeiten von Arbeitern hoch spezialisiert sind oder Kapitalgüter nur in einem bestimmten Be-

---

<sup>20</sup> In einem solchen Fall spricht man von Marktversagen.

<sup>21</sup> Vgl. *Ahrns, H.-J./Feser, H.-D.* (1997), S. 13 sowie *Basedow, J.* (2003), S. 8.

reich verwendet werden können.<sup>22</sup> In dieser Situation versuchen die Anbieter solcher Arbeit und solchen Kapitals durch niedrigste Preise, Wettbewerber zu verdrängen.

Mit anderen Worten ausgedrückt, reagieren die Anbieter in diesem Fall also nicht auf die Signale des Marktes. Um das Marktversagen zu beseitigen, kann deshalb ein regulierender Eingriff nötig sein. In der Praxis ist ein solches Marktversagen aufgrund ruinöser Konkurrenz allerdings selten.<sup>23</sup>

### **2.1.2 Gefahr natürlicher Monopole**

Gemeinhin bezeichnet man als natürliches Monopol eine Konstellation, in der ein einziger Anbieter eine Leistung günstiger produzieren kann als dies durch zwei oder mehr Anbieter geschehen könnte.<sup>24</sup> In unserer Volkswirtschaft finden sich natürlich Monopole besonders häufig in Bereichen, in denen hohe Skalenerträge möglich sind. Die typischsten Beispiele sind die Wirtschaftszweige, die zur Distribution ihrer Leistung auf ein Netzwerk (z. B. von Leitungen, Schienen etc.) angewiesen sind, also Anbieter von Eisenbahndienstleistungen, Strom oder Gas.

Besteht ein solches Monopol, so ist die Gefahr groß, dass der Monopolist den sog. Cournot-Punkt<sup>25</sup> (im Sinne einer Preis-Mengen-Kombination) wählt. In diesem Fall liegt jedoch im Allgemeinen nicht ein gesamtgesellschaftliches (d. h. wohlfahrtsmaximierendes) Optimum vor. Um dies zu verhindern und damit die gesellschaftliche Wohlfahrt zu maximieren oder zumindest zu erhöhen, kann der Staat eingreifen, indem er z. B. das Monopol selbst ausübt.

### **2.1.3 Externe Effekte im Leistungsprozess**

Externe Effekte entstehen dann, wenn ein Unternehmen nicht sämtliche Leistungen entgolten bekommt (positive externe Effekte) bzw. wenn ein Unternehmen nicht sämtliche verursachten Kosten selbst tragen muss (negative externe Effekte). Beispielsweise verursacht ein Unternehmen, das mit seinen Abgasen die Luft der Umgebung verschmutzt und für diese Verschmutzung nicht aufkommen muss, einen negativen externen Effekt.

---

<sup>22</sup> Wie z. B. bei Schiffen für Binnengewässer. Vgl. *Basedow, J.* (2003), S. 10.

<sup>23</sup> Vgl. *Basedow, J.* (2003), S. 11.

<sup>24</sup> Man spricht dann auch von subadditiven Kosten, d. h. dass die Kosten zur Produktion einer bestimmten Menge einer Leistung durch einen Anbieter geringer sind als bei der Produktion insgesamt derselben Menge durch mehr als einen Anbieter.

<sup>25</sup> Der Cournot-Punkt gibt die gewinnmaximale Menge und den gewinnmaximalen Preis eines Monopolisten an. Er ist dadurch gekennzeichnet, dass in ihm der Grenzerlös gleich den Grenzkosten ist.

In einem solchen Fall wird der regulierende Eingriff des Staates gefordert, damit die Kosten durch diejenigen Unternehmen getragen werden, die sie verursachen, und den Nutzen diejenigen Unternehmen entgolten bekommen, die ihn stiften. Konkret stehen dafür zahlreiche Möglichkeiten zur Verfügung. Dazu zählen z. B. Zertifikate, Steuern, Verbote und Gebote sowie Subventionen.<sup>26</sup> Liberalen Ansichten zufolge wäre aber auch eine Lösung ohne staatlichen Eingriff denkbar, wenn externe Effekte durch Verhandlungen direkt zwischen den Verursachern und Betroffenen geregelt werden würden.

#### **2.1.4 Produktion öffentlicher Güter**

Als öffentliche Güter bezeichnet man Güter, auf die zum einen das marktwirtschaftliche Ausschlussprinzip nicht angewendet werden kann, d. h. dass man niemanden von ihrer Nutzung ausschließen kann. Zum anderen konkurrieren die Wirtschaftssubjekte nicht um den Konsum der öffentlichen Güter. Ein öffentliches Gut wäre zum Beispiel die unverschlüsselte Ausstrahlung eines Rundfunkprogramms, da jeder, der ein entsprechendes Empfangsgerät besitzt, dieses nutzen kann und die Sendungen von beliebig vielen Leuten empfangen werden können.<sup>27</sup>

Daraus kann geschlossen werden, dass der marktwirtschaftliche Mechanismus öffentliche Güter nicht bereit stellen kann, denn durch die fehlende Ausschließbarkeit würden alle individuell rational handelnden Wirtschaftssubjekte keinen Kostenbeitrag für das öffentliche Gut leisten, da sie das Gut auch ohne einen solchen Beitrag uneingeschränkt nutzen könnten. Weil der marktwirtschaftliche Allokationsmechanismus also bei der Bereitstellung öffentlicher Güter versagt, spricht man auch vom sog. allokativen Marktversagen.

Trotzdem ist die Produktion öffentlicher Güter, welche die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt erhöhen, natürlich wünschenswert. Insofern rechtfertigt sich bei dieser Art von Marktversagen ein staatlicher Eingriff zur Produktion bzw. Bereitstellung öffentlicher Güter.

#### **2.1.5 Asymmetrische Informationsverteilungen**

Zwischen Unternehmen und Kunden, Unternehmen und Kapitalgebern, Groß- und Einzelhändlern und zahlreichen anderen Wirtschaftssubjekten herrschen häufig er-

---

<sup>26</sup> Vgl. *Ahrms, H.-J./Feser, H.-D.* (1997), S. 16.

<sup>27</sup> Dadurch, dass ein bestimmtes Individuum die Sendung nutzt, wird die Nutzung für andere Individuen nicht eingeschränkt.

hebliche Informationsasymmetrien, weil bestimmte Informationen einer Partei nicht zugänglich sind oder durch die Informationsbeschaffung hohe Kosten entstehen würden. Während Unternehmen versuchen einen Informationsvorsprung ihrer Kunden beispielsweise durch Marktforschung zu reduzieren, fällt es Verbrauchern oft schwer sich Informationen über Anbieter zu verschaffen. Deshalb werden asymmetrische Informationsverteilungen besonders häufig zur Begründung für die Regulierung von Verbrauchermärkten herangezogen.<sup>28</sup> Allerdings gibt es gerade auch im Versicherungsbereich umgekehrte Fälle. Beispielsweise kann ein Versicherungsnehmer sein Risiko im Allgemeinen besser einschätzen als der Versicherer.

Ist eine Partei also schlechter informiert als die andere, führt der Prozess der Adversen Selektion dazu, dass letztlich auf dem jeweiligen Markt nur noch schlechte Qualität getauscht wird und der Markt für gute Qualität zusammenbricht. Zur Beseitigung dieser Art von Marktversagen kann der Staat vielfältige Maßnahmen ergreifen, wie z. B. die Einführung von Informationspflichten, Informationsbereitstellung, Verpflichtung zu Garantien, Regelung des Haftungsrechts etc.<sup>29</sup>

## 2.2 Regulierung auf dem Versicherungsmarkt

Nachdem die Gründe für staatliche Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen allgemein erläutert wurden, sollen nun noch offensichtliche Begründungen für das Eingreifen des Staates speziell im Versicherungsbereich geliefert werden, bevor im nächsten Abschnitt auf die Theorien der Regulierung im Allgemeinen und speziell für Versicherungsunternehmen eingegangen wird.<sup>30</sup> Vor der Erläuterung der Regulierungstheorien sollen aber auch noch Argumente genannt werden, die gegen eine Regulierung sprechen. Dabei wird der Fokus auf die Regulierung der Kapitalstruktur gelegt.

In der jüngsten Vergangenheit ist nämlich eine „zunehmende Dynamik der Gesetzgebung im Bereich der Versicherungsaufsicht“<sup>31</sup> zu verzeichnen. Da die Gesetze die Freiheit der Wirtschaftssubjekte (in diesem Fall v. a. der Versicherungsunternehmen) einschränken, sollten diese zunehmenden Eingriffe plausibel begründet werden können.

---

<sup>28</sup> Vgl. *Basedow, J.* (2003), S. 11.

<sup>29</sup> Vgl. hierzu *Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J.* (2007), S. 317-324.

<sup>30</sup> Hierbei ist zu beachten, dass auch diese Theorien Begründungen für das Eingreifen des Staates liefern.

<sup>31</sup> Vgl. *Wehling, A./Treber, G.* (2008), S. 178.

### 2.2.1 Gründe für eine Regulierung auf dem Versicherungsmarkt

Mit der Regulierung der Kapitalstruktur soll ein Sicherheitsniveau geschaffen werden, das eine hohe Erfüllbarkeit der Versicherungsversprechen garantiert.<sup>32</sup> Dies ist nur möglich, wenn das entsprechende Versicherungsunternehmen nicht insolvent wird. Nach der Deregulierung Mitte der 1990er Jahre wurde aber beispielsweise ein Anstieg von Insolvenzen verzeichnet.

Die Unsicherheit bzgl. der Zahlungsfähigkeit liegt zum einen am ausgeprägten Risikobezug eines jeden Versicherungsunternehmens und zum anderen am Zukunftsbezug der zwischen Versicherungsunternehmen und Versicherungsnehmer abgeschlossenen Vereinbarungen. Langfristigkeit und asymmetrische Informationen (mit möglichem Moral Hazard und Adverser Selektion)<sup>33</sup> stellen zusätzliche spezifische Risiken für Versicherungsunternehmen dar und verstärken damit die Unsicherheit. Sie kann jedoch durch eine wirksame Regulierung erheblich verringert werden.

Zudem kann die Regulierung zur Vermeidung des Free-Rider-Effektes führen, welcher dadurch gekennzeichnet ist, dass einzelne Versicherungsnehmer auf Überwachung des Versicherers verzichten mit der Hoffnung, von der Überwachung der übrigen Versicherungskunden zu profitieren. Dies ist mit individuell rationalem Verhalten der einzelnen Versicherungsnehmer zu erklären und wäre so weiter nicht problematisch. Allerdings fallen hier individuelle und kollektive Rationalität auseinander (Rationalitätenfalle), sodass es zu gar keiner Überwachung mehr käme, falls sich jeder Versicherungsnehmer auf diese Weise verhielte.<sup>34</sup>

Eine weitere Begründung der Regulierung auf dem Versicherungsmarkt ergibt sich aus der Tatsache, dass sich ein Vertrauensverlust in die Leistungsfähigkeit und finanzielle Stabilität der Versicherungswirtschaft selbst verstärken könnte.<sup>35</sup> Dies würde letztlich das gesamte Versicherungssystem und auch weitere Wirtschaftsbereiche destabilisieren, da die Versicherungsbranche am deutschen Kapitalmarkt der größte institutionelle Anleger ist. Auch bei dieser Gefahr kann ein angemessener regulierender Eingriff positiv wirken. Ein weiterer Grund für eine Regulierung ist in

---

<sup>32</sup> Vgl. *Schmeiser, H.* (1997) S. 12.

<sup>33</sup> Vgl. hierzu auch Abschnitt 2.1.5.

<sup>34</sup> Vgl. *Hartmann-Wendels, T./Pfungsten, A./Weber, M.* (2006), S. 221.

<sup>35</sup> Vgl. *Hartung, T.* (2007), S. 4.

der enormen Ersparnis von Informations- und Überwachungskosten, insbesondere für die Besitzer von kleinen Policen, zu sehen.<sup>36</sup>

Außerdem kann dem von Gegnern einer Regulierung häufig vorgebrachten Argument, man könne sich als Versicherungsnehmer vorher über die Insolvenzwahrscheinlichkeit des Versicherers informieren, entgegen gehalten werden, dass viele Versicherungsleistungen nicht für den Versicherungsnehmer selbst, sondern für einen Dritten (z. B. im Falle von Haftpflichtversicherungen) abgeschlossen werden.<sup>37</sup>

### 2.2.2 Gründe gegen eine Regulierung im Versicherungsbereich

Wie zuvor bereits angedeutet wurde, sprechen gewisse Umstände jedoch auch gegen die spezielle Regulierung des Versicherungsbereichs. Z. B. entstehen durch die Regulierung erhebliche Kosten<sup>38</sup>, nicht nur für die Organisation und den Betrieb der Aufsichtsbehörden beim Staat, sondern auch durch die Restriktionen und durch die Pflicht zur Vorhaltung finanzieller Reserven bei den Versicherungsunternehmen (Opportunitätskosten). So kann es schließlich soweit kommen, dass die Versicherer letztlich durch erhebliche Kosten, entgangene Gewinne und nicht höchstmöglicher Effizienz beim Betrieb ihre Leistungen zu höheren Preisen anbieten müssen, als dies ohne das Vorhandensein einer Regulierung der Fall wäre. In diesem Fall oder wenn allgemein die Nachteile einer Regulierung deren Vorteile überwiegen, spricht man von Überregulierung.

Neben dem Problem der Überregulierung drängt sich außerdem die Frage auf, ob eine Regulierung überhaupt benötigt wird, wenn die Unternehmen ohnehin von einer Geschäftsleitung geführt werden, deren primäres Ziel die Steigerung des Unternehmenswertes ist. Denn dann wird diese Geschäftsleitung in gewissem Sinne automatisch auch an der Verhinderung der Insolvenz interessiert sein. Somit bedarf es hierfür keiner zusätzlichen gesetzlichen Vorgaben.

Eine häufige Begründung für staatliche Eingriffe ist die Unvollkommenheit der Märkte bzw. Marktversagen. Zu beobachten ist aber auch, dass die Regulierungssubjekte (also insbesondere der Staat) ebenso wenig vollkommen sind. Sie sind weder vollständig über die Regulierungsobjekte informiert noch verfügen sie über ein unbegrenztes Aufsichtsinstrumentarium. Außerdem kann ihnen individuelle Nut-

---

<sup>36</sup> Vgl. *Merton, R. C.* (1977), S. 3 f.

<sup>37</sup> Vgl. hierzu auch *Cummins, J. D.* (1989), S. 284.

<sup>38</sup> Vgl. auch *Klein, R. W.* (1995), S. 363.

zenmaximierung<sup>39</sup> unterstellt werden, was nicht notwendigerweise zu einer Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt führt.<sup>40</sup> Dieses sog. Staatsversagen spricht ebenfalls gegen Regulierungen im Allgemeinen und somit auch im speziellen Fall von Versicherungen.

Insgesamt jedoch überwiegen die Argumente für eine Regulierung des Versicherungsbereiches, insbesondere wegen der hohen Bedeutung der Schutzfunktion für Versicherungsnehmer, sodass die Regulierung an dieser Stelle grundsätzlich zu bejahen ist. Auch die Tatsache, dass Versicherungen am Kapitalmarkt der größte deutsche institutionelle Anleger sind, hat eine so hohe Bedeutung, dass weitreichende Regulierungseingriffe gerechtfertigt scheinen.

---

<sup>39</sup> Individuelle Nutzenmaximierung kann bei Politikern z. B. durch Wählerstimmenmaximierung geschehen. Bürokraten können ihren Nutzen durch ein größeres Budget in Verbindung mit weniger Arbeit und einem höheren persönlichen Einkommen steigern. Vgl. auch Abschnitt 3.2 sowie *Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J. (2007)*, S. 397 und S. 407.

<sup>40</sup> Vgl. *Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J. (2007)*, S. 397 und S. 406-408.

### 3 Theorien der Versicherungsregulierung

Nachdem festgestellt wurde, dass es zahlreiche Gründe für die Versicherungsregulierung gibt, stellt sich die Frage, wie sich ihr Zustandekommen theoretisch herleiten lässt. Zum einen kann geklärt werden, unter welchen Umständen reguliert werden sollte. Diese Frage wird durch die *normative* Theorie der Regulierung beantwortet. Um andererseits das tatsächlich beobachtbare Eingreifen der Regulierungssubjekte zu erklären, wird die *positive* Theorie der Regulierung herangezogen. Bei der positiven Theorie der Regulierung dürfen die normativen Motive der Regulierer nicht außer Acht gelassen werden. Andererseits muss man sich auch bei einer durch die normative Theorie begründeten Regulierung fragen, ob diese politisch durch- und umgesetzt werden kann. Somit ergänzen sich normative und positive Theorie der Regulierung.<sup>41</sup>

Eine weitere Dimension der Differenzierung von Regulierungstheorien bildet die Unterscheidung in wirtschaftswissenschaftliche und nicht-wirtschaftswissenschaftliche Theorien. Unter die nicht-wirtschaftswissenschaftlichen Theorien fallen insbesondere die politischen und juristischen Theorien. Da die Ziele der politischen Theorien z. T. im Widerspruch zueinander aber v. a. auch zum Prinzip der Wettbewerbsordnung stehen, bieten sie keine starke Grundlage zur Begründung der Versicherungsregulierung aus ökonomischer Sicht.<sup>42</sup> Juristische Theorien führen häufig übergeordnete gesellschaftliche Grundwerte als Rechtfertigung für Regulierung an. Eine solche Vorgehensweise bei der Analyse der Regulierungsnotwendigkeit eines Marktes ist jedoch problematisch, da sie sehr subjektiv ist.<sup>43</sup> Weiter sind für eine ökonomische Betrachtung die ebenfalls unter die juristischen Theorien zu fassende Gefahrentheorie, die Schutztheorie, die soziale Theorie sowie die Strukturtheorie nicht maßgebend.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Vgl. Fülbier, R. U. (1999), S. 469.

<sup>42</sup> Vgl. Osetrova, A. (2007), S. 39.

<sup>43</sup> Zentral sind bei den übergeordneten gesellschaftlichen Grundwerten Fairness- und Gerechtigkeitsargumente. Die Ökonomie kann keine Ansätze für die Feststellung von Fairness und Gerechtigkeit liefern. Sie kann aber zeigen, wie das durch Regulierung fair und gerecht zu verteilenden Einkommen maximiert werden kann. Vgl. Fülbier, R. U. (1999), S. 469.

<sup>44</sup> Diese Theorien stammen aus der Polizeiwissenschaft. Die Gefahrentheorie erfasst die Aufsichtsbehörde als reine Polizeibehörde. Die Schutztheorie postuliert als oberstes Ziel der Versicherungsaufsicht den Schutz der Versicherungsnehmer. Sie kann auch als soziale Theorie angesehen werden, wenn die Versicherung als Absicherung der sozialen Existenz des Individuums angesehen wird. Die Strukturtheorie geht davon aus, dass eine rein marktwirtschaftlich verfasste Versicherungswirtschaft strukturelle Schwächen aufweist, die zu einem nicht optimalen

Tabelle 1 ordnet die genannten Theorien hinsichtlich der beiden Dimensionen ein. Dabei sollte beachtet werden, dass eine eindeutige Einordnung nicht bei jeder Theorie abschließend möglich ist. Nachfolgend werden für die wirtschaftswissenschaftlichen Ausprägungen sowohl die normativen als auch die positiven Theorien sowie auch die nicht-wirtschaftswissenschaftliche Interessengruppentheorie erläutert.<sup>45</sup> Im Anschluss daran werden diese Theorien hinsichtlich ihrer möglichen Verwendungszwecke und ihrer Güte verglichen.

	<b>normative Theorien</b>	<b>positive Theorien</b>
<b>wirtschaftswissenschaftliche Theorien</b>	Free Market Theory Public Interest Theory	Economic Theory of Regulation
<b>nicht-wirtschaftswissenschaftliche (politische und juristische) Theorien</b>	Übergeordnete gesellschaftliche Grundwerte, Gefahrtheorie, Schutztheorie, soziale Theorie, Strukturtheorie	Interessengruppentheorie

**Tabelle 1: Systematisierung der Regulierungstheorien**

### 3.1 Normative Theorien

Die normative Theorie der Regulierung analysiert zunächst die Situation auf einem gegebenen Markt anhand eines Beurteilungskriteriums, bei dem Zielvorstellung und Theoriepräferenz des Beurteilenden berücksichtigt werden. Ergibt sich daraus, dass eine Regulierung sinnvoll ist, weil ein Marktversagen vorliegt, das durch externe Eingriffe korrigiert werden kann, so vermag die Theorie auch bei der Bestimmung entsprechender Maßnahmen und der Beurteilung ihrer Effizienz hilfreich zu sein. Grundannahme hierbei ist, dass die Regulierungssubjekte uneigennützig übergeordnete Regulierungsziele verfolgen.

Im Folgenden sollen die in der Literatur etablierten normativen Theorien der Regulierung (und insbesondere der Versicherungsregulierung) dargestellt werden.

---

Marktergebnis führen. Eine Aufsicht soll diese Strukturschwächen beseitigen. Vgl. zu diesen Theorien *Farny, D.* (2006), S. 109-111.

<sup>45</sup> Allerdings sind in der Literatur auch Meinungen vertreten, nach denen es sich bei den hier als normativ und positiv bezeichneten Theorien nur um Theorien mit eher normativem bzw. eher positivem Charakter handle, da sie insgesamt sowohl aus normativen als auch positiven Elementen bestünden. Vgl. z. B. *Klein, R. W.* (1995), S. 365 sowie *Osetrova, A.* (2007), S. 41.

