

Sonderbericht

# Die EIOPA hat einen wesentlichen Beitrag zur Aufsicht und Stabilität im Versicherungssektor geleistet, es sind jedoch noch erhebliche Herausforderungen zu bewältigen

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

## Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politiken und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in Verbindung mit spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Dieser Bericht wurde von Prüfungskammer IV - mit dem Schwerpunkt auf den Bereichen "Marktregulierung und wettbewerbsfähige Wirtschaft" - unter Vorsitz von Herrn Neven Mates, Mitglied des Hofes, erstellt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Rimantas Šadžius, Mitglied des Hofes. Bei der Ausarbeitung des Berichts wurde Herr Šadžius von seinen Kabinettbediensteten Mindaugas Pakštys, Tomas Mackevičius, Aušra Maziukaitė und Niamh Carey, dem Direktor Zacharias Kolias und der Aufgabenleiterin Kamila Lepkowska unterstützt. Zum Prüfungsteam gehörten Matthias Blaas, Vasileia Kalafati, Marion Kilhoffer, Anna Ludwikowska und Josef Sevcik. Mark Smith leistete sprachliche Unterstützung.



*Von links nach rechts:* Zacharias Kolias, Kamila Lepkowska, Tomas Mackevičius, Niamh Carey, Mindaugas Pakštys, Rimantas Šadžius, Matthias Blaas, Anna Ludwikowska, Josef Sevcik, Vasileia Kalafati, Aušra Maziukaitė.

## INHALT

	Ziffer
Abkürzungen	
Glossar	
Zusammenfassung	I-XIII
Einleitung	1 - 8
Der Versicherungsmarkt in der europäischen Wirtschaft	1 - 3
Die EIOPA als Teil des Europäischen Finanzaufsichtssystems	4 - 6
ESA-Reformprozess	7 - 8
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	9 - 13
Bemerkungen	14 - 89
Teil I - Die Maßnahmen der EIOPA zur Gewährleistung einer konsistenten Beaufsichtigung durch die NCA sind solide, es mangelt jedoch an einem systematischen Weiterverfolgungsansatz	14 - 22
Die EIOPA stellte erhebliche Schwachstellen bei der Qualität der Aufsicht fest	16
Die Empfehlungen der EIOPA spiegeln die festgestellten Schwachstellen wider, es mangelt jedoch an einer Überprüfung ihrer Umsetzung	17 - 18
Die zugrunde liegenden Arbeiten waren größtenteils sorgfältig und umfangreich, die Verfahren waren jedoch sehr zeitaufwendig	19 - 22
Teil II - Das aktuelle Aufsichtssystem für den grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr weist nach wie vor systemische Schwächen auf, doch hat sich die EIOPA um den Schutz von Versicherungsnehmern bemüht	23 - 36
Die Struktur des Kollegiensystems führt zu Fehlanreizen für Versicherungsunternehmen und Aufsichtsbehörden	25 - 29
Die EIOPA reagiert mit der Entwicklung von Ad-hoc-Instrumenten, um die Verbraucher zu schützen, doch die aufsichtliche Konvergenz bleibt eine Herausforderung	30 - 32
Die EIOPA übernahm trotz begrenzter Kooperation der NCA in mehreren für grenzüberschreitend tätige Versicherungsgruppen zuständigen Kollegien eine hilfreiche Rolle	33 - 36
Teil III - Mangelnde Konvergenz bei der Beaufsichtigung interner Modelle trotz erster von der EIOPA in diese Richtung unternommener Schritte	37 - 50

Nach wie vor gibt es nur sehr begrenzt Konvergenz im Bereich der internen Modelle	39 - 42
Die EIOPA bemühte sich durch Konsistenzprojekte um Förderung der Konvergenz	43 - 47
Die EIOPA verfügt nicht über ausreichenden Zugang zu Daten über interne Modelle, um deren Aufsicht zu gewährleisten	48 - 50
Teil IV - Die EIOPA leistete zur Durchführung des Stresstests 2016 für Versicherungsunternehmen solide Arbeit, bei der Konzeption und den Empfehlungen stellte der Hof jedoch Unzulänglichkeiten fest	51 - 75
Der Umfang des Stresstests und die ermittelten Risiken waren angemessen, bei der Kalibrierung und Begründung der verwendeten Szenarien gab es jedoch Unzulänglichkeiten	52 - 63
Die EIOPA nahm eine korrekte Validierung und Aggregation der Daten vor	64 - 65
Die EIOPA legte einschlägige Ergebnisse vor, die die Anfälligkeit des Sektors zeigten	66 - 68
Einige der Empfehlungen waren zu allgemein gehalten und enthielten keine Vorschläge für spezifische Maßnahmen	69 - 70
Der Stresstest wurde von der EIOPA in strukturierter Form organisiert, wobei einige Probleme mit der Zeitplanung und Dokumentation auftraten	71 - 75
Teil V - Die Governance-Struktur der EIOPA und ihre begrenzten Ressourcen erschweren die Erreichung der Ziele	76 - 89
Die Wirksamkeit der Arbeit der EIOPA hängt von den Beiträgen der NCA ab und ihre Governance-Struktur sorgt für Herausforderungen	77 - 79
Die Verfahren zum Einsatz von Rechtsinstrumenten sind solide, es mangelt ihnen jedoch manchmal an Transparenz und einem proaktiven Ansatz	80 - 84
Die Ressourcen der EIOPA für ihre Aufsichtstätigkeit waren begrenzt und es fand keine Übertragung von Ressourcen aus der Regulierungstätigkeit statt	85 - 89
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	90 - 105

Anhang I - Überblick über die Peer-Review-Empfehlungen der EIOPA

Anhang II - Dem Stresstest für Versicherungsunternehmen aus dem Jahr 2016 zugrunde liegende Annahmen

Anhang III - Zeitlicher Ablauf des Stresstests 2016

Anhang IV - Erkenntnisse aus dem Stresstest 2014 und Folgemaßnahmen beim Stresstest 2016

Antworten der EIOPA

**ABKÜRZUNGEN**

BoS	<i>Board of Supervisors</i> (Rat der Aufseher)
BP	Basispunkt
EBA	Europäische Bankenaufsichtsbehörde
EIOPA	<i>European Insurance and Occupational Pensions Authority</i> (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung)
ESA	<i>European Supervisory Authorities</i> (Europäische Aufsichtsbehörden)
ESFS	<i>European System of Financial Supervision</i> (Europäisches Finanzaufsichtssystem)
ESRB	<i>European Systemic Risk Board</i> (Europäischer Ausschuss für Systemrisiken)
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
IGS	<i>Insurance Guarantee Scheme</i> (Sicherungssystem für Versicherungen)
NCA	<i>National competent authority</i> (zuständige nationale Behörde)
ORSA	<i>Own Risk and Solvency Assessment</i> (unternehmenseigene Risiko- und Solvabilitätsbeurteilung)
SCR	<i>Solvency Capital Requirement</i> (Solvenzkapitalanforderung)
UFR	<i>Ultimate Forward Rate</i> (endgültiger Forwardzinssatz)
VZÄ	Vollzeitäquivalent

**GLOSSAR**

Aufsichtskollegium	Ein Aufsichtskollegium ist eine permanente, aber flexible Struktur für die Koordinierung und Erleichterung der Entscheidungsfindung in Bezug auf die Beaufsichtigung einer Versicherungsgruppe, die in mehr als einem Mitgliedstaat tätig ist.
Endgültiger Forwardzinssatz	Der endgültige Forwardzinssatz (UFR) ist der risikolose Zinssatz, dem sich die risikolose Zinsstrukturkurve nach dem sogenannten <i>Last Liquid Point</i> (z. B. 20 Jahre beim Euro) annähert. Der UFR wird für sehr langfristige Verbindlichkeiten aufgrund einer begrenzten Anzahl an Transaktionen (nicht genügend Liquidität) auf dem Markt zum Erhalt der Zinsstrukturkurve verwendet.
<i>European System of Financial Supervision</i> (Europäisches Finanzaufsichtssystem)	Das Europäische Finanzaufsichtssystem (ESFS) ist ein System für die mikro- und makroprudenzielle Finanzaufsicht, das sich aus den drei europäischen Aufsichtsbehörden (ESA) EBA, EIOPA und ESMA, dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) und den nationalen Aufsichtsbehörden zusammensetzt.
<i>European Systemic Risk Board</i> (Europäischer Ausschuss für Systemrisiken)	Der ESRB ist für die makroprudenzielle Beaufsichtigung des EU-Finanzsystems sowie für die Prävention und Begrenzung von Systemrisiken zuständig. Der ESRB überwacht und beurteilt Systemrisiken und spricht gegebenenfalls Warnungen und Empfehlungen aus.
Internes Modell	Ein internes Modell ist ein fortgeschrittener Ansatz zur Berechnung der sich aus der Geschäftstätigkeit eines Versicherungsunternehmens ergebenden Risiken. Versicherungsunternehmen können zur Berechnung ihrer Gesamtrisikosituation ein internes Modell verwenden, wenn sich die Risikosituation damit besser abbilden lässt als mit der Standardformel. Die berechnete Risikosituation ist dann für die Höhe der Kapitalanforderung maßgeblich. Ein internes Modell muss verschiedene Anforderungen erfüllen und von der bzw. den verantwortlichen Aufsichtsbehörde(n) genehmigt werden.
Solvabilität II	Die Solvabilität-II-Richtlinie der EU trat im Jahr 2016 in Kraft und rückte das Solvenzrisiko in den Mittelpunkt eines harmonisierten Regelungsrahmens für Versicherungsunternehmen. Dieser Regelungsrahmen enthält Anforderungen in Bezug auf das erforderliche ökonomische Kapital ("Säule 1"), das Governance-System und das Risikomanagement ("Säule 2") sowie die Berichtspflichten ("Säule 3") sämtlicher Versicherungsunternehmen in Europa. Mit Solvabilität II sollen der Verbraucherschutz verbessert, die Aufsicht modernisiert, die EU-Marktintegration durch Harmonisierung der Aufsichtssysteme vertieft und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU-Versicherungsunternehmen gesteigert werden.

<p><i>Solvency Capital Requirement</i> (Solvenzkapitalanforderung)</p>	<p>Die Solvenzkapitalanforderung (SCR) ist der Kapitalbetrag, der von den Versicherungsunternehmen zur Erfüllung der Anforderungen von Säule 1 gemäß der Solvabilität-II-Regelung gehalten werden muss. Damit soll sichergestellt werden, dass die Versicherungsunternehmen ihre Verpflichtungen gegenüber den Versicherungsnehmern und Begünstigten mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit (99,5 %) über einen Zeitraum von 12 Monaten erfüllen können.</p>
<p>Standardformel</p>	<p>Die Standardformel ist der Standardansatz zur Berechnung der Risikosituation eines Versicherungsunternehmens gemäß Solvabilität II. Die Standardformel ist in Risikomodulen unterteilt, die aggregiert werden und die Kapitalanforderung ergeben.</p>
<p>Unternehmenseigene Risiko- und Solvabilitätsbeurteilung</p>	<p>Eine unternehmenseigene Risiko- und Solvabilitätsbeurteilung (ORSA) ist ein jährliches von Versicherungsunternehmen durchgeführtes internes Verfahren zur Beurteilung der Angemessenheit ihres Risikomanagements und ihrer Solvabilität sowohl unter normalen Bedingungen als auch unter Stressbedingungen. Eine ORSA ist eine von einem Versicherungsunternehmen durchgeführte Eigenbeurteilung seiner derzeitigen und künftigen Risiken.</p>
<p>Zuständige nationale Behörde</p>	<p>Zuständige nationale Behörden (NCA) sind die nationalen Behörden in den einzelnen Mitgliedstaaten, die zur Beaufsichtigung von Versicherungsunternehmen befugt sind (weshalb sie auch als nationale Aufsichtsbehörden bezeichnet werden). Eine NCA, die für die Beaufsichtigung eines Versicherungsunternehmens zuständig ist, das in dem Mitgliedstaat der NCA seine Erlaubnis zum Geschäftsbetrieb erhalten hat, wird als Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes bezeichnet. Alle anderen NCA sind für das betreffende Versicherungsunternehmen Aufsichtsbehörden des Aufnahmelandes, wenn es in den jeweiligen Mitgliedstaaten, in denen diese NCA ansässig sind, mittels Tochterunternehmen geschäftlich tätig ist.</p>

## **ZUSAMMENFASSUNG**

- I. Die Versicherungsbranche macht einen erheblichen Teil des EU-Finanzsektors aus und verwaltet Vermögenswerte, die mit rund zwei Dritteln des jährlichen BIP der EU bewertet sind. Der Ausfall von Versicherungsunternehmen könnte möglicherweise die Funktionsfähigkeit des Finanzsektors beeinträchtigen und sich negativ auf die Realwirtschaft und das Verbraucherwohl auswirken.
- II. Die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) wurde 2011 errichtet - nach der Reform der Beaufsichtigung des EU-Finanzsektors infolge der Finanzkrise von 2007-2008. Die EIOPA ist als unabhängig beratende Agentur für die Europäische Kommission, das Parlament und den Rat tätig.
- III. Zu den Kernaufgaben der EIOPA gehören die Förderung der Stabilität des Finanzsystems, der Transparenz der Märkte und von Finanzprodukten sowie der Schutz von Versicherungsnehmern. Überdies überwacht sie potenzielle Risiken und Anfälligkeiten der Branche. Ihre Aufgaben sind in vier grobe Kategorien untergliedert: Regulierung, Aufsicht und aufsichtliche Konvergenz, Finanzstabilität und Verbraucherschutz.
- IV. Der Hof prüfte, ob die EIOPA wirksam zur Aufsicht und Finanzstabilität im Versicherungssektor beiträgt. Insbesondere analysierte er die Maßnahmen der EIOPA im Bereich Aufsicht und aufsichtliche Konvergenz (Zusammenarbeit mit den zuständigen nationalen Behörden (NCA), Arbeit im Bereich der internen Modelle und grenzüberschreitender Geschäftsverkehr), den 2016 durchgeführten Stresstest für Versicherungsunternehmen sowie die Angemessenheit der Ressourcen und des Governance-Systems der EIOPA.
- V. Gegenstand der Prüfung waren in erster Linie die Aufsichtstätigkeiten der EIOPA im Zeitraum 2015 bis 2017 sowie der Stresstest aus dem Jahr 2016. Die Prüfungsnachweise wurden aufgrund von Besuchen bei der EIOPA und Aktenprüfungen vor Ort sowie bei Treffen mit den entsprechenden Kommissionsdienststellen, dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken, NCA, wissenschaftlichen Experten und Interessenvertretern erlangt. Bei der Prüfung wurden außerdem die Ergebnisse zweier Umfragen berücksichtigt.

VI. Insgesamt kommt der Hof zu dem Schluss, dass die EIOPA eine breite Palette von Instrumenten zur Förderung der aufsichtlichen Konvergenz und Finanzstabilität sinnvoll eingesetzt hat. Dennoch sind von der EIOPA selbst, aber auch von den nationalen Aufsichtsbehörden und den Gesetzgebern nach wie vor erhebliche Herausforderungen zu bewältigen, beispielsweise im Rahmen der Überprüfungen der europäischen Aufsichtsbehörden (ESA) und der Solvabilität-II-Überprüfungen.

VII. Die Maßnahmen der EIOPA zur Gewährleistung einer konsistenten Aufsicht durch NCA basierten auf einer soliden Analyse und waren in der Mehrheit sehr umfassend. Die EIOPA stellte im Zuge ihrer Arbeit erhebliche Schwachstellen bei der Arbeitsweise der NCA fest und überwacht regelmäßig, welche Entwicklungen sich vollziehen. Sie verfügt jedoch nicht über eine systematische Regelung zur Überprüfung der Umsetzung ihrer Empfehlungen.

VIII. Der Hof stellte fest, dass der derzeitige Rechtsrahmen für die Beaufsichtigung des grenzüberschreitenden Geschäftsverkehrs in der EU systemische Schwächen aufweist und dazu führt, dass für die Aufsicht nicht die Art der Geschäftstätigkeit, sondern die Rechtsform eines Unternehmens ausschlaggebend ist. Dies hat Fehlanreize sowohl für die Aufsichtsbehörden als auch für die Versicherer zur Folge, die in manchen Mitgliedstaaten die Vorteile einer weniger strengen Aufsicht nutzen. Die EIOPA hat sich bemüht, die sich daraus ergebenden Probleme zu lösen, war jedoch nicht in der Lage, die systemischen Schwächen zu überwinden und aufsichtliche Konvergenz zu erzielen.

IX. Die Versicherungsunternehmen verwenden interne Modelle zur besseren Anpassung der Risikobewertung an ihre Unternehmen und zur Lockerung ihrer Kapitalanforderungen. Es gibt erhebliche Unterschiede dabei, wie streng die NCA interne Modelle überwachen. Die EIOPA bemühte sich um eine Verbesserung der aufsichtlichen Konvergenz in diesem Bereich. Dies gelang jedoch nicht vollständig, was unter anderem daran lag, dass verschiedene NCA nur begrenzt Zugang zu Informationen gewährten.

X. 2016 führte die EIOPA einen Stresstest durch, um zu beurteilen, wie der Versicherungssektor auf ungünstige Marktentwicklungen und insbesondere auf einen längeren Zeitraum mit sehr niedrigen Zinssätzen und einen Vermögenspreisschock reagieren würde. Eine Reihe von Unternehmen erwies sich gegenüber derartigen Umständen als

anfällig, da sich ihre Solvenz erheblich verschlechtert hätte. Der Umfang des Stresstests war angemessen und die Szenarien bildeten die den Sektor betreffenden Hauptrisiken ab. Allerdings stellte der Hof Unzulänglichkeiten bei ihrer Kalibrierung fest. Insbesondere konnte die EIOPA die Stärke eines der Szenarien nicht hinreichend detailliert begründen.

XI. Nach einer sorgfältigen Validierung der Daten hat die EIOPA die Stresstestergebnisse zumeist in angemessener Weise präsentiert. Aufgrund ihres rechtlichen Mandats gab es keine unternehmensspezifische Veröffentlichung. Die nach dem Stresstest herausgegebenen Empfehlungen waren bisweilen zu allgemein gehalten, obgleich sich die EIOPA darum bemühte zu überprüfen, in welchem Umfang diese von den NCA umgesetzt wurden.

XII. Die EIOPA setzt bei all ihren Tätigkeiten sehr stark auf die Zusammenarbeit mit den NCA, erhält jedoch nicht immer deren volle Unterstützung. Die NCA haben im wichtigsten Leitungsgremium der EIOPA ein entscheidendes Mitspracherecht, was bedeutet, dass sie darüber entscheiden können, in welchem Umfang die EIOPA die Wirksamkeit ihres eigenen Handelns überprüft. Die EIOPA hat eine Verlagerung weg von der Regulierung und hin zur Aufsicht noch nicht geschafft. Mit nur 20 Mitarbeitern, die mit der Aufsicht von NCA befasst sind, und weiteren sieben Mitarbeitern, die sich mit verwandten Themen befassen, steht die EIOPA vor einer echten Herausforderung, wenn es um die Wahrnehmung des breiten Spektrums an komplexen Aufgaben geht, mit denen sie betraut ist.

XIII. Der Hof unterbreitet der EIOPA die folgenden Empfehlungen, die auf eine Verbesserung der Effizienz und Wirksamkeit ihrer Maßnahmen abzielen. Die EIOPA sollte

- a) ihre Aufsichtsinstrumente zielgerichteter einsetzen und für eine systematische Weiterverfolgung sorgen;
- b) mit der Kommission und den beiden gesetzgebenden Organen zusammenarbeiten, um systemische Schwächen bei der Beaufsichtigung des grenzüberschreitenden Geschäftsverkehrs zu beheben;
- c) mit der Kommission und den beiden gesetzgebenden Organen zusammenarbeiten, um Beschränkungen des Zugangs zu Informationen über interne Modelle zu beseitigen und die NCA stärker bei der Frage unterstützen, wie diese zu beaufsichtigen sind;

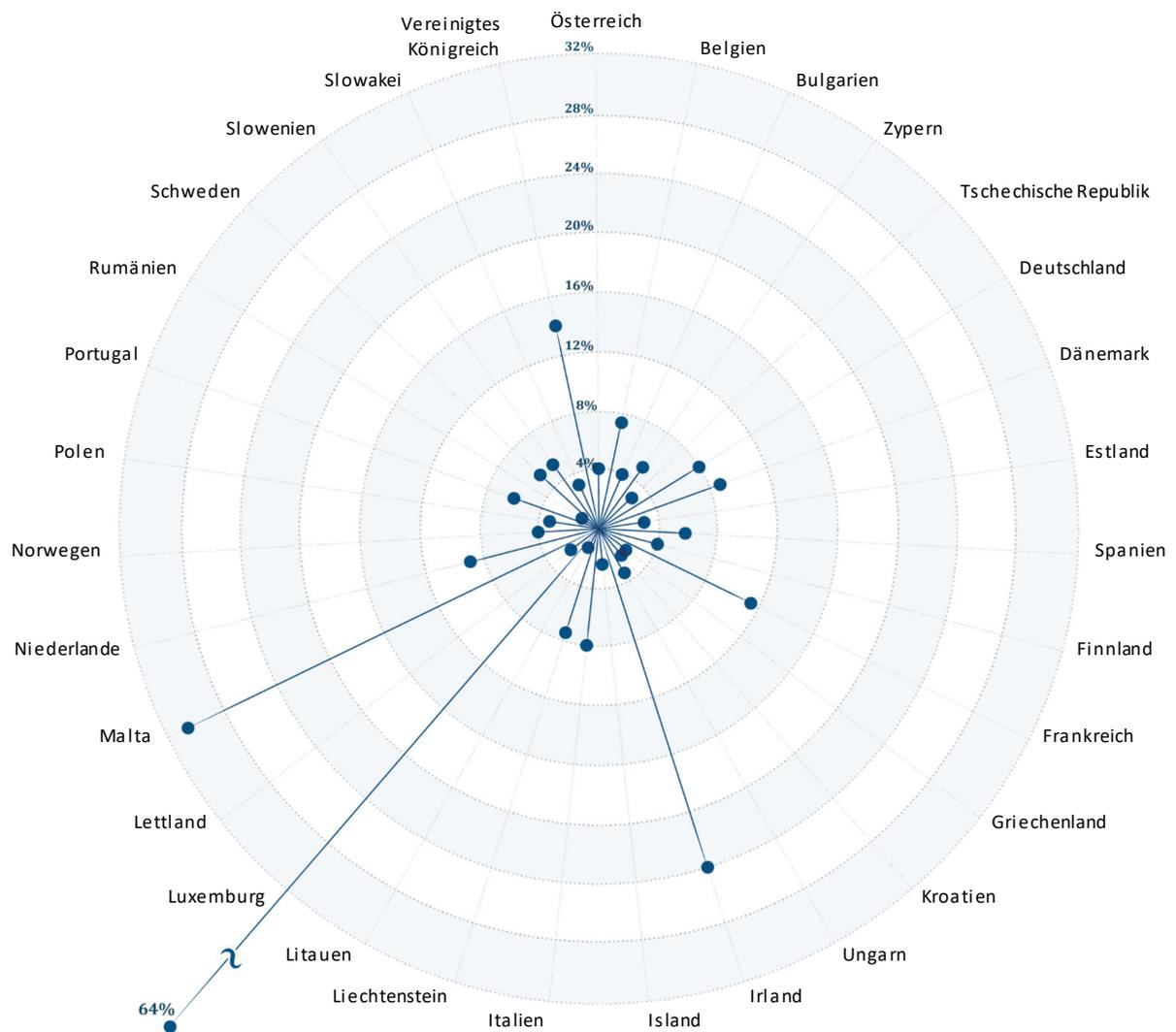
- d) die Solidität von Stresstestszenarien weiter verbessern;
- e) nach dem Stresstest spezifischere und relevantere Empfehlungen an die NCA aussprechen;
- f) die Veröffentlichung unternehmensspezifischer Stresstestergebnisse fördern;
- g) für mehr Transparenz bei der Stresstestmethodik sorgen;
- h) die für die Aufsicht zugewiesenen personellen Ressourcen verstärken.

## **EINLEITUNG**

### ***Der Versicherungsmarkt in der europäischen Wirtschaft***

1. Mit Vermögenswerten von insgesamt mehr als zwei Dritteln des jährlichen BIP der EU und einer in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlichen Marktdurchdringung (siehe **Abbildung 1**) macht die Versicherungsbranche einen beträchtlichen Teil des Finanzsektors aus. Sie trägt zum Wirtschaftswachstum und zur Finanzstabilität bei, indem sie Risiken übernimmt und Ersparnisse mobilisiert. Angesichts ihrer wichtigen Rolle kann ein Ausfall von Versicherungsunternehmen die Erbringung von Finanzdienstleistungen und die Wirtschaft insgesamt beeinträchtigen und sich somit negativ auf die Verbraucher auswirken.

**Abbildung 1 - Versicherungsdurchdringung in Europa (Anteil der Prämien am BIP)**



*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Finanzstabilitätsberichts der EIOPA aus dem Jahr 2018.

2. Eine der aktuell größten Herausforderungen für den Versicherungsmarkt sind niedrige Zinssätze. Die Versicherungsunternehmen, und hier insbesondere die im Bereich Lebensversicherungen tätigen Versicherer - ein Bereich, der 65 % des Versicherungsmarktes ausmacht -, haben erheblich damit zu kämpfen, den für die in den vergangenen Jahren verkauften Produkte garantierten Zinssatz zu erwirtschaften. Daher erfahren die Geschäftsmodelle der Lebensversicherungsunternehmen derzeit weitreichende Änderungen, was unter anderem die Übernahme zusätzlicher Risiken zur Folge hat. Außerdem haben digitale Technologien und eine stärkere Nutzung von *Big Data* erheblich

zur Neuordnung des Versicherungsmarkts beigetragen (Fintech), was nicht nur Geschäftschancen eröffnet, sondern auch eine Reihe neuer Herausforderungen und Risiken für die Kunden mit sich bringt.

