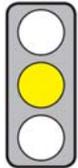


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Die Entscheidungsbefugnisse der EU-Aufsichtsbehörden für Versicherungen (EIOPA) und Wertpapierfirmen (ESMA) sowie der EU-Kommission werden konkretisiert und geändert.

Betroffene: Versicherungsunternehmen, Wertpapieremittenten.



Pro: Die Richtlinie schafft Klarheit, welche Entscheidungen die EU-Aufsichtsbehörden ESMA und EIOPA und welche die Kommission treffen darf.

Contra: (1) Im Bereich der Solvabilität-II-Richtlinie gehen die Kommissionsbefugnisse zum Erlass delegierter Rechtsakte zu weit. Sie schwächen die EIOPA.

(2) Wesentliche Regelungsinhalte der Solvabilität-II-Richtlinie sollten dem Europäischen Parlament und dem Rat vorbehalten bleiben, die die Richtlinie insoweit im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren konkretisieren sollten. Eine Befugnis der Kommission, mit delegierten Rechtsakten über die Gestaltung von Übergangsbestimmungen zu entscheiden, ist bedenklich.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2011) 8 vom 19. Januar 2010 **für eine Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2003/71/EG („Prospektrichtlinie“) und 2009/138/EG („Solvabilität II“) **im Hinblick auf die Befugnisse der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen** und die betriebliche Altersversorgung und **der Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde**

Kurzdarstellung

Hinweis: Wenn nicht anders angegeben, verweisen Artikelangaben auf die Richtlinie 2009/138/EG („Solvabilität II“).

► Hintergrund und Inhalt des Vorschlages

- Am 1. Januar 2011 haben die neuen europäischen Aufsichtsbehörden für Banken (EBA), Versicherungen (EIOPA) und Wertpapierfirmen (ESMA) ihre Arbeit aufgenommen. Zu den Kernaufgaben dieser Behörden gehören die Schaffung eines einheitlichen Europäischen Regelwerks mittels „technischer Standards“ und die Schlichtung von Konflikten zwischen nationalen Aufsichtsbehörden (siehe [CEP-Analysen](#)).
- Die Kommission will nun eine Reihe von Änderungen (daher: „Omnibus“) einführen, insbesondere
 - die Befugnisse der EU-Aufsichtsbehörden zur Entwicklung von technischen Standards auf weitere Fragen der Prospektrichtlinie (RL 2003/71/EG, s. [CEP-Analyse](#)) und der Solvabilität-II-Richtlinie (RL 2009/138/EG, s. [CEP-Analyse](#)) ausweiten; einige Befugnisse wurden bereits mit der Omnibus-I-Richtlinie (RL 2010/78/EU) übertragen (s. [CEP-Übersicht](#));
 - die ihr in der Prospekt- und Solvabilität-II-Richtlinie übertragenen Befugnisse, die noch auf der Rechtslage des Nizza-Vertrages basieren, an den Lissabon-Vertrag anpassen, indem die Kommission das Recht erhält, – statt Durchführungsmaßnahmen nach dem Regelungsverfahren mit bzw. ohne Kontrolle – delegierte Rechtsakte nach Art. 290 AEUV bzw. Durchführungsrechtsakte nach Art. 291 AEUV zu erlassen;
 - die Schlichtungskompetenz der EU-Aufsichtsbehörden konkretisieren;
 - Übergangsfristen für die Solvabilität-II-Richtlinie einführen.
- Delegierte Rechtsakte der Kommission (Art. 290 AEUV) unterliegen einer Kontrolle des EU-Parlaments und des Rates. Bei Durchführungsrechtsakten der Kommission (Art. 291 AEUV) nehmen nationale Experten diese Kontrolle im Beratungs- oder Prüfverfahren wahr.

