

Positionspapier

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft

ID-Nummer 6437280268-55

**zur Aufgabenpriorisierung von EIOPA und Finanzierung
der europäischen Aufsichtsbehörden**

**Gesamtverband der Deutschen
Versicherungswirtschaft e. V.**

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5000
Fax: +49 30 2020-6000

51, rue Montoyer
B - 1000 Brüssel
Tel.: +32 2 28247-30
Fax: +32 2 28247-39
ID-Nummer 6437280268-55

Ansprechpartner:

Thomas Ilka
Geschäftsführer Europa /
Internationale Beziehungen
E-Mail: t.ilka@gdv.de

Dr. Natascha Sasserath-Alberti
Leiterin Recht und Datenschutz
E-Mail: n.sasserath@gdv.de

www.gdv.de



A. Einleitung

Eine eigenständige und handlungsfähige EIOPA ist für die europäische wie deutsche Versicherungswirtschaft von großer Bedeutung und Voraussetzung dafür, dass die Funktionsfähigkeit des europäischen Versicherungsmarktes und gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer langfristig gewährleistet werden können.

Für die künftige Tätigkeit von EIOPA stehen dabei zwei Themenbereiche im Vordergrund:

- Zum einen setzt eine funktionierende Aufsicht klare Zuständigkeiten und Verantwortungen auf Seiten der Aufsichtsbehörden voraus. Dies gilt sowohl im Verhältnis zum Gesetzgeber bei der Regulierung des Finanzmarktes als auch bei der Abgrenzung der Aufgaben und Zuständigkeiten zu den nationalen Behörden.
- Zum anderen muss EIOPA zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben angemessen finanziert sein. Dabei hat der Umfang des Mandats das Budget zu bestimmen und nicht umgekehrt. Das gilt unabhängig von der Frage, wer am Ende die Kosten trägt. Auch für die Finanzierung kommt daher der Frage klarer Zuständigkeiten und Aufgabenpriorisierung große Bedeutung zu.

Die EU-Kommission plant für das erste Halbjahr 2016 eine Konsultation im Wesentlichen zur Finanzierung von EIOPA, ESMA und EBA. Die bevorstehende Diskussion über die künftige Finanzierung von EIOPA darf nicht isoliert geführt werden. Vielmehr müssen folgende Punkte mit berücksichtigt werden:

- die bereits vorliegenden Schlussfolgerungen des Berichtes der EU-Kommission zu den ESAs¹, insbesondere zu Governance-Aspekten;
- Aufgabenpriorisierung und Klärung der Zuständigkeiten sind unabdingbare Kehrseite der Finanzierungsdiskussion;
- die Zielsetzung, Aufgaben der ESAs klar abzugrenzen und Überregulierung zu vermeiden (EU-Initiativen zur Besseren Rechtssetzung).

Der deutschen Versicherungswirtschaft sind die Aufgabenpriorisierung (I.) und eine angemessene Finanzierung (II.) von EIOPA ein Kernanliegen. Mit diesem Positionspapier möchte sie daher einen Beitrag für die weitere Diskussion leisten.

¹ Bericht der EU-Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Tätigkeit der Europäischen Aufsichtsbehörden (ESA) und das Europäische System der Finanzaufsicht (ESFS) {SWD(2014) 261 final} vom 08.08.2014.

I. Klare Aufgabenabgrenzung und -priorisierung

Unterschiedliche Auffassungen zum Mandat, den Aufgaben und den bisherigen Aktivitäten der ESAs geben Anlass, sich über die Aufgabenstellung und Tätigkeitsschwerpunkte von EIOPA Klarheit zu verschaffen. Solange ein einheitliches klares Verständnis der Aufgaben und deren Erfüllung – auch im Hinblick auf die einheitliche Anwendung der europäischen Aufsichtsregeln der Mitgliedstaaten – nicht erreicht ist, erscheint die Zeit für eine Erweiterungsdiskussion, z. B. in Richtung einer operativen Aufsichtsfunktion für grenzüberschreitende Versicherungsgruppen, nicht reif zu sein.

