

Die Europäischen Aufsichts- behörden: Bestandsaufnahme und Ausblick

11. Düsseldorfer Versicherungstag

12. Oktober 2018

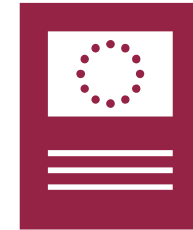
Karen Bartel, Leiterin Recht/Compliance und Verbraucherpolitik/Datenschutz,
Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV)

Bestandsaufnahme

Europäisches System der Finanzaufsicht (ESFS)



Rechtsgrundlagen



- **Verordnung (EU) Nr. 1092/2010** des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 24. November 2010 über die Finanzaufsicht der Europäischen Union auf Makroebene und zur Einrichtung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (**ESRB-Verordnung**).
- **Verordnung (EU) Nr. 1093/2010** des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 24. November 2010 zur Einrichtung einer Europäischen Bankaufsichtsbehörde (**EBA-Verordnung**).
- **Verordnung (EU) Nr. 1094/2010** des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 24. November 2010 zur Einrichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersvorsorge (**EIOPA-Verordnung**).
- **Verordnung (EU) Nr. 1095/2010** des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 24. November 2010 zur Einrichtung einer Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (**ESMA-Verordnung**).

Gründe für ESFS: Finanzkrise



- Mängel bei Zusammenarbeit, bei Koordinierung und kohärenten Anwendung des Unionsrechtes.
- Außerdem Mangel an Vertrauen zwischen nationalen Aufsichtsbehörden.
- Daher 2010 Einigung auf neues System: Europäisches System der Finanzaufsicht (**ESFS**).

Ziele ESAs



- **Hauptziel:** Beitrag zur Stabilität und Effektivität des Finanzsystems.
- Verhinderung von Aufsichtsarbitrage und Förderung gleiche Wettbewerbsbedingungen.
- Angemessene Regulierung und Beaufsichtigung der Übernahme von Risiken.
- Verbesserung Verbraucherschutz (EIOPA-Chef Bernadino: „Verbraucherschutz gehört zur DNA von EIOPA“)



Governance ESAs

ESAs sind eigene Rechtspersönlichkeiten mit gleichem Aufbau
Leistungsstruktur besteht aus:

Rat der Aufseher (Board of Supervisors)

- **Wichtigstes Entscheidungsgremium**
- besteht aus:
 - Vorsitzendem
 - den Leitern der zuständigen Aufsichtsbehörde eines jeden Mitgliedstaats
 - jeweils einem Vertreter der EU-Kommission, EZB, ESRB und der jeweils beiden anderen ESAs

Verwaltungsrat (Management Board)

- besteht aus:
 - Vorsitzendem
 - Exekutivdirektor
 - 6 weiteren Vorstandsmitgliedern

Vorsitzendem

Exekutivdirektor

Aufgaben / Befugnisse ESAs

- **i.d.R. keinen direkten Kontakt zu Unternehmen**
- **Netzwerkbildung**
- **Koordinierungsfunktion**
- **Informationssammelstelle**
- **Eingriffs- und Durchgriffsrechte unter bestimmten Umständen:**
 - wenn nationale Aufsichtsbehörden gegen EU-Recht verstoßen,
 - in Notfällen und
 - bei Meinungsverschiedenheiten zwischen nationalen Behörden.
- **Rechtssetzungsfunktion:**
 - Entwicklung von technischen Regulierungsstandards und Durchführungsstandards. Erlass dieser Standards als delegierte Rechtsakte oder Durchführungsrechtsakte durch EU-Kommission.
 - ESAs geben Leitlinien, Empfehlungen und Q&As heraus.

