

Versicherung in Wissenschaft und Praxis

Band 6

Bożena Hagen

Dr. iur., LL.M.

Ist die EU für eine zentrale Versicherungsaufsicht bereit?

**Kompetenzrechtliche Untersuchung
der institutionellen Dimension
der Europäisierung der Versicherungsaufsicht**

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	1
I. Problemstellung	1
1. Versicherungsbinnenmarkt und die Erforderlichkeit institutioneller Integrationschritte	1
2. Krisenbedingte Errichtung einer unionalen Versicherungsaufsichtsstelle als Teil des reformierten Finanzaufsichtssystems	2
3. Verwaltungsverflechtungen im Mehrebenenensystem der EU und die Herausforderungen kompetenzieller Rechtskonformität	5
II. Untersuchungsgegenstand und Fragestellung	7
III. Untersuchungsziel, Forschungsstand und Themenabgrenzung	7
IV. Gang der Untersuchung	9
V. Vorklärungen	10
B. Rückblickende Betrachtung der Europäisierung der Versicherungsaufsicht als Hintergrund der Untersuchung	13
I. Einführung	13
II. Hintergrundinformationen zur Versicherungsaufsicht	14
1. Zum aufsichtsrechtlichen Begriff der Versicherung	14
2. Versicherungsmarkt als regulierter Markt	15
3. Zu den Zielen der Versicherungsaufsicht	16
III. Materielle Dimension der Europäisierung der Versicherungsaufsicht	17
1. Vorbemerkungen	17
2. Wichtige Harmonisierungsetappen	18
2.1 Auf dem Weg zum Versicherungsbinnenmarkt	18
a. Versicherungsrelevante Grundfreiheiten	18
b. Stufenweise Rechtsangleichung	19
i. Hintergrundinformationen	19
ii. Liberalisierung des Rückversicherungsgeschäfts	21
iii. Drei Richtliniengenerationen im Kontext der Direktversicherung	21
(1) Erste Richtliniengeneration: Niederlassungsfreiheit	21
(2) Zweite Richtliniengeneration: Dienstleistungsfreiheit	23
(3) Dritte Richtliniengeneration: Verwirklichung des Binnenmarktkonzepts	26
2.2 Fortsetzung der Harmonisierung	28
a. Vorbemerkungen	28
b. Intensive Regelungstätigkeit infolge des FSAP	28

c. Konsolidierungsphase	32
3. Skizzierung der aufsichtsrechtlichen Kompetenzverteilung in der EU am Beispiel der harmonisierten Lebensversicherung	34
3.1 Vorbemerkungen	34
3.2 Auf der mitgliedstaatlichen Ebene	35
a. Zuständigkeiten des Herkunftslandes	35
b. Zuständigkeiten des Tätigkeitslandes	36
3.3 Auf der EU-Ebene	38
3.4 Kritische Würdigung	39
4. Zwischenfazit	40
IV. Institutionelle Dimension der Europäisierung der Versicherungsaufsicht	42
1. Vorbemerkungen	42
2. Erste gemeinschaftliche Einrichtungen	42
3. Spezialisierte Ausschüsse im Rahmen des Lamfalussy-Verfahrens	44
3.1 Vorbemerkungen und allgemeine Verfahrenscharakteristika	44
3.2 Errichtung spezialisierter Ausschüsse	46
a. Vorbemerkungen	46
b. EIOPC als Stufe-2-Ausschuss	47
c. CEIOPS als Stufe-3-Ausschuss	48
3.3 Lamfalussy-Verfahren und die Rolle der einzelnen EU-Einrichtungen	50
a. Ebene 1: Basisrechtsakte	50
b. Ebene 2: Durchführungsmassnahmen	51
i. Allgemeine Charakteristika	51
ii. Zur Einbeziehung des Komitologie-Verfahrens	52
c. Ebene 3: Handlungsinstrumente des CEIOPS	53
d. Ebene 4: Nationale Durchführung unter der Kontrolle der Kommission	54
4. Zwischenfazit	55
V. Zusammenfassende Schlussbetrachtung	56
C. Reform der institutionellen Dimension der Versicherungsaufsicht	59
I. Einführung	59
II. Die Reform vor dem Hintergrund des Wechsels des Aufsichtsansatzes	60
1. Vorbemerkungen	60
2. Solvency-II-RL	61
3. Neues Aufsichtsregime	62
4. Kritische Würdigung	65
III. Der Weg zur neuen Finanzaufsichtsstruktur unter besonderer Berücksichtigung der Versicherungsaufsicht	66
1. Vorbemerkungen	66
2. Regulatorisches und wirtschaftliches Umfeld vor der Reform	66