► Befugnisse von ESMA und EIOPA zur Entwicklung technischer Standards

- Im Rahmen der Prospektrichtlinie kann die ESMA künftig, zusätzlich zu den bestehenden Befugnissen, technische Regulierungsstandards als delegierte Rechtsakte (Art. 290 AEUV) darüber entwickeln,
 - auf welche weiteren, gleichzeitig veröffentlichten Dokumente der Prospekt verweisen muss (Art. 11 Abs. 3 der Prospektrichtlinie 2003/71/EG),
 - nach welchen Verfahren Prospekte gebilligt werden und unter welchen Bedingungen die Genehmigungsfristen angepasst werden können (Art. 13 Abs. 7 der Prospektrichtlinie 2003/71/EG),
 - wie die Bestimmungen über die Pflicht zur Veröffentlichung des Prospekts gehandhabt werden (Art. 14 Abs. 8 der Prospektrichtlinie 2003/71/EG),
 - wie die Bestimmungen über die Verbreitung von Werbeanzeigen gehandhabt werden, in denen die Absicht des öffentlichen Angebots von Wertpapieren bzw. die Zulassung zum Handel an einem geregelten Markt angekündigt wird (Art. 15 Abs. 7 der Prospektrichtlinie 2003/71/EG),
 - wie sichergestellt werden kann, dass mündliche oder schriftliche Informationen des Emittenten oder des Anbieters über das öffentliche Angebot mit den Angaben im Prospekt übereinstimmen (Art. 15 Abs. 7 der Prospektrichtlinie 2003/71/EG).