3. Aus regulatorischer Sicht bestand eine der für die Versicherungsunternehmen zentralen Entwicklungen in der Anwendung des Solvabilität-II-Regelungsrahmens im Januar 2016. Solvabilität II ist der erste harmonisierte EU-Rechtsrahmen betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit. Die Regelungen erstrecken sich auch auf die Versicherungsaufsicht und sollen für faire und gleiche Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt sorgen. Solvabilität II enthält Vorgaben zur Höhe des von den Unternehmen zur Deckung ihrer Risiken zu haltenden Kapitals sowie zum Risikomanagement, zum Governance-System und zu den Berichtspflichten.

#### ***Die EIOPA als Teil des Europäischen Finanzaufsichtssystems***

4. Die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) wurde 2011<sup>1</sup> als Teil der Reform des Systems zur Beaufsichtigung des EU-Finanzsektors als Reaktion auf die Finanzkrise von 2007-2008 geschaffen. Die EIOPA ist als unabhängig beratende Agentur für die Kommission, das Parlament und den Rat tätig. Ihr Tätigkeitsbereich erstreckt sich auf Versicherungsunternehmen, Rückversicherungsunternehmen, Versicherungsvermittler und Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung.

5. Die EIOPA ist Teil eines Europäischen Finanzaufsichtssystems (ESFS), das drei europäische Aufsichtsbehörden (ESA), nämlich eine für den Bankensektor (die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA)), eine für den Wertpapiersektor (die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA)) und eine für den Sektor Versicherungen und betriebliche Altersversorgung sowie den Europäischen Ausschuss für Systemrisiken

---

<sup>1</sup> Gemäß Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung), in der Auftrag, Aufgaben und Organisationsstruktur der EIOPA festgelegt sind (ABl. L 331 vom 15.12.2010, S. 48).

(ESRB) umfasst. Grundgedanke hinter der Schaffung der ESA war die Gewährleistung einer engeren Zusammenarbeit und eines stärkeren Informationsaustauschs zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden (auch als zuständige nationale Behörden (NCA) bezeichnet), um sich leichter auf EU-Lösungen für grenzüberschreitende Probleme zu verständigen und die kohärente Anwendung und Auslegung von Vorschriften zu fördern.

6. Zu den Kernaufgaben der EIOPA gehören die Förderung der Stabilität des Finanzsystems, der Transparenz der Märkte und von Finanzprodukten sowie der Schutz von Versicherungsnehmern, Altersversorgungsanwärtern und Begünstigten. Die EIOPA hat den Auftrag, Trends, potenzielle Risiken und Schwachstellen bei der mikroprudenziellen Aufsicht sowie bei grenz- und sektorübergreifenden Tätigkeiten zu überwachen und zu erkennen. Zu diesem Zweck wurde die EIOPA mit Aufgaben betraut, die in vier grobe und miteinander verknüpfte Kategorien untergliedert sind: Regulierung, Aufsicht und aufsichtliche Konvergenz, Finanzstabilität und Verbraucherschutz (siehe **Tabelle 1**). Nach Ausarbeitung des zentralen Rechtsrahmens für den Versicherungssektor und infolge der Notwendigkeit der Gewährleistung seiner wirksamen Umsetzung strebte die EIOPA eine Verlagerung des strategischen Fokus ihrer Arbeit weg von der Regulierung und hin zur Aufsicht an. Im Rahmen dieser Prüfung beschäftigt sich der Hof schwerpunktmäßig mit der Aufsicht und der aufsichtlichen Konvergenz, die für die Verbraucher von zentraler Bedeutung sind, sowie mit dem Stresstest, der unter das Ziel der Gewährleistung der Finanzstabilität fällt.

Tabelle 1 - Aufgaben der EIOPA

Aufgabenbereich	Rolle der EIOPA
<b>Regulierung</b>	Ausarbeitung technischer Standards, die in der Folge von der Kommission gebilligt werden, und Besprechung vorgenommener Änderungen. Beratung der Kommission in Bereichen, in denen sie zum Erlass delegierter Rechtsakte mit Blick auf die Arbeit der EU befugt ist.
<b>Aufsicht und aufsichtliche Konvergenz</b>	Erleichterung und Koordinierung der Aufsichtstätigkeiten der NCA zur Einführung kohärenter, effizienter und wirksamer Aufsichtspraktiken innerhalb des ESFS und zur Gewährleistung der gemeinsamen, einheitlichen und kohärenten Anwendung des EU-Rechts.
<b>Finanzstabilität und Krisenmanagement</b>	Beitrag zur makroprudenziellen Aufsichtstätigkeit des ESRB durch Vorlage von Daten und Berichten. Durchführung von Stresstests für den Versicherungs- und Altersversorgungssektor sowie Gewährleistung einer koordinierten Krisenprävention und eines koordinierten Krisenmanagements sowie Aufrechterhaltung der Finanzstabilität in Krisenzeiten.
<b>Verbraucherschutz und Finanzinnovationen</b>	Schutz der Verbraucher vor übermäßiger Risikobereitschaft beim Kauf von bzw. bei der Anlage in Finanzprodukte(n) durch Erarbeitung von Vorschriften, Überwachung von Marktentwicklungen, Verbesserung der verfügbaren Informationen usw. Verbot von Finanzprodukten, wenn diese ein Risiko für die Finanzstabilität in der EU darstellen; Analyse und Berichterstattung über neue Finanzinnovationen/Finanzprodukte auf dem Markt.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

### **ESA-Reformprozess**

7. Angesichts der Veränderungen bei der Art der Herausforderungen, denen sich die Finanzmärkte gegenübersehen, hat die Kommission im September 2017 ein Reformpaket zur Stärkung des ESFS vorgeschlagen. Vorrangiges Ziel war es, Mandat, Governance und Finanzierung der drei ESA sowie die Funktionsweise des ESRB zu verbessern. Eine Reihe der Kommissionsvorschläge wäre direkt auf die EIOPA anwendbar, wie z. B. die Schaffung eines weisungsunabhängigen Direktoriums (das für Einzelfallentscheidungen und bestimmte Aufsichtsfragen zuständig ist), die Stärkung der Rolle der EIOPA bei der Validierung interner Modelle und die Optimierung der ihr zur Förderung der aufsichtlichen Konvergenz zur Verfügung stehenden Instrumente.

8. Die Vorschläge der Kommission zu Änderungen am Rechtsrahmen der EIOPA werden nun das Standard-Gesetzgebungsverfahren durchlaufen, einschließlich entsprechender Beratungen im Rat und im Parlament. Es wird erwartet, dass die geänderten Rechtsakte 2019 angenommen werden. Die Prüfung des Hofes könnte einen wertvollen Beitrag zu dieser Debatte leisten.

### **PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ**

9. Im Rahmen der Prüfung wurde untersucht, ob die EIOPA wirksam zur Aufsicht und Finanzstabilität im europäischen Versicherungssektor beigetragen hat. Der Schwerpunkt der Prüfung spiegelte die jüngste Verlagerung der Prioritäten der EIOPA weg von der Regulierung und hin zur Aufsicht wider. Der Hof beschäftigte sich insbesondere mit den folgenden Bereichen:

- a) den Maßnahmen der EIOPA im Bereich Aufsicht und aufsichtliche Konvergenz; die Prüfung umfasste dabei eine Stichprobe der von der EIOPA verwendeten Instrumente (Teile I, II und III);
- b) dem 2016 durchgeführten Stresstest für den Versicherungssektor (Teil IV);
- c) verschiedenen horizontalen, für die Wirksamkeit sämtlicher Maßnahmen der EIOPA entscheidenden Aspekten (Nutzung von Rechtsinstrumenten zur Gewährleistung der Einhaltung des EU-Rechts, Angemessenheit der personellen Ressourcen und Eignung der Governance-Struktur; Teil V).

10. In der Praxis umfassen die die Aufsicht und aufsichtliche Konvergenz betreffenden Maßnahmen der EIOPA drei große Bereiche: (i) Förderung der Aufsicht durch die nationalen Behörden, (ii) Gewährleistung einer angemessenen Beaufsichtigung grenzüberschreitend tätiger Unternehmen sowie (iii) interne Modelle. Der besseren Übersicht halber wurden diese Themen in drei aufeinanderfolgenden Teilen des Berichts behandelt (I, II und III), sie tragen jedoch gemeinsam zu der Bewertung bei, zu der der Hof hinsichtlich der Tätigkeit der EIOPA im Bereich Aufsicht und aufsichtliche Konvergenz gelangt. Im Bereich Finanzstabilität konzentrierte sich der Hof auf den Stresstest für den Versicherungssektor, da diesem für die Ermittlung künftiger Risiken auf dem Markt große Bedeutung zukommt.

11. Die Arbeit der NCA (die bei all ihren Tätigkeiten eng mit der EIOPA zusammenarbeiten) ist nicht Gegenstand des Berichts. Nicht in die Prüfung einbezogen wurde außerdem der ESRB, der an der Entwicklung eines der Stresstestszenarien beteiligt war, da Zuständigkeit und Verantwortung für beide Szenarien bei der EIOPA verbleiben. Schwerpunkt der Prüfung war der Versicherungsmarkt, weshalb die Tätigkeiten der EIOPA im Bereich der betrieblichen Altersversorgung nicht behandelt wurden.

12. Gegenstand der Prüfung waren in erster Linie die Aufsichtstätigkeiten der EIOPA im Zeitraum 2015 bis 2017 sowie der Stresstest aus dem Jahr 2016 (einschließlich der aus dem vorherigen Stresstest aus dem Jahr 2014 gewonnenen Erkenntnisse). Für jede geprüfte Tätigkeit wählte der Hof die zur Prüfung herangezogenen Fälle/Vorgänge so aus, dass die jeweilige Stichprobe für die Arbeit der EIOPA repräsentativ war und eine Vielzahl der typischen Probleme abbildete.

13. Die Prüfungsarbeit bestand in erster Linie aus Besuchen bei der EIOPA und Aktenprüfungen vor Ort. Ferner trug der Hof bei Treffen und Videokonferenzen mit den entsprechenden Kommissionsdienststellen, dem ESRB, NCA, wissenschaftlichen Experten und Interessenvertretern (Verbraucher- und Unternehmensverbände), die der Einholung von Informationen dienten, weitere Nachweise zusammen. Die Ergebnisse zweier Umfragen flossen ebenfalls in die Prüfung ein:

- a) Die erste Umfrage wurde an alle NCA in den EU-Mitgliedstaaten gesendet und hatte die Zusammenarbeit mit der EIOPA insgesamt zum Gegenstand (Aufsicht und Durchführung von Stresstests). 24 von 28 NCA antworteten.
- b) Die zweite Umfrage wurde an eine Auswahl von Versicherungsunternehmen gesendet und hatte den Stresstest zum Gegenstand. 35 von 66 Unternehmen antworteten.

## **BEMERKUNGEN**

### ***Teil I - Die Maßnahmen der EIOPA zur Gewährleistung einer konsistenten Beaufsichtigung durch die NCA sind solide, es mangelt jedoch an einem systematischen Weiterverfolgungsansatz***

14. Im Rahmen ihres Ziels, zu einer besseren und konsistenteren Beaufsichtigung in den EU-Mitgliedstaaten beizutragen, verfolgt die EIOPA eine Reihe von Maßnahmen zur Vereinfachung und Koordinierung der Arbeit der nationalen Aufsichtsbehörden (NCA). Auf diese Weise strebt die EIOPA eine europäische Aufsichtskultur an, d. h. ein gemeinsames Verständnis vom Denken, vom Verhalten und von der Arbeit der Aufsichtsbehörden in ihrer jeweiligen Gemeinschaft. Dies bedeutet, dass für die Versicherungsunternehmen in ganz Europa gleiche Wettbewerbsbedingungen gelten und die Verbraucher im gleichen Maße darauf vertrauen können, dass ihre Versicherungsunternehmen die regulatorischen Anforderungen erfüllen.

15. Was die Koordinierung der Arbeit der NCA betrifft, befasste sich der Hof bei seiner Prüfung mit drei zentralen der aufsichtlichen Konvergenz dienenden Instrumenten: dem strukturierten Dialog mit den NCA (mit Vor-Ort-/Länderbesuchen als wichtigstem Element), dem Aufsichtshandbuch und Peer Reviews (siehe **Abbildung 2**). Das Handbuch und die Peer Reviews wurden von der EIOPA koordiniert, die Arbeit wurde jedoch in sehr enger Zusammenarbeit mit den NCA durchgeführt. Die von den NCA entsandten Peer Reviewer stellen den größten Teil der Inhalte und Peer-Bewertungen zur Verfügung. Neben den Instrumenten, die Gegenstand der Prüfung waren, nutzte die EIOPA eine Reihe weiterer Instrumente<sup>2</sup>, die sowohl direkt in der Gründungsverordnung verankert sind als auch auf ihre eigene Initiative zurückgehen.

---

<sup>2</sup> Weitere Instrumente sind schriftliche Orientierungshilfen für die NCA (z. B. die EIOPA-Leitlinien für das aufsichtliche Überprüfungsverfahren und Stellungnahmen), andere Maßnahmen mit Blick auf die NCA (z. B. Schulungen und Konferenzen sowie eigens für Bulgarien und Rumänien durchgeführte Bilanzprüfungen) sowie laufende Kontakte.

**Abbildung 2 - Die Instrumente der EIOPA zur Gewährleistung einer konsistenten Aufsicht**



*Quelle:* Europäischer Rechnungshof.

### Die EIOPA stellte erhebliche Schwachstellen bei der Qualität der Aufsicht fest

16. Im Rahmen des strukturierten Dialogs mit den NCA hat die EIOPA eine Reihe von Schwachstellen bei kritischen Aspekten der Versicherungsaufsicht festgestellt (siehe [Abbildung 3](#)). Im Zuge der Peer Reviews wurden ebenfalls wichtige Bereiche deutlich, in denen die NCA ihre Aufsichtspraktiken verbessern sollten (siehe [Anhang I](#)). Die Bewertungen der EIOPA zeigen, dass sich die Aufsichtsansätze der NCA häufig darin unterscheiden, wie eng begleitend, risikobasiert und vorausschauend sie ausgelegt sind. Das bedeutet, dass eine bestimmte Praxis eines Versicherungsunternehmens (z. B. im Bereich Risikomanagement) in einem Mitgliedstaat akzeptiert, in einem anderen jedoch beanstandet werden könnte. Die NCA reagierten im Rahmen des strukturierten Dialogs auf die Ergebnisse der EIOPA-Berichte.

Die EIOPA führte jedoch keine systematische Analyse der Reaktionen durch und gab den NCA kein umfassendes schriftliches Feedback.

**Abbildung 3 - Bereiche, in denen bei der Aufsichtstätigkeit der NCA Schwachstellen festgestellt wurden**



*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Ergebnisse der EIOPA.

### **Die Empfehlungen der EIOPA spiegeln die festgestellten Schwachstellen wider, es mangelt jedoch an einer Überprüfung ihrer Umsetzung**

17. Angesichts der festgestellten Schwachstellen empfahl die EIOPA für bestimmte NCA entsprechende Maßnahmen. Im Fall des strukturierten Dialogs sprach die EIOPA für jede der in der Stichprobe des Hofes enthaltene NCA über 30 Empfehlungen ohne irgendeine Form der Priorisierung aus. Die Peer Reviews führten zu einer erheblich geringeren Anzahl an Empfehlungen. Obwohl die Empfehlungen klar formuliert waren, waren sie teilweise sehr allgemein gehalten und wurden der spezifischen Situation der einzelnen NCA nicht gerecht.

18. Die EIOPA verfügt weder beim strukturierten Dialog noch bei den Peer Reviews über eine Regelung zur systematischen Überprüfung der Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen. Dies hat zur Folge, dass die EIOPA keinen Überblick darüber hat, ob die NCA ihre Empfehlungen übernommen haben. Allerdings hat sie sich darum bemüht, bei einigen spezifischen Problemen auf Ad-hoc-Basis nachzufassen (z. B. im Rahmen von Folgebesuchen der NCA oder durch informelle Kontakte; es gab auch ein spezifisches Peer Review als Folgemaßnahme), und sie konnte zeigen, dass es einige spezifische Verbesserungen bei den Verfahren und dem Governance-System der NCA gegeben hat (siehe **Kasten 1**).

#### **Kasten 1 - Beispiel für den Einfluss der EIOPA auf die Arbeit der NCA**

Nach den Bewertungen und Empfehlungen der EIOPA hat eine NCA in der EU

- Änderungen an ihrer Entscheidungspraxis durch Zusammenlegung einiger Abteilungen und Erhöhung der Datenkapazität zur Stärkung ihrer Analysefähigkeit vorgenommen;
- ihre internen Prioritäten auf die Beaufsichtigung des grenzüberschreitenden Geschäftsverkehrs verlagert.

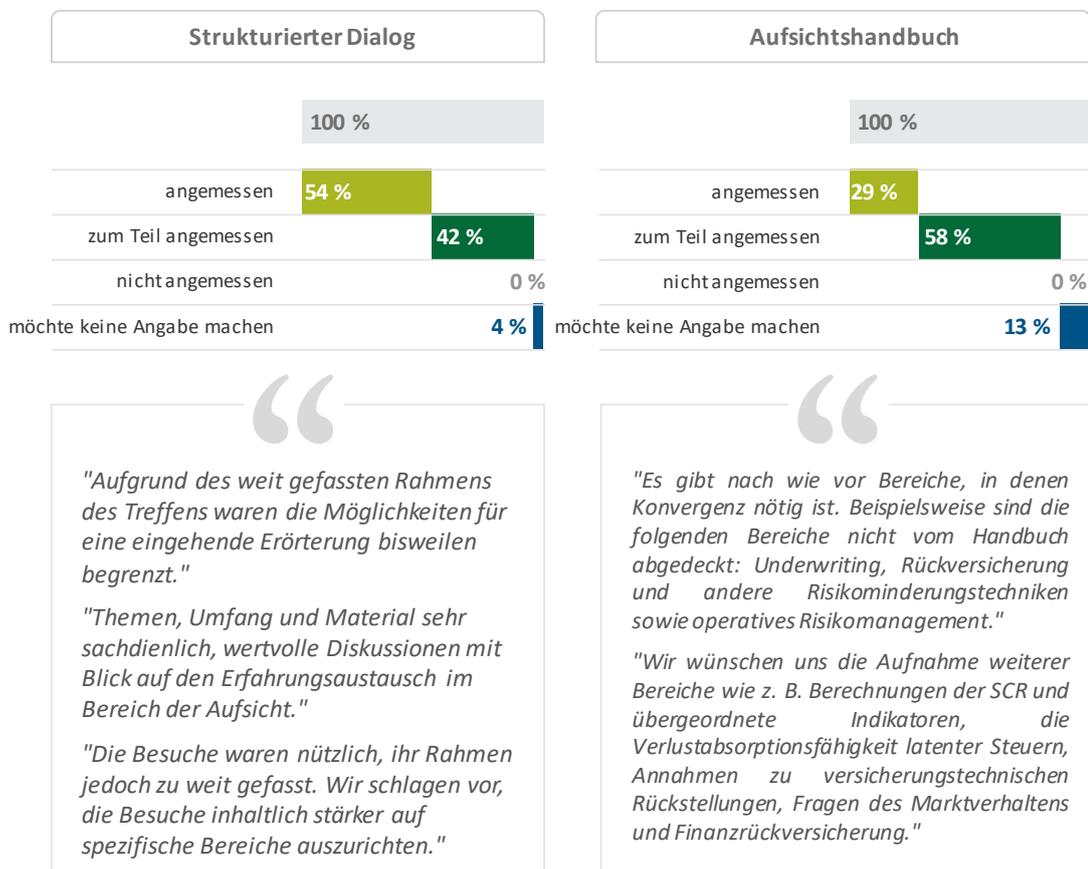
**Die zugrunde liegenden Arbeiten waren größtenteils sorgfältig und umfangreich, die Verfahren waren jedoch sehr zeitaufwendig**

19. Trotz der Komplexität des abgedeckten Bereichs war die Arbeit der EIOPA im Bereich Aufsicht und aufsichtliche Konvergenz im Allgemeinen gut strukturiert und klar und basierte auf einer soliden Analyse und Methodik. Die EIOPA-Mitarbeiter bereiteten ihre Besuche in den einzelnen Ländern mittels Einholung verschiedenster Dokumente und Informationen vor, wozu auch ein von den NCA auszufüllender Fragebogen gehörte. Auf diese Weise konnte der Rahmen der Besuche auf die spezifischen Probleme der einzelnen NCA zugeschnitten werden. Die Peer Reviews basierten auf einer detaillierten Methodik, bei der alle vom Reviewer zu befolgenden Schritte genau festgelegt waren. Dem Leitfaden, der den Teilnehmern an die Hand gegeben wurde, mangelte es jedoch manchmal an einem strukturierten Ansatz und projektbezogenen spezifischen Vorgaben.

20. Die spezifischen Themen, mit denen sich die EIOPA im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit beschäftigte, waren breit gefächert und von Relevanz. Der Umfang der eingesetzten

Instrumente sorgte für einen umfassenden Ansatz, führte jedoch bisweilen auch dazu, dass die wichtigsten Fragen nicht genug im Vordergrund standen. Über den inhaltlichen Umfang des Handbuchs entschied der Lenkungsausschuss. Es deckte alle relevanten großen Bereiche ab, obwohl einige NCA eine Reihe von Lücken feststellten (siehe **Abbildung 4**). Diese bezogen sich auf wichtige Aufsichtsaspekte, da es für eine tatsächliche Konvergenz nicht nur gemeinsamer Grundsätze, sondern auch eines kohärenten Ansatzes auf fachlicher Ebene bedarf.

**Abbildung 4 - Meinungen der NCA zum Umfang der EIOPA-Instrumente**



Quelle: Umfrage des Hofes.

21. Die EIOPA hat die Gelegenheit versäumt, durch ein Zusammentragen bewährter Methoden und eine gezielte Beratung im Wege des strukturierten Dialogs mit den NCA und von Peer Reviews größere Synergieeffekte im Bereich der Verhaltensaufsicht zu erzielen, da

sie sich ausschließlich auf die prudenzielle Aufsicht konzentriert hat<sup>3</sup>. Der Hof stellt jedoch fest, dass die EIOPA über Instrumente eigens für den Bereich der Verhaltensaufsicht verfügt.

22. Die EIOPA hat regelmäßig Aufsichtsinstrumente entwickelt und die meisten von ihnen bis 2014 eingeführt. Allerdings hat die EIOPA das Aufsichtshandbuch erst im April 2018 fertiggestellt, d. h. vier Jahre nach Beginn des Projekts (die Vorbereitungsphase ausgenommen) und über zwei Jahre nach der Umsetzung von Solvabilität II, der es eigentlich als Unterstützung dienen soll. Die für die Peer Reviews benötigte Zeit lag zwischen 14,5 Monaten und zwei Jahren, was zwar lang ist, jedoch die Komplexität der Themen widerspiegelt. Die NCA empfanden die Dauer jedoch als problematisch, da sie Mitarbeiter langfristig für die Teilnahme an den Reviews abstellen mussten.

***Teil II - Das aktuelle Aufsichtssystem für den grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr weist nach wie vor systemische Schwächen auf, doch hat sich die EIOPA um den Schutz von Versicherungsnehmern bemüht***

23. Die Beaufsichtigung von grenzüberschreitend tätigen Versicherungsgruppen in der EU erfolgt durch Aufsichtskollegien. Die Kollegien sollen eine angemessene Aufsicht durch den Austausch von Informationen und eine gemeinsame Beaufsichtigung durch alle betroffenen NCA sicherstellen. Das Kollegium wird von der Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes geleitet, die die Zentrale der Versicherungsgruppe beaufsichtigt. Die anderen NCA sind die sogenannten Aufsichtsbehörden des Aufnahmelandes. Derzeit gibt es in der EU 88 Kollegien.

24. Die EIOPA ist Mitglied aller Kollegien. Ihre Aufgabe ist es zu gewährleisten, dass das EU-Recht kohärent angewandt wird und die Kollegien konsistent arbeiten. Ferner soll die EIOPA

---

<sup>3</sup> Finanzunternehmen sind im Sinne der aufsichtsrechtlichen Vorschriften verpflichtet, Risiken zu kontrollieren und über ein angemessenes Kapital entsprechend den Kapitalanforderungen zu verfügen; dem gegenüber stehen die Marktverhaltensregeln, in denen die Regeln festgehalten sind, wie Unternehmen ihre Produkte auf dem Markt vertreiben sollten.

eine gemeinsame Aufsichtskultur fördern und Aufsichtsarbitrage verhindern<sup>4</sup>. Im De-Larosière-Bericht<sup>5</sup> wurden diese Ziele als für den Binnenmarkt von entscheidender Bedeutung bezeichnet.

