

Empfehlungen

der Ausschüsse

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Richtlinie des Rates
der Europäischen Gemeinschaften über den Jahresabschluß und den
konsolidierten Abschluß von Versicherungsunternehmen
(Versicherungsbilanzrichtlinie-Gesetz - VersRiLiG)

Punkt der 659. Sitzung des Bundesrates am 9. Juli 1993

Der federführende Rechtsausschuß (R),
der Finanzausschuß (Fz) und
der Wirtschaftsausschuß (Wi)
empfehlen dem Bundesrat,
zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes
wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Gesetzentwurf allgemein

- Fz 1. Die speziellen Vorschriften für die Rechnungslegung von Versicherungsunternehmen sind bislang im VAG (§§ 55 bis 64) geregelt, ein Teil dieser Vorschriften soll in das HGB - wie bei den Banken - übernommen werden. Hiergegen bestehen grundsätzlich keine Bedenken.

Ausgeliefert am 29. JUNI 1993

(noch Ziff. 1)

Da der Gesetzentwurf allerdings hinsichtlich der kleineren Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit (VVaG) und der berufsständischen Versorgungswerke tiefgreifende Beschränkungen der bisher unbestrittenen Länderkompetenzen vorsieht, die nicht hingenommen werden können, und darüber hinaus die Besonderheiten der unter Landesaufsicht stehenden kleineren VVaGs nur unzureichend berücksichtigt, bittet der Bundesrat, im weiteren Gesetzgebungsverfahren folgende Anregungen und Bedenken zu berücksichtigen:

Fz 2. Zu Artikel 1 Nr. 5 (§ 330 HGB) und
Nr. 10 (§ 341 HGB)

Die Unternehmen, für die die Vereinfachungen gelten sollen, sind in Artikel 3 der Richtlinie 73/239/EWG (1. Schadenversicherungsrichtlinie) und in Artikel 2 der Richtlinie 79/267/EWG (1. Lebensversicherungsrichtlinie) genannt. Der Gesetzentwurf (§ 330 Abs. 3 und § 341 HGB) geht statt dessen davon aus, daß das Gesetz auf alle Versicherungsunternehmen ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform anzuwenden ist. Erst in einer späteren Rechtsverordnung, für die allein das BMJ ohne Zustimmung des Bundesrates zuständig sein soll, können Ausnahmen für die Unternehmen erlaubt werden, auf die die EG-Richtlinien nicht anzuwenden sind, wobei das Ausmaß des hier gedachten Ermessens zudem nicht definiert ist (§ 330 Abs. 4 HGB).

Es ist sicherzustellen, daß das Versicherungsbilanzrichtlinie-Gesetz nur für die Versicherungsunternehmen zur Anwendung kommt, für die die oben erwähnten ersten Richtlinien keine Vereinfachungen zulassen.

Fz 3. Zu Artikel 1 (§§ 330 und 341 HGB)

(Entfällt
bei An-
nahme von
Ziffer 7)

Die Aufsicht über die berufsständischen Versorgungswerke wird ausschließlich von den Ländern wahrgenommen. Nach der nicht eindeutigen Gesetzesbegründung (S. 53 bis 61 zu § 330 HGB, S. 63 bis 67 zu § 341 HGB) sollen die Vorschriften für die Rechnungslegung der kleineren VVaG auch für die Versorgungswerke gelten (weitere Ausnahmen sind nicht vorgesehen) und ebenfalls allein vom BMJ erlassen werden. Dies ist weder sinnvoll noch von der umzusetzenden Richtlinie des Rates vom 19. Dezember 1991 über den Jahresabschluß und den konsolidierten Abschluß von Versicherungsunternehmen (91/674/EWG, ABl. EG Nr. L 374 v. 31.12.1991, S. 7-31) abgedeckt und daher abzulehnen.

