

Bundesministerium für Finanzen

Johannesgasse 5
1010 Wien

BEREICH Integrierte Aufsicht
GZ FMA-LE0001/0001-INT/2014
(bitte immer anführen!)

SACHBEARBEITER/IN Dr. Cecile Bervoets
TELEFON (+43-1) 249 59 -4213
TELEFAX (+43-1) 249 59 -4299
E-MAIL cecile.bervoets@fma.gv.at

WIEN, AM 24. Februar 2014

Stellungnahme der FMA zum Begutachtungsentwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Versicherungsaufsichtsgesetz und das Betriebliche Mitarbeiter- und Selbständigenvorsorgegesetz geändert werden

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die FMA begrüßt den vorliegenden Entwurf zur Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG), welcher aus Sicht der FMA maßgeblich dazu beitragen wird, die Solidität und die Wettbewerbsfähigkeit des österreichischen Versicherungssektors zu erhöhen und zugleich die Aufsicht schlagkräftiger zu machen.

Kritisch sehen wir jedoch die Änderung des Betriebliche Mitarbeiter- und Selbständigenvorsorgegesetzes (BMSVG) dahingehend, dass gemäß Ministerialentwurf der Abschluss von neuen Beitrittsverträgen für die übernommene Veranlagungsgemeinschaft nicht zulässig sein soll. Dies führt zu einer Wettbewerbsverzerrung und ist nicht im Interesse der Anwartschaftsberechtigten der übernommen Veranlagungsgemeinschaft.

In Einzelnen nehmen wir zum Entwurf wie folgt Stellung:

1. Zur Änderung des VAG

Ein wesentliches Anliegen der FMA aus aufsichtspolitischer Sicht ist ein aktives Vorantreiben der unternehmensinternen Vorbereitung auf das neue Versicherungsaufsichtsrecht, damit österreichische Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen ab 1. Januar 2016 – wenn die Maßnahmen zur Umsetzung der RL 2009/138/EG (Solvabilität II) in vollem Umfang in Kraft gesetzt werden – in der Lage sind, die neuen Anforderungen vollständig einzuhalten. Die Vorbereitung auf Solvabilität II soll dabei koordiniert und europaweit einheitlich erfolgen, um zu einer konsistenten und konvergenten Aufsicht in der EU zu gelangen und unterschiedliche nationale Lösungen in der Vorbereitungsphase zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund hat die FMA die Herausgabe der EIOPA Leitlinien für die Vorbereitung auf Solvabilität II unterstützt und in Bezug auf die einzelnen Leitlinien eine Comply- oder eine Intend to Comply-Meldung abgegeben.

Durch den vorliegenden Gesetzesentwurf werden nun wichtige Schritte zur Erreichung dieses Ziels gesetzt. Die FMA geht davon aus, dass in Anwendung des VAG in der Fassung des

vorliegenden Gesetzesentwurfs den EIOPA Leitlinien für die Vorbereitung auf Solvabilität II nachgekommen werden soll (Art 16 der VO 1094/2010/EU zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde). Um das zu gewährleisten und die Intend to Comply-Meldungen aufrecht erhalten bzw. in Comply-Meldungen umwandeln zu können, sollten jedoch aus Sicht der FMA im weiteren Gesetzgebungsprozess folgende Punkte überdacht werden:

a. Das Governance-System ist „einzurichten“, nicht bloß „vorzubereiten“ (§ 130c Abs. 1 Z 1 und Abs 2 Z 1 VAG-E)

Laut EIOPA Leitlinien für die Vorbereitung auf Solvabilität II soll die Vorbereitung auf das neue Regime durch Implementierung bestimmter Elemente von Solvabilität II erfolgen. Dementsprechend werden im vorliegenden Gesetzesentwurf in § 130c Abs. 1 Z 2 und Z 3 iZm der vorausschauenden Beurteilung der eigenen Risiken und der Informationsübermittlung die Worte „*durchzuführen*“ und „*zu übermitteln*“ verwendet.

Gesetzliche Anordnungen an Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen, sich auf Solvabilität II „*vorzubereiten*“ (§ 130c Abs. 1 Satz 1) und hierbei ein Governance-System „*vorzubereiten*“ (§ 130c Abs. 1 Z 1 und Abs. 2 Z 1), sind jedoch missverständlich und tragen weder dem Wortlaut noch dem Zweck der EIOPA Leitlinien Rechnung. Eine eigene Verhaltensanordnung, sich auf Solvabilität II vorzubereiten, birgt überdies die Gefahr eines verkehrten Umkehrschlusses in sich, dass eine strukturierte Vorbereitung auf Solvabilität II bislang nicht erforderlich war und künftig nur in den durch die EIOPA Leitlinien für die Vorbereitung auf Solvabilität II abgedeckten Bereichen notwendig sein wird.