### **Die Struktur des Kollegiensystems führt zu Fehlanreizen für Versicherungsunternehmen und Aufsichtsbehörden**

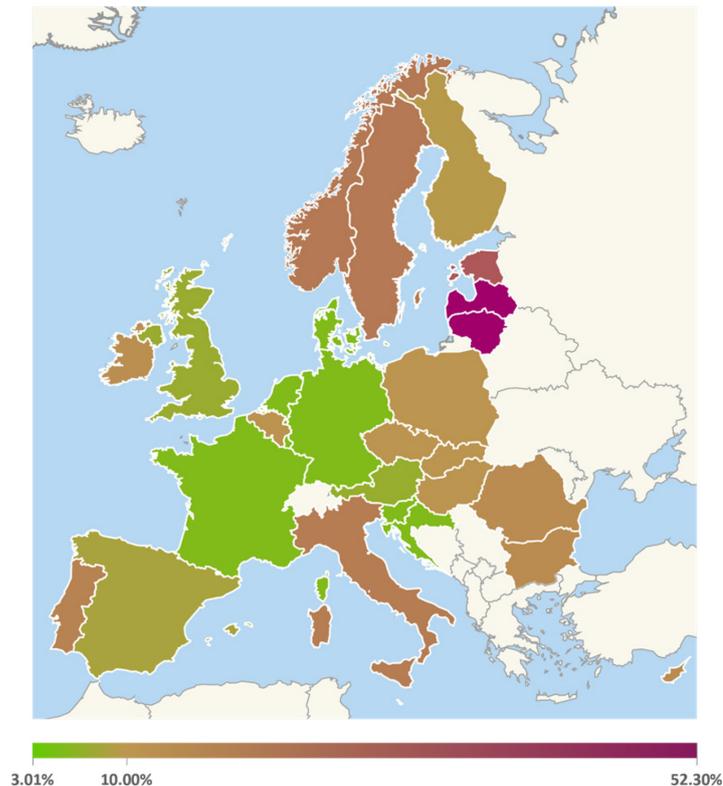
25. Obgleich Versicherungsdienstleistungen in der Vergangenheit mehrheitlich von im entsprechenden Land niedergelassenen Tochterunternehmen erbracht wurden, sind viele Versicherungsunternehmen dazu übergegangen, grenzüberschreitende Dienstleistungen vermehrt über Zweigniederlassungen oder direkt selbst zu erbringen (basierend auf der im Binnenmarkt geltenden Niederlassungs- bzw. Dienstleistungsfreiheit). 2016 erbrachten Versicherungsunternehmen in anderen Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) Dienstleistungen im Wert von 59 Milliarden Euro, ohne über ein örtliches Tochterunternehmen zu verfügen (siehe **Abbildung 5**). Versicherungsunternehmen können zwar durch die grenzüberschreitende Geschäftstätigkeit ihren administrativen und regulatorischen Aufwand verringern, das gegenwärtige System führt jedoch auch zu Fehlanreizen für Versicherer und Aufseher.

---

<sup>4</sup> Unternehmen, die von Lücken in den Rechtssystemen profitieren, um bestimmte Vorschriften zu umgehen (z. B. Unternehmen, die Dienstleistungen von Standorten mit weniger strenger Aufsicht aus erbringen).

<sup>5</sup> Die Kommission beauftragte im November 2008 eine hochrangige Gruppe unter dem Vorsitz von Jacques de Larosière, Empfehlungen zu unterbreiten, wie die europäischen Aufsichtsregelungen gestärkt werden können, um die Unionsbürger besser zu schützen und das Vertrauen in das Finanzsystem wiederherzustellen. Die de Larosière-Gruppe veröffentlichte im Februar 2009 ihren endgültigen Bericht.

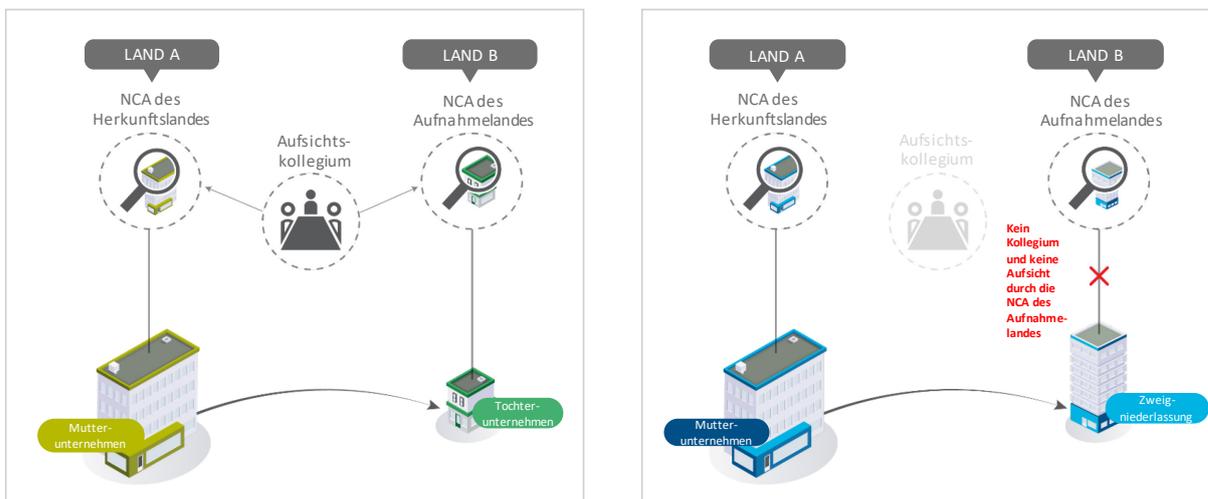
**Abbildung 5 - Prozentualer Anteil der im Rahmen des grenzüberschreitenden Geschäftsverkehrs in den einzelnen Mitgliedstaaten erbrachten Dienstleistungen**



Quelle: EIOPA.

26. Gemäß dem derzeitigen Kollegiensystem ist für die Aufsicht nicht die Art der Geschäftstätigkeit, sondern die Rechtsstruktur des Konzerns ausschlaggebend. Somit muss für ein sehr kleines Versicherungsunternehmen mit einem Tochterunternehmen in einem anderen Mitgliedstaat ein Kollegium eingerichtet werden, obwohl eine solche ressourcenintensive Beaufsichtigung durch ein Kollegium gar nicht notwendig wäre. Im Gegensatz dazu gibt es für große internationale Versicherungsgruppen, die grenzüberschreitende Dienstleistungen ohne Tochterunternehmen erbringen, keine Kollegien, obwohl dies sehr wichtig wäre, um eine angemessene Aufsicht und Finanzstabilität zu gewährleisten (siehe **Abbildung 6**).

**Abbildung 6 - Unterschiedliche Aufsichtsregelungen je nach Struktur des Versicherungsunternehmens**



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

27. Dies führt dazu, dass NCA Geschäftstätigkeiten in anderen Mitgliedstaaten beaufsichtigen, ohne die Konsequenzen einer mangelnden Aufsicht tragen zu müssen, da sie keine Auswirkungen auf den eigenen Inlandsmarkt hat. Ferner haben sie oft keine ausreichenden Kenntnisse von nationalen Vorgaben und Gesetzen. Außerdem muss sich der Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistung erbracht wird, in vollem Umfang auf die Beaufsichtigung durch die Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes des Versicherungsunternehmens verlassen, ohne Einfluss auf den Aufsichtsprozess nehmen zu können. Das System ist nicht so konzipiert worden, dass es sich zur wirksamen und auf den Interessen der EU-Bürgerinnen und -Bürger basierenden Beaufsichtigung eines europaweiten Marktes eignet. Verschiedene NCA haben bestätigt, dass die derzeitige Beaufsichtigung des grenzüberschreitenden Geschäftsverkehrs und die Zusammenarbeit nicht zufriedenstellend sind (siehe **Kasten 2**).

#### **Kasten 2 - Ansichten einer NCA zur grenzüberschreitenden Beaufsichtigung**

"In der Tat verbessert sich durch die Beaufsichtigung grenzüberschreitend tätiger Gruppen der Verbraucherschutz in den EU-Ländern. Allerdings sorgt die aktuelle Aufsichtsstruktur bei Gruppen, die einen erheblichen Teil ihrer Geschäftstätigkeit im Rahmen der Niederlassungs- oder der Dienstleistungsfreiheit ausüben, noch nicht für die gleiche Qualität der Beaufsichtigung durch die

Aufsichtsbehörden und die Zusammenarbeit selbiger, wie es bei Gruppen der Fall ist, die Geschäfte mittels Tochterunternehmen tätigen."

28. Der Hof stellte fest, dass eine Reihe von Problemen systematischen Fehlanreizen geschuldet war. Beispielsweise basierten die Aufsichtsprioritäten bei mehreren NCA auf Faktoren wie den "*Auswirkungen auf die nationale Finanzstabilität*". Folglich hatten Versicherungsunternehmen mit einem großen Anteil an grenzüberschreitender Geschäftstätigkeit bei der Beaufsichtigung nur geringe Priorität. Das bedeutet, dass Anreize für Versicherungsunternehmen geschaffen wurden, Aufsichtsarbitrage zu nutzen, indem sie sich in Mitgliedstaaten niederlassen, die einen solchen Ansatz verfolgen, und sich dann auf grenzüberschreitende Dienstleistungen zu konzentrieren (siehe **Kasten 3**).

**Kasten 3 - Praktisches Beispiel für Aufsichtsarbitrage und die Auswirkungen der Maßnahmen der EIOPA**

Mehrere NCA waren an die EIOPA bezüglich eines Versicherungsunternehmens herangetreten, das auf ihren Märkten grenzüberschreitend tätig war, jedoch ungewöhnlich niedrige Prämien bot und ein rasches Wachstum verzeichnete. Da der Fokus der Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes nicht auf der Beaufsichtigung des grenzüberschreitenden Geschäftsverkehrs lag, betrachtete sie die dieses Versicherungsunternehmen betreffende Angelegenheit nicht als Priorität. Nach Einschreiten der EIOPA stellte die Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes fest, dass das Versicherungsunternehmen unrentabel war, sich in einer sehr schwierigen finanziellen Lage befand und seine Kapitalanforderungen nicht erfüllte. Folglich wurde dem Unternehmen die Genehmigung für neue Geschäfte entzogen.

29. Ferner stellte der Hof fest, dass die Art und Weise, wie Geschäfte getätigt werden, ebenfalls direkte Auswirkungen auf den Verbraucherschutz hat, sollte ein Versicherungsunternehmen ausfallen. Das europäische Sicherungssystem für Versicherungen ist derzeit stark fragmentiert, was dazu führt, dass Verbraucher nicht wissen, welches Maß an Schutz besteht, wenn sie grenzüberschreitende Versicherungsdienstleistungen erwerben (siehe **Kasten 4**). Die Verbraucher sind sich nicht notwendigerweise bewusst, dass sie ein Versicherungsprodukt bei einem Tochterunternehmen, einer Zweigniederlassung oder einem Unternehmen ohne physische Niederlassung in ihrem eigenen Mitgliedstaat erwerben.

**Kasten 4 - Beispiel für die Auswirkungen auf den Verbraucherschutz**

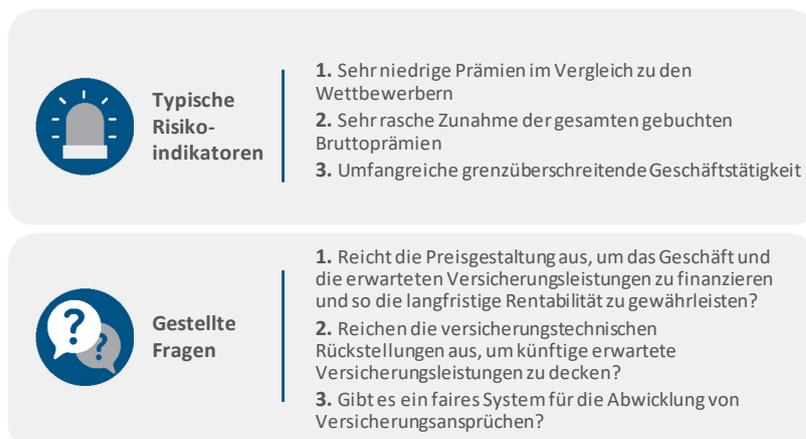
Da sich die Sicherungssysteme für Versicherungen (IGS) von Land zu Land unterscheiden, gilt für einen Verbraucher, der bei einer Zweigniederlassung eines europäischen Unternehmens in einem anderen EU-Mitgliedstaat eine Lebensversicherung erwirbt, der Schutz des nationalen IGS, das im Herkunftsland des Unternehmens verpflichtend vorgeschrieben ist. Erwirbt derselbe Verbraucher jedoch eine identische Versicherung bei einem Tochterunternehmen dieses Unternehmens in einem anderen EU-Mitgliedstaat, fällt er nicht unter den Schutz des IGS des Herkunftslandes.

**Die EIOPA reagiert mit der Entwicklung von Ad-hoc-Instrumenten, um die Verbraucher zu schützen, doch die aufsichtliche Konvergenz bleibt eine Herausforderung**

30. Angesichts der mit dem gegenwärtigen System der Beaufsichtigung des grenzüberschreitenden Versicherungsgeschäfts verbundenen Risiken und Herausforderungen hat sich die EIOPA bemüht, die Verbraucher durch die Einrichtung von Kooperationsplattformen zu schützen. Sie richtete die Plattformen in Ermangelung von Kollegien im Rahmen ihres Mandats ein, wonach sie den Informationsaustausch zwischen den NCA wirksam fördern und eine wirksame und konsistente Beaufsichtigung gewährleisten soll. Seit 2016 hat die EIOPA sowohl aus eigener Initiative als auch auf Antrag von NCA 13 Kooperationsplattformen geschaffen. Diese funktionieren ähnlich wie die Kollegien.

31. Der Hof stellte fest, dass die Plattformen der EIOPA eine hilfreiche Ad-hoc-Lösung für die Bewältigung von Problemen im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Dienstleistungen darstellen. In mehreren Fällen half die EIOPA dabei, zwischen den NCA zu vermitteln, und trieb mit Erfolg Lösungen voran. Beispielsweise forderte die EIOPA die Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes auf, eine Reihe von Fragen zu Versicherungsunternehmen, die typische Risikoindikatoren aufwiesen, zu beantworten (siehe **Abbildung 7**). Dadurch wurde sichergestellt, dass die Lage des Versicherers einer Bewertung unterzogen wird.

## Abbildung 7 - Typische Risikoindikatoren und Fragen zur Erkennung unrentabler Unternehmen



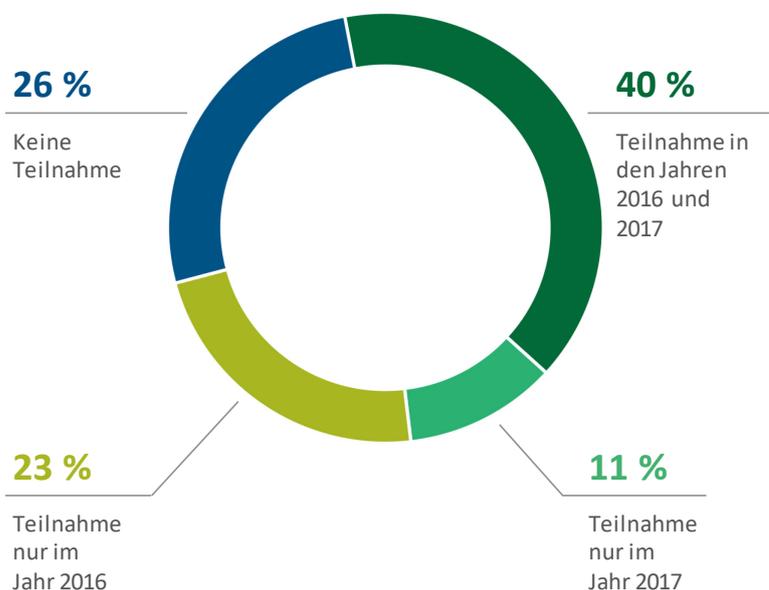
Quelle: Europäischer Rechnungshof.

32. Die Plattformen sorgten dann für entsprechenden Druck seitens der anderen NCA auf die Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes, sodass sich diese in Anbetracht der verfügbaren Informationen verpflichtet sah, geeignete Aufsichtsmaßnahmen zu ergreifen. Mit dieser Maßnahme wurde der Schutz der Verbraucher sichergestellt. In Ermangelung eines robusten rechtlichen Mandats im Bereich der grenzüberschreitenden Dienstleistungen war die EIOPA allerdings darauf angewiesen, dass die NCA tatsächlich zur Kooperation bereit waren.

### Die EIOPA übernahm trotz begrenzter Kooperation der NCA in mehreren für grenzüberschreitend tätige Versicherungsgruppen zuständigen Kollegien eine hilfreiche Rolle

33. Die EIOPA ist für das kohärente Funktionieren der Kollegien verantwortlich. Der Hof stellte fest, dass die EIOPA hinsichtlich ihrer Teilnahme an den Kollegien und ihres Beitrags zu selbigen einen nach Prioritäten gestaffelten Ansatz verfolgte, der auf umfassenden und genau festgelegten Kriterien beruhte. Bei der Prioritätensetzung spielten verschiedene Faktoren eine Rolle, wie z. B. die Größe und das Risiko der Versicherungsgruppe, die Größe und die Erfahrung der beteiligten NCA und das Ergebnis der gemeinsamen Risikobewertung. Seit der Einführung von Solvabilität II im Jahr 2016 hat die EIOPA an 100 Kollegiumssitzungen teilgenommen. An 23 weiteren Kollegien hat sie jedoch niemals teilgenommen (siehe **Abbildung 8**). Dies ist auch den knappen Ressourcen (siehe **Ziffer 86**) geschuldet.

**Abbildung 8 - Teilnahme der EIOPA an Sitzungen von Aufsichtskollegien in den Jahren 2016 und 2017**



*Quelle:* Europäischer Rechnungshof.

34. Darüber hinaus brachte sich die EIOPA in den Kollegien, an denen sie teilnahm, unterschiedlich stark ein. Beispielsweise sorgte sie in einigen Kollegien für einen erheblichen Mehrwert, indem sie detaillierte Beiträge für Diskussionen lieferte und Feedback-Berichte erstellte. In Anbetracht ihrer Prioritäten erbrachte die EIOPA in einigen anderen Kollegien keinen vergleichbaren Mehrwert, da sie sich auf die administrative und horizontale Unterstützung beschränkte.

35. Zur Unterstützung der Kollegien und Förderung der aufsichtlichen Konvergenz forderte die EIOPA bei den NCA die Berichte über die unternehmenseigene Risiko- und Solvabilitätsbeurteilung (ORSA) der Versicherungsunternehmen an. Der ORSA-Bericht ist ein grundlegendes Element der Versicherungsaufsicht: Aus ihm geht die Risikobereitschaft eines Versicherungsunternehmens hervor, er enthält eine Analyse des verfügbaren Risikokapitals und dient als Entscheidungsgrundlage für seine Zuweisung. Somit handelt es sich um ein zukunftsorientiertes Schlüsselinstrument, das für eine proaktive Aufsicht genutzt werden sollte. Der Hof stellte fest, dass sich die EIOPA zwar um die Einholung der ORSA-Berichte bemühte, sie jedoch nicht immer erhalten hat. Einige ORSA-Berichte wurden erst nach

einem langwierigen bürokratischen Verfahren übermittelt, das eine rechtliche Begründung und eine hochrangige Intervention umfasste. Die begrenzte und mit großem Aufwand verbundene Erlangung der unternehmenseigenen Risiko- und Solvabilitätsbeurteilungen beschränkte die Instrumente der EIOPA zur Förderung der aufsichtlichen Konvergenz und wirkte sich nachteilig auf den effizienten Einsatz ihrer Ressourcen aus.

36. Im Rahmen ihrer Arbeit in den Kollegien stellte die EIOPA zahlreiche Probleme innerhalb der Kollegien und Versicherungsgruppen fest, wie z. B.:

- a) Einige NCA gaben wichtige Dokumente wie z. B. den ORSA-Bericht nicht an andere Mitglieder desselben Kollegiums weiter. Die EIOPA unterstützte diese Mitglieder bei der Einholung zweckdienlicher Unterlagen, hatte dabei jedoch nicht immer Erfolg. Die Tatsache, dass Kollegiumsmitgliedern wichtige Informationen vorenthalten wurden, machte einen Mangel an Vertrauen zwischen einigen NCA deutlich und verhindert eine wirksame Gruppenaufsicht.
- b) Es wurden erhebliche Fehler bei der Bewertung und große Mängel beim Risikomanagement durch die Versicherungsgruppen festgestellt und den NCA wurde empfohlen, diese zu beheben. Zwar bemühte sich die EIOPA darum, die Kollegien zu unterstützen und eine angemessene Aufsicht zu fördern, jedoch fasste sie bei den festgestellten Problemen nicht umfassend nach.

### ***Teil III - Mangelnde Konvergenz bei der Beaufsichtigung interner Modelle trotz erster von der EIOPA in diese Richtung unternommener Schritte***

37. Basierend auf dem Solvabilität-II-Rahmen, der dem Schutz der Verbraucher und der Gewährleistung der Finanzstabilität dienen soll, müssen europäische Versicherungsunternehmen ihre individuellen Risiken berechnen. Zur Absicherung dieser Risiken müssen die Versicherungsunternehmen genügend Risikoabdeckungskapital (siehe **Abbildung 9**) halten, um sicherzustellen, dass sie Versicherungsansprüche decken können. Die Versicherungsunternehmen berechnen ihre Kapitalanforderungen entweder anhand einer vorgegebenen Standardformel oder sie verwenden ein sogenanntes internes Modell. Während die Standardformel die Standardoption darstellt, müssen

Versicherungsunternehmen für ein internes Modell, das sie verwenden möchten, eine Genehmigung einholen. Die NCA dürfen nur solche internen Modelle genehmigen, die mehrere gesetzlich vorgegebene Anforderungen erfüllen und sich somit für eine angemessene Berechnung der Risiken eignen. Während eine Überbewertung der Risiken zu nicht wettbewerbsfähigen Prämien führen kann, kann eine Unterbewertung den Schutz der Versicherungsnehmer und die Finanzstabilität gefährden.

### Abbildung 9 - Grundlagen der Kapitalanforderungen für Versicherungsunternehmen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

38. Interne Modelle sind sehr komplex und verleihen den Versicherungsnehmern erheblichen Ermessensspielraum bei der Berechnung ihrer Risiken. Dazu gehören Einschätzungen von Experten und die Zugrundelegung interner historischer Daten. Folglich bedarf es für die Beaufsichtigung interner Modelle umfassender Ressourcen und Fachkenntnisse innerhalb der NCA. Aufgrund ihrer Auswirkungen auf den Schutz der Versicherungsnehmer und die Finanzstabilität und angesichts der mit ihnen für die Aufsichtsbehörden verbundenen Herausforderungen sind interne Modelle ein entscheidender Bereich, in dem die EIOPA die aufsichtliche Konvergenz in den Mitgliedstaaten fördern muss. Eine uneinheitliche Beaufsichtigung, die zu Aufsichtsarbitrage und somit zu Wettbewerbsverzerrungen führt, kann schwerwiegende nachteilige Folgen haben.

### **Nach wie vor gibt es nur sehr begrenzt Konvergenz im Bereich der internen Modelle**

39. Eine der zentralen Aufgaben der EIOPA ist es zu gewährleisten, dass Versicherungsunternehmen und Aufsichtsbehörden die Regeln EU-weit kohärent anwenden - auch auf interne Modelle. Um dies zu erreichen, nahm die EIOPA an Kollegiumssitzungen teil, wenn über interne Modelle diskutiert wurde, besuchte NCA, um die Beaufsichtigung interner Modelle zu bewerten, und fungierte als Mittler zwischen den NCA. Trotz der Bemühungen der EIOPA stellte der Hof verschiedene Probleme fest, die ein anhaltend geringes Maß an aufsichtlicher Konvergenz in diesem Bereich belegen.

40. Die Genehmigung und Beaufsichtigung von internen Modellen ist äußerst ressourcenintensiv<sup>6</sup>. Um für vergleichbare Beaufsichtungsstandards innerhalb der EU zu sorgen, ist es wichtig, dass den NCA genügend Ressourcen zur Erfüllung einer solchen anspruchsvollen Aufgabe zur Verfügung stehen. Die NCA gaben jedoch an, dass sie eine sehr unterschiedliche Anzahl an Mitarbeitern für die Beaufsichtigung interner Modelle einsetzen, und die EIOPA bestätigte dies bei ihren Besuchen. Die EIOPA stellte fest, dass mehrere NCA nicht über ausreichende Ressourcen und Fachkenntnisse zur angemessenen Beaufsichtigung interner Modelle verfügten, was die Bedeutung der Arbeit der EIOPA in diesem Bereich noch einmal unterstreicht.

41. Die EIOPA stellte fest, dass es bei der Aufsichtskultur und der Anwendung der gemeinsamen Regeln in der EU nach wie vor große Unterschiede gibt. Bei der Genehmigung von internen Modellen gingen die NCA mit höchst unterschiedlicher Strenge vor. Beispielsweise wiesen mehrere NCA die Versicherungsunternehmen nicht klar auf inakzeptable Modellierungsverfahren hin. In anderen Fällen wandten die NCA sehr strenge Kriterien für eine Genehmigung an. Der Hof stellte fest, dass manche Aufsichtsbehörden versuchten, lokale Versicherungsunternehmen durch niedrigere Kapitalanforderungen zu

---

<sup>6</sup> Beispielsweise gab der österreichische Rechnungshof im Bericht 46/2017 an, dass die österreichische NCA 51 % ihrer gesamten personellen Ressourcen allein für die Genehmigung interner Modelle eingesetzt hatte.

schützen, während andere eine strengere Beaufsichtigung und höhere Kapitalanforderungen verlangten.

42. In einem anderen Fall hätte die Beaufsichtigung eines internen Modells von einer NCA (Land A) an eine andere NCA (Land B) abgegeben werden müssen, damit sich die Beaufsichtigung auf die gesamte Gruppe erstreckte. Die Aufsichtsbehörde in Land B teilte dem Versicherungsunternehmen jedoch mit, dass erhebliche Nachbesserungen an seinem internen Modell nötig seien, damit es zur Nutzung in Land B zugelassen werden könne. Das interne Modell war allerdings schon von der Aufsichtsbehörde in Land A genehmigt worden und kam dort zur Anwendung. Dieser Fall machte die unterschiedlichen Standards und Ansätze deutlich, die bei der Genehmigung interner Modelle angewandt werden. Die EIOPA versuchte zwischen den beiden Aufsichtsbehörden zu vermitteln, es konnte jedoch keine Einigung erzielt werden. Schlussendlich blieb das interne Modell ausschließlich in Land A in Kraft.

#### **Die EIOPA bemühte sich durch Konsistenzprojekte um Förderung der Konvergenz**

43. Mit Blick auf einige der wiederkehrenden Risiken und Inkohärenzen bei den Aufsichtsansätzen rief die EIOPA Konsistenzprojekte ins Leben, mit denen fünf Schlüsselbereiche angegangen werden sollten (siehe **Tabelle 2**). Da alle diese Bereiche zu einer nicht angemessenen Bewertung der Risiken der Versicherungsunternehmen führen könnten, ist der Hof der Ansicht, dass die EIOPA den Umfang der Konsistenzprojekte adäquat festgelegt hat.