Zentrale **Aufgabe von EIOPA** ist es, die einheitliche Anwendung des EU-Rechts in den Mitgliedstaaten zu fördern. In der Vergangenheit haben jedoch die Aktivitäten bei der Regelsetzung breiten Raum eingenommen (Leitlinien, Ideen für Gesetzesinitiativen). Einheitliche europäische Regeln (Single Rulebook) alleine sind aber nicht ausreichend. Entscheidend sind vielmehr die tatsächliche Umsetzung und Anwendung in den Mitgliedstaaten. Entsprechend sollte EIOPA sich zukünftig stärker darauf konzentrieren, die einheitliche Implementierung des durch den EU-Gesetzgeber verabschiedeten Aufsichtsrechts zu koordinieren und zu überprüfen. Nur so kann das Ziel erreicht werden, gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Versicherungsunternehmen zu schaffen. Für eine erfolgreiche und pünktliche Umsetzung der Solvency II-Vorgaben ist es zudem unerlässlich, dass EIOPA die in der Omnibus II-Richtlinie vorgesehenen Unterstützungsleistungen zur Vorbereitung der Versicherer auf den Start von Solvency II, verlässlich erfüllt.

Gerade das bevorstehende Inkrafttreten von Solvency II zeigt, dass eine sinnvolle **Aufgabenpriorisierung** notwendig ist. Für die Unternehmen ist es unbefriedigend, wenn EIOPA Arbeiten auf eigene Initiative (z. B. im Verbraucherschutz) vorantreibt, gleichzeitig aber ankündigt, dass wichtige Projekte sowie die Bereitstellung von Informationen zur Vorbereitung auf Solvency II oder die Überprüfung der Aufsicht in den Mitgliedstaaten nicht umfänglich erfüllt werden können.²

Wichtig ist, dass die **Festlegung der Prioritäten im Rahmen der Budgetplanung und der Festlegung des Arbeitsprogramms durch EIOPA transparent** erfolgt. Wünschenswert ist, dass das Arbeitsprogramm dem Europäischen Parlament (EP) vorgelegt wird.

² So etwa der EIOPA-Report on Staffing and Resource needs for accomplishing the tasks under Directive 2009/138/EC vom 7. Mai 2015 (EIOPA-BoS-15/078).

II. Finanzierungsgrundsätze

Klarheit über Reichweite und Priorisierung der Aufgaben sind die Grundlage für die Diskussion über die Finanzierung der ESAs. Dabei sind folgende Grundsätze aus Sicht der deutschen Versicherungswirtschaft besonders wichtig:

- **EIOPA wird bereits heute zum großen Teil von der Industrie mittelbar mitfinanziert.** 60 % des EIOPA-Budgets stammen aus den Haushalten der nationalen Aufseher. 40 % werden aus dem EU-Gesamthaushalt finanziert. Auf nationaler Ebene wird in 80 % der Mitgliedstaaten die Arbeit der nationalen Aufsicht zu einem überwiegenden Teil mit- bzw. sogar ausschließlich durch die Versicherungsunternehmen finanziert.
- Neben der Finanzierung muss eine **funktionierende Kontrolle der ESAs** gewährleistet sein. Daher müssten bei jeder Änderung in der Finanzierung die Auswirkungen auf die Kontrollrechte der EU-Institutionen berücksichtigt werden.
- Die **Budgetkontrolle** bildet heute ein **zentrales Element der Rechenschaftspflichten** von EIOPA gegenüber EP, Rat und EU-Kommission. Dies ist umso wichtiger als die Unabhängigkeit von EIOPA eine anderweitige Einflussnahme verbietet. **Vorteil der aktuellen Mischfinanzierung** von EIOPA ist, dass das EP Einfluss auf die notwendige Aufgabenpriorisierung von EIOPA nehmen kann. Damit diese öffentliche Budgetkontrolle weiterhin gewährleistet ist, muss ein relevanter Anteil der Finanzierung weiterhin aus dem öffentlichen Haushalt stammen.
- **Das deutsche System mit einer 100%igen Finanzierung der BaFin durch die Industrie kann nicht 1:1 auf EIOPA übertragen werden.** Anders als EIOPA ist die BaFin keine unabhängige Behörde, sondern unterliegt der Fach- und Rechtsaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen (BMF). Das BMF trägt die politische Verantwortung für das Handeln der Aufsicht. Der BaFin-Haushalt wird durch den Verwaltungsrat verabschiedet, einem paritätisch besetztem Gremium, in dem Mitglieder von Bundestag, Finanzministerium und Finanzwirtschaft vertreten sind. Auch unterscheiden sich Aufgaben und Reichweite der Befugnisse von BaFin und EIOPA.
- Wird dennoch die Notwendigkeit gesehen, das **derzeitige Finanzierungssystem von EIOPA zu modifizieren** und eine stärkere Beteiligung der Unternehmen für erforderlich angesehen, müsste der europäische Gesetzgeber folgende Eckpunkte sicherstellen:

1. **Effektive Kontrolle der Aufgabenpriorisierung** (Budgetkontrolle).
2. **Klare Abgrenzung zwischen den Zuständigkeiten von EIOPA und der nationalen Aufsicht:** Eine Umstellung der Finanzierung darf nicht dazu führen, dass die gleiche Aufsichtstätigkeit doppelt bezahlt wird.
3. Klärung der **Übernahme der politischen Verantwortung** für das Handeln von EIOPA.
4. **Keine gesonderte EIOPA-Abgabenerhebung**, sondern Nutzung bestehender Wege über den Haushalt der nationalen Aufsichtsbehörden, um unnötige Bürokratiekosten zu vermeiden und die nationalen Aufsichtsbehörden (mit) in die Verantwortung zu nehmen.
5. **Finanzierungsmodell und Governance der ESAs sind eng miteinander verbunden.** Es ist daher stets die Frage zu stellen, wie sich die Änderungen der Finanzierung auf die Governance auswirken. Wird das Instrument der Budgetkontrolle geschwächt, müssen gleichwertige Alternativen (z. B. ein paritätisch besetztes Gremium wie etwa der BaFin-Verwaltungsrat in Deutschland) vorgesehen werden.

Im folgenden Teil B werden die Themen - auch anhand von Praxisbeispielen - vertieft und konkrete Positionen der deutschen Versicherungswirtschaft dargestellt:

B. Aufgaben und Finanzierung von EIOPA - Positionen des GDV

EIOPA's Rolle wird maßgeblich durch ihr gesetzliches Mandat festgelegt (I.). Das Arbeitsprogramm sollte sich darauf konzentrieren, eine ressourceneffiziente und effektive Arbeit sicherzustellen (II.). Von herausragender Bedeutung ist auch die Qualität der Regulierung, da sich diese unmittelbar auf den Konsultations- und Umsetzungsaufwand für alle Beteiligten auswirkt und damit Einfluss auf die Tätigkeit von EIOPA hat (III.).

I. Gesetzliches Mandat von EIOPA

EIOPA sind im Schwerpunkt folgende Aufgaben durch Gesetz zugewiesen:

- Harmonisierung durch die Mitwirkung bei der Schaffung gemeinsamer regulativer Standards im Aufsichts- und im Verbraucherschutzrecht;
- Überwachung und Koordinierung der einheitlichen Umsetzung der EU-Standards in den Mitgliedstaaten;

- spezifische Unterstützung der Versicherer bei der Umsetzung der Vorgaben der Solvency-II-Richtlinie.

Die Rollenverteilung bei der Beaufsichtigung der Unternehmen ist klar festgelegt: In ihrem Zuständigkeitsbereich sorgt EIOPA für eine kohärente Anwendung des Rechts und koordiniert eine einheitliche Aufsichtspraxis in den Mitgliedstaaten. Die **laufende operative Aufsicht über die Unternehmen (day-to-day-Supervision)** verbleibt weiterhin bei den **nationalen Aufsichtsbehörden**. Eine Überlappung von Zuständigkeiten ist damit nicht vorgesehen.

II. Notwendige Aufgabenpriorisierung

Die Priorisierung der Aufgaben von EIOPA erfolgt in einem anspruchsvollen Umfeld: Die Anforderungen, die von EP, Rat und EU-Kommission an EIOPA gestellt werden, sind vielfältig. EIOPA selbst hat viele Ideen zur Verbesserung des Aufsichtsstandards und Verbraucherschutzes in Europa. Hinzu kommen die Abstimmungen unter den drei ESAs, die sich häufig gegenseitig in Zugzwang setzen.

In seiner Stellungnahme zur Entlastung von EIOPA in Bezug auf den Haushaltsplan für 2013 unterstreicht der Ausschuss für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments, „dass sich die EIOPA in Anbetracht ihrer begrenzten Ressourcen auf die ihr von den beiden Rechtssetzungsorganen der Union übertragenen Aufgaben beschränken muss...“. Er betont, „dass die EIOPA diese Aufgaben uneingeschränkt wahrnehmen sollte, dass sie jedoch nicht versuchen darf, ihren Auftrag faktisch darüber hinaus auszuweiten“.³

Position

- **Festlegung klarer Aufgaben, Prioritäten und Zuständigkeiten** von EIOPA ausschließlich durch den europäischen Gesetzgeber.
- **Einbeziehung der Wirtschafts- und Unternehmensbelange** in die Aufgabenpriorisierung
- **Genehmigung des Arbeitsprogramms** von EIOPA durch das Europäische Parlament.

³ Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaft und Währung für das Haushaltsjahr 2013 (2014/2121(DEC)).

