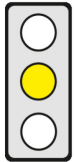


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die EIOPA soll mehr Verantwortung für die Versicherungsaufsicht erhalten.

Betroffene: Versicherungen, EIOPA und nationale Aufsichtsbehörden (NABs).



Pro: (1) Die Einrichtung eines weisungsunabhängigen Direktoriums vermeidet Regulierungsarbitrage und erleichtert die Ahndung von EU-Rechtsverstößen der NABs und eine wirksame Schlichtung von Konflikten zwischen ihnen.

(2) Es ist vertretbar, dass das EIOPA-Direktorium von Amts wegen interne Modelle prüfen kann.

Contra: (1) Durch die neuen, vage formulierten Aufgaben der EIOPA in Bezug auf „ökologische und soziale Faktoren“ und auf den Verbraucherschutz steigt die Gefahr einer Überregulierung.

(2) Die EIOPA sollte Leitlinien nur dann ausarbeiten dürfen, wenn sich Rat und Parlament nicht dagegen aussprechen.

(3) Schlichtungsentscheidungen über interne Modelle sollte nicht das Direktorium, sondern der EIOPA-Rat treffen, in dem sowohl das Direktorium als auch die NABs vertreten sind.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2017) 536 vom 20. September 2017 für eine **Verordnung** zur Änderungen der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA); (EU) Nr. 1094/2010 zur Errichtung der **Europäischen Versicherungsaufsichtsbehörde (EIOPA)** und (EU) Nr. 1095/2010 zur Errichtung der Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde (ESMA)

Kurzdarstellung

► Hintergrund

- Mit der vorliegenden Verordnung sollen die Vorschriften für die drei Europäischen Finanzaufsichtsbehörden geändert werden (ESAs). Dies sind:
 - die Europäische Aufsichtsbehörde für Versicherungen (EIOPA, in Frankfurt; diese **cepAnalyse**),
 - die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA, noch in London, bald in Paris; s. [cepAnalyse](#)), und
 - die Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde (ESMA, in Paris; **cepAnalyse** folgt).
- Diese Behörden sind als EU-Agenturen Teil des EU-Finanzaufsichtssystems, zu dem auch die Europäische Zentralbank (EZB) und die nationalen Aufsichtsbehörden (NAB) gehören. Die ESAs sind seit 2011 tätig.
- Die ESAs sollen mit ihrer regulatorischen Arbeit zur Stabilität und Effektivität des Finanzsystems beitragen.

► Neue Aufgaben

- Die EIOPA wird beauftragt, ein „Unionshandbuch“ („Union supervisory handbook“) für die Versicherungsaufsicht zu erstellen und auf dem neuesten Stand zu halten (Art. 8 Abs. 1 lit. aa)
- Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben soll die EIOPA künftig auch Rechnung tragen (Art. 8 Abs. 1a lit. c):
 - ökologischen, sozialen und die Governance betreffenden Faktoren sowie
 - technologischen Innovationen.
- Zusätzlich zum Schutz der Versicherungsnehmer soll die EIOPA künftig auch den „Schutz der Verbraucher“, Anleger und Altersversorgungsanwärter fördern (Art. 8 Abs. 1 lit. h). Dies umfasst insbesondere:
 - „themenbezogene Überprüfungen des Marktverhaltens“, um Probleme zu erkennen und „an der Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses der Marktpraktiken“ zu arbeiten (Art. 9 Abs. 1 lit. aa),
 - die Entwicklung von Indikatoren für das „Kleinanlegerrisiko“ (Art. 9 Abs. 1 lit. ab) und
 - die Entwicklung von allgemeinen Offenlegungsvorschriften (Art. 9 Abs. 1 lit d).