Fz 4. Zu Artikel 1 (§ 330 HGB)

(Bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 9)

Die in der Begründung genannten Grenzen, abgestellt auf die Beitragseinnahmen in ECU, sind zu niedrig. Obwohl die Beträge alle zwei Jahre überprüft werden sollen Artikel 3 der geänderten 1. Schadenversicherungsrichtlinie und Artikel 39 Abs. 3 der 1. Lebensversicherungsrichtlinie), sind die Grenzen seit Erlaß der Richtlinien nicht angehoben worden. Es ist davon auszugehen, daß selbst Versicherungsunternehmen mit Beitragseinnahmen bis zu 200.000, 500.000 bzw. 1 Mio. ECU nur über einen kleinen Verwaltungsapparat verfügen und mit den gestellten Ansprüchen und den damit entstehenden Kosten überfordert wären. Unternehmen mit Prämieinnahmen über diesen Grenzen müßten Rechnung legen wie die großen Versicherer. Der Jahresabschluß wäre jährlich durch einen WP prüfen zu lassen und offenzulegen.

Die genannten Grenzen sind anzuheben. Sinnvoll wäre eine Angleichung an die in der Internen Richtlinie zur Abgrenzung des Begriffs "private Versicherungsunternehmen von geringerer wirtschaftlicher Bedeutung" im Sinne des § 3 BAG vom 01.10.1991. genannten Grenzwerte von 1 Mio. DM Jahresprämieinnahme und 12 Mio. DM Bilanzsumme.

Fz
(Bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 10)

5. Zu Artikel 1 Nr. 5 (§ 330 HGB) und
Nr. 10 (§ 341 m HGB)

Bei den letzten Sitzungen des Arbeitskreises des Bundes und der Länder (1989 und 1992) ist von den Ländern wiederholt gefordert worden, daß für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten bei Verstößen gegen Bilanzierungsvorschriften das BAV ausdrücklich für zuständig erklärt wird, was auch dessen Vorstellungen entspricht. Nur so ist eine bundeseinheitliche Anwendung bilanzrechtlicher Vorschriften in der Versicherungsbranche durchsetzbar und sichergestellt.

Hierauf geht der jetzt vorgelegte Gesetzentwurf nicht ein. Stattdessen wird vom BMJ die Auffassung weiter aufrecht erhalten (S. 57 der Begründung), die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten werde von den Ländern unstreitig als eigene Angelegenheit ausgeführt. Es bestehen aber neben der Unzweckmäßigkeit dieser Auffassung auch erhebliche rechtliche Bedenken, die die Länder dem BMJ vorgetragen haben.

Fz
(Entfällt
bei An-
nahme von
Ziffer 8)

6. Zu Artikel 4 Nr. 4 (§ 55 VAG)

Bislang waren die Länder nach § 55 Abs. 5 Satz 3 VAG berechtigt, für die von ihnen beaufsichtigten kleineren VVaG im Benehmen mit dem BAV eigene Vorschriften nach § 330 Abs. 1 HGB zu erlassen. Die meisten Länder haben diese Rechtsverordnung über die Rechnungslegung von Versicherungsunternehmen - auch für die öffentlich-rechtlichen VU und Versorgungswerke - erlassen.

Im Entwurf des BMJ ist § 55 Abs. 4 - 7 VAG ersatzlos gestrichen worden. Dagegen sieht der Teildiskussionsentwurf zum 3. Durchführungsgesetz/EWG zum VAG - Stand 5.4.1993 - des BMF weiterhin ein Verordnungsrecht der Länder vor (§ 55 Abs. 5 VAG).

Künftig soll allein das BMJ zuständig für den Erlass aller die VU betreffenden Vorschriften der Rechnungslegung sein. Selbst ein Zustimmungsrecht des Bundesrates würde entfallen. Die Interessen des BAV wären lediglich durch den BMF sichergestellt. Den Ländern wäre damit jedes Mitspracherecht entzogen, obwohl die meisten kleineren VVaG und die öffentlich-rechtlichen VU von ihnen beaufsichtigt werden. Das jetzt in § 330 Abs. 4 HGB vorgesehene Anhörungsrecht der Aufsichtsbehörden der Länder ist unzureichend.