1. Konzentration auf wesentliche Inhalte

Für die Unternehmen ist es unbefriedigend, wenn EIOPA Arbeiten auf eigene Initiative (z. B. im Verbraucherschutz) vorantreibt, gleichzeitig aber ankündigt, dass wichtige Projekte zur Vorbereitung auf Solvency II oder die Überprüfung der Aufsicht in den Mitgliedstaaten nicht umfänglich erfüllt werden können.

Beispiele

(1) Für die fristgerechte Umsetzung von Solvency II ist die Versicherungswirtschaft auf klare und verlässliche Informationen angewiesen. Insbesondere ist es notwendig, dass EIOPA die Berechnungen der Zinsstrukturkurve klar und deutlich offenlegt. Hierbei ist es fundamental wichtig, dass die Stabilität der Methodik über die Zeit sichergestellt ist und dass die Nachvollziehbarkeit der Berechnungen von EIOPA gewährleistet ist. Zusätzlich sind weitere Äquivalenzbewertungen anderer Versicherungsaufsichtssysteme notwendig, um über die Grenzen Europas hinaus ein „Level-Playing Field“ zu gewährleisten.

(2) EIOPA ist damit beauftragt worden zu definieren, wann außergewöhnlich widrige Marktumstände vorliegen, die zur Verlängerung der SCR-Wiederbedeckungsfrist berechtigen. Wenn die Bedingungen für den entsprechenden Antrag nicht durch die Aufsicht festgelegt werden, ist es den Unternehmen faktisch verwehrt, die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit zu nutzen.

Zudem ist aus Sicht der Versicherungswirtschaft für die einheitliche Durchführung der EU-Regeln auf Seiten der nationalen Aufsichtsbehörden ein intensiveres Engagement durch EIOPA wünschenswert.

Beispiel

In verschiedenen Genehmigungsverfahren zum internen Modell hat sich gezeigt, dass in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten die europäischen Solvency II-Regelungen auch von Seiten der Aufsichtsbehörden unterschiedlich angewandt werden; in einigen Fällen wurde das interne Modell anscheinend aus grundsätzlichen Erwägungen abgelehnt. In diesen Fällen bestünde die Notwendigkeit, dass EIOPA als **Streitschlichterin** eingreift, um eine einheitliche Sichtweise in den Aufsichtskollegien sicherzustellen.

Gleichzeitig gibt es im Bereich der Solvenzaufsicht Themen, welche EIOPA trotz anderslautenden Auftrags des Gesetzgebers weiterhin verfolgt.

Beispiel

EIOPA hat zur EbAV-Richtlinie einen Holistic Balance Sheet (HBS) entworfen. Anknüpfungspunkt dafür waren die geplanten quantitativen Vorgaben der Richtlinie. Diese wurden in der Richtlinie letztlich aber nicht umgesetzt. EIOPA arbeitet aus eigener Initiative weiter, obgleich rechtliche Anknüpfung und politischer Wille fehlen.

Position

- **Solvency II weiterhin vorrangig behandeln:** Der Fokus von EIOPA sollte auf der konsistenten und reibungslosen Einführung von Solvency II liegen. Vorbereitende Maßnahmen, notwendige technische Vorbereitungen und Informationen sowie die zeitnahe Überprüfung der konsistenten Anwendung der Vorschriften sind entscheidend. EIOPA sollte nur Tätigkeiten ausführen, die vom gesetzlichen Auftrag gedeckt sind.
- EIOPA sollte ihre Kompetenzen konsequenter nutzen, wenn es um die **einheitliche Durchführung der EU-Regeln** in den Mitgliedstaaten geht. Dies gilt etwa für die **Streitschlichtungsbefugnis** zur Ermöglichung des grenzüberschreitenden Versicherungsgeschäfts.

2. Versicherungsperspektive bei sektorenübergreifender Regulierung im Verhältnis zu anderen ESAs und zur EZB stärken

EIOPA kommt bei den sektorenübergreifenden Diskussionen die wichtige Aufgabe zu, ihre versicherungsspezifische Expertise in die Diskussionen einzubringen und dafür zu sorgen, dass Besonderheiten des Versicherungssektors berücksichtigt werden. Dem Europäischen Aufsichtssystem (ESFS) liegt eine 3-Säulenstruktur zugrunde, die im Grundsatz einen sektorenspezifischen Ansatz bei der Regulierung vorgibt. Das gilt auch für die von der EZB beaufsichtigten Finanzkonglomerate. Das Joint Committee der ESAs (JC) dient daneben als Regulierungsforum für übergreifende Themen wie Rechnungslegung, Rechnungsprüfung und zunehmend auch im Verbraucherschutz. Manche Themen werden gemeinsam für den Versicherungs-, Wertpapier- und Bankenbereich geregelt. Dabei ist eine Tendenz zu beobachten, immer mehr Themen im JC zu besprechen. Begrün-

det wird dies vor allem mit einheitlichen Wettbewerbsbedingungen. Leider wird nach unserer Wahrnehmung der Versicherungsperspektive bei der sektorübergreifenden Regulierung nicht immer hinreichend Rechnung getragen.

