

## Diskussionspapier Nr. 18



**Prinzipienbasierte Aufsicht am Beispiel des Proportionalitätsgrundsatzes von Solvency II**

von Tristan Nguyen und Wolfgang Bach

Januar 2009

Diskussionspapiere der WHL Wissenschaftlichen Hochschule Lahr

<http://www.whl-lahr.de/diskussionspapiere>

Verfasser:

Tristan Nguyen\*, Wolfgang Bach\*\*

Herausgeber:

WHL Wissenschaftliche Hochschule Lahr  
Hohbergweg 15–17  
D-77933 Lahr

Phone +49-(0)7821-9238-50

Fax +49-(0)7821-9238-63

[www.whl-lahr.de](http://www.whl-lahr.de)

- \* Prof. Dr. Tristan Nguyen ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre/Versicherungs- und Gesundheitsökonomik an der WHL Wissenschaftliche Hochschule Lahr, Hohbergweg 15-17, 77933 Lahr, Tel.: +49 7821/923865, Fax: +49 7821/923863, Homepage: <http://www.whl-lahr.de/vwl>, E-Mail: [tristan.nguyen@whl-lahr.de](mailto:tristan.nguyen@whl-lahr.de).
- \*\* Wolfgang Bach ist Doktorand am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre/Versicherungs- und Gesundheitsökonomik. Er ist zugleich Chief Risk Officer bei Gothaer Versicherungen, Köln, E-Mail: [wolfgang\\_bach@gothaer.de](mailto:wolfgang_bach@gothaer.de).

# Prinzipienbasierte Aufsicht am Beispiel des Proportionalitätsgrundsatzes von Solvency II

Tristan Nguyen \*\*, Wolfgang Bach \*

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>3</b>
<b>2 Charakteristika und Antinomien einer prinzipienbasierten Aufsicht.....</b>	<b>4</b>
2.1    Wesensmerkmale .....	4
2.2    Antinomien einer prinzipienbasierten Aufsicht .....	6
<b>3 Der Grundsatz der Proportionalität im Solvency-II-Regime .....</b>	<b>9</b>
3.1    Begriff und Zweck .....	9
3.2    Risikoprofil als Proportionalitätsmaßstab.....	11
3.3    Herausforderungen bei der Anwendung des Proportionalitätsprinzips .....	13
<b>4 Potenzielle Erfolgsfaktoren.....</b>	<b>15</b>
<b>Literatur .....</b>	<b>18</b>

---

\*\* *Prof. Dr. Tristan Nguyen* ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre/Versicherungs- und Gesundheitsökonomik an der WHL Wissenschaftliche Hochschule Lahr, Hohbergweg 15-17, 77933 Lahr, Tel.: +49 7821/923865, Fax: +49 7821/923863, Homepage: <http://www.whl-lahr.de/vwl>, E-Mail: [tristan.nguyen@whl-lahr.de](mailto:tristan.nguyen@whl-lahr.de).

\* Wolfgang Bach ist Doktorand am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre/Versicherungs- und Gesundheitsökonomik. Er ist zugleich Chief Risk Officer bei Gothaer Versicherungen, Köln, E-Mail: [wolfgang\\_bach@gothaer.de](mailto:wolfgang_bach@gothaer.de).

## **Abstract**

Der Finanzsektor unterliegt wie kaum eine andere Branche in hohem Maß aufsichtsrechtlichen Anforderungen. Als Reaktion auf die weltweite Finanzkrise finden gegenwärtig auf nationaler und internationaler politischer Ebene intensive Bestrebungen statt, um die Finanzmärkte einer strengeren Regulierung zu unterziehen. Für die Versicherungsbranche vollziehen sich diese Bestrebungen vor dem Hintergrund des laufenden Solvency-II-Projekts zur Reformierung der europäischen Versicherungsaufsicht. Während die derzeitige Versicherungsaufsicht in Deutschland überwiegend auf präskriptiven Regeln gründet, steht das Solvabilitätssystem Solvency II für einen Aufsichtsansatz, der aufsichtsrechtliche Vorgaben eher als prinzipienbasierte Anforderungen formuliert. Eine übergreifende Bedeutung kommt dabei dem Prinzip der Proportionalität zu.

Befürworter einer mehr prinzipienorientierten Aufsicht verweisen insbesondere auf die größere Flexibilität gegenüber einer starren regelbasierten Regulierung. Kritische Stimmen verweisen dagegen darauf, dass Prinzipien tendenziell eine schwächere Form der Regulierung begründen. Demnach würde die von Solvency II verfolgte Prinzipienausrichtung im Widerspruch zur gegenwärtigen Regulierungsdebatte stehen. Das vorliegende WHL-Diskussionspapier nimmt diesen scheinbaren Dissens zum Anlass, um sich mit den Charakteristika und Implikationen einer prinzipienbasierten Aufsicht näher auseinander zu setzen.

Damit die prinzipienorientierte Aufsicht den gewünschten Erfolg erreicht, ist erforderlich, dass Aufsicht und Beaufsichtigte ein weitgehend gleiches Grundverständnis über die wesentlichen Aspekte zur Klassifizierung des Risikoprofils und jene Lösungen haben, die für ein spezifisches Profil als angemessen gelten. Dies setzt voraus, dass

- an die Stelle eines einseitigen Regelvorschreibens und Überprüfens der Regeleinhaltung ein verstärkter wechselseitiger Dialog über die einer den individuellen Verhältnissen angemessene Erfüllung der aufsichtlichen Anforderungen tritt;
- Handlungskonsequenzen aus einem solchen Dialog nur zu erwarten sind, wenn er nicht ausschließlich auf Arbeitsebene, sondern mit Beteiligung der Entscheidungsträger geführt wird;
- beide Parteien bereit sind, die theoretischen und empirischen Grundlagen ihrer Systeme sowie die Gründe für ihre Entscheidungen umfänglich und kritikoffen zu kommunizieren.

## 1 Einleitung

Als Reaktion auf die weltweite Finanzkrise finden gegenwärtig auf nationaler und internationaler politischer Ebene intensive Bestrebungen statt, um die Finanzmärkte einer strengeren Regulierung zu unterziehen.<sup>1</sup> Mit Blick auf die Versicherungswirtschaft vollziehen sich diese Bestrebungen vor dem Hintergrund des laufenden Solvency-II-Projekts zur Reformierung der europäischen Versicherungsaufsicht.<sup>2</sup> Während die derzeitige Versicherungsaufsicht in Deutschland überwiegend auf präskriptiven Regeln gründet, steht Solvency II für einen Aufsichtsansatz, der dazu übergeht, aufsichtsrechtliche Vorgaben eher als prinzipienbasierte Anforderungen zu formulieren.<sup>3</sup> Eine übergreifende Bedeutung kommt dabei dem Prinzip der Proportionalität zu.

Befürworter einer mehr prinzipienorientierten Aufsicht verweisen insbesondere auf die größere Flexibilität gegenüber einer starren regelbasierten Regulierung. Kritische Stimmen verweisen dagegen darauf, dass Prinzipien tendenziell eine schwächere Form der Regulierung begründen.<sup>4</sup> Demnach würde die von Solvency II verfolgte Prinzipienausrichtung im Widerspruch zur gegenwärtigen Regulierungsdebatte stehen. Der vorliegende Beitrag nimmt diesen scheinbaren Dissens zum Anlass, um sich mit einer als prinzipienbasiert bezeichneten Aufsicht näher auseinander zu setzen. Dazu soll die prinzipienbasierte Aufsicht zunächst anhand ihrer Charakteristika beschrieben werden. Danach wird es darum gehen, die diesem Ansatz eigenen Widersprüchlichkeiten aufzuzeigen. Zu dem Zweck soll auf einige im Schrifttum aufgezeigte Paradoxa einer prinzipienbasierten Aufsicht Bezug genommen werden. Der dritte Abschnitt überprüft die Gültigkeit dieser Thesen an dem für Solvency II grundlegenden Prinzip der Proportionalität. Die angestellten Reflexionen sollen schließlich genutzt werden, um erfolgskritische Faktoren für die Implementierung des Proportionalitätsprinzips von Solvency II abzuleiten.

