



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 1.12.2017  
COM(2017) 736 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,  
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN  
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Folgemaßnahmen zur Sondierung – „EU-Regulierungsrahmen für  
Finanzdienstleistungen“**

DE

DE

# **Bericht der Kommission über die Folgemaßnahmen zur Sondierung**

## **„EU-Regulierungsrahmen für Finanzdienstleistungen“**

### **1. EINLEITUNG**

Am 30. September 2015 leitete die Europäische Kommission eine Sondierung zum Regulierungsrahmen der Europäischen Union (EU) für Finanzdienstleistungen ein. Der Zweck dieser Sondierung war es, zu überprüfen, ob die mehr als 40 EU-Rechtsvorschriften, die seit der Finanzkrise erlassen wurden, wie beabsichtigt wirken.

Mehr als 300 Interessenträger berichteten über ihre Erfahrungen bei der Umsetzung der EU-Finanzvorschriften und legten ihre Einschätzung der individuellen und kombinierten Auswirkungen der EU-Vorschriften vor. Die Sondierung, die international das erste Beispiel für eine Übung dieser Art in diesem Sektor in Reaktion auf die Finanzkrise war, war Ausdruck des Engagements der Kommission für die Agenda für eine bessere Rechtsetzung, die darauf abzielt zu gewährleisten, dass die EU-Vorschriften die erwarteten Ergebnisse für die Bürgerinnen und Bürger und für die Unternehmen wirksam, effizient und kostengünstig erreichen.

Die Sondierung hat gezeigt, dass der Finanzdienstleistungsrahmen in der EU alles in allem gut funktioniert und dass die vorgenommenen Reformen erforderlich waren. Zudem hat sie sich bei der Fortsetzung der Unterstützung für einen robusten Regelungsansatz zum Erhalt der Finanzstabilität und zur nachhaltigeren Unterstützung von Beschäftigung und Wachstum als zweckmäßig erwiesen.

Die Entschlossenheit der Kommission, die Umsetzung und Funktionsweise der neuen Regeln zu verfolgen, sowie ihre Bereitschaft, angemessene Änderungen in Betracht zu ziehen, sollten diese den beabsichtigten Zweck nicht erfüllen, fanden breite Unterstützung, insbesondere beim Europäischen Parlament und beim Rat. Die Sondierung hat zur demokratischen Rechenschaftspflicht beigetragen, indem sie dabei geholfen hat, dafür zu sorgen, dass die Betroffenen, einschließlich der Endnutzer, Vertrauen in diese Regeln haben.

Im November 2016 hat die Kommission eine Mitteilung über die Folgemaßnahmen zur Sondierung (im Folgenden „Mitteilung“) angenommen und eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen als Begleitdokument zu dieser Mitteilung veröffentlicht. Die Kommission gelangte zu dem folgenden Schluss, dass der EU-Finanzdienstleistungsrahmen alles in allem zwar gut funktioniert, zur Erreichung folgender Ziele jedoch gezielte Folgemaßnahmen gerechtfertigt waren:

1. Abbau unnötiger Regulierungswände bei der Finanzierung der Wirtschaft;
2. größere Verhältnismäßigkeit der Vorschriften bei gleichzeitiger Wahrung der Aufsichtsziele;

3. Reduzierung unnötiger regulierungsbedingter Lasten;
4. kohärentere und vorausschauendere Gestaltung des Regulierungsrahmens.

Vielen dieser Folgemaßnahmen wurden Rechnung getragen bei

- der Überprüfung einzelner Rechtsakte, zum Beispiel (neben der Erwägung der Beiträge im Rahmen der Sondierung) in den Vorschlägen für die Eigenmittelverordnung (CRR)<sup>1</sup> bzw. die Eigenmittelrichtlinie (CRD IV)<sup>2</sup> aus dem Jahr 2013; ferner flossen die Folgemaßnahmen in die Änderung der Verordnung über europäische Marktinfrastrukturen (EMIR)<sup>3</sup> und die Überprüfung der Europäischen Finanzaufsichtsbehörde<sup>4</sup> ein;
- der Umsetzung laufender politischer Arbeiten (z. B. zur Weiterentwicklung der Kapitalmarktunion);
- der Kalibrierung technischer Standards in Stufe 2 und künftiger Verordnungen und Richtlinien in Stufe 1;
- Beiträgen der EU in globalen Foren.

Die im Rahmen der Sondierung gewonnenen Erkenntnisse haben sich – auch über die in der Mitteilung von November 2016 dargelegten Folgemaßnahmen hinaus – als wertvoll erwiesen. Die jüngsten Entwicklungen auf globaler und europäischer Ebene haben zu den sich entwickelnden Prioritäten wie etwa stärkere Fokussierung auf nachhaltige Finanzierung und innovative Technologien beigetragen. Die Sondierung hat bei der Formulierung und Feinabstimmung der Reaktion der Kommission auf diese Entwicklungen eine wichtige Rolle gespielt. Sie hat zudem Bereiche in der Halbzeitbilanz des Aktionsplans zur Kapitalmarktunion<sup>5</sup> hervorgehoben, in denen ein verhältnismäßigerer Regulierungsansatz zur weiteren Stärkung der europäischen Kapitalmärkte beitragen würde.

Ein Jahr nach der Annahme der Mitteilung bilanziert der vorliegende Fortschrittsbericht die Folgemaßnahmen zur Sondierung. In diesem Zusammenhang sind zwei wichtige Botschaften herauszustellen:

- 1) Die Kommission ist aktiv die von den Interessenträgern im Rahmen des Sondierungsprozesses ermittelten Probleme angegangen und wird dies auch weiterhin tun, um sicherzustellen, dass die EU-Rechtsvorschriften weiterhin sachgerecht sind;

---

<sup>1</sup> Verordnung (EU) Nr. 575/2013.