- Im Rahmen der Solvabilität-II-Richtlinie kann die EIOPA künftig technische Durchführungsstandards als Durchführungsrechtsakte (Art. 291 AEUV) darüber entwickeln (Gesamtaufzählung s. [CEP-Übersicht II.1](#)),
 - wie das Beschlussverfahren zur Festsetzung, Berechnung und Aufhebung von Kapitalaufschlägen für Versicherungsunternehmen gestaltet wird (Art. 37 Abs. 7),
 - wie der „beste Schätzwert“ künftiger Zahlungsströme in die Berechnung versicherungstechnischer Rückstellungen einfließt (Art. 86 lit. b),
 - wie Genehmigungsverfahren für Zweckgesellschaften gestaltet werden (Art. 211 Abs. 4).
 - Formalrechtlich erlässt die Kommission diese technischen Standards nach Art. 290 bzw. Art. 291 AEUV. Sie kann die Vorschläge der ESMA und EIOPA aber nur nach intensiver Beratung mit ESMA und EIOPA abändern. Ebenfalls nach Art. 290 bzw. Art. 291 AEUV kann die Kommission eigene delegierte Rechtsakte erlassen, wenn sie dazu im Basisrechtsakt (Prospekt- bzw. Solvabilität-II-Richtlinie) ermächtigt wurde.
- **Befugnisse der Kommission zum Erlass delegierter Rechtsakte**
- Die Kommission will die meisten der ihr noch unter dem Vertrag von Nizza in der Solvabilität-II-Richtlinie eingeräumten Rechtssetzungsbefugnisse in Ermächtigungen zum Erlass delegierter Rechtsakte (Art. 290 AEUV) umgestalten (vollständige Aufzählung s. [CEP-Übersicht II.2](#)).
 - Europäisches Parlament und Ministerrat können innerhalb von zwei (Solvabilität-II-Richtlinie) bzw. drei (Prospektrichtlinie) Monaten Einwände gegen delegierte Rechtsakte erheben; Verlängerungen um jeweils einen bzw. drei Monate sind möglich (Art. 301 c bzw. Art. 24c der Prospektrichtlinie 2003/71/EG)
 - Die Kommission verlangt neue Befugnisse zum Erlass delegierter Rechtsakte insbesondere für
 - die Festsetzung und Aufhebung von Kapitalaufschlägen (Art. 37 Abs. 6),
 - die von der EIOPA anzuwendenden Berechnungsmethoden und Formeln zur Berechnung der risikofreien Zinsstrukturkurve und von Illiquiditätsprämien (Art. 86 Abs. 1),
 - Änderungen von unternehmenseigenen Risikomessungsmodellen (Art. 114 S. 1),
 - Sanktionen für die Nichtbefolgung von Vorschriften über Investitionen in Verbriefungen (Art. 135),
 - Verfahren zur Genehmigung von ergänzenden Eigenmitteln und von Zweckgesellschaften (Art. 92 Abs. 1 und Art. 211 Abs. 2),
 - Kriterien für die Eignung externer Ratingagenturen und für die Bestimmung des Aktienindexes, der zur Berechnung des Aktienrisikos herangezogen wird (Art. 111),
 - die Verfahren, welche die EIOPA bei der Feststellung eines „außergewöhnlichen Einbruchs“ anwenden muss (Art. 143 Abs. 1 und 2),
 - Übergangsfristen für Drittländer, deren Solvabilitätssysteme denen der EU noch nicht gleichwertig sind (Art. 172, Art. 227 Abs. 7, Art. 260 Abs. 5).
 - Die in der Solvabilität-II-Richtlinie vorhandenen Befugnisse der Kommission, die Solvabilitätssysteme in Drittländern als gleichwertig mit den EU-Systemen anzuerkennen, sollen wie bisher dem „Regelungsverfahren ohne Kontrolle“ unterliegen (vollständige Übersicht, siehe [CEP-Übersicht II.3](#)).
- **Konkrete Schlichtungskompetenzen für die EIOPA**
- Im Bereich der Solvabilität-II-Richtlinie kann die EIOPA folgende Konflikte zwischen nationalen Aufsichtsbehörden verbindlich schlichten:
 - Die Aufsichtsbehörde eines Mitgliedstaates, in dem eine Versicherung oder ein für sie tätiger Dienstleister tätig ist, lehnt für Vor-Ort-Prüfungen die Zusammenarbeit mit der Aufsichtsbehörde aus dem Herkunftsstaat der Versicherung ab (Art. 33 Abs. 3 und Art. 38 Abs. 2).
 - Die Aufsichtsbehörde im Herkunftsstaat einer (Rück-)Versicherung trifft unzureichende Maßnahmen, um das rechtswidrige Verhalten einer Zweigniederlassung dieser (Rück-)Versicherung in einem anderen Mitgliedstaat abzustellen (Art. 155 Abs. 3 und Art. 158 Abs. 2).
 - Es besteht Uneinigkeit über die Genehmigung des gruppeninternen Risikomessungsmodells einer Versicherungsgruppe (Art. 231 Abs. 6).
 - Es besteht Uneinigkeit zwischen der Gruppenaufsichtsbehörde und anderen Aufsichtsbehörden über zusätzliche Kapitalanforderungen an Tochterunternehmen einer Versicherung oder über Sanierungspläne für solche Tochterunternehmen (Art. 237 Abs. 6, Art. 238 Abs. 5, Art. 239 Abs. 4).
 - Es besteht Uneinigkeit, wer die Rolle der Gruppenaufsichtsbehörde wahrnimmt (Art. 247 Abs. 6).
 - Es besteht Uneinigkeit darüber, wie die Zusammenarbeit im Kollegium der Aufsichtsbehörden oder zwischen Gruppenaufsichtsbehörde und nationalen Aufsichtsbehörden ausgestaltet wird (Art. 248 Abs. 2 und Art. 249 Abs. 1a).
 - Eine Aufsichtsbehörde lehnt den Ersuch einer anderen Aufsichtsbehörde ab, Informationen über ein Unternehmen, das einer Versicherungsgruppe angehört, zu überprüfen oder an dieser Überprüfung teilnehmen zu dürfen (Art. 255 Abs. 2).
 - Die EIOPA-Mitglieder treffen Schlichtungsentscheidungen mit einfacher Mehrheit. Bei Beschlüssen der Gruppenaufsicht reicht allerdings eine Minderheit von vier Mitgliedstaaten, um eine Entscheidung zu stoppen. (Art. 19 Abs. 3 i.V.m. Art. 44 Abs. 1 UAbs. 3 und 4 der EIOPA-Verordnung Nr. 1094/2010)
- **Übergangsbestimmungen für die Solvabilität-II-Richtlinie**
- Die Kommission soll bestimmte Vorschriften der Solvabilität-II-Richtlinie zeitlich begrenzt für alle Versicherung aussetzen dürfen. Dafür sollen delegierte Rechtsakte nach Art. 290 AEUV genügen, die auch gleichzeitig die konkrete Dauer der Aussetzung festlegen sollen. (Art. 308a)

