

EUROPÄISCHES PARLAMENT

1999



2004

Plenarsitzungsdokument

**ENDGÜLTIG
A5-0203/2003**

10. Juli 2003

BERICHT

über die für zulässig erklärte Petition zu den Lloyd's-Petitionen (Petitionen 1273/1997, 71/1999, 207/2000, 318/2000, 709/2000 und 127/2002) (2002/2208(INI))

Petitionsausschuss

Berichterstatter: Roy Perry

INHALT

	Seite
GESCHÄFTSORDNUNGSSEITE.....	4
ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS	5
BEGRÜNDUNG.....	10
MINDERHEITENANSICHT	19

GESCHÄFTSORDNUNGSSEITE

In der Sitzung vom 26. September 2002 gab der Präsident des Europäischen Parlaments bekannt, dass er die Lloyd's-Petitionen 1273/1997 von Frau X, 71/1999 von Herrn Anstey, 207/2000 von Herrn R. Harrison, 318/2000 von Frau C. Mackenzie-Smith, 709/2000 von Herrn G. Stamp und 127/2002 von Dr. F. Schleicher an den Petitionsausschuss als federführenden Ausschuss überwiesen hat. Der Petitionsausschuss erklärte die Petitionen für zulässig und beschloss, einen Bericht gemäß Artikel 175 Absatz 1 der Geschäftsordnung auszuarbeiten.

Der Petitionsausschuss benannte in seiner Sitzung vom 24. Januar 2002 Roy Perry als Berichterstatter.

Der Ausschuss prüfte den Berichtsentwurf in seinen Sitzungen vom 22. Januar 2003, 20. Februar 2003, 20. März 2003, 29. April 2003 und 21. Mai 2003.

In der letztgenannten Sitzung nahm der Ausschuss den Entschließungsantrag mit 12 Stimmen bei 6 Gegenstimmen ohne Enthaltung an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: Vitaliano Gemelli, Vorsitzender; Roy Perry, Berichterstatter und stellvertretender Vorsitzender; Proinsias De Rossa und Astrid Thors, stellvertretende Vorsitzende; Roger Helmer (in Vertretung von Richard A. Balfé), Rodi Kratsa-Tsagaropoulou (in Vertretung von Christian Ulrik von Boetticher), Neil Parish (in Vertretung von Felipe Camisón Asensio), Marie-Hélène Descamps, Janelly Fourtou, Ioannis Marinos, The Earl of Stockton, Rainer Wieland, Stavros Xarchakos, Michael Cashman, Peter William Skinner (in Vertretung von Glyn Ford) William Francis Newton Dunn (in Vertretung von Luciana Sbarbati), Laura González Álvarez, Jean Lambert und Eurig Wyn.

Der Bericht wurde am 10. Juli 2003 eingereicht.

ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zu der für zulässig erklärten Petition zu den Lloyd's-Petitionen (Petitionen 1273/1997, 71/1999, 207/2000, 318/2000, 709/2000 und 127/2002) (2002/2208(INI))

Das Europäische Parlament,

- in Kenntnis der Petitionen 1273/1997, 71/1999, 207/2000, 318/2000, 709/2000 und 127/2002,
 - gestützt auf Artikel 175 seiner Geschäftsordnung,
 - in Kenntnis des Berichts des Petitionsausschusses (A5-0203/2003),
- A. in Erwägung der Bestimmungen der Richtlinie 73/239/EWG (erste Richtlinie über Versicherungen mit Ausnahme der Lebensversicherungen) und nachfolgender einschlägiger Richtlinien, insbesondere der RL 79/267 und 91/674,
- B. im Bewusstsein der Verpflichtungen der Institutionen der Europäischen Union und der EU-Mitgliedstaaten gegenüber ihren Bürgern, die *inter alia* in Artikel 155, 226, 288 und 232 des EU-Vertrags enthalten sind,
- C. unter Hinweis auf Art. 138 d des Vertrags, der den Bürgern das Recht einräumt, „allein oder zusammen mit anderen Bürgern oder Personen in Angelegenheiten, die in die Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft fallen und die ihn oder sie unmittelbar betreffen, eine Petition an das Europäische Parlament zu richten“,
- D. in Erwägung der in den nachstehenden Petitionen angesprochenen Punkte:
- Petition 1273/1997 von Frau X
 - Petition 71/1999 von Herrn Michael Anstey
 - Petition 207/2000 von Herrn Richard Harrison
 - Petition 318/2000 von Frau Catherine Mackenzie-Smith
 - Petition 709/2000 von Herrn George Stamp
 - Petition 127/2002 von Dr. F.Schleicher,
- E. in der Erwägung, dass die Europäische Kommission am 20. Dezember 2001 ein formelles Verstoßverfahren gemäß Artikel 226 des EWG-Vertrags im Hinblick auf die Regulierung und Überwachung des Lloyd's-Versicherungsmarktes durch die britischen Behörden eingeleitet und insbesondere, aber nicht ausschließlich, ihre Bedenken im Hinblick auf die Rechnungsprüfungsregelung bei Lloyd's und die Überprüfung der Solvenz geäußert hat, und in der Erwägung, dass die Kommission gegenüber dem Parlament geäußert hat, dass Beweise vorliegen, die darauf schließen lassen, dass das Vereinigte Königreich es versäumt hat, einigen seiner Verpflichtungen gemäß der ersten Richtlinie über Versicherungen mit Ausnahme der Lebensversicherungen 73/239 in geänderter Fassung nachzukommen,
- F. in der Erwägung, dass die britischen Behörden am 30. April 2002 ihre offizielle Antwort

auf das Fristsetzungsschreiben übermittelt haben, in dem die Eröffnung des Vertragsverletzungsverfahrens mitgeteilt worden war, nachdem sie eine zweimonatige Verlängerung beantragt hatten und bewilligt bekamen,