---

<sup>1</sup> Vgl. Asmussen, J. (2008).

<sup>2</sup> Für einen Überblick zum Solvency II-Projekt vgl. Nguyen, T. (2007), S. 443-448; derselbe, (2008a), S. 292 ff.

<sup>3</sup> Vgl. Hartung, T. (2005), S. 55.

<sup>4</sup> Vgl. Black, J. (2008), S. 31.

## 2 Charakteristika und Antinomien einer prinzipienbasierten Aufsicht<sup>5</sup>

### 2.1 Wesensmerkmale

Versicherungsunternehmen sind in ihrer Handlungsautonomie durch staatliche Regulierung in Form von Gesetzen und durch die Tätigkeit der Versicherungsaufsichtsbehörde beschränkt. Zur Erreichung ihrer Ziele stehen der Aufsicht verschiedene Mittel (Instrumente) zur Verfügung. Ein bedeutendes Aufsichtsmittel ist die Vorgabe von Normen für die Geschäftstätigkeit der Versicherungsunternehmen.<sup>6</sup> Je nach Ausprägung der Normen lässt sich in Verbindung mit weiteren Merkmalen zwischen regel- und prinzipienbasierten Aufsichtsansätzen unterscheiden.<sup>7</sup>

Regelbasierte Ansätze fußen auf präskriptiven Vorschriften mit klar definierten Verhaltensvorgaben. Es bestehen nur geringe Handlungsfreiräume für die beaufsichtigten Unternehmen in Bezug auf die Art und Weise der Normerfüllung. Ebenso agieren auch die Aufsichtsinstanzen ohne größere zeitliche oder inhaltliche Ermessensspielräume bei der Normdurchsetzung und der Sanktionierung von Verstößen. Die Vorteile dieses Ansatzes resultieren insbesondere aus dem geringen Interpretationsrisiko bei der Normauslegung. Dies schafft Sicherheit und trägt zur Berechenbarkeit und Einheitlichkeit des aufsichtsbehördlichen Vorgehens bei. Andererseits birgt ein starrer Regelungsrahmen die Gefahr von Regulierungslücken und begünstigt „creative compliance“ Strategien.<sup>8</sup>

Im Unterschied dazu löst sich die prinzipienbasierte Regulierung von dem Versuch, Regeln für jeden spezifischen Sachverhalt aufzustellen. Sie geht stattdessen dazu über, Regulierung in breiter gefasste Prinzipien einzubetten. Diese sind meist auf einem hohen Abstraktionsniveau formuliert mit der Absicht, eine umfassende Anforderung zum Ausdruck zu

---

<sup>5</sup> Der Aufsichtsbegriff wird hier in Anlehnung an Blumer in einem weiteren Sinne verwendet und umfasst sowohl die Vorgabe von Normen, die das Verhalten von Versicherungsunternehmen ex ante regeln sollen (Regulierung), als auch die Beaufsichtigung über die Tätigkeit von Versicherungsunternehmen, mit der die Einhaltung der Normen sichergestellt werden soll (Aufsicht i.e.S.). Vgl. Blumer, A. (1995), S. 46.

<sup>6</sup> Diese Normen betreffen z.B. die Ausstattung mit Eigenkapital, die Kapitalanlagen und die Geschäftsorganisation.

<sup>7</sup> Der hier vorgenommenen Unterscheidung zwischen regel- und prinzipienbasierter Aufsicht bezeichnet die beiden Extrempole eines Spektrums von unterschiedlich ausgeprägten Mischformen von Aufsichtsansätzen. Die Bezeichnungen sind insofern missverständlich als sie Systeme suggerieren, die tatsächlich in dieser Reinform nicht vorzufinden sind. Komplexe Regulierungsregime enthalten vielmehr sowohl regel- als auch prinzipienorientierte Elemente. Zur Vereinfachung wird in diesem Beitrag jedoch hiervon abstrahiert. Zur Problematik der Begriffsverwendung „prinzipienbasierte“ und „regelbasierte“ Regulierung vgl. Cunningham, L. A. (2007). Auch im Solvency II-Entwurf finden sich regel- und prinzipienbasierte Elemente, z. B. im Rahmen des sog. „Aufsichtsleiterverfahrens“, vgl. Nguyen, T. (2008b), S. 114.

<sup>8</sup> Der Begriff creative compliance bezeichnet eine formale bzw. buchstabengetreue Regelanwendung, bei der jedoch der eigentliche Sinn und Zweck der Vorschrift vernachlässigt wird. Vgl. Black, J. (1997), S. 13 mit Quellenangabe.

bringen.<sup>9</sup> Häufig handelt es sich um eine Art von Normen für das Verhalten. Typisch für Prinzipien ist ferner der Rückgriff auf unbestimmte, qualitative Begriffe wie „angemessen“, „adäquat“ oder „geeignet“. Aufgrund ihrer geringeren Spezifität erweisen sich Prinzipien gegenüber Änderungen des Umfelds tendenziell weniger anfällig als detaillierte Einzelfallregelungen.<sup>10</sup>

Es sei an dieser Stelle erwähnt, dass in Abhängigkeit von Rechtsverbindlichkeit, Charakter und sprachlicher Struktur verschiedene Arten von Regeln differenziert werden können.<sup>11</sup> In Anlehnung an die Klassifizierung von Dötz können Prinzipien demnach auch als „weite Regeln“ aufgefasst werden.<sup>12</sup>

Prinzipien- und regelbasierte Aufsichtsansätze unterscheiden sich jedoch nicht nur formal durch die Art der zugrunde liegenden Normen, also die Frage, ob es sich um Prinzipien oder einfache bzw. komplexe Regeln handelt. Kennzeichnend für eine prinzipienbasierte Aufsicht ist vielmehr im Weiteren die Fokussierung auf das Aufsichtsziel und den diesbezüglichen Zweck einer Vorschrift. Die Aufsicht versteht die prinzipienbasierten Anforderungen als aufsichtliche Ziele. Diese sind von allen Unternehmen zu erfüllen. Auf welche Art und Weise dies erreicht wird, bleibt weitgehend dem Ermessen der Unternehmen überlassen. Hierdurch entstehen Freiräume für einzelfallbezogene Umsetzungen.

Regulierung durch Zielvorgabe eröffnet Interpretations- und Handlungsfreiräume. Sie begründet damit zugleich die Verantwortlichkeit, diese Freiheiten sachgerecht zu füllen. Soweit sich Prinzipien auf das Regulierungsobjekt „Versicherungsunternehmen“ beziehen, liegt diese Verantwortung beim Unternehmensmanagement. Inhaltlich geht es hierbei nicht mehr um die Einhaltung von konkreten Handlungsvorgaben. Im Rahmen einer prinzipienbasierten Aufsicht wird dem Management vielmehr die Verantwortung zugewiesen, die aufsichtsrechtlichen Grundsätze im Hinblick auf das Aufsichtsziel und den Normzweck sinnvoll mit Leben zu füllen. Deshalb geht eine mehr prinzipienbasierte Aufsicht implizit

---

<sup>9</sup> In der Rechnungslegung nach IFRS stellt die Generalnorm der Fair Presentation nach IAS 1.13 ein ähnlich grundlegendes Prinzip dar. Vgl. Nguyen, T. (2008c), S. 163 ff.

<sup>10</sup> Zu den möglichen Vorteilen einer prinzipienbasierten Regulierung vgl.: Smith, H. (2007), S. 8ff.