EIOPA als Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung

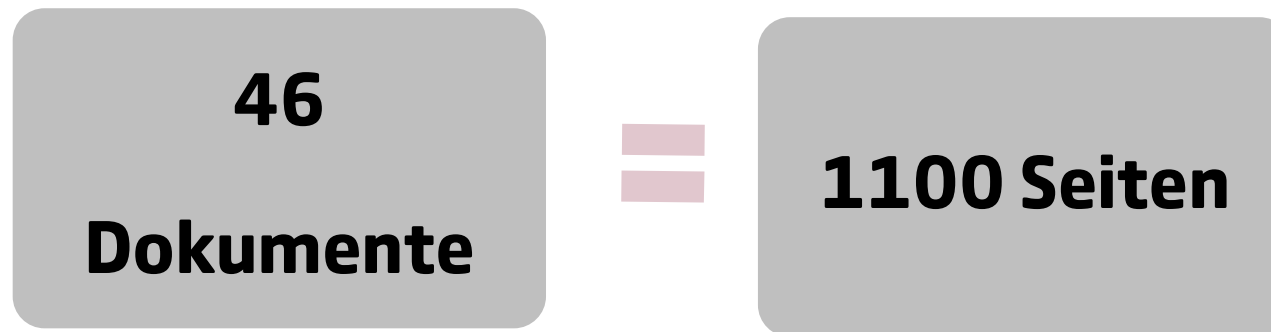
- EIOPA-Verordnung (VO EU Nr. 1094/2010)
- Aufgaben u.a.:
 - Schaffung eines einheitlichen Maßes an Beaufsichtigung
 - Förderung der Ziele von Solvency II
 - Entwurf technischer Regulierungsstandards und technischer Durchführungsstandards
 - Abgabe von Empfehlungen, Leitlinien und Q&As.
 - Streitschlichtung
 - Verbraucherschutz: u. a. Abgabe von Warnungen und Verboten



EIOPA als „Rechts-“ und Standardsetzer



Alleine in den letzten 12 Monaten:



Damit fast wöchentlich relevante Veröffentlichungen!

EIOPA als „Rechts-“ und Standardsetzer



- Ausuferende Regelungspraxis durch EIOPA
- Folge:
 - teilweise Verschärfungen. Rechtsgrundlage?
 - weitere Erhöhung der Komplexität des Solvency II-Regelwerkes.
- Exkurs: Vorgaben zu Solvency II insgesamt 200 Dokumente mit 7034 Seiten!
- Davon u. a.
 - 7 Richtlinien,
 - 43 Verordnungen,
 - 45 Leitlinien,
 - 34 Q & A.

EIOPA als „Rechts“ und –Standardsetzer: Auswirkungen auf die Aufsichtspraxis in Deutschland



BaFin Artikel vom 12.01.2018 (Auszug):

„Die BaFin übernimmt grundsätzlich die Leitlinien und Fragen und Antworten (Questions and Answers - Q&As) der EBA, der ESMA und der EIOPA sowie des gemeinsamen Ausschusses dieser drei EU-Aufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities - ESAs) in ihre Verwaltungspraxis.....

..... In einigen Fällen bietet die BaFin als Service für die Marktteilnehmer unverbindliche Übersetzungen der Q&As (EBA-Q&As, ESMA-Q&As, EIOPA-Q&As) an. Die Existenz oder Nicht-Existenz einer Übersetzung hat dabei keine Bedeutung für die Maßgeblichkeit der Q&As in Deutschland.....“

grenzüberschreitendes Geschäft im freien Dienstleistungsverkehr

Konvergenzprobleme

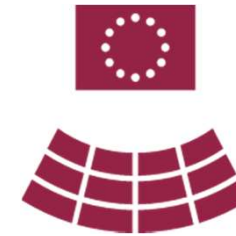
- Bereits heute: EIOPA hat aufsichtsrechtliche Werkzeuge für Sicherstellung Konvergenz.
- Dennoch Schäden von Verbrauchern u. a. in Frankreich, Italien, Griechenland, Irland und Dänemark

– **Bandbreite der Werkzeuge (Art. 17 ff EIOPA-VO)**



Ausblick: ESA-Review

Überblick ESA-Review



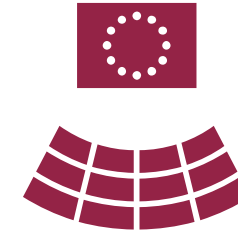
- Art. 81 ESA-VOen: Überprüfung durch EU-Kommission Januar 2014
- Tatsächlich in 2014 aber „nur“ Statusbericht der EU-Kommission
- Oktober 2016/März 2017: Konsultationen über mögliche Neuausrichtung
- 20. September 2017: Vorlage Reformvorschläge der EU-Kommission

- **Kernstück des Reformpakets: Überarbeitung des Rechtsrahmens für die EU-Aufsichtsbehörden EIOPA, EBA und ESMA (ESAs)**

- September 2018: ergänzender Vorschlag der EU-Kommission zur Stärkung von EBA im Bereich Geldwäscheprävention / Bekämpfung Terrorismusfinanzierung.