- G. in der Erwägung, dass die Europäische Kommission am 21. Januar 2003 ein zweites Fristsetzungsschreiben gemäß Artikel 226 des EG-Vertrags übermittelt hat,
- H. in der Erwägung, dass die Europäische Kommission am 30. Januar 2003 ein Verwaltungsschreiben betreffend verbleibende finanzielle Beziehungen zwischen Lloyd's und Equitas übermittelt hat,
- I. in der Erwägung, dass die britischen Behörden ihre Antwort auf das zweite Fristsetzungsschreiben am 24. März 2003 übermittelt haben,
- J. in der Erwägung, dass die britischen Behörden eine Verlängerung der Frist für die Beantwortung des Verwaltungsschreibens beantragt haben,
- K. in der Erwägung, dass die Europäische Kommission dem Parlament mitgeteilt hat, dass sie ihre Analyse der Antwort der britischen Behörden auf das zweite Fristsetzungsschreiben bis Oktober 2003 abzuschließen beabsichtigt,
- L. in der Erwägung, dass dem Europäischen Parlament und seinem zuständigen Ausschuss bisher von den britischen Behörden und der Europäischen Kommission der Zugang zu den erwähnten maßgeblichen Dokumenten verweigert wurde, obwohl sie für die Diskussionen im zuständigen Ausschuss in Anwesenheit der Petenten, insbesondere im Juni und Oktober 2002, von Bedeutung waren,
- M. in der Erwägung, dass die von der Europäischen Kommission derzeit durchgeführte Untersuchung zwei Zeitabschnitte betrifft, und zwar nach Aussagen des für den Binnenmarkt zuständigen Kommissionsmitglieds eine erste Phase, die die frühere Regelung für Regulierung und Überwachung betrifft - Artikel 13 Absatz 2 der Richtlinie und Artikel 15, 16 und 19, die vor dem 1. Dezember 2001 für Lloyd's galten, und eine zweite Phase, in der neue Regelungen galten, und ferner die Situation bezüglich „Equitas“,
- N. in dem Bewusstsein, dass die von den Petenten und anderen, die direkt bei der Europäischen Kommission zur derselben Angelegenheit Beschwerden eingereicht haben, angesprochenen Fragen im Einzelnen eher den Zeitraum von 1973 bis 1995 betreffen und dass für diesen Zeitraum konkrete Anschuldigungen im Hinblick auf das angebliche Versäumnis der britischen Behörden erhoben werden, dass die einschlägige EU-Richtlinie nicht ordnungsgemäß in nationales Recht umgesetzt und dass die Richtlinie in Bezug auf den Lloyd's-Versicherungsmarkt nicht ordnungsgemäß angewandt wurde,
- O. unter nachdrücklichem Hinweis darauf, dass für die nicht ordnungsgemäße Anwendung und Umsetzung der genannten EU-Richtlinie die Europäische Kommission und die britischen Behörden verantwortlich sind und nicht Lloyd's als Regulator und ebenso wenig einzelne als „Names“ bekannte Lloyd's-Mitglieder, die den Lloyd's-Markt, auf dem Risiken versichert werden, bilden,

- P. in der Erwägung, dass die Petenten und sonstige Lloyd's-Names ihre unbeschränkte Haftung als Versicherer akzeptieren und nicht in Frage stellen, dass sie jedoch mit Recht erwarten, dass sie innerhalb eines ordnungsgemäßen und legalen Regelungsrahmens tätig sind, der in der einschlägigen EU-Versicherungsrichtlinie definiert wird, und dass er ordnungsgemäß angewandt wird,
- Q. in Anerkennung der Tatsache, dass sich die Verbindlichkeiten für Asbestschadensfälle in einem Umfang entwickelt haben, den niemand in der Versicherungsbranche vorausahnen konnte, größtenteils infolge der Zunahme solcher Forderungen in den USA und von Urteilen amerikanischer Gerichte zugunsten der Versicherungsnehmer sowie in Anerkennung der Auswirkungen auf den weltweiten Versicherungsmarkt ab den 80er Jahren, auch auf die Lloyd's Underwriters,
- R. in der Erwägung, dass nach Ansicht des Europäischen Parlaments einige Aspekte früherer Gerichtsverfahren im Vereinigten Königreich zu Lloyd's in diesem Fall von Bedeutung sind, so auch das Urteil des Berufungsgerichts vom 26. Juli 2002 in der Rechtssache Jaffray (betrügerische Handlungen), in dem unter anderem vom Gericht bemerkt wurde, dass Behauptungen, dass ein strenges oder sonstiges Rechnungsprüfungssystem existierte, das auch die Erstellung von vernünftigen Schätzungen der ausstehenden Verbindlichkeiten unter Einbeziehung unbekannter und nicht registrierter Verluste im maßgeblichen Zeitraum (1978 bis 1988) beinhaltet, unzutreffend seien (Rdnr. 584), und ferner in der Erwägung, dass das Gericht zu dem Schluss gelangte, dass Betrug begangen wurde,
- S. in der Erwägung, dass Lloyd's of London zwar in britischen Gerichtsurteilen kritisiert wurde, allerdings nicht des Betrugs oder eines sonstigen Vergehens oder Unrechts für schuldig befunden wurde,
- T. in dem Bewusstsein, dass Lloyd's of London 1996 einen Umstrukturierungs- und Sanierungsplan initiierte, dem eine breite Mehrheit der Names zustimmte, um die Lebensfähigkeit des Lloyd's-Marktes zu gewährleisten und die Haftung der Names für solche Ansprüche auf ein bestimmtes Maß zu begrenzen, als Gegenleistung zu einer Verpflichtung, keine Gerichtsverfahren einzuleiten, was aber das grundlegende demokratische Recht der Einreichung einer Petition beim Europäischen Parlament nicht aufhebt,
- U. in der Erwägung, dass einige der Petenten beschwören, dass die Akzeptanz dieser Regelung häufig erzwungen wurde und eine Weigerung zu finanziellen Nachteilen und/oder persönlichem Bankrott führen könnte, was bei einigen Petenten und Beschwerdeführern inzwischen eingetreten ist,
- V. in der Erwägung, dass die Europäische Kommission oder die britischen Behörden auf viele von den Petenten angesprochene Fragen noch immer keine angemessene Antwort erteilt haben, und zwar unter anderem zu folgenden Punkten:
- der Art der Rechnungsprüfungsbescheinigungen ab 1981 angesichts des Schreibens des Vorsitzenden des Rechnungsprüferkollegiums an das Handels- und Industrieministerium vom Februar 1982, in dem um eine Anleitung auf Grund von Schwierigkeiten bei der Feststellung der Verbindlichkeiten ersucht wurde, da man