<sup>11</sup> Vgl. Black, J. (1997), S. 20 ff wie auch dieselbe, (2008), S. 14ff: Es werden vier Kriterien genannt, die den Charakter einer Regel ausmachen: der gegenständliche Sachverhalt, der rechtliche Status, der Charakter und die sprachliche Struktur. Jedwede Kombination von Ausprägungen dieser Kriterien ist möglich. Für die Frage, ob eine Norm den Charakter eines Prinzips hat, ist das Kriterium der sprachlichen Struktur ausschlaggebend. Diese wiederum wird geprägt durch die Eigenschaften Definiertheit, Komplexität und Klarheit. Black differenziert in dem Zusammenhang drei Arten von Regeln: einfache Regeln, Prinzipien und komplexe/detaillierte Regeln.

<sup>12</sup> Vgl. Dötz, N. (2002), S. 95.

mit einer Stärkung die Verantwortlichkeit des Managements für die Geschicke des eigenen Unternehmens einher.<sup>13</sup>

Vergleichbar mit der Differenzierbarkeit unterschiedlicher Regeltypen verhält es sich mit der prinzipienbasierten Regulierung. Auch sie kann in Abhängigkeit von der Normgestaltung, -anwendung und -durchsetzung sowie der Art und Weise der Sanktionierung von Verstößen verschiedene Ausprägungsformen annehmen.<sup>14</sup> Dies deutet auf die Komplexität hin, die eine auf Prinzipien aufbauende Regulierung und Beaufsichtigung in sich birgt. Anschaulich wird diese Komplexität anhand der im folgenden Abschnitt thematisierten Widersprüchlichkeiten, die einer prinzipienbasierten Aufsicht eigen sind.

## **2.2 Antinomien einer prinzipienbasierten Aufsicht<sup>15</sup>**

In Diskussionsbeiträgen zu alternativen Formen der Aufsichtsgestaltung finden sich gewöhnlich Gegenüberstellungen der mit dem jeweils betrachteten Ansatz verbundenen Vor- und Nachteile. Dabei ist es häufig so, dass eine dem Ansatz zuerkannte Eigenschaft die jeweils gegenteilige für ihn ausschließt. Eine solche „entweder oder“ Argumentation wird dem Wesen einer prinzipienbasierten Aufsicht nicht gerecht. Für sie sind sich widersprechende Eigenschaften inhärent:

- Zielsicherheit vs. Erfüllungsunsicherheit

Die als Prinzipien gefassten Anforderungen bringen das aufsichtliche Ziel und den diesbezüglichen Zweck einer Vorschrift unmittelbar zum Ausdruck. Der Adressat kann zudem bei der Normumsetzung die unternehmensindividuellen Verhältnisse berücksichtigen. Damit sind wesentliche Vorbedingungen für ein normgerechtes Verhalten erfüllt (unmittelbarer Normzweck). Normgerechtes Verhalten bewirkt – bei unterstellter Kongruenz –, dass das aufsichtliche Ziel erreicht wird (mittelbarer Normzweck).<sup>16</sup>

Aufsicht durch Zielvorgaben bedeutet gleichzeitig aber auch, dass das beaufsichtigte Unternehmen nicht mehr an die Hand genommen und durch präzise Anweisungen zum Ziel geführt wird. Es muss vielmehr selbst einen geeigneten Weg auswählen, auf dem das vorgegebene Ziel erreicht werden soll. Hierbei kommt zum Tragen, dass die regulatorischen

---

<sup>13</sup> Vgl. Steffen, Th. (2007): Solvency II: Mehr Verantwortung für die Versicherungswirtschaft.

<sup>14</sup> Black unterscheidet 3 Formen von prinzipienbasierter Regulierung: “formal”, “substantive” sowie “networked or polycentric” principles-based regulation. Vgl. Black, J. (2008), S. 12-24.

<sup>15</sup> Die Ausführungen basieren in weiten Teilen auf Beiträgen von Black, J. (2008) und Eichhorn, M. (2008).

<sup>16</sup> Vgl. Degenhart, H. (1987), S. 22.

Sollvorgaben meist auf einem hohen Generalisierungsniveau unter Verwendung unscharfer Begrifflichkeiten formuliert sind. Dies eröffnet Raum für spezifische Interpretationen, und zwar aus der Perspektive des Beaufsichtigten und der des Aufsehers. Beide Sichtweisen müssen nicht zwingend deckungsgleich sein. Ein objektiver, eindeutiger Maßstab, um den Grad der Normerfüllung (Compliance) zu beurteilen, existiert in vielen Fällen nicht. Dementsprechend können beide Parteien diesbezüglich zu unterschiedlichen Einschätzungen gelangen. Das Wissen um diesen Umstand kann auf Seiten der beaufsichtigten Unternehmen folgenreichere Unsicherheiten bezüglich der Compliance und des aufsichtsbehördlichen Vorgehens hervorrufen.

- Einfachheit vs. Komplexität

Wenige, einfach strukturierte und verständliche Grundsätze sind geeignet, die Komplexität eines Normensystems zu reduzieren. In Kombination mit der Möglichkeit, die Umsetzung der aufsichtlichen Vorgaben eigenverantwortlich gestalten zu können, erscheinen Prinzipien einer einfachen Handhabbarkeit und Anwendung zuträglich.<sup>17</sup>

Auf der anderen Seite können Unsicherheiten über eine aufsichtskonforme Auslegung und Umsetzung von Prinzipien die Regulierungsinstanz dazu veranlassen, Interpretations- und Umsetzungsanleitungen zu kommunizieren. Denkbare Formen sind konkretisierende Durchführungsbestimmungen, Handbücher, aufsichtsbehördliche Rundschreiben, Beispiele für good und bad practices oder mündliche Stellungnahmen anlässlich von Vorträgen. Durch ausufernde präskriptive Subordnungen kann ein ursprünglich einfach gehaltenes System von Prinzipien letztlich doch zu einem komplexen Regelwerk mutieren. Dies kann die Anwendung der Prinzipien für die Unternehmen nicht nur erschweren, sondern birgt darüber hinaus die Gefahr, dass sich im Dickicht der Auslegungen und Anleitungen Inkonsistenzen in den behördlichen Anforderungen einstellen.

- Maßgeschneiderte Durchsetzung (enforcement) vs. unangemessene Nachsicht (regulatory forbearance<sup>18</sup>)

Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es, die Einhaltung der regulatorischen Normen zu überwachen und durchzusetzen. Während sie in einem regelgebundenen Regime hierbei

---

<sup>17</sup> Zu der Forderung nach Praktikabilität aufsichtsrechtlicher Normen vgl. Steinberg, R. (1999), S. 64f.

<sup>18</sup> Der Begriff regulatory forbearance bezeichnet eine Politik, bei der die Regulierungsinstanz auf die Durchsetzung regulatorischer Maßnahmen, wie z.B. die Schließung eines Instituts bei drohender Insolvenz, verzichtet. Unterschiedliche Gründe können dafür ursächlich sein, z.B. bewusste Entscheidung, um dem Institut Zeit zu geben, seine Solidität zurück zu gewinnen oder aber auch unangemessene regulatorische Nachsicht (forbearance). Vgl. Dötz, N. (2002): S. 37.

einem ex ante spezifizierten Interventionsarrangement folgt, agiert sie in einem prinzipienbasierten Umfeld weitgehend diskretionär. Eine flexibel agierende Aufsichtsinstanz hat den Vorteil, dass sie maßgeschneiderte Lösungen entwickeln kann, die den individuellen Umständen eines Unternehmens entsprechen. Dieser Vorteil gilt sowohl bei der Wahl der Mittel, mit denen die Normen durchgesetzt werden sollen, als auch für Maßnahmen zur Sanktionierung von Verstößen.<sup>19</sup>

Flexibilität bei der Umsetzung der Regulierung birgt andererseits die Gefahr, dass die vorhandenen Spielräume suboptimal ausgenutzt werden. Konkret kann sich dies zum Beispiel in einem prozyklischen aufsichtsbehördlichen Verhalten äußern: In guten Zeiten werden die Grundsätze großzügig ausgelegt, in schlechten Zeiten sehr eng. Ebenso sind in zeitlicher Hinsicht Formen einer unangemessenen regulatorischen Nachsicht bei der Durchsetzung präventiver Normen oder der Umsetzung protektiver Maßnahmen vorstellbar. Die Interessengruppentheorie und die Agency-Theorie stellen Ansätze bereit, die mögliche Ursachen für ein derart ineffizientes Aufsichtsverhalten erklären und begründen.<sup>20</sup> Nicht zuletzt können sich diskretionäre Ermessensspielräume in der Aufsichtsdurchführung auch unter dem Aspekt der Gleichbehandlung aller beaufsichtigten Unternehmen als problematisch erweisen.

