

# Aufgaben und Befugnisse von EIOPA

Möglichkeiten und Grenzen der Leitlinienbefugnis  
nach Art. 16 EIOPA-V

Dr. Natascha Sasserath-Alberti, Leiterin Recht

# Agenda

**I.**

## **ESA-Bewertung 2013**

**II.**

## **Schwerpunkt: Leitlinien**

- Erste Beispiele
- Tatsächliche und rechtliche Einordnung
- Diskussionsansätze zur Sicherstellung des institutionellen Gleichgewichts

**III.**

## **Fazit**

# I. ESA-Bewertung 2013 (1)

- Die ESAs haben die Aufsichtskultur in Europa verändert.
- EIOPA ist ein wichtiger Bestandteil im europäischen Aufsichtssystem:
  - 3-Säulen-Struktur hat sich bewährt,
  - Sachverständiger für Versicherungsbereich (keine unreflektierte Übertragung Banken-Regulierung / Filter bei Berichtsanforderungen der EZB),
  - Abbau von Aufsichtsarbitrage durch gemeinsames Verständnis über Anwendung der Vorschriften,
  - Verbesserte Kommunikation und Koordination der nat. AB.
- Ausbau der bestehenden Befugnisse? Z. B. weitergehende Regulierungs- und Eingriffsbefugnisse oder ausschließliche Finanzierung EU-Haushalt bzw. Europaabgabe der VU?

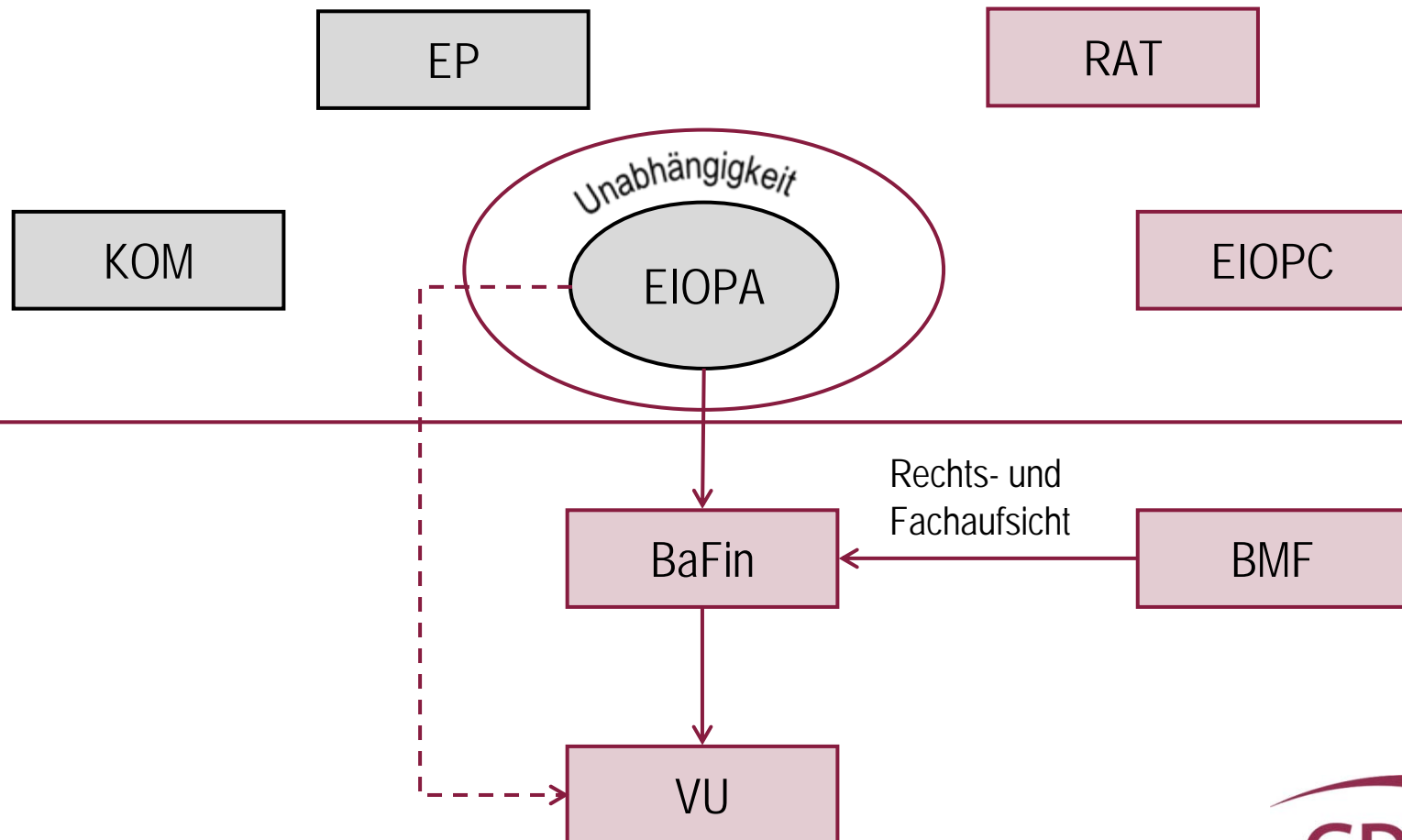
# I. ESA-Bewertung 2013 (2)