### 3.1.1 Free Market Theory

Die Free Market Theory basiert auf der neoklassischen und der österreichischen<sup>46</sup> Schule der Ökonomie. Wie man an ihrer Bezeichnung bereits erkennt, sind nach ihr regulierende Eingriffe grundsätzlich nicht nötig. Die natürlichen Prozesse einer Marktwirtschaft werden danach durch Regulierungen behindert, wodurch es zu Ineffizienzen kommt. Freie Marktwirtschaft liefert somit schnellstmögliche Informationen und die passenden Anreize für Marktteilnehmer. Für den Versicherungsbe- reich heißt dies, dass wenn die Solvabilitätssituation eines Versicherers bekannt ist, ein Versicherungsnehmer diese Information bei seiner Zahlungsbereitschaft für die Versicherungsleistung berücksichtigen kann, was eine Regulierung zunächst unnötig erscheinen lässt.

Voraussetzung dafür ist allerdings vollkommene Information. Wenn der Markt jedoch unvollkommen ist, in dem Sinne, dass er nicht sämtliche relevanten Informati- on liefert, dann könnte ein Eingriff des Staates die Funktionsfähigkeit des Marktes weiter verbessern.<sup>47</sup> So können der Perspektive, dass jegliche Regulierung unnötig sei und der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt eher schade, verschiedene Argu- mente entgegen gehalten werden. Neben unpassenden Anreizen für Marktteilneh- mer, andere mit Informationen zu versorgen, und der ungleichen Verteilung von Informationen unter den am Markt teilnehmenden Gruppen wird auch die Tendenz der Industrie, zu ihrem eigenen Nutzen unvorteilhafte Informationen zu unterdrü- cken, als gewichtiges Argument dafür gesehen, den Markt nicht sich selbst zu über- lassen.<sup>48</sup>

Eine solche Situation liefert demnach eine Begründung für die sog. „freedom with publicity“ Regulierung, bei der sich das Regulierungssubjekt lediglich um die aus- reichende Versorgung der Konsumenten mit den zum Treffen optimaler Entschei- dungen notwendigen Informationen kümmert. In der Versicherungsbranche könnten z. B. sog. Finanzkraftratings für Versicherungsmakler und Versicherungsnehmer eine große Hilfe darstellen. Dabei werden weder die Aktivitäten der Konsumenten noch der Produzenten direkt beeinflusst.

---

<sup>46</sup> Als Begründer der österreichischen Schule um 1870 gilt Carl Menger. Sie geht davon aus, dass Marktteilnehmer nur die Informationen benötigen, die für ihre Entscheidungen relevant sind, und lehnt eine zentrale Regulierung des Marktes durch den Staat ab. Vgl. *Booth, P. M.* (1997), S. 678.

<sup>47</sup> Vgl. *Booth, P. M.* (1997), S. 678 f.

<sup>48</sup> Vgl. *Adams, M. B./Tower, G. D.* (1994), S. 160.

Die Insolvenz eines Versicherungsunternehmens wird im Rahmen der Free Market Theory auch nicht als Anlass für weitere Regulierung gesehen. Versicherungsnehmer würden bei ihren Entscheidungen nämlich das Insolvenzrisiko des Versicherers berücksichtigen und für ein höheres Risiko z. B. mit geringeren Prämien auch entsprechend entschädigt werden.

Im Vereinigten Königreich war das „freedom with publicity“ Rahmenkonzept in der Zeit von 1850 bis 1981 Grundlage der Regulierung von Versicherungsunternehmen. Marktprozesse wurden durch die Regulierungen zwar nicht signifikant negativ beeinflusst, jedoch bestand die Gefahr der Überproduktion von Informationen. Eine zu große Menge an bereitgestellten Informationen wird den Markt aber nicht näher an das gesamtgesellschaftliche Optimum heranführen. Beispielsweise verursachen sowohl die Bereitstellung von Informationen als auch ihre Auswertung z. T. erhebliche Kosten.<sup>49</sup>

### 3.1.2 Public Interest Theory

Im Gegensatz zur Free Market Theory geht die Public Interest Theory<sup>50</sup> davon aus, dass die Insolvenz eines Versicherungsunternehmens die gesellschaftliche Wohlfahrt sehr wohl vermindern kann. Um dies zu verhindern, werden regulative Eingriffe des Staates im Sinne einer Reallokation von Ressourcen immer dann gefordert, wenn das öffentliche Interesse an einem solchen Eingriff die Nachteile aus der Verminderung der Handlungsfreiheit der Wirtschaftssubjekte überlagert.

Durch das öffentliche Interesse besteht somit eine gewisse Nachfrage nach Regulierung, weil die vom Markt geschaffene Situation von der Öffentlichkeit als ungerecht oder ineffizient wahrgenommen wird. Im Rahmen dieser Theorie wird vorausgesetzt, dass die Regulierungssubjekte auf die öffentliche Nachfrage nach Regulierung unabhängig und neutral reagieren.<sup>51</sup> Da eine solche Annahme u. U. die reale Situation nicht widerspiegelt, gilt sie zugleich als einer der größten Schwachpunkte der Public Interest Theory. Als Gründe hierfür kommen Eigeninteresse der Regulierer, Ungeeignetheit der Bürokratie, ein Mangel an Ressourcen und Fähigkeiten des Regulierungssubjektes sowie die Komplexität technischer Fragestellungen in Be-

---

<sup>49</sup> Vgl. zur Umsetzung der „freedom with publicity“ Regulierung im Vereinigten Königreich *Booth, P. M.* (1997), S. 680 f.

<sup>50</sup> In der Literatur wird der Begriff Public Interest Theory auch als Begriff für die Gesamtheit der normativen Regulierungstheorien verwendet. Vgl. *Osetrova, A.* (2007), S. 41. Außerdem wird die Public Interest Theory auch als Market Failure Theory bezeichnet. Vgl. hierzu *Adams, M. B./Tower, G. D.* (1994), S. 163.

<sup>51</sup> Vgl. hierzu z. B. *Stigler, G. J.* (1971), S. 4 und *Posner, R. A.* (1974), S. 336.

tracht.<sup>52</sup> Ein weiterer Kritikpunkt der Public Interest Theory liegt in ihrer Annahme, Regulierung könne durch eine Korrektur von Teilen eines unvollkommenen Marktes automatisch die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt verbessern. Außerdem könne die Public Interest Theory tatsächlich vorhandene Regulierungen in vielen Fällen nicht erklären und berücksichtige die Kosten der Regulierung nicht.<sup>53</sup>

Bei dieser normativen Theorie besteht die Aufgabe des Regulierers nicht nur in der Verhinderung eines Informationsdefizits wie dies beim „freedom with publicity“ Ansatz der Fall ist. Es gibt elementarere Gründe, die eine Regulierung notwendig machen. Ein Beispiel aus dem Lebensversicherungsmarkt hierfür ist das Vorhandensein eines öffentlichen Interesses an der Regulierung dadurch, dass auf diesem Markt Produkte gehandelt werden, die mit großer Unsicherheit behaftet sind und sich auf weit in der Zukunft liegende Zeiträume beziehen. Einen anderen Aspekt, der ein öffentliches Interesse an der Regulierung des Versicherungsmarktes bewirkt, bilden die signifikanten Externalitäten, welche die Insolvenz eines Versicherungsunternehmens hervorruft. Solche Externalitäten entstehen z. B. wenn ein Kontrahierungszwang besteht, ein Kunde des insolventen Unternehmens also nicht aus eigenem Willen bei diesem versichert war.<sup>54</sup> Weiter kann argumentiert werden, dass auch in Versicherungsunternehmen das Prinzipal-Agenten-Problem auftritt, sich also die Interessen der Eigentümer und des Managements eines Versicherungsunternehmens unterscheiden. Wenn diese Unternehmen jedoch vom Staat beaufsichtigt werden, entlastet dies die Eigentümer, weil sie auf bestimmte Kontrollen verzichten können.<sup>55</sup>

Auch wenn die Public Interest Theory bei der Regulierung wesentlich weiter geht als die „freedom with publicity“ Regulierung, lassen sich einige grundsätzliche Gemeinsamkeiten erkennen. Bei beiden Ansätzen wird der Markt nach Unvollkommenheiten bei der Allokation der Ressourcen untersucht und darauf aufbauend nach regulierenden Eingriffen des Staates gesucht, um diese Fehlfunktion des Marktes zu korrigieren und damit die Wohlfahrt zu erhöhen. Allerdings kann die Anweisung an die Regulierungsbehörde, immer dann einzugreifen, wenn ein öffentliches Interesse hierfür besteht, dazu führen, dass die Regulierungsbehörde jede Gelegenheit zu einem Eingriff nutzt, was letztlich einen sehr umfangreichen Be-

---

<sup>52</sup> Vgl. *Meier, K. J.* (1991), S. 703 und *Booth, P. M.* (1997), S. 683.

<sup>53</sup> Vgl. *Adams, M. B./Tower, G. D.* (1994), S. 166 und *Posner, R. A.* (1974), S. 336.

<sup>54</sup> Vgl. *Booth, P. M.* (1997), S. 682.

<sup>55</sup> Vgl. hierzu *Demsetz, H./Lehn, K.* (1985), S. 1161.

stand an Regulierungen zur Folge hat. Die Wahrscheinlichkeit hierfür ist wesentlich geringer, wenn die Regulierung auf einem konkreten Grundsatz aufgebaut wird, wie z. B. dem Grundsatz, dass mehr Information benötigt wird als der Markt liefert. Dies wird auch durch die Empirie bestätigt. In der Zeit von 1870 bis 1982, als im Vereinigten Königreich die „freedom with publicity“ Regulierung vorherrschte, wurden vergleichsweise wenige Regulierungen erlassen.<sup>56</sup>

Aufgrund der weiter oben bereits erwähnten Schwachpunkte der Public Interest Theory sollten zur Erklärung der tatsächlich beobachtbaren Regulierungen aber die positiven Theorien der Regulierung herangezogen werden. Diese versuchen das Verhalten der Regulierungsobjekte zu berücksichtigen, indem sie deren Handlungen in einem ökonomischen Rahmen analysieren.<sup>57</sup>

### 3.2 Positive Theorien

Nachdem im vorigen Abschnitt die Theorien erläutert wurden, die die Notwendigkeit einer Regulierung und gegebenenfalls ihrer Intensität erörtern sollen, werden im Folgenden die bedeutendsten positiven Theorien vorgestellt. Sie sollen die Frage beantworten, in welcher Art und Weise Regulierungen zustande kommen. Dazu werden die Präferenzen und Nutzenaspekte der Regulierungsobjekte, Regulierungsobjekte und weiterer von der Regulierung betroffener Individuen sowie ihre Beziehungen und Verhandlungsmechanismen untereinander untersucht. Die Grundannahme, Regulierungsobjekte verfolgten uneigennützig übergeordnete Regulierungsziele, wird hier aufgehoben. Stattdessen wird das Regulierungsobjekt endogenisiert.<sup>58</sup> Daher müssen im Rahmen der positiven Theorien Regulierungen nicht zwingenderweise konsistent mit einer Wohlfahrtssteigerung begründet sein.

#### 3.2.1 Interessengruppentheorie

Diese Theorie betrachtet die Vereinnahmung der Regulierungsobjekte durch die betroffene Branche.<sup>59</sup> Sie konzentriert sich also v. a. auf die Untersuchung des Einflusses, den die Regulierungsobjekte im Regulierungsprozess ausüben. Typischerweise beginnt demnach die Regulierung eines Wirtschaftszweiges mit einem Ge-

---

<sup>56</sup> Vgl. Booth, P. M. (1997), S. 683 sowie Daykin, C. D. (1992), S. 341.

<sup>57</sup> Vgl. Booth, P. M. (1997), S. 684.

<sup>58</sup> Vgl. Fülbier, R. U. (1999), S. 469.

<sup>59</sup> Die Interessengruppentheorie erhält in der Literatur auch häufig die Bezeichnung „capture theory“ oder „Vereinnahmung durch den regulierten Wirtschaftszweig“. Vgl. hierzu Zweifel, P./Eisen, R. (2003), S. 361 und Posner, R. A. (1974), S. 341 sowie Adams, M. B./Tower, G. D. (1994), S. 167.

setz, das die Regulierungsbehörde konstituiert und die wesentlichen Regelungen festlegt. In der Folge kommt es zur Durchsetzung der Regelungen. Hierbei entstehen starke Konflikte zwischen Regulierungsbehörde und Wirtschaft. Wenn allerdings die Regulierung erst einmal etabliert ist, wachsen Behörde und zu beaufsichtigende Unternehmen zusammen.<sup>60</sup>

Dabei wird angenommen, dass eine Vereinnahmung des Regulierungsobjektes zu Vorteilen für die vereinnahmenden Wirtschaftssubjekte führt.<sup>61</sup> So wurde beispielsweise gezeigt, dass insbesondere bei Konflikten verschiedener Interessengruppen in Bezug auf zu verabschiedende Rechnungslegungsnormen eher diejenige Interessensgruppe ihren Wunsch durchsetzen kann, die über mehr ökonomische Macht verfügt und demnach das Regulierungsobjekt eher für sich vereinnahmen kann.<sup>62</sup> Allgemein kann man sagen, dass die eigentlich zu regulierenden Objekte häufig die besten Möglichkeiten haben, ihren Einfluss auf Regulierer auszuüben. Neben ihrer ökonomischen Macht haben diese nämlich auch das notwendige Know-How sowie ein großes Interesse (z. B. Durchsetzung von Subventionen, Aufbau von Markteintrittsbarrieren) an den Ergebnissen des Regulierungsprozesses.<sup>63</sup> Gerade bei der Versicherungsbranche wäre demnach davon auszugehen, dass sie mit ihrer starken ökonomischen Macht einen ganz erheblichen Einfluss ausüben könnte. Andererseits reicht ökonomische Macht alleine nicht aus, um den Regulierer für sich zu gewinnen. Beispielsweise hat die große Versicherungsindustrie der USA keinen besonders starken Einfluss auf ihre Regulierer. Als mögliche Ursachen hierfür wurden fehlende Erfahrung mit politischen Prozessen und insbesondere fehlender Zusammenhalt in der dortigen Versicherungsbranche, hervorgerufen durch die Segmentierung des Marktes, identifiziert.<sup>64</sup>

Die Interessengruppentheorie setzt aber voraus, dass auch den Bürokraten und Politikern Eigeninteresse unterstellt wird. Sie treten als Anbieter von Regulierung auf, um davon zu profitieren. Dabei ist jedoch nicht klar, in welcher Art und Weise dieser Profit für sie auftritt.<sup>65</sup> Budgetmaximierung, Beförderungschancen, Schaffung neuer Stellen und eine ruhige konfliktfreie Beziehung zu den regulierten Unterneh-

---

<sup>60</sup> Vgl. *Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J.* (2007), S. 411 f.

<sup>61</sup> Vgl. *Adams, M. B./Tower, G. D.* (1994), S. 167.

<sup>62</sup> Hier wird angenommen, dass mehr ökonomische Macht zu mehr politischer Macht führt. Vgl. *Ordeltjeide, D.* (1998), S. 10-15.

<sup>63</sup> Vgl. *Adams, M. B./Tower, G. D.* (1994), S. 168.

<sup>64</sup> Vgl. hierzu *Meier, K. J.* (1991), S. 704 f.

<sup>65</sup> Vgl. *Fülbier, R. U.* (1999), S. 472.

men mit der Möglichkeit einer späteren Beschäftigung im regulierten Sektor könnten als mögliche Nutzenaspekte für Bürokraten in Frage kommen.<sup>66</sup> Politiker könnten im Sinne der Neuen Politischen Ökonomie<sup>67</sup> anstreben, in ein politisches Amt gewählt zu werden, das ihnen beispielsweise Einkommen, Prestige und Macht verleiht.<sup>68</sup>

Nach außen hin kann die Verabschiedung einer Regel aber natürlich nicht mit diesen Vorteilen des Regulierungsobjektes begründet werden. Deshalb fragen die Regulierer auf einem sog. „market for excuses“ ökonomische Theorien nach, mit denen die Regulierungen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht (meist mit Hilfe von Marktversagen) begründet werden können. Diese suggerieren, dass das politische Handeln im öffentlichen Interesse geschieht und verdecken damit die Eigeninteressen der Regulierer.<sup>69</sup> Von Seiten der Theoretiker werden diese „excuses“ geliefert, weil sie sich durch ihre Arbeiten zu Themen von aktueller Bedeutung eine bessere Reputation sowie evtl. Berufungen als Sachverständige oder Berater erhoffen.<sup>70</sup>

Kritisiert wird die positive Interessengruppentheorie aufgrund der Tatsache, dass ihre Aussagen in Bezug auf die Rolle der Interessengruppen im politischen Prozess keine hinreichende theoretische Fundierung hätten.<sup>71</sup> Außerdem wird angezweifelt, dass sich die Regulierungsbehörde vom regulierten Wirtschaftszweig so einfach, wie dies von der Interessengruppentheorie postuliert wird, vereinnahmen lässt. Beispielsweise könnten auch Verbände anderer Wirtschaftszweige, die ein Interesse am Regulierungsprozess in der betrachteten Branche haben, versuchen, das Regulierungsobjekt für sich zu gewinnen.<sup>72</sup> Zudem erkläre der Ansatz nicht, weshalb in der Realität viele der von den Behörden vorangetriebenen Regelungen im Interesse der Kunden und nicht im Interesse der Unternehmen der regulierten Industrie sind. Schließlich könne die Theorie nicht die Frage beantworten, welche Branche die

---

<sup>66</sup> Vgl. *Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J.* (2007), S. 407 und *Behrends, S.* (2001), S. 79.

<sup>67</sup> Die Neue Politische Ökonomie nutzt die neoklassische Wirtschaftstheorie zur Analyse und Erklärung politischer Prozesse und der Politik insgesamt. Vgl. hierzu *Kirsch, G.* (2004), S. 5 und *Behrends, S.* (2001), S. 1.

<sup>68</sup> Vgl. *Kirsch, G.* (2004), S. 257 f.

<sup>69</sup> Vgl. *Watts R. L./Zimmermann J. L.* (1979), S. 281 f. Hier wird speziell auf die Regulierung im Bereich der Rechnungslegung Bezug genommen.

<sup>70</sup> Vgl. *Watts R. L./Zimmermann J. L.* (1979), S. 286 f.

<sup>71</sup> Vgl. auch *Posner, R. A.* (1974), S. 341 f.

<sup>72</sup> Vgl. auch *Zweifel, P./Eisen, R.* (2003), S. 361.

Behörde vereinnahmen kann, wenn die Behörde gleichzeitig mehrere Branchen reguliert.<sup>73</sup>

Die im folgenden Abschnitt behandelte ökonomische Theorie der Regulierung greift deshalb die Ansätze der Interessengruppentheorie auf und entwickelt sie weiter. Dabei wird versucht das Verhalten aller Beteiligten im politischen Prozess zu berücksichtigen.

### 3.2.2 Economic Theory of Regulation

Die ökonomische Theorie der Regulierung<sup>74</sup> wurde in den 1970er Jahren von verschiedenen Wirtschaftswissenschaftlern<sup>75</sup> aus der politikwissenschaftlichen Interessengruppentheorie entwickelt, indem nunmehr *alle* im Regulierungsprozess beteiligten Akteure in ein verallgemeinertes Modell einbezogen wurden.<sup>76</sup> In diesem Modell, das auf neoklassischen Strukturen basiert, wird Regulierung auf einem dafür vorhandenen Markt gehandelt. Angeboten wird die Regulierung von Politikern und Bürokraten. Potenzielle Nachfrager nach Regulierung sind alle von ihr betroffenen Wirtschaftssubjekte. Neben den bereits in der Interessengruppentheorie berücksichtigten Anbieterunternehmen können dies nun beispielsweise auch Konsumenten oder Interessensvertreter anderer Branchen als der regulierten sein.

Für die auf dem Markt agierenden Anbieter und Nachfrager werden die für das Marktmodell typischen Annahmen getroffen. D. h. dass bei dieser Theorie allen Wirtschaftssubjekten grundsätzlich Eigeninteresse und Förderung des eigenen Nutzens unterstellt werden. Durch die davon ausgehenden Marktkräfte kommt es zur Anpassung des Regulierungsniveaus. Diese kann entweder durch schärfere oder schwächere regulatorische Maßnahmen erfolgen. Bei einer solchen Anpassung sind für das Regulierungsobjekt, also Regierung und Bürokratie, sowohl nutzensteigernde<sup>77</sup> als auch nutzensenkende<sup>78</sup> Effekte denkbar.

Als Nachfrager nach Regulierung kommen im Fall der Versicherungsbranche sowohl Versicherungsnehmer als auch Versicherungsunternehmen in Frage. Versiche-

---

<sup>73</sup> Vgl. Posner, R. A. (1974), S. 342.

<sup>74</sup> In der Literatur wird z. T. nicht zwischen Interessengruppentheorie und ökonomischer Theorie der Regulierung unterschieden. Vgl. z. B. Eickhof, N. (1985), S. 67.

<sup>75</sup> Zu diesen gehören z. B. Stigler, G. J. (1971), Posner, R. A. (1974) und Peltzman, S. (1976).

<sup>76</sup> Vgl. Osetrova, A. (2007), S. 49.

<sup>77</sup> Zu den möglichen Nutzensteigerungen für das Regulierungsobjekt vgl. Abschnitt 3.2.1.

<sup>78</sup> Nutzensenkungen ergeben sich v. a. aus der Gefahr – durch direkten Verlust von Wählerstimmen oder durch Verringerungen von Wahlkampf- und Parteispenden – aus dem Amt gewählt zu werden. Vgl. Hartung, T. (2007), S. 23.

rungsnehmer erhoffen sich durch Regulierung eine Senkung der Insolvenzwahrscheinlichkeit des Versicherers. Außerdem könnten sie aufgrund der Komplexität der Versicherungsprodukte ein Interesse an der Erhöhung der Produkttransparenz und Hoffnung auf Schutz durch Regulierung bei der Ausgestaltung der Versicherungsverträge haben. Versicherungsunternehmen könnten eine Regulierung begrüßen, die für sie günstigere Wettbewerbsbedingungen schafft. Aber auch weitere Gruppen wie z. B. die Berufsstände der Aktuarien, der Wirtschaftsprüfer und Steuerberater sowie der Versicherungsvertreter, die ihre Bedeutung in der Versicherungswirtschaft untermauern möchten, oder Unternehmen und Unternehmensverbände anderer Branchen, wie beispielsweise dem Bankensektor, kommen als Nachfrager nach oder zumindest als Interessenten an der Regulierung in Betracht. Auch Eigentümer an Versicherungsunternehmen können von Regulierung profitieren. Denn durch die von der Regulierung ausgehende Überwachung und disziplinierende Wirkung können die Eigentümer entlastet werden.