- Vielfalt vs. Uniformität

Indem sich die prinzipienbasierte Aufsicht darauf beschränkt, lediglich Ziele bzw. zielbezogene Anforderungen vorzugeben, die Entscheidung über Art und Weise der Zielerfüllung im Weiteren jedoch den Unternehmen überlässt, gibt sie einen Ordnungsrahmen vor, der unternehmerische Innovation und Umsetzungsvielfalt zulässt. Dadurch kann sie die Gefahr von adversen Effekten als Folge eines gleichgerichteten Verhaltens der Marktteilnehmer mindern.

Gegensätzliche Tendenzen können sich als Folge von Unsicherheiten bezüglich der Prinzipienauslegung und hinsichtlich der Einschätzung der Compliance einstellen. Ein übervorsichtiges Verhalten im Sinne einer „buchstabengetreuen“ oder überwiegend „beratergetriebenen“ Normauslegung führt tendenziell zu einem gleichförmigen Vorgehen der Marktteilnehmer bei der Erfüllung der Anforderungen.

---

<sup>19</sup> Zum Aspekt regelgebundener versus diskretionärer Regulierung im Bankenbereich vgl. Dötz, N. (2002) oder auch Burghof, H.-P., Rudolph, B., (1996), S. 43-49, die diesen Aspekt am Beispiel der Einlagensicherung erörtern.

<sup>20</sup> Eine überblicksartige Gesamtdarstellung zur Theorie der Regulierung und den Erklärungsgehalt der verschiedenen Theorieansätze für die Versicherungswirtschaft gibt Osetrova, A. (2007), S.39-147.

Die bisherigen Ausführungen sollten zwei Botschaften vermitteln: Zum einen ging es darum aufzuzeigen, dass die Verwendung von Normen des Typs *Prinzipien* lediglich eines von mehreren Merkmalen ist, die kennzeichnend für eine prinzipienbasierte Aufsicht sind. Aufsicht durch Zielvorgabe verbunden mit größeren Ermessens- und Handlungsspielräumen für die am Aufsichtsprozess beteiligten Hauptakteure sowie Stärkung der Managementverantwortung stellen weitere Charakteristika dar. Zum anderen sollte verdeutlicht werden, dass eine Prinzipienausrichtung in dem hier verwendeten Sinne eine komplexe und anspruchsvolle Regulierungsform begründet. Sie stellt Aufseher und Beaufsichtigte gleichermaßen vor Herausforderungen. Die Motivation für die notwendigen Anstrengungen kann das beiderseitige Interesse an einer effizienten Regulierungsgestaltung sein. Die Steigerung der Regulierungseffizienz bildet letztlich auch im Rahmen von Solvency II das ultimative Ziel - der Übergang zu einer mehr prinzipienbasierten Aufsicht eine wesentliche Maßnahme zur Zielerfüllung. Dabei kommt dem Prinzip der Proportionalität zentrale Bedeutung zu. Dies zu verdeutlichen und die Gültigkeit zuvor getroffener Aussagen am Beispiel des Proportionalitätsprinzips zu überprüfen, ist Gegenstand des folgenden Abschnitts.

### **3 Der Grundsatz der Proportionalität im Solvency-II-Regime**

#### **3.1 Begriff und Zweck**

Sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene gilt das Gebot der Verhältnismäßigkeit jeglichen staatlichen Handelns. Dementsprechend müssen versicherungsaufsichtliche Anordnungen und Maßnahmen *geeignet* und *erforderlich* sein, um ihren legitimen Aufsichtszweck zu erfüllen sowie *angemessen* im Hinblick auf die Zweck-Mittel-Relation (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne).<sup>21</sup> Das Proportionalitätsprinzip konkretisiert diese Leitregel in Bezug auf Solvency II. Es besagt, dass sowohl die regulatorischen Anforderungen an die Versicherungsunternehmen als auch die Vorschriften, die sich an die Aufsichtsinstanzen und den Beaufsichtigungsprozess richten, in einer Art und Weise zu erfüllen bzw. anzuwenden sind, die der Wesensart, der Komplexität und dem Umfang der geschäftsimmanenten Risiken des Versicherungsunternehmens angemessen ist.<sup>22</sup> Damit wird das unternehmensindividuelle Risikoprofil in zweierlei Hinsicht zum eigentlichen Handlungsmaßstab:

---

<sup>21</sup> Vgl. Winter, G. (2007), Erster Teil, § 3, VI, 1.

<sup>22</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008), Artikel 28 (3), S. 69f.

- Zum einen für die Compliance durch die beaufsichtigten Unternehmen,
- zum anderen in Bezug auf die operative Tätigkeit der Aufsichtsbehörden („doppelte Proportionalität“<sup>23</sup>).

Folgerichtig ist der Proportionalitätsgrundsatz in allen drei Solvency II-Säulen<sup>24</sup> einschließlich der technischen Durchführungsbestimmungen der Stufe 2 des Lamfalussy-Verfahrens<sup>25</sup> zu berücksichtigen, und zwar ohne dass es dafür einer expliziten Erwähnung bedarf.<sup>26</sup>

Der weit gefasste Anwendungsbereich des Proportionalitätsgrundsatzes bringt die große Bedeutung zum Ausdruck, die ihm für die Verwirklichung wesentlicher Anliegen des Reformprojekts zukommt. So verfolgt Solvency II einen risikobasierten Aufsichtsansatz, der die tatsächlichen Risikoprofile der Unternehmen widerspiegeln soll.<sup>27</sup> Das Proportionalitätsprinzip ebnet hierfür den Weg, in dem es eine an den unternehmensindividuellen Risikoverhältnissen ausgerichtete Anwendung der Vorschriften gebietet.

Für ein zutreffendes Verständnis seiner Wirkungsweise ist zu beachten, dass der Grundsatz nicht die aufsichtlichen Anforderungen an sich berührt oder gar einschränkt. Er stellt ausschließlich auf die Art und Weise ab, wie die prinzipienbasierten Anforderungen umzusetzen bzw. zu erfüllen sind („same principles, different execution“<sup>28</sup>). Damit schafft der Proportionalitätsgrundsatz die Voraussetzung für eine wettbewerbsneutrale Anwendung sämtlicher Solvency-II-Vorschriften auf alle Unternehmen – unabhängig von ihrer Größe, Rechtsform oder Gruppenzugehörigkeit.

- Er schützt einerseits kleine und mittlere Versicherungsunternehmen mit einer geringen Risikoexponierung und -komplexität vor unverhältnismäßig großen Belastungen aus der Umsetzung der qualitativen und quantitativen Anforderungen.
- Andererseits fordert er bei komplexen Risikoverhältnissen mit hohem Gefährdungspotential sowohl von Aufsehern wie auch von Unternehmen den Einsatz entsprechend anspruchsvoller Mittel und Verfahren.