*„Den autonomen Befugnissen von Regulierungsagenturen sind nach der geltenden Rechtsordnung der Gemeinschaft klare und deutliche Grenzen gesetzt. Den Agenturen dürfen keine Befugnisse zum Erlass allgemeiner Regulierungsmaßnahmen übertragen werden.“ (...) Es besteht die Gefahr, dass Agenturen „ihre Tätigkeit auf Bereiche erstrecken könnten, die eigentlich in die Zuständigkeit der für die politische Willensbildung verantwortlichen EU-Instanzen fallen. Die Verantwortung der übrigen Organe und insbesondere der Kommission gegenüber den Agenturen bedarf eines klaren Rahmens und einer genauen Abgrenzung der Zuständigkeiten.“*

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Europäische Agenturen – Mögliche Perspektiven, KOM(2008) 135 endg.

# I. ESA-Bewertung 2013 (3)

Wahrung des institutionellen Gleichgewichts und des Subsidiaritätsprinzips (Meroni-Rechtsprechung des EuGH)



# I. ESA-Bewertung 2013 (4)

## Rechtliche Rahmenbedingungen

- Kompensationsmaßnahmen: Je weiter die Befugnisse reichen, desto höher sind die Anforderungen an Transparenz, Kontrollmöglichkeiten und Rechtsschutz.
- Steigerung der Akzeptanz durch Transparenz:
  - An welchen Stellen ist eine Konkretisierung der EIOPA-VO sinnvoll?
  - Welche Befugnisse können nur durch Änderung des Primärrechts übertragen werden?

# Agenda

**I.**

## **ESA-Bewertung 2013**

**II.**

### **Schwerpunkt: Leitlinien**

- Erste Beispiele
- Tatsächliche und rechtliche Einordnung
- Diskussionsansätze zur Sicherstellung des institutionellen Gleichgewichts