- Die Kommission kann Versicherungen bis maximal Ende 2015 ganz oder teilweise davon entbinden,
 - Governance-Systeme für das Risikomanagement und die interne Kontrolle oder Revision einzuführen und zu nutzen (Art. 41 Abs. 1 und 3);
 - Berichte über Solvabilität und Finanzlage zu veröffentlichen (Art. 51 Abs. 1).
 - Die Kommission kann die Pflicht für Versicherungen bis maximal Ende 2015 oder 2017 (widersprüchliche Art. 308a Abs. 1 und Art. 308b lit (a), Art. 35 Abs. 5) aussetzen, Systeme zur Übermittlung von Informationen an Aufsichtsbehörden einzurichten.
 - Die Kommission kann bis maximal Ende 2022 (Art. 308b)
 - die Höhe der vorzuhaltenden Eigenmittel herabsetzen und eine weniger häufige Berechnung derselben gestatten; dies soll auf der Basis einer „übergangsweise geltenden Solvenzkapitalanforderung“ geschehen; diese wird vorschreiben, dass die Eigenmittel einer Versicherung nicht geringer sein dürfen als die Hälfte der Summe von Mindestkapital- und in der Richtlinie vorgeschriebener Eigenmittelanforderung (Art. 100, Art. 101 Abs. 3, Art. 102 und Art. 104);
 - die Notwendigkeit und Höhe von Kapitalaufschlägen nach dieser „übergangsweise geltenden Solvenzkapitalanforderung“ (statt nach der Solvabilität-II-Richtlinie) bestimmen (Art. 37 Abs. 1 und 2);
 - Versicherungen ganz oder teilweise von der Pflicht befreien, Vermögenswerte, Verbindlichkeiten und Rückstellungen marktnah zu bewerten; stattdessen will die Kommission andere „Methoden und Annahmen“ vorschlagen (Art. 75 Abs. 1 sowie Art. 76 Abs. 2, 3 und 5);
 - die Bestimmungen zur Einordnung der Eigenmittel in Klassen (Tiers) lockern (Art. 94);
 - die Höhe der vorzuhaltenden Eigenmittel von Versicherungen herabsetzen, die Töchter einer Versicherungsholding sind oder Beteiligungen an anderen Versicherungen halten (Art. 218 Abs. 2-3).
 - Die Vorschriften der Solvency-II-Richtlinie werden ab dem 1. Januar 2013 angewandt.
- **Veröffentlichung der risikofreien Zinsstrukturkurve durch EIOPA**
Die EIOPA entscheidet über und veröffentlicht mindestens einmal im Quartal die risikofreie Zinsstrukturkurve, die für die Berechnung der notwendigen Rückstellungen herangezogen wird (Art. 77a).