---

<sup>23</sup> Vgl. CEIOPS (2008a), S. 5, Ziff. 9.

<sup>24</sup> Analog zu den Baseler Eigenkapitalrichtlinien für Banken (Basel II) basiert das Solvency II-Projekt für Versicherungen auf einem Drei-Säulen System. Die erste Säule befasst sich mit den quantitativen Anforderungen an Versicherungsunternehmen (z. B. Solvenzkapitalanforderungen). Die zweite Säule enthält qualitative Anforderungen an die Governance von Versicherungsunternehmen sowie an die Aufsichtsinstanzen und den Beaufsichtigungsprozess. In der dritten Säule finden sich ergänzend Vorschriften zu einer verstärkten Offenlegungs- und Publizitätspflicht der Versicherer.

<sup>25</sup> Das Lamfalussy-Verfahren bezeichnet einen 4-stufigen EU-Gesetzgebungsprozess bei dem das so genannte Komitologieverfahren zur Anwendung kommt. Vgl. Europäisches Parlament.

<sup>26</sup> CEIOPS (2008a), S. 5, Ziff. 12.

<sup>27</sup> Vgl. Europäische Kommission, (2008), Artikel 28 (1) i. V. m. der Begründung, S. 5.

<sup>28</sup> Vgl. CEIOPS, (2005), Ziff. 23.38, S. 118.

Die Sicherstellung eines qualitativ gleichwertigen Schutzes der Versicherungsnehmerinteressen tritt somit als weiterer Zweck des Proportionalitätsprinzips neben die Aspekte der Risikoorientierung und Wettbewerbsneutralität hinzu. Dem liegt die idealtypische Vorstellung zu Grunde, dass durch eine im Verhältnis zum jeweiligen Risikoprofil der Unternehmen angemessene Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben ein unternehmensübergreifend einheitliches (Mindest-)Sicherheitsniveau geschaffen wird, welches eine hohe Erfüllungssicherheit der Versicherungsverprechen gewährleistet.<sup>29</sup>

### **3.2 Risikoprofil als Proportionalitätsmaßstab**

Die Benchmark für eine im Sinne des Proportionalitätsprinzips angemessene Normumsetzung ist das unternehmensindividuelle Risikoprofil. Dieses gibt den Maßstab vor, an dem sich die Methoden, Prozesse und Fähigkeiten der Unternehmen ebenso auszurichten haben, wie das Handeln der Aufsichtsinstanzen. Im Unterschied zu Konzeptionen, die das Risikoprofil in quantitativer Form und damit messbar beschreiben - beispielsweise als Verteilungsfunktion risikobehafteter Zahlungsströme -, leitet es sich im Solvency II-Ansatz aus der Kombination der vorwiegend qualitativen Kriterien *Wesensart* und *Komplexität* sowie dem *Umfang* der Risiken ab.<sup>30</sup> Zu den Begriffsinhalten und den möglichen Ausprägungen der Kriterien existieren derzeit lediglich Anhaltspunkte.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Zum übergeordneten Ziel regulatorischer Eingriffe mit weiteren Quellenangaben vgl. Hartung, Th., (2007), S. 2.

<sup>30</sup> Eine wahrscheinlichkeitstheoretisch fundierte Konzeption des Risikoprofils eines Versicherungsunternehmens findet sich bei Albrecht, P., (1992), S. 16-19.

<sup>31</sup> Der Entwurf der Solvency II-Rahmenrichtlinie fixiert lediglich die Grundsätze für das neue Aufsichtssystem, die im Wege von Durchführungsbestimmungen auf den Stufen 2 und 3 des Lamfalussy-Konzepts weiter ausgeführt werden sollen. Im Mai 2008 hat CEIOPS einen Vorschlag für die Ausgestaltung des Proportionalitätsprinzips veröffentlicht, der die Grundlage für die Entwicklung diesbezüglicher Durchführungsbestimmungen sein soll. Vgl. CEIOPS, (2008a).

<i><b>Kriterium</b></i>	<i><b>Indikator</b></i>	<i><b>Ausprägung bei einfachem Risikoprofil (z.B.)</b></i>
<i><b>Wesensart</b></i>	Risikomerkmale des Geschäfts, (z. B.): <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Duration der Schadenrückstellung;</li> <li>▪ Schadenfrequenz/-höhe;</li> <li>▪ Homogenität, Unabhängigkeit der Risiken;</li> </ul>	Portfolien mit geringer Volatilität und guten Prognoseeigenschaften, (z. B.): <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Risikolebensversicherung;</li> <li>▪ Kraftfahrt-Kaskoversicherung;</li> </ul>
<i><b>Komplexität</b></i>	Geschäftsart, Kapitalanlagestrategie: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Anforderungen an die Steuerungs- / Risikomanagementsysteme;</li> <li>▪ Schwierigkeitsgrad der Bewertung von Investments / Verpflichtungen:</li> </ul> Geschäftsorganisation: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Einfache/komplexe Strukturen / Prozesse;</li> </ul>	Einfach strukturierte Produkte / Prozesse (z. B.): <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Versicherungen ohne eingebettete Optionen / Garantien;</li> <li>▪ Verbindlichkeitsmerkmale lassen Gruppenbewertung zu;</li> <li>▪ Gleiche cash flow-Profile bei Aktiva/Passiva</li> </ul>
<i><b>Umfang</b></i>	Materialität/Wesentlichkeit <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Absolute/relative Größen</li> <li>▪ Kosten-/Nutzenverhältnis</li> </ul>	Unterschreitung von Schwellenwerten, (z. B.): <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Absolutbetrag &lt; 10 Mio Euro;</li> <li>▪ Anteil &lt; 10% des gesamten SCR</li> </ul>

**Tabelle 1: Kriterien für die Anwendung des Proportionalitätsprinzips**

Für die Einschätzung des Risikoprofils und die Beurteilung, welche Maßnahme in Bezug auf die individuellen Risikoverhältnisse angemessen ist, wird es auf die Gesamtkonstellation der Kriterienausprägungen ankommen.<sup>32</sup> Ein vollständig standardisiertes Bewertungsschema im Stile einer Checkliste ist dabei weder möglich noch gewünscht. Ermessensfrei-räume sind vorgezeichnet. Das gilt in besonderer Weise für die Anwendung des Proportio-

<sup>32</sup> Vgl.: CEIOPS (2008a), S. 7, Ziff. 19.

nalitätsgrundsatzes bei den qualitativen Solvency II-Komponenten. Soweit es die Bemessung der Aufsichtsintensität betrifft, sind zusätzlich zum individuellen Risikoprofil weitere Aspekte, wie Managementqualität, Finanzlage und Marktrelevanz des jeweiligen Unternehmens zu berücksichtigen.<sup>33</sup> Hierüber erlangt der Proportionalitätsgrundsatz auch Einfluss auf den Aufsichtsprozess.

