

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft

ID-Nummer 6437280268-55

zur Zukunft der europäischen Finanzaufsichtsbehörden

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

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5416
Fax: +49 30 2020-6416

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

Ansprechpartner:

Dr. Axel Wehling, LL.M.
Mitglied der Geschäftsführung

E-Mail: a.wehling@gdv.de

Dr. Helge Hartig
**Leiter Aufsichts-, Gesellschafts-,
Kartellrecht und Compliance**

E-Mail: h.hartig@gdv.de



Zusammenfassung

Der wegen des Brexit erforderliche Umzug der EBA hat eine Diskussion um die Zukunft der EU-Finanzaufsichtsbehörden (ESAs) entfacht. Der neue Standort alleine kann aber keine Begründung dafür sein, die Struktur der europäischen Aufsicht grundlegend umzugestalten. Erforderlich ist vielmehr eine sachliche Auseinandersetzung mit dem bestehenden System und den Erfahrungen der betroffenen Stakeholder.

Die deutschen Versicherer sprechen sich dafür aus, die derzeitige Struktur der europäischen Finanzaufsicht mit **sektorspezifischen Zuständigkeiten von EIOPA, EBA und ESMA** zu **erhalten**. Jedenfalls muss – unabhängig von dem künftigen System – eine **eigenständige Versicherungsexpertise** bei der zuständigen europäischen Aufsicht im Versicherungsbereich vorhanden sein.

Den sog. **Twin Peak-Ansatz lehnen die deutschen Versicherer ab**. Eine strikte Trennung zwischen Solvenz- und Marktaufsicht ist im Versicherungssektor praktisch nicht möglich. Zu befürchten wären unnötige Doppelaufsicht und Abstimmungsbürokratie zulasten der beaufsichtigten Unternehmen.

Die Zuständigkeiten zwischen EIOPA und den nationalen Aufsehern müssen klar festgelegt sein. Eine **direkte Aufsicht durch EIOPA** – etwa zur Genehmigung interner Modelle bei grenzüberschreitenden Versicherungsgruppen – **ist abzulehnen**.

Eine europäische Verbraucherschutzbehörde ist nicht notwendig. Vielmehr sollte **Verbraucherschutz „vor Ort“** gewährleistet werden. Die ESAs verfügen heute bereits über ausreichende Befugnisse die einheitliche Anwendung der EU-Verbraucherschutzvorgaben in den Mitgliedstaaten zu koordinieren und zu überprüfen. Diese Aufgabe muss indes noch stärker priorisiert werden.

Einleitung

Auf europäischer Ebene wird derzeit diskutiert, den sektoralen Ansatz der europäischen Finanzaufsicht (3-Säulen-Struktur aus Versicherungs-, Bank- und Wertpapieraufsicht) zu verändern. Ursprünglich sollte die EU-Kommission in diesem Jahr ein Weißbuch zur Governance und Finanzierung der europäischen Finanzaufsichtsbehörden (ESAs) veröffentlichen. Im Zusammenhang mit der wegen des Brexit erforderlichen Verlegung der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde EBA ist jedoch eine breitere Debatte entstanden.

Im Rahmen des europäischen Aufsichtssystems ist die zentrale Aufgabe der ESAs dafür zu sorgen, dass die EU-Finanzmarktregeln in den Mitgliedstaaten einheitlich angewendet werden. Im Versicherungsbereich hat sich EIOPA bisher darauf konzentriert neue Regeln zu schaffen (Leitlinien, Gesetzgebungsinitiativen). Die deutsche Versicherungswirtschaft hat wiederholt kritisiert, dass EIOPA das zugewiesene regulatorische Mandat zu weit versteht und für einen übermäßig regulierten Versicherungsmarkt sorgt. Gleichzeitig wurden aber zu wenige Ressourcen dafür aufgewendet, in den Mitgliedstaaten zu koordinieren und zu überprüfen, dass die neugeschaffenen Regeln auch wirklich einheitlich umgesetzt werden. Die hierfür in den ESA-Verordnungen vorgesehenen Kompetenzen, etwa die Möglichkeit zur Streitschlichtung zwischen verschiedenen nationalen Aufsichtsbehörden, haben die ESAs bisher nicht ausgeschöpft.

Die EU-Kommission hat im Rahmen der ESA-Überprüfung im Jahr 2014 im Grundsatz festgestellt, dass sich die eingeführte Aufsichtsarchitektur bewährt hat. Die ESA-Verordnungen sehen für 2017 eine weitere Überprüfung vor. Aus Sicht der deutschen Versicherungswirtschaft ist es richtig, Aufsichtsstruktur und das Mandat der ESAs erneut anhand der praktischen Erfahrungen zu bewerten. Die Ergebnisse dieser Überprüfung sollten als Grundlage für die Entscheidung über die zukünftige Struktur dienen.