**Tabelle 2 - Wichtigste festgestellte Inkohärenzen und Folgemaßnahmen**

Unterschiedliche Ansätze der NCA in folgenden Bereichen:	Folgemaßnahme der EIOPA:
Modellierung der Volatilitätsanpassung*	Konsistenzprojekt
Behandlung des Hoheitsrisikos	Konsistenzprojekt
Risikoaggregation	noch keine Folgemaßnahme
Einschätzungen von Experten	noch keine Folgemaßnahme
Änderungen am Modell	NCA-Besuche

\* Verringert die Auswirkungen der Marktvolatilität auf das zu haltende Kapital.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

44. Im Rahmen ihrer Konsistenzprojekte konnte die EIOPA bestätigen, dass die NCA grundlegend unterschiedliche Aufsichtsansätze verfolgen, wenn es um die Genehmigung einiger Methoden geht, die von den Versicherungsunternehmen bei den internen Modellen angewandt werden. Die unterschiedlichen Methoden hatten erhebliche Auswirkungen auf das von dem Versicherungsunternehmen berechnete Gesamtrisiko, allerdings konnten diese von der EIOPA nicht quantifiziert werden. Ganz allgemein stehen der EIOPA keine Daten über die Auswirkungen interner Modelle im Vergleich zur Standardformel zur Verfügung, obwohl dies für eine angemessene Aufsicht von zentraler Bedeutung wäre.

45. Die EIOPA erstattete über die festgestellten Probleme detailliert Bericht. Obwohl die EIOPA auf weitere Instrumente (z. B. Stellungnahmen) zur Gewährleistung der Konsistenz zurückgriff, schaffte sie es nicht immer, diese zu erzielen. Beispielsweise erlaubt die EIOPA nach wie vor unterschiedliche Methoden zur Modellierung der Volatilitätsanpassung. Allerdings verpflichtete sie die NCA sicherzustellen, dass keine der Methoden zu niedrigeren Kapitalanforderungen führt.

46. Die EIOPA führte auch ein spezielles Konsistenzprojekt zur Modellierung des Marktrisikos durch. Dies ist eines der vielen Risiken, die im Rahmen von internen Modellen bewertet werden. Die EIOPA bat die Versicherungsunternehmen darum, die Risiken bei einem realistischen virtuellen Portfolio, das von der EIOPA vorgegeben wurde, anhand ihrer internen Modelle zu berechnen. Das Ergebnis ermöglichte erstmals einen direkten Vergleich

verschiedener interner Modelle. Das Projekt zeigte einige grundlegende Schwächen der in der EU angewandten internen Modelle auf. Beispielsweise wurden fragwürdige Zinserwartungen zur Verringerung der erwarteten Risiken verwendet. Zudem betrachtete die EIOPA die mit Blick auf dieselben Vermögenswerte bei verschiedenen internen Modellen extrem unterschiedlich ausfallenden erwarteten Risiken als inakzeptabel.

47. Der Hof stellte fest, dass die Projekte der EIOPA den NCA wichtige Einblicke in beaufsichtigte interne Modelle lieferten und zur Verbesserung der Konvergenz beitrugen. Sie zeigten jedoch auch, dass interne Modelle im Versicherungssektor mit erheblichen Risiken verbunden sind und dass die Kenntnisse über die Auswirkungen interner Modelle unzureichend sind.

**Die EIOPA verfügt nicht über ausreichenden Zugang zu Daten über interne Modelle, um deren Aufsicht zu gewährleisten**

48. Im Juni 2018 gab es im EWR 212 von 17 verschiedenen NCA genehmigte interne Modelle (siehe **Abbildung 10**). Aufgrund ihrer knappen Ressourcen entschied sich die EIOPA dafür, Prioritäten zu setzen und sich bei ihren direkten Bewertungen auf die fünf größten Versicherungsgruppen mit einem internen Modell zu konzentrieren. Gemeinsam belief sich der Anteil dieser Gruppen an sämtlichen von internen Modellen im EWR abgedeckten Vermögenswerten auf 47 %. 2015 begann die EIOPA damit, bei den jeweiligen NCA umfassende Informationen über diese Modelle anzufordern.

**Abbildung 10 - Aktivitätsbereich des bei der EIOPA für interne Modelle zuständigen Teams**



*Quelle:* Europäischer Rechnungshof, Stand: Juni 2018.

49. Angesichts der mangelnden Bereitschaft der NCA zur Bereitstellung von Informationen verfolgte die EIOPA mehr als drei Jahre lang einen proaktiven Ansatz in Form eines ausführlichen Kommunikationsaustauschs. Insbesondere übermittelte die EIOPA schriftliche rechtliche Begründungen, in denen sie erläuterte, weshalb sie die Informationen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigt. Die Umfrage des Hofes zeigt, dass unterschiedliche Auffassungen über das Mandat der EIOPA im Bereich der internen Modelle einer der Gründe waren, aus denen sich die NCA weigerten, Informationen bereitzustellen. Wie aus der Umfrage ausdrücklich hervorgeht, sind mindestens zwei NCA der Auffassung, dass die EIOPA die Grenzen ihres Mandats derzeit überschreitet. Im Gegensatz dazu wünschen sich mehrere NCA, dass die EIOPA ihre Arbeit im Bereich der internen Modelle erheblich intensiviert, und vertreten die Ansicht, dass sie ihr Mandat in diesem entscheidenden Bereich nicht ausreichend erfüllt.

50. Trotz eines proaktiven Ansatzes erhielt die EIOPA zu keinem der fünf größten internen Modelle, die sie bei ihrer Arbeit priorisiert hatte, ausreichende Informationen. Folglich war

es der EIOPA nicht möglich, sich ein vollständiges Bild von den Modellen zu machen und die geplanten Bewertungen durchzuführen. Der fehlende Zugang zu Informationen stellte für die EIOPA bei der Erfüllung ihrer Aufgaben ein erhebliches Hindernis dar. Andererseits übermittelte eine NCA der EIOPA im Jahr 2016 alle Informationen zum internen Modell einer großen Versicherungsgruppe. Obwohl dies eine Gelegenheit zur Bewertung eines ersten internen Modells gewesen wäre, lehnte die EIOPA eine Unterstützung der NCA mit der Begründung ab, dass der spezifische Fall nicht zu ihren Prioritäten zähle. Somit hat die EIOPA noch immer kein internes Modell im Detail bewertet.

***Teil IV - Die EIOPA leistete zur Durchführung des Stresstests 2016 für Versicherungsunternehmen solide Arbeit, bei der Konzeption und den Empfehlungen stellte der Hof jedoch Unzulänglichkeiten fest***

51. Gemäß ihrer Gründungsverordnung ist die EIOPA für die regelmäßige Durchführung unionsweiter Stresstests zur Bewertung der Widerstandsfähigkeit von Finanzinstituten bei ungünstigen Marktentwicklungen verantwortlich. Die EIOPA-Stresstests für Versicherungsunternehmen zielen auf die Finanzstabilität und den Schutz der Versicherungsnehmer ab und werden alle zwei Jahre (im Wechsel mit dem Stresstest für die betriebliche Altersversorgung) durchgeführt. Beim Stresstest der EIOPA geht es nicht um das Bestehen oder Nicht-Bestehen des Tests durch einzelne Teilnehmer und seine Ergebnisse ziehen keine spezifischen regulatorischen Maßnahmen nach sich. Der Hof befasste sich schwerpunktmäßig mit dem Stresstest aus dem Jahr 2016, mit dem die Anfälligkeit von Versicherungsunternehmen, die im Lebensversicherungsgeschäft und im Bereich anderer langfristiger Versicherungsgeschäfte tätig sind, bewertet wurde. Entsprechend ihrem ursprünglichen Zeitplan begann die EIOPA im Mai 2016 mit der Durchführung des Tests und veröffentlichte im Dezember 2016 die aggregierten Ergebnisse zusammen mit den an die NCA gerichteten Empfehlungen.

**Der Umfang des Stresstests und die ermittelten Risiken waren angemessen, bei der Kalibrierung und Begründung der verwendeten Szenarien gab es jedoch Unzulänglichkeiten**

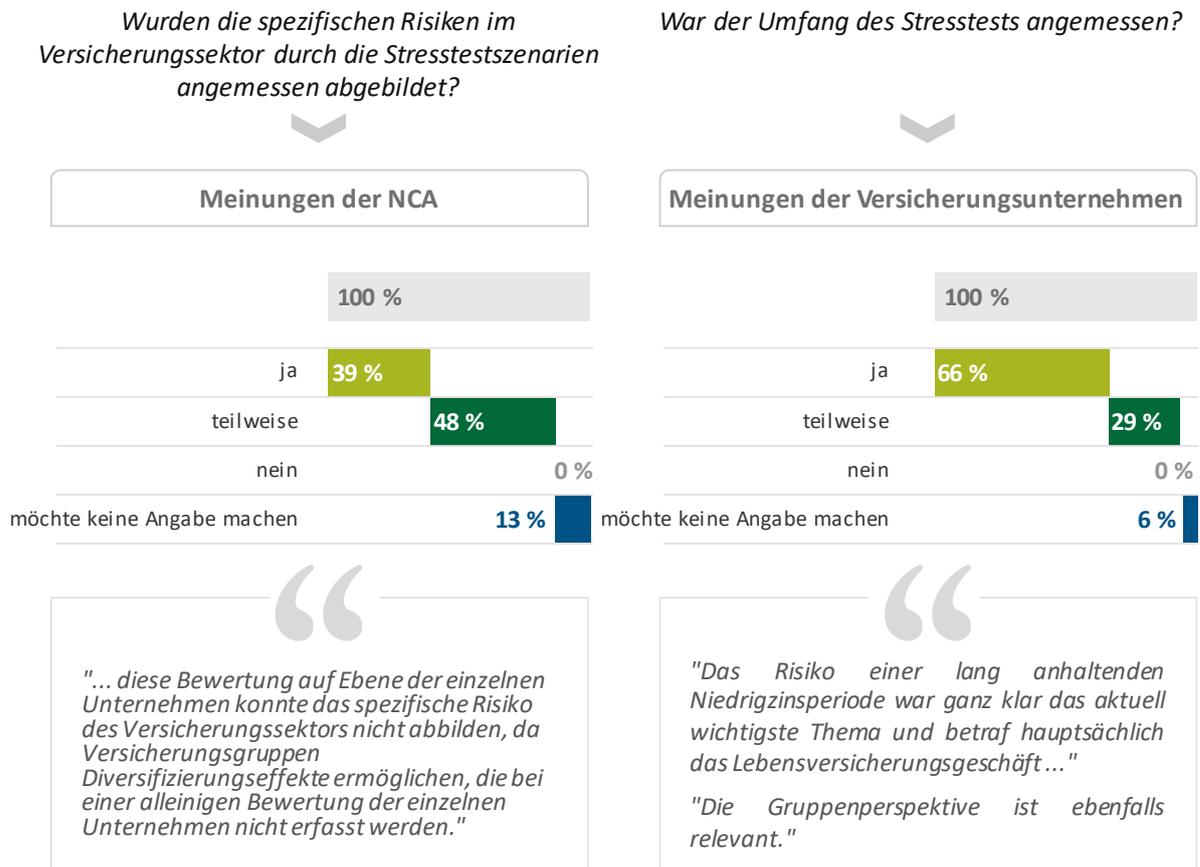
52. Die Stichprobe beim Stresstest 2016 umfasste 236 einzelne Unternehmen aus 30 Ländern<sup>7</sup>, die sowohl klassische Lebensversicherungen als auch Kompositversicherungen (Lebens- und Nichtlebensversicherungen) anbieten. Die NCA stellten die in der Stichprobe erfassten Unternehmen auf Grundlage der von der EIOPA in den technischen Spezifikationen vorgegebenen Kriterien zusammen. Die Stichprobe war für den jeweiligen nationalen Markt repräsentativ und deckte in Einklang mit den Annahmen des Stresstests mindestens 75 % des entsprechenden Versicherungsgeschäfts ab. Der Stresstest 2016 wurde auf der Ebene juristischer Personen (einzelne Unternehmen) durchgeführt, was bedeutet, dass potenzielle, sich auf Gruppenebene ergebende Diversifizierungs- und Rückversicherungseffekte nicht berücksichtigt wurden.

53. Hinsichtlich des Stresstests 2016 betrachtete die EIOPA anhaltend niedrige risikolose Zinssätze sowie die Volatilität an den Aktienmärkten als zentrale Risikofaktoren für die Tragfähigkeit des Versicherungssektors. Dies entsprach den regelmäßig von der EIOPA, dem ESRB und den Versicherungsunternehmen durchgeführten Risikobewertungen, wie die Umfrage des Hofes bestätigt (siehe **Abbildung 11**). Durch die Fokussierung auf die im Rahmen des Stresstests betrachteten Risiken fanden andere, versicherungsspezifische Faktoren (wie Langlebigkeit, Pandemien oder Naturkatastrophen) keine Berücksichtigung, was jedoch angesichts der Tatsache, dass es sich um das erste Jahr der Umsetzung von Solvabilität II handelte und dies die Versicherungsunternehmen vor entsprechende Herausforderungen stellte, vertretbar war.

---

<sup>7</sup> Alle EU-Mitgliedstaaten sowie zwei EWR-Mitgliedstaaten: Norwegen und Liechtenstein.

**Abbildung 11 - Risiken im Versicherungssektor und Umfang des Stresstests**



Quelle: Umfrage des Hofes.

54. Da der Fokus auf dem Marktrisiko lag, war die Wahl der langfristigen Versicherungsgeschäfte angemessen. Das Niedrigzinsumfeld trifft das Lebensversicherungsgeschäft besonders hart, da dieses typischerweise mit langfristigen Verpflichtungen gegenüber den Versicherungsnehmern verbunden ist und die Versicherungsunternehmen erheblich damit zu kämpfen haben, die in der Vergangenheit garantierten Zinssätze zu erwirtschaften. Die Wahl der Verwendung eines Marktschocks war angesichts der wesentlichen Rolle, die die Versicherungsunternehmen als institutionelle Anleger spielen, und angesichts des Einflusses, den sie damit auf die Stabilität des Finanzmarkts insgesamt haben, sinnvoll.

55. Der Stresstest 2016 umfasste zwei Szenarien: ein "Niedrigzinsszenario" und ein "Double-Hit-Szenario", welche die von der EIOPA als zentrale Risiken für den Versicherungssektor ausgemachten Risiken korrekt abbildeten (zu den wichtigsten

Parametern und Annahmen siehe **Anhang II**). Zur Konzeption des Niedrigzinsszenarios nutzte die EIOPA ihre eigenen Kapazitäten und traf nach eigenem Ermessen spezifische Annahmen, während das Double-Hit-Szenario zusammen mit dem ESRB ausgearbeitet wurde, der die Schocks aus dem Finanzschock-Simulator ableitete, welcher historische Abhängigkeiten bei den Daten nutzt.

### Niedrigzinsszenario

56. Der Ausgangspunkt für dieses Szenario war eine niedrige risikolose Zinsstrukturkurve für unterschiedliche Laufzeiten (bis zu 20 Jahre beim Euro), die die EIOPA durch Ermittlung der niedrigsten, über einen Zeitraum von zwei Jahren auf dem Markt zu beobachtenden Sätze ableitete. Nach Einschätzung des Hofes liegt die Eintrittswahrscheinlichkeit eines solchen Ereignisses bei mindestens 3 % bzw. um ein Vielfaches höher als der gewöhnliche Schwellenwert von 1 %<sup>8</sup>. Daher ist die Eintrittswahrscheinlichkeit zu hoch, um dieses Element alleine als schwerwiegend genug betrachten zu können. Das zweite Element des Szenarios bestand in einem zusätzlichen der Zinskurve hinzugefügten Stressparameter (ein Absinken um 15 Basispunkte (BP)). Ferner verwendete die EIOPA zur Berechnung des Wertes der Verbindlichkeiten der Versicherungsunternehmen auf sehr lange Sicht den sogenannten endgültigen Forwardzinssatz (UFR), der auf 2 % festgesetzt wurde, um die Annahme anhaltend niedriger Zinsen abzubilden. Durch die beiden letztgenannten Elemente (Absinken um 15 BP und UFR) verringert sich die Eintrittswahrscheinlichkeit des Szenarios, wobei das Ausmaß aber nicht eingeschätzt werden kann. Der Schweregrad dieser beiden Elemente alleine war jedoch begrenzt, da sie der zu diesem Zeitpunkt herrschenden Marktlage recht nahe kamen<sup>9</sup>.

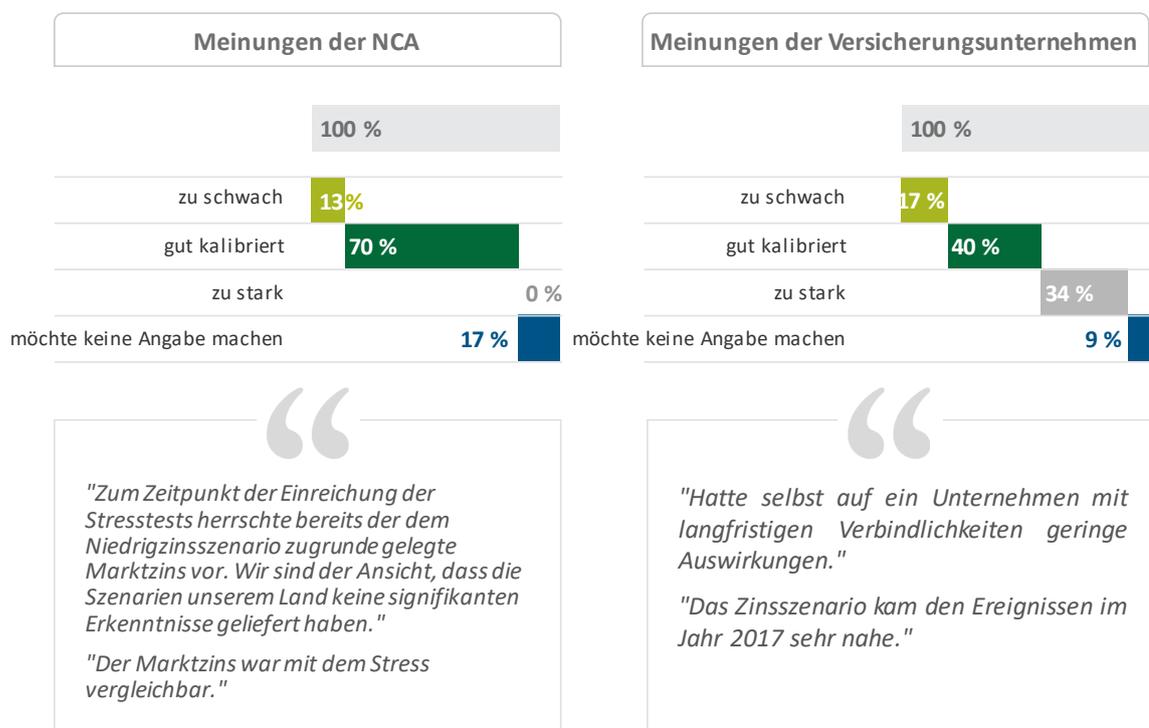
---

<sup>8</sup> Stresstestszenarien sollten schwerwiegend genug sein, um Aussagekraft zu haben, jedoch auch plausibel genug, um ernst genommen werden zu können (vgl. M. Quagliariello, "Stress Testing the Banking System: Methodologies and Applications", *Cambridge University Press*, Januar 2009). Gängige Praxis ist es, eine Eintrittswahrscheinlichkeit zu wählen, die während eines Zeitraums von einem Jahr bei maximal 1 % liegt.

<sup>9</sup> Der Satz für 50-jährige Anleihen lag am 31. Dezember 2015 (d. h. am Ende des Prozesses zur Auswahl der Stichprobe) im Vergleich zum UFR von 2 % bei 1,561 % (Quelle: Bloomberg). Das

57. Auch wenn die meisten NCA, die an der Umfrage teilnahmen, die Szenarien als gut kalibriert betrachteten, teilten einige von ihnen die vorstehend angeführten Bedenken hinsichtlich der Schwere des Niedrigzinsszenarios (siehe **Abbildung 12**). Die EIOPA hat nicht versucht - auch nicht zu Zwecken einer internen Analyse - die Eintrittswahrscheinlichkeit des anfänglichen (liquiden) Teils der Kurve zu beziffern. Ferner legte sie auch keine andere ausreichend detaillierte Begründung für die Solidität des Szenarios insgesamt vor.

**Abbildung 12 - Stresstest-Teilnehmer zur Schwere des Niedrigzinsszenarios**



Quelle: Umfrage des Hofes.

58. Das Stresslevel für andere Währungen als den Euro wurde unter Verwendung eines angenommenen Multiplikators der Eurokurve abgeleitet. Die EIOPA wandte diese Methode jedoch nicht ganz korrekt an, da sie die gegenseitige Abhängigkeit zwischen den Zinssätzen verschiedener Währungen während des Referenzzeitraums nicht berücksichtigte.

---

Absinken der liquiden Kurve um 15 BP kann im Vergleich zu dem aus den Daten hervorgehenden Abwärtstrend von 9 BP nicht als signifikanter Schock betrachtet werden.

### Double-Hit-Szenario

59. Dem Double-Hit-Szenario wurden sinkende Zinsen und ein Marktschock zugrunde gelegt, was durch einen schnellen Anstieg der Renditen auf Staats- und Unternehmensanleihen und einen Rückgang der Preise bei Aktien und anderen Vermögensklassen abgebildet wurde. Der ESRB schätzte die Eintrittswahrscheinlichkeit der beiden wichtigsten auslösenden Ereignisse jeweils auf 0,50 % (Eintrittswahrscheinlichkeit eines Swapsatz-Schocks) und auf 0,75 % (Eintrittswahrscheinlichkeit eines die Staatsanleihen betreffenden Schocks). Dieses Szenario war hinreichend solide, da hier ein signifikanter Stress auf der Aktivseite der Bilanz mit einem zusätzlichen Swap-Schock als Stresselement auf der Passivseite kombiniert wurde.

60. Die Plausibilität des Double-Hit-Szenarios hing stark von dem Satz der im Finanzschock-Simulator verwendeten historischen Daten ab. Abhängigkeiten zwischen verschiedenen relevanten wirtschaftlichen Variablen wurden erfasst, und als Grundlage dienten historische Daten aus 11 Jahren (2005-2015). Obgleich der gewählte Zeitraum zwei Krisen aus der jüngeren Vergangenheit umfasste, war er doch zu kurz, um ein für alle Länder Europas hinreichend starkes Stresslevel zu gewährleisten (siehe **Kasten 5**).

#### **Kasten 5 - Beispiel für Meinungen der NCA zum Double-Hit-Szenario**

"Was die Kalibrierung der Marktszenarien angeht, waren die die Staatsanleihen betreffenden Schocks nicht gleichmäßig über die Länder verteilt, sodass bei manchen Ländern so gut wie keine Schocks zu verzeichnen waren."

61. Beispielsweise war das Stresslevel bei den Renditen auf 10-jährige Staatsanleihen Bulgariens geringer (ein Anstieg um 111 BP im Vergleich zum Grundwert) als bei denen Belgiens (116 BP) oder Kroatiens (155 BP). Darüber hinaus stellte der Hof fest, dass der Stress bei der Slowakei und dem Vereinigten Königreich relativ gering war (95 BP bzw. 94 BP bei der Rendite auf ihre 10-jährigen Staatsanleihen gegenüber einem durchschnittlichen Stress von 121 BP). Wären historische Daten aus einem längeren Zeitraum herangezogen worden (z. B. 20 Jahre), wären die Ergebnisse verlässlicher gewesen und hätte sich bei einigen Ländern möglicherweise ein höheres Stresslevel ergeben.

62. Während das Double-Hit-Szenario für einige von Versicherungsunternehmen außerhalb der EU gehaltene Vermögensklassen spezifische Stresslevel festlegte, ließ es die in diesen Ländern gehaltenen Aktien unbelastet. Die Anwendung von Stress auf außerhalb der EU gehaltene Aktien ist für die Plausibilität des Stresstests von großer Relevanz, da eine Abwärtsbewegung am Börsenmarkt der EU nicht isoliert von anderen weltweiten Aktienmärkten stattfindet (in Krisenzeiten erhöht sich die gegenseitige Abhängigkeit zwischen den Börsenmärkten auf eine Korrelation von bis zu 90 %). Anstatt das Risiko nur auf die EU zu begrenzen, müssen daher auch die Schocks auf Aktien außerhalb der EU einbezogen werden.

#### Begründung und Kommunikation

63. In Anbetracht der Tatsache, dass wichtige Elemente des Stresstests dem Ermessen der EIOPA unterlagen, hat sich diese nicht ausreichend bemüht, diese Elemente in transparenter Weise zu begründen. Die EIOPA hat in den technischen Spezifikationen nicht klar dargelegt, nach welcher Methode sie die Szenarien abgeleitet hat oder wie sie zu den ihnen zugrunde liegenden Annahmen gelangt ist. Dies wurde von einigen NCA und Branchenvertretern bestätigt (siehe **Kasten 6**). Einigen Branchenvertretern war zudem nicht klar, ob die Szenarien einen Schock darstellen, der mit dem gemäß der Solvabilität-II-Regelung vorgeschriebenen Schock vergleichbar oder schwerwiegender als dieser ist. Dies führte zu einigen falschen Auslegungen der Art des Stresstests. Die EIOPA sorgte hier nicht vollständig für Klarheit, da sie beispielsweise nicht erklärte, warum und inwieweit sich die Szenarien von der Solvabilität-II-Regelung unterscheiden.

#### **Kasten 6 - Beispiele für die Schwierigkeiten von Branchenvertretern und NCA hinsichtlich der Begründung der Szenarien**

"Uns hat sich die Kalibrierung der Stressparameter durch die EIOPA nicht erschlossen und daher waren wir nicht in der Lage, die Schwere des Stresses zu beurteilen."