► Governance und Beschlussfassung

- Wie bisher beschließen die im Rat der Aufseher versammelten Vertreter der NABs mit qualifizierter Mehrheit über Regulierungs- und Durchführungsstandards (Art. 44 Abs. 1).
- Die EIOPA bekommt ein Direktorium (bisher: Verwaltungsrat), das sich aus einem Vorsitzenden und drei nun hauptamtlichen Mitgliedern zusammensetzt. Die Direktoriumsmitglieder sind weisungsunabhängig und handeln im Interesse der EU als Ganzes. (Art. 45 Abs. 1, 2 und Art. 46)

- Der Rat der EU wählt die Direktoriumsmitglieder aus einer von der Kommission erstellten und vom Europäischen Parlament gebilligten Liste qualifizierter Kandidaten. Die Amtszeit beträgt fünf Jahre und kann vom Rat auf Vorschlag der Kommission einmal verlängert werden. (Art. 45 Abs. 2, 4 und Art. 48 Abs. 2, 4)
- Das Direktorium (bisher: Rat der Aufseher) entscheidet mit einfacher Mehrheit über Schlichtungen, Stresstests, Verstöße der nationalen Aufsichtsbehörden (NABs) gegen EU-Recht, die Auslagerung von Versicherungstätigkeiten in Drittstaaten, Überprüfungen der NABs, den strategischen Aufsichtsplan der EIOPA sowie die Prüfung der Jahresarbeitsprogramme der NABs. Bei Stimmengleichheit entscheidet der Vorsitzende. (Art. 45a Abs. 1 und Art. 47 Abs. 2 und 3)

► **Verhältnis der EIOPA zu den nationalen Aufsichtsbehörden (NABs)**

„Strategischer Aufsichtsplan“ der EIOPA und Jahresarbeitsprogramme der NABs

- Die EIOPA veröffentlicht alle drei Jahre einen strategischen Aufsichtsplan. Dieser soll durch die Festlegung von „Prioritäten“ eine effiziente, einheitliche und EU-rechtskonforme Aufsicht fördern und den von der EIOPA identifizierten Risiken und Schwachstellen Rechnung tragen. Der Plan wird als Empfehlung an die nationalen Aufsichtsbehörden gerichtet. (Art. 29a Abs. 1)
- Jede NAB legt der EIOPA jährlich ein Jahresarbeitsprogramm im Entwurf vor, das die Ziele und Prioritäten ihrer jeweiligen Aufsichtstätigkeit im Folgejahr enthält. Ist die EIOPA der Meinung, dass ein Arbeitsprogramm den Prioritäten des strategischen Aufsichtsplans nicht genügt, „empfiehlt“ sie Änderungen. Die betroffene NAB muss diese berücksichtigen. (Art. 29a Abs. 2 und 3)
- Jede NAB legt der EIOPA jährlich einen Bericht über die Umsetzung ihres Jahresarbeitsprogramms vor. Die EIOPA empfiehlt ihr, wie sie „Mängel in Bezug auf ihrer Tätigkeiten“ beheben kann. (Art. 29a Abs. 4 und 5)

Überprüfung der nationalen Aufsichtsbehörden durch die EIOPA

- Die EIOPA richtet einen Prüfungsausschuss ein, in dem ausschließlich Personal der EIOPA – also keines der NABs – „einige oder alle“ Tätigkeiten der NABs überprüfen. Bisher war nur eine „vergleichende Analyse“ vorgesehen. Neu ist, dass auch der Grad der Unabhängigkeit der Behörden explizit geprüft wird. (Art. 30 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a)
- Die EIOPA veröffentlicht alle Prüfergebnisse. Das Einverständnis der NABs ist dafür zukünftig nicht mehr erforderlich. Sie kann den Behörden wie bisher mit unverbindlichen Leitlinien und Empfehlungen sowie zukünftig auch mit Stellungnahmen Folgemaßnahmen „nahelegen“. (Art. 30 Abs. 3 und 4)
- Ergreifen die NABs keine Folgemaßnahmen, gibt die EIOPA dazu einen Folgebericht heraus (Art. 30 Abs. 3 UAbs. 2).
- Die EIOPA kann die Kommission in einer Stellungnahme dazu aufrufen, die Vorschriften für Finanzinstitute oder Aufsichtsbehörden weiter zu harmonisieren, wenn sie dies für notwendig achtet (Art. 30 Abs. 3a).