**III.**

## **Fazit**

## II. Schwerpunkt: Leitlinien (1)

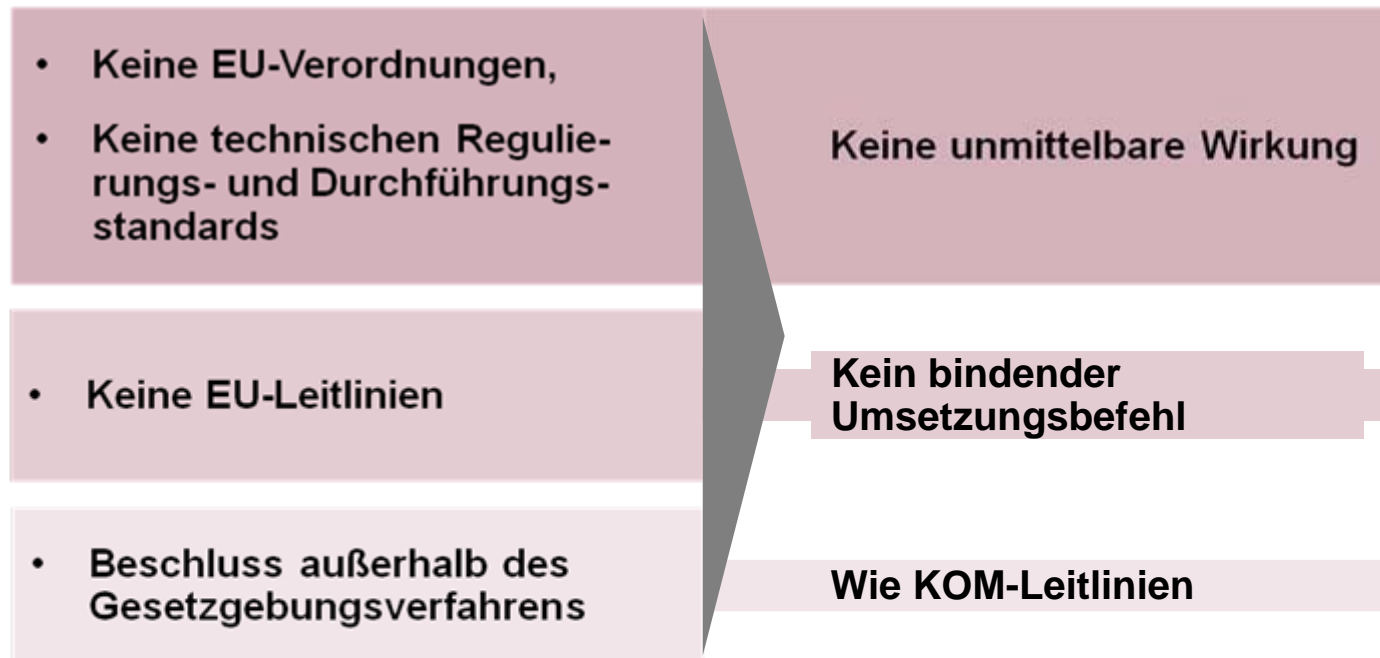
### 1. Erste Beispiele

- a. Leitlinie zum internen Beschwerdemanagement bei Versicherungsunternehmen (EIOPA-BoS-12/09 DE),
- b. Leitlinie zum internen Beschwerdemanagement bei Vermittlern (EIOPA\_CP13/006a),
- c. Leitlinie zum Vorziehen von Solvency II (EIOPA-CP-13/08).