"Die technischen Spezifikationen ließen hinsichtlich der Auslegung mancher Aspekte einigen Spielraum. Dadurch waren die Ergebnisse nicht in vollem Umfang vergleichbar."

### Die EIOPA nahm eine korrekte Validierung und Aggregation der Daten vor

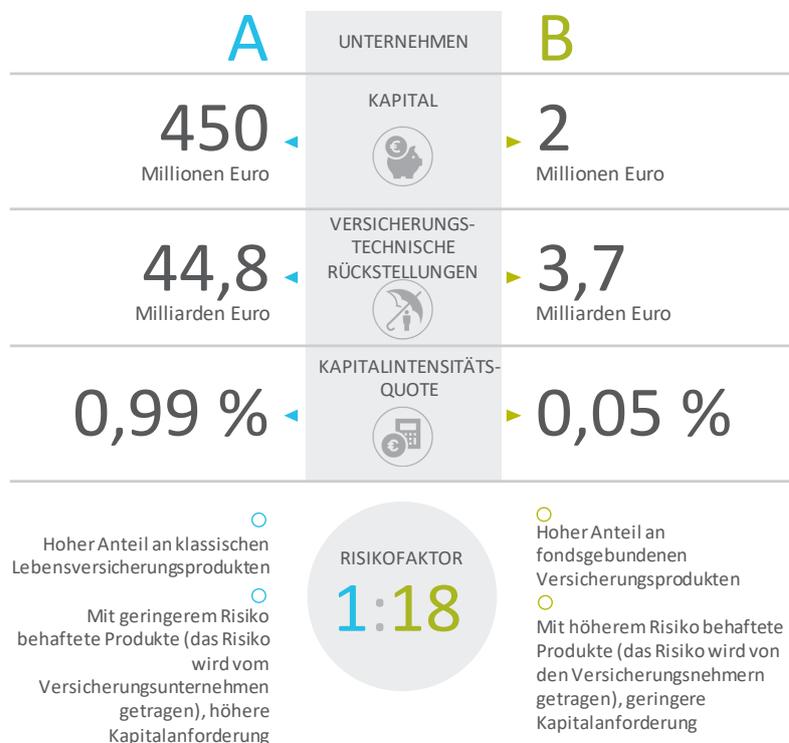
64. Der Datenvalidierungsprozess für den Stresstest erfolgte in drei Runden: eine auf nationaler Ebene, durchgeführt von den NCA, und zwei auf zentraler Ebene, durchgeführt vom Validierungsteam bestehend aus Mitarbeitern der EIOPA und der NCA. Die EIOPA entwickelte ein Excel-Validierungstool zur Analyse und Aggregation der Daten. Dies erwies sich beim Datenvalidierungsprozess als hilfreich, da es zur Harmonisierung der verschiedenen Ansätze der NCA beitrug. Insgesamt analysierte die EIOPA die von den Versicherungsunternehmen übermittelten Daten sehr sorgfältig und wies klar auf Unstimmigkeiten hin, obgleich es die NCA waren, die in letzter Instanz über die Verlässlichkeit der Daten entschieden.

65. Die Überprüfungen des Hofes zur Datenaggregation ergaben, dass die EIOPA die Gesamtergebnisse des Stresstests korrekt ermittelt hatte. Die Aggregation umfasste jedoch Unternehmen mit sehr unterschiedlichen Produktportfolios - und damit auch sehr unterschiedlichen Risikoprofilen (siehe ein Beispiel in **Abbildung 13**). Dies war zwar ein inhärentes Merkmal der Stichprobe, die EIOPA bemühte sich aber vor der Aggregation nicht darum, die Unternehmen entsprechend ihren Produkten zu klassifizieren - eine Maßnahme, die bei der Interpretation der Ergebnisse einen Mehrwert bieten würde<sup>10</sup>. Die EIOPA führte in dieser Hinsicht lediglich eine nachträgliche Analyse zur Ermittlung der für die verschiedenen Stressanfälligkeiten verantwortlichen Faktoren durch.

---

<sup>10</sup> Die verschiedenen Produkte in der Stichprobe könnten sich bei Eintreten eines Schocks unterschiedlich auf die Bilanz auswirken.

**Abbildung 13 - Beispiel zweier in der Stichprobe erfasster Unternehmen mit unterschiedlicher Risikoexposition**



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

### Die EIOPA legte einschlägige Ergebnisse vor, die die Anfälligkeit des Sektors zeigten

66. Die Ergebnisse des Stresstests bestätigten, dass der Lebensversicherungssektor gegenüber einem Niedrigzinsumfeld und einem plötzlichen Marktschock anfällig ist, was sich auf die Finanzstabilität insgesamt auswirken könnte. Beim Niedrigzinsszenario würde der Überschuss an Vermögenswerten gegenüber den Verbindlichkeiten in den Bilanzen der teilnehmenden Unternehmen um 100 Milliarden Euro (-18 %) abnehmen. Beim Double-Hit-Szenario würden sich die Verluste der Unternehmen insgesamt auf 160 Milliarden Euro (-29 %) belaufen. Das bedeutet, dass 44 % der Versicherungsunternehmen über ein Drittel ihres Überschusses an Vermögenswerten gegenüber den Verbindlichkeiten verlieren würden und 2 % sogar ihren gesamten Überschuss verlieren würden. Die Auswirkungen beider Szenarien wären erheblich größer, wenn die sogenannte langfristige Garantie und die

Übergangsmaßnahmen<sup>11</sup> ausgeklammert würden (beim Double-Hit-Szenario würden 31 % der Unternehmen ihren gesamten Überschuss an Vermögenswerten gegenüber den Verbindlichkeiten verlieren).

67. Der Stresstestbericht war insgesamt sehr umfassend und enthielt sachdienliche Abbildungen und Grafiken. Was die Indikatoren angeht, erfolgte die Präsentation der Ergebnisse im Bericht als Überschuss der Vermögenswerte gegenüber den Verbindlichkeiten. Zu Analysezwecken wäre es jedoch aussagekräftiger, die Kapitalanforderungen gemäß der Definition in Solvabilität II zu verwenden. Auf diese Weise würden die tatsächlichen Auswirkungen auf die Solvenz aufgezeigt und es würde festgestellt, ob die Kapitalanforderungen auch nach dem Stresstest noch erfüllt wurden. Der Hof merkt jedoch an, dass es nicht die Absicht der EIOPA war, dieses Verhältnis jeweils neu zu berechnen, da dies technisch sehr aufwendig und komplex wäre und die Versicherungsunternehmen hierzu erheblich detailliertere Informationen zur Verfügung stellen müssten, als man 2016 von ihnen angefordert hatte.

68. Die Ergebnisse des Stresstests 2016 wurden ausschließlich auf aggregierter Basis veröffentlicht, um sich ein Bild von der Widerstandsfähigkeit des Lebensversicherungssektors machen zu können. Anders als die EBA verfügt die EIOPA nicht über ein spezifisches rechtliches Mandat für die Veröffentlichung der Ergebnisse einzelner Unternehmen. Für eine solche Veröffentlichung muss die EIOPA das schriftliche Einverständnis der Teilnehmer einholen, was sie beim Stresstest 2018 getan hat. Dies war angesichts des Ziels des Stresstests, nämlich das Vertrauen wiederherzustellen, ein Schritt in die richtige Richtung. In diesem Sinne ist Transparenz - sowohl hinsichtlich der beim Stresstest angewandten Methodik als auch hinsichtlich seiner Ergebnisse - von entscheidender Bedeutung. Veröffentlichungen zu einzelnen Unternehmen könnten dazu

---

<sup>11</sup> Die sogenannte langfristige Garantie und die Übergangsmaßnahmen wurden im Jahr 2014 im Rahmen der Solvabilität-II-Richtlinie eingeführt, um die Behandlung von Versicherungsprodukten, die langfristige Garantien enthalten, sicherzustellen und es den Unternehmen zu ermöglichen, Solvabilität II schrittweise vollständig umzusetzen.

beitragen, ein Bewusstsein für die Risiken zu schaffen und somit die Marktdisziplin zu fördern.

### **Einige der Empfehlungen waren zu allgemein gehalten und enthielten keine Vorschläge für spezifische Maßnahmen**

69. Im Anschluss an den Stresstest sprach die EIOPA drei weit gefasste Empfehlungen an die NCA aus, die eine Reihe von Maßnahmen enthielten, die diese ergreifen könnten. Viele dieser Vorschläge waren jedoch sehr allgemeiner Art und zogen keine spezifischen Maßnahmen zur Gewährleistung der Finanzstabilität nach sich. So drückt beispielsweise der Vorschlag "Anpassung der internen Risikomanagementverfahren an das externe Risiko" lediglich das allgemeine Ziel eines soliden Risikomanagements eines jeden Unternehmens aus. Die Durchführung eines so komplizierten Verfahrens wie eines Stresstests war nicht notwendig, um zu solch allgemeinen Empfehlungen zu gelangen, wie die Umfrage des Hofes bestätigte. Schließlich gingen einige Vorschläge (z. B. "Überprüfung von Garantiebestimmungen" oder "Einstellung von Dividendenzahlungen") über den Zuständigkeitsbereich mancher NCA hinaus. Das liegt daran, dass die Aufsichtsbefugnisse der NCA in den EU-Mitgliedstaaten nicht vollständig harmonisiert sind, was bedeutet, dass es Unterschiede geben kann, inwieweit Empfehlungen umgesetzt werden können.

70. Kurz nach Veröffentlichung der Stresstestergebnisse billigte die EIOPA einen Plan zur systematischen Überprüfung der Umsetzung der Empfehlungen. Da eine Empfehlung an die NCA lautete, die potenziellen Auswirkungen des Stresstests auf Gruppenebene zu analysieren, führte die EIOPA eine spezifische Umfrage durch, um den entsprechenden NCA die Möglichkeit zu geben, über ihre Analyse und die von ihnen ergriffenen Maßnahmen Bericht zu erstatten. Die Analyse, inwieweit anderen Empfehlungen Rechnung getragen wurde, erfolgte anhand der Informationen, die die EIOPA bei Länderbesuchen, Kollegiumssitzungen und Treffen mit für die Gruppenaufsicht zuständigen Behörden zusammengetragen hatte. Im Januar 2018 erstellte die EIOPA einen Bericht, aus dem hervorging, dass die NCA eine Reihe von Folgemaßnahmen ergriffen hatten, um ihren Empfehlungen Rechnung zu tragen. Im Bericht wurden zudem bewährte Verfahren ermittelt

und die Ergebnisse der NCA-Umfrage zu den Auswirkungen des Stresstests auf Gruppenebene analysiert<sup>12</sup>.

**Der Stresstest wurde von der EIOPA in strukturierter Form organisiert, wobei einige Probleme mit der Zeitplanung und Dokumentation auftraten**

71. Der Stresstest für Versicherungsunternehmen 2016 fiel zeitlich mit der Umsetzung der Solvabilität-II-Richtlinie zusammen, die am 1. Januar 2016 in Kraft trat. Bis Ende Mai 2016 mussten alle Versicherungsunternehmen in der EU erstmals ein umfassendes Berichtspaket vorlegen. Direkt im Anschluss begann der Stresstest (siehe **Anhang III**). Diese zeitliche Abfolge aus Berichterstattung nach Solvabilität II und Stresstest war für die Versicherungsunternehmen im Hinblick auf die Arbeitsbelastung nur schwer zu bewerkstelligen. Die NCA validierten die Daten über einen Zeitraum von sechs Wochen zwischen Mitte Juli und Ende August. In der Umfrage des Hofes brachten die NCA ihre Meinung zum Ausdruck, dass die eingeräumte Frist angemessen, aufgrund ihrer Arbeitsbelastung und begrenzten Ressourcen während der Sommerzeit jedoch auch eine Herausforderung war. Insbesondere waren nicht alle NCA in der Lage, genügend Zeit und Ressourcen für eine sorgfältige Datenvalidierung aufzuwenden.

72. Während des gesamten Stresstestverfahrens kommunizierte die EIOPA über eine Reihe von Kanälen mit den NCA und den Versicherungsunternehmen, was der Hof als gute Praxis betrachtet (siehe **Kasten 7**). Obwohl sie über mehrere Dialoginstrumente verfügte, legte die EIOPA den Teilnehmern nicht klar genug dar, weshalb sie bestimmte Informationen benötigte. Die EIOPA konnte die erforderliche Einholung dieser Daten schließlich mit Validierungszwecken begründen. Durch die Tatsache, dass den Teilnehmern die Gründe nicht klar dargelegt wurden, entstand jedoch der Eindruck, dass übermäßig und

---

<sup>12</sup> In einigen wenigen Fällen hatten die Stresstestergebnisse einzelner Unternehmen erhebliche Auswirkungen auf Gruppenebene. Diese würden sich jedoch durch die Diversifizierungseffekte verringern, die sich aus anderen, nicht dem Lebensversicherungsgeschäft zuzurechnenden Geschäftsbereichen ergeben.

ungerechtfertigt detaillierte Daten angefordert werden. Ferner wurden die Teilnehmer von der EIOPA nicht zur Konzeption der Szenarien konsultiert.

**Kasten 7 - Kanäle für die Kommunikation der EIOPA mit den NCA und den Versicherungsunternehmen**

- Workshop mit Branchenvertretern und Versicherungsmathematikern zur Besprechung des Stresstestverfahrens, der Methodik, der technischen Dokumentation und des Rahmens der verschiedenen Szenarien;
- mehrere Web-Seminare und Videokonferenzen für die NCA mit Schwerpunkt auf der technischen Dokumentation und den Verfahren in der Datenvalidierungsphase;
- wöchentlich veröffentlichte "Fragen und Antworten" (Q&A), wobei die fünfte und letzte Ausgabe zwei Wochen vor Ablauf der Einreichungsfrist veröffentlicht wurde. Die Q&A trugen zu mehr Klarheit hinsichtlich der Datenanforderung bei.

73. Die EIOPA stellte den teilnehmenden Unternehmen eine spezifische Vorlage für den Stresstest bereit, die von ihnen innerhalb von sieben Wochen auszufüllen und an die NCA zu senden war. Diese Vorlagen waren im Allgemeinen benutzerfreundlich; ferner wurden die im Rahmen der Berichterstattung gemäß Solvabilität II verwendeten Finanzdatenkategorien weitestgehend in die Vorlagen übernommen. Dies sorgte für Konsistenz und schaffte bei den Teilnehmern Klarheit hinsichtlich der zu übermittelnden Daten.

74. Die Komplexität der Tabellen spiegelte Zweck und Umfang des Stresstests wider, führte jedoch auch dazu, dass einige Teilnehmer Schwierigkeiten hatten, die Berechnungen fristgerecht durchzuführen (siehe **Kasten 8**). Erschwerend hinzu kamen zahlreiche Aktualisierungen, die während des Verfahrens an den Stresstest-Materialien vorgenommen wurden. Die technischen Spezifikationen wurden von der EIOPA dreimal und die Vorlagen viermal aktualisiert, wobei die letzte Fassung erst zwei Wochen vor Ablauf der Einreichungsfrist veröffentlicht wurde. Für die vier Aktualisierungen der Vorlagen stellte die EIOPA jedoch ein sehr hilfreiches automatisches "Updater-Tool" zur Verfügung, das die von den Teilnehmern in die vorherige Vorlage bereits eingegebenen Daten rasch in die neue Vorlage übertrug.

**Kasten 8 - Meinungen der Versicherungsunternehmen zu den Datenanforderungen für den Stresstest**

"Es mussten viele Informationen bereitgestellt werden. (...) Unserer Meinung nach waren nicht alle detaillierten Informationen notwendig, wir kennen allerdings auch nicht den durchgeführten Konsolidierungsprozess."

"Es wurden derart detaillierte Informationen angefordert, dass wir diese nicht direkt zur Hand hatten. Zu Beginn gaben wir an, dass wir in einigen Bereichen nicht das angeforderte Maß an detaillierten Informationen liefern würden, doch wir wurden darum gebeten, die Informationen dennoch bereitzustellen, auch wenn Näherungswerte nötig wären. Der näherungsweise Ansatz (...) sorgte für einen erheblichen Anstieg der Ressourcenanforderungen und hätte zu weniger verlässlichen konsolidierten Ergebnissen geführt, als dies wünschenswert wäre."

75. Basierend auf den aus dem vorherigen Stresstest aus dem Jahr 2014 gewonnenen Erkenntnissen nahm die EIOPA beim Stresstest 2016 eine Reihe von Verbesserungen vor. Beispielsweise stellte sie den NCA ein Validierungstool zur Verfügung und aktualisierte die Stresstestvorlage weniger häufig (siehe **Anhang IV**). Die EIOPA verfügte nicht über einen allgemeinen Plan für die Durchführung des Verfahrens zur Gewinnung von Erkenntnissen. Die Schlussfolgerungen entstammten in erster Linie den Diskussionen, die im Rahmen von zwei Treffen mit Interessenvertretern stattfanden, jedoch führte die EIOPA keine Umfrage bei Branchenvertretern und NCA durch, wie sie es nach dem Stresstest 2014 getan hatte.

**Teil V - Die Governance-Struktur der EIOPA und ihre begrenzten Ressourcen erschweren die Erreichung der Ziele**

76. In diesem Teil des Berichts analysierte der Hof die verfahrenstechnischen und organisatorischen Aspekte der Arbeit der EIOPA, die sich horizontal auf die Effizienz ihrer Maßnahmen auswirken. Besonderes Augenmerk galt dabei den mit der Abhängigkeit von der Arbeit der NCA verbundenen Risiken und dem derzeitigen Governance-Rahmen, dem Einsatz von Rechtsinstrumenten zur Gewährleistung der Einhaltung von Leitlinien und Vorschriften sowie der Angemessenheit der Ressourcen der EIOPA.

## **Die Wirksamkeit der Arbeit der EIOPA hängt von den Beiträgen der NCA ab und ihre Governance-Struktur sorgt für Herausforderungen**

77. Die EIOPA hat bei allen Maßnahmen, die Gegenstand der Prüfung des Hofes waren, eng mit den NCA zusammengearbeitet. Obgleich diese Zusammenarbeit im Allgemeinen positiv war und dem Auftrag der EIOPA entsprach, die Arbeit der nationalen Aufsichtsbehörden zu unterstützen und zu koordinieren, hingen Effizienz und Wirksamkeit der Arbeit der EIOPA häufig von der Qualität der Beiträge der NCA und von ihrer Bereitschaft zur Zusammenarbeit ab. So dauerte es allein schon bei der Organisation der Länderbesuche bei manchen NCA sehr lange, bis diese ihr Einverständnis erteilten. Obwohl sich die EIOPA sichtlich darum bemühte, die Unterstützung der NCA zu erhalten, stellten einige von ihnen das Grundprinzip und den Rahmen der Besuche infrage. Im Ergebnis gelang es der EIOPA schließlich, alle NCA zu besuchen, jedoch fand der letzte Besuch erst drei Jahre nach Beginn des Besuchszyklus statt. Diese Verzögerung hinderte die EIOPA erkennbar an der wirksamen Sicherstellung der aufsichtlichen Konvergenz. Qualität und Pünktlichkeit der Beiträge der NCA waren ebenfalls ein entscheidender Faktor dafür, ob die anderen Produkte der EIOPA wie z. B. das Aufsichtshandbuch und die Peer Reviews rechtzeitig erstellt werden konnten.

78. Was Länderbesuche, die Arbeit im Bereich des grenzüberschreitenden Geschäftsverkehrs und interne Modelle betrifft (siehe **Ziffern 35-36 und 49**), stieß der Hof auf Fälle, in denen die EIOPA nicht alle von den NCA angeforderten Informationen erhalten hatte. Dies hatte zur Folge, dass die EIOPA einige ursprünglich geplante Analysen nicht durchführen konnte. Beispielsweise konnte die EIOPA im Verlauf einiger Länderbesuche mit den nationalen Behörden nicht über die Konzepte bestimmter Unternehmen zur Überwachung des Risikomanagements sprechen und führte nur Gespräche über die diesbezüglichen allgemeinen Verfahren der NCA. So wie der Stresstest angelegt war, musste sich die EIOPA auch beim Stresstestverfahren in hohem Maße auf die Qualität der Beiträge der NCA verlassen (siehe **Kasten 9**).

### Kasten 9 - Abhängigkeit von den NCA beim Stresstestverfahren

**Auswahl der Stichprobe:** Die NCA wählen die am Stresstest teilnehmenden Unternehmen anhand der von der EIOPA vorgegebenen Kriterien aus. Die EIOPA verfügte weder über eingehende Kenntnisse eines jeden EU-Versicherungsmarkts noch über ausreichende Daten, um zu überprüfen, ob die NCA zur Auswahl der Stichprobe die richtigen Daten verwendeten, und beschränkte sich daher auf die Kontrolle der Marktanteilsschwellen.

**Datenvalidierung:** Die NCA sind nach wie vor die Stellen, die in letzter Instanz über die Richtigkeit der übermittelten Daten entscheiden. Bei Zweifeln hinsichtlich der Qualität der von den NCA bereitgestellten Daten hakte die EIOPA bei den NCA nach und ersuchte sie um zusätzliche Auskünfte; letztlich konnte sie sich jedoch nicht über deren Entscheidung hinwegsetzen (z. B. durch die Herausnahme von Daten aus der Stichprobe). Anders als die EBA darf die EIOPA nicht direkt von den Stresstestteilnehmern Informationen anfordern.

79. Die derzeitige Governance-Struktur der EIOPA hat zur Folge, dass die NCA sowohl den Umfang der Überprüfung ihrer eigenen Arbeit als auch die Schlussfolgerungen dieser Überprüfungen beeinflussen können. Das liegt daran, dass die letzte Entscheidungsinstanz bei der EIOPA der Rat der Aufseher ist, der aus 28 NCA-Vertretern und dem EIOPA-Vorsitzenden (sowie aus Beobachtern aus dem ESRB, der EBA, der ESMA und der Europäischen Freihandelsassoziation) besteht. Der Rat der Aufseher genehmigt alle wesentlichen Dokumente und Produkte der EIOPA, einschließlich der Aufsichtsstrategie (in deren Rahmen auch die Prioritäten für Vor-Ort-Besuche bei den NCA festgelegt werden), der Themen und Abschlussberichte der Peer Reviews, der Annahmen und Szenarien des Stresstests sowie der infolge des Stresstests erstellten Berichte. Mit Blick auf die Unabhängigkeit ist dies problematisch, wenn man bedenkt, dass einige der Instrumente der EIOPA (insbesondere die Länderbesuche und Peer Reviews) dazu dienen sollen, ein konstruktives, aber auch kritisches Feedback zur Arbeit der NCA zu geben. Die Stresstests können auch indirekt Schwachstellen bei der prudenziellen Aufsicht in den Mitgliedstaaten aufzeigen und zu an die NCA gerichteten Empfehlungen führen.

**Die Verfahren zum Einsatz von Rechtsinstrumenten sind solide, es mangelt ihnen jedoch manchmal an Transparenz und einem proaktiven Ansatz**

80. Um sicherzustellen, dass die NCA und Versicherungsunternehmen die Leitlinien und regulatorischen Anforderungen der EIOPA einhalten, kann die EIOPA im Rahmen des Comply-or-explain-Ansatzes ("einhalten oder begründen") (Artikel 16 der EIOPA-Verordnung) und des Verfahrens "Verletzung von Unionsrecht" (Artikel 17) entsprechende Maßnahmen ergreifen. Die Maßnahmen, die die EIOPA ergreifen kann, sind jedoch im Wesentlichen auf die Überwachung und Meldung von Fällen der Nichteinhaltung beschränkt und dienen weniger deren Sanktionierung.

81. Nach dem Comply-or-explain-Ansatz müssen die NCA durch entsprechenden Verweis auf ihren eigenen Rechtsrahmen bestätigen, dass sie alle der circa 700 von der EIOPA herausgegebenen Leitlinien einhalten, oder aber begründen, weshalb sie dies nicht tun. In der Praxis sind Fälle der Nichtbefolgung von Leitlinien jedoch selten, da die NCA an ihrer Entwicklung beteiligt sind und die EIOPA über ein wirksames Verfahren zur Registrierung und Meldung solcher Fälle verfügt. Der Hof stellte fest, dass der Comply-or-explain-Ansatz ein wirksames Instrument zur Überwachung der Einhaltung der Leitlinien darstellte, jedoch keine vollständige Transparenz gegenüber externen Interessenvertretern und Verbrauchern gewährleistete. Die auf der EIOPA-Website veröffentlichten Tabellen mit Angaben zur Einhaltung der Leitlinien waren nicht immer auf dem neuesten Stand, und aufgrund des summarischen Charakters der darin enthaltenen Informationen, die sich je nach Qualität und Vollständigkeit der von den NCA übermittelten Daten unterschieden, waren sie für die Öffentlichkeit nur von begrenztem Nutzen.

82. Die EIOPA führte das Verfahren "Verletzung von Unionsrecht" im Jahr 2011 ein; seitdem sind 28 Beschwerden bei ihr eingegangen (von denen die EIOPA die meisten als unzulässig betrachtete). Die EIOPA wandte ihr Verfahren zur Untersuchung von Verletzungen von Unionsrecht kohärent an und führte die Untersuchungen mit großer Sorgfalt durch. Bei der Untersuchung mutmaßlicher, von einem Beschwerdeführer vorgebrachter Verletzungen stellte die EIOPA nur wenige aktuelle Informationen zum Verfahren zur Verfügung und die Zeiträume, in denen keine Mitteilungen erfolgten, konnten aufgrund der Komplexität

einzelner Fälle bisweilen recht lang sein. Dies führte dazu, dass die Beschwerdeführer - einschließlich Verbraucherorganisationen - keinen umfassenden Überblick über die Maßnahmen der EIOPA hatten und ausbleibende Mitteilungen manchmal fälschlicherweise als einen Beleg für Untätigkeit sahen.