- diese für „nicht bezifferbar“ hielt,
- inwiefern das Lloyd's-Gesetz von 1982 mit Richtlinie 73/239 vereinbar ist,
- inwieweit die ab 1973 in die Lloyd's-Syndikate geworbenen Names ordnungsgemäß über das Ausmaß der Verluste und Verbindlichkeiten sowie der Solvabilitätsspanne auf Grund der Bestimmungen der Richtlinie 73/239 unterrichtet wurden,
- wie es in Anbetracht der Bestimmungen der Richtlinie 73/239 möglich war, nach 1982 eine Rechnungsprüfungsbescheinigung zu unterzeichnen, obwohl den britischen Behörden bekannt war, dass es insbesondere in Bezug auf die Asbest-Ansprüche unmöglich war, die Verbindlichkeiten festzustellen, und da bekanntlich viele neue Names, darunter auch einige der Petenten, weiterhin unterzeichneten und keine Kenntnis dieser Tatsachen hatten,
- der Art und Weise, in der angefallene, aber nicht bekannt gegebene Rückstellungen berechnet wurden, und ob diese Rückstellungen eine echte und faire Einschätzung ergaben,
- ob nicht offen gelegte Verbindlichkeiten, die übertragen wurden, im fraglichen Zeitraum von den Rechnungsprüfern tatsächlich geprüft wurden und ob entsprechend den Anforderungen der Richtlinie 73/239 Artikel 16 angemessene Solvabilitätsspannen eingerichtet wurden,
- der Wirkung der 1993 in New York vorgenommenen Bewertung eines Solvabilitätsdefizits der Lloyd's-Syndikate in Höhe von 18 Milliarden Dollar,
- der Weiterverfolgung von Anschuldigungen gegenüber der Untersuchungskommission des Schatzamtes im Februar 1995 bezüglich der Absorptionsrate der Mindestreserven, insbesondere für die Geschäftstätigkeit in anderen Bereichen als dem Marinebereich,

W. in der Erwägung, dass die Kommission bereits im Jahre 1977 mit der Umsetzung der Richtlinie nicht voll und ganz zufrieden war und damals der Entwurf eines Fristsetzungsschreibens vorbereitet wurde und dass das Vereinigte Königreich die Richtlinie nicht im Jahre 1978, wie sie es hätte tun sollen, sondern erst im Jahre 1982 (ordnungsgemäß oder nicht) in das Gesetz über die Versicherungsgesellschaften von 1982 umgesetzt hat,

X. in Erwägung der Tatsache, dass die erste Petition zu diesem Thema bereits im Jahre 1997 beim Europäischen Parlament eingereicht wurde und dass eine Regelung dieser Angelegenheit seit langem überfällig ist,

1. fordert die Europäische Kommission auf, das Europäische Parlament über ihre mit Gründen versehene Stellungnahme zu den Antworten der britischen Behörden auf die Fristsetzungsschreiben und das Verwaltungsschreiben unverzüglich zu informieren;
2. fordert Zugang zu allen bei der Kommission im Zuge ihrer Untersuchung dieser Angelegenheit befindlichen Dokumenten, so weit dies mit der entsprechenden Regelung vereinbar ist;
3. dringt darauf, dass die Kommission dem Europäischen Parlament und seinem zuständigen Ausschuss eine konkrete schriftliche Antwort zu jeglichen Mängeln und Versäumnissen, die nach Ansicht der Kommission bei der ordnungsgemäßen Umsetzung und Anwendung der in diesem Bericht erwähnten Richtlinie für den Zeitraum 1973 bis 1995 aufgetreten

sind, erteilt;

4. schlägt vor, dass, falls dies nicht geschieht, die Konferenz der Präsidenten nach Eingang eines entsprechenden Antrags ein Mandat zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses betreffend die in diesem Bericht angesprochenen Punkte, insbesondere die Anwendung der Versicherungsrichtlinien auf Lloyd's zwischen 1973 und 1995 gemäß Artikel 151 der Geschäftsordnung und Anlage VIII im Hinblick auf die für eine solche Untersuchung geltenden Vertragsbestimmungen und gemäß dem Beschluss des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 19. April 1995 vorbereitet;
5. beauftragt seinen Präsidenten, diese EntschlieÙung und die dazugehörige Begründung der Kommission und dem Rat, den Petenten, dem Präsidenten des Unterhauses sowie der britischen Finanzdienstbehörde FSA zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

„EINE KOMPLIZIERTE ANGELEGENHEIT“ oder „SEHR EINFACH“?

Einleitung

Wenn es ein Wort gab, das in den Ausführungen von Kommissionsmitglied Bolkestein vor dem Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments im Juni 2001 zu der Angelegenheit der Lloyd's-Petitionen hervorstach, dann war es das Wort "kompliziert". Er benutzte es mehr als zwanzig Mal - aber ist der von den Petenten angesprochene Sachverhalt wirklich so kompliziert? Die Petenten sagen, dass er sehr einfach ist.

Die Kernfrage lautet, ob die britische Regierung die Richtlinie des Rates 73/239/EWG ordnungsgemäß in britisches Recht umgesetzt und dann konsequent angewandt hat. Wenn sie dies getan hat - wann geschah das, und hat sie anschließend die Richtlinie konsequent angewandt und durchgesetzt?