Die Pflicht zur Vorbereitung sollte deshalb durch die Pflicht zur Einrichtung ausgewählter Bestandteile des Governance-Systems ersetzt werden. In § 130c Abs. 1 und 2 sollte es also statt „*vorzubereiten*“ jeweils „einzurichten“ heißen. In § 130c Abs. 4 sollte es daher heißen „*Überwachung der Vorbereitung und Tätigkeiten*“.

b. (Keine) Verordnungsermächtigung (§ 130c Abs. 5 VAG-E)

Der vorliegende Entwurf enthält eine zustimmungspflichtige Verordnungsermächtigung für die FMA, die gemäß § 130 Abs. 1 Z 2 und Abs. 2 Z 2 und 3 unter Berücksichtigung der entsprechenden EIOPA Leitlinie zu übermittelnden Informationen festzulegen.

Die Inhalte der Meldepflichten für Zwecke der Vorbereitung auf Solvabilität II sind ausführlich in den EIOPA-Leitlinien für die Informationsübermittlung an die zuständigen nationalen Behörden, EIOPA CP 13/010 DE definiert. Die von EIOPA in diesen Leitlinien bereitgestellten Meldeformulare werden sowohl von EIOPA bei der Erstellung der finalen Technischen Standards als auch von den Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen bei der unternehmensinternen Implementierung des neuen Meldewesens herangezogen.

Um die Kontinuität der Vorbereitungsmaßnahmen in den Unternehmen sicherzustellen und dem Zweck der interimistischen Meldungen sowie der Verwaltungseffizienz Rechnung zu tragen, schlägt die FMA aus aufsichtspolitischen und praktischen Gründen an Stelle einer Verordnungsermächtigung einen statischen Verweis auf die EIOPA-Leitlinien vor.

Im Übrigen weisen wir darauf hin, dass eine Zustimmung durch den Bundesminister für Finanzen zu einer Verordnung, bei der die FMA die in der Leitlinie vorgesehenen Inhalte im Sinne der Kontinuität der Implementierung durch die Normunterworfenen so genau wie möglich folgen wird, unseres Erachtens weder erforderlich noch zweckdienlich ist. Eine Zustimmungspflicht hinsichtlich einer Ermächtigung mit wenig bis keinem Ermessensspielraum für die FMA führt lediglich zu einer unerwünschten Verzögerung in der Verordnungslegistik. Zudem ist eine solche zustimmungspflichtige Ermächtigung im Versicherungsaufsichtsrecht unüblich.

Überdies wird noch zu folgenden weiteren Punkten Stellung genommen:

1. Unbestimmter zeitlicher Anwendungsbereich des § 130c Abs. 1 Z 2 lit. b und c: Der pauschale Verweis auf die „*Veröffentlichung der technischen Spezifikationen durch EIOPA*“ erscheint nicht geeignet, den Normunterworfenen Rechtssicherheit über die zeitliche Anwendbarkeit der hier angeführten Anforderungen zu geben. Anstatt der Formulierung: „*Lit. b) und lit. c) sind erst nach Veröffentlichung der technischen Spezifikationen durch EIOPA durchzuführen.*“ sollte deshalb der letzte Satz in § 130c Abs. 1 Z 2 lauten: „*Lit. b und c sind ab 1. Jänner 2015 durchzuführen.*“
2. Fehlende Spezifizierung des „zuständigen Unternehmens“: In § 130c Abs. 2 wird das für die Einhaltung der Bestimmungen des § 130c zuständige Unternehmen lediglich als „*das gemäß der Richtlinie 2009/138/EG verantwortliche Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen bzw. die Versicherungsholdinggesellschaft oder gemischte Finanzholding*“ definiert.

Dieser pauschale Verweis auf die Richtlinie 2009/138/EG lässt jedoch offen, welches Unternehmen einer Versicherungsgruppe tatsächlich betroffen und somit für die Erfüllung der Anforderungen gemäß § 130c Abs. 2 verantwortlich ist. Es ist insbesondere nicht ersichtlich, ob a) diese Entscheidung dem Unternehmen an der Spitze der Gruppe obliegt und dieses frei entscheiden kann, welches Unternehmen als „verantwortliches Unternehmen“ benannt wird, oder b) ob hierfür eine Zustimmung der FMA nach Konsultation im Aufsichtskollegium erforderlich ist, oder c) die Zuständigkeit beim Unternehmen an der Spitze der Gruppe liegt. Eine Anknüpfung an die Definitionen in Art 213 Abs 2 der Richtlinie 2009/138/EG (vgl zB Art 218 Abs 2 und 3 der Richtlinie 2009/138/EG) wäre wünschenswert.