Beispiele

(1) Verlustdatenbanken: Das Joint Committee der ESAs hat in einem gemeinsamen Bericht⁴ als zusätzlichen Schritt zur Risikoprävention den **verpflichtenden Aufbau von Verlustdatenbanken zur Analyse und Steuerung von operationellen Risiken** im gesamten Finanzsektor vorgeschlagen. Dabei wurde ausschließlich anhand von Beispielen aus dem Bankensektor dargelegt, dass im Finanzsektor in den letzten Jahren erhebliche Reputations- und finanzielle Schäden durch schädliche Geschäftspraktiken entstanden sind. Für die unternehmensindividuelle Steuerung von operationellen Risiken in Versicherungsunternehmen sind Verlustdatenbanken aber nicht geeignet. Denn während Banken - insbesondere im Eigenhandel - auf kurzfristige Spekulationsgewinne fokussiert sind, ist das Geschäftsmodell der Versicherungsunternehmen auf Langfristigkeit und Nachhaltigkeit angelegt. In Versicherungsunternehmen entfallen daher schon wesentliche operationelle Risiken, die auf fehlerhaften Anreizsystemen; bezogen auf kurzfristige Spekulationsgewinne; basieren. Entsprechend hatte EIOPA im Final Report „System of Governance“ während der Vorbereitungsphase explizit ausgeschlossen, dass operationelle Datenbanken erforderlich sind. Befremdlich ist, dass die versicherungsspezifischen Wertungen nun nicht in die Diskussion im Joint Committee der ESAs eingeflossen sind.

(2) ESA-Leitlinienentwürfe zu Querverkäufen⁵: Sowohl im Banken-, Wertpapier- als auch im Versicherungsbereich gibt es hierzu spezifische Vorgaben (MiFid, PAD, MCD, zukünftig IDD). Diese unterscheiden sich in Inhalt und Anwendungsbereich zum Teil erheblich. Dennoch wurden im JC übergreifende Leitlinien konsultiert. Dies geschah sogar noch vor der Trilog-Einigung der EU-Gesetzgeber über die IDD-Richtlinie. Die gesetzgeberischen Vorgaben für den Versicherungsbereich standen also zum Zeitpunkt der Konsultation noch gar nicht fest.

⁴ Joint Committee Report on risks and vulnerabilities in the EU financial system (JC 2015 007), März 2015
http://www.esma.europa.eu/system/files/jc_2015_007_jc_report_on_risks_and_vulnerabilities_in_the_eu_financial_system.pdf.

⁵ Joint Committee Consultation Paper on guidelines for cross-selling practices vom 22. Dezember 2014 (JC/CP/2014/05).

(3) EIOPA-Leitlinienentwürfe zur „Product Oversight and Governance“⁶: Die für den Versicherungsbereich konsultierten Vorgaben haben ihr Vorbild im Banken- und Wertpapierbereich. Eine einfache Übertragung der Wertungen ist angesichts der breiten Produktpalette von einfachen bis hin zu komplexen Produkten aber nicht angemessen. So erfordert etwa eine einfache Kaskoversicherung keine aufwändige Zielmarktbestimmung, da diese für den Kunden ohne Mehrwert bleibt, aber das Produkt ggf. verteuert. Angemessene Lösungen für Unternehmen und Kunden können nur bei einer versicherungsspezifischen Betrachtung gefunden werden.

Position

- **Stärkung der eigenständigen Vertretung der Versicherungsbe-lange durch EIOPA im Joint Committee** und qualifizierte Auseinandersetzung mit den Besonderheiten des Versicherungsgeschäfts.
- **Keine unbesehene Übertragung von Bankenstandards auf den Versicherungsbereich**, insbesondere kein „one size fits all“-Ansatz. Ein pauschaler Hinweis auf das Erfordernis einheitlicher Wettbewerbsbedingungen rechtfertigt nicht, dass Anforderungen in den verschiedenen Sektoren gleichgesetzt werden.