Interne Modelle: Kommentierung durch die EIOPA

Die EIOPA trägt künftig zu „qualitativ hochwertigen gemeinsamen Aufsichtsstandards und -praktiken“ bei den internen Modellen bei. Mit solchen Modellen berechnen Versicherungsunternehmen ihre Solvenzkapitalanforderungen. Die EIOPA kann künftig von Amts wegen oder auf Antrag einer NAB die Anträge von Versicherungen bei NABs zur Nutzung interner Modelle kommentieren. (Art. 21a)

Befugnisse der EIOPA zur Schlichtung zwischen den NABs

- Wie bisher schlichtet die EIOPA auf Antrag einer NAB einen Konflikt mit einer anderen NAB (Art. 19).
- Die EIOPA kann künftig von Amts wegen schlichten (Art. 19 Abs. 1),
 - sobald sie „anhand objektiver Faktoren“ eine „Meinungsverschiedenheit“ zwischen NABs feststellt, auch vor Ablauf der gesetzten Frist,
 - sobald sich NABs innerhalb EU-rechtlich vorgeschriebener Fristen nicht auf eine gemeinsame Entscheidung einigen können,
 - zwei Monate nachdem eine NAB eine andere Behörde erfolglos dazu aufgefordert hat, zur Einhaltung des EU-Rechts eine bestimmte Maßnahme zu ergreifen.
- Insbesondere kann die EIOPA künftig auch – von Amts wegen und auf Antrag betroffener Unternehmen – bei NAB-Genehmigungen interner Modelle grenzüberschreitend tätiger Versicherungen schlichten (Art. 21a).
- Die EIOPA trifft ihre Schlichtungsentscheidungen mit einfacher Mehrheit im Direktorium (bisher: im Rat der Aufseher). Die bisherige Sperrminorität von vier Mitgliedstaaten, die 35% der EU-Bevölkerung auf sich vereinen, entfällt. (Art. 44 Abs. 1)

Aufsichtskollegien

Wie bisher „fördert und überwacht“ die EIOPA „das effiziente Funktionieren“ der Aufsichtskollegien, in denen mehrere NABs bei der Aufsicht über grenzüberschreitend tätige Versicherungsunternehmen zusammenarbeiten. Künftig kann die EIOPA die Aufsichtskollegien „gegebenenfalls leiten“. (Art. 21 Abs. 1)

► **Stresstests**

- Die EIOPA entscheidet künftig jedes Jahr, ob sie einen EU-weiten Stresstest durchführen wird, und informiert das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission darüber (Art. 32 Abs. 2a).
- Die EIOPA veröffentlicht für jede der beteiligten Versicherungen das Ergebnis des Stresstests, wenn sie dies als „angemessen“ ansieht (Art. 32 Abs. 2a).

► **EIOPA-Aufgaben im Verhältnis zu Drittstaaten (u.a. demnächst auch zum Vereinigten Königreich)**

Prüfung der Gleichwertigkeit der Aufsichtsregeln in Drittstaaten

- Künftig unterstützt die EIOPA die Kommission auf deren Bitte bei der Vorbereitung von Kommissionsbeschlüssen über die Gleichwertigkeit von Regulierung und Aufsicht in Drittstaaten (Art. 33 Abs. 2).
- Die EIOPA überprüft laufend, ob Regulierung und Aufsichtspraxis in Drittstaaten weiterhin die Kriterien der getroffenen Gleichwertigkeitsentscheidungen erfüllen. Dabei trägt sie der „Marktrelevanz der betreffenden Drittstaaten Rechnung“ und arbeitet „so möglich“ mit den Behörden in den Drittstaaten im Rahmen von Verwaltungsvereinbarungen zusammen. Beide Einschränkungen fehlen bei der EBA. (Art. 33 Abs. 2a)
- Die EIOPA unterrichtet die Kommission unverzüglich über „Entwicklungen“ in Drittstaaten, die für die Finanzstabilität, die „Marktintegrität“, den Anlegerschutz oder das Funktionieren des Binnenmarkts relevant sind (Art. 33 Abs. 2b).
- Die NABs müssen die EIOPA über jede geplante Zusammenarbeit mit Aufsichtsbehörden in Drittstaaten informieren. Die EIOPA entwickelt unverbindliche Muster für diese Zusammenarbeit. (Art. 33 Abs. 2c)

Aufsicht über die Auslagerung oder Übertragung von Versicherungstätigkeiten in Drittstaaten