2.1	Vorbemerkungen	66
2.2	Prioritäten der Finanzdienstleistungspolitik vor der Finanzkrise	67
2.3	Überprüfung des Lamfalussy-Verfahrens	68
2.4	Beschleunigtes Vorgehen vor dem Hintergrund der Finanzkrise	71
2.5	Kritische Würdigung	73
3.	Stärkung des CEIOPS als Vorstufe zur Reform	74
3.1	Vorbemerkungen	74
3.2	Neuer Handlungsrahmen und aufgewertete Aufgaben	75
3.3	Finanzielle Aufstockung	78
3.4	Kritische Würdigung	80
4.	Ausarbeitung des neuen Finanzaufsichtskonzepts	81
4.1	Vorbemerkungen	81
4.2	Vorbereitungsphase: de-Larosière-Bericht	82
4.3	Erarbeitung der Gesetzgebungsvorschläge	85
a.	Kommissionskonzept	85
i.	Mitteilung der Kommission	85
ii.	Folgenabschätzung	87
iii.	Konsultationsprozess	90
b.	Billigung des Kommissionskonzepts	91
c.	Gesetzgebungsvorschläge	92
4.4	Definitive Einigung über das neue Finanzaufsichtskonzept	93
4.5	Kritische Würdigung	95
5.	Zwischenfazit und zusammenfassende Würdigung	96
IV.	Neuordnung der Versicherungsaufsicht auf der EU-Ebene	98
1.	Vorbemerkungen	98
2.	Zum Europäischen System der Finanzaufsicht (ESFS)	99
3.	Makroprudentielle Aufsichtsebene	102
3.1	Europäischer Ausschuss für Systemrisiken (ESRB)	102
a.	Auftrag und Tätigkeitsbereich	102
b.	Organisation	102
c.	Zuständigkeiten im Überblick	104
3.2	Rolle der mikroprudentiellen Einrichtungen in der Makroaufsicht	105
3.3	Kritische Würdigung	106
4.	Mikroprudentielle Aufsichtsebene	107
4.1	EIOPA und ihre Rolle in der europäischen Versicherungsaufsicht	107
a.	Auftrag und Tätigkeitsbereich	107
b.	Organisation	109
i.	Rat der Aufseher	109
ii.	Verwaltungsrat	111
iii.	Behördenleitung	111
iv.	Beschwerdeausschuss	113
v.	Interne Gremien und Interessenvertreter	113

c. Zuständigkeiten im Überblick	115
4.2 Gemeinsamer Ausschuss der ESAs	118
4.3 Kritische Würdigung	119
V. Kontrollmechanismen und Rechtsschutz	121
1. Kontrollmechanismen und Einwirkungsoptionen der EU-Organe	121
1.1 Vorbemerkungen	121
1.2 Zur Autonomie der EIOPA	121
1.3 Informations- und Kontrollbefugnisse des Gesetzgebers	121
1.4 Kontroll- und Eingriffsbefugnisse der Kommission	122
1.5 Kritische Würdigung	123
2. Rechtsschutzsystem	124
2.1 Vorbemerkungen	124
2.2 Beschwerden gegen Beschlüsse der EIOPA	124
2.3 Klagen vor dem EuGH	125
2.4 Kritische Würdigung	126
VI. Zusammenfassende Schlussbetrachtung	127
D. Auslotung kompetenzrechtlicher Rahmenbedingungen für die Errichtung der EIOPA und deren Kompetenzausstattung	129
I. Einführung	129
II. Zur vertikalen und horizontalen Kompetenzordnung der EU	130
1. Anforderungen der vertikalen Kompetenzordnung	130
1.1 Vorbemerkungen	130
1.2 Kompetenzverteilung in der EU	131
a. Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 Abs. 2 EUV	131
b. Rechtskonforme Kompetenzverteilung bei der Errichtung der EIOPA?	133
1.3 Grundsätze der Kompetenzausübung	135
a. Grundsatz der Subsidiarität, Art. 5 Abs. 3 EUV	135
i. Materielle Anforderungen	135
ii. Kontrolle der Anwendung	136
iii. Kritische Würdigung	138
b. Grundsatz der Verhältnismässigkeit, Art. 5 Abs. 4 EUV	139
i. Normativer Inhalt und gerichtliche Kontrolle des EuGH	139
ii. Kritische Würdigung	141
c. Rechtskonforme Kompetenzausübung bei der Errichtung der EIOPA?	142
1.4 Begleitende primärrechtliche Rechtsprinzipien	143
a. Achtungsgebote des Art. 4 Abs. 2 EUV	143
b. Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, Art. 4 Abs. 3 EUV	144
c. Bedeutung der Rechtsprinzipien für die Errichtung der EIOPA?	146