III. Doppelaufsicht und Doppelregulierung vermeiden

Derzeit ist in einigen Bereichen die Zuständigkeit zwischen nationaler und europäischer Ebene unklar bzw. noch nicht abschließend geklärt. Gerade im Bereich Verbraucherschutz besteht die Gefahr, dass der notwendige Binnenmarktbezug ignoriert wird. Damit drohen erhebliche Überlappungen, die in der Sache eine doppelte Aufsicht zur Folge haben können. Dies würde auch zu entsprechendem Finanzierungsmehraufwand führen.

Für alle ESAs und daher auch für EIOPA gilt, dass diese nur in eng begrenzten Ausnahmefällen direkt gegenüber den Versicherungsunternehmen tätig werden dürfen. Grundsätzlich ist dies eine Aufgabe der nationalen Aufsichtsbehörden. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat hierzu in seinem Urteil zum Verbot von Leerverkäufen Mindestkriterien aufgestellt (Urteil vom 22. Januar 2014 – C-270/12). Die tatbestandlichen Vorausset-

⁶ EIOPA-Konsultation zum „Proposal for guidelines on product oversight & governance arrangements by insurance undertakings“ (EIOPA-BoS-14/150).

zungen, die EIOPA zu einem direkten Eingriff ermächtigen, sind danach eng auszulegen. Weiterhin sollen eine umfassende Konsultation der beteiligten Behörden sowie die regelmäßige Überprüfung der getroffenen Entscheidung erforderlich sein.

Position

- **Klare Zuständigkeitsabgrenzung im Verbraucherschutz:** Das gilt sowohl im Verhältnis zur originären Regulierungskompetenz des nationalen Gesetzgebers als auch im Verhältnis zu den Aufgaben der nationalen Aufsichtsbehörde (kollektiver Verbraucherschutz). Eine klare Abgrenzung ist Voraussetzung für die Vermeidung von Doppelaufsicht und unnötigen Kosten.
- **Keine eigenständige Regulierungskompetenz von EIOPA im Verbraucherschutz:** Gerade bei Leitlinien muss eine mögliche Initiative von EIOPA auf Rechtsakte gemäß Art. 1 EIOPA-VO zurückgeführt werden können. EIOPA hat damit nicht die Kompetenz, alle denkbaren Sachverhalte mit einem Verbraucherbezug zu regeln.

IV. Verbesserung der Qualität der Rechtsetzung

Durch qualitativ gute und aufeinander abgestimmte Rechtsetzung können der zu erbringende Aufwand und entsprechend die Kosten sowohl für die Unternehmen als auch für die Aufsicht (Erarbeitung, Konsultation, Umsetzung) reduziert werden. Angesichts begrenzter Ressourcen steht die Qualität der Rechtsetzung damit in unmittelbarem Zusammenhang mit der notwendigen Priorisierung.

Die Qualität der Rechtsetzung im Versicherungssektor wird derzeit beeinträchtigt durch die bloße Menge der Vorgaben und den Detaillierungsgrad auf bis zu sieben Regelungsebenen.⁷ Hinzu kommen die angekündigten internationalen Vorgaben (z. B. IAIS-Kapitalstandards). So ist zum Beispiel festzustellen, dass EIOPA das Solvency II-Regelwerk ausweitet, indem sie Vorschriften aus der Solvency II-Richtlinie verschärft sowie unnötige Redundanzen und Konkretisierungen bereits vorhandener Vorschriften vornimmt. Das Regelwerk umfasst nunmehr über 6.700 Seiten. Im Widerspruch zum prinzipienbasierten Ansatz sind die Regelungen vielfach sehr detailliert. Auch sind die einzelnen Regelungsebenen nicht hin-

⁷ Folgende Vorgaben müssen die deutschen Versicherer beachten: 1. Rahmenrichtlinie, 2. Technische Regulierungsstandards, 3. Technische Durchführungsstandards, 4. EIOPA-Leitlinien, 5. EIOPA-Empfehlungen, 6. Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG), 7. Verlautbarungen der nationalen Aufsicht.

reichend aufeinander abgestimmt. Insgesamt führt die Masse an Regularien zu einem Verlust an Rechtsklarheit und Transparenz und zu einem deutlichen Mehr an Bürokratisierung.