Somit kommt eine ganze Menge von Gruppen in Frage, die einen Einfluss auf den Regulierungsprozess im Versicherungswesen ausüben können. Die vom Regulierungssubjekt ergriffenen Maßnahmen werden sich demnach aber nicht am Marktversagen orientieren, wie dies bei der Public Interest Theory angenommen wird, sondern an den Interessen dieser Gruppen.<sup>79</sup> Gesamtwirtschaftlich gesehen kommt es daher nicht unbedingt zu einer Wohlfahrtssteigerung. Um eine Aussage über das Ergebnis des Regulierungsprozesses machen zu können, muss also ermittelt werden, welche Gruppe ihre Interessen am ehesten durchsetzen kann.

Politiker und Bürokraten sind über die Kosten und Nutzen von Regulierungsmaßnahmen nicht vollständig informiert. Demnach werden sie mit denjenigen Interessengruppen zusammenarbeiten, die ihnen beim Abbau dieser Informationsdefizite behilflich sein können. Dies sind v. a. Interessensvertreter bestimmter Branchen und Gruppen mit einer tendenziell größeren finanziellen Ausstattung. Um einen signifikanten Einfluss auf das Regulierungssubjekt ausüben zu können, sollten diese Gruppen zudem gut organisiert sein.<sup>80</sup> Für das Regulierungssubjekt ist außerdem sehr wichtig, dass die Gruppe ihre Regulierungsvorschläge so begründen kann, dass

---

<sup>79</sup> Vgl. *Behrends, S.* (2001), S. 80 und *Stigler, G. J.* (1971), S. 3 f.

<sup>80</sup> Die Organisierbarkeit einer Interessengruppe hängt ab von der Homogenität der Präferenzen innerhalb der Gruppe, der Anzahl der Gruppenmitglieder und der Überwindung des bei der Organisation einer Gruppe auftretenden Trittbrettfahrerproblems. Vgl. hierzu *Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J.* (2007), S. 412 f.

diese von der Öffentlichkeit akzeptiert werden. Finanziell gut ausgestattete Gruppen haben durch die Bereitstellung selektiver Informationen<sup>81</sup> und den in Abschnitt 3.2.1 erwähnten „market for excuses“ die Möglichkeit hierzu.

Wenn man die große Gruppe der Konsumenten einer Industrie betrachtet, wird man auf vielfältige Interessen und Meinungen stoßen. Diese Tatsache erschwert die Organisation der Gruppe der Konsumenten. Zudem sind die Konsumenten nicht sehr gut über komplexe Regulierungssachverhalte informiert und es wäre für die einzelnen Konsumenten auch irrational, sich besser darüber zu informieren, da die Kosten der Information ihren Nutzen übersteigen.<sup>82</sup> Daraus lässt sich ableiten, dass diese Gruppe sich im Regulierungsprozess selten durchsetzen wird können.

Für die Berufsgruppe der Versicherungsvertreter gilt, dass sie sich mit ihren Organisationen<sup>83</sup> prinzipiell gut im Regulierungsprozess einbringen können. Allerdings sind diese sowie die Steuerberater nicht direkt an der Eigenkapitalregulierung der Versicherungsunternehmen interessiert und spielen deshalb hier keine große Rolle. Auch die Wirtschaftsprüfer sind mit dem Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e. V. (IDW) sowie der Wirtschaftsprüferkammer (WPK) eine hervorragend organisierte Gruppe und beeinflussen so die Ausgestaltung von Rechnungslegungsnormen, die die Grundlage für die gesamte Versicherungsaufsicht bilden,<sup>84</sup> wesentlich. Sie übernehmen auch bei der Ausgestaltung der immer bedeutender werdenden internationalen Rechnungslegungsnormen (US-GAAP und vor allem IAS/IFRS) eine große Rolle.<sup>85</sup> Mit der Deutschen Aktuarvereinigung e. V. (DAV) sind die Aktuarer ebenfalls gut organisiert. Offensichtlich sind sie über die regulierungsrelevanten Sachverhalte auch exzellent informiert. Somit ist es nicht verwunderlich, dass auch diese Gruppe einen deutlichen Einfluss auf das Regulierungsobjekt ausüben kann, oft in der Weise, dass sie Fragestellungen im Auftrag des Regulierungsobjektes zu klären versucht. Dabei steht sie nicht selten in Konkurrenz zu den Wirtschaftsprüfern.<sup>86</sup>

Für die meisten Märkte dürfte gelten, dass Unternehmen und Branchenverbände den stärksten Einfluss auf die Regulierer ausüben können. Neben ihrer hinreichen-

---

<sup>81</sup> Vgl. *Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J.* (2007), S. 415.

<sup>82</sup> Vgl. *Eickhof, N.* (1985), S. 71 f.

<sup>83</sup> Z. B. mit dem Verband Deutscher Versicherungs-Makler e. V.

<sup>84</sup> Vgl. *Osetrova, A.* (2007), S. 84.

<sup>85</sup> Vgl. z. B. *Coenenberg, A. G.* (2005), S. 51.

<sup>86</sup> Z. B. bei der Ausweitung der Prüfungsinhalte und -berichte auf die Darstellung der Risikolage eines Unternehmens. Vgl. hierzu *Osetrova, A.* (2007), S. 87.

den finanziellen Ausstattung sind sie meist bestens informiert, können gute Begründungen für ihre Regulierungsvorschläge liefern und sich aufgrund der meist homogenen Präferenzen und überschaubaren Anzahl sehr gut organisieren. Dabei dürften die Unternehmen und Verbände, die der zu regulierenden Branche entstammen, aufgrund ihres speziellen Wissens und ihrer besonderen Beziehung zum Regulierer<sup>87</sup> im Vorteil sein. Insbesondere in der Versicherungsbranche dürften die Produzenten ein großes Potenzial besitzen, die Regulierer zu beeinflussen, da sie sich zum einen sehr gut organisieren können und zum anderen in einer Branche tätig sind, die aufgrund ihrer Komplexität einen hohen Grad an Information erfordert und einen hohen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Stellenwert besitzt.<sup>88</sup>

Mögliche Ziele von Versicherungsunternehmen bei einer Beeinflussung des Regulierungsobjektes können die Durchsetzung von Subventionen aber v. a. auch das Schaffen von Wettbewerbsbeschränkungen sein.<sup>89</sup> Wichtig an dieser Stelle ist, dass auch durch Eigenkapitalregulierungsmaßnahmen Wettbewerbsbeschränkungen geschaffen werden können, z. B. indem sehr hohe Anforderungen gestellt werden, die häufig durch das Aufzeigen von Worst Case-Szenarien begründet werden.<sup>90</sup> Um gegenüber verwandten Branchen – in erster Linie dem Bankensektor – nicht ins Hintertreffen zu geraten, könnten Versicherungsunternehmen außerdem bestrebt sein, ihre Solvabilitätsvorschriften an die der Banken anzunähern. Eine solche Tendenz wurde bereits in den ersten Entwürfen des neuen europäischen Solvabilitätssystems bestätigt.<sup>91</sup>

Wie oben bereits erwähnt wurde, ist die ökonomische Theorie der Regulierung umfassender und erklärt die tatsächlich vorhandene Regulierung besser als die Interessengruppentheorie, da sie die Beeinflussung verschiedenster Gruppen auf den Regulierungsprozess berücksichtigt. So wurde ihr tatsächlicher Erklärungsgehalt z. B. für einige Regulierungen des Versicherungsmarktes im Vereinigten Königreich nachgewiesen.<sup>92</sup> Auch für ganz andere Wirtschaftssektoren, wie z. B. den Markt für Speditionsdienstleistungen, wurde gezeigt, dass die vorhandenen Regulierungen mit

---

<sup>87</sup> Die spezielle Beziehung entsteht z. B. durch das Ziel der Bürokraten, sich die Möglichkeit einer späteren Karriere im regulierten Sektor zu sichern (vgl. Abschnitt 3.2.1).

<sup>88</sup> Wie bereits bei der Analyse der Interessengruppentheorie erwähnt, wird dieses Potenzial jedoch nicht immer genutzt. Vgl. das Beispiel der Organisation der Versicherungsunternehmen in den USA in Abschnitt 3.2.1.

<sup>89</sup> Vgl. auch *Osetrova, A.* (2007), S. 62.

<sup>90</sup> Vgl. *Meier, K. J.* (1991), S. 707.

<sup>91</sup> Vgl. hierzu z. B. *Europäische Kommission (Hrsg.)* (2003), Tz. 10.

<sup>92</sup> Vgl. *Booth, P. M.* (1997), S. 688-691.

der Economic Theory of Regulation erklärt werden können.<sup>93</sup> Empirisch bestätigt wurden die Implikationen der ökonomischen Theorie der Regulierung z. B. auch im Zusammenhang mit der Regulierung des Zutritts zu Berufsgruppen durch Berufsexamina.<sup>94</sup> Positiv zu werten ist auch, dass bei dieser Regulierungstheorie sowohl das Angebot als auch die Nachfrage nach Regulierung betrachtet wird. Schließlich kommt die Economic Theory of Regulation – zumindest für den Versicherungsmarkt – jedoch zu einem ähnlichen Ergebnis wie die Interessengruppentheorie: der Regulierungsprozess und das Regulierungsobjekt können am besten durch die regulierten Unternehmen selbst beeinflusst werden.

### **3.3 Wertender Vergleich der betrachteten Regulierungstheorien**

Die Free Market Theory, die Regulierung grundsätzlich als unnötig ansieht, kann die in vielen Bereichen der Wirtschaft tatsächlich vorhandene Regulierung nicht erklären. Sie geht davon aus, die Marktteilnehmer erhielten passende Anreize durch die Marktprozesse. Dabei ignoriert sie jedoch, dass diese Anreize unter bestimmten Umständen nicht geliefert werden können. Dies ist z. B. auf dem Versicherungsmarkt der Fall, auf dem die Produktstrukturen z. T. so komplex sind, dass ein durchschnittlicher Konsument die Qualität eines Versicherungsprodukts nicht ausreichend einschätzen kann. Im Hinblick auf die hier behandelte Eigenkapitalregulierung ist insbesondere von Bedeutung, dass Konsumenten bei nicht vorhandener Regulierung keinen Einblick in künftige bestandsgefährdende Risiken ihrer Versicherer hätten. Gerade bei Versicherungen ist aber die Fortführung des Anbieterunternehmens von zentraler Bedeutung für die Kunden.

Vor diesem Hintergrund scheinen Eingriffe, wie sie im Rahmen der „freedom with publicity“ Regulierung besprochen wurden, die diese Informationsmängel der Konsumenten beheben, sinnvoll. Allgemein sind Eingriffe, die die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt erhöhen, als vernünftig anzusehen. Die auf dieser Ansicht aufbauende Public Interest Theory versucht mit der Analyse des Marktversagens die Notwendigkeit und den Umfang eines regulierenden Eingriffs zu bestimmen. Ein solcher ist aber nur unter der Annahme, das Regulierungsobjekt sei neutral, unabhängig und handele ausschließlich für das Gemeinwohl, möglich. Da diese Annahme in weiten Teilen als unrealistisch einzustufen ist, kann diese Theorie die tatsächlich vorhandene Regulierung nicht ausreichend erklären.

---

<sup>93</sup> Vgl. *Stigler, G. J.* (1971), S. 7-9.

<sup>94</sup> Vgl. *Young, S. D.* (1988), S. 289.

Bei der Interessengruppentheorie wird deshalb die Annahme eines neutralen und unabhängigen Regulierungssubjektes aufgegeben. Es wird angenommen, dass sich dieses durch die Anbieterunternehmen vereinnahmen lässt und deshalb Regulierungen geschaffen werden, die zum Vorteil der vereinnahmenden Industrie sind. Gerade in der mit hoher Komplexität behafteten Versicherungsbranche und insbesondere bei deren Eigenkapitalregulierung ist davon auszugehen, dass es v. a. den Anbieterunternehmen gelingen wird, den Regulierer zu beeinflussen.<sup>95</sup> Neben der theoretischen Fundierung fehlt hierbei aber insbesondere die Betrachtung des Verhaltens der anderen Wirtschaftssubjekte, die ein Interesse an der betreffenden Regulierung haben könnten.

Diese werden deshalb bei der zuletzt beschriebenen ökonomischen Theorie der Regulierung mit einbezogen. Mit ihr können auch Sachverhalte erklärt werden, für welche die Interessengruppentheorie keine schlüssige Begründung liefern kann, wie z. B. Regulierungen, die v. a. anderen Gruppen als den Unternehmen dienlich sind.<sup>96</sup> Die ökonomische Theorie der Regulierung führt bei der Analyse der Eigenkapitalregulierung von Versicherungsunternehmen ebenfalls zu der Erkenntnis, dass die Regulierung stark von den Versicherungsunternehmen gelenkt werden kann. Allerdings bietet sie für dieses Ergebnis ein breites und konsistentes theoretisches Fundament. Jedoch wurden in den fast 40 Jahren, vor denen die *Economic Theory of Regulation* entwickelt wurde, auch einige Kritikpunkte an ihr aufgezeigt.

So könne sie nicht den deutlichen Trend zu mehr gesundheits-, sicherheits-, umwelt- und konsumentenorientierter Regulierung erklären.<sup>97</sup> In diesen Bereichen konnten sich z. T. sehr mächtige Gruppen nicht durchsetzen, dafür aber kleine schwach organisierte oder sogar Individuen. Außerdem wird kritisiert, die Eigennutzannahme hinsichtlich der Politiker und Bürokraten ginge nicht weit genug. Es müsse den Politikern zusätzlich unterstellt werden, dass sie in der Realität mit Regulierungen – sog. „milker bills“ – drohen, um die Unternehmen dazu zu bringen, gewisse Leistungen im Sinne der Politiker, wie beispielsweise Wahlkampfspenden, zu erbringen.<sup>98</sup> So könne man beobachten, dass Regulierer mehr Vorteile für sich gewinnen können, wenn es darum geht, Regulierungen für zwei konkurrierende

---

<sup>95</sup> Vgl. *Hartung, T.* (2007), S. 26.

<sup>96</sup> Vgl. z. B. *Booth, P. M.* (1997), S. 686, *Posner, R. A.* (1974), S. 343 und *Peltzman, S.* (1976), S. 212.

<sup>97</sup> Vgl. *Ginsburg, D.* (1999), S. 1773.

<sup>98</sup> Vgl. *Ginsburg, D.* (1999), S. 1773 f.

Branchen, wie z. B. Banken und Versicherungen, zu verabschieden, als wenn es nur um die Regulierung einer einzelnen Branche geht.<sup>99</sup> Daher werden die Ansätze der ökonomischen Theorie der Regulierung auch heute noch weiterentwickelt und weiter verfeinert. So wurden beispielsweise Ansätze entwickelt, mit denen die Implikationen der ökonomischen Theorie der Regulierung graphisch abgeleitet werden können.<sup>100</sup> Außerdem wurde die Theorie dahingehend weiterentwickelt, dass nun auch der Prozess der Deregulierung damit erklärt werden kann.<sup>101</sup> Dabei sollte man aber auch beachten, dass eine Theorie immer eine Vereinfachung der Realität darstellt und somit die Realität niemals in allen Einzelheiten modellieren können wird.

Insgesamt kann man also sagen, dass bei den normativen Theorien der Regulierung die Public Interest Theory der Free Market Theory und bei den positiven Theorien der Regulierung die Economic Theory of Regulation der Interessengruppentheorie überlegen ist. Zudem wurde festgestellt, dass die positiven Theorien die Realität besser erklären können. Sie werden also sehr hilfreich sein, wenn es darum geht, künftig zu erwartende Regulierungen zu prognostizieren oder die Gründe für eine verabschiedete Regulierung zu erfassen. Allerdings kann mit Hilfe der normativen Public Interest Theory die Frage geklärt werden, wann die Regulierung eines Bereiches unter gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrts Gesichtspunkten notwendig und deshalb wünschenswert ist und wie in einem solchen Fall der regulierende Eingriff vorgenommen werden sollte.<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> Vgl. *Ginsburg, D.* (1999), S. 1778.

<sup>100</sup> Vgl. hierzu *Beard, T. R./Kaserman, D. L./Mayo J. W.* (2007).

<sup>101</sup> Vgl. *Peltzman, S.* (1989), S. 38.

<sup>102</sup> Vgl. hierzu auch *Berringer, C.* (2004), S. 25 f.

## 4 Diskussion der Notwendigkeit von Versicherungsregulierung

Im Folgenden soll die in Abschnitt 2.2 begonnene Diskussion fortgesetzt werden. Dort wurden ganz offensichtliche Argumente für und gegen die Regulierung auf dem Versicherungsmarkt genannt. Danach wurden Theorien aufgezeigt, mit denen Regulierungen erklärt werden können. Auch wenn das Ergebnis des vorangegangenen Abschnitts war, dass positive Theorien die tatsächliche Regulierung besser beschreiben und v. a. prognostizieren können, so ist es für eine Diskussion, ob eine Eigenkapitalregulierung bei Versicherungsunternehmen notwendig ist, doch sinnvoll, die normative Public Interest Theorie heranzuziehen. Sie gibt nämlich Anhaltspunkte dafür, wann und in welchem Umfang die Regulierung einer Branche förderlich ist. Um schließlich beurteilen zu können, ob das Ergebnis einer Untersuchung der Notwendigkeit der Eigenkapitalregulierung auch durchsetzbar ist, muss eine positive Theorie – möglichst die umfassende Economic Theory of Regulation – herangezogen werden.

Im Folgenden soll die Diskussion im Rahmen eines formalen ökonomischen Modells geführt werden. An ein solches Modell müssen *drei* Anforderungen gestellt werden:<sup>103</sup>

1. Zunächst muss das Modell erklären können, weshalb die potenziell zu regulierenden Unternehmen überhaupt bestehen. Damit sollen zum einen solche Modelle ausgeschlossen werden, die ein Ergebnis liefern, das die Daseinsberechtigung des Versicherungssektors insgesamt in Frage stellt.<sup>104</sup> Zum anderen werden durch diese Anforderung die zu regulierenden Versicherungsunternehmen charakterisiert. Eine solche Charakterisierung lässt schließlich einen Vergleich mit den in der Realität beobachtbaren Merkmalen dieser Unternehmen und somit einen Schluss auf den empirischen Gehalt des gesamten Modells zu.<sup>105</sup>
2. Außerdem muss das Modell Marktversagen identifizieren, mit dem es einen staatlichen Eingriff rechtfertigen kann.
3. Darüber hinaus soll das Modell aus diesem Marktversagen heraus regulierende Maßnahmen aufzeigen, die das Marktversagen ganz oder zumindest

---

<sup>103</sup> Vgl. *Burghof, H.-P.* (1998) S. 49. Hier geht es allerdings um ökonomische Modelle zur *Bankenregulierung*.

<sup>104</sup> Vgl. hierzu auch *Dowd, K.* (1992), S. 108.

<sup>105</sup> Vgl. *Burghof, H.-P.* (1998), S. 50.

teilweise beseitigen können. Zudem soll beurteilt werden, wie effizient diese Maßnahmen der Versicherungsaufsicht sind und somit auch inwieweit sie die ökonomische Effizienz insgesamt beeinflussen.

#### **4.1 Beurteilung der Existenzberechtigung von Versicherungsunternehmen**

Zur Erklärung, weshalb Versicherungsunternehmen bestehen, soll der Nutzen, der ihr Dasein stiftet, dargestellt werden. Diesen machen die sechs Aufgaben deutlich, die der Versicherungsbranche zugeschrieben werden:<sup>106</sup>

1. Verbesserung der Risikoallokation
2. Schutz bestehenden Vermögens
3. Kapitalakkumulation
4. Mobilisierung von finanziellen Ressourcen
5. Kontrolle des Unternehmensverhaltens
6. Entlastung des Staates

Dabei kommt der erstgenannten Aufgabe die größte Bedeutung zu. Im Folgenden soll deshalb gezeigt werden, dass den Wirtschaftssubjekten durch die Verbesserung der Risikoallokation ein Nutzen entsteht.<sup>107</sup>

Im Allgemeinen sind Wirtschaftssubjekte risikoavers. Dies wird z. B. an der Risikoprämie als Bestandteil von erwarteten Renditen riskanter Anlagen am Kapitalmarkt ersichtlich. Können Wirtschaftssubjekte also das Risiko, in unbestimmter Zukunft eine Zahlung von ungewisser Höhe leisten zu müssen, durch bekannte fixe Zahlungen wie beispielsweise eine Versicherungsprämie ersetzen, so werden sie dies (bei angemessener Prämie) auch tun, weil ihnen eine solche Situation einen höheren Nutzen verspricht. Insofern erhöht der Transfer eines Risikos auf eine Versicherung also den Nutzen der Wirtschaftssubjekte. Wie in Abbildung 2 dargestellt, wird gegen Prämienzahlung genau dieser Transfer durch ein Versicherungsunternehmen möglich. Dieses muss im Schadenfall dem Versicherungsnehmer eine Entschädigungszahlung leisten. Außerdem finden zwischen Versicherer und Versicherungsnehmer Informationsflüsse (etwa über das versicherte Risiko oder die Leistung im Schadenfall) statt.

---

<sup>106</sup> Vgl. Zweifel, P./Eisen, R. (2003), S. 15 f.

<sup>107</sup> Vgl. Hartung, T. (2007), S. 30.