Für die deutsche Versicherungswirtschaft ist eine eigenständige und handlungsfähige europäische Versicherungsaufsicht ein Kernanliegen. Mit diesem Positionspapier werden drei Kernforderungen dargestellt, die einen Beitrag für die weitere Diskussion leisten sollen.

1. Eigenständige Versicherungsexpertise auf europäischer Ebene stärken

In Reaktion auf die Finanzkrise hat der europäische Gesetzgeber 2009 entschieden, der neuen Aufsichtsarchitektur im Finanzmarkt einen sektoralen Ansatz zugrunde zu legen. Dieser hat sich aus Sicht der deutschen Versicherungswirtschaft im Grundsatz bewährt.

Das Geschäftsmodell der Versicherer unterscheidet sich grundlegend von dem anderer Finanzdienstleister. Diese Unterschiede zu den Banken und Wertpapierdienstleistern bilden sich auch im Regulierungssystem der Solvency II-Richtlinie ab. Gute Versicherungsaufsicht setzt deshalb voraus, dass die Aufseher mit dem Geschäftsmodell vertraut sind und die besonderen Regeln für den Versicherungsmarkt kennen. Nur eine auf den Versicherungsbereich spezialisierte Aufsichtsbehörde stellt sicher, dass Marktbesonderheiten angemessen Rechnung getragen werden kann.

Versuche, den Finanzmarkt als Ganzes und unter pauschalem Verweis auf gleiche Marktbedingungen zu regulieren, haben sich in jüngerer Vergangenheit als problematisch erwiesen. Dies hat sich beispielsweise bei der PRIIP-Verordnung gezeigt. Zwar ist bei sektorübergreifenden Fragen ein Austausch – etwa im Gemeinsamen Ausschuss der ESAs oder über den ESRB – sinnvoll. Letztlich müssen die regulatorischen Vorschläge jedoch daran gemessen werden, ob sie zu den jeweiligen Geschäftsmodellen, den Produkten und damit verbundenen Risiken passen. Dies kann nur eine eigenständige Versicherungsaufsicht leisten.

2. Twin Peak-Modell ungeeignet

Der Twin Peak-Ansatz sieht vor, zwischen Solvenz- und Marktaufsicht zu unterscheiden und diese jeweils von eigenständigen, sektorübergreifend agierenden Aufsichtsbehörden wahrnehmen zu lassen. Die deutsche Versicherungswirtschaft lehnt dieses Modell ab, da die Trennung von Solvenz- und Marktaufsicht mit erheblichen Problemen verbunden ist.

a) Unnötige Doppelaufsicht und Abstimmungsbürokratie zulasten der beaufsichtigten Unternehmen

Funktionierende Aufsicht setzt klare Zuständigkeiten und Verantwortungen der Aufsichtsbehörden voraus. Wir sehen eine erhebliche Gefahr, dass ein Twin Peak-Ansatz zu einer Doppelregulierung und -beaufsichtigung zulasten der Unternehmen führt. Im Versicherungsbereich lassen sich regulatorische Anforderungen nicht ohne weiteres in Solvenz- und Marktregelungen

unterscheiden. Dies gilt etwa mit Blick auf die Anforderungen an die Geschäftsorganisation von Versicherern. Diese weisen als Teil der Solvency II-Gesetzgebung einerseits starke Bezüge zur Solvenzaufsicht, andererseits aber auch zur Marktaufsicht auf, da sie darauf gerichtet sind das Verhalten der Versicherer zu steuern.

Im Versicherungsbereich würden folglich zwei sachlich zusammengehörige Aufsichtsbereiche künstlich getrennt. Statt eine effektive Aufsicht zu fördern, verursacht das Twin Peak-Modell durch die erforderliche Abstimmung zwischen den beiden Behörden oder personelle Doppelstrukturen zusätzlichen Aufwand. Er steht damit auch im Widerspruch zum Vorhaben der Europäischen Kommission, bessere Rechtssetzung zu unterstützen und unnötige Bürokratie zu vermeiden.

b) Negative Auswirkungen auf das Versichertenkollektiv

Zu befürchten ist zudem, dass sich die Trennung von Solvenz- und Marktaufsicht negativ auf das Versichertenkollektiv auswirkt. Versicherung beruht grundlegend auf dem Prinzip, dass einzelne Personen Risiken auf ein Versicherungsunternehmen übertragen und dieses dann den Risikoausgleich im Kollektiv verschiedener Versicherungsnehmer organisiert. Das Versichertenkollektiv ermöglicht es (dem Solidaritätsprinzip folgend), dass auch solche Risiken getragen werden können, die ein Einzelner alleine nicht absichern könnte.