Die bisherige Regelung zum Verordnungsrecht der Länder in § 55 Abs. 5 Satz 3 VAG ist beizubehalten.

Wi 7. *Zu Artikel 1 Nr. 01 - neu - (§ 1 Abs. 2 Nr. 3 HGB) und
(Bei An- Artikel 1 Nr. 10 (§ 341 Abs. 1 Satz 1 HGB)
nahme
entfällt
Ziffer 3) Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) Vor Nummer 1 ist folgende Nummer 01 einzufügen:

'01. § 1 Abs. 2 Nr. 3 wird wie folgt gefaßt:

"3. die Übernahme von Versicherungen gegen Prämie, mit Ausnahme der Versicherungsverhältnisse der berufsständischen Versorgungswerke und der Träger der Sozialversicherung;"

* Ziffer 7 wird vor Ziffer 3 aufgerufen.

(noch Ziff. 7)

- b) In Nummer 10 sind in § 341 Abs. 1 Satz 1 nach dem Wort "Sozialversicherung" die Wörter "oder Träger berufsständischer Versorgungswerke" einzufügen.

Begründung:

Der Gesetzentwurf erstreckt den Geltungsbereich des HGB durch Neufassung des § 341 auf alle Versicherungsverhältnisse, die in § 1 Abs. 1 VAG erfaßt sind. Nach dieser Neuregelung hätten insbesondere die durch § 1 Abs. 3 Nr. 4 VAG von der Versicherungsaufsicht ausgenommen berufsständischen Versorgungswerke die Vorschriften des HGB einzuhalten. Eine solche Regelung wäre nicht sachgerecht und griffe in das bisherige Recht der Länder ein, die Vorschriften für ihre öffentlich-rechtlichen Versorgungseinrichtungen selbst festzulegen. Gegen die Anwendbarkeit des HGB auf diese Versorgungseinrichtungen spricht, daß die berufsständischen Versorgungswerke keine Gewerbebetriebe sind, sondern eine Stellung zwischen privaten Pensionskassen und gesetzlicher Rentenversicherung einnehmen. Die betreffenden Versicherungsverhältnisse entstehen bei ihnen aufgrund gesetzlicher Vorschriften; sie beruhen auf Pflichtmitgliedschaften. Auch können sich Angestellte, die grundsätzlich der Versicherungspflicht bei einem der Träger der gesetzlichen Rentenversicherung unterliegen, zugunsten ihres berufsständischen Versorgungswerkes befreien lassen (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 Sozialgesetzbuch - Sechstes Buch).

Wi

8. * Zu Artikel 1 Nr. 5 Buchstabe c (§ 330 Abs. 4 HGB)

(Bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 6)

In Artikel 1 Nr. 5 Buchstabe c ist in § 330 Abs. 4 folgender Satz anzufügen:

"Für die in Satz 1 bezeichneten Versicherungsunternehmen, die der Aufsicht durch die Aufsichtsbehörden der Länder unterliegen, können die Landesregierungen im Benehmen mit dem Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen durch Rechtsverordnung die Vorschriften nach Satz 1 und Satz 2 erlassen; sie können diese Befugnisse durch Rechtsverordnung der Aufsichtsbehörde des Landes übertragen."