83. Das Verfahren "Verletzung von Unionsrecht" sah keine systematische Überwachung potenzieller Fälle vor. Die EIOPA überwachte derartige Fälle informell; die Fälle, die ihr auf diese Weise zur Kenntnis gelangten, wurden jedoch im Rahmen geschlossener Sitzungen des Rates der Aufseher behandelt. Sie wurden üblicherweise nicht im Register über Verletzungen von Unionsrecht verzeichnet und entsprechend untersucht. Die EIOPA verfolgte diesen Ansatz, um das Vertrauen zwischen den NCA zu stärken, vermittelte den Interessenvertretern damit jedoch keine Sicherheit, dass die EIOPA auf ihr Ersuchen hin geeignete Maßnahmen ergreift. Zudem mangelte es dem Ansatz an Transparenz, da eine Kontrolle seitens externer Interessenvertreter (wie Verbraucherorganisationen) nicht möglich ist.

84. Aufgrund der Art der Vorgehensweise konnte der Hof nicht überprüfen, ob die EIOPA das Verfahren grundsätzlich einleitete, d. h. jedes Mal, wenn ihr eine mutmaßliche Verletzung von Unionsrecht zur Kenntnis gelangte (sofern sie nicht offiziell gemeldet und registriert wurde). Der Hof stieß auf einen Fall, bei dem die EIOPA erhebliche Unzulänglichkeiten bei der Entscheidung einer NCA feststellte, jedoch kein Verfahren wegen Verletzung von Unionsrecht einleitete und sich stattdessen dafür entschied, zwischen zwei NCA zu vermitteln (siehe **Kasten 10**).

#### **Kasten 10 - Nichtanwendung des Verfahrens "Verletzung von Unionsrecht"**

Gemäß Solvabilität II müssen Mitglieder der Geschäftsleitung und des Managements von Versicherungsunternehmen über die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderliche fachliche Qualifikation und persönliche Zuverlässigkeit ("Fit-and-proper-Anforderung") verfügen. In einem Fall stufte die NCA den Geschäftsleiter eines Versicherungsunternehmens als fachlich qualifiziert und persönlich zuverlässig ein, obwohl es einige Hinweise darauf gab, dass die betreffende Person diese Anforderungen nicht erfüllte. Das Versicherungsunternehmen wollte grenzüberschreitende Geschäfte in einem anderen Mitgliedstaat tätigen, doch die NCA des betreffenden Landes lehnte dies

ab. Obwohl die EIOPA als Mittler zwischen den NCA fungierte und eine Lösung zum Schutz der Verbraucher herbeizuführen suchte, waren ihre Bemühungen erfolglos. Trotz Bedenken hinsichtlich der Solidität der Entscheidung der NCA des Herkunftslandes leitete die EIOPA kein Verfahren wegen Verletzung von Unionsrecht gegen sie ein. Die Überprüfung des Falls durch die EIOPA war im Juni 2018 noch nicht abgeschlossen.

### **Die Ressourcen der EIOPA für ihre Aufsichtstätigkeit waren begrenzt und es fand keine Übertragung von Ressourcen aus der Regulierungstätigkeit statt**

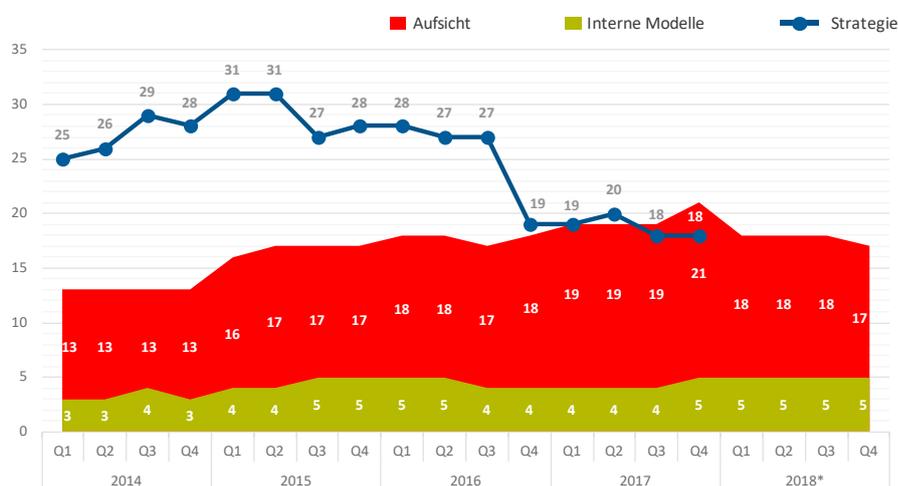
85. Gemessen am Umfang der Aufgaben und der Bandbreite an Maßnahmen im Bereich Aufsicht arbeitete die EIOPA mit sehr begrenzten Ressourcen. Im Februar 2018 umfasste die Aufsichtsabteilung 20 Mitarbeiter, was nur 14 % der personellen Ressourcen der EIOPA entspricht (142 Mitarbeiter). Die Aufsichtsabteilung der EIOPA ist für die Besuche bei den NCA, die Koordinierung von Peer Reviews, die Unterstützung von Kollegiumssitzungen und die Teilnahme daran, die Vermittlung zwischen NCA sowie die Beaufsichtigung interner Modelle zuständig. Einige weitere Mitarbeiter (vier VZÄ) waren mit der Entwicklung von Initiativen für aufsichtliche Konvergenz befasst und drei Mitarbeiter arbeiteten an Aufgaben im Bereich "Data and Business Intelligence", die der Unterstützung der Aufsichtstätigkeit dienen.

86. Die begrenzten Ressourcen wurden auf Teamebene noch deutlicher. Beispielsweise verfügte das für interne Modelle zuständige Team anstelle der im Arbeitsprogramm aufgeführten 5,25 Vollzeitkräfte effektiv nur über drei Vollzeitkräfte (unter Berücksichtigung langfristiger Abwesenheiten und der Arbeit an anderen Aufgaben). Angesichts der Tatsache, dass das Team mit 17 NCA zusammenarbeitete, die 212 komplexe interne Modelle beaufsichtigen, und für weitere horizontale Aufgaben wie z. B. Konsistenzprojekte zuständig war, stellte die effektive personelle Ausstattung des Teams eine erhebliche Herausforderung dar. In der Umfrage des Hofes vertrat die Mehrheit der NCA die Meinung, dass die Personalausstattung der EIOPA im Bereich der Beaufsichtigung interner Modelle verbessert werden könnte. Dies war deshalb besonders wichtig, weil den NCA selbst nur begrenzte Ressourcen zur Beaufsichtigung interner Modelle zur Verfügung standen, was insbesondere den erheblichen Anforderungen an diese Arbeit geschuldet ist. Durch stärkere Unterstützung

in diesem Bereich könnte die EIOPA eine erhebliche Kompetenzlücke im europäischen Versicherungsaufsichtssystem schließen.

87. Nach der Umsetzung von Solvabilität II und nach Abschluss ihrer Arbeit am Kernstück des neuen Regelungsrahmens verfolgte die EIOPA eine Strategie zur Verlagerung ihres Fokus weg von der Regulierung und hin zur Aufsicht. Dies entsprach auch den Erwartungen der Interessenvertreter, einschließlich der Unternehmen und Verbraucher, die der Ansicht waren, dass die EIOPA ihren Fokus darauf richten sollte, die einheitliche Anwendung des neuen Regelungsrahmens für Versicherungsunternehmen in der gesamten EU zu gewährleisten. Diese Fokusverlagerung spiegelte sich jedoch nicht in der Personalausstattung wider. In den Jahren 2015 bis 2017 verringerte sich die Mitarbeiterzahl der Strategieabteilung um 13 Mitarbeiter, während sich die Mitarbeiterzahl der Aufsichtsabteilung um lediglich fünf Mitarbeiter erhöhte. Letztere wurde jedoch durch eine begrenzte Zahl von Mitarbeitern aus anderen Abteilungen unterstützt (siehe **Abbildung 14**).

**Abbildung 14 - Personalausstattung der Abteilungen für Strategie und Aufsicht 2014-2018 (in VZÄ)**



\* Entwicklung der Aufsichtsabteilung im Jahr 2018 nach bisherigem Kenntnisstand. Mögliche Neueinstellungen von Personal sind nicht berücksichtigt.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von EIOPA-Dokumenten.

88. Da für die Posten in der Aufsichtsabteilung branchenspezifische Kenntnisse und praktische Erfahrungen im Bereich Aufsicht erforderlich waren, hatte die EIOPA bei

mehreren Anwerbekampagnen Schwierigkeiten, geeignete Kandidaten zu finden. Dies lag unter anderem an der hohen Nachfrage nach Finanzfachkräften auf dem lokalen Frankfurter Arbeitsmarkt und an hohen Lebenshaltungskosten. Die EIOPA machte bei ihren Anforderungen jedoch keine Kompromisse und stellte Mitarbeiter mit der erforderlichen Erfahrung ein.

89. Mit Blick auf den Stresstest setzte sich das Kernteam aus drei entsprechend qualifizierten EIOPA-Mitarbeitern zusammen. Die Personalausstattung war angesichts der derzeitigen Aufgabenteilung, die sich in großem Umfang auf die Beiträge der NCA stützt, angemessen (siehe **Ziffer 78**). Mit diesen personellen Ressourcen wäre die EIOPA jedoch nicht in der Lage, detailliertere Überprüfungen der Richtigkeit der Daten durchzuführen oder direkt mit den Stresstestteilnehmern zu kommunizieren, selbst wenn dies als zweckdienlich erachtet würde. Darüber hinaus hatte die EIOPA keinen Überblick über die von sämtlichen beteiligten Partnern (einschließlich der NCA) zur Organisation und Durchführung des Stresstests eingesetzten Ressourcen. Die Gesamtkosten blieben daher unbekannt.

### **SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

90. Insgesamt kommt der Hof zu dem Schluss, dass die EIOPA einen wertvollen Beitrag zur Förderung der Qualität der Aufsicht und der Stabilität im EU-Versicherungssektor geleistet hat. Dabei stieß die EIOPA jedoch aufgrund der Architektur des Aufsichtssystems, der Knappheit an Ressourcen und in manchen Fällen auch aufgrund des Mangels an Unterstützung und Kooperation seitens der NCA an Grenzen. Folglich bedarf es seitens der EIOPA, der Gesetzgeber und der NCA noch erheblicher Anstrengungen zur Erzielung einer aufsichtlichen Konvergenz, d. h. zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für EU-weit tätige Versicherungsunternehmen und ihre Kunden.

#### ***Koordinierung der Arbeit der NCA***

91. Um sicherzustellen, dass die NCA bei der Beaufsichtigung von Versicherungsunternehmen einen gemeinsamen Ansatz verfolgen, setzte die EIOPA eine breite Palette von Instrumenten ein, die sowohl in ihrer Gründungsverordnung vorgesehen sind als auch auf ihre eigene Initiative zurückgehen. Der Hof stellte fest, dass die EIOPA-

Mitarbeiter in dieser Hinsicht sorgfältige und fundierte Analysen erstellten, mit denen erhebliche Schwachstellen bei der Beaufsichtigung durch die NCA ermittelt werden konnten. Zu diesen Schwachstellen zählten Gefährdungen der institutionellen Unabhängigkeit der NCA sowie eine nicht hinreichend strenge Aufsicht, die eher einem formalistischen als einem risikobasierten Ansatz folgt (siehe Ziffern 14-16 und 19).

92. Einige der Instrumente der EIOPA, insbesondere Besuche bei den NCA und Peer Reviews, deckten Aufsichtsfragen in umfassender Weise ab, was jedoch auch bedeutete, dass ihr Rahmen sehr weit gefasst war. Daher dauerte es sehr lange, bis sie abgeschlossen waren, und die NCA benötigten zur Vorbereitung auf derartige Maßnahmen und zur Teilnahme daran erhebliche Ressourcen. Die NCA-Besuche zogen auch eine große Zahl an Empfehlungen (in manchen Fällen über 30) nach sich, für die jedoch keine Prioritäten festgelegt wurden (siehe Ziffern 17 und 20-22).

93. Ferner stellte der Hof fest, dass die EIOPA über keinerlei Regelungen zur systematischen Überprüfung der Umsetzung der aus NCA-Besuchen und Peer Reviews hervorgehenden Empfehlungen verfügte. Infolgedessen hatte sie keinen Überblick über die Fortschritte bei der aufsichtlichen Konvergenz und über die noch verbleibenden Herausforderungen. Dennoch bemühte sich die EIOPA darum, ausgewählte Probleme mit den NCA auf Ad-hoc-Basis zu besprechen, und kann auch allmähliche Verbesserungen bei den von einigen NCA angewandten Verfahren nachweisen (siehe Ziffer 18).

#### **Empfehlung 1 - Aufsichtsinstrumente zielgerichteter einsetzen und weiterverfolgen**

Die EIOPA sollte ihre Aufsichtsinstrumente zielgerichteter einsetzen und für eine systematische Weiterverfolgung sorgen. Insbesondere empfiehlt der Hof Folgendes:

- a) Die Vor-Ort-Besuche sollten schwerpunktmäßig auf einige der drängendsten Fragen ausgerichtet sein, die auf Grundlage ihrer Auswirkungen auf die aufsichtliche Konvergenz und den Verbraucherschutz ausgewählt werden. Sie sollten zu einer geringeren Anzahl an klar nach Prioritäten geordneten Empfehlungen mit einem spezifischen Zeitrahmen für die Umsetzung führen.

- b) Die EIOPA sollte den Rahmen der Peer Reviews so festlegen, dass jeweils ein einziges die aufsichtliche Konvergenz betreffendes Thema im Mittelpunkt steht und die Peer Reviews grundsätzlich innerhalb eines Jahres abgeschlossen werden können.
- c) Die EIOPA sollte analysieren, ob die NCA die einzelnen Empfehlungen, die im Rahmen eines Prozesses bestehend aus strukturiertem Dialog und Peer Reviews herausgegeben wurden, wirksam umgesetzt haben. Sie sollte die Ergebnisse ihrer Analyse dokumentieren, um einen Überblick darüber zu haben, welche Fortschritte im Bereich der Erzielung EU-weiter aufsichtlicher Konvergenz erzielt wurden und welche Herausforderungen sich stellen. Die Gesamtergebnisse sollten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Zieldatum für die Umsetzung: 1.1.2020.

### ***Beaufsichtigung grenzüberschreitend tätiger Unternehmen***

94. Das derzeitige System zur Beaufsichtigung des grenzüberschreitenden Geschäftsverkehrs hat systemische Schwächen und führt dazu, dass die Aufsichtsmethode von der Rechtsform des Unternehmens abhängt. Versicherungsunternehmen, die über Tochterunternehmen im Ausland tätig sind, unterliegen der Aufsicht durch Kollegien. Dagegen unterliegen Unternehmen, die entweder über Zweigniederlassungen oder auf direktem Weg im Ausland tätig sind, allein der Aufsicht durch die Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes (siehe **Ziffern 23-26**).

95. Dieses System der grenzüberschreitenden Beaufsichtigung hatte sowohl für die Aufsichtsbehörden als auch für die Versicherungsunternehmen Fehlanreize zur Folge. Da manche Unternehmen nicht der Aufsicht durch ein Kollegium unterliegen, machen sich die Versicherer die in bestimmten Mitgliedstaaten weniger strenge Aufsicht zunutze. Das System ist nicht so konzipiert worden, dass es sich zur wirksamen und auf den Interessen der EU-Bürgerinnen und -Bürger basierenden Beaufsichtigung eines europaweiten Marktes eignet. Das bedeutet, dass das im De-Larosière-Bericht festgehaltene Ziel der Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen und Aufsichtsarbitrage infolge unterschiedlicher Aufsichtspraktiken noch nicht erreicht wurde. Die EIOPA bemühte sich beispielsweise durch die Einrichtung der Kooperationsplattformen darum, die sich daraus ergebenden Probleme

zu lösen, war jedoch nicht in der Lage, die systemischen Schwächen zu überwinden (siehe **Ziffern 27-32**).

96. Trotz knapper Ressourcen und bisweilen begrenzter Kooperation seitens der NCA konnte die EIOPA zur Arbeit der Kollegien beitragen. Dennoch blieben im Hinblick auf die Konsistenz der grenzüberschreitenden Beaufsichtigung viele Probleme bestehen (wie z. B. unterschiedliche Risikobewertungsrahmen und Personalmangel bei den NCA; siehe **Ziffern 33-36**).

#### **Empfehlung 2 - Beaufsichtigung grenzüberschreitend tätiger Unternehmen stärken**

Die EIOPA sollte

- a) mit der Kommission und den beiden gesetzgebenden Organen zusammenarbeiten, um systemische Schwächen bei der Beaufsichtigung des grenzüberschreitenden Geschäftsverkehrs zu beheben, z. B. durch die Verbesserung von Rechtsvorschriften im Zuge des die ESA betreffenden Überprüfungsverfahrens. Insbesondere sollte sie dafür sorgen, dass in anderen Mitgliedstaaten geschäftstätige Unternehmen unabhängig vom gewählten Geschäftsmodell dem gleichen Maß an Beaufsichtigung unterliegen;
- b) parallel dazu durch Nutzung von Kooperationsplattformen und Überwachung des grenzüberschreitenden Geschäftsverkehrs die Verbraucher weiter schützen.

Zieldatum für die Umsetzung: 1.1.2019.

#### ***Beaufsichtigung interner Modelle***

97. Die Beaufsichtigung interner Modelle ist ein hoch komplexer und ressourcenintensiver Prozess und das Maß an Konvergenz in diesem Bereich ist nach wie vor nicht zufriedenstellend. Das bedeutet, dass die Aufsichtsbehörden unterschiedliche Ansätze verfolgen, wenn es darum geht zu bewerten, wie exakt die internen Modelle die tatsächlichen Risiken der Versicherungsunternehmen abbilden. Dies könnte unfaire Wettbewerbsvorteile und nachteilige Auswirkungen auf die Verbraucher und die Finanzstabilität zur Folge haben. Die EIOPA bemühte sich darum, diese Probleme mittels Konsistenzprojekten anzugehen und erzielte damit auch einige Ergebnisse - eine effektive

Konvergenz der Aufsichtskonzepte wurde jedoch nicht erreicht. Die Bemühungen der EIOPA um eine Mitwirkung an der Überprüfung interner Modelle ausgewählter Unternehmen waren aufgrund des begrenzten Zugangs zu Informationen weitgehend erfolglos. In einem anderen Fall dagegen wurde die EIOPA gebeten, eine NCA bei ihrer Arbeit an internen Modellen zu unterstützen, kam dieser Bitte aber nicht nach, da die Anfrage nicht unter ihre Prioritäten fiel (siehe Ziffern 37-50).

### **Empfehlung 3 - Regelungen für die Beaufsichtigung interner Modelle verbessern**

Die EIOPA sollte

- a) mit der Kommission und den beiden gesetzgebenden Organen zusammenarbeiten, um die Beschränkungen des Zugangs ihrer eigenen Mitarbeiter sowie der Aufsichtsbehörden des Aufnahmelandes zu Informationen über interne Modelle zu beseitigen. Die EIOPA sollte den Aufsichtsbehörden mehr Informationen und Unterstützung dahin gehend zukommen lassen, wie diese Modelle zu bewerten und/oder zu hinterfragen sind;
- b) die Aufsichtsbehörden bei entsprechenden Anfragen und auch auf eigene Initiative bei der Genehmigung und Beaufsichtigung komplexer interner Modelle unterstützen.

Zieldatum für die Umsetzung: 1.1.2019.

### ***Stresstest für Versicherungsunternehmen***

98. Ziel des 2016 von der EIOPA durchgeführten Stresstests für Versicherungsunternehmen war es zu beurteilen, wie der Versicherungssektor auf ungünstige Marktentwicklungen und insbesondere auf einen längeren Zeitraum mit sehr niedrigen Zinssätzen und einen Vermögenspreisschock reagieren würde. In der Tat zeigte sich, dass eine Reihe von Unternehmen unter derartigen Umständen anfällig wären, da sich ihre Solvenz erheblich verschlechtern würde. Der Umfang des Stresstests und der Fokus auf Lebensversicherungsgeschäfte und langfristige Versicherungsgeschäfte war angesichts der Ziele des Tests größtenteils angemessen (siehe Ziffern 50-54 und 66).

99. Mit den Stresstestszenarien wurden die in Bezug auf den Sektor ermittelten Hauptrisiken wirksam abgebildet, jedoch stellte der Hof auch Unzulänglichkeiten bei ihrer

Kalibrierung und Begründung fest. Obwohl das Ziel des Stresstests die Simulation eines extremen Ereignisses ist, konnte die EIOPA bei einem Szenario nicht nachweisen, dass es hinreichend schwerwiegend war. Einige Parameter des Szenarios, die auf pflichtgemäßem Ermessen beruhten, erwiesen sich dennoch als relativ nah an der Marktrealität. Hinsichtlich des anderen Szenarios stellte der Hof Inkohärenzen bei der Schwere der auf die Mitgliedstaaten angewandten Schocks fest. Daher besteht das Risiko, dass die Ergebnisse des Stresstests die Entwicklungen im Versicherungssektor im Falle extrem ungünstiger Umstände nicht vollständig abbildeten. Dies ist angesichts der Tatsache, dass sich der Sektor selbst bei den von der EIOPA zugrunde gelegten Annahmen als höchst anfällig erwiesen hat, unter dem Blickwinkel der Finanzstabilität und aus Sicht der Versicherungsnehmer von entscheidender Bedeutung (siehe **Ziffern 55-63**).

#### **Empfehlung 4 - Konzeption der Stresstestszenarien verbessern**

Die EIOPA könnte ihre Stresstestszenarien weiter verbessern, um ihnen mehr Verlässlichkeit und Solidität mit Blick auf Schwere, Plausibilität und Konsistenz zu verleihen. Dies könnte erreicht werden durch

- a) eine Analyse und Bewertung der Schwere und Plausibilität der entwickelten Szenarien, beispielsweise durch Quantifizierung der Eintrittswahrscheinlichkeit der entsprechenden auslösenden Ereignisse oder durch Verwendung anderer verfügbarer Methoden und/oder Instrumente sowie durch die Dokumentation dieser Analyse zur Begründung der Solidität der Szenarien;
- b) eine stärkere Inanspruchnahme der Möglichkeiten des ESRB bei den Marktszenarien (z. B. durch verstärkten Einsatz des Finanzschock-Simulators) und/oder des Rats weiterer Experten (z. B. durch Einrichtung einer externen Expertengruppe zur Bewertung der Szenarien).

Zieldatum für die Umsetzung: Ab dem Stresstest 2020.

100. Der Hof stellte fest, dass die EIOPA die Stresstestergebnisse insgesamt korrekt validierte und präsentierte. Da sich der Sektor als anfällig erwies, wurden im Anschluss an den Stresstest Empfehlungen an die NCA ausgesprochen. Einige der Empfehlungen waren jedoch zu allgemein gehalten und enthielten keine Vorschläge für hinreichend konkrete Maßnahmen. Zudem gingen manche Vorschläge über den Zuständigkeitsbereich bestimmter

NCA hinaus, sodass sie von ihnen nicht umgesetzt werden konnten. Die EIOPA bemühte sich um eine Überprüfung der Umsetzung der Empfehlungen und um eine Analyse der erzielten Fortschritte (siehe **Ziffern 64-65, 67 und 69-70**).

#### **Empfehlung 5 - Relevantere Empfehlungen für NCA aussprechen**

Nach dem Stresstest sollte die EIOPA bei Bedarf Empfehlungen für NCA aussprechen, die sie zur Ergreifung spezifischerer und für alle Betroffenen relevanterer Maßnahmen verpflichten. Die EIOPA sollte die Durchführbarkeit der empfohlenen Maßnahme ex ante bewerten, indem sie erwägt, ob die NCA die Mittel haben, sie wirksam und zeitnah umzusetzen.

Zieldatum für die Umsetzung: Ab dem Stresstest 2020.

101. Die EIOPA veröffentlichte die Ergebnisse des Stresstests 2016 nur auf aggregierter Basis, da sie anders als die EBA nicht über ein spezifisches rechtliches Mandat zur Veröffentlichung der Ergebnisse einzelner Unternehmen verfügt. Hierzu muss sie das schriftliche Einverständnis der Teilnehmer einholen, wozu sie beim Stresstest 2016 noch nicht bereit war, was sie mit Blick auf den Stresstest 2018 jedoch getan hat. Der Hof betrachtet dies als einen Schritt in die richtige Richtung, da die Offenlegung der Ergebnisse der einzelnen Unternehmen dazu beitragen könnte, die Transparenz zu erhöhen, ein Bewusstsein für die Risiken zu schaffen und damit die Marktdisziplin zu fördern (siehe **Ziffer 68**).

#### **Empfehlung 6 - Veröffentlichung unternehmensspezifischer Stresstestergebnisse fördern**

Die EIOPA sollte die Veröffentlichung von Stresstestergebnissen auf Ebene der einzelnen Unternehmen fördern. Zur Stärkung des Vertrauens der Teilnehmer könnte die EIOPA auf die verbesserte Transparenz der Stresstestmethodik (Empfehlung 7) und die solidere Konzeption der Szenarien (Empfehlung 4) verweisen. Die EIOPA sollte ebenfalls sicherstellen, dass die Art der Präsentation der einzelnen Ergebnisse keinen Interpretationsspielraum bietet.

Zieldatum für die Umsetzung: Ab dem Stresstest 2020.

102. Insgesamt sorgte die EIOPA für einen reibungslosen Ablauf des Stresstests, auch wenn die zeitliche Planung für die Teilnehmer eine große Herausforderung darstellte. Sie nutzte

eine Reihe von Kanälen, um mit den NCA und den teilnehmenden Unternehmen zu kommunizieren. Trotz zahlreicher Aktualisierungen während des Berichtszeitraums stellten die Vorlagen ein praktisches Instrument zur Bereitstellung von Daten durch die Unternehmen dar. Allerdings begründete die EIOPA die Notwendigkeit der Einholung bestimmter Daten oder die Konzeption der Szenarien und der ihnen zugrunde liegenden Annahmen nicht in hinreichender Weise. Dies war für die Gewinnung des Vertrauens der NCA und der Teilnehmer, deren Beiträge für die Verlässlichkeit der Stresstestergebnisse von entscheidender Bedeutung waren, nicht förderlich. Die EIOPA hatte aus dem Stresstest 2014 Lehren zur Verbesserung ihrer Organisation des Stresstests 2016 gezogen, dem Ansatz mangelte es jedoch an Systematik (siehe **Ziffern 71-75**).