Änderung zum Status quo

- Für die hier behandelten Themenbereiche der Prospektrichtlinie, zu denen die ESMA künftig technische Standards entwickelt, galt ursprünglich das „Regelungsverfahren mit Kontrolle“ des Nizza-Vertrags. Die Änderungsrichtlinie 2010/73/EU führte dazu, dass die Kommission in diesen Fragen nach Art. 290 AEUV delegierte Rechtsakte erlassen konnte. Sie unterlag dabei zwar der Kontrolle des Ministerrates und des Europäischen Parlaments, eine Beteiligung der ESMA war aber nicht vorgesehen. Diese Lücke wird nun geschlossen.
- Im Bereich der Solvabilität-II-Richtlinie kann die EIOPA technische Standards entwickeln.
- Die in der Prospekt- und Solvabilität-II-Richtlinie enthaltenen Kommissionsbefugnisse, Durchführungsmaßnahmen zu erlassen, werden überführt in Befugnisse, delegierte Rechtsakte (Art. 290 AEUV) zu erlassen.
- Bisher entscheidet die Kommission über die risikofreie Zinsstrukturkurve. Künftig macht dies die EIOPA.
- Bisher entscheidet die Gruppenaufsichtsbehörde bei Meinungsunterschieden zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden. Künftig ist die EIOPA dafür zuständig.
- Die Kommission kann künftig mit delegierten Rechtsakten bestimmte Vorschriften der Solvabilität-II-Richtlinie zeitlich begrenzt entschärfen oder aussetzen.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht näher ein.

Politischer Kontext

Nach und nach wird deutlich, wie die Fülle von institutionellen Änderungen sich auf die Entscheidungsprozesse in Fragen der Europäischen Finanzmarktregulierung auswirken. Neben der Ersetzung der Durchführungsmaßnahmen (s. [CEP-Kommentar](#) und [CEP-Analyse](#)) durch delegierte Rechtsakte (Art. 290 AEUV) und Durchführungsrechtsakte (Art. 291 AEUV) ist auch die „Erklärung 39“ der Kommission zu Artikel 290 AEUV zu berücksichtigen, in der sie zusagt, bei delegierten Rechtsakten nach wie vor das Lamfalussy-Verfahren anzuwenden und – entgegen der Bestimmungen des Art. 290 – Vertreter der Mitgliedstaaten am Entscheidungsverfahren zu beteiligen. Die am 1. März 2011 in Kraft getretene [Verordnung \(EU\) Nr. 182/2011](#) zu Art. 291 AEUV und die geplante Vereinbarung zwischen Europäischem Parlament, Ministerrat und Kommission über die Ausgestaltung des Artikels 290 („Common Understanding“) geben – zusammen mit den Verordnungen zur EBA, EIOPA und ESMA – Aufschluss darüber, in welchem Maße das Parlament und der Rat ihre Kontrollbefugnisse ausüben wollen. Hervorzuheben sind die eingeschränkte Möglichkeit der Kommission, technische Standards der Aufsichtsbehörden abzuändern sowie die Einrichtung eines Prüfungs- bzw. Beratungsverfahrens bei Erlass von Durchführungsrechtsakten. Die Änderungen der Solvabilität-II-Richtlinie sind vor dem Hintergrund einer kontroversen Auseinandersetzung über die Verhältnismäßigkeit einzelner Maßnahmen der Richtlinie zu sehen.

Stand der Gesetzgebung

19.01.11 Annahme durch Kommission

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

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Binnenmarkt
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Wirtschaft/Währung, Berichterstatter Burkhard Balz (EVP-Fraktion, D)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	N.N.
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 114 AEUV (Binnenmarkt; ex-Art. 95 EGV)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren; ex-Art. 251 EGV)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Mit Omnibus-II werden – wie bereits mit der Omnibus-I-Richtlinie (2010/78/EU; s. [CEP-Übersicht](#)) – die Kompetenzen der neuen EU-Aufsichtsbehörden konkretisiert. Dies gilt insbesondere für **die rechtsverbindlichen technischen Standards**. Diese **verringern Transaktionskosten und verbessern die Qualität der Aufsicht**.