Begründung:

Bislang waren die Länder nach § 55 Abs. 5 Satz 3 VAG berechtigt, für die von ihnen beaufsichtigten kleineren Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit im Benehmen mit dem BAV eigene Vorschriften nach § 330 Abs. 1 HGB zu erlassen. Die meisten Länder haben entsprechende Rechtsverordnungen für die Rechnungslegung von Versicherungsunternehmen - auch für die öffentlich-rechtlichen Versicherungsunternehmen und Versorgungswerke - erlassen. In Artikel 4 des Gesetzentwurfs sind diese Regelungen durch Neufassung des § 55 VAG ersatzlos gestrichen worden. Somit wäre künftig allein das Bundesministerium der Justiz zuständig für den Erlass aller die Versicherungsunternehmen betreffenden Vorschriften der Rechnungslegung. Selbst ein Zustimmungsrecht des Bundesrates würde entfallen. Dadurch wäre den Ländern jedes Mitspracherecht entzogen, obwohl die meisten kleineren Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit und die öffentlich-rechtlichen Versicherungsunternehmen sowie die Versorgungswerke von ihnen beaufsichtigt werden. Die bisherige Regelung zum Ordnungsrecht der Länder in § 55 Abs. 5 Satz 3 VAG ist daher beizubehalten und in die Regelung des § 330 Abs. 4 HGB zu übernehmen. Das in § 330 Abs. 4 HGB vorgesehene Anhörungsrecht der Aufsichtsbehörden der Länder gewährleistet keine ausreichende Berücksichtigung der Länderinteressen.

* Ziffer 8 wird vor Ziffer 6 aufgerufen.

Wi 9.* Zu Artikel 1 Nr. 5 Buchstabe c (§ 330 Abs. 4 HGB)

(Entfällt
bei An-
nahme von
Ziffer 4)

Im Hinblick auf die in § 330 Abs. 4 HGB vorgesehene Verordnungsermächtigung bittet der Bundesrat die Bundesregierung, die Schwellenwerte, die künftig für die Befreiung kleinerer Versicherungsunternehmen von den Offenlegungs- und Prüfungspflichten des Versicherungsbilanzrichtlinie-Gesetzes maßgeblich sein sollen, zu überprüfen. Soweit in der Begründung zum Gesetzentwurf einige dieser Schwellenwerte aufgeführt sind, erscheinen sie zu niedrig. Es ist davon auszugehen, daß selbst Versicherungsunternehmen mit Beitragseinnahmen bis zu 200.000, 500.00 bzw. 1 Mio. ECU nur über einen kleinen Verwaltungsapparat verfügen und mit den gesetzlichen Anforderungen und den damit verbundenen Kosten überfordert wären. Daher sind diese Schwellenwerte nach Auffassung des Bundesrates anzuheben; Grenzwerte in Höhe von 1 Mio. DM an Jahresprämieeinnahmen und 12 Mio. DM Bilanzsumme erscheinen als eine praktikable Größenordnung.

* Ziffer 9 wird gegebenenfalls nach Ziffer 4 aufgerufen.

- Wi 10. * Zu Artikel 1 Nr. 5 (§ 330 HGB) und
Nr. 10 (§ 341 m HGB)

(Entfällt
bei An-
nahme von
Ziffer 5)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob nicht eine Regelung in das Versicherungsbilanzrichtlinie-Gesetz aufgenommen werden sollte, die die Zuständigkeit für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten bei Verstößen gegen Bilanzierungsvorschriften ausschließlich beim BAV ansiedelt. Insbesondere im Hinblick auf die im EG-Binnenmarkt bestehende Dienstleistungsfreiheit hält der Bundesrat eine solche Regelung zur Gewährleistung eines einheitlichen Verwaltungsvollzuges innerhalb der Bundesrepublik Deutschland für wünschenswert.

- Fz 11. Zu Artikel 1 Nr. 5 Buchstabe c (§ 330 Abs. 3 Satz 3 HGB)

In Artikel 1 Nr. 5 Buchstabe c ist in § 330 Abs. 3 Satz 3 das Wort "nicht" zu streichen.

Begründung:

Nach § 330 Abs. 3 Satz 3 und 4 HGB i.d.F. des Entwurfs sollen in einer Rechtsverordnung, die ohne Zustimmung des Bundesrates ergehen kann, auch Bestimmungen über den Ansatz und die Bewertung von versicherungs-

* Ziffer 10 wird gegebenenfalls nach Ziffer 5 aufgerufen.