#### **Empfehlung 7 - Transparenz der Stresstestmethodik erhöhen**

Die Stresstestmethodik sollte transparenter sein und die EIOPA sollte die Interessenvertreter und Teilnehmer stärker dabei unterstützen, diese nachzuvollziehen, indem sie beispielsweise

- a) vor dem Start des eigentlichen Stresstests Workshops für Teilnehmer und Branchenvertreter veranstaltet, um im Sinne eines fundierteren Stresstests den Test und die Szenarien klarer darzulegen und ein unverbindliches Feedback einzuholen;
- b) die technische Dokumentation nutzt, um den Teilnehmern genauer zu erläutern, wie die Szenarien (die zugrunde liegenden Annahmen) kalibriert werden und wie groß der Umfang der für diesen Zweck benötigten Daten ist;
- c) nach dem Stresstest Treffen mit Interessenvertretern durchführt, um Feedback einzuholen und systematisch Lehren aus den vorangegangenen Stresstests zu ziehen (d. h. mit spezifischen zeitlichen Vorgaben, Kommunikationskanälen und Teilnehmern).

Zieldatum für die Umsetzung: Ab dem Stresstest 2020.

#### **Governance-Struktur und Ressourcen**

103. Beim Großteil ihrer Tätigkeiten arbeitete die EIOPA sehr eng mit den NCA zusammen. Insbesondere wenn es um Länderbesuche und die Arbeit an internen Modellen ging, erhielt sie in manchen Fällen jedoch keine ausreichende Unterstützung von den nationalen Aufsichtsbehörden. Da der Zugang zu Informationen und Dokumenten begrenzt war, war die

EIOPA nicht in der Lage, einige der ursprünglich geplanten Kontrollen und Analysen durchzuführen. Aufgrund der Tatsache, dass auch die NCA im wichtigsten Leitungsgremium der EIOPA ein entscheidendes Mitspracherecht haben, können diese darüber entscheiden, in welchem Umfang die EIOPA die Wirksamkeit ihrer Arbeit überprüft. Dies war mit Blick auf die Unabhängigkeit einer solchen Überprüfung problematisch.

104. Der Hof stellte fest, dass die EIOPA über ein bewährtes Verfahren verfügt, um Fällen der Nichteinhaltung von EU-Recht nachzugehen, auch wenn es einige Unzulänglichkeiten hinsichtlich der Transparenz gegenüber externen Interessenvertretern gibt (siehe **Ziffern 76-84**).

105. Gemessen an der Komplexität der Aufgaben, mit denen die EIOPA insbesondere im Bereich Aufsicht betraut ist, waren ihre Ressourcen sehr begrenzt. Das für die Beaufsichtigung von 212 internen Modellen zuständige Team bestand aus lediglich drei Vollzeitkräften. Insgesamt sind nur 20 Mitarbeiter (14 % aller EIOPA-Mitarbeiter) direkt in der Aufsichtsabteilung tätig, während eine begrenzte Zahl von Bediensteten in anderen Abteilungen mit aufsichtsbezogenen Themen befasst ist. Dementsprechend hat die geplante strategische Verlagerung des Fokus der EIOPA weg von der Regulierung und hin zur Aufsicht noch nicht stattgefunden (siehe **Ziffern 85-89**).

**Empfehlung 8 - Die für die Aufsicht zugewiesenen personellen Ressourcen verstärken**

- a) Die EIOPA sollte die Anzahl ihrer mit Aufsichtsaufgaben befassten Mitarbeiter nach und nach erheblich aufstocken und sich selbst diesbezüglich in ihrer Jahresarbeitsplanung ein konkretes und begründetes Ziel setzen.
- b) Nach einer eingehenden Bedarfsanalyse sollte die EIOPA zudem die Anforderung zusätzlicher Ressourcen erwägen, indem sie klar angibt, für welche Aufgaben diese benötigt werden und welche Auswirkungen sie auf die Qualität und die Konvergenz der Aufsicht und Finanzstabilität haben.
- c) Die zusätzlichen Ressourcen sollten speziell zur Intensivierung der Arbeit der EIOPA im Bereich der internen Modelle, des grenzüberschreitenden Geschäftsverkehrs und der Ermittlung von Fällen der Nichteinhaltung von EU-Recht eingesetzt werden.

Zieldatum für die Umsetzung: 1.1.2020.

Dieser Bericht wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Neven MATES, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 2. Oktober 2018 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*

Klaus-Heiner LEHNE

*Präsident*

### ÜBERBLICK ÜBER DIE PEER-REVIEW-EMPFEHLUNGEN DER EIOPA

Thema des Reviews	Annahme des Abschlussberichts	Durchgeführte Arbeit	Infolge der Peer Reviews empfohlene Maßnahmen
Schlüsselfunktionen	Die endgültige Annahme wird für 2018 erwartet.	<p>Ziel dieses Peer Reviews ist es, Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie die NCA das Verhältnismäßigkeitsprinzip bei der Beaufsichtigung der Schlüsselfunktionen der Unternehmen unter Berücksichtigung der Umsetzung der mit der Solvabilität-II-Richtlinie eingeführten Anforderungen an Schlüsselfunktionen anwenden.</p> <p>Umfang: alle NCA der Mitgliedstaaten des EWR</p> <p>Fragebogen zur Eigenbeurteilung an die EIOPA-Mitglieder versandt und überprüft.</p> <p>Besuche in 8 Mitgliedstaaten organisiert und</p>	<p>Die EIOPA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sollte das Ergebnis dieses Peer Reviews bei einer Überarbeitung der Leitlinien zum Governance-System, insbesondere mit Blick auf Leitlinie 14 "Outsourcing" berücksichtigen;</li> <li>- sollte bei ihrer Arbeit am aufsichtlichen Überprüfungsverfahren den sich aus diesem Peer Review ableitenden praktischen Erkenntnissen, bewährten Methoden und empfohlenen Maßnahmen Rechnung tragen.</li> </ul> <p>(Ausgewählte) NCA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sollten geeignete Aufsichtsverfahren und -kriterien zur Bewertung der Governance-Anforderungen mit Blick auf Schlüsselfunktionen im Rahmen eines risikobasierten Aufsichtsansatzes im Sinne von Artikel 29 der Solvabilität-II-Richtlinie entwickeln und umsetzen;</li> <li>- sollten allen Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen vorschreiben, über ein wirksames Governance-System zu verfügen, das ein solides und vorsichtiges Management des Geschäfts gewährleistet;</li> <li>- sollten bei Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips grundsätzlich die Wesensart, den Umfang und die Komplexität berücksichtigen;</li> <li>- sollten die Ausübung mehrerer Schlüsselfunktionen durch eine einzelne Person stärker überwachen und sich mehr Wissen über die Lage auf dem nationalen Markt aneignen und bewerten, ob die gleichzeitige Ausübung verschiedener Schlüsselfunktionen die erforderlichen Bedingungen hinsichtlich fachlicher Qualifikation und</li> </ul>

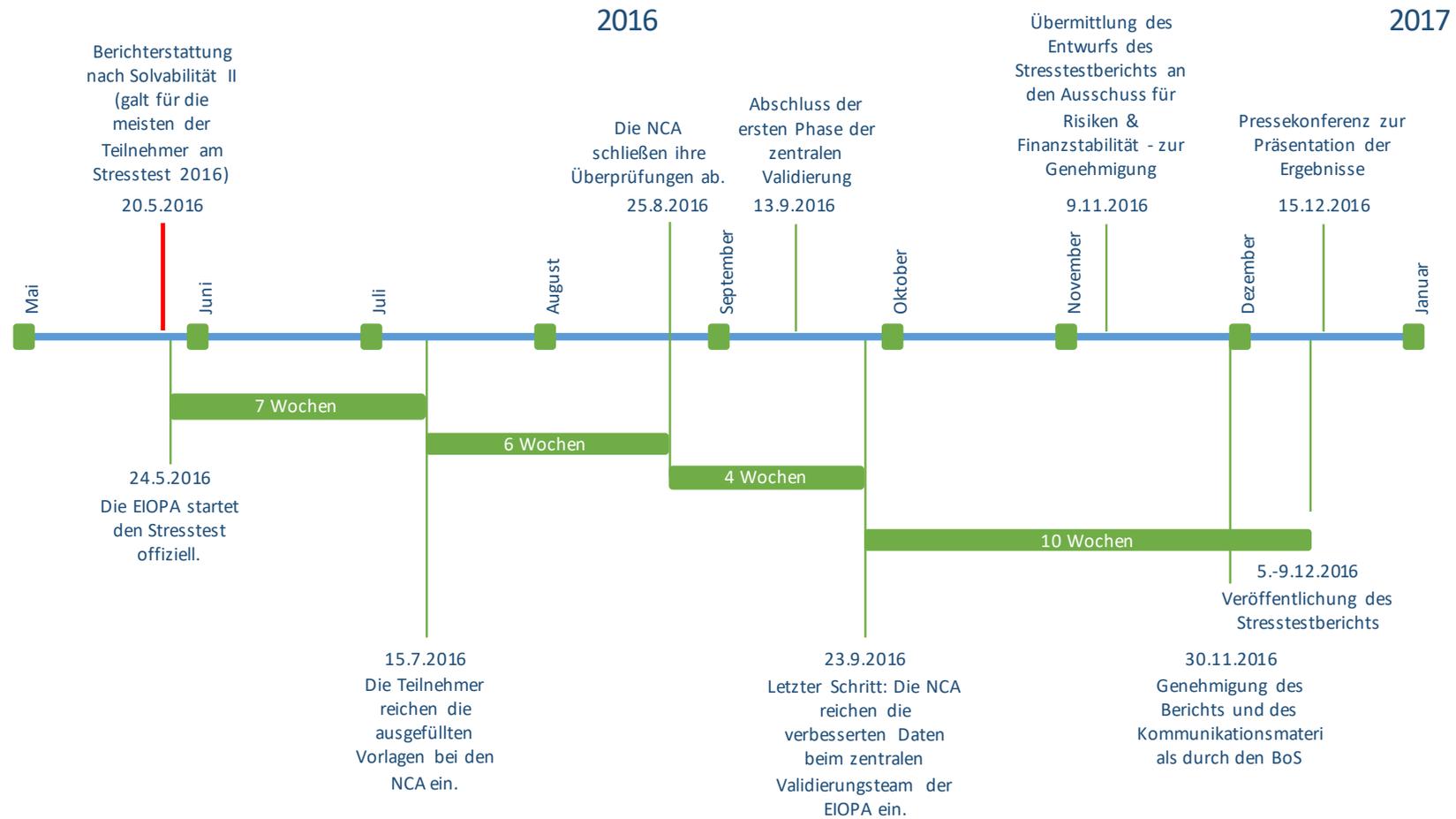
Thema des Reviews	Annahme des Abschlussberichts	Durchgeführte Arbeit	Infolge der Peer Reviews empfohlene Maßnahmen
		Telefonkonferenzen mit 22 NCA abgehalten.	<p>Unabhängigkeit in der Organisationsstruktur des Unternehmens erfüllt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- werden im Rahmen der versicherungsmathematischen Funktion auch Aufgaben wahrgenommen, die in den Bereich der Risikomanagementfunktion fallen, sollten die NCA Interessenkonflikte prüfen;</li> <li>- sollten der Risikomanagementfunktion besondere Aufmerksamkeit schenken (...);</li> <li>- sollten die gleichzeitige Wahrnehmung von Schlüsselfunktionen und operativen Aufgaben stärker überwachen (...);</li> <li>- sollten nicht nur bei Inhabern der versicherungsmathematischen Funktion, sondern auch bei anderen Inhabern von Schlüsselfunktionen Bewertungen der fachlichen Qualifikation durchführen;</li> <li>- sollten zudem eine Bewertung der fachlichen Qualifikation von Inhabern von Schlüsselfunktionen durchführen, nachdem sie die Mitteilung über die Ernennung des Inhabers einer Schlüsselfunktion erhalten haben, wofür ein risikobasierter Ansatz herangezogen werden kann;</li> <li>- sollten hinsichtlich aller Inhaber von Schlüsselfunktionen eine Bewertung der fachlichen Qualifikation (und der persönlichen Zuverlässigkeit) durchführen;</li> <li>- sollten geeignete Aufsichtsverfahren und -kriterien zur Bewertung der Governance-Anforderungen mit Blick auf Schlüsselfunktionen (...) entwickeln und umsetzen.</li> </ul>
Freier Dienstleistungsverkehr	29.1.2015	Analyse der praktischen Erfahrungen mit der Dienstleistungsfreiheit.	Wichtigste Schlussfolgerung ist die Notwendigkeit der Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den NCA in den verschiedenen Phasen des Aufsichtsprozesses, insbesondere im Hinblick auf die Datenspeicherung und Führung von Unterlagen, den Austausch von Informationen bei der Genehmigung, die Ermittlung von Risiken und den Umgang mit Beschwerden.

Thema des Reviews	Annahme des Abschlussberichts	Durchgeführte Arbeit	Infolge der Peer Reviews empfohlene Maßnahmen
		<p>Betraf alle 31 Mitgliedstaaten des EWR.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die EIOPA sollte die Erhebung von Daten zu dem im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit über Zweigniederlassungen in anderen Mitgliedstaaten gezeichneten Geschäft verbindlich vorschreiben.</li> <li>- Die NCA sollten über ein Datenspeicherungssystem verfügen, das es ermöglicht, Informationen über die inländischen Unternehmen zu extrahieren, die ihre Absicht zur Tätigkeit von Geschäften in anderen EWR-Mitgliedstaaten im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit mitgeteilt haben.</li> <li>- Die NCA sollten über ein System verfügen, dem ganz spezifisch aktuelle Daten über die Anzahl der Unternehmen je Land entnommen werden können, die ihre Absicht zur Erbringung von Dienstleistungen in ihrem Hoheitsgebiet mitgeteilt haben.</li> <li>- Verbesserung der Speicherung von Daten zu die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit betreffenden Mitteilungen bei gleichzeitiger Vermeidung einer Überfrachtung der Register mit inaktiven Mitteilungen.</li> <li>- Die NCA sollten die potenziellen Risiken ermitteln, die mit im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit ausgeübten Tätigkeiten verbunden sind, und einen diesen Risiken angemessenen Aufsichtsansatz festlegen.</li> <li>- Die NCA sollten nachforschen, weshalb eine Genehmigung in einem Mitgliedstaat verlangt wird, wenn die Tätigkeit ausschließlich oder hauptsächlich in anderen Mitgliedstaaten ausgeübt werden soll.</li> <li>- Lösung des Problems des Umgangs mit Beschwerden im Fall der Dienstleistungsfreiheit.</li> </ul>

**ANHANG II****DEM STRESSTEST FÜR VERSICHERUNGSUNTERNEHMEN AUS DEM JAHR 2016 ZUGRUNDE****LIEGENDE ANNAHMEN**

	<b>Niedrigzinsszenario</b>	<b>Double-Hit-Szenario</b>
<b>Technik</b>	Es wurde kein spezielles Tool verwendet.	Finanzschock-Simulator
<b>Abgedeckte Risiken</b>	<p>Marktrisiko:</p> <p>1) Längerer Zeitraum mit niedrigen Zinssätzen.</p>	<p>Marktrisiko:</p> <p>1) Niedrigzinsumfeld simuliert durch sinkende EUR-Swapsätze und einen endgültigen Forwardzinssatz (UFR) von 4,2 %.</p> <p>2) Schneller Anstieg der Renditen auf Staats- und Unternehmensanleihen (sowohl Finanzanleihen als auch Nicht-Finanzanleihen) und Schock (Preisrückgang) bei Aktien und anderen Vermögensklassen (z. B. Hedgefonds, Rohstoffe); Preisrückgang bei Gewerbe- und Wohnimmobilien.</p>
<b>Szenario-Input - Passivseite</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Niedrige Zinsstrukturkurve (sinkende EUR-Swapsätze), die ausgehend von dem niedrigsten (über einen Beobachtungszeitraum von zwei Jahren 2014-2015) zum 20.4.2015 im Euro-Währungsgebiet zu beobachtenden Satz für verschiedene Laufzeiten (2, 5, 10 und 20 Jahre) abgeleitet wurde.</li> <li>- Zusätzliches Absinken um 15 Basispunkte.</li> <li>- Von den EUR-Swapsätzen für andere Währungen abgeleitete Faktoren.</li> <li>- UFR bei 2 % (Wert nah am Marktzinssatz: der 50-Jahres-EUR-Swapsatz lag am 31.12.2015 bei 1,561 %).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Niedrige Zinsstrukturkurve (sinkende EUR-Swapsätze), die aus dem Simulator abgeleitet wurde.</li> <li>- UFR bei 4,2 % (zur Ableitung der risikolosen Zinskurve).</li> </ul>
<b>Szenario-Input - Aktivseite</b>	Keine direkte Beeinflussung.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ein schneller Anstieg der Renditen auf Staats- und Unternehmensanleihen (sowohl Finanzanleihen als auch Nicht-Finanzanleihen).</li> <li>- Schock (Preisrückgang) bei EU-Aktienpreisen und anderen Vermögensklassen (z. B. Hedgefonds, Rohstoffe, Immobilien).</li> </ul>

<b>Art des Schocks</b>	Die Szenarien leiteten sich aus der Annahme des gleichzeitigen und unmittelbaren Eintretens der angenommenen Schocks ab.	
<b>Historische Daten / Zeithorizont</b>	Niedrigster Punkt auf der EUR-Swapkurve während eines Zeitraums von zwei Jahren (2014-15).	2005-2015, mit vierteljährlichem Zeithorizont.
<b>Eintrittswahrscheinlichkeit</b>	Die Eintrittswahrscheinlichkeit während eines Jahres liegt im Hinblick auf den liquiden Teil der Kurve bei mindestens 3 %. Eine genaue Einschätzung der Eintrittswahrscheinlichkeit des gesamten Szenarios ist aufgrund der Ergänzung um den UFR (der nah am Marktzinssatz lag und damit sehr wahrscheinlich war) nicht möglich.	Da sich Swapsätze und Renditen auf Staatsanleihen (die in der Vergangenheit eng miteinander verknüpft waren) in unterschiedliche Richtungen bewegen, ist die Gesamteintrittswahrscheinlichkeit des Szenarios erheblich geringer als die marginale Eintrittswahrscheinlichkeit der beiden auslösenden Ereignisse (0,75 % beim Renditeschock auf Anleihen und 0,5 % beim Swapsatz-Schock über einen Zeithorizont von einem Jahr).

**ANHANG III****ZEITLICHER ABLAUF DES STRESSTESTS 2016**

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der EIOPA.

**ANHANG IV**

**ERKENNTNISSE AUS DEM STRESSTEST 2014 UND FOLGEMASSNAHMEN BEIM  
STRESSTEST 2016**

	<b>Beim Stresstest 2014 festgestellte Probleme</b>	<b>Folgemaßnahmen beim Stresstest 2016</b>
<b>Zeitlicher Ablauf</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anzahl und Komplexität der Szenarien und verspätete Übermittlung der endgültigen Vorlagen zur Vorbereitung</li> <li>- zu viele Korrekturen an den Vorlagen während der Berechnungsphase</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die der Branche für die Berechnungen eingeräumte Zeit wurde verringert, da der Stresstest weniger Szenarien beinhaltete und diese im Vergleich zum Jahr 2014 erheblich einfacher waren.</li> <li>- weniger Korrekturen an den technischen Spezifikationen (drei anstelle der sieben Überarbeitungen beim Stresstest 2014)</li> </ul>
<b>Qualitätssicherung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erwägung, bei der Validierung mehr Fachkenntnisse in Form einer Vor-Ort-Aufsicht einzubringen</li> <li>- Umsetzung der Validierungskontrollen dauerte zu lange</li> <li>- Die NCA würden gerne Tools der EIOPA für eigene Validierungszwecke nutzen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eine Vor-Ort-Aufsicht der NCA wurde letztendlich aufgrund der von den Aufsichtspersonen für die Fahrt an den EIOPA-Standort aufzuwendenden Zeit nicht durchgeführt.</li> <li>- Die EIOPA stellte den NCA das Validierungstool am 30. Juni 2016 zur Verfügung.</li> </ul>
<b>Technische Spezifikationen und Vorlagen für die Berichterstattung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erwägung, mehr Zeit in die Ausarbeitung der technischen Spezifikationen zu investieren</li> <li>- Konkretisierung von zentralen Input-Parametern (z. B. risikolose Zinssätze) in letzter Minute</li> <li>- mehrere Aktualisierungen und Neufassungen der Vorlagen und Spezifikationen</li> <li>- mehr Zeit zum Erstellen und Testen der Vorlagen vor dem Start</li> <li>- Klarheit gewährleisten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vorab-Übermittlung der technischen Spezifikationen an Interessenvertreter aus der Branche</li> <li>- mehrere Aktualisierungen (drei Fassungen bei den technischen Spezifikationen, fünf bei den Vorlagen)</li> <li>- Solvabilität II eingeführt, Vorlagen beständiger</li> </ul>
<b>Kommunikation / Q&amp;A</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keine klare Kommunikation mit der Branche und den NCA</li> <li>- Q&amp;A: Bereitstellung wichtiger Antworten kurz vor Ablauf der Einreichungsfrist, sodass die Teilnehmer effektiv keine Zeit mehr hatten, zu reagieren</li> <li>- keine Kommunikation mit der Presse und anderen Analysten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Webinare und Telefonkonferenzen vor der Veröffentlichung</li> <li>- Die letzte Aktualisierung der Q&amp;A wurde zwei Wochen vor dem Ablauf der Einreichungsfrist veröffentlicht.</li> <li>- FAQ wurden zusammengestellt und auf der Website der EIOPA verfügbar gemacht.</li> </ul>

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der EIOPA.



**EIOPA REGULÄRE VERWENDUNG**  
EIOPA-18-620  
21.9.2018

## **Stellungnahme zu dem Entwurf eines Sonderberichts des Rechnungshofs (im Anschluss an das kontradiktorische Verfahren)**

### *I. Zusammenfassung*

V.

Die EIOPA dankt dem Rechnungshof für die gute Zusammenarbeit während der Prüfung. Die Arbeit des Rechnungshofs ist für das europäische System als Ganzes und die weitere Verbesserung seiner Funktionsweise von enormem Wert.

VI.

Insgesamt würdigt die EIOPA die Anerkennung, die der Rechnungshof dem wirksamen Beitrag der EIOPA zur Aufsicht und Finanzstabilität im Versicherungssektor in seiner Bewertung entgegenbringt. Wir begrüßen außerdem die Aufforderung an die gesetzgebenden Organe, den Rechtsrahmen zu stärken und so die zentrale Aufgabe der EIOPA im Hinblick auf grenzüberschreitende Geschäfte im Rahmen der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit zu unterstützen. Um weiterhin ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten, müssen die bei der Beaufsichtigung grenzüberschreitender Geschäfte festgestellten Schwächen von allen Beteiligten in angemessener Weise und zeitnah angegangen werden, da noch erhebliche Herausforderungen zu bewältigen sind.

Die laufenden Verhandlungen über die Überprüfung der europäischen Finanzaufsichtsbehörden sowie die bevorstehenden Verhandlungen über die Überprüfung der Solvabilität-II Richtlinie bieten den gesetzgebenden Organen die Gelegenheit, über Möglichkeiten zur Stärkung des Rechtsrahmens zu beraten, damit sichergestellt wird, dass auf nationaler und europäischer Ebene angemessene aufsichtliche Antworten gefunden werden.

*VII. & VIII.* [Gemeinsame Erwiderung auf Ziffern VII und VIII.]

Damit das kontinuierliche reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes im Interesse gleicher Wettbewerbsbedingungen und eines EU-weit gleichen Verbraucherschutzniveaus gewährleistet wird, unterstützt die EIOPA weitere Gesetzesänderungen, die ein besseres Funktionieren des Binnenmarktes bewirken. Im Binnenmarkt ist die Qualität der nationalen Aufsicht keine rein nationale oder regionale Angelegenheit mehr, sondern ist eine Angelegenheit in der Europäischen Union. Daher werden Instrumente benötigt, die sicherstellen, dass alle Aufsichtsbehörden dem erforderlichen Standard entsprechen.

X.

Die EIOPA begrüßt die Feststellung, dass Umfang und Szenarien im Hinblick auf die Ermittlung der größten Risiken für den Sektor angemessen sind. In Zukunft wird die EIOPA auch gezielt auf Verbesserungen der Erläuterung von Szenarien hinarbeiten, wenngleich es technisch nicht möglich ist, die Wahrscheinlichkeit oder Schwere bestimmter auslösender

Ereignisse (z. B. einer Veränderung des endgültigen Forwardzinssatzes) oder vollständiger Szenarien, in denen verschiedene auslösender Ereignisse miteinander kombiniert werden, zu schätzen.

XI.

Die EIOPA hat eine angemessene und akkurate Validierung der Stresstest-Ergebnisse vorgenommen. EIOPA sieht Verbesserungsmöglichkeiten in dem allgemeinen Charakter einiger Empfehlungen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass spezifischere Empfehlungen im Anschluss an die Veröffentlichung nicht anonymisierter Einzelergebnisse möglich wären. Die EIOPA kann Empfehlungen nur auf Grundlage der Ergebnisse von Stresstests abgeben, die mit der Erfüllung an die Offenlegungsanforderungen und den rechtlichen Befugnissen der EIOPA vereinbar sind.

XII.

Die EIOPA teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass zur Stärkung der Arbeit im Bereich der aufsichtlichen Konvergenz zusätzliche Ressourcen benötigt werden. Bisher stand die jährliche Zuweisung an die Vollzeitstellenäquivalente an die EIOPA mit dem gegenwärtigen, vor 2013 erstellten MFR im Einklang. Obwohl die EIOPA zusätzliche Ressourcen zur Unterstützung des Ziels der aufsichtlichen Konvergenz beantragt hatte, wurde dieser Bedarf im gegenwärtigen MFR nicht berücksichtigt.