1. Chancen der EU-Initiativen zur Besseren Rechtsetzung nutzen

Zur Besseren Rechtsetzung gibt es auf europäischer Ebene bereits Initiativen (Stichworte: Better Regulation, REFIT). Im Fokus steht die Arbeit der EU-Kommission, des Rates und des EP. Diese begrüßt die deutsche Versicherungswirtschaft ausdrücklich.⁸

Im Finanzbereich kommt jedoch auch den drei ESAs eine besondere Verantwortung für die Qualität der Rechtsetzung zu. Auf Level 2 geschieht dies durch Entwürfe für technische Standards, die EIOPA fertigt. Auf Level 3 entscheiden EIOPA, EBA und ESMA eigenständig, wo Leitlinien zur Harmonisierung notwendig sind. Darüber hinaus stehen die Durchführung und Ausgestaltung von Konsultationen und Impact Assessments im Ermessen der ESAs. Auch den ESAs kommt daher für eine bessere Regulierung im Finanzmarkt eine wichtige Rolle zu.⁹

Position

ESAs in EU-Initiativen zur Besseren Rechtsetzung einbeziehen:

- Die EU-Initiativen zur Besseren Rechtssetzung werden angesichts der Regulierungsflut ausdrücklich begrüßt. Sie bieten eine echte Chance nicht nur für mehr Rechtsklarheit und Transparenz, sondern auch für eine Begrenzung der stetig steigenden Kosten der Regulierung für die Aufsicht und die Unternehmen.
- Wichtig ist, dass alle an der Regulierung beteiligten Institutionen zu den gleichen Zielen verpflichtet werden. Angesichts der zentralen Rolle der ESAs für die Rechtssetzung im Finanzmarkt müssen die Prinzipien der Besseren Rechtsetzung auch auf deren Tätigkeit angewendet werden.

⁸ Vgl. dazu ausführlich: GDV-Positionspapier zur Besseren Rechtsetzung auf EU-Ebene (Juli 2015), abrufbar unter: http://www.gdv.de/wp-content/uploads/2015/07/GDV-Stellungnahme_-EU-Bessere-Rechsetzung-und-REFIT_2015.pdf

⁹ So zurecht der derzeit im Entwurf vorliegende Report des EP-Ausschusses für Wirtschaft und Währung zu „stocktaking and challenges of the EU Financial Services Regulation“ (2015/2106(INI)), Ziff. 30.

- Im Rahmen der Konsultationen sollten die nationalen Märkte durch eine adäquate Zusammensetzung der Stakeholder Groups besser abgebildet werden. Impact Assessments sollten eine Analyse der Folgewirkungen für nationale Märkte umfassen und auch für Leitlinien durchgeführt werden.

2. Vermeidung unnötiger Regulierungsebenen und Kosten durch subsidiären Einsatz von Leitlinien

Weniger Regulierungsebenen führen nicht nur zu weniger Konsultations- und Umsetzungsaufwand, sondern auch zu weniger Ansatzpunkten für Normwidersprüche und Unklarheiten. Es ist daher sinnvoll, die Grenzen des Einsatzes von Leitlinien sowie des Verhältnisses zu unmittelbar verbindlichen Level 2-Maßnahmen zu klären.

Leitlinien dienen der einheitlichen Aufsicht und Anwendung von Unionsrecht. Das ist in der EIOPA-VO festgelegt. Sie sollten daher nur dort eingesetzt werden, wo sie zur Erfüllung dieses Zwecks wirklich erforderlich sind und eine einheitliche Umsetzung und Anwendung der EU-gesetzlichen Vorgaben sicherstellen können. Leitlinien sind aber kein allgemeines Instrument zur Durchsetzung eigenständiger, von den ESAs definierten Regulierungsaspekten: Angesichts des starken Engagements von EIOPA, ESMA und EBA gerade im Bereich der Leitlinien ist dies ein nicht zu unterschätzender Punkt auch in der Kosten- und Finanzierungsdiskussion. Durch die aktuelle Praxis werden kritische Ressourcen gebunden, die für Erfüllung der anderen wichtigen, oben genannten Aufgaben, genutzt werden könnten.

Zudem ist die **Harmonisierungswirkung von Leitlinien gegenüber verbindlichen Level 2-Maßnahmen stark eingeschränkt**: Über das „Ob“ und „Wie“ ihrer Umsetzung in den Mitgliedstaaten entscheidet der nationale Aufseher. In manchen Fällen ist sogar eine Entscheidung des nationalen Gesetzgebers zur Umsetzung der EIOPA-Ideen erforderlich. Durch unterschiedliche Anwendung besteht sogar die Gefahr, dass die rechtlichen Anforderungen weiter fragmentiert werden.