Hatten die Petenten das legitime Recht, von der britischen Regierung zu erwarten, dass sie die Anforderungen der Richtlinie beachtet, und von der Kommission, dass sie überprüft, ob dies so ist?

Zum Zeitpunkt der Ausarbeitung dieses Berichts ist Ihr Berichterstatter nicht in der Lage, mit absoluter Sicherheit zu behaupten, dass alles so ist, wie es sein sollte, aus dem einfachen Grund, dass die britische Regierung und die Europäische Kommission - zwar aus unterschiedlichen Gründen - es beide ablehnen, Mitgliedern des Europäischen Parlaments Zugang zu den Antworten der britischen Regierung auf die verschiedenen Fragebögen der Kommission zu gewähren. Selbst die von der Kommission in den Jahren 2001 und 2002 gestellten Fragen werden den Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht zur freien Verfügung gestellt. Nur die Mitglieder des Petitionsausschusses konnten die Fragebögen einsehen, damals jedoch nur unter der Bedingung der strengen Überwachung und ohne die Möglichkeit, sie mit Hilfe von Experten zu prüfen.

Die britische Regierung behauptet sowohl auf Minister- als auch auf Beamtenebene, in diesem Fall absolut zuversichtlich zu sein, sie ist sich jedoch nicht so sicher, dass sie damit an die Öffentlichkeit zu gehen wagt!

Die Kommission ist an die Rahmenvereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten gebunden (Artikel 1 Absatz 5 Anhang III), eine solche Verpflichtung besteht jedoch für die britische Regierung nicht. Sie könnte, wenn sie es wollte, ihre Antworten veröffentlichen. Dass sie dies ablehnt, veranlasst zu der Frage, ob ihre Antworten einer parlamentarischen oder öffentlichen Überprüfung standhalten würden.

Aus den derzeit vorliegenden Tatsachen lassen sich zwei Punkte ganz klar herausstellen:

Entgegen den Anforderungen des EG-Vertrags wurden die Bestimmungen der Richtlinie 239/73/EWG erst 1982 in vollem Umfang in britisches Recht umgesetzt.

Die in der Richtlinie enthaltenen Rechnungsprüfungsaufgaben im Hinblick auf die „Names“

und damit die Solvabilität von Lloyd's wurden zwar durch das Lloyd's-Gesetz im Jahr 1982 umgesetzt, jedoch nicht ordnungsgemäß angewandt.

Laut aktuellem Stand (August 2002) hat die Kommission im Dezember 2001 ein offizielles Fristsetzungsschreiben herausgegeben und darin ihre Absicht angekündigt, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die britische Regierung einzuleiten. Die Kommission prüft derzeit die jüngste Antwort der britischen Regierung, die im April 2002 einging. Sowohl die Kommission als auch die britische Regierung halten diese Antwort nach wie vor geheim.

Die Petitionen

Der Petitionsausschuss prüft derzeit sechs Petitionen:

- Petition 1273/97 von Frau X
- Petition 71/99 von Herrn Michael Anstey und 111 weiteren Unterzeichnern
- Petition 207/2000 von Herrn Richard Harrisson
- Petition 318/2000 von Frau Catherine Mackenzie-Smith
- Petition 709/2000 von Herrn George Stamp
- Petition 127/2002 von Dr. F.Schleicher.

Sämtliche Petitionen betreffen im Wesentlichen die Frage, ob die britische Regierung die Bestimmungen der Richtlinie 239/73/EWG im Hinblick auf Lloyd's of London ordnungsgemäß angewandt hat - auch sonstige Fragen werden durchaus von den Petenten angesprochen und erfordern eventuell weitere Prüfungen, was in diesem Bericht nicht geschieht.

Außerdem wurden gesonderte Beschwerden direkt an die Kommission gerichtet.

Eine Petition ist bereits zirka fünf Jahre alt, und eine gebührende Reaktion ist längst überfällig. In einer früheren vorläufigen Antwort an das Parlament zu Petition 71/99 teilte die Kommission mit, dass sie bereits 1978 ein Vertragsverletzungsverfahren in dieser Angelegenheit eingeleitet habe. Später hat sie eingeräumt, dass diese Erklärung falsch und zum damaligen Zeitpunkt kein offizielles Verfahren eingeleitet war. In einer Anlage zu einem Brief, den sie 2002 an den Berichterstatter übermittelte, hat die Kommission allerdings bestätigt, dass sie 1977 mit der Umsetzung der Richtlinie 73/239/EWG nicht zufrieden war. Die Kommission verzichtete allerdings offensichtlich damals auf ein offizielles Verfahren, weil die britischen Behörden Kontrollmaßnahmen "im Einklang" mit der Richtlinie durchführten. Obwohl 1978 die endgültige Frist für die Umsetzung der Richtlinie in britisches Recht war, fand eine echte Umsetzung erst mit dem Gesetz über die Versicherungsgesellschaften aus dem Jahre 1982, das heißt weitere vier Jahre nach der ursprünglichen fünfjährigen Umsetzungsfrist, statt. Eine wichtige Frage ist, ob die Versicherungsgesellschaften oder potenzielle „Names“, die vielleicht der Meinung waren, sie würden Lloyd's im Schutze von EU-Regelungen beitreten, je über diese Verlängerung unterrichtet wurden.

Diese ganze Geschichte ist gekennzeichnet durch Verzögerungen und mangelnde Transparenz, was Ihren Berichtersteller zu der Schlussfolgerung veranlasst, dass eine klare Lösung dieser Angelegenheit seitens der Kommission seit langem überfällig ist.

Die britische Regierung ist zwar hauptsächlich verantwortlich für die Umsetzung und Anwendung der Richtlinie, durch ihre lange hinausgezogenen Verfahren setzt sich aber die Kommission selbst dem Vorwurf von Missständen in der Verwaltung, möglicher heimlicher Absprache und Schuldhaftigkeit aus.