Allerdings könnte ein Risikotransfer auch individualwirtschaftlich und direkt zwischen beliebigen Wirtschaftssubjekten stattfinden. Versicherungsunternehmen haben jedoch einen weiteren, wesentlichen Nutzenvorteil für die Allgemeinheit. Neben dem eben beschriebenen Risikotransfer, der auch als Versicherungseffekt 1. Ordnung bezeichnet wird, erzeugen sie nämlich einen Versicherungseffekt 2. Ordnung. Dieser kommt durch die – ebenfalls in Abbildung 2 dargestellte – Risikotransformation im Versicherungsunternehmen zustande, bei der durch das Schaffen eines genügend großen versicherten Kollektivs und die Anwendung risikopoliti-

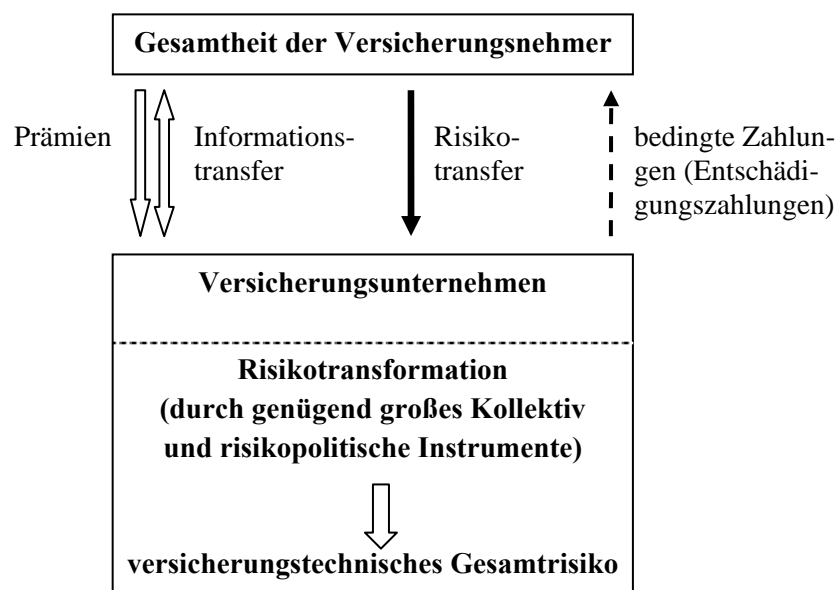


Abbildung 2: Transformation von Risiken auf Versicherungsunternehmen

scher Instrumente (z. B. Betrieb verschiedener Versicherungszweige, lokale Diversifizierung) ein Ausgleich zwischen den einzelnen Risiken im Kollektiv und damit eine Absenkung des versicherungstechnischen Gesamtrisikos stattfindet. Hierdurch kann schließlich die in der Versicherungsprämie enthaltene Risikoprämie gesenkt werden.<sup>108</sup>

Somit entsteht also den einzelnen Wirtschaftssubjekten durch das Vorhandensein der Institution Versicherung ein Nutzen und zudem ein gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrtsgewinn, indem für die Absicherung von Risiken ein insgesamt geringerer Betrag an Kapital zur Verfügung gestellt werden muss. Hierdurch wird die Existenz der Versicherungswirtschaft legitimiert.

<sup>108</sup> Vgl. hierzu *Albrecht, P.* (1992), S. 6 und S. 20 f.

## 4.2 Marktversagen mit der Notwendigkeit eines regulierenden Eingriffs

Der Begriff des Marktversagens und die Ursachen dafür wurden bereits in Abschnitt 2.1 erläutert. Nun soll untersucht werden, ob in der Versicherungsbranche ein Marktversagen vorliegt, das einen regulierenden Eingriff, der dieses kompensieren kann, notwendig macht. Diese Untersuchung soll anhand der oben genannten potenziellen Ursachen für ein Marktversagen – Gefahr der ruinösen Konkurrenz, Gefahr natürlicher Monopole, externe Effekte im Leistungsprozess, Produktion öffentlicher Güter und asymmetrische Informationsverteilungen – durchgeführt werden. In diesem Zusammenhang wurden in der Literatur auch Besonderheiten der Versicherungswirtschaft (Besonderheitenlehre) und deren Argumente (Besonderheitenargumente)<sup>109</sup> hervorgehoben.<sup>110</sup> Die wesentlichen Besonderheitenargumente sollen deshalb bei der folgenden Untersuchung genannt werden.

Informationen sind im Versicherungsgeschäft ganz offensichtlich asymmetrisch zwischen Versicherungsnehmern und Versicherern verteilt. So können die meisten Versicherungsnehmer das Ausfallrisiko und die allgemeine Lage eines Versicherungsunternehmens nur schwer einschätzen. Im Allgemeinen besitzen Versicherungsprodukte zwar auch Suchguteigenschaften, jedoch andererseits auch eine Menge an Erfahrungs- oder sogar Vertrauensguteigenschaften.<sup>111</sup> Umgekehrt wissen die Versicherungsunternehmen über die Situation ihrer Kunden i. d. R. erheblich weniger gut Bescheid als die Versicherungsnehmer selbst. Durch die aus den asymmetrisch verteilten Informationen entstehende Gefahr des Moral Hazard und der Adversen Selektion kommt es zu einem Marktversagen (Transparenzargument). Die Marktteilnehmer verfügen nicht über die Informationen, die sie zum Treffen optimaler Entscheidungen benötigen. Durch einen regulierenden staatlichen Eingriff kann das Marktergebnis aber korrigiert werden.<sup>112</sup>

Gleichzeitig kann die Insolvenz eines Versicherungsunternehmens zu einschneidenden individuellen und gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen führen. Die Gefahr einer Insolvenz rührt bei Versicherern insbesondere aus dem versicherungstechnischen Gesamtrisiko. Dieses entsteht dadurch, dass die Prämienzahlungen im Voraus

---

<sup>109</sup> Diese sind das Kapazitätsargument, das Kalkulationsargument, das Transparenzargument, das Mit- und Rückversicherungsargument sowie das Sicherheitsargument.

<sup>110</sup> Vgl. hierzu z. B. Zweifel, P./Eisen, R. (2003), S. 348-351.

<sup>111</sup> Vgl. Schulenburg, J.-M. Graf von der (2005), S. 256, S. 260 f. und S. 332 f.

<sup>112</sup> Vgl. Schulenburg, J.-M. Graf von der (2005), S. 259.

auf Basis unsicherer Kalkulationsgrundlagen geleistet werden und somit nicht sichergestellt ist, dass diese zzgl. der Risikoreserven zur Deckung der zu leistenden Schadenzahlungen ausreichen (Kalkulationsargument). Auch wenn ein Versicherungsnehmer über die Ausfallwahrscheinlichkeit bestens informiert wäre und er diese Information in seine Konsumententscheidung mit einfließen lassen würde, so könnten von dieser Entscheidung aber letztendlich auch Wirtschaftssubjekte betroffen sein, die daran nicht beteiligt waren, z. B. bei Ausfällen in der Haftpflichtversicherung oder wenn ein Kontrahierungszwang bestand. Außerdem könnten Insolvenzen von Versicherungsunternehmen das Vertrauen in die Versicherungswirtschaft schmälern, was letztlich die gesamte Branche in eine Krise stürzen könnte (Sicherheitsargument). Insofern würde die Insolvenz von Versicherern also zu Marktversagen aufgrund negativer externer Effekte führen.

Im vorigen Abschnitt wurde gezeigt, dass durch ein großes Kollektiv versicherter Risiken das versicherungstechnische Gesamtrisiko gesenkt werden kann. Dies und die Tatsache, dass das Angebot von Versicherungsleistungen nur unwesentlich an das Vorhandensein materieller und finanzieller Produktionsmittel geknüpft ist, führen zu der Schlussfolgerung, dass Versicherungsunternehmen dazu angehalten sein könnten, ihre Bestände bis ins Unendliche auszudehnen. Letztlich würde man also einen scharfen Wettbewerb in der Versicherungsbranche erwarten, da die Versicherer versuchen, Marktanteile ihrer Konkurrenten zu gewinnen, um so ihren eigenen Bestand zu vergrößern (Kapazitätsargument). Dieser könnte schließlich in einer ruinösen Konkurrenz mit der Folge einer Vielzahl von Insolvenzen enden.<sup>113</sup> Jedoch können diesem Indiz für ein weiteres Marktversagen mehrere Studien im Lebensversicherungsbereich entgegen gehalten werden, die gezeigt haben, dass Versicherungsunternehmen in der Realität keine Skalenerträge erzielen können.<sup>114</sup> Zudem wurde – zumindest für die USA – gezeigt, dass kleine Versicherer auch längerfristig gute Überlebenschancen haben, die Konzentration in der Versicherungsbranche eher abnimmt, ein positiver Zusammenhang zwischen Größe und Prämienätzen besteht<sup>115</sup> und es nicht zu einer Spezialisierung von Unternehmen auf Funktionen

---

<sup>113</sup> Vgl. *Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (Hrsg.)* (1985), S. 106.

<sup>114</sup> Vgl. z. B. *Pritchett, S. T.* (1973), S. 160-165 und *Kellner, S./Mathewson, G. F.* (1983) S. 43. Andere Studien, die vermeintliche Größendegressionseffekte bei Versicherungsunternehmen nachwiesen – wie z. B. die bei *Praetz, P.* (1980) –, wurden von mehreren Seiten stark kritisiert. Vgl. hierzu z. B. *Kott, P. S.* (1983), S. 506 f. und *Kellner, S./Mathewson, G. F.* (1983) S. 25 f. und S. 43.

<sup>115</sup> Hätten große Versicherer Kostenvorteile, so müssten diese, zumindest unter Wettbewerbsbedingungen, zu niedrigeren Prämienätzen führen. Vgl. *Zweifel, P./Eisen, R.* (2003), S. 277.

kommt, die typischerweise Skalenerträge aufweisen. Somit scheint hier tatsächlich kein Marktversagen vorzuliegen.<sup>116</sup>

Dadurch, dass in der Versicherungsbranche wohl keine steigenden Skalenerträge vorliegen, kann gleichzeitig auch das Vorliegen eines Marktversagens aufgrund eines natürlichen Monopols ausgeschlossen werden.<sup>117</sup> Außerdem handelt es sich bei Versicherungsprodukten nicht um öffentliche Güter, da einzelne Wirtschaftssubjekte grundsätzlich von ihrer Nutzung ausgeschlossen werden können und verschiedene Konsumenten des Versicherungsschutzes um dessen Nutzung konkurrieren (Rivalität).<sup>118</sup> Somit liegt auch kein Marktversagen bei der Bereitstellung öffentlicher Güter vor.

Dennoch wurde im Markt für Versicherungsleistungen Versagen festgestellt.<sup>119</sup> Dieses lässt einen wohlfahrtssteigernden Eingriff des Staates möglich und sogar notwendig erscheinen. Wie dieser Eingriff aussehen sollte und welche Wirkungen er entfaltet, soll im folgenden Abschnitt beschrieben werden.

### **4.3 Eigenkapitalregulierung als Maßnahme zur Heilung des Marktversagens?**

Grundsätzlich hat der Staat zwei mögliche Vorgehensweisen bei der Regulierung von Versicherungsunternehmen.<sup>120</sup> Zum einen kann er durch entsprechende Maßnahmen versuchen, die Insolvenz von Versicherungsunternehmen mit Hilfe materieller Aufsicht<sup>121</sup> ganz zu verhindern. Hierbei werden demnach auch die externen Kosten einer Versicherungsinsolvenz ganz verhindert. Zum anderen besteht die Möglichkeit durch formelle Aufsichtstätigkeit<sup>122</sup>, Insolvenzen zwar zu zulassen, jedoch die damit verbundenen externen Kosten einzudämmen, um so die unerwünschten Folgen einer Versicherungsinsolvenz zu verhindern. Dies hat den Vorteil, dass die in einer Marktwirtschaft erwünschte Sanktion des Ausscheidens ineffizient arbeitender Anbieter stattfinden kann. Wird sichergestellt, dass auch im Insol-

---

<sup>116</sup> Vgl. auch *Osetrova, A.* (2007), S. 143 f.

<sup>117</sup> Vgl. *Osetrova, A.* (2007), S. 113.

<sup>118</sup> Vgl. *Osetrova, A.* (2007), S. 109 f.

<sup>119</sup> Vgl. für eine ausführliche Untersuchung zum Marktversagen in der Versicherungsindustrie *Osetrova, A.* (2007), S. 109-145.

<sup>120</sup> Vgl. *Zweifel, P./Eisen, R.* (2003), S. 348.

<sup>121</sup> Bei der materiellen Aufsicht wird das Verhalten eines Versicherungsunternehmens auch nach Markteintritt mittels Preis-, Produkt- und Kapitalanlagenregelungen reguliert. Vgl. *Zweifel, P./Eisen, R.* (2003), S. 354-356.

<sup>122</sup> Hier wird lediglich der Marktein- und -austritt reguliert. Außerdem wird geprüft, ob die Bedingungen für eine Versicherungstätigkeit erfüllt sind. Vgl. *Zweifel, P./Eisen, R.* (2003), S. 354.

venzfall noch genügend Mittel zur Erfüllung der finanziellen Verpflichtungen aus den Versicherungsverträgen zur Verfügung stehen, ist die letztere Möglichkeit vom Staat vorzuziehen, da dabei das Marktversagen geheilt wird, ohne die erwünschten Mechanismen des Marktes zu behindern.

Denkbare Alternativen zur Sicherstellung der Erfüllbarkeit der Verpflichtungen aus Versicherungsverträgen auch im Insolvenzfall sind die Regulierung der Solvabilität und Sicherungs- oder Garantiefonds.<sup>123</sup> Zwei Modelle zeigen den Beitrag der Regulierung der Kapitalausstattung eines Versicherungsunternehmens zum Beseitigen des im vorigen Abschnitt aufgezeigten Marktversagens, also den Nutzen einer solchen Maßnahme für die Versicherungsnehmer, auf. Die Folgen einer sinkenden Insolvenzwahrscheinlichkeit für den Nutzen der Konsumenten sind dabei a priori nicht eindeutig positiv, da sinkende Insolvenzwahrscheinlichkeiten im Normalfall mit steigenden Prämien einhergehen. Deshalb ist es notwendig, die Wahrscheinlichkeit einer Versicherungsinsolvenz nicht auf Null zu reduzieren, sondern sie so zu kalibrieren, dass der daraus entstehende Nutzen optimiert wird.

Ein erstes Modell<sup>124</sup> untersucht den Einfluss auf die Wohlfahrt der Konsumenten über die Nachfrage nach Versicherungsleistungen. Das klassische Modell der Versicherungsnachfrage – mit dem Ergebnis, dass sich Erwartungsnutzenmaximierer bei fairer Prämie vollständig versichern – wird hierbei um die Berücksichtigung der Möglichkeit der Insolvenz des Versicherungsunternehmens erweitert. Als Ergebnis des Modells resultiert, dass die Wohlfahrt der Konsumenten auf jeden Fall steigt, wenn durch Regulierung nicht nur die Insolvenzwahrscheinlichkeit gesenkt wird, sondern auch gleichzeitig die Leistung aus einem Versicherungsvertrag im Insolvenzfall erhöht wird. Die Ergebnisse bei Veränderung der Parameter „Schadenzahlung im Insolvenzfall“ und „Ausfallwahrscheinlichkeit“ in andere Richtungen sind in Tabelle 2 dargestellt. Um eine simultane Erhöhung der Leistung aus einem Versicherungsvertrag im Insolvenzfall und der Solvenzwahrscheinlichkeit zu erreichen, scheinen Garantiefonds sinnvoll, die von bestimmten Formen der Solvabilitätsregulierung, wie Minimumkapitalanforderungen, Investitionsbeschränkungen und Überwachung der finanziellen Situation des Versicherers, begleitet werden.<sup>125</sup> Hierdurch würden Insolvenzen nicht gänzlich verhindert, jedoch die externen Kosten,

---

<sup>123</sup> Vgl. *Hartung, T.* (2007), S. 44.

<sup>124</sup> Vgl. zum ersten Modell *Hamwi, I. S./Hudson, T./Chen, Y.* (2004).

<sup>125</sup> Vgl. *Hamwi, I. S./Hudson, T./Chen, Y.* (2004), S. 320.

die sie verursachen. Zudem wäre dadurch auch der Gefahr eines kollektiven Vertrauensverlustes in die Versicherungsbranche vorgebeugt.

$\alpha$ $Z$	steigt	bleibt unverändert	sinkt
steigt	Wohlfahrt steigt, wenn Prämie nicht verändert wird	Auswirkung auf Wohlfahrt nicht eindeutig	Wohlfahrt sinkt
bleibt unverändert	Wohlfahrt steigt	keine Auswirkungen	Wohlfahrt sinkt
sinkt	Wohlfahrt steigt	Auswirkung auf Wohlfahrt nicht eindeutig	Wohlfahrt sinkt, wenn Prämie nicht verändert wird

**Tabelle 2: Auswirkungen auf die Wohlfahrt bei Änderung der Schadenzahlungen im Insolvenzfall (Z) und der Ausfallwahrscheinlichkeit ( $\alpha$ )**

Ein zweites Modell<sup>126</sup> analysiert, unter welchen Voraussetzungen Versicherungsunternehmen von sich aus so viel Kapital vorhalten, dass es nicht zu einer Insolvenz kommen kann. Ausgehend von einem bilateralen Monopolmodell, das aber im weiteren Verlauf auf mehrere Anbieter und Nachfrager erweitert wird, werden die Anreize des Versicherungsunternehmens bei der Festlegung seiner Kapitalausstattung und des Versicherungsnehmers bei seiner Versicherungsentscheidung untersucht.

Als Ergebnis des Modells ergibt sich, dass Versicherungsunternehmen dann genügend Kapital vorhalten, um eine Insolvenz auszuschließen, wenn die Versicherungsnehmer über die Ausfallwahrscheinlichkeit der Versicherer perfekt informiert werden und keine Beschränkungen hinsichtlich der Investitionen für die Versicherungsunternehmen bestehen.<sup>127</sup> Somit stützt dieses Modell die im Rahmen der Free Market Theory besprochene „freedom with publicity“ Regulierung. Weiter wird dargestellt, dass das derzeitige europäische Solvabilitätskonzept ein einfacherer Weg sein könnte, um ein solches Ergebnis zu erhalten: Die Menge an vorzuhaltendem Kapital wird durch die Solvabilitätsregelungen vorgegeben und die Versicherungsnehmer können dann so lange Versicherungsschutz beim betreffenden Versicherer kaufen, wie seine Kapitalausstattung auf jeden Fall ausreicht, um die maximal eintretenden Ansprüche erfüllen zu können, er also kein Insolvenzrisiko hat. Weiter kann auch aus diesem Modell keine Gefahr eines ruinösen Wettbewerbs in der Versicherungsbranche abgeleitet werden.

<sup>126</sup> Vgl. zum zweiten Modell Rees, R./Gravelle, H./Wambach, A. (1999).

<sup>127</sup> Vgl. Rees, R./Gravelle, H./Wambach, A. (1999), S. 64.

Auch wenn dieses Modell einigen Kritikpunkten<sup>128</sup> ausgesetzt ist und bereits der Vergleich der abgeleiteten Ergebnisse mit der Realität Bedenken über ihre Gültigkeit aufkommen lässt,<sup>129</sup> liefert es doch einen wichtigen Beitrag für die Frage, in welche Richtung die Solvabilitätsregulierung von Versicherungsunternehmen gehen sollte: Die Versorgung der Öffentlichkeit mit Informationen über die finanzielle Situation von Versicherern muss als vorrangig angesehen werden.

#### 4.4 Beurteilung der Notwendigkeit von Versicherungsregulierung

Mit Hilfe der normativen Theorie konnte bisher gezeigt werden, dass auf dem Versicherungsmarkt durchaus ein Marktversagen vorliegen kann, das durch die Regulierung der Solvabilität geheilt werden könnte. Zur Wohlfahrtsförderung müssen die externen Kosten, die Insolvenzen verursachen, durch regulatorische Maßnahmen verhindert oder zumindest eingeschränkt werden. Der Ausschluss jeglicher Insolvenz von Versicherungsunternehmen scheint dazu jedoch aus marktwirtschaftlicher Sicht keine adäquate Strategie zu sein.<sup>130</sup> Gerade die Resultate aus dem zuletzt besprochenen Modell zeigen die Bedeutung der Kommunikation der Risikolage eines Versicherungsunternehmens auf. Andererseits lässt sich aus den im Abschnitt 3.2 erläuterten positiven Theorien schließen, dass eine sehr weitgehende Deregulierung unter ausschließlicher Beibehaltung bzw. Einführung von gewissen Informationspflichten unter den Versicherern wohl kaum durchzusetzen wäre.<sup>131</sup>

Jedoch könnten auch durch das Vorschreiben einer Kapitalausstattung, die mit einer bestimmten Mindestwahrscheinlichkeit die Insolvenz eines Versicherers verhindert, die Versicherungsnehmer über die finanzielle Situation des Unternehmens gut informiert werden. Dann können sie sich nämlich sicher sein, dass das Unternehmen mit mindestens dieser Wahrscheinlichkeit seinen Verpflichtungen gegenüber den Gläubigern nachkommen kann. Um die externen Kosten der dann dennoch auftretenden Insolvenzen abzufangen, scheinen Garantiefonds in Verbindung mit Solvabilitätsanforderungen sinnvoll.

---

<sup>128</sup> Vgl. zu diesen Kritikpunkten *Hartung, T.* (2007), S. 58-61.

<sup>129</sup> So müssten nach diesem Modell alle Versicherungsunternehmen, deren Ausfallwahrscheinlichkeiten z. B. mittels externer Ratingagenturen bekannt gemacht werden und die keinen Investitionsbeschränkungen unterliegen, in die beste Ratingkategorie eingestuft sein.

<sup>130</sup> Vgl. *Cummins, J. D./Harrington, S./Niehaus, G.* (1993), S. 432.

<sup>131</sup> Eine solche Deregulierung liegt nämlich nicht im Interesse der Versicherer. Vgl. *Osetrova, A.* (2007), S. 29.