Beispiel

So hat etwa die EBA zu den „Guidelines on the assessment of the suitability of members of the management body and key function holders“ festgestellt:

„However, numerous divergences in supervisory practice were observed, including differing interpretations of the definition of suitability; of time commitment; of criteria used to assess the candidates' suitability; of independence; and of conflict of interest. The EBA noted that the EBA Guidelines have not led to convergent supervisory practice in many areas of the EBA Guidelines. Further, the EBA noted that Member States' (MS') transposition of CRD IV has not prevented further divergence arising from national laws.“¹⁰

Erwägungsgrund 25 EIOPA-VO bestimmt zudem, dass keine Leitlinien in den Bereichen ergehen dürfen, in welchen die EU-Kommission die Befugnis hat, technische Standards zu erlassen. Auch der Ausschuss für Wirtschaft und Währung des EP stellt fest, dass Leitlinien nur ergehen dürfen, wenn auf einer hinreichenden Tatsachengrundlage dargelegt werden kann, dass sie für eine kohärente Anwendung des EU-Rechts erforderlich sind.¹¹ In der aktuellen Regulierungspraxis gibt es verschiedene Beispiele, bei denen diese Vorgaben nicht eingehalten wurden.

Beispiele

- EIOPA hat **Leitlinien zur „Product Governance and Oversight“**¹² konsultiert, ohne die parallele Diskussion des europäischen Gesetzgebers im Rahmen des Trilogs zur IDD-Richtlinie abzuwarten. Es gab also noch kein gesetztes Recht. Noch ist unklar, ob EIOPA nunmehr trotz der Ermächtigung in der IDD für Level-2-Maßnahmen an ihrem Vorhaben festhält, Leitlinien zu erlassen. Praktisch hätte dies für die Unternehmen einen zweifachen Umsetzungsaufwand zur Folge.
- Ebenso kritisch sind Leitlinien, die über das verbindliche EU-Recht hinausgehen. So wird in den EIOPA-Vorschlägen zur Auslegung der Fit & Proper-Anforderungen der bewusst beschränkte **personelle Anwendungsbereich von Art. 42 Solvency-II-Richtlinie** explizit ausgedehnt.¹³

¹⁰ Report on the peer review of the Guidelines on the assessment of the suitability of members of the management body and key function holders (EBA/GL/2012/06), p. 5:

¹¹ Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaft und Währung für das Haushaltsjahr 2013 (2014/2121(DEC)). In dieser wird betont, dass „EIOPA die Notwendigkeit prüfen sollte, Leitlinien und Empfehlungen auszuarbeiten“.

¹² EIOPA-Konsultation zum “Proposal for guidelines on product oversight & governance arrangements by insurance undertakings” (EIOPA-BoS-14/150).

¹³ Vgl z. B. die EIOPA-Vorschläge zur Auslegung der Anforderungen an die fachliche Qualifikation und die persönliche Zuverlässigkeit nach Art. 42 Solvency II-Richtlinie, die auch „other relevant personell not subject to Art. 42“ betreffen sollen.

- Auch die **Leitlinien zum Cross-Selling** hat das Joint Committee der ESAs entworfen, obwohl es an einer entsprechende Grundentscheidung des Gesetzgebers fehlte.
- Eine parallele Diskussion wird auch bei der ESMA geführt: Trotz bestehender Ermächtigung an die EU-Kommission zur Erarbeitung delegierter Rechtsakte und bereits begonnener Arbeiten hat die **ESMA Leitlinien zur MiFiD I Annex C6 und C7 (Definition von Derivaten)** veröffentlicht. Mit diesen Leitlinien greift die ESMA dem politisch legitimierten Vorgehen über die delegierten Rechtsakte vor.

Position

- **Leitlinien sollten nur subsidiär eingesetzt werden:**
 - o Regelungstechnisch sind Level-2-Standards gegenüber Leitlinien grundsätzlich vorzugswürdig. Sie setzen **unmittelbar verbindliche, einheitliche Durchführungsstandards** und verhindern ein „Gold Plating“ bei der nationalen Umsetzung.
 - o Der Einsatz von Leitlinien sollte von der **Erforderlichkeit** und der **Geeignetheit** zur Sicherstellung einer einheitlichen Rechtsanwendung abhängig gemacht werden.
- **Rechtsrahmen für den Erlass von Leitlinien konkretisieren:**
 - o Leitlinien dürfen politischen Grundentscheidungen und laufenden EU-Gesetzgebungsvorhaben nicht vorgreifen und nicht fehlende politische Kompromisse ersetzen.
 - o Leitlinien dürfen nicht über verbindliche Regelungen hinausgehen bzw. diese über Generalklauseln beliebig erweitern.
 - o EIOPA sollte keine Leitlinien in Bereichen erlassen, in denen eine Ermächtigung an die EU-Kommission zur Erarbeitung von technischen Standards besteht.

Berlin/Brüssel, 22. Oktober 2015