Hintergrund

Lloyd's wurde im 17. Jahrhundert gegründet und weist in vieler Hinsicht nach wie vor archaische Strukturen auf. Das Unternehmen beschreibt sich selbst als „Markt“ und muss eher in diesem Sinne und weniger als eine herkömmliche Versicherungsgesellschaft verstanden werden. Um eine Versicherung abzuschließen, muss der Kunde über einen Broker Zugang zum Markt suchen. Die Broker werden namentlich von Lloyd's anerkannt. Die traditionellen Kapitalgeber für Lloyd's sind die „Names“, die in Gruppen unter der Bezeichnung „Syndicates“ tätig sind. Alle Names ernennen einen „Members Agent“, der einzelne Names bei Lloyd's geschäftlich vertritt und ihnen unter anderem empfiehlt, welchem Syndikat sie und in welchem Umfang beitreten sollten.

Die Lloyd's-Syndikate werden von „Managing Agents“ geleitet, die die „Underwriters“ (Einzelversicherer) ernennen. Diese nehmen das laufende Versicherungsgeschäft ihres Syndikats wahr und befassen sich mit Fragen wie der Risikoaussetzung, die zu akzeptieren das Syndikat bereit ist, und auch der Höhe der Prämie.

Laut Angaben des Sonderausschusses des britischen Finanzministeriums (Treasury Select Committee TSC) im Unterhaus stieg die Zahl der individuellen Names zwischen 1970 und Ende der 80er Jahre von ca. 6000 auf 17.000 im Jahre 1979 und erreichte im Jahre 1988 den Spitzenwert von 32.433. Bis 1994 war sie auf knapp über 17.000 gesunken, und mittlerweile beträgt die Zahl der aktiven Names knapp über 3000. Anfang der 90er Jahre, als Lloyd's eindeutig in finanziellen Schwierigkeiten war, akzeptierten die meisten der früheren Names (über 90%) den sogenannten „Sanierungs- und Umstrukturierungsplan“, im Zuge dessen die Verbindlichkeiten aus dem Jahre 1992 und davor bei einem neuen Organ namens „Equitas“ rückversichert wurden.

Bis heute verwendet Lloyd's traditionell ein Buchungssystem auf 3-Jahres-Basis, um ein Buchungsjahr eines Syndikats am Ende des dritten Jahres durch den Erwerb einer Rückversicherung zum Jahresabschluss (RITC) abzuschließen. Auf dieser Grundlage waren die Petenten mit ihrer unbeschränkten Haftungspflicht einverstanden in dem Glauben, dass keine verdeckten Verbindlichkeiten bestanden. Das System hat jedoch offensichtlich zugelassen, dass alte, abgeschlossene Verbuchungsjahre wieder aktiviert wurden, und inzwischen hat das Appellationsgericht von England und Wales eingeräumt, dass innerhalb dieser Abschlüsse zu geringe Rückstellungen bestanden. Dieses System wird nun geändert.

Die Lloyd's-Regulierung

Lloyd's hat sich traditionell selbst reguliert gemäß der eigens vom Parlament erlassenen Lloyd's-Gesetze. Das letzte in dieser Reihe war das Lloyd's-Gesetz aus dem Jahre 1982. Dieses machte es zum ersten Mal möglich, dass Persönlichkeiten außerhalb von Lloyd's Mitglied des Verwaltungsrates werden konnten. Diesem Rat gehören Mitglieder an, deren Ernennung vom Gouverneur der Bank of England bestätigt wird, und er hat die Befugnis, den gesamten Lloyd's-Markt zu steuern und zu kontrollieren. Um die Gesellschaft, den Rat und die Beschäftigten gegen Entschädigungsansprüche zu schützen, enthielt das Gesetz von 1982 einen Abschnitt, in dem begrenzter Schutz gegen Haftung für Schäden gewährt wird, die sich im Zusammenhang mit der Ausübung von Funktionen laut diesem Gesetz ergeben.

Für die sachverständige Kontrolle der Vereinigung der Einzelversicherer (Underwriters), bekannt als Lloyd's, gemäß einschlägiger EG-Rechtsvorschriften waren nacheinander zuständig das britische Handels- und Industrieministerium, das britische Finanzministerium und nun die Behörde für Finanzdienstleistungen (FSA). Als Teil dieser Kontrolle war die Aufsichtsbehörde verpflichtet, die Solvabilität des Unternehmens im Einklang mit britischem Recht zu überwachen. Die Kommission hat in ihrer Antwort auf die parlamentarische Anfrage E-334/2001 von Herrn John Bowis, MdEP, bestätigt, dass sie der Auffassung ist, dass die Bestimmungen der Richtlinie 73/239/EWG schließlich durch das Gesetz von 1982 in britisches Recht umgesetzt wurden. Die wichtigere Frage lautet jedoch nach wie vor, ob die Bestimmungen der Richtlinie anschließend ordnungsgemäß angewandt wurden.

Die Verantwortung für die Anwendung von EG-Rechtsvorschriften liegt letztlich beim britischen Finanzministerium, das Gesetz über Finanzdienste und -märkte aus dem Jahr 2000 bestimmte jedoch mit Wirkung vom 30. November 2001 um Mitternacht die Behörde für Finanzdienste als die für die Kontrolle der britischen Finanzdienstleistungsunternehmen (einschließlich Lloyd's) zuständige Behörde.

Für den fraglichen Zeitraum zwischen 1973 und 2001 scheint nicht ausreichend klar gewesen zu sein, welches Ministerium und welches Amt wofür zuständig war.

Der Vorsitzende der Finanzdienstleistungsbehörde FSA, Sir Howard Davis, erklärte in einem Schreiben an den Berichterstatter vom 15.11.2001 unter Bezugnahme auf den Zeitraum vom 1.1.1999 bis allerdings nur zum 30.11.2001, dass laut den vorliegenden Informationen Lloyd's sich in diesem Zeitraum an die zu beachtenden gesetzlichen Auflagen, für deren Kontrolle die FSA zuständig ist, gehalten habe. Dazu gehöre zum Beispiel die Auflage, jährlich eine Geschäftsbilanz vorzulegen, mit der bescheinigt wird, dass Lloyd's weiterhin den gesetzlichen Solvabilitätsanforderungen nachkommen werde.