## 5 Aktuelle Lage der deutschen Versicherungsaufsicht

Träger der Versicherungsaufsicht in Deutschland sind der Bund und die Länder. Tabelle 3 zeigt die Anzahl der beaufsichtigten Versicherungsunternehmen in Deutschland in den Jahren 2004 bis 2006. Pensionsfonds und die zumeist regional tätigen kleineren Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit sind in der Übersicht nicht enthalten. Die Daten stammen aus den Jahresberichten 2005 und 2006 der BaFin.<sup>132</sup>

Jahr	mit Geschäftstätigkeit		ohne Geschäftstätigkeit		Gesamt
	Bundes- aufsicht	Landes- aufsicht	Bundes- aufsicht	Landes- aufsicht	
2006	613	9	23	2	647
2005	632	9	20	2	663
2004	633	9	20	2	664

**Tabelle 3: Anzahl der beaufsichtigten Versicherungsunternehmen in Deutschland**

Die Beaufsichtigung der neun tätigen und zwei nicht tätigen öffentlich-rechtlichen Versicherungsunternehmen obliegt den Ländern. Der Bund ist zuständig für die Beaufsichtigung privater Versicherungsunternehmen und die öffentlich-rechtlichen Versicherer, die in mehreren Bundesländern ihren Geschäftsbetrieb ausüben. Auf Bundesebene wird die Aufsicht durch die BaFin wahrgenommen. Sie war im Jahr 2006 für die Aufsicht von 613 Versicherungsunternehmen zuständig. Darüber hinaus war sie in 2006 für 23 Versicherer ohne Geschäftstätigkeit verantwortlich. Somit unterliegen die Versicherungsunternehmen größtenteils der Beaufsichtigung durch die BaFin. Der Rückgang von 2005 auf 2006 ist auf den anhaltenden Konsolidierungsprozess in der Versicherungsbranche zurückzuführen.

### 5.1 Vorschriften zur Versicherungsaufsicht in Deutschland

Grundlage für die momentan in Deutschland und Europa geltende Solvenzaufsicht bilden die Erste Schadenversicherungsrichtlinie (73/239/EWG) von 1973 und die Erste Lebensversicherungsrichtlinie (79/27/EWG) von 1979. Die Dritte Lebensver-

<sup>132</sup> Vgl. BaFin (2006), S. 69 und vgl. BaFin (2007a), S. 88.

sicherungsrichtlinie (92/96 EWG) und die Dritte Schadenversicherungsrichtlinie (92/49/EWG) waren wegweisend zur Schaffung eines europäischen Versicherungsbinnenmarktes. Die Umsetzung in Deutschland erfolgte im Jahr 1994. Durch die Richtlinien wurde die präventive Produktkontrolle fast vollständig aufgehoben und das Prinzip der Sitzlandaufsicht<sup>133</sup> eingeführt. Dabei wurden harmonisierte Aufsichtsregeln gegenseitig anerkannt. Die Regelungen zur Bestimmung der Solvabilitätsspanne waren ein weiterer Eckpunkt der Richtlinien.

Die staatliche Versicherungsaufsicht hat eine wichtige Funktion. Sie ist zum Eingriff in den Geschäftsbetrieb eines Versicherungsunternehmens befugt, wenn damit zur Wiedererlangung der Solvabilitätsanforderungen beigetragen wird.<sup>134</sup> Die Aufsichtstätigkeit von Versicherungsunternehmen in Deutschland wird im Wesentlichen durch das VAG bestimmt. Weitere Vorschriften ergeben sich durch die §§ 341–341 Buchst. o HGB, das VVG sowie Verordnungen, Verwaltungsakte und Rundschreiben der BaFin.

Alle Unternehmen, die den Betrieb von Versicherungsgeschäften zum Gegenstand haben und nicht Träger der Sozialversicherung sind unterliegen gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1 VAG der Versicherungsaufsicht. Einzelne Versicherungsunternehmen sind nach § 1 Abs. 2 VAG von der Versicherungsaufsicht ausgenommen, z.B. Unterstützungskassen. Versicherungsunternehmen unterliegen gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 4 KWG nicht der Aufsicht für Kreditinstitute.

## 5.2 Aufgaben der BaFin

Die BaFin ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Bonn und Frankfurt am Main. Sie unterliegt der Aufsicht durch das Bundesministerium für Finanzen und wird ausschließlich durch Umlagen und Gebühren der beaufsichtigten Unternehmen finanziert. Sie ist 2002 entstanden durch die Fusion von BaKred, BaWe und BAV, u.a. um evtl. auftretende Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Zum Ende des Berichtsjahres 2006 verzeichnete die BaFin einen Personalbestand von 1.679 Beschäftigten (Vorjahr: 1.631).<sup>135</sup> Zur Durchführung ihrer Aufsichtstätigkeit hat die BaFin im Wesentlichen zwei Aufgaben. Sie entscheidet über die Erlaubnis zum Geschäftsbetrieb und führt die laufende Aufsicht bei den zu beaufsichtigenden

---

<sup>133</sup> Wenn sich die Geschäftstätigkeit bei Versicherungsunternehmen auf mehrere Staaten erstreckt, unterliegen sie prinzipiell der Aufsicht des Landes, in dem sie ihren Hauptsitz haben.

<sup>134</sup> Vgl. *Berkhoff, C./ Bölscher, J.* (2006), S. 284.

<sup>135</sup> Vgl. *BaFin* (2007a), S. 212.

Unternehmen durch. Im Folgenden wird die Versicherungsaufsicht in Deutschland näher erläutern. Abbildung 3 gibt hierzu einen Überblick.

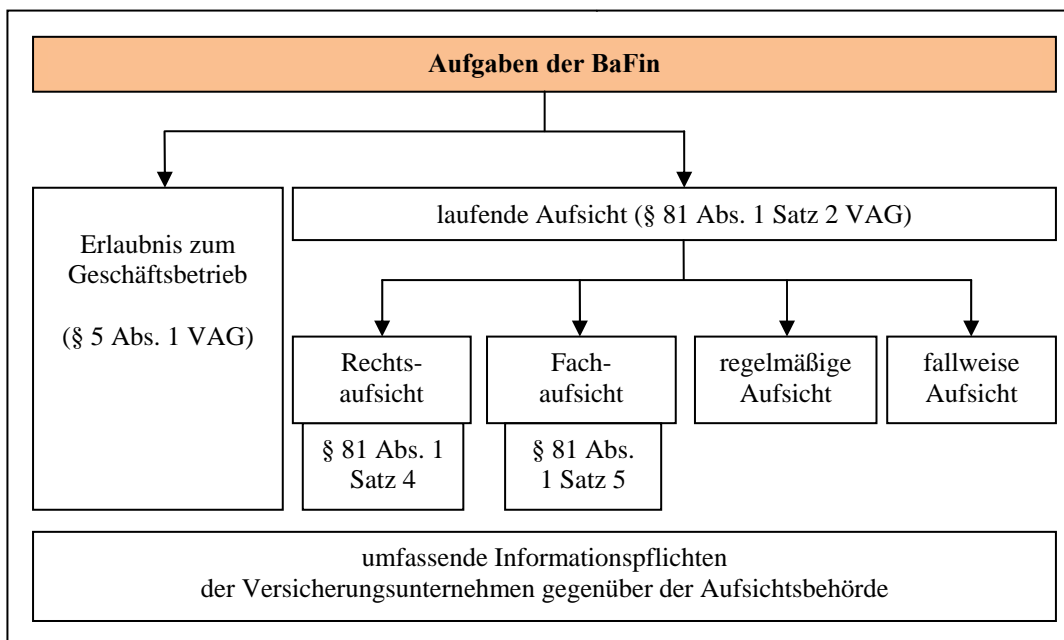


Abbildung 3: Aufgaben der BaFin

Versicherungsunternehmen brauchen zum Geschäftsbetrieb gemäß § 5 Abs. 1 VAG die Erlaubnis der Aufsichtsbehörde. Damit sie diese erhalten, ist ein Zulassungsverfahren notwendig. Für den Versicherer ergeben sich weitreichende Informationspflichten. Der Geschäftsplan ist einzureichen. Gegenüber der Aufsicht sind Auskünfte über Unternehmensverträge, betriebene Sparten und gedeckte Risiken sowie Informationen über die Kapitalausstattung zu erteilen. Der Versicherer muss seine Rückversicherungspolitik ausreichend darstellen. Außerdem sind Nachweise der fachlichen und persönlichen Eignung der Geschäftsleitung sowie über die Zuverlässigkeit der Personen, die eine bedeutende Beteiligung am Unternehmen innehaben, einzureichen. Die Aufsichtsbehörde prüft anhand der vorliegenden Unterlagen die rechtlichen, finanziellen und versicherungsspezifischen Sachverhalte. Beispielsweise ist zu prüfen, ob eine geeignete Rechtsform gewählt wurde und das Prinzip der Spartenrennung beachtet wird. Durch die Prüfung soll festgestellt werden, ob das Versicherungsunternehmen am Markt bestehen kann.<sup>136</sup> Tabelle 4 zeigt, wie oft die BaFin im Jahr 2006 die Erlaubnis zum Geschäftsbetrieb erteilt hat. In Klammern

<sup>136</sup> Vgl. Berkhoff, C./ Bölscher, J. (2006), S. 285 f.

sind die Daten des Jahres 2005 ersichtlich. Die enthaltenen Daten wurden den Jahresberichten 2005 und 2006 der BaFin entnommen.<sup>137</sup>

	in Deutschland	Gründung von Niederlassungen durch Versicherungsunternehmen der EU in Deutschland	Anmeldung zum Dienstleistungsverkehr in Deutschland durch Versicherungsunternehmen aus dem EWR
Lebensversicherung	1 (1)	3 (1)	23 (19)
Schaden-/ Unfallversicherung	3 (2)	5 (3)	52 (62)
Rückversicherung	1 (2)	---	---
<b>Gesamt</b>	<b>5 (5)</b>	<b>8 (4)</b>	<b>75 (81)</b>

**Tabelle 4: Anzahl der Erlaubniserteilungen zum Geschäftsbetrieb im Jahr 2006**

Im Jahr 2006 wurden wie im Vorjahr fünf Versicherungsunternehmen zum Geschäftsbetrieb zugelassen. Die Anzahl der Versicherer aus der EU, die in Deutschland 2006 eine Niederlassung errichtet haben, ist gegenüber 2005 von vier auf acht Unternehmen gestiegen. Die Anmeldungen von Versicherungsunternehmen aus dem EWR zur Aufnahme der Dienstleistungstätigkeit in Deutschland sind 2006 leicht von 81 auf 75 Unternehmen zurückgegangen. Während die Anmeldungen bei den Lebensversicherern geringfügig gestiegen sind, haben sie bei den Schaden-/Unfallversicherern abgenommen. Dennoch waren die Anmeldungen in dieser Sparte mit 52 Unternehmen immer noch beachtlich.

Die laufende Aufsicht wird in Rechtsaufsicht und Fachaufsicht unterteilt. Sie richtet sich in Deutschland nach § 81 VAG. Die Aufsichtsbehörde ist gemäß § 81 Abs. 1 Satz 2 VAG zur Überwachung verpflichtet, ob die Belange der Versicherungsnehmer in ausreichendem Maße gewahrt sind und ob Gesetze, die für den Geschäftsbetrieb gelten, eingehalten werden. Im Mittelpunkt der Rechtsaufsicht steht nach § 81 Abs. 1 Satz 4 VAG die Untersuchung, ob der Geschäftsbetrieb sachgerecht durchgeführt wird. Es geht insbesondere um die Einhaltung der rechtlichen Regelungen und der rechtlichen Grundlagen des Geschäftsplans. Bei der Finanzaufsicht gemäß § 81 Abs. 1 Satz 5 VAG wird in erster Linie geprüft, ob die Versicherer den Verpflichtungen aus den Versicherungsverträgen dauernd nach-

<sup>137</sup> Vgl. *BaFin* (2006), S. 70 und vgl. *BaFin* (2007a), S. 88.

kommen können. Die Aufsicht prüft das Vorhandensein einer sicheren und rentablen Kapitalanlage, die Einhaltung der kaufmännischen Grundsätze sowie die Richtigkeit von Buchführung, Bilanzen und Rechnungslegung. Die Aufsichtsbehörde ist berechtigt, gegenüber den Entscheidungsträgern im jeweiligen Versicherungsunternehmen, zur Vermeidung und Beseitigung von Missständen, angemessene Maßnahmen zu ergreifen (§ 81 Abs. 2 Satz 1 VAG).

Zudem wird bei der laufenden Aufsicht zwischen regelmäßiger und fallweiser Aufsicht unterschieden. Die Aufsichtstätigkeit ist auch an dieser Stelle mit umfassenden Informationspflichten des Versicherers gegenüber der BaFin verbunden. Die regelmäßige Aufsicht umfasst beispielsweise Kontrollen zur Rechnungslegung und Prüfung der Jahresabschlüsse sowie zur Solvabilität. Die fallweise Aufsicht kommt beispielsweise bei Änderung des Geschäftsplans oder im Insolvenzfall zum Tragen.

Der Aufsichtsbehörde steht derzeit ein umfangreicher Maßnahmenkatalog zur Verfügung. Aus den §§ 81 Buchst. a und 81 Buchst. b Abs. 1 f. VAG ergeben sich die Vorschriften. Die Aufsichtsbehörde kann die Änderung des Geschäftsplans oder einen Solvabilitäts- bzw. Finanzierungsplan verlangen. Weiter ist die BaFin zur Einschränkung der freien Verfügung über das Vermögen eines Unternehmens berechtigt. Letztens kann sie die Erlaubnis zum Geschäftsbetrieb zurückziehen. Die Eingriffsmöglichkeiten haben in den letzten Jahren zugenommen. Allein schon durch die Frühwarnung von Stresstests ist eine intensivere Kontrolle durch die BaFin möglich.<sup>138</sup>

Im Herbst 2006 wurde von der BaFin eine Risikoklassifikation bei Versicherern durchgeführt. Anhand der Merkmale Sicherheit, Erfolg, Wachstum und Qualität des Managements wurden die Unternehmen beurteilt. Versicherungsspezifische Kennzahlen und qualitative Kriterien wurden in den einzelnen Merkmalen berücksichtigt. Tabelle 5 zeigt das Ergebnis der Untersuchung. Die Daten in Klammern beinhalten die Ergebnisse der Untersuchung im Jahr 2005. Kleine Abweichungen ergeben sich durch Rundungsdifferenzen.

---

<sup>138</sup> Vgl. *Berkhoff, C./ Bölscher, J.* (2006), S. 287.

Unternehmen in %		Qualität des Unternehmens				Summe
		Hoch	mittelhoch	mittelniedrig	niedrig	
Systemrelevanz	hoch	1,6% (1,1%)	6,3% (5,0%)	1,4% (2,8%)	0,0% (0,0%)	9,3% (8,8%)
	mittel	4,6% (4,0%)	11,9% (10,4%)	2,8% (4,6%)	0,2% (0,5%)	19,5% (19,5%)
	niedrig	13,0% (17,0%)	43,5% (40,1%)	12,7% (10,8%)	2,0% (3,9%)	71,2% (71,8%)
	Summe	19,2% (22,1%)	61,7% (55,4%)	16,9% (18,3%)	2,2% (4,3%)	100%

**Tabelle 5: Qualität von Versicherungsunternehmen**

Von den untersuchten Unternehmen im Jahr 2006 wiesen 19,2% eine hohe Qualität auf. 61,7% konnten eine mittelhohe Qualität nachweisen. Bei 16,9% der Versicherer wurde eine mittelniedrige Qualität ermittelt. In 2,2% stellte die BaFin eine niedrige Qualität fest. Der Anteil der Versicherer mit einer niedrigen Qualität hat sich um etwa zwei Prozentpunkte verringert. Bei Versicherungsunternehmen, die eine hohe Systemrelevanz und damit eine hohe Bedeutung für den Markt haben, wurde erfreulicherweise erneut kein Versicherer mit niedriger Qualität eingestuft. Es ist erkennbar, dass ein beachtlicher Anteil der Versicherer eine mittelhohe Qualität und niedrige Systemrelevanz aufweist. Die Ergebnisse der Untersuchung wurden in der Aufsichtsplanung 2007 berücksichtigt.

### 5.3 Aufsichtsprinzipien

An die zukünftige Aufsichtstätigkeit werden hohe Ansprüche gestellt. Um den Anforderungen gerecht zu werden, ist eine effektive und effiziente Aufsichtstätigkeit erforderlich. Die Aufsichtstätigkeit ist effektiv, wenn ein vorgegebenes Aufsichtsziel erreicht wird. Wird dieses definierte Ziel mit möglichst minimalem Aufwand erreicht, ist die Aufsicht auch effizient. Während es bei der Effektivität um die bloße Zielerreichung geht, hängt die Effizienz zusätzlich von der Wirtschaftlichkeit der Zielerreichung ab.

Die Effektivität der Aufsichtstätigkeit ist an verschiedene Bedingungen geknüpft. Eine wichtige Voraussetzung ist die Funktionsfähigkeit der Versicherungsbranche. Darüber hinaus dienen gut entwickelte Finanzmarktstrukturen einer effektiven Auf-

sichtstätigkeit. Die Aufsichtsbehörden sollten sich auf einwandfreie wirtschaftliche Prinzipien beziehen können. Abbildung 4 zeigt die verschiedenen Ansätze der Aufsichtstätigkeit.

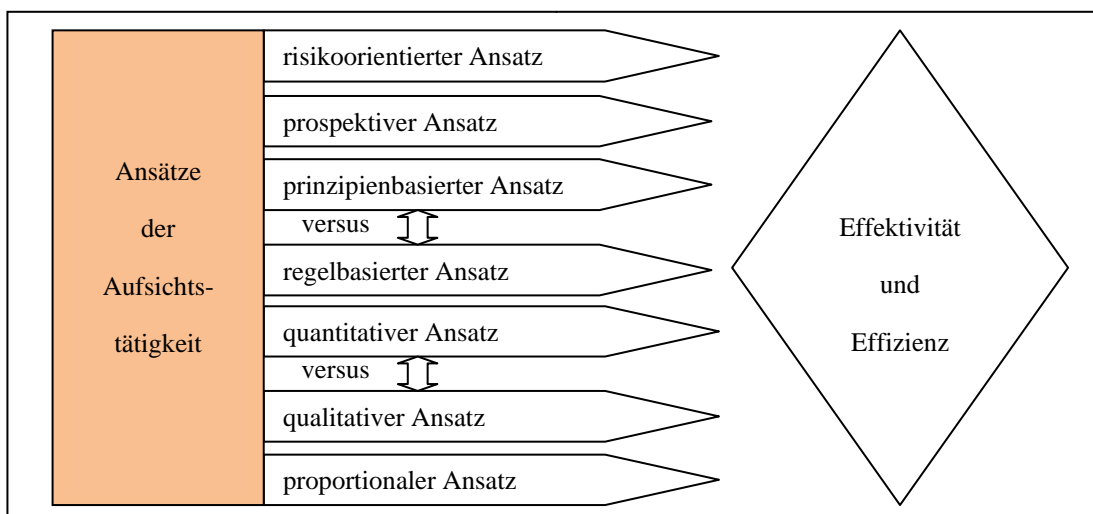


Abbildung 4: Ansätze der Aufsichtstätigkeit

### 5.3.1 Regelbasierter Ansatz versus prinzipienbasierter Ansatz

Der regelbasierte Ansatz gibt den Aufsichtsbehörden genaue Anweisungen zur Interpretation und Anwendung von Regeln. Es bestehen kaum Handlungsspielräume. Die Aufsichtsbehörden entscheiden nach vorgegebenen Normen. Der Vorteil besteht darin, dass die Maßnahmen der Aufsicht eindeutig und vorhersehbar sind. Ein Nachteil des Ansatzes ist, dass Versicherer sich u.U. nur auf die Regel im engeren Sinne konzentrieren und die eigentliche Absicht der Regel überhaupt nicht beachten. Zudem sind Versicherungsunternehmen, wenn der Umfang und die Komplexität von Regeln zunehmen, gar nicht mehr zu einer angemessenen Implementierung fähig.

Der prinzipienbasierte Ansatz besteht aus wenigen Anleitungen und lässt den Aufsichtsbehörden genügend Flexibilität. Lediglich einzelne Prinzipien werden vorgegeben, wobei die Umsetzung einzelfallbezogen erfolgen kann. Der Vorteil liegt darin, dass die Aufsichtsbehörden mehr Freiräume bei der Interpretation von Regeln haben. Sie können ihre Entscheidungen an die jeweilige Situation des Versicherungsunternehmens anpassen. Allerdings lässt sich ein prinzipienbasierter Ansatz nur dann realisieren, wenn zwingend anzuwendende Vorschriften dies nicht verhindern. Außerdem besteht beim prinzipienbasierten Ansatz die Gefahr, dass die verantwortlichen Personen der Versicherungsunternehmen die Maßnahmen der Auf-

sichtsbehörden nicht nachvollziehen können oder wollen, weil es sich oftmals um subjektive Einschätzungen handeln wird.