In Bezug auf den Fortbestand des Kollektivs bilden Versicherungsnehmer und Unternehmen folglich eine einheitliche Interessengruppe. Um zu gewährleisten, dass der Risikoausgleich im Versichertenkollektiv dauerhaft funktioniert, muss auch die Aufsicht diese Interessen im Rahmen einer Gesamtwürdigung berücksichtigen. Für die Praxis bedeutet das: Kosten und Effekte für das Versichertenkollektiv müssen stets mitgedacht werden, wenn Entscheidungen getroffen werden, die Einzelne oder kleinere Gruppen begünstigen.

Aus Sicht der deutschen Versicherer kann der Schutz des Versichertenkollektivs bei einem Twin Peak-Ansatz nicht wirksam gewährleistet werden. Denn die Perspektive der zuständigen Aufsichtsbehörden ist funktional klar beschränkt – entweder Solvenz- oder Marktaufsicht. Der erforderliche Gesamtblick fehlt oder kann zumindest nur mit weiterer Bürokratie hergestellt werden.

c) Fehlende empirische und praktische Erkenntnisse über die Wirksamkeit

Schließlich fehlt es auch an belastbaren Erfahrungen dazu, dass der Twin Peak-Ansatz in der Praxis zu besseren Ergebnissen führt. In der EU haben nur wenige Mitgliedstaaten das Modell aufgegriffen. Die EU-Kommission hat sich 2009 nach einem umfassenden impact assessment gegen den Twin Peak-Ansatz entschieden.

3. Bewährte Rollenverteilung zwischen EIOPA und nationalen Aufsehern aufrechterhalten

Für die Aufsichtspraxis im Versicherungsbereich maßgeblich ist die in der EIOPA-Verordnung angelegte Rollenverteilung: Aufgabe von EIOPA ist es, die Aufsicht zu koordinieren und sicherzustellen, dass die Aufsichts- und Verbraucherschutzstandards durch die nationalen Aufseher in den Mitgliedstaaten einheitlich angewendet werden. Die laufende Kontrolle der Unternehmen liegt bei den nationalen Aufsehern, in Deutschland bei der Finanzaufsicht BaFin. Dies ist wegen des engen Kontakts zu den Unternehmen und der guten Marktkenntnis auch sinnvoll.

a) Keine direkte Aufsicht durch EIOPA

Eine Überlappung von Zuständigkeiten ist damit nicht vorgesehen und sollte auch zukünftig vermieden werden. Denn eine klare Rollenverteilung ist entscheidend dafür, dass Aufsicht effizient ablaufen kann und von den Unternehmen akzeptiert wird. Die deutschen Versicherer lehnen Forderungen nach direkten Aufsichtsbefugnissen von EIOPA, etwa zur Genehmigung interner Modelle bei grenzüberschreitenden Versicherungsgruppen, daher ab. Sofern in den Mitgliedstaaten abweichende Anforderungen bestehen, sollte EIOPA zukünftig verstärkt auf die in der EIOPA-Verordnung bereits angelegten Befugnisse, wie z.B. die Streitschlichtung, zurückgreifen.

b) Europäische Verbraucherschutzbehörde nicht notwendig

Eine eigenständige Verbraucherschutzbehörde auf europäischer Ebene ist nicht notwendig. Der Verbraucherschutz ist als Aufsichtsziel in der ESA-Verordnungen ausdrücklich verankert. Bereits heute haben die ESAs in ihren Organisationen deshalb interne Strukturen auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes aufgebaut und verfügen über entsprechende Handlungsmöglichkeiten.

Entscheidend ist, dass Verbraucherschutz vor Ort gewährleistet wird. Es ist deshalb richtig und entspricht auch dem Subsidiaritätsprinzip, dass die nationalen Aufsichtsbehörden für die Durchsetzung in den Mitgliedstaaten zuständig sind. Direkt gegenüber den Unternehmen eingreifen dürfen die ESAs – abgesehen von Spezialermächtigungen der ESMA – nur dann, wenn sich im Einzelfall zeigt, dass das europäisch vorgegebene Verbraucherschutzniveau in einem Mitgliedstaat nicht gewährleistet wird. Im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs müssen die hierfür in den ESA-Verordnungen vorgesehenen abgestuften Eingriffsinstrumente auf Ausnahmesituationen begrenzt sein (vgl. EuGH, Urteil v. 22. Januar 2014 – C 270/12).

Berlin, den 03.04.2017