1.5 Zwischenfazit	147
2. Anforderungen der horizontalen Kompetenzordnung	149
2.1 Vorbemerkungen	149
2.2 Hintergrund	150
a. Institutionelle Struktur der EU	150
b. Vertraglich nicht spezifisch verankerte Einrichtungen	151
i. Ausschusswesen	152
ii. Agenturwesen	153
2.3 Kompetenzen der EU-Organe und ihre eingeschränkte Delegation	156
a. Zwingende Kompetenzzuordnung und loyale Zusammenarbeit	156
b. Das institutionelle Gleichgewicht als Massstab der Kompetenzverschiebungen zwischen den EU-Organen	156
c. Grenzen der Kompetenzdelegation auf vertraglich nicht spezifisch verankerte Einrichtungen	158
i. Meroni-Urteile des EuGH	158
ii. Herausbildung der Meroni-Doktrin	159
iii. Zur Fortgeltung der Meroni-Doktrin	161
2.4 Zwischenfazit	165
a. EIOPA als vertraglich nicht spezifisch verankerte Einrichtung und ihre Einbettung in die Strukturen der EU	165
b. Begrenzte Zuständigkeiten der EIOPA und Kriterien für ihre angemessene Analyse	166
III. Die vertraglichen Kompetenzermächtigungen für die Errichtung der EIOPA und ihre Grenzen für die Kompetenzausstattung der Behörde	167
1. Vorbemerkungen	167
2. Nachprüfung der gewählten Kompetenznorm des Art. 114 AEUV	169
2.1 Allgemeine Charakteristika	169
2.2 Begriffspräzisierung in der Rechtsprechung des EuGH	171
a. Umgrenzung des Anwendungsbereichs	171
b. Indirekte Rechtsangleichung	171
2.3 EIOPA als eine indirekte Massnahme zur Rechtsangleichung i.S.d. Art. 114 AEUV?	175
a. Standpunkte in der Literatur i.B. auf die ESAs	175
b. Prüfung i.B. auf die EIOPA	177
i. Vorbemerkungen	177
ii. Anwendungsbereich	177
iii. Formalrechtliche Anforderungen	178
iv. Materieilrechtliche Anforderungen	178
2.4 Erkenntnisse	181
3. Prüfung alternativer Kompetenznormen	183
3.1 Spezielle Kompetenznormen	183
a. Allgemeine Charakteristika	183