## II. Schwerpunkt: Leitlinien (2)

### 2. Tatsächliche und rechtliche Einordnung

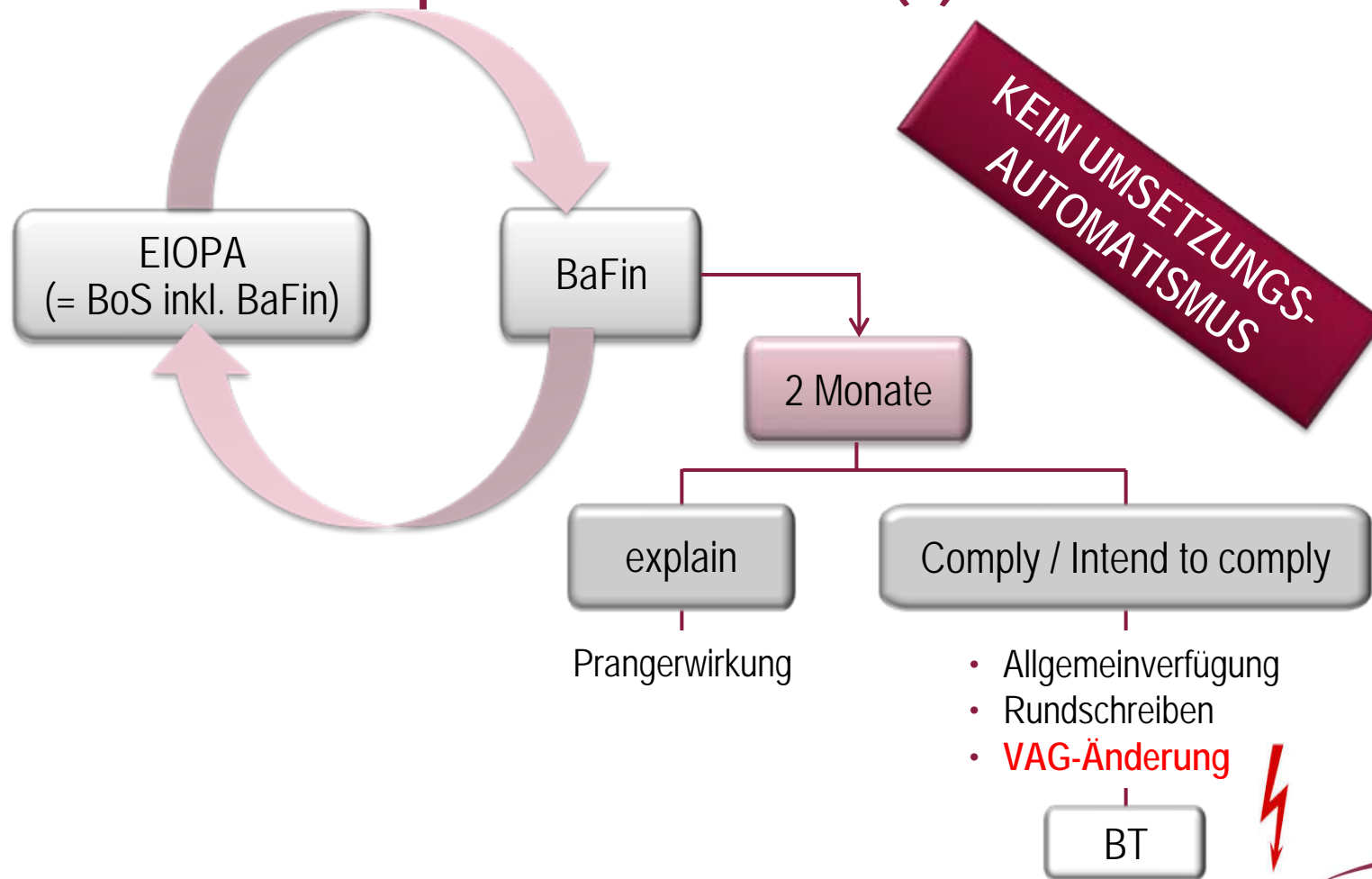


## II. Schwerpunkt: Leitlinien (3)

### Verstärkerwirkung: comply-or-explain-Grundsatz (Art.16 Abs.3 EIOPA-V)

- Idee stammt aus freiwilliger Selbstverpflichtung beim Corporate Governance Kodex (Art.161 AktG).
- Gewinnt im hierarchisch geprägten Aufsichtsrechts neue Dimension.
- Bei Europ. Agenturen bislang nur bei ESAs bekannt.
- Obwohl unverbindliches Soft Law – öffentliche Prangerwirkung durch comply-or-explain-Grundsatz nicht zu unterschätzen.

## II. Schwerpunkt: Leitlinien (4)



## II. Schwerpunkt: Leitlinien (5)

### Leitlinien sind kein Regulierungs-Allheilmittel

- ESAs besitzen mangels primärrechtlicher Ermächtigung keine Gesetzgebungskompetenz.
- Keine Umgehung über Umweg eines falsch verstandenen Umsetzungsautomatismus der nationalen Behörden.
- Eigenständige Umsetzungsentscheidung der nationalen Behörden / politische Verantwortung.
- Explain bzw. intend to comply liegen nahe, wenn Voraussetzung für Umsetzung Leitlinie die Änderung der nationalen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage wäre.
- Gefahr Überdehnung bestehender Ermächtigungsgrundlagen des VAG (§ 64 a VAG).
- Entwicklung einer Abweichkultur der BaFin ist notwendige Bedingung des comply-or-explain-Grundsatzes.