Bei der Ausgestaltung von Solvency II stellt sich die Frage, welcher der beiden Ansätze bevorzugt angewendet werden soll. Grundsätzlich soll der traditionelle regelbasierte Ansatz in den Hintergrund gedrängt und ein prinzipienbasierter Ansatz angestrebt werden. Damit kann die Aufsichtsbehörde sowohl inhaltlich als auch zeitlich flexibel Maßnahmen ergreifen.<sup>139</sup> Eine Voraussetzung für den Erfolg des prinzipienbasierten Ansatzes ist, dass das prinzipienbasierte Recht im Alltag gelebt wird und nicht durch übermäßige regelbasierte Vorschriften, z.B. Handbücher, völlig verdrängt wird. Die deutsche Versicherungsbranche vertritt auch den Standpunkt, dass eine risikoorientierte Aufsicht mit qualitativen Elementen durch einen regelbasierten Aufsichtsansatz nicht erreicht werde.<sup>140</sup>

Allerdings muss beachtet werden, dass der prinzipienbasierte Ansatz dem Ziel der aufsichtsrechtlichen Harmonisierung entgegensteht. Durch den regelbasierten Ansatz kann das Ziel der Vereinheitlichung besser vorangetrieben werden, da die Regeln von allen Aufsichtsbehörden gleich interpretiert und angewendet werden. Weiter muss beachtet werden, dass die Aufsichtsbehörden unter erhöhtem Rechtfertigungsdruck stehen, wenn sie bei einem prinzipienbasierten Ansatz die Handlungsspielräume ausnutzen und als Konsequenz Unternehmenskrisen eintreten. Deshalb wird erwartet, dass es eher zu einer strengeren Aufsichtsdurchführung kommen könnte.<sup>141</sup>

Bislang ist unklar, welcher Ansatz zukünftig überwiegen wird. Beide Ansätze weisen Vorteile auf, haben aber auch mit Nachteilen zu kämpfen. Die Aufsichtsbehörden werden wohl letztlich regelbasierte Maßnahmen ergreifen, da sich durch Solvency II umfassende Regelungen und Vorschriften ergeben werden. Gleichzeitig werden die Regeln aber an vielen Stellen Handlungsspielräume erlauben. Dies gilt z.B. für besondere Umstände im Versicherungsunternehmen, die zeitlich absehbar sind.

### **5.3.2 Sonstige Aufsichtsansätze**

Die Aufsichtstätigkeit kann zwischen der quantitativen und der qualitativen Aufsicht differenziert werden. Die quantitative Aufsicht wendet pauschal vorgegebene Regelungen an, um die Risikolage des Versicherers zu bestimmen und anschließend

---

<sup>139</sup> Vgl. *Wandt, M.* (2007), S. 475.

<sup>140</sup> Vgl. *GDV* (2005), S. 6.

<sup>141</sup> Vgl. *Hartung, T.* (2005), S. 63.

in eine vorzuhaltende Eigenmittelausstattung umzuwandeln. Werden bestimmte quantitative Kriterien nicht erfüllt, stehen den Aufsichtsbehörden verschiedene Sanktionsinstrumente zur Auswahl, um die Solvenzlage des Versicherers wiederherzustellen. Der Vorteil einer quantitativen Aufsicht ist, dass die notwendigen Größen leicht zu berechnen sind und somit ein Vergleich zwischen den Unternehmen möglich ist. Dadurch wird eine Intervention durch eindeutige Kriterien ausgelöst. Durch die eindeutigen Ergebnisse wird außerdem die Gleichbehandlung garantiert. Allerdings besteht bei der quantitativen Aufsicht die Gefahr, dass Versicherungsunternehmen Regelungslücken identifizieren und Aufsichtsarbitrage durchführen, weil sich die Aufsichtspraktiken in den verschiedenen Sektoren und geografischen Räumen evtl. voneinander unterscheiden.<sup>142</sup>

Das bestehende Aufsichtssystem Solvency I basiert auf quantitativen Anforderungen. Die komplexe reale Risikosituation kann jedoch durch quantitative Normen nicht vollständig erfasst werden. Viele Risiken können quantitativ nicht oder nur schwer beurteilt werden. Durch die qualitative Aufsicht, die besondere Faktoren und die individuelle Situation des Unternehmens berücksichtigt, wird dieses Problem reduziert. Aber selbst Risiken, die quantitativ beurteilt werden können, bedürfen einer unabhängigen Prüfung durch die Aufsicht oder eines sonstigen unabhängigen Dritten.<sup>143</sup> Mit der Einführung der Solvency II-Vorschriften sollen deshalb qualitative Faktoren stärker in den Aufsichtsprozess einbezogen werden. Die Qualität des implementierten Risikomanagementsystems wird Auswirkungen auf die Höhe der Eigenkapitalanforderungen haben. Da ein hohes Maß an subjektiver Einschätzung durch die Aufsichtsbehörde existiert, werden Konflikte mit den Versicherungsunternehmen an dieser Stelle nicht ausbleiben. Letztlich werden die quantitativ ausgerichteten Normen durch qualitative Aufsichtsinstrumente ergänzt werden.

Die Aufsicht soll auf einem prospektiven und risikoorientierten Ansatz basieren.<sup>144</sup> Der prospektive Ansatz zielt auf eine zukunftsgerichtete, vorausschauende Aufsicht. Die Beurteilung der Solvenzlage soll verstärkt auf die Zukunft ausgerichtet sein. Solvency II verwendet einen risikobasierten Ansatz, bei dem das System das tatsächliche Risikoprofil des Versicherers widerspiegelt. Unter dem risikoorientierten Ansatz wird verstanden, dass die zukünftigen Eigenkapitalanforderungen auf der

---

<sup>142</sup> Vgl. *Hartung, T.* (2005), S. 55.

<sup>143</sup> Vgl. *IAA* (2004), Tz. 2.6.

<sup>144</sup> Vgl. *CEIOPS* (2007c), Art. 28 Abs. 1.

Grundlage der Gesamtsolvabilität eines Versicherungsunternehmens bestimmt werden und im künftigen Aufsichtssystem alle relevanten Risikokategorien berücksichtigt werden.<sup>145</sup> Steigt das Gesamtrisiko des Versicherers, werden auch die Eigenkapitalanforderungen steigen. Die nicht oder nur schwer quantifizierbaren Risiken unterliegen qualitativen Anforderungen.

Als proportionaler Aufsichtsansatz wird verstanden, dass die Intensität der Aufsichtstätigkeit von Art, Umfang und Komplexität des Geschäfts sowie der tatsächlichen Risikosituation eines Versicherungsunternehmens abhängt.<sup>146</sup> Somit ergeben sich für kleine Versicherungsunternehmen in einigen Bereichen Ausnahmen und Erleichterungen gegenüber den großen Versicherern. CEIOPS (Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors) gibt vor, dass für kleine und mittelgroße Versicherungsunternehmen die Anforderungen durch Solvency II nicht zu beschwerlich sein sollen.<sup>147</sup> Versicherer, deren Prämieinnahmen jährlich fünf Millionen nicht übersteigen, werden nicht zur Anwendung der Vorschriften von Solvency II verpflichtet sein. Wenn ein solches Unternehmen in drei darauffolgenden Jahren diese Betragsgrenze überschreitet, müssen ab dem vierten Jahr die Anforderungen beachtet werden.<sup>148</sup> Die Prämieinnahmen als Bemessungsgrundlage sind zwar ein eindeutiges Kriterium, jedoch reflektieren sie nur selten die tatsächlichen Risiken eines Versicherungsunternehmens.

### 5.3.3 Harmonisierung von Aufsichtsregeln

In Bezug auf die Aufsichtsregeln soll durch Solvency II eine Vereinheitlichung zwischen den Mitgliedstaaten der EU angestrebt werden. Gleichzeitig soll die Harmonisierung mit anderen Branchen des Finanzsektors, in erster Linie mit der Kreditwirtschaft im Rahmen von Basel II, vorangetrieben werden.

Die Aufsichtsbehörden für Versicherungen in Europa sind bisher von einer Harmonisierung weit entfernt, sowohl in ihrer Struktur als auch in der Ausübung ihrer Tätigkeit. Einige Behörden sind unabhängige Einrichtungen, während andere einem Ministerium oder der nationalen Zentralbank unterstellt sind. Da das rechtliche Umfeld der Mitgliedstaaten weitgehend verschieden ist, unterscheidet sich bisher auch die Durchführung der Aufsichtstätigkeit deutlich. Mit dem Projekt Solvency II wer-

---

<sup>145</sup> Vgl. *Schubert, T.* (2005), S. 37.

<sup>146</sup> Vgl. *CEIOPS* (2007c), Art. 28 Abs. 3.

<sup>147</sup> Vgl. *CEIOPS* (2007c), S. 6, Kommentar zu Art. 28.

<sup>148</sup> Vgl. *CEIOPS* (2007c), Art. 4.

den neue Aufsichtsregelungen für die gesamte europäische Versicherungswirtschaft kreiert.

Die fortschreitende Harmonisierung dient der Vermeidung von Aufsichtsarbitrage. Allgemein wird unter Arbitrage eine Handelsstrategie verstanden, durch die Preisunterschiede zwischen mindestens zwei Handlungsalternativen, z.B. Wertpapiere, ausgenutzt werden. Infolge der ausgleichenden Wirkung der Arbitrage passen sich die Preise auf verschiedenen Märkten einander an, der Vorteil existiert nur zeitlich begrenzt. Als Aufsichtsarbitrage bezeichnet man Situationen, in denen ein Unternehmen die Aufsichtsregelungen verschiedener Sektoren oder unterschiedlichen geografischen Regionen anwendet, um aus den jeweiligen Vorteilen für sich einen Nutzen zu ziehen. Durch die Harmonisierung der Aufsichtsregeln sollen diese Unterschiede verringert werden.

Analog zu Basel II im Bankensektor werden im Projekt Solvency II neue Aufsichtsregelungen für die europäische Versicherungswirtschaft entwickelt. CEIOPS strebt im Hinblick auf die Solvenzanforderungen eine zunehmende Konsistenz zwischen dem Versicherungssektor und anderen Finanzsektoren an. Das Ziel der Harmonisierung beinhaltet jedoch nicht, dass die Versicherungsaufsicht notwendigerweise den Ansatz der Aufsicht für Banken vollständig übernehmen soll.<sup>149</sup> Denn versicherungsspezifische Aufsichtsregeln und Aufsichtsmodelle sollen sich in den EU-Mitgliedstaaten künftig an der tatsächlichen Risikosituation eines Versicherungsunternehmens orientieren. Eine möglichst unternehmensspezifische Risikomessung soll damit erreicht werden.

#### **5.4 Aufsichtsrechtlicher Überprüfungsprozess**

Im Zuge des aufsichtsrechtlichen Überprüfungsverfahrens prüfen und beurteilen Aufsichtsbehörden Strategien und Prozesse, die von den Versicherern eingerichtet wurden, um die Anforderungen von Gesetzen, der zukünftigen Rahmenrichtlinie und sonstigen Vorschriften zu erfüllen. Die Aufsichtsbehörden überwachen und beurteilen insbesondere die Bereiche Unternehmensführung, versicherungstechnische Rückstellungen, Kapitalanforderungen, Kapitalanlagerichtlinien sowie Qualität und Quantität des Eigenkapitals.<sup>150</sup> Insgesamt soll der Überprüfungsprozess in einem ständigen Dialog mit den Versicherungsunternehmen durchgeführt werden.

---

<sup>149</sup> Vgl. CEIOPS (2005b), Tz. 18.9 und Tz. 18.12.

<sup>150</sup> Vgl. CEIOPS (2007c), Art. 36 Abs. 1 f.

### 5.4.1 Ablauf des Überprüfungsprozesses

Durch den aufsichtsrechtlichen Überprüfungsprozess sollen die hohe Qualität und die Einheitlichkeit des aufsichtsrechtlichen Handelns im Rahmen der laufenden Aufsichtstätigkeit gewährleistet werden. Damit werden hohe Anforderungen an die fachliche Kompetenz und personelle Kapazität der Aufsichtsbehörden gestellt. In Abbildung 5 wird die aufsichtsrechtliche Prüfung der Prozesse dargestellt.

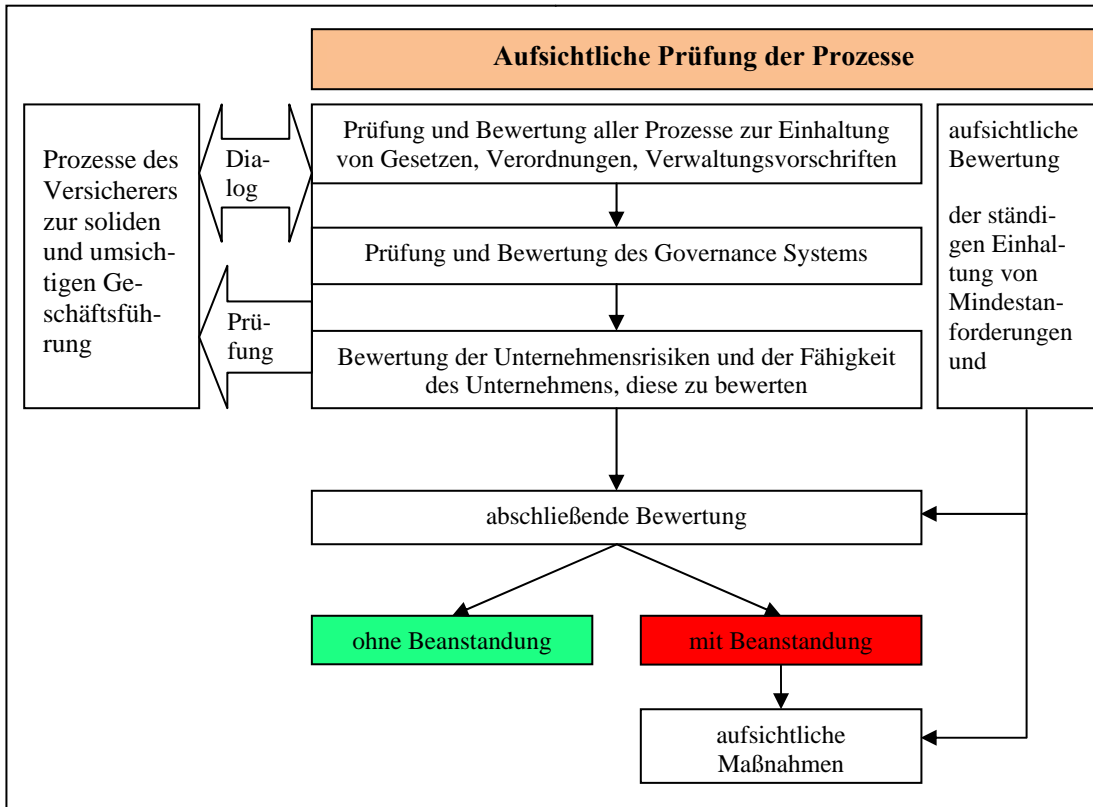


Abbildung 5: Aufsichtsrechtliche Prüfung der Prozesse

Im Einzelnen sollen Aufsichtsbehörden künftig verstärkt die qualitativen Anforderungen des Versicherers beurteilen, die sich auf die Unternehmensführung beziehen. Zudem sollen sie die Risiken bewerten, denen der Versicherer ausgesetzt ist oder sein könnte sowie die Fähigkeit des Unternehmens, diese Risiken zu beurteilen.<sup>151</sup> Die korrekte Berechnung von SCR (Solvency Capital Requirement) und MCR (Minimum Capital Requirement) soll kontrolliert werden. Außerdem soll geprüft werden, ob das tatsächliche Risikoprofil des Unternehmens im Standardmodell bzw. im internen Modell ausreichend berücksichtigt wurde. Die Aufsichtsbehörden beurteilen auch die Angemessenheit der Methoden des Versicherers zur Identifizierung möglicher Ereignisse und künftiger Änderungen der Solvenzlage,

<sup>151</sup> Vgl. CEIOPS (2007c), Art. 36 Abs. 1.

die ungünstige Auswirkungen auf die finanzielle Gesamtlage haben könnten. In diesem Zusammenhang soll auch geprüft werden, inwieweit der Versicherer diesen möglichen Folgen entgegentreten kann.<sup>152</sup> Verwendet der Versicherer ein internes Modell, muss die Einhaltung der Anforderungen überprüft werden.

Ziel der Überprüfung ist die Identifizierung von Unternehmen, die für ein hohes Risikoprofil besonders anfällig sind. Kommt die Behörde zu dem Ergebnis, dass die aufsichtsrechtlichen Anforderungen eingehalten wurden und das aktuelle Risikoprofil ausreichend berücksichtigt wurde, erfolgen keine weiteren Maßnahmen. Stellt die Behörde allerdings fest, dass die aufsichtsrechtlichen Anforderungen nicht eingehalten wurden und/ oder das aktuelle Risikoprofil nicht ausreichend berücksichtigt wurde, sind entsprechende Maßnahmen zu treffen, um die Interessen der Versicherungsnehmer ausreichend zu schützen. Die Ergebnisse des Prüfungsverfahrens sind außerdem nützlich, um die Prioritäten für die weitere Aufsichtstätigkeit zu bestimmen und den Versicherern Rückmeldungen zu geben.

Der aufsichtsrechtliche Überprüfungsprozess ist regelmäßig durchzuführen. Häufigkeit und Umfang sollen nach dem Proportionalitätsprinzip festgelegt werden.<sup>153</sup> Den Aufsichtsbehörden sollen angemessene Überwachungsinstrumente zur Verfügung stehen, damit sie die Verschlechterung der Solvenzlage identifizieren und anschließend überwachen können, wie die schwierigen Situationen im Unternehmen gemeistert werden.

In den Aufsichtsprozess sollen Frühwarnindikatoren eingebunden werden, die zur Intensivierung der Prüfungstätigkeit führen. Mit Hilfe von Frühwarnindikatoren sollen Risiken, die sich evtl. negativ auf die Unternehmenslage auswirken könnten, beachtet werden.<sup>154</sup> Dabei wird zwischen quantitativen und qualitativen Frühwarnindikatoren unterschieden. Quantitative Frühindikatoren liegen z.B. vor, wenn sich die versicherungstechnischen Rückstellungen innerhalb eines kurzen Zeitraums dramatisch verändern. Hohe Ausgaben oder niedrige Rentabilität sind weitere Hinweise für evtl. Risiken im Unternehmen.

Qualitative Frühindikatoren treten auf, wenn das Versicherungsunternehmen beispielsweise seine Strategie oder seinen ursprünglichen Geschäftsplan ändert. Die Aufnahme neuer Geschäftszweige oder unrealistische Geschäftspläne können eben-

---

<sup>152</sup> Vgl. *CEIOPS* (2007c), Art. 36 Abs. 4.

<sup>153</sup> Vgl. *CEIOPS* (2007c), Art. 36 Abs. 6.

<sup>154</sup> Vgl. *CEIOPS* (2005a), Anhang A, S. 34 f.

falls Hinweise sein. Ferner kann es sich um Frühindikatoren handeln, wenn Versicherer aufsichtsrechtliche Anforderungen ignorieren und nicht kooperieren. Eine solche Situation liegt z.B. vor, wenn ein Versicherer keine Informationen offenlegt.<sup>155</sup> Aufsichtsbehörden dürfen sich nicht ausschließlich auf Frühwarnindikatoren beziehen. Sie können zwar einen wichtigen Beitrag zur Früherkennung von möglichen Risiken und Unternehmensschieflagen leisten, vielmehr muss aber die ganze Situation des Versicherungsunternehmens betrachtet werden.

Um eine effektive Aufsichtstätigkeit zu gewährleisten, muss der Überprüfungsprozess sowohl in Form einer standardisierten Informationsauswertung im Sinne einer Fernüberwachung als auch vor Ort durchgeführt werden. Aufsichtsbehörden sollen die Befugnis haben, Prüfungen vor Ort in den Räumen eines Versicherers durchzuführen.<sup>156</sup> Die Aufsicht soll außerdem verlangen können, dass Dokumente und Informationen im Vorfeld für den Besuch der Aufsichtsbehörde vorbereitet und zeitnah fertiggestellt werden. In Deutschland hat die Aufsichtsbehörde schon heute die Erlaubnis, „auch ohne besonderen Anlass in den Geschäftsräumen der Versicherungsunternehmen Prüfungen des Geschäftsbetriebs vorzunehmen“ (§ 83 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 VAG). Die Anzahl der durchgeführten Vor-Ort-Prüfungen durch die BaFin in den Jahren 2005 und 2006 kann der Tabelle 6 entnommen werden.<sup>157</sup>

Sparte	Leben	Pensionskassen/ -fonds	Kranken	Schaden-/ Unfall	Rückversicherer	Gesamt
Anzahl der Prüfungen 2006	16	22	10	21	7	76
Anzahl der Prüfungen 2005	17	23	8	29	7	84

**Tabelle 6: Anzahl der Vor-Ort-Prüfungen durch die BaFin**

Im Jahr 2006 hat die BaFin im Versicherungsbereich 76 Vor-Ort-Prüfungen vorgenommen. Die abnehmende Anzahl ist vor allem darauf zurückzuführen, dass in der Sparte Schaden-/ Unfallversicherung im Jahr 2006 nur noch 21 Prüfungen durchgeführt wurden, während es im Vorjahr noch 29 Prüfungen waren. In den anderen Sparten blieb die Anzahl der Vor-Ort-Prüfungen gegenüber 2005 nahezu konstant.

<sup>155</sup> Vgl. CEIOPS (2005a), Anhang A, S. 34 f.

<sup>156</sup> Vgl. CEIOPS (2007c), Kommentar zu Art. 34.

<sup>157</sup> Zu den verwendeten Daten siehe Lier, M. (2007), S. 881.

Diese Form der Prüfung soll zukünftig intensiviert werden. Dabei sollen die Behörden jederzeit zu allen Mitarbeitern und zu jedem Thema freien Zugang haben.<sup>158</sup> Ein Großteil der Aufsichtsbehörden erwartet, dass der Umfang an Vor-Ort-Prüfungen durch Solvency II zunehmen wird. Die Prüfungen würden außerdem spezifischer durchgeführt werden, d.h. dass Schwerpunkte z.B. auf Risikomanagement, Risikovalidierung und Beurteilung des internen Modells gesetzt werden.<sup>159</sup>

#### **5.4.2 Eingriffsmöglichkeiten der Aufsichtsbehörden**

Die Nichterfüllung von aufsichtsrechtlichen Anforderungen kann zu weitreichenden Folgen für die Solvenzlage von Versicherungsunternehmen führen. Auch kann es zu indirekten Konsequenzen kommen, indem ein schlechter Ruf zu negativen Auswirkungen im operativen Geschäft führt. Den Aufsichtsbehörden stehen eine Reihe verschiedener Eingriffsmöglichkeiten zur Verfügung. Sie sollen eine Fehlerkorrektur innerhalb eines bestimmten Zeitraums verlangen können und in die Geschäftsführung von Versicherungsunternehmen eingreifen können. Aufsichtsbehörden sollen den Einsatz eines partiellen oder vollständigen internen Modells anordnen dürfen. Außerdem können sie auch die Reduzierung des Risikoprofils fordern. Letztendlich sollen sie in streng definierten Ausnahmen von den Versicherungsunternehmen Kapitalzuschläge fordern können. Weiter sollten die Aufsichtsbehörden die Erlaubnis bekommen, Formalziele an die Unternehmen zu stellen, um bestimmte Aktivitäten durchführen zu können. Wird ein Formalziel nicht eingehalten, kommt es zu weiteren Maßnahmen der Aufsichtsbehörde. Im schlimmsten Fall kann die Behörde die Erlaubnis zur Geschäftstätigkeit widerrufen.<sup>160</sup>

Die Maßnahmen lassen sich in präventive und korrigierende Maßnahmen unterteilen. Sie sollen angewendet werden, wenn die Geschäftstätigkeit des Versicherers mit den allgemeinen Geschäftspraktiken und aufsichtsrechtlichen Anforderungen nicht konform ist.