- Die EIOPA gleicht die Aufsicht der nationalen Behörden über die Auslagerung und Übertragung von Versicherungstätigkeiten in Drittstaaten durch „Koordinierung“ an (Art. 31a Abs. 1).
- Jede NAB informiert die EIOPA über ihre Absicht zur Zulassung einer Versicherung, die wesentliche Teile oder Risiken oder zentrale Funktionen in Drittländer übertragen oder dort belassen will, aber gleichzeitig vom Europäischen Pass „profitieren“, d.h. in mehreren EU-Staaten tätig sein will (Art. 31a Abs. 2).
- Die EIOPA „informiert“ die NAB, wenn die beabsichtigte Zulassung nicht mit EU-Recht oder nicht mit Leitlinien, Empfehlungen und Stellungnahmen der EIOPA vereinbar ist. Die EIOPA kann der NAB eine Empfehlung übermitteln; kommt diese der Empfehlung nicht nach, kann die EIOPA die Empfehlung veröffentlichen. (Art. 31a Abs. 2 und Abs. 4)

► **Erlass und Rücknahme von Leitlinien; Finanzierung der EIOPA**

Die Vorschriften für die EIOPA gleichen jenen für die EBA (vgl. [cepAnalyse](#)).

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Änderung der EIOPA-Verordnung dient einem „kohärenteren Binnenmarkt“. Das setzt EU-Handeln voraus.

Politischer Kontext

Die Kommission hat im Frühjahr 2017 eine Konsultation zu den Europäischen Aufsichtsbehörden durchgeführt.

Stand der Gesetzgebung

20.09.17 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Wirtschaft/Währung (federführend), Berichterstatter: Burkhard Balz (EVP-Fraktion, D) und Pervenche Berès (S&D-Fraktion, FR)
Bundesministerien:	Bundesministerium der Finanzen
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Finanzausschuss
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Durch die neuen, vage formulierten Aufgaben der EIOPA in Bezug auf „ökologische und soziale Faktoren“ und auf den Verbraucherschutz steigt die Gefahr, dass die – an sich sinnvolle – regulatorische Tätigkeit der EIOPA zu einer Überregulierung führt. Für die Ausgestaltung der rechtsverbindlichen technischen Standards der EIOPA („Level 2“) sollte das vom europäischen Gesetzgeber in der jeweiligen Richtlinie oder Verordnung formulierte Mandat entscheidend sein; nicht unbestimmte „ökologische und soziale Faktoren“. Das Verbraucherschutzmandat der EIOPA kann insbesondere bei den – de jure unverbindlichen, aber de facto verbindlichen – Leitlinien der EIOPA („Level 3“) zu Verzerrungen führen, wenn für das „gemeinsame Verständnis der Marktpraktiken“ eine Harmonisierung herbeigeführt wird, die vom Gesetzgeber so nicht beschlossen wurde.

Insgesamt sollten der Kompetenz der EIOPA zum Erlass von Leitlinien engere politische Grenzen gesetzt werden. Es ist unwahrscheinlich, dass die geplante Kontrolle der Kommission – als Exekutivbehörde mit Integrationsinteresse – ausreichen wird. **Die EIOPA sollte daher Leitlinien nur dann ausarbeiten dürfen, wenn sich Rat und Parlament nicht dagegen aussprechen** (Mandatsausübungsschranke, vgl. [cepStudie](#)).

Mit dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervision Mechanism, SSM) als erster Säule der Bankenunion wurde in der Eurozone eine einheitliche Aufsicht großer und systemrelevanter Banken durch die EZB eingeführt. Für solche Versicherungen gibt es eine zentrale Aufsicht derzeit nicht. Aufgrund der Unterschiede zwischen den Geschäftsmodellen von Banken und Versicherungen dürften die Ansteckungsgefahren und die Risiken für die Finanzmarktstabilität bei einer Versicherungskrise deutlich geringer als bei Banken sein.

Eine EU-weit konzertierte Aufsicht über grenzüberschreitend tätige Versicherungen ist jedoch zwingend. Die geplante Einrichtung eines weisungsunabhängigen Direktoriums ist daher sachgerecht. Dies vermeidet Regulierungsarbitrage und Wettbewerbsverzerrungen und verringert den Einfluss der von NABs vertretenen nationalen Interessen auf die EIOPA-Arbeit. Außerdem erleichtert es die Ahndung von Verstößen der NABs gegen EU-Recht und eine wirksame Schlichtung von Konflikten zwischen ihnen.