In demselben Schreiben wird deutlich gemacht, dass damals die FSA für die Umsetzung der EG-Versicherungsrichtlinie und anderer Vorschriften durch das Vereinigte Königreich nicht verantwortlich war.

Es sieht jedoch so aus, als ob eine solche Bilanz zwar teils bei der FSA und zu anderen Zeitpunkten beim Handels- und Industrieministerium vorgelegt wurde, die einzige Auflage dabei war, dass die Erklärungen **vorgelegt wurden**, aber ohne entsprechende Verpflichtung, deren Gültigkeit zu prüfen. Dies wurde bei einer Anhörung im Jahre 1995 vom Handels- und Industrieministerium vor dem Sonderausschuss des britischen Finanzministeriums im Unterhaus bestätigt.

Die jährliche Geschäftsbilanz, unterzeichnet vom Lloyd's-Vorsitzenden, besagt, dass eine Bescheinigung gemäß Abschnitt 83, Unterabschnitt 5 des Gesetzes über die Versicherungsgesellschaften aus dem Jahre 1982 dem Lloyd's-Aufsichtsrat und dem Ministerium gemäß Unterabschnitt 4 dieses Abschnitts bezüglich jedes Einzelmitglieds von Lloyd's vorgelegt wurde. In Unterabschnitt 5 heißt es, dass die Bescheinigung (von einem vom Lloyd's-Verwaltungsrat anerkannten Rechnungsprüfer vorzulegen) insbesondere beinhalten soll, ob nach Auffassung des Rechnungsprüfers das verfügbare Aktivvermögen zur Deckung der eingegangenen Verbindlichkeiten im Hinblick auf das Versicherungsgeschäft im Kontenabschluss korrekt ausgewiesen ist und ob dieser Wert zur Deckung der Verbindlichkeiten ausreicht oder nicht. Ihr Berichterstatter stellt in Frage, ob insbesondere dieses Verfahren ordnungsgemäß angewandt wurde.

In seinen Schlussfolgerungen erklärte der Sonderausschuss des Finanzministeriums im Unterhaus, dass vieles darauf hindeute, dass die Regulierungsleistung bei Lloyd's in jüngster Zeit weit unter ein akzeptables Niveau gesunken sei. In seinen endgültigen Schlussfolgerungen forderte er eine breitangelegte Untersuchung der Vorkommnisse bei Lloyd's.

Eine solche Untersuchung wurde nicht durchgeführt, ebenso wenig prüfte dieser Ausschuss die Frage der Anwendung von EU-Richtlinien, obwohl das Handels- und Industrieministerium in seinen Aussagen vor dem Sonderausschuss bestätigte, dass Lloyd's über zu geringe Rückstellungen verfügte (Nr. 3196) und dass für die Solvabilitätsspanne im Vereinigten Königreich die Bestimmungen der EG aus den 70er Jahren gälten (Nr. 3224).

Lloyd's und die EU-Solvabilitätsbestimmungen - Richtlinie 239/73

i) Derzeit hat die Kommission klare Bedenken, die sie in ihrem offiziellen Fristsetzungsschreiben vom 20. Dezember 2001 zum Ausdruck brachte.

ii) Seit 1997 sind Verluste aus dem Jahr 1992 und den Jahren davor bei Equitas rückversichert. In jedem Jahr wurden die Equitas-Konten „qualifiziert“, da die Rechnungsprüfer nicht in der Lage waren und nach wie vor nicht sind, ihre Verbindlichkeiten zu quantifizieren. Wie vom Sonderausschuss des Finanzministeriums eingeräumt wurde, bleibt eine Restverbindlichkeit, falls Equitas scheitern sollte. Diese könnte nicht nur den aktiv bleibenden Underwriters, sondern auch denjenigen zufallen, die ihre vertragliche Zustimmung zum Sanierungs- und Umstrukturierungsplan erteilt hatten. Die Meinungen über die Solvabilität von Equitas gehen auseinander, aber zweifellos gibt es vor allem in Anbetracht von Asbest- und sonstigen anhängigen Beschwerden aus den USA - keinen Grund zur Beruhigung.

iii) Im Februar 1980 wandte sich die Firma der Chartered Accountants, damals Neville Russell, als Sprecher aller Lloyd's-Rechnungsprüfer schriftlich an Lloyd's und erklärte, dass es unmöglich sei, die Haftung im Hinblick auf Asbest festzustellen.

Da von den Equitas-Rechnungsprüfern anerkannt wird, dass die Verbindlichkeiten von Equitas von 1993 bis heute nicht quantifizierbar sind, ist es unmöglich, die langfristige Solvabilität von Equitas zu bewerten. Es ist ebenfalls unmöglich, die Mittel der Names mit

der Resthaftung für künftige Forderungen zu verbinden.

Das Time Magazine schätzte im Februar 2000 die gesamte Asbestexposition auf 100 Milliarden Dollar, der Anteil von Lloyd's/Equitas wurde von anderer Seite auf 37 Milliarden Dollar geschätzt, ein Betrag, der die Rückstellungen von Equitas bei weitem übersteigt.

Laut einem kürzlich in der Financial Times (9.9.02) veröffentlichten Bericht schätzen Versicherungsexperten, dass asbestbezogene Fälle die Firmen und ihre Versicherer in den USA 200-275 Mrd.\$ und in Europa zwischen 32 und 80 Mrd.\$ kosten werden. Natürlich ist nicht in allen Fällen die Versicherung bei Lloyd's abgeschlossen.

Im Januar 1999 wandte sich Herr A.M. Blake vom Rechnungsprüfungsunternehmen, jetzt Mazar Neville Russell, schriftlich an einen der Names, der anschließend bankrott ging, zum Thema Verantwortlichkeit der Rechnungsprüfer bei Lloyd's. Darin erklärte er, dass es nicht zu den Verantwortlichkeiten der Rechnungsprüfer gehöre, den Wert des Vermögens oder der Verbindlichkeiten zu berechnen, und ebenso hätte kein Rechnungsprüfer eine Bescheinigung ausgestellt, wonach das Vermögen die Verbindlichkeiten bei Lloyd's decke.