XIII.

Die EIOPA akzeptiert alle Empfehlungen. Zu den einzelnen Empfehlungen wird weiter unten Stellung genommen.

## II. Bemerkungen

*Die festgestellten Schwächen werden in den Empfehlungen der EIOPA berücksichtigt, doch berücksichtigen noch keine Folgeabschätzungen*

17.

Die EIOPA hat in ihre Strategie für eine unabhängige Aufsicht den Vorschlag aufgenommen, weniger aber gezieltere Empfehlungen an ihre nationalen Aufsichtsbehörden (im Folgenden „NCA“) zu richten und das durch strukturierte Folgemaßnahmen zu begleiten.

21.

In ihrer ersten Strategie für die Überwachung des Geschäftsgebarens (2016 veröffentlicht) sah die EIOPA eine schrittweise Entwicklung der verfügbaren Instrumente vor – thematische Überprüfungen (Thematic Reviews), Bericht zu Verbrauchertrends (Consumer Trends Report), Indikatoren für das Einzelhändlerisiko (Retail Risk Indicators) und der erweiterten Marktüberwachung (Enhanced Market Monitoring).

Die Regelungsrahmen für die eigentliche Aufsicht und die Überwachung des Geschäftsgebarens haben sich europaweit und im EU-Recht unterschiedlich schnell entwickelt. Der Regelungsrahmen für den Bereich des Geschäftsgebarens entwickelte sich erst mit Umsetzung der Richtlinie über Versicherungsvertrieb (IDD-Richtlinie) (Anwendung ab 1. Oktober 2018) und der Verordnung über Basisinformationsblätter für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte (PRIIP)(Anwendung ab 1. Januar 2018). Wie in einem weiteren Strategiepapier dargelegt, beabsichtigt die EIOPA im Bereich der Überwachung des Geschäftsgebarens zunehmend dieselben Instrumente für aufsichtliche Konvergenz und Überwachung einzusetzen, die sie im Zuge ihrer Erfahrungen mit Solvabilität II entwickelt hat, und zunehmend Aspekte des Geschäftsgebarens in ihre Aufsichtstätigkeit zu integrieren. Die Arbeiten in den Bereichen Aufsicht und Geschäftsgebaren starten mit unterschiedlichem Tempo, sollten aber letztlich zusammenlaufen, damit immer mehr Synergieeffekte erzielt werden.

22.

Die Entwicklung des Aufsichtshandbuchs war ein iterativer Prozess, bei dem viele Kapitel während 2016 und 2017 sowie die letzten vier Kapitel im April 2018 verabschiedet wurden. In vielen der neuen Bereiche von Solvabilität II mussten zunächst Erfahrungen gesammelt werden, bevor Empfehlungen für bewährte Verfahren erstellt werden konnten. Als Bestätigung

dieser Aussage wurde die folgende Frage von 17 NCA mit „Ja“ und von nur 4 mit „Nein“ beantwortet: „War der Zeitplan für die Veröffentlichung des Handbuchs für Ihre Zwecke geeignet?“

27.

Die EIOPA teilt die Auffassung, dass die Beaufsichtigung des grenzüberschreitenden Geschäfts einer weiteren regulatorischen Stärkung bedarf. Um dem schon im gegenwärtigen Rahmen Rechnung zu tragen, hat die EIOPA den Beschluss über die Zusammenarbeit der Versicherungsaufsichtsbehörden erlassen, der sich mit der Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörden für grenzüberschreitende Tätigkeiten durch Niederlassungen und im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit bei Aufnahme der Tätigkeit und der kontinuierlichen Beaufsichtigung befasst.

44.

Die weitere Verbesserung der verfügbaren Daten für den Vergleich von Modellen und die Überwachung der Modellentwicklung wird für die EIOPA künftig hohe Priorität haben und einer der Punkte sein, die bei der bevorstehenden Solvabilität-II-Überprüfung genau untersucht werden müssen.

50.

Die EIOPA stimmt mit dem Rechnungshof überein, dass die Möglichkeit einer ausführlicheren Beurteilung eines internen Modells der EIOPA weitere wertvolle Erkenntnisse liefern könnte. Wie jedoch schon vom Rechnungshof angemerkt, sind die Ressourcen der EIOPA in diesem Bereich begrenzt. In Anbetracht der laufenden Arbeit der Experten und des niedrigen Risikoprofils der konkreten Versicherungsgruppe musste die EIOPA diese Anfrage leider zugunsten anderer laufender Aktivitäten zurückstellen.

52.

Im ersten Jahr der Umsetzung von Solvabilität II konnte die EIOPA einen Stresstest durchführen, in dem anerkanntermaßen die Hauptrisiken für den Sektor innerhalb eines neuen Rahmens ermittelt wurden.

Die EIOPA ist zuversichtlich, dass die Kalibrierung der Szenarien angemessen ist, ist aber dennoch entschlossen, den methodischen Rahmen weiterzuentwickeln und die Erläuterung der Szenarien zu verbessern.

56.

Die EIOPA hält eine teilweise Schätzung der Eintrittswahrscheinlichkeit dieses Szenarios nicht für eine geeignete Methode, um die Schwere des Szenarios zu rechtfertigen, insbesondere wenn dabei die Auswirkung der Änderung des ultimativen Forwardzinssatzes von 4,2 % auf 2 % ausgeschlossen wird. Eine teilweise Schätzung, die sich nur auf den liquiden Teil der Kurve bezieht, könnte zu Fehlinterpretationen führen, da die Annahme eines abweichenden endgültigen Forwardzinssatzes das Kernelement dieses Szenarios bildet.

Nach Ansicht der EIOPA ist die Integration der Veränderung des endgültigen Forwardzinssatzes ein hinreichend extremes Szenario.

Die EIOPA ist der Ansicht, dass sich der in Fußnote 9 angeführte Vergleich zwischen dem aufsichtlichen ultimativen Forwardzinssatz und marktüblichen Zinssätzen nicht für die Schätzung der Schwere des Szenarios eignet. Solvabilität II schreibt die Anwendung eines ultimativen Forwardzinssatzes von 4,2 % (für 2016) für den europäischen Versicherungssektor vor. Eine angemessene Schätzung der Schwere des Szenarios sollte somit zwischen dem (zu dem Zeitpunkt fixen) ultimativen Forwardzinssatz von 4,2 % und dem ultimativen Forwardzinssatz des Szenarios von 2 % und nicht den Marktzinsen zu dem Zeitpunkt liegen, die bei langen Laufzeiten möglicherweise nicht notwendig tief, liquide und transparent sind.

57.

Es gibt keine allgemein anerkannte Methode zur Ableitung der Eintrittswahrscheinlichkeit eines Szenarios, in dem eine Änderung der Marktzinsen mit einer Änderung eines regulatorisch festgelegten Parameters wie dem ultimativen

Forwardzinssatz kombiniert wird. Die EIOPA hat die Eintrittswahrscheinlichkeit des ersten (liquiden) Teils der Kurve nicht quantifiziert, weil es technisch nicht vertretbar wäre, eine teilweise Wahrscheinlichkeit für das Szenario zu schätzen.

58.

Der Umfang des 2016 durchgeführten Verfahrens basierte auf Einzelgesellschaften, wobei ein Großteil der Geschäfte in einem einzigen Land gezeichnet wurde. In Anbetracht dessen und der mit dem Szenario verbundenen Annahmen ist die EIOPA der Auffassung, dass die angewandte Methode für das Ziel angemessen ist. Die EIOPA hatte das Ziel, die Auswirkungen auf alle Teilnehmer einer EWR-weiten Maßnahme verhältnismäßig zu gestalten, gegenüber der Entwicklung eines zusätzlichen, vollständig marktkonsistenten Szenarios bevorzugt.

59-62. Ziffern 59 bis 62 und Kasten 5

Die EIOPA hat das die beiden Stresstestszenarien ("double hit" scenario) zusammen mit dem ESRB entwickelt. Im Einklang mit dem technischen Widerspruch des ESRB ist die EIOPA folgender Auffassung:

- Ein längerer Untersuchungszeitraum von beispielsweise 20 Jahren statt des verwendeten Zeitraums von 11 Jahren hätte keine stabileren Ergebnisse hervorgebracht. Wir bezweifeln, dass dadurch die Qualität des Szenarios insgesamt gestärkt oder eine gleichmäßigere Verteilung von Schocks sichergestellt worden wäre. Insbesondere hätte eine Verlängerung des Untersuchungszeitraums auf 20 Jahre dazu geführt, dass Beobachtungen zu einer Wirtschaftsphase mit nicht tragfähigem finanziellen Überschüssen und außergewöhnlich niedriger Volatilität eingeflossen wären.
- Der EIOPA-Stresstest wird naturgemäß von 28 Mitgliedstaaten ausgeführt. Daher wird es immer ein Spannungsverhältnis zwischen der wirtschaftlichen Konsistenz des Szenarios und der wahrgenommenen „fairen Verteilung von Schocks“ bei den Preisen von Vermögenswerten wie Staatsanleihen geben.

Nach Ansicht der EIOPA wird in den Abbildungen 5 und 6 ein zu großes Gewicht auf bestimmte Auffassungen gelegt. Es sollte beachtet werden, dass diese Auffassungen dem Grundsatz der Marktkonsistenz der Szenarien zuwiderlaufen könnten.

63.

Die technischen Spezifikationen der EIOPA wurden durch die Aktualisierungen aus der öffentlichen Fragen und Antworten ergänzt; im Mittelpunkt standen dabei die Anwendung der Schocks und Anweisungen zum Ausfüllen der Vorlagen mit Blick auf Klarheit und Ressourceneinsparung, weniger die theoretischen Grundlagen. Dies war auch ein Ergebnis der Rückmeldungen und Erkenntnisse aus früheren Verfahren, bei denen deutlich wurde, dass die Teilnehmer einerseits konkrete Beispiele und Erklärungen und andererseits Flexibilität und möglichst wenige Vorschriften für deren eigene Umsetzung wünschen.

Die EIOPA führt keine Befragung zur Schwere der Szenarien durch, was auch dem Nicht-Erfüllt-/Nicht-Bestehen-Charakter des Verfahrens entspricht. Eine Beschreibung der Szenarien ist der entsprechenden Dokumentation von [ESRB](#)<sup>1</sup> und [EIOPA](#)<sup>2</sup> zu entnehmen.

1. <https://eiopa.europa.eu/Publications/Surveys/ESRB%20Double%20hit%20scenario%20for%20EIOPA%202016%20insurance%20stress%20test.pdf>
2. <https://eiopa.europa.eu/Publications/Surveys/FAQ%20Insurance%20Stress%20Test%202016%20PublicFinalFinal.pdf>

65.

Bei einem EU-weiten Verfahren werden im Gegensatz zu einem nationalen Verfahren die Ergebnisse nicht nach homogenen Produkten, sondern auf Länderebene dargestellt. Genau hierin liegt einer der wesentlichen Vorteile solcher Berichte.

Der Stresstest-Bericht der EIOPA enthält die Ergebnisse der in Ziffer 88 ff. genannten Ex-post-Analyse, die auch eine Trennung zwischen wichtigen Produktkategorien/-merkmalen umfasst. Diese methodische Vorgehensweise führt im Wesentlichen zu ähnlichen Erkenntnissen wie eine Ex-ante-Trennung.

### *Abbildung 13*

Die EIOPA ist sich der Heterogenität der Stichprobe der Teilnehmer bewusst; diese wurde im EIOPA-Stresstest-Bericht transparent beschrieben und auch bei der Ergebnisanalyse berücksichtigt.

Siehe dazu insbesondere Abschnitt 3.1.4 des EIOPA-Stresstest-Berichts; in Ziffer 90 (ein Beispiel für Schlussfolgerungen) wird außerdem erläutert, wie die Ergebnisse darauf hindeuten, dass die regulatorischen Eigenkapitalanforderungen für Gesellschaften, die dem Risiko eines solchen Szenarios ausgesetzt sind, eindeutig höher sind. Diese Erkenntnis ist wichtig, da sie zeigt, dass Unternehmen, die relativ empfindlich auf veränderte Marktbedingungen (wie im Stresstest untersucht) reagieren, sich aufgrund eines vergleichsweise hohen Kapitalisierungsgrads nicht notwendigerweise in einer schlechteren oder riskanteren Lage befinden als Unternehmen in anderen Gruppen.

67.

Schon im Rahmen des Stresstest 2018 forderte die EIOPA eine Schätzung der Eigenkapitalausstattung der Teilnehmer nach einer Posty-Stress-Situation, wenngleich eine solche Anforderung technisch problematisch ist und eine gewisse Flexibilität vorgesehen war.

68.

Für den Stresstest 2018 hat die EIOPA die Teilnehmer bereits um ihre schriftliche Zustimmung zur individualisierten Offenlegung der Ergebnisse gebeten.

69.

Die Empfehlungen des Stresstests 2016 waren allgemeiner Natur und entsprachen damit dem Kontext einer nicht individuellen Offenlegung der Ergebnisse und dem Umstand, dass 2016 das erste Jahr war, in dem Solvabilität II umgesetzt wurde, eine Phase also, die auch jedes NCA vor große Herausforderungen stellte.

Die Empfehlung zur Förderung eines angemessenen Risikomanagements ist zwar weit gefasst, hat aber für einen Zeitraum, in dem die Pflicht zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Risikomanagementverfahren in den Unternehmen gerade eingeführt wird, entscheidende Bedeutung.

72.

Die EIOPA ist ebenfalls der Auffassung, dass die Kommunikation mit den Interessenträgern verbessert werden muss, doch gibt es immer bestimmte Punkte, die nur innerhalb des Umfelds der Aufsichtstellen behandelt werden. Wenn ausführlich über die spezifische Verwendung von Validierungsvorlagen Auskunft erteilt wird, könnte der Validierungsprozess gefährdet werden.

Ferner mag eine Befragung der Teilnehmer zur Ausgestaltung der Szenarien im Rahmen eines nationalen Verfahrens Vorteile haben, im EU-Kontext ist sie jedoch kontraproduktiv.

74

Da bei einem solchen Projekt Komplexität kaum zu vermeiden ist, sind Aktualisierungen erforderlich. Wie dargelegt, versucht die EIOPA stets, die Auswirkung solcher Aktualisierungen durch die Bereitstellung von Hilfsmitteln so gering wie möglich zu halten.

83.

Die EIOPA sammelt Informationen über Verletzungen des Unionsrechts auf unterschiedlichsten Wegen. Die EIOPA sammelt Informationen im Rahmen von Peer Reviews, bei Besuchen vor Ort bei den nationalen Aufsichtsbehörden, während der

Kollegiumsarbeit und bei informellen Treffen mit Interessenvertretern, um mögliche Verletzungen des Unionsrechts festzustellen. Die EIOPA steht auch bereit, Informationen von seinen Interessengruppen oder externen Parteien entgegenzunehmen.

Ist eine mögliche Verletzung des Unionsrechts mit einer Aufsichtsmaßnahme gegenüber einer bestimmten Einrichtung verknüpft, so finden die Vorbereitungsgespräche während der geschlossenen Sitzung des Aufsichtsrates der EIOPA zwischen den Aufsichtsbehörden statt, um die für den Austausch vertraulicher Informationen erforderliche Vertraulichkeit zu gewährleisten.

#### *Kasten 10 – Nichtanwendung des Verfahrens wegen Verletzung des Unionsrechts*

Die EIOPA hat die Prüfung des Falles in Anbetracht der zugrundeliegenden Komplexität hinsichtlich der grenzüberschreitenden Auswirkungen und der zugrunde liegenden unterschiedlichen aufsichtlichen Beurteilung durch die NCA, die eine gründliche und eingehende Bewertung erforderten, noch nicht abgeschlossen.

87.

Zur Unterstützung des Übergangs von „Regulierung“ zu „Beaufsichtigung“ hat die EIOPA 2016 eine interne Umstrukturierung durchgeführt, in deren Zuge spezialisierte Teams für aufsichtliche Konvergenz in der Abteilung für Aufsichtsverfahren, in der Überwachungsabteilung und im Team für die Überwachung des Geschäftsgebarens eingerichtet wurden. All diese Bereiche sind seit 2016 beträchtlich gewachsen, sind geplant in den kommenden Jahren sich derart weiterzuentwickeln.

Ferner ist zu beachten, dass die EIOPA weiterhin maßgeblich an der Entwicklung des Rechtsrahmens für den Versicherungs- und Altersvorsorgebereich mitwirkt. Daher sind auch in diesem Politikbereich ein angemessener Personalbestand und ein angemessenes Fachwissen erforderlich. Gegenwärtig werden eine Reihe wichtiger Initiativen, wie InsurTech und Sustainable Finance, umgesetzt; in den nächsten Jahren kommt noch die Überprüfung von Solvabilität II hinzu.

#### *Empfehlung 1 – Verbesserung der Ausrichtung und Überwachung der Aufsichtsinstrumente*

Die EIOPA akzeptiert die Empfehlung, ihre Verfahren im Bereich ihrer unabhängigen Überwachung und Peer Reviews weiter zu stärken.

95.

Der Binnenmarkt bietet den Bürgerinnen und Bürgern der Union durch seinen Wettbewerbsmechanismus eine größere Produktauswahl und günstigere Preise. Im Mittelpunkt der Aufgabenstellung und des Mandats der EIOPA steht der Schutz der Verbraucher durch eine hochwertige, konsistente und konvergente Beaufsichtigung im Bereich der eigentlichen Aufsicht und im Bereich des Geschäftsgebarens.

Um ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes weiter zu gewährleisten, müssen die bei der Beaufsichtigung grenzüberschreitender Geschäfte festgestellten Schwächen von allen Beteiligten in angemessener Weise und zeitnah angegangen werden, da noch erhebliche Herausforderungen zu bewältigen sind, damit sichergestellt ist, dass der Binnenmarkt sein volles Potenzial zum Nutzen der Bürgerinnen und Bürger entfalten kann.

Die laufenden Verhandlungen über die Überprüfung der europäischen Finanzaufsichtsbehörden sowie die bevorstehenden Verhandlungen über die Überprüfung der Solvabilität-II-Richtlinie bieten den gesetzgebenden Organen die Gelegenheit, über Möglichkeiten zur Stärkung des Rechtsrahmens zu beraten, damit sichergestellt wird, dass auf nationaler und europäischer Ebene solide aufsichtliche Antworten gefunden werden.

#### *Empfehlung 2 – Stärkung der Beaufsichtigung grenzüberschreitend tätiger Unternehmen*

Die EIOPA akzeptiert die Empfehlung und wird weiterhin alle Anstrengungen unternehmen, um in Zusammenarbeit mit den gesetzgebenden Organen den Rechtsrahmen zu stärken und so die zentrale Aufgabe der EIOPA im Hinblick auf grenzüberschreitende Geschäfte im Rahmen der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit zu unterstützen.

Die bei der Beaufsichtigung des grenzüberschreitenden Geschäfts festgestellten systematischen Schwächen sind das wichtigste Ergebnis, welches angemessene und zeitnahe Antworten von allen Beteiligten erfordert, da noch erhebliche Herausforderungen zu bewältigen sind.

Die EIOPA ist bereit, ihre Erfahrungen mit den gesetzgebenden Organen und der Kommission zu teilen, um ihnen einen Einblick in die bestehenden Herausforderungen zu geben und Vorschläge für die Verbesserung des gegenwärtigen Rechtsrahmens zu machen, damit diese Herausforderungen bewältigt werden können.

### *Empfehlung 3 – Verbesserung der Vorkehrungen für die Beaufsichtigung interner Modelle*

Die EIOPA akzeptiert die Empfehlung und teilt die Auffassung, dass für eine konsistente und konvergente Beaufsichtigung interner Modelle im gesamten Binnenmarkt zusätzliche Anstrengungen aller Beteiligten erforderlich sind; sie begrüßt die Unterstützung des Rechnungshofs.

99.

Die EIOPA betont, dass sie der insgesamt positive Bewertung der folgenden Sachverhalte durch den Rechnungshof zustimmt:

- Wirksamkeit der Szenarien für die Bewältigung der Hauptrisiken des Sektors
- Angemessenheit von Umfang und Methodik unter Berücksichtigung des ersten Jahres der Umsetzung von Solvabilität II
- Fehlerfreiheit in Bezug auf Validierung und Daten

In Übereinstimmung mit dem ESRB behält die EIOPA die technischen Widersprüche über die Kalibrierung der Szenarien bei.

Dennoch räumt die EIOPA ein, dass in Bezug auf die Erläuterung der Szenarien gegenüber den Interessenvertretern Verbesserungsbedarf besteht, und sie beabsichtigt, hieran weiterzuarbeiten.

### *Empfehlung 4 – Verbesserung der Ausgestaltung der Stresstest-Szenarien*

Die EIOPA akzeptiert die Empfehlung zur weiteren Verbesserung der Szenarien. Bereits im Rahmen des 2017 durchgeführten Stresstests zu Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung EbAV-Stresstests, aber auch im Rahmen des Versicherungsstresstests 2018 legt die EIOPA für die Marktszenarien den Schocksimulator des ESRB und der EZB zugrunde. Die versicherungsspezifischen Szenarien (z. B. Naturkatastrophen) erfordern andere Fachkenntnisse und werden von der EIOPA, den NCA und externen Versicherungsexperten bearbeitet.

Dennoch lässt sich die Eintrittswahrscheinlichkeit von kombinierten Szenarien nicht schätzen. Wenn eine Quantifizierung möglich ist, wird die EIOPA die Eintrittswahrscheinlichkeit verschiedener auslösender Ereignisse für die Zwecke der internen Analyse und im Rahmen der Genehmigung der Szenarien dokumentieren.

Ferner plant die EIOPA zur Analyse und Bewertung der Szenarien weiterhin mit dem ESRB/der EZB zusammenzuarbeiten und externe Sachverständige hinzuzuziehen, wie beispielsweise Sachverständige von EIOPA-Mitgliedern.

### *Empfehlung 5 – Relevantere Empfehlungen für die NCA*

Die EIOPA akzeptiert die Empfehlung.

Basierend auf den Ergebnissen der Stresstests beabsichtigt die EIOPA, Empfehlungen abzugeben, die mit dem mit der Erfüllung an die Offenlegungsanforderungen für die Ergebnisse und den rechtlichen Befugnissen der EIOPA vereinbar sind. Spezifischere Empfehlungen wären nach Veröffentlichung nicht anonymisierter Einzelergebnisse möglich.

### *Empfehlung 6 – Förderung der Veröffentlichung individueller Stresstest-Ergebnisse*

Die EIOPA akzeptiert die Empfehlung.

Die EIOPA wird sich für die Veröffentlichung individueller Stresstest-Ergebnisse einsetzen, insbesondere wenn dies aus Finanzstabilitätserwägungen sachdienlich ist. Bereits im Rahmen des 2018 durchgeführten Verfahrens hat die EIOPA im Einklang mit ihren rechtlichen Befugnissen die Teilnehmer um ihre Zustimmung zur Offenlegung von Einzelergebnissen

gebeten. In den technischen Spezifikationen und Datenvorlagen werden die spezifischen Daten und Indikatoren, die der Offenlegung von Einzelergebnissen unterliegen, bereits aufgeführt.

#### *Empfehlung 7 – Verbesserung der Transparenz der Stresstest-Methodik*

Die EIOPA akzeptiert die Empfehlung.

Die EIOPA beabsichtigt, die Kommunikation und Beratungen mit den Interessenträgern und Teilnehmern in Anlehnung an die Empfehlungen des Rechnungshofs weiter zu verbessern und zu formalisieren.

105.

Siehe hierzu die Antwort der EIOPA zu Ziffer XII der Zusammenfassung.

#### *Empfehlung 8 – Ausbau der Humanressourcen im Bereich der Beaufsichtigung*

Die EIOPA akzeptiert die Empfehlung und begrüßt eine Unterstützung für den Ausbau der zugewiesenen Ressourcen, damit sie die zur Verbesserung der Qualität und Konvergenz der Beaufsichtigung und der Finanzstabilität erforderlichen Aufgaben wahrnehmen kann.

<b>Verfahrensschritt</b>	<b>Datum</b>
Annahme des Prüfungsplans/Beginn der Prüfung	5.12.2017
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die EIOPA	19.7.2018
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	2.10.2018
Eingang der offiziellen Antworten der EIOPA in allen Sprachfassungen	26.10.2018

Als eine der drei Europäischen Aufsichtsbehörden (ESA) hat die EIOPA den Auftrag, die Stabilität des Finanzsystems zu fördern und die Verbraucher in den Bereichen Versicherungswesen und betriebliche Altersversorgung zu schützen. Der Versicherungsmarkt mit Vermögenswerten von insgesamt rund zwei Dritteln des BIP der EU macht einen beträchtlichen Teil des europäischen Finanzmarkts aus. Ausfälle könnten sich negativ auf die Realwirtschaft und das Verbraucherwohl auswirken. Der Hof prüfte, ob die EIOPA wirksam zur Aufsicht, aufsichtlichen Konvergenz und Finanzstabilität beitrug. Mit Blick auf die Finanzstabilität konzentrierte sich der Hof auf den 2016 durchgeführten Stresstest für Versicherungsunternehmen.

Er gelangte zu dem Schluss, dass die EIOPA eine breite Palette von Instrumenten sinnvoll eingesetzt hat, deren Konzeption und Weiterverfolgung jedoch noch verbessert werden sollten. Er ermittelte eine Reihe systematischer Herausforderungen in den Bereichen Beaufsichtigung des grenzüberschreitenden Geschäftsverkehrs und interne Modelle. Diese müssen von der EIOPA selbst sowie von den nationalen Aufsichtsbehörden und den Gesetzgebern insbesondere im Rahmen der laufenden Überprüfungen der europäischen Aufsichtsbehörden bewältigt werden.



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: [eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx)  
Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

© Europäische Union, 2018.

Die Genehmigung zur Wiedergabe oder Vervielfältigung von Fotos oder sonstigem Material, die/das nicht dem Copyright der Europäischen Union unterliegen/unterliegt, muss direkt beim Copyright-Inhaber eingeholt werden.