b. Eine Sachkompetenznorm zur Errichtung der EIOPA?	184
3.2 Generalemächtigungsklausel des Art. 352 AEUV	188
a. Allgemeine Charakteristika	188
b. Als Kompetenznorm für Agenturgründungen	190
c. Als einzig zulässige Rechtsgrundlage für die Errichtung der EIOPA?	191
4. Zwischenfazit	193
IV. Zusammenfassende Schlussbetrachtung und Prüfkriterien für die Untersuchung der Kompetenzausstattung der EIOPA	194
E. Zuständigkeiten der EIOPA vor dem Hintergrund der kompetenzrechtlichen Anforderungen	197
I. Einführung	197
II. Zuständigkeiten der EIOPA auf den einzelnen Stufen des Lamfalussy- Verfahrens und Ermittlung ihrer regulierungsbezogenen Rolle	198
1. Vorbemerkungen	198
2. Ebene 1: Basisrechtsakte des Gesetzgebers und Mitwirkung der EIOPA	200
2.1 Gesetzgebungsakte, insb. Rahmenrichtlinien	200
2.2 Stellungnahmen der EIOPA, Art. 34 Abs. 1 EIOPA-VO	201
2.3 Kritische Würdigung und kompetenzrechtliche Beurteilung	202
3. Ebene 2: Delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte der Kommission und Mitwirkung der EIOPA	205
3.1 Vorbemerkungen	205
3.2 Delegierte Rechtsakte, Art. 290 AEUV	206
a. Zum Rechtsinstrument	206
b. Anhörung der Sachverständigen	208
c. Konkretisierung der Anwendungsfelder im sektoralen Recht	210
d. Kritische Würdigung	211
3.3 Durchführungsrechtsakte, Art. 291 AEUV	212
a. Zum Rechtsinstrument	212
b. Abgrenzung zur delegierten Rechtsetzung nach Art. 290 AEUV	216
c. Mitwirkung der EIOPA	217
3.4 Zusammenfassende Würdigung und kompetenzrechtliche Beurteilung	218
4. Neue Ebene 2.5: Bindende Technische Standards (BTS) als Rechts- instrumente der EIOPA und der Kommission, Art. 10 ff und 15 EIOPA-VO	219
4.1 Vorbemerkungen	219
4.2 Zu BTS im Allgemeinen	220
a. Charakteristika der neuen Rechtsinstrumente	220
b. Zur Abgrenzung der BTS von Massnahmen der zweiten Verfahrensebene	221
i. Von der Kommission vorgeschlagene Abgrenzungskriterien	221
ii. Kritische Würdigung	222
4.3 Einschlägige Verfahrensaspekte beim Erlass der BTS	223

a.	Vorbemerkungen	223
b.	Zusammenwirken der EIOPA und der Kommission	224
i.	Das Verfahren: Vom Entwurf zum Erlass der BTS	224
ii.	Gestaltungsherrschaft der EIOPA?	226
c.	Mitwirkung des Gesetzgebers	228
i.	Zu den Befugnissen	228
ii.	Kritische Würdigung	229
d.	Mitwirkung des EIOPC?	230
4.4	Konkretisierung der Anwendungsfelder im sektoralen Recht	231
4.5	Zusammenfassende Würdigung	234
4.6	Kompetenzrechtliche Analyse	235
5.	Ebene 3: Handlungsinstrumente und Funktionen der EIOPA	236
5.1	Vorbemerkungen	236
5.2	Leitlinien und Empfehlungen	238
a.	Vorbemerkungen	238
b.	Zu Leitlinien und Empfehlungen im Rechtssystem der EU	238
c.	Leitlinien und Empfehlungen der EIOPA, insb. Art. 16 EIOPA-VO	239
i.	Zu Zielsetzung, Anwendungsbereich und Erlassmodalitäten	239
ii.	Umstrittene Bindungswirkung	242
(1)	Zum Mechanismus Mittragen oder Begründen	242
(2)	Kritische Würdigung	243
iii.	Kontrolle und Rechtsschutz	244
iv.	Anwendungsbeispiele im sektoralen Recht und in der Praxis	245
v.	Kritische Würdigung	247
vi.	Kompetenzrechtliche Analyse	249
5.3	Förderung der gemeinsamen Aufsichtskultur, Art. 29 EIOPA-VO	251
a.	Zu der neuen Zuständigkeit im Allgemeinen	251
b.	Zu Stellungnahmen gem. Art. 29 Abs. 1 lit. a EIOPA-VO im Besonderen	252
i.	Zum Rechtsinstrument	252
ii.	Anwendungsbeispiele	253
iii.	Kritische Würdigung und kompetenzrechtliche Beurteilung	254
5.4	Mitwirkung an der Delegation von Aufgaben und Pflichten, Art. 28 EIOPA-VO	255
a.	Zum Konzept der Delegation und der Rolle der EIOPA	255
b.	Kritische Würdigung und kompetenzrechtliche Beurteilung	257
5.5	Vergleichende Analysen, Art. 30 EIOPA-VO	258
a.	Zum Handlungsinstrument	258
b.	Kritische Würdigung und kompetenzrechtliche Beurteilung	259
5.6	Zusammenfassende Würdigung	260
6.	Ebene 4: Nationale Durchführung des Unionsrechts unter Kontrolle der Kommission	261