Allerdings geben die Vorschläge der Kommission ein uneinheitliches Bild ab. **Die Änderungen der Prospekt-richtlinie bewirken eine zu begrüßende Stärkung der Aufsichtsbehörde ESMA**, da diese einige der bisherigen Befugnisse der Kommission übernimmt und technische Regulierungsstandards entwerfen kann. Problematisch sind dagegen die Änderungen der Solvabilität-II-Richtlinie: Zum einen behält die Kommission wichtige Befugnisse, die es ihr erlauben, in erheblichem Umfang und ohne Beteiligung der Aufsichtsbehörde EIOPA delegierte Rechtsakte zu erlassen. **EIOPA kann diese Kommissionsvorgaben zwar anschließend mit technischen Durchführungsstandards präzisieren, ist aber durch die delegierten Rechtsakte der Kommission deutlich eingeschränkt**. Zum anderen soll die Kommission wesentliche neue Befugnisse für delegierte Rechtsakte erhalten – z.B. zu Übergangsbestimmungen und einer „übergangsweise geltenden Solvenzkapitalanforderung“, die bislang dem Gesetzgeber vorbehalten sind. **Wesentliche Regelungsinhalte der Solvabilität-II-Richtlinie sollten aber dem Europäischen Parlament und dem Rat vorbehalten bleiben, die die Richtlinie insoweit im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren konkretisieren sollten**.

Auch **die kurzen Einspruchsfristen für Parlament und Rat gegen delegierte Rechtsakte der Kommission** – höchstens drei Monate für die Solvabilität-II-Richtlinie – sind unter demokratischen Gesichtspunkten nicht hinnehmbar; sie machen eine effektive Kontrolle der Kommission unmöglich. Analog zur Prospektrichtlinie **sollten diese zwei Monate (verlängerbar um zwei weitere Monate)**, wie im „Common Understanding“ vorgesehen, **betragen**.

Dass künftig die EIOPA und nicht länger die Kommission die für die Berechnung versicherungstechnischer Rückstellungen wichtige risikofreie Zinsstrukturkurve ermittelt, ist konsequent.

Die Schlichtungskompetenzen der EIOPA in Fragen der Gruppenaufsicht dürften wirkungslos bleiben, da bereits eine Minderheit von vier Mitgliedstaaten ausreicht, um eine verbindliche Schlichtung abzulehnen.

Wenngleich die Grundidee der Solvabilität-II-Richtlinie (Risiken messen und mit Eigenkapital hinterlegen) **richtig ist, können Übergangsregeln Verwerfungen** infolge von plötzlichen Änderungen im Anlageverhalten von Versicherungen **verhindern**. Ob und wie einzelne Vorschriften der Solvabilität-II-Richtlinie noch angepasst werden, sollte von den Ergebnissen der letzten Folgenabschätzung (QIS 5) abhängig gemacht werden.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Kommission kann die Konkretisierung der Prospekt- und Solvabilität-II-Richtlinie auf Art. 114 AEUV stützen.

Subsidiarität

Unproblematisch

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Befugnis der Kommission, im Wege delegierter Rechtsakte (Art. 290 AEUV) die konkrete Dauer der Ausnahmen und **Übergangsbestimmungen der Solvabilität-II-Richtlinie im Alleingang festzulegen** oder eine „übergangsweise geltende Solvenzkapitalanforderung“ zu begründen, verstößt zwar formal nicht gegen Art. 290 AEUV, **geht aber wegen der erheblichen Tragweite** solcher Entscheidungen **zu weit**. Die Kommission sollte zumindest verpflichtet werden, die EIOPA vorab anzuhören und deren Stellungnahme dem Europäischen Parlament und dem Rat zu übermitteln.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Befugnisse der ESMA und EIOPA zur Entwicklung technischer Standards sind sachgerecht. Die Solvabilität-II-Richtlinie sollte im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren konkretisiert werden. Vor der Festlegung von Übergangsbestimmungen sollte die EIOPA gehört werden.