## II. Schwerpunkt: Leitlinien (6)

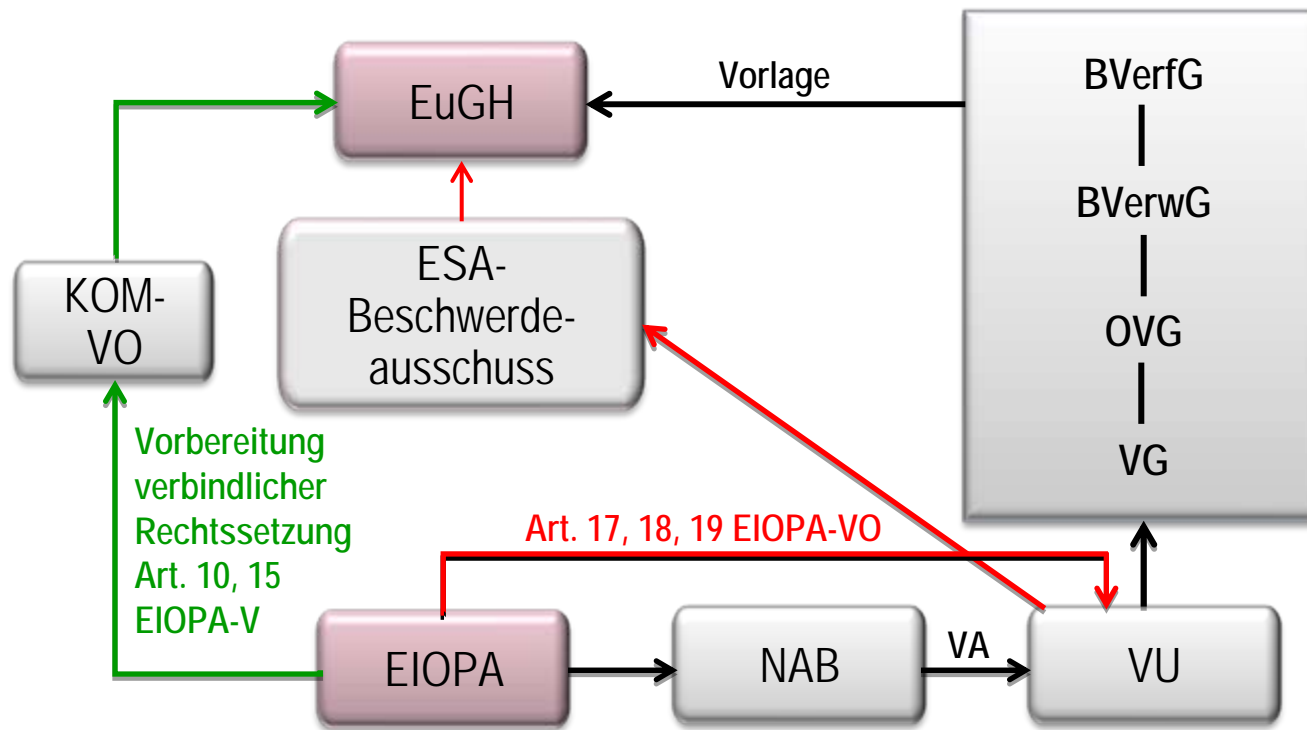
### Diskussionsansätze

1. Klare Abgrenzung Leitlinie zu anderen Regulierungsmaßnahmen. Sperrwirkung.
2. Keine Überdehnung der Annexkompetenz in Art.1 Abs.3 EIOPA-V (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung).
3. Klärung des **aufsichtsrechtlichen Verbraucherbegriffs** in EIOPA-V (EU hat keine binnenmarktunabhängige Verbraucherschutzkompetenz).
4. Erlass von Leitlinien muss zur Sicherstellung einer kohärenten Anwendung des Gemeinschaftsrechts **notwendig** sein.
5. Erlass von Leitlinien zur Sicherstellung der kohärenten Anwendung **bereits geltendem** Rechts. Gesetzesvorbereitende oder -ersetzende Leitlinien sind unzulässig.
6. **Verpflichtende** Konsultation (und nicht nur „gegebenenfalls“).
7. Möglichkeit zur Stellungnahme sollte immer **allen** interessierten Gruppen in einem transparenten Verfahren gegeben werden.
8. Kein Befolgungsautomatismus.
9. Verlängerung der 2-Monats-Frist auf Antrag.