In Anbetracht dieser Aussage muss man sich fragen, wie es dann sein konnte, dass die „Names“-Solvabilität als den Anforderungen der Richtlinie 239/73/EWG genügend bescheinigt wurde?

iv) Das britische Appellationsgericht kam zwar im Urteil vom Juli 2002 zu der Erkenntnis, dass kein bewusster Betrug vorlag, erklärte aber eindeutig, dass Lloyd's über nicht genügend Rückstellungen verfügte. In seinen Schlussfolgerungen erklärte das Gericht unter dem Vorsitz von Lord Justice Waller, dass die Tatsachen für sich sprächen. Die reine Tatsache, dass es sich, als der Sanierungsplan durchgeführt wurde, herausstellte, dass so vieles Syndikate über zu wenig Rückstellungen verfügten, zeige, dass das System einfach keine soliden Schätzungen der ausstehenden Verbindlichkeiten über die Jahre erstellt habe.

Daraus folgt, dass die Antwort auf die oben gestellte Frage, ob ein strenges Rechnungsprüfungssystem bestand, das auch solide Schätzungen ausstehender Verbindlichkeiten einschließlich unbekannter und nicht erfasster Verluste anstellt, NEIN lautet. Die Antwort wäre auch NEIN, wenn das Wort „strenges“ gestrichen würde.

Die europäischen und amerikanischen Verbindungen

Die ordnungsgemäße Anwendung von EU-Rechtsvorschriften auf Lloyd's kann zwar in erster Linie als britisches Problem betrachtet werden, die Existenz des Versicherungsbinnenmarktes sowie die spezifischen Anforderungen der EU-Richtlinie 239/73 machen sie aber auch zu einem europäischen Problem. Es gibt in der Europäischen Union auch Hunderte Names außerhalb des Vereinigten Königreichs, vor allem in Irland, Dänemark und Deutschland. Einer der Petenten ist deutscher Staatsangehörigkeit.

Globaler gesehen hat diese Affäre eine weltweite Auswirkung auf die Finanzen von Zehntausenden von Lloyd's-Investoren (Names) und natürlich auf Policenbesitzer in der gesamten Welt.

In den Vereinigten Staaten von Amerika ist das Problem nicht weniger beunruhigend für US-Names oder für US-Versicherer, die bei Lloyd's rückversichert sind.

Lloyd's wickelt einen beträchtlichen Anteil des Geschäfts mit anderen Versicherungen als Lebensversicherungen in den USA ab, und große Entschädigungssummen, die von US - Gerichten sowohl als Entschädigung als auch als Strafe ausgesprochen wurden, haben diesem Problem einen besonderen amerikanischen Touch verliehen. Eine zweite Generation von Asbestgeschädigten haben nun Klagen in den Vereinigten Staaten eingereicht und fordern Entschädigung vor US-Gerichten für das, was sie sicherlich als ihr Todesurteil beschreiben werden. Es werden Ansprüche aus der unbeschränkten, sämtliche Risiken abdeckenden Versicherung erhoben werden, die Lloyd's vor den siebziger Jahren amerikanischen Firmen anbot.

Die amerikanischen Vertreter der Kläger halten nun jährliche Zusammenkünfte ab, um Erkenntnisse und Strategien auszutauschen und - als wichtigsten Punkt - zu erörtern, wie denjenigen, die Asbest ausgesetzt sind, die Probleme klar zu machen sind, mit denen sie künftig in Amerika und im Ausland konfrontiert sein werden.

Schlussfolgerungen

Diese ganze Affäre war gekennzeichnet von Heimlichtuerei und Verzug, die den Ruf der britischen Regierung und der Europäischen Kommission in Frage gestellt haben. Das Verfahren der Einreichung von Petitionen beim Europäischen Parlament hat gewährleistet, dass diese Fragen nicht ignoriert werden konnten. Das Beschwerdeverfahren bei der Kommission an sich hat wesentliche Formfehler aufgewiesen, die beachtet werden müssen.

Im Vereinigten Königreich haben einige geschädigte Names den Betrugsvorwurf erhoben. Diese Beschuldigung wurde vor Gericht abgewiesen, auch im Berufungsverfahren, das erst im Juli 2002 stattfand, obwohl das Appellationsgericht feststellte, dass zu geringe Rückstellungen bestanden, und das Versagen des Rechnungsprüfungssystems bestätigte. Den Petenten geht es jedoch nicht um die Betrugsfrage, sie sprechen die Anwendung von EU-Richtlinien, insbesondere der Richtlinie 239/73/EWG, der nachfolgenden Änderungen und darauffolgender Richtlinien an.

Ihr Berichterstatter hat den amerikanischen Generalstaatsanwalt um Kopien der Beweisunterlagen des amerikanischen Justizministeriums in dem in Amerika eingeleiteten Strafverfahren ersucht. Dieses Verfahren wurde anschließend abgeschlossen, nachdem bereits eine großes Geschworenengericht vereidigt worden war.

Die EU-Versicherungsrichtlinie soll zur Zufriedenheit der Kommission in britisches Recht umgesetzt worden sein, wenn auch mit neunjähriger Verspätung. Es gibt jedoch Anhaltspunkte dafür, dass sie nicht ordnungsgemäß und vollständig angewandt wurde. Die geschädigten Petenten beschwerten sich über diese späte Umsetzung und Nichtanwendung und wurden nachweislich geschädigt. Die Frage muss sich stellen, ob sie Anspruch auf Entschädigung für Verluste haben, die sie infolge der verspäteten Umsetzung und Nichtanwendung erlitten haben.

