



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

„Versicherungsaufsicht in der Europäischen Union“

Dissertation vorgelegt von Maximilian Platzer

Erstgutachter: Prof. Dr. Dres. h.c. Werner F. Ebke

Zweitgutachter: Prof. Dr. Bernd Grzeszick

Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht

Versicherungsaufsicht in der Europäischen Union

I.) Thema und Aufbau der Arbeit

Thema der im Januar 2015 abgeschlossenen Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde ist die Versicherungsaufsicht in der Europäischen Union. Die Arbeit orientiert sich an der im Januar 2011 eingesetzten europäischen Versicherungsaufsichtsbehörde EIOPA (*European Insurance and Occupational Pensions Supervisory Authority*). Diese Einrichtung bildet gemeinsam mit ihren Schwesterbehörden EBA (*European Banking Authority*) und ESMA (*European Securities and Markets Authority*) sowie dem ESRB (*European Systemic Risk Board*) das europäische Finanzmarktaufsichtssystem ESFS (*European System of Financial Supervision*).

Konzeptionell beschränkt sich die Arbeit nicht darauf, EIOPA auf Ihre Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht zu prüfen. Denn die Arbeit entstand von September 2009 bis Januar 2011, also in einem Zeitraum, in dem lediglich Entwürfe zu EIOPA vorlagen und die genaue Ausgestaltung noch nicht absehbar war. Angesichts dessen hat der Verfasser einen anderen Weg gewählt und EIOPA lediglich als Orientierung für die Klärung der Rechtsfragen und Erarbeitung der konzeptionellen Grundlagen der Schaffung vertragsfremder Einrichtungen durch die Europäische Union herangezogen. Die Arbeit ist somit im Sinne eines Grundlagenwerks für die Schaffung vertragsfremder Einrichtungen durch die Europäische Union ausgestaltet.

Die Untersuchung beginnt mit einer Darstellung des vor Einsetzung von EIOPA bestehenden Versicherungsaufsichtssystems in der Europäischen Union und einer Analyse seiner Schwachstellen. Im Anschluss werden die neue Aufsichtsbehörde EIOPA dargestellt und ihre Konzeption sowie die Aufgaben und Befugnisse umrissen. Im Hauptteil der Arbeit werden – im Wesentlichen losgelöst von EIOPA – die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Schaffung von Behörden durch die Organe der Europäischen Union und die Delegation von Aufgaben und Befugnissen an solche, entwickelt. Auf Basis dieser Ergebnisse erfolgt abschließend

eine Bewertung von EIOPA im Hinblick auf die Vereinbarkeit ihrer Konzeption und der eingeräumten Aufgaben und Befugnisse mit dem Unionsrecht.

II.) Das System der Versicherungsaufsicht in der Europäischen Union vor der Schaffung von EIOPA

Das Versicherungsaufsichtssystem in der Europäischen Union beruht auf dem Prinzip der Herkunftslandkontrolle. Versicherungsunternehmen werden von der Behörde desjenigen Mitgliedstaates überwacht, in dessen Staatsgebiet sie ihren Sitz haben. Den Behörden des Mitgliedstaates, in dem die Versicherungstätigkeit ausgeübt wird, kommt nur eine ergänzende Rolle bei der Beaufsichtigung zu. Die Herkunftslandbehörde überwacht die Tätigkeit des beaufsichtigten Instituts im gesamten Unionsgebiet, also im Sitz- und im Tätigkeitsmitgliedstaat. Dies gilt jedoch nicht, sofern die Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat durch eine rechtlich selbständige Tochtergesellschaften ausgeübt wird, da für diese selbständig das Herkunftslandprinzip zur Anwendung gelangt. Dies führt dazu, dass gerade bei großen Versicherungsgruppen eine effektive Aufsicht von der Kooperation der beteiligten nationalen Aufsichtsbehörden abhängt. Die Koordinierung erfolgt in so genannten Aufsichtskollegien.

Ein erster Schritt im Hinblick auf eine Zentralisierung der Versicherungsaufsicht in der Europäischen Union wurde im Jahre 2003 mit der Schaffung des Ausschusses der Versicherungsaufsichter CEIOPS (*Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors*) unternommen. Dieser Ausschuss, der mit der Einsetzung von EIOPA in dieser Behörde aufgegangen ist, sollte gemeinsame Standards für die Tätigkeit der mitgliedstaatlichen Versicherungsaufsichtsbehörden erarbeiten und ihre Tätigkeit koordinieren. Mit rechtlich verbindlichen Befugnissen wurde der Ausschuss allerdings nicht ausgestattet.

Die Schwachstellen des Versicherungsaufsichtssystems in der Europäischen Union vor EIOPA lassen sich mit den vier Schlagworten *Regulierungsdefizit*, *Vollzugsdefizit*, *Informationsdefizit* und *Kooperationsdefizit* umschreiben. Die Harmonisierung durch Richtlinien hat dazu geführt, dass bereits die abstrakt-generellen Regelungen in den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede aufweisen. Aber auch unabhängig davon

wird das Aufsichtsrecht durch die Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Weise interpretiert und in divergierender Intensität vollzogen. Von der Intensität der Aufsicht hängt auch ab, in welchem Maße die Mitgliedstaaten Informationen über die beaufsichtigten Institute erlangen. Schlussendlich haben sich Defizite bei der Kooperation zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten gezeigt.