3. Zur Problemanalyse, Problemdefinition (vor den Erläuterungen): Die Formulierung, wonach die Einführung von Solvabilität II einen „*kompletten*“ Systemwechsel hin zu einem risikoorientierten Aufsichtssystem darstellt, ist irreführend, da sich die Risikoorientierung der Versicherungsaufsicht bereits nach der aktuellen Rechtslage aus dem allgemeinen Grundsatz der Zweckmäßigkeit der Verwaltung gemäß Art. 126b Abs. 5 B-VG iVm § 6 Abs 2 Satz 2 FMA-BG ergibt.

4. Erläuterungen zu § 130c Abs. 1 Z 3: die Formulierung „*Der Inhalt der Meldung selbst kann [...] festgelegt werden*“ widerspricht dem Wortlaut des § 130c Abs. 5, der diesbezüglich eine Verpflichtung der FMA vorsieht.

2. Zur Änderung des BMSVG

Die Unzulässigkeit des Abschlusses neuer Beitrittsverträge für die übertragene Veranlagungsgemeinschaft wird von der FMA kritisch gesehen.

Diese birgt unseres Erachtens das Risiko, dass nach laufender Auszahlung der Anwartschaften an die Anwartschaftsberechtigten mangels neuer Zuflüsse in die Veranlagungsgemeinschaft nur mehr geringe Vermögenswerte in dieser enthalten sind, sodass eine kostendeckende Verwaltung kaum mehr erreicht wird.

Überdies wird durch diese Regelung der Wettbewerb und sohin der freie Markt eingeschränkt, da eine Veranlagungsgemeinschaft mit (womöglich) günstigeren Konditionen neuen Arbeitgebern sohin nicht offen stünde. Auch erscheint eine ausgeglichene Verwaltung der Veranlagungsgemeinschaft durch laufende Zu- und Abflüsse nicht mehr gegeben zu sein, soweit neue Arbeitgeber dieser nicht mehr beitreten können. Dies widerspricht dem grundsätzlichen betrieblichen Vorsorgekassen-Gedanken einer adäquaten Risikoaufteilung.

Weiters schlagen wir zur Klarstellung, dass für die übertragene VG auch nach erfolgter Übertragung weiterhin Veranlagungsbestimmungen gemäß § 28 Abs. 3 BMSVG erforderlich sind, vor, die Wortfolge „abweichend von § 28“ durch die Wortfolge „abweichend von § 28 Abs. 2“ zu ersetzen. Schließlich dürfen wir auf ein redaktionelles Versehen im ersten Satz hinweisen: „Das einer Veranlagungsgemeinschaft zugeordneten Vermögen ...“.

Wir ersuchen höflich um Berücksichtigung unserer Anregungen und verbleiben mit freundlichen Grüßen,

Finanzmarktaufsichtsbehörde
Bereich Integrierte Aufsicht

Für den Vorstand

Dr. Sergio Materazzi, LL.M.

Dr. Cecile Bervoets

elektronisch gefertigt

Signaturwert	qOk2JkW4/jHBv4RD4NMuCCgC9vX3fZ9nni6s4aDeP28aMSD1QqVsWp7M3ahXuLMO7dhyvEiNklg0EXFu9pyrzzZ0qKNZl2DclJub5n3Ln42cICRTacJXMIJBLgdx3Xvr0cruNpe5Ll8BhD6bqczioEmNcBnNW5/KiC6UObSM9PzwQxAk2N9GeKljgZOeyn9ykxrscyiILPHGyQIJoazz0TwmJdGFKna+9NZJ9A7erNpIBb/zp0bux3JedbVG7kgTzYxyiY0nYwGidWPsNBnDHWaP3Fir7FdZ+49wYZzkkV5vgVxm8dQMVNjARGCF07pjZp9HoIZuUKM8Phto8UPa0w==	
	Unterzeichner	Österreichische Finanzmarktaufsichtsbehörde
	Datum/Zeit-UTC	2014-02-24T11:28:59Z
	Aussteller-Zertifikat	CN=a-sign-corporate-light-02,OU=a-sign-corporate-light-02,O=A-Trust Ges. f. Sicherheitssysteme im elektr. Datenverkehr GmbH,C=AT
	Serien-Nr.	524262
	Methode	urn:pdfsigfilter:bka.gv.at:binaer:v1.1.0
Prüfinformation	Informationen zur Prüfung der elektronischen Signatur finden Sie unter: http://www.signaturpruefung.gv.at	
Hinweis	Dieses Dokument wurde amtssigniert. Auch ein Ausdruck dieses Dokuments hat gemäß § 20 E-Government-Gesetz die Beweiskraft einer öffentlichen Urkunde.	