### **3.3 Herausforderungen bei der Anwendung des Proportionalitätsprinzips**

Aus rechtlicher Perspektive wird darauf verwiesen, dass es zur Konkretisierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene seit langem Erfahrung gibt.<sup>34</sup> Dieser Umstand vermag voraussichtlich jedoch nicht zu verhindern, dass die praktische Anwendung des Proportionalitätsgrundsatzes für alle Beteiligten erhebliche Herausforderungen birgt. Darauf deuten jedenfalls die Stellungnahmen von Marktteilnehmern im Rahmen des hierzu durchgeführten Konsultationsverfahrens hin.<sup>35</sup> Auffallend ist hierbei, dass den adressierten Anliegen vielfach Sachverhalte zugrunde liegen, die weiter oben bereits in Zusammenhang mit der prinzipienbasierten Aufsicht diskutiert worden sind:

*Ermessensspielräume und Unsicherheiten:* Soweit sich eine im Verhältnis zum Risikoprofil angemessene Normanwendung anhand von quantitativen Indikatoren herleiten lässt, agieren beide Aufsichtsparteien auf „sicherer Grundlage“. Derartige Kriterien sollen insbesondere bei den quantitativen Anforderungen der Säule I zur Anwendung kommen. So wird erwogen, die Nutzung von vereinfachten Bewertungs- und Berechnungsmethoden sowie den Ansatz von Hilfsgrößen (Proxies) an die Bedingung zu knüpfen, dass vorgegebene Grenzwerte eingehalten sind.<sup>36</sup> Auf diese Weise sollen materielle Unterschiede im Vergleich zu einer Anwendung der regulären Verfahren vermieden werden. Für eine angemessene Umsetzung werden jedoch auch bei den Säule-I-Anforderungen zusätzlich die eher qualitativen Kriterien *Wesensart* und *Komplexität* der Risiken zu berücksichtigen sein. Diesbezüglich ist zu erwarten, dass selbst nach Verabschiedung der Durchführungsbestimmungen inhaltliche Unschärfen bleiben werden. Eine trennscharfe, objektive Klassifizierung aller in der Praxis vorkommenden Risikoprofile erscheint mittels der vorgegebenen

---

<sup>33</sup> Die deutsche Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) wendet vergleichbare Kriterien bereits seit einigen Jahren für Zwecke der Risikoklassifizierung von Versicherungsunternehmen an. Vgl.: BaFin, (2007), S. 65-75.

<sup>34</sup> Vgl.: Wandt, M., (2007), S. 475.

<sup>35</sup> Vgl. CEIOPS (2008b).

<sup>36</sup> Vgl.: Annex zu CEIOPS (2008a).

Kriterien nicht möglich. Das gilt für die isolierte Betrachtung der Kriterien gleichermaßen wie für die kombinierte Sichtweise. Empirisch gestützt wird diese Einschätzung durch Unternehmensratings internationaler Agenturen. Auch deren Bewertungsmethodologie basiert auf einem Mix aus quantitativen und qualitativen Kriterien. Die Grenzen hinsichtlich Objektivität und Eindeutigkeit in der Urteilsfindung zeigen sich sowohl bei den qualitativen Kriterien wie Management & Strategie als auch bei der Zusammenführung der einzelnen Teilwertungen zur finalen Ratingnote.<sup>37</sup> Dort, wo qualitative Maßstäbe angelegt werden, sind Interpretations- und Ermessensspielräume unvermeidbar. Beim Proportionalitätskonzept von Solvency II besteht derartige Raum für subjektives Ermessen gleich in zweierlei Hinsicht: Zum einen bei der Konkretisierung des Risikoprofils mittels vorgegebener Kriterien; zum anderen bei der Entscheidung, ob eine bestimmte Umsetzungsmaßnahme angemessen ist im Verhältnis zum spezifischen Risikoprofil. Wie an anderer Stelle bereits erwähnt, kommt letzterem Aspekt besondere Bedeutung für die Umsetzung der qualitativen Solvency-II-Anforderungen zu. Aus der Perspektive der beaufsichtigten Unternehmen verbinden sich mit dem Proportionalitätsprinzip folglich ähnliche Unsicherheitspotentiale in Bezug auf die Compliance wie sie eingangs für die prinzipienbasierte Aufsicht generell konstatiert wurden.

*Berechenbarkeit des aufsichtsbehördlichen Handelns:* Nach dem Richtlinienentwurf zu Solvency II haben die Aufsichtsinstanzen den Proportionalitätsgrundsatz bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse und der Gestaltung des Überwachungsprozesses zu berücksichtigen.<sup>38</sup> Im aufsichtlichen Überprüfungsverfahren äußert sich die Verhältnismäßigkeit vor allem durch die Intensität, mit der sich die operative Aufsicht einem Versicherungsunternehmen zuwendet.<sup>39</sup> Aus Unternehmenssicht vermutlich bedeutsamer ist die sachgerechte Anwendung der Proportionalität in Bezug auf die Wahrnehmung der aufsichtlichen Machtbefugnisse. Diese schließen präventive und korrigierende Eingriffe der Behörden ebenso ein wie Sanktionsmaßnahmen. Da sich die Unternehmen in ihren Risikoprofilen teils erheblich unterscheiden, wird auch das aufsichtliche Handeln dem Proportionalitätsgebot entsprechend von Fall zu Fall unterschiedlich ausfallen müssen. Dabei werden die Aufsichtsinstanzen in weiten Bereichen ohne strikte Regelbindung agieren können. Diskre-

---

<sup>37</sup> Das Standard and Poor's Insurer Financial Strength Rating fußt auf den Bewertungskriterien Branchenrisiko, Geschäftsprofil und Wettbewerbsposition, Enterprise Risk Management, Management und Unternehmensstrategie, Ertragskraft, Kapitalanalagen, Kapitalausstattung, Liquidität, Finanzielle Flexibilität, vgl. Standard and Poor's (2008).

<sup>38</sup> Vgl. Europäische Kommission (2008), Artikel 34 (6) und 36 (6).

<sup>39</sup> Vgl. CEIOPS (2008a), S. 20, Ziff. 73.

tionäres Handeln und subjektives Ermessen sind beides Elemente, die ohne weiteres nicht dazu angetan sind, die Transparenz und Berechenbarkeit der Aufsicht zu fördern.

*Aufsichtliche Konkretisierungen:* Die Solvency-II-Richtlinie etabliert das Proportionalitätsprinzip als einen allgemeinen Grundsatz des neuen Aufsichtssystems. Darüber hinaus überlässt sie es den Stufen zwei und drei des Lamfalussy-Verfahrens, konkretere Vorgaben für die Implementierung des Prinzips in den verschiedenen Solvency-II-Bereichen zu entwickeln.<sup>40</sup> Hierbei kommt es einer Gratwanderung gleich, wenn es darum geht, die Anwendung des Proportionalitätsprinzips einerseits durch aufsichtsbehördliche Erläuterungen, Empfehlungen und Umsetzungsbeispiele möglichst konkret vorzugeben, ohne andererseits die Chancen, die eine flexible Grundsatzgestaltung für die Verwirklichung eines risikoorientierten Aufsichtssystems bietet, zu vertun. Genau in diesem Spannungsfeld findet die dem Wesen der prinzipienbasierten Aufsicht eigene Ambivalenz ihr proportionalitätsspezifisches Pendant.

#### **4 Potenzielle Erfolgsfaktoren**

In den vorangegangenen Abschnitten wurden die Charakteristika einer prinzipienbasierten Aufsicht beschrieben und die in Ausarbeitung befindliche Konzeption des Proportionalitätsprinzips von Solvency II vorgestellt. Dabei sollte aufgezeigt werden, dass wesentliche Herausforderungen, die mit einem prinzipienbasierten Aufsichtsansatz verbunden sind, in gleicher oder ähnlicher Form auch im Proportionalitätskonzept von Solvency II angelegt sind. Dieser Analogie folgend sollen zum Schluss dieses Beitrags einige Erfolgsfaktoren, die in Zusammenhang mit der prinzipienbasierten Aufsicht Erwähnung finden, aufgegriffen und auf das Proportionalitätsprinzip übertragen werden:

##### *1. Sicherheit schaffen:*

Den Architekten des Proportionalitätskonzepts von Solvency II stellt sich die Aufgabe nach Ansatzpunkten zu suchen, um Unsicherheiten bei der Klassifizierung des Risikoprofils und der Beurteilung einer profiladäquaten Anforderungserfüllung zu reduzieren. Vergleichbar mit den „Fixpunkten“, die eine prinzipienbasierte Aufsicht in Form von wohl dosierter Regelunterlegung bzw. partiell detaillierten Verhaltensvorgaben benötigt, sollte es auch für die Anwendung des Proportionalitätsprinzips in Kernbereichen des Solvency-II-Regimes eindeutige und objektiv überprüfbare Bestimmungen geben. Dazu geeignet sind sicherlich quantitative Vorgaben, wie beispielsweise die im Rahmen der vierten Aus-

wirkungsstudie (QIS4) getesteten Schwellenwerte. Aber auch qualitative Faktoren können in dem Zusammenhang zweckdienlich sein. Vorstellbar ist zum Beispiel die Benennung ausgewählter Versicherungsgeschäfte oder Kapitalanlageprodukte, deren Betrieb bzw. Nutzung unabdingbar voraussetzt, dass definierte Fachlichkeiten, Methoden und Prozesse im Unternehmen vorhanden sein müssen, damit die Anforderungen an eine ordnungsmäßige Geschäftsorganisation als erfüllt gelten.