III.) Konzeption, Aufgaben und Befugnisse von EIOPA

EIOPA ist als eine Behörde mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestaltet. Ihr Hauptbeschlussorgan ist das Verwaltungsorgan. Dieses ist u.a. mit Vertretern aller nationalen Aufsichtsbehörden besetzt, die auch allein stimmberechtigt sind. Daneben verfügt EIOPA über einen Verwaltungsrat, einen Vorsitzenden und einen Exekutivdirektor. Gemeinsam mit Vertretern der beiden Schwesterbehörden EBA und ESMA bestehen ein gemeinsamer Ausschuss sowie ein Beschwerdeausschuss.

Zusätzlich zu den bislang von CEIOPS wahrgenommenen Aufgaben und Befugnissen ist EIOPA damit betraut, Entwürfe zu technischen Regulierungs- und Durchführungsmaßnahmen im Sinne der Art. 290, 291 AEUV auszuarbeiten sowie in bestimmten Fällen unmittelbar anwendbares Unionsrecht gegenüber Finanzinstituten direkt zu vollziehen. EIOPA kann also Maßnahmen mit rechtlicher Verbindlichkeit gegenüber nationalen Aufsichtsbehörden und Finanzinstituten erlassen.

IV.) Rechtsfragen und konzeptionelle Grundfragen der Schaffung von Behörden und der Übertragung von Aufgaben und Befugnisse an solche

Im Hinblick auf die Errichtung einer europäischen Versicherungsaufsichtsbehörde stellen sich im Wesentlichen drei grundlegende Rechtsfragen: (1) Steht der Europäischen Union eine Ermächtigungsgrundlage zur Errichtung einer Behörde zu? (2) In welchem Umfang können durch die Organe der Europäischen Union Vollzugsbefugnisse begründet werden? (3) Unter welchen Voraussetzungen können Aufgaben und Befugnisse zur eigenständigen Wahrnehmung an eine unabhängige Behörde delegiert werden?

Die Verordnung zur Errichtung von EIOPA wurde auf Art. 114 I AEUV gestützt. In der Arbeit wird nachgewiesen, dass Art. 114 I AEUV hierfür eine taugliche Ermächtigungsgrundlage darstellt. Ebenfalls wird – unter Heranziehung der Theorie der Implied Powers – herausgearbeitet, dass in begrenztem Maße Vollzugsbefugnisse begründet werden können. Voraussetzung hierfür ist, dass sich die Vollzugsbefugnisse auf nach Art. 114 I AEUV erlassenes Unionsrecht beschränken, nur subsidiär zur Anwendung kommen können und die Mitgliedstaaten in den Prozess einbezogen werden müssen.

in den Verträgen der Europäischen Union kommt an mehreren Stellen zum Ausdruck, dass vertragsfremde Einrichtungen Maßnahmen mit verbindlicher Wirkung gegenüber natürlichen oder juristischen Personen wahrnehmen können. Demnach muss auch die Delegation solcher Befugnisse zumindest im Grundsatz zulässig sein. Sie darf allerdings nicht gegen explizite und bewusste Kompetenzverteilungen des Primärrechts verstoßen und muss mit dem institutionellen Gleichgewicht, das der Konzeption der Europäischen Union zugrunde liegt, im Einklang stehen. Andernfalls ist ein förmliches Vertragsänderungsverfahren durchzuführen. Im Ergebnis heißt dies, dass zum einen nicht Befugnisse zum Erlass von Rechtsakten mit normativem Charakter oder die einen weiten Gestaltungs- oder Ermessensspielraum voraussetzen, übertragen werden. Zum anderen muss die vertragsfremde Einrichtung, an die Befugnisse übertragen werden, zur Wahrung des institutionellen Gleichgewichts und der demokratischen Legitimation, an die Organe der Union rückgekoppelt werden. Um die Unabhängigkeit der Behörde zu gewährleisten wird in der Arbeit ein Rückkoppelungskonzept entwickelt, das sowohl input- als auch outputorientierte Elemente enthält.

V.) Bewertung von EIOPA und Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht

Im letzten Teil der Arbeit erfolgt eine Bewertung von EIOPA im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit den zuvor entwickelten Rahmenbedingungen für die Schaffung vertragsfremder Einrichtungen und die Delegation von Aufgaben und Befugnissen an solche. Insoweit ist insbesondere problematisch, dass in dem Hauptentscheidungsorgan der Behörde ausschließlich die Vertreter der nationalen

Aufsichtsbehörden stimmberechtigt sind und dass sich die der Behörde übertragenen Vollzugsbefugnisse nicht auf nach Art. 114 I AEUV erlassene Rechtsakte beschränken.