## II. Schwerpunkt: Leitlinien (7)

## Kontrolle und Rechtsschutz von EIOPA-Maßnahmen

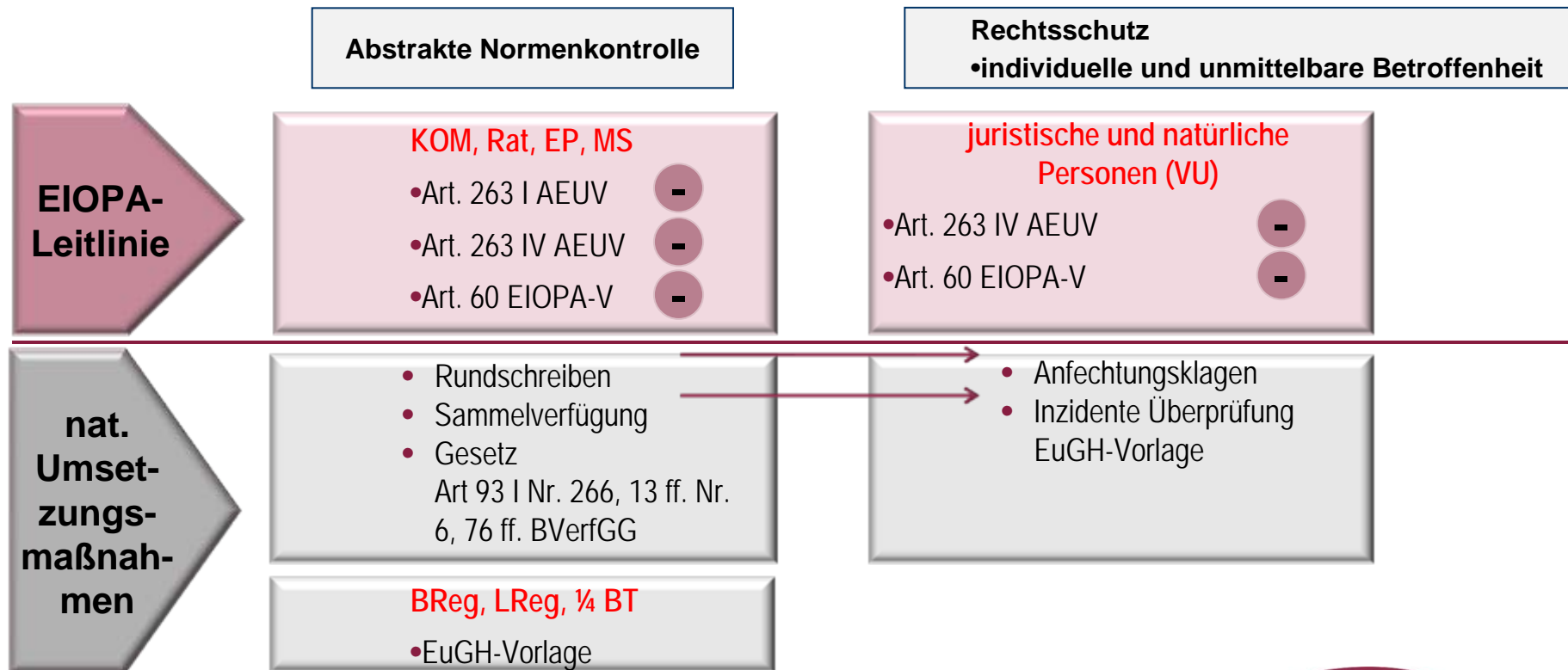
- ## 10. Zentrale Rechtmäßigkeitsprüfung auf europäischer Ebene bei Vorwurf Kompetenzüberschreitung



## II. Schwerpunkt: Leitlinien (8)

### Kontrolldefizite bei EIOPA-Leitlinien

Keine zentrale Überprüfung der Leitlinie auf europäischer Ebene möglich.



# Agenda

**I.**

## **ESA-Bewertung 2013**

**II.**

## **Schwerpunkt: Leitlinien**

- **Erste Beispiele**
- **Tatsächliche und rechtliche Einordnung**
- **Diskussionsansätze zur Sicherstellung des Institutionellen Gleichgewichts**

**III.**

## **Fazit**



## III. Fazit

- Leitlinien sind nicht die geeignete Form, neues Recht zu schaffen.
- Primäre Aufgabe von EIOPA ist es, als sachverständige Behörde die EU-Gesetzgebung (Art.10 bzw. 15 EIOPA-V) vorzubereiten.
- Sofern erforderlich, kann die einheitliche Anwendung des bestehenden Rechts durch punktuelle Ergänzungen / Klarstellungen durch Leitlinien erleichtert werden.
- Abbau des Kontroll- und Rechtsschutzdefizits wichtig zur Sicherstellung des institutionellen Gleichgewichts und Rechtsklarheit (insbes. Beschwerderecht der Kommission und der Mitgliedstaaten). Beim Vorwurf der Kompetenzüberschreitung muss vor Umsetzung durch 27 MS zentrale Überprüfung der Leitlinie auf europäischer Ebene durch neutrale Instanz möglich sein.

# Kontakt Daten

Dr. Natascha Sasserath-Alberti

Leiterin Recht

Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V.

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin

Tel.: +49/30/2020 - 5390

Fax: +49/30/2020 - 6390

E-Mail: [N.Sasserath-Alberti@gdv.de](mailto:N.Sasserath-Alberti@gdv.de)