6.1	Kommissionsauftrag und Mitwirkung der EIOPA	261
6.2	Kritische Würdigung	263
7.	Zwischenfazit und gesamtschauliche Beurteilung der Rolle der EIOPA im Lamafalussy-Verfahren	263
III.	Aufsichtsbezogene Zuständigkeiten der EIOPA	265
1.	Vorbemerkungen	265
2.	Weisungsbefugnisse und direkte Eingriffsbefugnisse	267
2.1	Im Falle einer Verletzung oder Nichtanwendung von Unionsrecht, Art. 17 Abs. 3 und 6 EIOPA-VO	267
a.	Zu den Befugnissen	267
b.	Kritische Würdigung	270
c.	Kompetenzrechtliche Analyse	270
2.2	Befugnisse im Krisenfall und deren Abgrenzung von Befugnissen im Falle eines aussergewöhnlichen Einbruchs an den Finanzmärkten	276
a.	Im Krisenfall, Art. 18 Abs. 3 und 4 EIOPA-VO	276
b.	Im Falle eines aussergewöhnlichen Einbruchs an den Finanzmärkten	277
c.	Kritische Würdigung	278
d.	Kompetenzrechtliche Analyse	279
2.3	Im Streitfall, Art. 19 Abs. 3 und 4 EIOPA-VO	282
a.	Vorbemerkungen	282
b.	Zu den Befugnissen	282
c.	Befugniskonkretisierung im sektoralen Recht	285
d.	Kritische Würdigung	288
e.	Kompetenzrechtliche Analyse	288
2.4	Monitoring von Finanztätigkeiten, Art. 9 Abs. 3 und 5 EIOPA-VO	294
a.	Vorbemerkungen	294
b.	Zu den Befugnissen	295
c.	Analogie zu den Befugnissen gem. Art. 17, 18 und 19 EIOPA-VO	296
d.	Kritische Würdigung	298
e.	Kompetenzrechtliche Analyse	300
3.	Sonstige aufsichtsbezogene Zuständigkeiten	304
3.1	Führende Rolle in den Aufsichtskollegien, Art. 21 EIOPA-VO	304
a.	Zur Entstehung der Aufsichtskollegien	304
b.	Stellung der EIOPA und ihre Befugnisse	304
c.	Befugniskonkretisierung im sektoralen Recht	306
d.	Kompetenzrechtliche Analyse	308
3.2	Mitwirkung an Vorortprüfungen, u.a. Art. 21 Abs. 1 EIOPA-VO	309
a.	Rolle der EIOPA bei Vorortprüfungen	309
b.	Befugniskonkretisierung im sektoralen Recht	310
c.	Kompetenzrechtliche Analyse	311
4.	Zwischenfazit und zusammenfassende kompetenzrechtliche Beurteilung	313

IV. Überblick über sonstige Zuständigkeiten der EIOPA	316
1. Vorbemerkungen	316
2. Rolle der EIOPA in der internationalen Zusammenarbeit, Art. 33 EIOPA-VO	317
2.1 Zu den Befugnissen	317
2.2 Anwendungsbeispiele	318
2.3 Kritische Würdigung und kompetenzrechtliche Beurteilung	319
3. Verbraucherschutz als Querschnittsaufgabe, Art. 9 Abs. 1 EIOPA-VO	321
4. Zuständigkeiten an der Schnittstelle der Makro- und Mikroaufsicht	322
5. Bereichsbezogene Zuständigkeiten, Art. 25, 26 und 34 Abs. 2 EIOPA-VO	323
6. Informationsbeschaffung, Art. 35 EIOPA-VO	323
7. Zwischenfazit und zusammenfassende kompetenzrechtliche Beurteilung	324
V. Zusammenfassende Schlussbetrachtung	325
F. Schlussfolgerungen	327
I. Zusammenfassung der Ergebnisse	327
II. Ausblick	329
1. Zur kompetenzrechtlichen Bereitschaft der EU für eine zentrale Versicherungsaufsicht	329
2. Herausforderungen für die EIOPA	329
3. Stärkung der EIOPA	330
3.1 Vorschläge zur interimistischen Stärkung	331
3.2 Vorschläge zur langfristigen Stärkung	331
Abkürzungsverzeichnis	333
Zitierte Literatur	336
Dokumente	347
Rechtsprechung	359