Von noch größerer Bedeutung ist, dass Aufsicht und Beaufsichtigte ein weitgehend gleiches Grundverständnis über die wesentlichen Aspekte zur Klassifizierung des Risikoprofils und jene Lösungen haben, die für ein spezifisches Profil als angemessen gelten. Dieses gemeinsame Verständnis zu schaffen, setzt mindestens drei Vorbedingungen voraus:

- Es bedarf eines Wandels in der Art und Weise der Aufsichtstätigkeit und der Beziehung zwischen Aufsicht und Beaufsichtigten. An die Stelle eines einseitigen Regelvorschreibens und Überprüfens der Regeleinhaltung muss ein verstärkter wechselseitiger Dialog über die einer den individuellen Verhältnissen angemessene Erfüllung der aufsichtlichen Anforderungen treten. Dabei sollte die Aufsicht ihre Erkenntnisse und Erfahrungen grenzüberschreitend sammeln und der Branche zugänglich machen.
- Ein konstruktiver Austausch bedingt auf beiden Seiten geeignete qualitative und quantitative Ressourcen. Handlungskonsequenzen sind aus einem solchen Dialog ferner nur zu erwarten, wenn er nicht ausschließlich auf Arbeitsebene, sondern mit Beteiligung der Entscheidungsträger geführt wird.
- Schließlich sind Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Handelns wichtige Voraussetzungen, um Verständnis, Berechenbarkeit und letztlich auch Vertrauen zu schaffen. Dazu müssen beide Parteien bereit sein, die theoretischen und empirischen Grundlagen ihrer Systeme sowie die Gründe für ihre Entscheidungen umfangreich und kritikoffen zu kommunizieren.

## 2. *Sorgsame Kalibrierung der Durchsetzungs- und Sanktionsmaßnahmen:*

In den Bereichen, in denen die Aufsichtsinstanzen ohne strikte Regelbindung agieren, kommt dem „enforcement approach“ große Bedeutung für die Effektivität und die Effi-

---

<sup>40</sup> Vgl. CEIOPS (2008a), S. 3, Ziff. 5.

zienz der Aufsicht zu. Ein vorschnelles oder überzogenes Intervenieren der Instanzen ist eben so wenig zweckdienlich wie ein unangemessen nachsichtiges Aufsichtsverhalten.<sup>41</sup> Erfolgsversprechend ist ein iteratives Vorgehen, welches zunächst den Dialog und die Möglichkeit einer sanktionsfreien Herstellung der Compliance einschließt. Erst hiernach sollte die Interventionspyramide - abhängig von der Schwere des Verstoßes - verbunden mit Sanktionen stufenweise und konsequent zur Anwendung kommen.

Es sei zum Schluss erwähnt, dass die hier thematisierte Problematik für den deutschen Versicherungsmarkt nicht erst mit der Einführung von Solvency II entsteht, sondern bereits gegenwärtig Relevanz besitzt: Bei der Umsetzung der Anforderungen der §§ 64a und 104s VAG gem. Mindestanforderungen an das Risikomanagement von Versicherern gilt bereits jetzt der ähnlich zum Solvency-II-Konzept definierte Grundsatz der Proportionalität.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Ein zu starkes Intervenieren der Regulierungsinstanzen behindert die freie Entfaltung der „Unternehmerfunktionen“ mit negativen Auswirkungen für die gesamtwirtschaftliche Effizienz, vgl.: Paul, St. (2000), S. 283-284. Zu den Ursachen einer unangemessenen Ausnutzung von diskretionärem Handlungsspielraum durch die Aufsichtsinstanzen vgl.: Dötz, N. (2002), S. 50 ff.

<sup>42</sup> Vgl. BaFin (2009), Ziff. 4..

## Literatur

- Albrecht, P. (1992): Zur Risikotransformationstheorie der Versicherung: Grundlagen und ökonomische Konsequenzen, Karlsruhe 1992.
- Asmussen, J. (2008), Politische Antworten auf die Finanzmarktkrise, in: Die Wirtschaftsprüfung, Jg. 61, 22/2008, 15.11.2008, S.I.
- BaFin (2009): Rundschreiben 3/2009, Aufsichtsrechtliche Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk VA), URL: [http://www.bafin.de/cln\\_109/nn\\_722758/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Service/Rundschreiben/2009/rs\\_\\_0903\\_\\_marisk\\_\\_va.html](http://www.bafin.de/cln_109/nn_722758/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Service/Rundschreiben/2009/rs__0903__marisk__va.html)
- BaFin (2007): Jahresbericht der Bafin 06, URL: [http://www.bafin.de/cln\\_116/nn\\_992916/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Jahresberichte/2006/jb\\_\\_2006\\_\\_kapitel\\_IV,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/jb\\_\\_2006\\_\\_kapitel\\_IV.pdf](http://www.bafin.de/cln_116/nn_992916/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Jahresberichte/2006/jb__2006__kapitel_IV,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/jb__2006__kapitel_IV.pdf)
- Black, J. (1997): Rules and Regulators, Oxford University Press, Oxford 1997.
- Back, J. (2008): Forms and Paradoxes of Principles Based Regulation, LSE Law, Society and Economy Working Papers 13/2008, London School of Economics and Political Science, Law Department, London 2008.
- Blumer, A. (1995): Bankenaufsicht und Bankenprüfung – Grundkonzepte, Problembestand und Perspektiven der institutionellen Ausgestaltung ausgewählter Bankenüberwachungssysteme, Bern/Stuttgart/Wien 1996.
- Burghof, H.-P., Rudolph, B. (1996): Bankenaufsicht – Theorie und Praxis, Wiesbaden 1996.
- CEIOPS (2005): Consultation Paper No. 9, Draft Answers to the European Commission on the third wave of Calls for Advice in the framework of the Solvency II project, 2007, URL: <http://www.ceiops.eu/media/files/publications/submissionstotheec/CEIOPS-DOC-03-06Answerstothirdwave.pdf>
- CEIOPS (2008a): Advice to the European Commission on the Principle of Proportionality in the Solvency II Framework Directive Proposal, 2008, URL: <http://www.ania.it/solvency2/documentazione/AdviceProportionality24.pdf>
- CEIOPS (2008b): Summary of Comments on Consultation Paper 24 – CEIOPS-CP\_01/08 Draft Advice on the Principle of Proportionality in the Solvency II Framework Directive Proposal, URL: [http://www.ceiops.eu/media/docman/public\\_files/publications/submissionstotheec/AnalysisCommentsProportionality.pdf](http://www.ceiops.eu/media/docman/public_files/publications/submissionstotheec/AnalysisCommentsProportionality.pdf)
- Cunningham, L. A. (2007): A Prescription to Retire the Rhetoric of “Principles-Based Systems” in Corporate Law, Securities Regulation and Accounting, Boston College Law Research Paper No. 127, Mar. 13, 2007, URL: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=970646](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=970646)
- Degenhart, H. (1987): Zweck und Zweckmäßigkeit bankaufsichtlicher Eigenkapitalnormen, Berlin 1987.
- Dötz, N. (2002): Bankenregulierung – regelgebunden oder diskretionär?, Lohmar/Köln 2002.
- Eichhorn, Michael (2008): Prinzipien- statt regelbasierter Regulierung von Unternehmen? Überlegungen zum Umgang mit Emergenz aus aufsichtsrechtlicher Perspektive unter besonderer Berücksichtigung der britischen Financial Services Authority,