---

<sup>158</sup> Vgl. *CEIOPS* (2007b), Tz. 4.6.

<sup>159</sup> Vgl. *CEIOPS* (2007a), Tz. 27.

<sup>160</sup> Vgl. *CEIOPS* (2005b), Tz. 14.54.

- Präventive Maßnahmen sollen rechtzeitig und in passender Form eingesetzt werden. Dadurch sollen solvenzbedrohende Situationen von vornherein verhindert werden. Z.B. sollte die Aufsichtsbehörde die Ausdehnung der Geschäftstätigkeit begrenzen dürfen, indem sie Grenzen des Prämienvolumens vorgibt. Die Behörden müssen jedoch beachten, dass ihre präventiven Maßnahmen nicht im Widerspruch zu den Anforderungen durch die Solvenzkontrollenebenen stehen dürfen.<sup>161</sup>
- Korrigierende Maßnahmen sollen ergriffen werden, wenn präventive Maßnahmen eine Verschlechterung der Situation nicht verhindert haben oder wenn das Versicherungsunternehmen die Forderungen der zuständigen Aufsichtsbehörde nicht beachtet hat. Eine Aufsichtsbehörde kann korrigierende Maßnahmen fordern, die auf klaren, objektiven und offengelegten Kriterien basieren. Die Anwendung präventiver Maßnahmen sollte die erforderlichen korrigierenden Maßnahmen nicht verzögern. Eine Aufsichtsbehörde soll künftig z.B. die Kontrolle eines Versicherers als korrigierende Maßnahme selbst übernehmen dürfen. Wenn der Versicherer in finanziellen Schwierigkeiten geraten ist, soll die Aufsichtsbehörde einen Plan zur zügigen Wiederherstellung einer gesunden Solvenzlage fordern dürfen. Diese Befugnis ist bisher nicht in allen nationalen Gesetzen enthalten.<sup>162</sup>

Etwa ein Drittel der Aufsichtsbehörden innerhalb der EU erwartet, dass sich durch Solvency II wesentliche Veränderungen für ihr Aufsichtssystem ergeben werden. Allerdings haben sie noch keine Maßnahmen getroffen. Ein weiteres Drittel plant derzeit eine Anpassung an das bestehende System. Die Veränderungen betreffen insbesondere die Implementierung des risikobasierten Ansatzes. Die Aufsichtsbehörden orientieren sich dabei größtenteils an den Regelungen aus Basel II. 23% der Behörden werden mit den potentiellen Veränderungen umgehen können. Lediglich zwei Aufsichtsbehörden sind der Ansicht, ihre bestehenden Aufsichtssysteme bereits soweit angepasst zu haben, dass sie auf Veränderungen durch Solvency II ausreichend vorbereitet sind.<sup>163</sup>

Ein Großteil der Aufsichtsbehörden erwartet, dass sich die Instrumente im Rahmen der Aufsichtstätigkeit durch Solvency II ändern werden. Etwa ein Drittel der Be-

---

<sup>161</sup> Vgl. *CEIOPS* (2005b), Tz. 14.47-14.49.

<sup>162</sup> Vgl. *CEIOPS* (2005b), Tz. 14.50-14.53.

<sup>163</sup> Vgl. *CEIOPS* (2007a), Tz. 9 f.

hörden hat bereits teilweise Änderungen vorgenommen oder mit Änderungsmaßnahmen begonnen.<sup>164</sup>

### 5.4.3 Transparenz der Aufsichtstätigkeit

Die Aufsichtsbehörden führen ihre Aufgaben in transparenter Weise durch. Dies trägt zur Rechtmäßigkeit und Integrität der Aufsichtsbehörden sowie zur Glaubwürdigkeit des Aufsichtssystems bei. Um einen wirksamen Prozess zur Solvenzbeurteilung zu gewährleisten, sollen Aufsichtsbehörden ihre Ziele und Anforderungen im Rahmen der Berichterstattung offen und transparent darstellen.

CEIOPS empfiehlt, in Bezug auf Transparenzvorschriften eine Konsistenz zwischen den Aufsichtsbehörden und mit anderen Finanzsektoren anzustreben. Durch erweiterte Transparenz kann die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden verglichen und das aufsichtsrechtliche Überprüfungsverfahren weiter harmonisiert werden. Durch Anwendung der jeweils besten Methoden kann schließlich die Qualität der Aufsicht verbessert werden.

Die Öffentlichkeit sollte zu den aktuellen Regulierungs- und Verwaltungsgrundsätzen genauso Zugang haben wie zu den Aufgaben und Aktivitäten der Aufsichtsbehörde. Die allgemeinen Kriterien und Methoden des Aufsichtsprozesses gemäß Art. 36 des Richtlinienentwurfs sollten in transparenter Weise dargestellt werden.<sup>165</sup> Die Ziele der Aufsichtsbehörde müssen für die Öffentlichkeit klar erkennbar und zugänglich sein. Wenn das Gesetz mehrere Ziele für die Versicherungsaufsicht erwähnt, hat die Aufsichtsbehörde zu veröffentlichen und zu erklären, wie die einzelnen Ziele implementiert werden. Jede Änderung der Ziele und Regulierungsansätze soll begründet werden. Zukünftige Projekte und geplante Veränderungen sollen durch die Aufsicht beschrieben werden.

Die Aufsichtsbehörde sollte einen Einblick in die interne Organisation gewähren. Struktur, Funktion und Verantwortlichkeiten sollen offengelegt werden. Es wird ein Organisationschart empfohlen, auf dem die jeweils verantwortlichen Personen mit einer kurzen Beschreibung der Funktion erkennbar sind.<sup>166</sup> Prinzipiell führt jede wesentliche Veränderung bei Versicherungsregulierung und Aufsichtspraxis zu Konsultationen mit Marktteilnehmern und anderen interessierten Dritten. Diese Konsultationen und Kommentare sollten für die Öffentlichkeit zugänglich sein. In-

---

<sup>164</sup> Vgl. CEIOPS (2007a), Tz. 14.

<sup>165</sup> Vgl. CEIOPS (2007c), Art. 30.

<sup>166</sup> Vgl. CEIOPS (2005a), Tz. 155.

formationen über die Erlaubniserteilung zur Geschäftstätigkeit sollten auch offengelegt werden.<sup>167</sup> Die transparente Vorgehensweise betrifft auch die Besetzung und Entlassung von Führungspositionen der Aufsichtsbehörde.<sup>168</sup>

Die Beurteilungskriterien des Überprüfungsverfahrens müssen veröffentlicht werden. Kriterien zu korrigierenden Maßnahmen und Sanktionen müssen für die Interessengruppen zugänglich sein. Bedeutende Erkenntnisse und korrigierende Maßnahmen müssen mit dem entsprechenden Aufsichtsgremium kommuniziert werden. Gegenüber dem Aufsichtsgremium des Versicherers sind nachfolgende Sachverhalte offenzulegen. Die einzelnen Faktoren, die zum Ergebnis des aufsichtsrechtlichen Überprüfungsprozesses geführt haben, sollten hinreichend erklärt werden. Die Aufsichtsbehörde sollte erläutern, an welchen Stellen Schwächen identifiziert und korrigierende Maßnahmen verlangt wurden. Zudem sollte sie Verbesserungsvorschläge vorbringen, damit Systeme und Kontrollen künftig den aufsichtsrechtlichen Anforderungen entsprechen. Wird eine Anpassung der Eigenmittelanforderungen verlangt, sollten dem Aufsichtsgremium die Gründe erläutert werden.<sup>169</sup>

Eine umfassende Berichterstattung hat mindestens jährlich zu erfolgen. Darin sollen die angewendeten Strategien und Ziele beschrieben werden. Auch soll angegeben werden, inwieweit die Ziele erreicht wurden. Die Aufsichtsbehörde hat im Bericht außerdem Informationen zur Finanzlage der Versicherungsbranche bekanntzugeben und Beobachtungen zu grundlegenden Entwicklungen auf dem Versicherungs- und Finanzmarkt zu publizieren. Dabei ist das Vertraulichkeitsprinzip zu wahren.

CEIOPS soll jährlich über die Anordnung von Kapitalzuschlägen informiert werden. Der durchschnittliche Kapitalzuschlag pro Versicherungsunternehmen und die Verteilung des Kapitalzuschlags während des letzten Jahres in Prozent sollen weitergeleitet werden. Dabei soll auch eine Unterteilung einerseits in Lebensversicherer sowie andererseits in Nichtlebensversicherer und Rückversicherer erfolgen. CEIOPS wird dann jährlich die Gesamtverteilung der Kapitalzuschläge innerhalb der EU veröffentlichen.<sup>170</sup>

Die Transparenz der Aufsichtsbehörden wird durch Solvency II an Bedeutung gewinnen. Da vermehrt qualitative Anforderungen und prinzipienbasierte Maßnahmen

---

<sup>167</sup> Vgl. *CEIOPS* (2005a), Tz. 156.

<sup>168</sup> Vgl. *CEIOPS* (2007c), Kommentar zu Art. 30.

<sup>169</sup> Vgl. *CEIOPS* (2005a), Tz. 158.

<sup>170</sup> Vgl. *CEIOPS* (2007c), Art. 51.

eingesetzt werden, beruhen die Eingriffe der Aufsichtsbehörden oft auf subjektiven Einschätzungen. Damit Versicherungsunternehmen die ergriffenen Maßnahmen nachvollziehen können, ist eine transparente Durchführung der Aufsichtsbehörden unentbehrlich.

#### **5.4.4 Kooperation der Aufsichtsbehörden**

Mit dem Ansatz einer Prudential Supervision, d.h. einer umsichtigen Aufsichtstätigkeit, wird eine enge Zusammenarbeit zwischen den Versicherungsunternehmen und der Aufsichtsbehörden verlangt. Der Dialog soll zukünftig intensiviert werden. Nur so können die erweiterten Anforderungen durch die zweite Säule von Solvency II in Europa erfüllt werden.<sup>171</sup> Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, sollte eine einheitliche Interpretation der stark qualitativ geprägten Regelungen durch Solvency II gewährleistet werden. Dieses Ziel kann aber nur durch ständige Kommunikation und verstärkte Kooperation erreicht werden. Ein Vergleich mit anderen Prüfungen kann dabei durchaus hilfreich sein.

Neben der Intensivierung der Kooperation mit Versicherungsunternehmen soll die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden gestärkt werden. Bisher unterscheiden sich die verwendeten Instrumente der meisten Behörden deutlich. Durch die zunehmende Kooperation sollen die Aufsichtsbehörden voneinander lernen. Darüber hinaus kann eine Harmonisierung bei den Methoden der Aufsichtstätigkeit erreicht werden.

Bislang hängen Art und Umfang der Informationen, die den Behörden zur Verfügung gestellt werden, stark von der nationalen Gesetzgebung ab. CEIOPS empfiehlt, im Rahmen von Solvency II einen Mindeststandard zu entwickeln. Der „Zwei-Wege-Fluss“<sup>172</sup> von Informationen soll durchgesetzt werden. Das bedeutet, dass Aufsichtsbehörden erforderliche Informationen nicht nur von Versicherern, sondern auch von anderen Aufsichtsbehörden erhalten können. Das impliziert, dass eine Aufsichtsbehörde nicht beim Versicherer nach Informationen fragen sollte, wenn eine andere beteiligte Aufsichtsbehörde die erforderlichen Informationen schon besitzt. So könnten Aufsichtsbehörden künftig beispielsweise die angewendeten Bewertungsprozesse bei anderen Behörden anfordern.

---

<sup>171</sup> Vgl. *Hatterner, C./Schüller, J.* (2004), S. 379.

<sup>172</sup> Vgl. *CEIOPS* (2006), Tz. 20.94.

Der Austausch soll künftig auch über Datenbanken stattfinden. Die festzulegenden Vorschriften für den Datenaustausch im Rahmen von Solvency II könnten sich an den international geplanten Anforderungen orientieren. Informationsanfragen oder Auskünfte, die eine Aufsichtsbehörde von einer anderen erhält, sind streng vertraulich zu behandeln, außer wenn ausdrücklich andere Vereinbarungen getroffen werden. Informationsanfragen sind fallweise zu prüfen und, sofern keine erheblichen Gründe dagegen sprechen, unverzüglich zu beantworten. Die anfragende Aufsichtsbehörde darf Informationen nur für solche Zwecke gebrauchen, für die sie angefordert wurden. Beabsichtigt sie, die Informationen an Dritte weiterzugeben, muss dies bereits bei der Anfrage deutlich gemacht werden. Ferner dürfen Informationen an Dritte nur mit Zustimmung derjenigen Aufsichtsbehörde, die Urheber dieser Informationen ist, weitergegeben werden.<sup>173</sup>

Trotz der erwähnten Anforderungen ist ungewiss, inwieweit in der Praxis Datenschutz und Datensicherheit hinsichtlich der unterschiedlichen nationalen Vorschriften gewährleistet werden können. Außerdem ist fraglich, inwieweit die formalen Vorschriften zur Offenlegung in den verschiedenen Ländern tatsächlich gleich sind. Denn Informationen von anderen Aufsichtsbehörden sind nicht sinnvoll, wenn nach dem Eingang von Informationen diese erst an die eigenen Bedürfnisse angepasst werden müssen.

57% der Aufsichtsbehörden erwarten, dass durch Solvency II ein zusätzlicher Bedarf an einem Austausch von Informationen entsteht. Sie rechnen vor allem bei der Beurteilung von internen Modellen und bei Gruppenaspekten mit einer Veränderung. Allerdings erwarten 42% der Aufsichtsbehörden, dass sie ihre Vorgehensweise im Hinblick auf den Informationsaustausch und die Kooperation nicht signifikant ändern müssen.<sup>174</sup>

Die Kooperation zwischen Aufsichtsbehörden und den Behörden, die in den Mitgliedstaaten für die Erstellung und Verwaltung von Statistiken<sup>175</sup> zuständig sind, soll intensiviert werden. Der Informationsaustausch zwischen diesen genannten Behör-

---

<sup>173</sup> Vgl. *BaFin* (2007b), S. 5.

<sup>174</sup> Vgl. *CEIOPS* (2007a), Tz. 24 f.

<sup>175</sup> In der Bundesrepublik Deutschland werden diese Aufgaben durch das Statistische Bundesamt mit Hauptsitz in Wiesbaden übernommen.

den soll gefördert werden.<sup>176</sup> Ferner soll die Versicherungsaufsicht künftig verstärkt mit anderen Behörden innerhalb des Finanzsektors kooperieren.

Auf internationaler Ebene wird die Verbesserung der Kooperation ebenfalls angestrebt. Mit der Verabschiedung des Multilateral Memorandum of Understanding (MMoU) im Februar dieses Jahres hat das IAIS (International Association of Insurance Supervisors) ein Rahmenwerk geschaffen. Dadurch soll die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen den Aufsichtsbehörden für Versicherungen weltweit verbessert werden.<sup>177</sup>

#### **5.4.5 Anforderungen an die Mitgliedstaaten**

Hauptziel der Aufsicht ist der angemessene Schutz der Versicherungsnehmer. Als Nebenziele gelten Finanzstabilität sowie angemessene und stabile Märkte. Die Verantwortung für die Aufsicht soll weiter in den Händen der Mitgliedstaaten liegen.<sup>178</sup>

Die Aufsichtsbehörden sollten Gegenstand der nationalen Gesetzgebung sein, jedoch frei von politischer und wirtschaftlicher Beeinflussung, um ihre Aufgaben effektiv ausüben zu können. Allgemein sollten die Aufsichtsbehörden zur Stärkung der Einhaltung von Gesetzen und Regulierung beitragen, mindestens insoweit, wie sie versicherungsbezogen sind. Zur Herausgabe von Standards, Empfehlungen, Richtlinien und Interpretationen sollten die Aufsichtsbehörden berechtigt sein. Die Mitgliedstaaten sollten der Aufsicht die Befugnis erteilen, das Proportionalitätsprinzip für Versicherungsunternehmen zu definieren und zu implementieren. Die Behörden sollten berechtigt sein, Versicherungsunternehmen an geeigneten Stellen von ihren Vorschriften zu befreien.<sup>179</sup>

Die Mitgliedstaaten müssen gewährleisten, dass die Aufsichtsbehörden befugt sind, jede nötige Maßnahme zu treffen, um zu gewährleisten, dass Versicherer einerseits die aufsichtsrechtlichen Anforderungen erfüllen, die durch die Rahmenrichtlinie gesetzt werden und andererseits jede Unregelmäßigkeit verhindern bzw. beseitigen. Die Staaten sollen sicherstellen, dass Gesetze, Richtlinien und Leitlinien im Bereich der Versicherungsaufsicht publiziert werden. Auf regelmäßige Aktualisierung soll

---

<sup>176</sup> Vgl. *CEIOPS* (2007c), S. 21, Tz. 24.

<sup>177</sup> Vgl. *BaFin* (2007b), S. 4.

<sup>178</sup> Vgl. *CEIOPS* (2007c), Art. 29 Abs. 1.

<sup>179</sup> Vgl. *CEIOPS* (2007b), Tz. 4.2-4.5.

geachtet werden. Dadurch können verschiedene Aufsichtsansätze in den Mitgliedstaaten verglichen werden.<sup>180</sup>

Zur Ausübung einer effektiven und effizienten Aufsicht sind ein angemessenes Budget und Personal mit entsprechendem Fachwissen von hoher Bedeutung. Außerdem sollen Mitgliedstaaten Anreize schaffen, damit sich die Aufsichtsbehörden aktiv an den Aktivitäten von CEIOPS engagieren. Denn CEIOPS hat eine besondere Funktion, wenn es um einen Beitrag zur konsistenten Anwendung der Richtlinie und zur Konvergenz der Aufsichtspraxis in Europa geht.<sup>181</sup>

#### **5.4.6 Aufsichtsprozess in ausgewählten Bereichen**

Im Versicherungsunternehmen sind verschiedene Bereiche vom aufsichtsrechtlichen Überprüfungsprozess betroffen. Dazu zählen u.a. Solvabilität, Unternehmensführung, Fit und Proper, Aktuariat sowie Marktverhalten. Zur Sicherstellung der Solvabilität sollte die Aufsichtsbehörde eine Überarbeitung der Rückstellungen und eine Erhöhung der versicherungstechnischen Rückstellungen anordnen können. Sie sollte vom Versicherer einen akzeptablen Plan zur Korrektur von Fehlern verlangen können. Außerdem sollte sie die Befugnis erhalten, genehmigungspflichtige Vorgänge abzulehnen, zu verzögern oder an bestimmte Bedingungen zu knüpfen. Dies gilt z.B. für innovative Kapitalinstrumente.<sup>182</sup>

Versicherer werden von den Aufsichtsbehörden zur Durchführung sog. Stresstests angehalten. In Deutschland ist dies derzeit durch das Rundschreiben 01/2004 (VA) der BaFin geregelt. Dabei wird mittels Simulationen überprüft, ob ein Versicherer auch nach anhaltend starkem Einbrechen der Kapitalmärkte seinen Verpflichtungen gegenüber Versicherungsnehmern nachkommen und weiterhin ausreichend Eigenkapital vorhalten kann, um die Solvabilitätsanforderungen zu erfüllen und die Erhaltung des Unternehmens zu sichern. Die Aufsichtsbehörde sollte zum besseren Verständnis der Unternehmenslage weitere Stresstests vorschreiben können. Sie sollte die Reaktion des Versicherers beurteilen, wenn Stresstests auf ein erhöhtes Risikoprofil hinweisen. Auch sollte sie Standardtests vorschreiben können, mit denen sie Benchmarking<sup>183</sup> und vergleichende Analysen durchführt. Die Behörde

---

<sup>180</sup> Vgl. *CEIOPS* (2007c), Art. 30 Abs. 2.

<sup>181</sup> Vgl. *CEIOPS* (2007c), S. 10, Kommentar zu Art. 69.

<sup>182</sup> Vgl. *CEIOPS* (2005b), Tz. 14.34.