(noch Ziff. 11)

technischen Rückstellungen, insbesondere die Näherungsverfahren aufgenommen werden. Die Verordnung soll damit auch Bestimmungen darüber enthalten, nach welchen Verfahren Schwankungsrückstellungen (§ 341 g HGB) zu bilden sind.

Diese Festlegungen zu Rückstellungen dem Grunde und der Höhe nach sind nach den Vorschriften des EStG i.V.m. § 8 Abs. 1 KStG oder nach § 20 KStG für die steuerliche Einkommensermittlung der Versicherungsunternehmen verbindlich. Damit sind Besteuerungsinteressen der Länder unmittelbar betroffen. Die Rechtsverordnung bedarf deshalb der Zustimmung des Bundesrates (Artikel 80 Abs. 2 GG). Auf die Zustimmungsbedürftigkeit kann - entgegen der Intention des Gesetzentwurfs der Bundesregierung - zur Wahrung der Länderinteressen nicht verzichtet werden.

Wi 12. Zu Artikel 1 Nr. 10 (§ 341 Abs. 2 HGB)

In Artikel 1 Nr. 10 ist § 341 Abs. 2 wie folgt zu fassen:

"(2) Auf öffentlich-rechtliche Krankenversorgungseinrichtungen der Deutschen Bundespost und der Deutschen Bundesbahn sowie auf öffentlich-rechtliche Versicherungsunternehmen des öffentlichen Dienstes oder der Kirchen, die ausschließlich die Alters-, Invaliditäts- oder Hinterbliebenenversorgung zum Gegenstand haben, ist dieser Unterabschnitt nicht anzuwenden."

Begründung:

Die im Entwurf in § 341 Abs. 2 namentlich genannten Einrichtungen sind nach dem Wortlaut der Begründung vom Anwendungsbereich des Zweiten Unterabschnittes und damit von den Rechnungslegungsvorschriften für Versicherungsunternehmen ausgenommen, weil es sich nicht um

(noch Ziff. 12)

Versicherungsunternehmen im Sinne des Artikels 2 Abs. 1 der Versicherungsbilanzrichtlinie handelt und die Anwendung der Rechnungslegungsvorschriften nicht angemessen ist. Diese Voraussetzungen liegen jedoch auch bei allen Zusatzversorgungseinrichtungen des öffentlichen und kirchlichen Dienstes vor. Um eine namentliche Aufzählung der betroffenen fast 30 Einrichtungen zu vermeiden, soll die Ausnahme in § 341 Abs. 2 HGB abstrakt gefaßt werden. Mit dieser Formulierung sind auch die übrigen bisher in diesem Absatz namentlich genannten Einrichtungen mit einbezogen.

R 13. Zu Artikel 1 Nr. 10 (§ 341 k Abs. 2 nach Satz 2 HGB)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob in Artikel 1 Nr. 10 in § 341 k Abs. 2 nach Satz 2 folgender Satz eingefügt werden sollte:

"Der Nachweis, daß dies der Fall ist, obliegt dem Versicherungsunternehmen."

Begründung:

§ 341 k Abs. 2 Satz 2 sieht in bestimmten Fällen für Niederlassungen von Versicherungsunternehmen mit Sitz außerhalb der EG oder des EWR Erleichterungen bei der Offenlegung vor. Sofern sich eine Niederlassung weigern sollte, die auf ihre eigene Geschäftstätigkeit bezogenen gesonderten Rechnungsunterlagen einzureichen, weil nach ihrer Auffassung ihr Heimatrecht die in Abs. 2 Satz 2 normierten Voraussetzungen für die Erleichterung erfüllt, hat das Registergericht nach § 329 Abs. 1 HGB zu prüfen, ob die Unterlagen vollzählig sind, wenn die Erleichterungen des Absatzes 2 Satz 2 zu Unrecht in Anspruch genommen würden.