- in: Bouncken, R. B., Jochims, Th., Küsters, E. A. (2008): Steuerung versus Emergenz: Entwicklung und Wachstum von Unternehmen, Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Dr. Egbert Kahle, Wiesbaden 2008, S. 81-115.
- Europäisches Parlament: Finanzdienstleistungen: Das Lamfalussy-Verfahren - Entstehung und Anwendung in der Praxis, URL: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU\\_3.4.3.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_3.4.3.pdf)
- 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.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (2008): Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität II), Brüssel 2008, URL: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/insurance/docs/solvency/proposal\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/docs/solvency/proposal_de.pdf)
- Nguyen, T. (2008a): Handbuch der wert- und risikoorientierten Steuerung von Versicherungsunternehmen, Karlsruhe 2008.
- Nguyen, T. (2008b): Interventionsmöglichkeiten der Aufsichtsbehörden gemäß Solvency II, in: Zeitschrift für Versicherungswesen 4/2008, S. 114-118.
- Nguyen, T. (2008c): Rechnungslegung von Versicherungsunternehmen, Karlsruhe 2008.
- Nguyen, T. (2007), Solvency II-Projekt: Aktueller Stand und künftige Entwicklung, in: Zeitschrift für Versicherungswesen, Jahrgang 58, Heft 13, S. 443-448
- Osetrova, A. (2007): Die Regulierung des Versicherungsmarkts unter besonderer Berücksichtigung der Solvabilitätsvorschriften, Karlsruhe 2007.
- Paul, St. (2000): „Qualitative“ Bankenaufsicht – „Königsweg“ der Regulierung?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Band 1, Heft 3, Oxford 2000, S. 281-299.
- Smith, H. (2007): Principles-based regulation – In principle and in practice – Preliminary observations: February 2007, LSE the London School of Economics and Political Science, London 2007, URL: <http://www.herbertsmith.com/NR/rdonlyres/1EA2E1A0-B64C-4F20-8719-7DA072C0AE28/3731/5924PBRBrochureD3.pdf>.
- Standard&Poor's, Research&Knowledge, Criteria&Methodologies, URL: [http://www2.standardandpoors.com/portal/site/sp/en/eu/page.topic/researchlearning\\_cm/3,2,2,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0.html](http://www2.standardandpoors.com/portal/site/sp/en/eu/page.topic/researchlearning_cm/3,2,2,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0.html)
- Steffen, Th. (2007), Solvency II: Mehr Verantwortung für die Versicherungswirtschaft, in: BaFinJournal, Mitteilungen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Ausgabe März 2007, S. 9-12, URL: [http://www.bafin.de/cln\\_116/nn\\_992182/Shared\\_Docs/Downloads/DE/Service/Mitteilungsblaetter/BaFinJournal/2007/bj\\_\\_0703,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/bj\\_0703.pdf](http://www.bafin.de/cln_116/nn_992182/Shared_Docs/Downloads/DE/Service/Mitteilungsblaetter/BaFinJournal/2007/bj__0703,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/bj_0703.pdf)
- Steinberg, R. (1998): Zinsänderungsrisiko und Bankenaufsicht – Analyse und Weiterentwicklung bankaufsichtsrechtlicher Zinsrisikonormen, Frankfurt a. M. 1999.
- Wandt, M. (2007): Solvency II: Wird die Aufsicht zum Mitunternehmer? in: Versicherungswirtschaft 2007, Nr. 7, S. 473-476.
- Winter, G. (2007), Versicherungsaufsichtsrecht – Kritische Betrachtungen, Karlsruhe 2007.

## Diskussionspapiere der WHL Wissenschaftliche Hochschule Lahr

- 1 Dirk Sauerland: *Medizinische Dienstleistungen und Qualitätswettbewerb*, 2004.
- 2 Günther Seeber, Sabine Boerner, Helmut Keller und Peter Beinborn: *Strategien selbstorganisierten Lernens bei berufstätigen Studierenden. Ausgewählte Ergebnisse einer empirischen Untersuchung*, 2004.
- 3 Dirk Sauerland: *Strategien zur Sicherung und Verbesserung der Qualität in der medizinischen Versorgung – GKV und PKV im Vergleich*, 2005.
- 4 Ansgar Wübker: *Beurteilung der Qualität eines Gesundheitssystems – Die Entwicklung und Prüfung eines Bewertungsrahmens am Beispiel des Krankheitsbildes der koronaren Herzkrankheit*, 2005.
- 5 Dirk Sauerland: *Gesundheitsreformgesetze und ihre Auswirkungen auf Ausgaben und Beitragssätze der Gesetzlichen Krankenversicherung*, 2005.
- 6 Dirk Sauerland: *Künftige Herausforderungen der Langzeitpflege in Deutschland: Ordnungspolitische Anmerkungen*, 2006.
- 7 Günther Seeber: *Ökonomische Bildung in der Schule – Notwendigkeit und Handlungsbedarfe*, 2006.
- 8 Robert J. Zaugg: *Fallstudien als Forschungsdesign der Betriebswirtschaftslehre – Anleitung zur Erarbeitung von Fallstudien*, 2006.
- 9 Robert J. Zaugg: *Work-Life Balance. Ansatzpunkte für den Ausgleich zwischen Erwerbs- und Privatleben aus individueller, organisationaler und gesellschaftlicher Sicht*, 2006.
- 10 Björn A. Kuchinke, Ansgar Wübker: *Defizite öffentlicher Krankenhäuser in Deutschland: Empirische Befunde 1998 – 2004*, 2007.
- 11 Dirk Sauerland, Björn A. Kuchinke, Ansgar Wübker: *Warten gesetzlich Versicherte länger? Zum Einfluss des Versichertenstatus auf den Zugang zu medizinischen Leistungen im stationären Sektor*, 2008.
- 12 Mirko Heinke, Jürgen Keil, Marc Lenge, Michael Schneider, Jana Wendt: *Mobilisierung interner Ratings*, 2007 im Rahmen des Postbank Finance Award 2006/2007.
- 13 Clemens Böcher, Jörg Eisele, Dominik Hartmann-Springorum, Sebastian Hirsch, Heimo Tübel: *Asymmetrische Informationsverteilung im Kapitalmarkt – Wie und wann interne und externe Ratings zur Problemlösung beitragen können*, 2007, Wettbewerbsbeitrag im Rahmen des Postbank Finance Award 2006/2007.
- 14 Christoph Schwierz, Ansgar Wübker: *Regionale Leistungsunterschiede im deutschen Gesundheitswesen – Ausmaße und Ursachen für die Diagnosegruppe der ischämischen Herzkrankheiten*, 2008.
- 15 Ansgar Wübker, Dirk Sauerland, Achim Wübker: *Wie Qualitätsinformationen die Krankenhauswahl beeinflussen – eine empirische Untersuchung*, 2008.
- 16 Günther Seeber, Bernd Remmele: *Does Economic Competence Indicate the Individual Level of Agreement with Market Economy?*, 2008.
- 17 Bernd Remmele, Günther Seeber: *Exams To Go – Open Learning Motivation Through Accreditation*, 2008.
- 18 Tristan Nguyen, Wolfgang Bach: *Prinzipienbasierte Aufsicht am Beispiel des Proportionalitätsgrundsatzes von Solvency II*, 2009.

Abrufbar unter:  
<http://www.whl-lahr.de/diskussionspapiere>