<sup>183</sup> Benchmarking ist eine Methode, bei der die eigenen Dienstleistungen, Prozesse und Methoden mit denen des führenden Konkurrenten verglichen werden. Dadurch sollen die besten Metho-

kann hier diejenigen Versicherer identifizieren, die von einem schwerwiegenden Risikoereignis, z.B. Naturkatastrophen, betroffen sind oder sein könnten.<sup>184</sup>

Es gibt Risiken, die nicht durch das Verlangen von quantitativen Anforderungen, sondern nur durch Anforderungen zur Unternehmensführung bewältigt werden können. Eine stabile Unternehmensführung ist daher von großer Bedeutung für die Solvenz von Versicherungsunternehmen. Ggf. sollte sie die Verbesserung und den Ausbau einer guten Unternehmensführung bei Versicherungsunternehmen verlangen können.<sup>185</sup>

Die Aufsicht sollte mit der Einführung von Solvency II umfassende Rechte im Hinblick auf die Fit und Proper-Anforderungen ausüben können. Die Aufsicht sollte vom Versicherer verlangen können, dass zur Stärkung des Unternehmens weitere Personen eine Führungsposition erhalten. Wenn die Aufsichtsbehörde eine Person für eine bestimmte Führungsposition fachlich oder persönlich nicht für geeignet hält, sollte sie die Ernennung der Person für diese Führungsposition verhindern können.<sup>186</sup>

Sie sollte zusätzlich eine Person mit ausreichendem Fachwissen vorschlagen können, die einen für die Aufsicht wichtigen Aspekt innerhalb des Unternehmens untersucht. Allerdings hätte der Versicherer die Kosten einer solchen Untersuchung und des zugehörigen Berichts zu tragen. Die Rechte der Geschäftsleitung sollten bei Verletzung der Fit und Proper-Anforderungen begrenzt und ihre Absetzung verlangt werden können. Letztlich sollte die Aufsicht die Erlaubnis zur Geschäftstätigkeit widerrufen können.<sup>187</sup>

In Bezug auf die aktuarielle Funktion sollte die Aufsichtsbehörde ein Recht auf Offenlegung der verwendeten aktuariellen Grundlagen haben. Befürchtet der Verantwortliche Aktuar oder die Aufsichtsbehörde, dass die Rechte der Versicherungsnehmer oder die Solvenz des Versicherers in Gefahr sind, sollte die Berichterstattung des Aktuariats direkt an die Aufsichtsbehörde erfolgen. Wird der Verantwortliche Aktuar entlassen, sollte dies der Aufsichtsbehörde angezeigt werden müssen. Die Aufsichtsbehörde hat dann zu prüfen, ob die Entlassung evtl. mit der Absicht

---

den und Verfahren identifiziert, verstanden, auf die eigene Situation angepasst und implementiert werden.

<sup>184</sup> Vgl. *CEIOPS* (2005b), Tz. 14.36 f.

<sup>185</sup> Vgl. *CEIOPS* (2005b), Tz. 14.40.

<sup>186</sup> Vgl. *CEIOPS* (2005b), Tz. 14.42.

<sup>187</sup> Vgl. *CEIOPS* (2005b), Tz. 14.42.

verbunden war, die Rolle des Aktuars und seine aktuariellen Ratschläge zu untergraben. Die Aufsichtsbehörde sollte ferner befugt sein, den Verantwortlichen Aktuar abzusetzen, wenn er seine Pflichten nicht ordnungsgemäß ausübt.<sup>188</sup>

Die Aufsicht sollte von den Versicherern geeignete Grundsätze und Methoden zum Marktverhalten fordern. Denn unangemessenes Marktverhalten kann eine direkte Auswirkung auf den Versicherer haben. Der Ruf kann geschädigt werden und dies kann schließlich zu schweren indirekten Konsequenzen für die Solvenzsituation im Unternehmen führen. Probleme können beispielsweise dann entstehen, wenn ein Versicherungsnehmer vor Vertragsabschluss nicht angemessen beraten wurde. Daher zählen zu den Anforderungen auch ein sensibler Umgang mit Kunden und die Beachtung von Informationsbedürfnissen. Die Vertragsparteien sollen rechtzeitig und vollständig informiert werden.<sup>189</sup>

## 5.5 Abschließendes Fazit

Die Interessen der Versicherungsnehmer zu schützen, ist das oberste Ziel der Aufsichtsbehörde. Ein durchschnittlicher Kunde ist nicht immer in der Lage, die Risikolage des Versicherungsunternehmens einzuschätzen und demzufolge zweckmäßige Entscheidungen zu treffen. Ein weiteres Argument für die Regulierung ist die Gefahr der Systeminstabilität. Kollektiver Vertrauensverlust in die Leistungsfähigkeit der Versicherungswirtschaft könnte sich zu einem sich selbst verstärkenden Prozess entwickeln, der einzelne Versicherungsunternehmen und allmählich die ganze Branche vor existenzielle Liquiditätsprobleme stellen würde. Durch Regulierungsmaßnahmen können drohende Gefahren durch Versicherungsinsolvenzen frühzeitig identifiziert und evtl. abgewendet werden.

Im Rahmen der neuen europaweit geltenden Solvabilitätsvorschriften nach Solvency II soll das Aufsichtssystem von Versicherungsunternehmen grundlegend reformiert werden. Das bestehende Aufsichtssystem Solvency I basiert hauptsächlich auf quantitativen Anforderungen. Jedoch kann die komplexe reale Risikosituation durch quantitative Normen nicht vollständig erfasst werden. Viele Risiken im Versicherungsunternehmen können quantitativ nicht oder nur schwer beurteilt werden. Durch die zusätzliche qualitative Aufsicht, die besondere Faktoren und die individuelle Situation des Unternehmens berücksichtigt, wird dieses Problem reduziert.

---

<sup>188</sup> Vgl. *CEIOPS* (2005b), Tz. 14.43.

<sup>189</sup> Vgl. *IAIS* (2007), Tz. 100-102.

Darüber hinaus soll bei der Ausgestaltung von Solvency II der traditionelle regelbasierte Aufsichtsansatz in den Hintergrund gedrängt und ein prinzipienbasierter Ansatz angestrebt werden. Damit kann die Aufsichtsbehörde sowohl inhaltlich als auch zeitlich flexibel Maßnahmen ergreifen

In Bezug auf die Aufsichtsregeln soll durch Solvency II eine Vereinheitlichung zwischen den Mitgliedstaaten der EU angestrebt werden. Gleichzeitig soll die Harmonisierung mit anderen Branchen des Finanzsektors, in erster Linie mit der Kreditwirtschaft, vorangetrieben werden. Diese Harmonisierung soll verhindern, dass ein Unternehmen die Aufsichtsregelungen verschiedener Sektoren oder unterschiedlicher geografischer Regionen anwendet, um aus den jeweiligen Vorteilen für sich einen Nutzen zu ziehen. Um mögliche Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, sollte eine einheitliche Interpretation der stark qualitativ geprägten Regelungen durch Solvency II gewährleistet werden. Dieses Ziel kann aber nur durch ständige Kommunikation und verstärkte Kooperation unter den Aufsichtsbehörden sowie zwischen Aufsicht und Versicherungsunternehmen erreicht werden.

**Literaturverzeichnis**

- Adams, M. B./Tower, G. D.* (1994), Theories of Regulation: Some Reflections on the Statutory Supervision of Insurance Companies in Anglo-American Countries, in: The Geneva Papers on Risk and Insurance 1994, Vol. 19, No. 71, S. 156-177.
- Ahrns, H.-J./Feser, H.-D.* (1997), Wirtschaftspolitik – Problemorientierte Einführung, 7. Auflage, München Wien 1997.
- Albrecht, P.* (1992), Zur Risikotransformationstheorie der Versicherung: Grundlagen und ökonomische Konsequenzen, Karlsruhe 1992.
- BaFin* (2006): Jahresbericht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht 2005, Bonn und Frankfurt 2006.
- BaFin* (2007a): Jahresbericht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht 2006, Bonn und Frankfurt am Main 2007.
- BaFin* (2007b): BaFinJournal (2007), Nr. 3,  
URL: <http://www.bafin.de/bafinjournal/0703.pdf>
- Basedow, J.* (2003), Regulierung und Wettbewerb in marktwirtschaftlichen Ordnungen, in: Rechtspolitisches Forum 2003, Heft 14, S. 3-19.
- Beard, T. R./Kaserman, D. L./Mayo J. W.* (2007), A Graphical Approach to the Stiglerian Theory of Regulation, in: Journal of Economic Education (2007), Vol. 38, Issue 4, S. 447-451.
- Behrends, S.* (2001), Neue Politische Ökonomie, München 2001.
- Berkhoff, C./ Bölscher, J.* (2006): Neue Herausforderungen an die deutsche Versicherungsaufsicht in den Zeiten von Solvency II, in: Zeitschrift für Versicherungswesen (2006), Nr. 9, S. 284-288.
- Booth, P. M.* (1997), The Political Economy of Regulation, in: British Actuarial Journal 1997, Vol. 3, Issue 3, S. 675-707.
- Burghof, H.-P.* (1998), Eigenkapitalnormen in der Theorie der Finanzintermediation, Berlin 1998.

- CEIOPS* (2005a): Answers to the European Commission on the first wave of Calls for Advice in the framework of the Solvency II project (2005), URL: <http://www.ceiops.org/media/files/publications/submissionstotheec/050630.pdf>
- CEIOPS* (2005b): Answers to the European Commission on the second wave of Calls for Advice in the framework of the Solvency II project (2005), URL: [http://www.ceiops.org/media/files/publications/submissionstotheec/Doc07\\_05-AnswersEC2ndwaveSII.pdf](http://www.ceiops.org/media/files/publications/submissionstotheec/Doc07_05-AnswersEC2ndwaveSII.pdf)
- CEIOPS* (2007a): Report on the Impact of Solvency II on Supervisory authorities (2007), URL: <http://www.ceiops.org/media/files/publications/submissionstotheec/ReportonImpactofSolvencyIIonSupervisors.pdf>
- CEIOPS* (2007b): Advice to the European Commission in the Framework of the Solvency II project on Supervisory powers – further advice (2007), URL: <http://www.ceiops.org/media/files/publications/submissionstotheec/CEIOPS-DOC-06-07AdviceonSupervisoryPowers-FurtherAdvice.pdf>
- CEIOPS* (2007c): Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (2007), URL: [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007\\_0361en01.pdf](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0361en01.pdf)
- Coenenberg, A. G.* (2005), Jahresabschluss und Jahresabschlussanalyse: Betriebswirtschaftliche, handelsrechtliche, steuerrechtliche und internationale Grundsätze – HGB, IFRS und US-GAAP, 20. Auflage, Stuttgart 2005.
- Cummins, J. D./Harrington, S./Niehaus, G.* (1993), An Economic Overview of Risk-Based Capital Requirements for the Property-Liability Insurance Industry, in: *Journal of Insurance Regulation* 1993, Vol. 11, #4, S. 427-447.
- Daykin, C. D.* (1992), The developing role of the Government Actuary's Department in the supervision of insurance, in: *Journal of the Institute of Actuaries* 1992, Vol. 119, Heft 2, S. 313-343.
- Demsetz, H./Lehn, K.* (1985), The Structure of Corporate Ownership: Causes and Consequences, in: *Journal of Political Economy* 1985, Vol. 93, no 6, S. 1155-1177.

- Denuit, M./Dhaene, J./Goovaerts, M./Kaas, R.* (2005), *Actuarial Theory for Dependent Risks – Measures, Orders and Models*, Chichester 2005.
- Deregulierungskommission (Hrsg.)* (1991), *Marktöffnung und Wettbewerb – Berichte 1990 und 1991*, Stuttgart 1991.
- Europäische Kommission (Hrsg.)* (2003), *MARKT/2509/03-DE* (3.3.2003), URL: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/insurance/docs/markt-2509-03/markt-2509-03\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/docs/markt-2509-03/markt-2509-03_de.pdf) (17.5.2008).
- Farny, D.* (2006), *Versicherungsbetriebslehre*, 4. Auflage, Karlsruhe 2006.
- Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J.* (2007), *Marktversagen und Wirtschaftspolitik*, 7. Auflage, München 2007.
- Fülbier, R. U.* (1999), *Regulierung – Ökonomische Betrachtung eines allgegenwärtigen Phänomens*, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 1999, Heft 9, S. 468-473.
- Gäfgen, G./Endres, A.* (1989), *Regulierung und Versicherungswirtschaft – Kapitel 1: Die ökonomische Perspektive*, in: *FWU-Forschungsgesellschaft für Wettbewerb und Unternehmensorganisation m. b. H. (Hrsg.)* (1989), *Versicherungsmärkte im Wettbewerb*, Baden-Baden 1989, S. 11-42.
- GDV* (2005), *10 Kernpunkte der deutschen Versicherungswirtschaft zu Solvency II* (2005), URL: <http://www.gdv.de/Downloads/Themen/Kernpunkte.pdf>
- Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (Hrsg.)* (1985), *Die deutsche Versicherungswirtschaft – Jahrbuch 1985 des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.*, Karlsruhe 1985.
- Ginsburg, D.* (1999), *A New Economic Theory of Regulation: Rent Extraction Rather Than Rent Creation*, in: *Michigan Law Review* 1999, Vol. 97, Issue 6, S. 1771-1779.
- Hamwi, I. S./Hudson, T./Chen, Y.* (2004), *Solvency Regulation in the Property-Liability Insurance Industry*, in: *International Advances in Economic Research* 2004, Vol. 10, (4), S. 313-327.
- Hartmann-Wendels, T./Pfungsten, A./Weber, M.* (2006), *Bankbetriebslehre*, 4. Auflage, Berlin, Heidelberg, New York 2006.

- Hartmann-Wendels, T./Pfungsten, A./Weber, M.* (2006), Bankbetriebslehre, 4. Auflage, Berlin Heidelberg New York 2006.
- Hartung, T.* (2005), Überprüfungsverfahren und Marktdisziplin als Instrumente der Versicherungsaufsicht, in: Gründl, H./ Perlet, H. (Hrsg.), Solvency II & Risikomanagement – Umbruch in der Versicherungswirtschaft, Wiesbaden 2005, S. 53-70.
- Hartung, T.* (2007), Eigenkapitalregulierung bei Versicherungsunternehmen – Eine ökonomisch-risikothoretische Analyse verschiedener Solvabilitätskonzeptionen, Karlsruhe 2007.
- Hatterner, C./ Schüller, J.* (2004), Die heiße Diskussionsphase von Solvency II ist eröffnet, in: Versicherungswirtschaft (2004), Nr. 6, S. 377-380.
- Hennies, M.* (2003), Die Finanzaufsicht über Versicherungen in der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt am Main 2003.
- IAA (2004), A Global Framework for Insurer Solvency Assessment (2004), URL: [http://www.actuaries.org/LIBRARY/Papers/Global\\_Framework\\_Insurer\\_Solvency\\_Assessment-public.pdf](http://www.actuaries.org/LIBRARY/Papers/Global_Framework_Insurer_Solvency_Assessment-public.pdf)
- Kellner, S./Mathewson, G. F.* (1983), Entry, Size Distribution, Scale, and Scope Economies in the Life Insurance Industry, in: Journal of Business 1983, Vol. 56, no. 1, S. 25-44.
- Kirsch, G.* (2004), Neue Politische Ökonomie, 5. Auflage, Stuttgart 2004.
- Klein, R. W.* (1995), Insurance Regulation in Transition, in: The Journal of Risk and Insurance 1995, Vol. 62, NR. 3, S. 363-404.
- Kott, P. S.* (1983), Returns to Scale in the U.S. Life Insurance Industry – Comment, in: The Journal of Risk and Insurance 1983, Vol. 50, Nr. 3, S. 506-507.
- Lansch, R.* (2008), Industrie-Kunden sorgen sich um ihren Versicherungsschutz – Versicherungseinkäufer der deutschen Wirtschaft wollen mehr Bedenkzeit für ihre laufenden Vertragsverhandlungen mit der AIG, in: Handelsblatt vom 16.9.2008, S. 29.
- Lier, M.* (2007), Keine Verzögerungen mehr für Solvency II, in: Versicherungswirtschaft (2007), Nr. 11, S. 880 f.

- Meier, K. J.* (1991), The Politics of Insurance Regulation, in: The Journal of Risk and Insurance 1991, Vol. 58, NR. 4, S. 700-713.
- Nguyen, T.* (2008), Handbuch der wert- und risikoorientierten Steuerung von Versicherungsunternehmen, Karlsruhe 2008.
- Osetrova, A.* (2007), Die Regulierung des Versicherungsmarkts unter besonderer Berücksichtigung der Solvabilitätsvorschriften, Karlsruhe 2007.
- Posner, R. A.* (1974), Theories of Economic Regulation, in: The Bell Journal of Economics and Management Science 1974, Vol. 5, NR. 2, S. 335-358.
- Praetz, P.* (1980), Returns to Scale in the U.S. Life Insurance Industry, in: The Journal of Risk and Insurance 1980, Vol. 47, Nr. 3, S. 525-533.
- Rees, R./Gravelle, H./Wambach, A.* (1999), Regulation of Insurance Markets, in: The Geneva Papers on Risk and Insurance Theory 1999, Vol. 24, Issue 1, S. 55-68.
- Schmeiser, H.* (1997), Risikotheoretisch fundierte Ansätze zur Neugestaltung des Europäischen Solvabilitätssystems für Schadenversicherer, Karlsruhe 1997.
- Schradin, H.* (2003), Entwicklung der Versicherungsaufsicht (2003), Mitteilungen Nr. 3,  
URL: [http://www.ivk.uni-koeln.de/download/mitteilungen/m3\\_2003.pdf](http://www.ivk.uni-koeln.de/download/mitteilungen/m3_2003.pdf)
- Schubert, T.* (2005), Stand der Diskussion und Tendenzen im Projekt Solvency II der EU-Kommission, in: Gründl, H./ Perlet, H. (Hrsg.), Solvency II & Risikomanagement – Umbruch in der Versicherungswirtschaft, Wiesbaden, 2005, S. 35-52.
- Schulenburg, J.-M. Graf von der* (2005), Versicherungsökonomik – Ein Leitfadens für Studium und Praxis, Karlsruhe 2005.
- Stigler, G. J.* (1971), The Theory of Economic Regulation, in: The Bell Journal of Economics and Management Science 1971, Vol. 2, NR. 1, S. 3-21.
- Wandt, M.* (2007), Solvency II: Wird die Aufsicht zum „Mitunternehmer“?, in: Versicherungswirtschaft (2007), Nr. 7, S. 473-476.
- Watts R. L./Zimmermann J. L.* (1979), The Demand for and Supply of Accounting Theories: The Market for Excuses, in: The Accounting Review 1979, Vol. 54, No. 2, S. 273-305.

- Wehling, A./Treber, G.* (2008), VAG-Novelle 2007: Positive Effekte für den deutschen Versicherungsstandort – Ein Überblick im Vorgriff auf Solvency II, in: *Versicherungswirtschaft* 2008, Jg. 63, Heft 3, S. 178-182.
- Welfens, P. J. J.* (1995), *Grundlagen der Wirtschaftspolitik*, Berlin Heidelberg New York Tokyo 1995.
- Wiebe, F.* (2008), AIG – Der Fall eines Riesen, in: *Handelsblatt* vom 17.9.2008, S. 1.
- Young, S. D.* (1988), The Economic Theory of Regulation: Evidence from the Uniform CPA Examination, in: *The Accounting Review* 1988, Vol. 63, No. 2, S. 283-291.
- Zweifel, P./Eisen, R.* (2003), *Versicherungsökonomie*, 2. Auflage, Berlin Heidelberg New York 2003.
- Zwiesler, H.-J.* (2004), *Asset Liability Management – Grundlegende Aspekte und praktische Anwendungen*, Düsseldorf 2004.

**Bisher erschienen:**

- Heft 1:** Günther Seeber, Helmut Keller  
Kooperatives Marketing in Bildungsträgernetzwerken  
Januar 2003, 37 Seiten, ISBN 3-937727-00-0
- Heft 2:** Martin Reckenfelderbäumer, Michael Welling  
Fußball als Gegenstand der Betriebswirtschaftslehre.  
Leistungstheoretische und qualitätspolitische Grundlagen  
März 2003, 87 Seiten, ISBN 3-937727-01-9
- Heft 3:** Sabine Boerner, Diether Gebert, Ralf Lanwehr, Joachim G. Ulrich  
Belastung und Beanspruchung von Selbständigen und Angestellten  
August 2003, 19 Seiten, ISBN 3-937727-02-7
- Heft 4:** Dirk Sauerland, Sabine Boerner, Günther Seeber  
Sozialkapital als Voraussetzung von Lernen und Innovation  
Dezember 2003, 64 Seiten, ISBN 3-937727-03-5
- Heft 5:** Helmut Keller, Peter Beinborn, Sabine Boerner, Günther Seeber  
Selbstgesteuertes Lernen im Fernstudium.  
Ergebnisse einer Studie an den AKAD Privathochschulen  
September 2004, 61 Seiten, ISBN 3-937727-04-3
- Heft 6:** Günther Seeber u. a.  
Betriebliche Weiterbildung in Rheinland-Pfalz.  
Eine Analyse der Daten des IAB-Panels für 2001  
September 2005, 44 Seiten, ISBN 3-937727-68-X
- Heft 7:** Seon-Su Kim, Martina Schmette, Dirk Sauerland  
Studium im Wandel?! Die Erwartungen der Studierenden an betriebswirtschaftliche Erst- und Weiterbildungsstudiengänge.  
Teil I: Die Wahl von Hochschultyp und Studienabschluss beim Erststudium: Motive, Erwartungen und Einschätzungen der Studierenden  
Dezember 2005, 85 Seiten, ISBN 3-937727-69-8
-

---

Schriften der Wissenschaftlichen Hochschule Lahr

- Heft 8:** Martina Schmette, Seon-Su Kim, Dirk Sauerland  
Studium im Wandel?! Die Erwartungen der Studierenden an betriebswirtschaftliche Erst- und Weiterbildungsstudiengänge.  
Teil II: Zur Notwendigkeit wissenschaftlicher Weiterbildung: Die Nachfrage nach Weiterbildungsstudiengängen und ihre Determinanten  
Dezember 2005, 87 Seiten, ISBN 3-937727-70-1
- Heft 9:** Tristan Nguyen, Robert D. Molinari  
Versicherungsaufsicht in Deutschland –  
Zur Notwendigkeit der Versicherungsregulierung in der Marktwirtschaft  
Januar 2009, 74 Seiten, ISBN 978-3-86692-014-9

Die Hefte stehen zum Teil auch kostenlos als pdf-Dateien zum Download zur Verfügung unter: [www.whl-lahr.de/schriftenreihe](http://www.whl-lahr.de/schriftenreihe).

---



**Wissenschaftliche Hochschule Lahr**  
**ISBN: 978-3-86692-014-9**