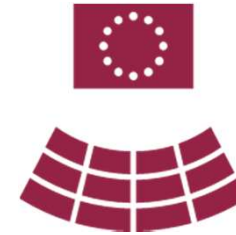
- **Beginn Trilog: Offen. Abschluss vor Europawahl im Mai 2019: Offen.**

Ziele des Review



- Verbesserte EU-weite Koordinierung der Aufsicht
- Stärkung der Lenkungsstruktur zur Sicherstellung effizienterer und EU-fokussierter Entscheidungsprozesse
- Erweiterung der Kompetenzen zur Sicherstellung einer effektiven Beaufsichtigung
- Erster Schritt in Richtung Kapitalmarktunion
- Heranziehen der Unternehmen zur Haushaltsfinanzierung der ESAs
- Förderung der Entwicklung von Finanztechnologien (Fintech) und Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten
- Stärkung der Effektivität des ESRB

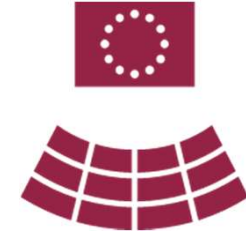
ESA-Review



Positive Aspekte:

- Beibehaltung der Eigenständigkeit und sektorspezifischen Verantwortlichkeiten der ESAs (d. h. keine Verschmelzung der Banken- und Versicherungsaufsicht)
- Aufrechterhaltung einer einheitlichen Markt- und Solvenzaufsicht (d. h. keine Abtrennung des Verbraucherschutzes nach dem „Twin Peak“-Modell)
- keine Ausweitung der ESMA-Befugnisse auf Durchsetzung von Rechnungslegungs- und Prüfungsstandards

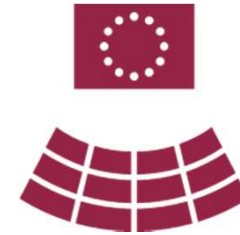
ESA-Review



Kritikpunkte u.a.:

- Kontrolldefizite bei der neuen EIOPA-Organisationsstruktur:
 - keine „Members-Driven-Organisation“ mehr
 - Stattdessen: Neues Executive Boards mit dominanter Position des Chair
 - erhebliche Aufwertung des neuen Executive Boards durch direkte Zuweisung von Befugnissen und verstärkte Einflussnahme auf die Entscheidungsprozesse im Rates der Aufseher
 - Dominate Position der Chairperson in der internen Governance des Executive Boards
 - kein ausreichendes Gegengewicht durch Einflussmöglichkeiten der Stakeholder Group

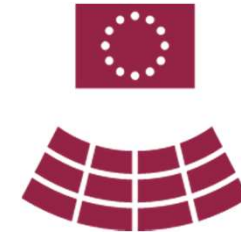
ESA-Review



Kritikpunkte u.a.:

- Es besteht ein Vollzugsdefizit durch EIOPA und kein Regulierungsdefizit
- Daher keine zusätzlichen Befugnisse erforderlich
- **Gefahr der Doppelbeaufsichtigung durch neue Befugnisse!**
 - Neue Befugnisse gehen zu weit, das gilt u. a. für:
 - Einflussnahme auf die Genehmigungsprozesse zu internen Modellen sowie auf Beaufsichtigung von Ausgliederungen auf Drittländer
 - Erstellung eines Aufsichtshandbuch und Vorgabe von strategischen Aufsichtsplänen
 - Bußgeldbewehrte Durchsetzung von Informationsanforderungen

ESA-Review



Kritikpunkte u.a.:

- Keine Begrenzung der Befugnisse von EIOPA als Standardsetzer!
- Erforderlich sachgerechte Begrenzung dieser Befugnis.
 - bereits heute ausufernde Kompetenzen von EIOPA als Standardsetzer durch Leitlinien etc.
 - durch Reformvorschläge wird dies noch ausgeweitet
 - dies führt zu überflüssiger Bürokratie
 - keine hinreichenden Rechtsschutzmöglichkeiten hiergegen

Fazit

EIOPA sollte sich zukünftig klar auf die Sicherstellung einer konvergenten Aufsichtspraxis auf Grundlage der bestehenden Vorgaben fokussieren.

10.10.2018

Aufsichtsbehörde EIOPA darf nicht zum Standardsetzer werden

Die deutschen Versicherer > Themen > Politische Positionen > Stellungnahmen > Aufsichtsbehörde EIOPA darf nicht zum Standardsetzer werden

10.01.2018 Stellungnahmen

Stellungnahme ESA-Review

Aufsichtsbehörde EIOPA darf nicht zum Standardsetzer werden

Die künftige europäische Finanzaufsicht gewinnt mit den Reformvorschlägen der EU-Kommission an Konturen. Der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) hebt in seiner Stellungnahme positiv hervor, dass die Eigenständigkeit und sektorspezifischen Verantwortlichkeiten der Aufsichtsbehörden für den Versicherungs- (EIOPA), Banken- (EBA) und Wertpapierbereich (ESMA) erhalten bleiben sollen. Ausgesprochen kritisch sieht der Verband hingegen Vorschläge, die auf eine deutliche Kompetenzerweiterung der EIOPA hinauslaufen würden.

Die EIOPA hat bereits heute alle erforderlichen Mittel, um ihrer zentralen Aufgabe als „Hüterin“ einer einheitlichen Anwendung des EU-Aufsichtsrechts gerecht zu werden. Die Vielzahl an neuen Aufgaben und Befugnissen, die EIOPA nach dem Willen der EU-Kommission zugewiesen werden sollen, bringen hier keinen ersichtlichen Mehrwert.

„Wir haben es in erster Linie mit einem Vollzugsdefizit und nicht mit einem Regulierungsdefizit zu tun“, stellt Dr. Axel Wehling, Mitglied der GDV-Geschäftsführung, klar. „Dementsprechend muss sich EIOPA zukünftig klar auf die Sicherstellung einer konvergenten Aufsichtspraxis auf Grundlage der bestehenden Vorgaben fokussieren.“

Nationale Aufsichtsbehörden nicht übergehen

Auch die vorgeschlagene interne Neuorganisation der EIOPA geht in die falsche Richtung. Die Qualität der europaweiten Beaufsichtigung hängt ganz wesentlich von einer angemessenen Beteiligung der nationalen Aufsichtsbehörden an Entscheidungsprozessen ab. „EIOPA muss eine von den Mitgliedsstaaten geprägte Institution bleiben“, betont Wehling.

Budgetbeteiligung der EU ist positiv


Erfreulich ist demgegenüber, dass sich die EU auch zukünftig in nennenswertem Umfang an der Finanzierung des EIOPA-Haushalts beteiligen wird. Die teilweise Umstellung auf eine Direktfinanzierung durch die von den nationalen Aufsichtsbehörden beaufsichtigten Unternehmen

<https://www.gdv.de/de/themen/politische-positionen/stellungnahmen/aufsichtsbehoerde-eiopa-darf-nicht-zum-standardsetzer-werden-20020>

1/2

Wilhelmstraße 43 / 43G
10117 Berlin
Tel.: 030-2020 5000
Fax: 030-2020 6000
E-Mail: berlin@gdv.de

51, rue Montoyer
B-1000 Brüssel
Tel.: 0032-2-2 82 47 30
Fax: 0032-2-2 82 47 39
E-Mail: bruessel@gdv.de

www.gdv.de
www.DieVERSiCHERER.de
 facebook.com/DieVERSiCHERER.de
 Twitter: @gdv_de
 www.youtube.com/user/GDVBerlin