Die vorgeschlagenen Befugnisse des Direktoriums ermöglichen eine Angleichung der nationalen Aufsichtspraktiken, die bisher aufgrund gegenseitiger Rücksichtnahme der NABs im Rat der Aufseher nicht erreichbar ist. Das gilt nicht nur für aufsichtsrechtliche Fragen bei grenzüberschreitenden Angeboten von Versicherungsdienstleistungen im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit – d.h. ohne Niederlassung im Aufnahmestaat und bei entsprechend geringen Eingriffsmöglichkeiten der dortigen NABs. Es gilt insbesondere auch für die internen Modelle: Eine konsistente Handhabung dieser Modelle ist für deren Glaubwürdigkeit, für das Verbrauchervertrauen und für die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen essentiell. Andererseits gehen EIOPA-Beschlüsse über interne Modelle an den Kern der Befugnisse der NABs. **Es ist daher vertretbar, dass das EIOPA-Direktorium, wie vorgeschlagen, bei Konflikten zwischen NABs von Amts wegen interne Modelle zwar prüfen kann. Die endgültige Schlichtungsentscheidung sollte aber nicht allein das Direktorium, sondern ein EIOPA-Rat treffen, in dem sowohl das Direktorium als auch die NABs vertreten sind.** Ebenso sollte der EIOPA-Rat und nicht das Direktorium über den strategischen Aufsichtsplan, Stresstests und die Kontrolle bei der Auslagerung von Versicherungstätigkeiten entscheiden (s. [cepAnalyse zur EBA](#)).

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Maßnahmen dienen dem Funktionieren des Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen. Die einschlägige Kompetenzgrundlage ist daher Art. 114 AEUV, wie auch vom EuGH bestätigt (Rs. C-270/12, Rn. 102 ff).

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Dass die EIOPA – statt den NABs – die Gleichwertigkeit von Regulierung und Aufsicht in Drittstaaten überprüft und damit eine wichtige vorbereitende Arbeit für die Kommission leistet, ist sachgerecht. Wenn die NABs diese Arbeit wahrnehmen, entstünde rasch der Verdacht, sie würden die Interessen des lokalen Finanzplatzes schützen wollen. **Allerdings sollten die NABs weiterhin mit Aufsichtsbehörden in Drittstaaten – bilateral – zusammenarbeiten können,** weil das für die von ihnen zu verantwortende Aufsicht relevant sein kann. Die Aktivitäten der EIOPA sollten daher nicht so detailliert sein, dass die zuständigen Aufsichtsbehörden nicht länger in der Lage wären, die Aufsicht über Versicherungsgruppen mit Aktivitäten in Drittstaaten angemessen auszuüben.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Die Verordnung gilt unmittelbar (Art. 288 AEUV), sodass keine nationalen Umsetzungsakte erforderlich sind.

Zusammenfassung der Bewertung

Durch die neuen, vage formulierten Aufgaben der EIOPA in Bezug auf „ökologische und soziale Faktoren“ und auf den Verbraucherschutz steigt die Gefahr einer Überregulierung. Die EIOPA sollte Leitlinien nur dann ausarbeiten dürfen, wenn sich Rat und Parlament nicht dagegen aussprechen. Eine EU-weit konzertierte Aufsicht über grenzüberschreitend tätige Versicherungen ist zwingend. Die Einrichtung eines weisungsunabhängigen Direktoriums vermeidet Regulierungsarbitrage und erleichtert die Ahndung von Verstößen der NABs gegen EU-Recht und eine wirksame Schlichtung von Konflikten zwischen ihnen. Es ist vertretbar, dass das EIOPA-Direktorium von Amts wegen interne Modelle prüfen kann. Die endgültige Schlichtungsentscheidung sollte aber ein EIOPA-Rat treffen, in dem sowohl das Direktorium als auch die NABs vertreten sind. Dass die EIOPA – statt den NABs – die Gleichwertigkeit von Regulierung und Aufsicht in Drittstaaten überprüft, ist sachgerecht. Allerdings sollten die NABs weiterhin mit Aufsichtsbehörden in Drittstaaten – bilateral – zusammenarbeiten können.