Die Kommission mag mit der derzeitigen britischen Regelungspraxis zufrieden sein oder nicht, Tatsache ist, dass bis zum Jahre 1982 die EU-Richtlinien nicht beachtet und nach 1982 nicht ordnungsgemäß angewandt wurden.

Bisher haben britische Gerichte in diesbezüglichen Fällen Folgendes festgestellt:

grobe Fahrlässigkeit
betrügerisches Vorgehen
gravierende Unzulänglichkeit
den Ruf der Londoner City schädigendes Verhalten
Unterlassung einer ordnungsgemäßen Rechnungsprüfung.

Die Reaktion der Kommission auf die verspätete Antwort der britischen Regierung auf ihr im Dezember 2001 übermitteltes Fristsetzungsschreiben steht noch aus. In der Zwischenzeit gehen Names durch Lloyd's weiterhin Bankrott. Die britischen Gerichte weigern sich, sich hier einzumischen, obwohl möglicherweise eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof bevorsteht. In dieser Angelegenheit hat die Kommission es abgelehnt, Ersuchen um Vorlage von Erkenntnissen aus ihrem Fristsetzungsschreiben bei britischen Gerichten zu entsprechen, obwohl ein Berater des britischen Insolvenzgerichts erklärt hat, dass die der Kommission zugestellte Einwilligungsvorlage mit dem Ersuchen, Einzelheiten ihres Vorgehens mitzuteilen, übliche britische Rechtspraxis sei. Die Kommission beharrt stattdessen darauf, dass Menschen, deren gesamtes Vermögen auf dem Spiel steht, sich lediglich auf eine Pressemitteilung stützen, was von den britischen Gerichten als unzulässig erachtet werde.

Der Forderung des Sonderausschusses des Finanzministeriums nach einer umfassenden Untersuchung wird weiterhin nicht entsprochen.

Ist dies ein europäischer Skandal, vergleichbar mit Enron und World.com, oder geht es hier nur um ein paar Geschädigte, die auf Grund einer unklugen Investition einen Verlust erlitten haben, obwohl immer bekannt war, dass das Risiko aus einer unbeschränkten Haftung bestand?

Wie es ein Petent dem Berichterstatter gegenüber ausdrückte:

„Ich wusste, dass die Haftung unbeschränkt war, aber nur ein Verrückter würde ein solches Risiko auf einem Markt eingehen, der nicht reguliert ist. Ich ging das Risiko auf diesem Markt ein in dem Glauben, dass dort britisches und EU-Recht respektiert wird und respektiert werden muss.“

Die Frage für das Europäische Parlament und ebenso für die Kommission lautet: Wurde EU-Recht eingehalten?

Die Kernpunkte sind die Solvabilitätsbescheinigung der Names und der Syndikate und ihre Übereinstimmung mit Richtlinie 239/73/EWG.

Das Parlament hat auch die Aufgabe zu bewerten, ob die Kommission ihren Verpflichtungen ordnungsgemäß nachgekommen ist, da es in Art. 288 des Vertrags folgendermaßen heißt:

Im Bereich der außervertraglichen Haftung ersetzt die Gemeinschaft den durch ihre Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind.

Empfehlungen

1. Die Kommission legt unverzüglich ihre Reaktion auf die britische Antwort auf das Fristsetzungsschreiben fest.
2. Nachdem der Beschluss über die Reaktion auf die Antwort der britischen Regierung gefasst ist, werden der volle Wortlaut sämtlicher Fragebögen, die Antworten und weiterer Schriftverkehr und Protokolle unverzüglich für die parlamentarische und öffentliche Kontrolle zur Verfügung gestellt, sofern die Angelegenheit nicht vor Gericht kommt.
3. Gemäß Artikel 151 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments wird ein **Untersuchungsausschuss** eingesetzt, um sämtliche Aspekte der Anwendung der europäischen Versicherungsrichtlinien auf Lloyd's of London von 1973 bis zum heutigen Tag zu untersuchen, auch die Frage, wie die Kommission in dieser Angelegenheiten ihrer Verantwortung nachgekommen ist und wie sie ihre Verfahren zur Prüfung offizieller Beschwerden angewandt hat.

MINDERHEITENANSICHT

Verfasser: Herr Michael Cashman

Dieser Bericht versäumt es, eine ausgewogene Bewertung vorzunehmen. Versicherungen sind ein Risikogeschäft, und Verluste eine unvermeidbare Folge von Beteiligungen.

1. Die angeführten Zitate sind *höchst selektiv*, aus dem Zusammenhang gerissen und geben deshalb keinen fairen Überblick über die Lage. Beispielsweise vertrat das britische Berufungsgericht die Ansicht, dass es ein reguliertes Rechnungsüberprüfungssystem bei Lloyd's über den gesamten Bezugszeitraum hinweg *gab*.
2. Es gibt *sachliche Fehler*, z.B. in Bezug auf das Rechnungsprüfungssystem bei Lloyd's. Abgeschlossene Verbuchungsjahre werden nicht „wieder aktiviert“ – vielmehr, und das gilt für alle Versicherungen, können Ansprüche gegen eine Police geltend gemacht werden, wenn diese abgelaufen ist.
3. In dem Bericht wird behauptet, dass Richtlinien nicht umgesetzt worden seien. Dies *wurde nicht bewiesen*. Überdies ist nicht schlüssig, dass die Verluste der „Names“ eine direkte Folge irgendeines angeblichen Aufsichtsversäumnisses waren.
4. Der Bericht geht nicht im Einzelnen auf die von Lloyd's unternommenen *erheblichen Anstrengungen*, die Verluste der „Names“ zu mildern, indem ihnen bis zu 70% ihrer Schulden erlassen werden, ein. 97% der betroffenen „Names“ akzeptieren eine durch eine Schlichtung herbeigeführte Einigung.
5. Es gibt keinen Anlass für einen Untersuchungsausschuss zu dieser spezifisch britischen Angelegenheit, die von den britischen Gerichten ausführlich behandelt wurde und von der Europäischen Kommission untersucht wird.