<sup>2</sup> Richtlinie 2013/36/EU

<sup>3</sup> Verordnung (EU) Nr. 648/2012.

<sup>4</sup> Vorschlag für eine Verordnung COM(2017)536/948972.

<sup>5</sup> COM(2017) 292 final.

- 2) die Kommission verfolgt das Ziel sicherzustellen, dass der Rahmen zur Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen sachgerecht für das digitale Zeitalter ist, wenn möglich durch Automatisierung und Standardisierung. Dies dürfte letztendlich zu einer geringeren Belastung der Industrie und zu einer besseren Finanzaufsicht führen.

Allgemeiner hat die Sondierung einen Beitrag dazu geleistet, dafür zu sorgen, dass einzelne Gesetzesvorschläge in einen breiteren Zusammenhang gestellt werden. Ferner muss auch den Entwicklungen im Finanzsektor und der Wirtschaft im Allgemeinen sowie dem raschen technologischen Wandel Rechnung getragen werden, wenn gewährleistet werden soll, dass die Vorschriften den sich wandelnden Gegebenheiten nach wie vor angemessen sind. Insgesamt hat sich die Sondierung als bedeutende Übung mit langfristigen Auswirkungen herausgestellt, die zu einer verbesserten Gesetzgebung in der EU führen dürfte.

In **Abschnitt 2** des vorliegenden Berichts werden die bisher erreichten Fortschritte erörtert (beinahe die Hälfte der Maßnahmen wurden in den zwölf Monaten nach der Annahme der Mitteilung über die Folgemaßnahmen zur Sondierung abgeschlossen). **Abschnitt 3** liefert weitere Einzelheiten zur Entschlossenheit der Kommission, eine umfangreiche Bewertung des allgemeinen aufsichtlichen Melderahmens vorzunehmen. Dieses Thema zählte zu den zentralen Anliegen der Teilnehmer und wird erstmalig von allen Seiten angegangen. **Abschnitt 4** schließt mit der Bestätigung der anhaltenden Verpflichtung der Kommission auf eine evidenzbasierte Politikgestaltung.

## **2. FOLGEMASSNAHMEN ERZIELTE FORTSCHRITTE**

Seit dem vergangenen Jahr hat die Kommission bereits eine Vielzahl der in der Mitteilung dargelegten Folgemaßnahmen umgesetzt. Alles in allem leisten die Maßnahmen einen Beitrag zu einem Regulierungsrahmen, der

- der Kreditvergabe und Investitionen zuträglicher ist;
- die einzigartigen Merkmale kleinerer und weniger risikobehafteter Unternehmen anerkennt;
- darauf abzielt, den Erfüllungsaufwand auf ein notwendiges Minimum zu beschränken.

Unerwünschten Wechselwirkungen bzw. unbeabsichtigten Folgen wurde in den neuen Gesetzesvorschlägen und in den Vorschlägen zur Überarbeitung geltender Vorschriften sowie bei der Umsetzung der Vorschriften unter Wahrung der Aufsichtsziele und Sicherung der allgemeinen Stabilität des Finanzsystems so weit wie möglich begegnet.

Bestimmte Folgemaßnahmen sind noch in der Durchführung begriffen. Der Großteil davon bezieht sich auf Rechtsvorschriften, die noch nicht vollständig umgesetzt wurden, während einige unter spezifischer Bezugnahme auf anstehende Überprüfungen angekündigt wurden. In Bezug auf bestimmte Themen wird die Kommission weiterhin verfügbare Belege prüfen, um zu bewerten, ob Änderungen vonnöten sind.

### **2.1 Abbau unnötiger Regulierungszwänge bei der Finanzierung der Wirtschaft**

Zur Erreichung des von der Kommission gesetzten prioritären Ziels, die Schaffung von Arbeitsplätzen, Wachstum und Investitionen zu fördern, richtet die EU besondere Aufmerksamkeit auf Bereiche, in denen die EU-Vorschriften den Zugang zu Finanzierung möglicherweise behindern, und geht der Frage nach, ob die gleichen aufsichtlichen Ziele auch auf andere Weise erzielt werden können. Die Kommission hat sich zudem auf Situationen konzentriert, in denen die Vorschriften möglicherweise zu Lasten von Investitionen und des wirtschaftlichen Wachstums gehen.

Besorgt äußerten sich einige Teilnehmer an der Sondierung zu den Auswirkungen des Regulierungsrahmens auf die Fähigkeit der Banken zur Finanzierung der Wirtschaft, einschließlich Finanzierung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), Anreize für Langfristinvestitionen, Marktliquidität und Clearingzugang. Als Antwort darauf präsentierte die Kommission eine Reihe von Folgemaßnahmen in diesen Bereichen. Die Beiträge flossen auch in die Halbzeitbilanz des Aktionsplans zur Kapitalmarktunion ein, was in einer Vielzahl von Maßnahmen mündete, um einen verhältnismäßigeren Regulierungsansatz, weniger Konflikte in Bezug auf grenzüberschreitende Investitionen und die Entwicklung eines paneuropäischen Kapitalmarktökosystems zu erreichen.

Die Kommission hat die meisten dieser Folgemaßnahmen mittlerweile **umgesetzt**:

- Im November 2016 schlug die Kommission ein Bankenpaket im Rahmen ihrer allgemeinen Agenda zur Risikominderung vor. Es wird davon ausgegangen, dass die öffentlichen Mittel, die zur Unterstützung des Bankensystems im Falle einer Finanzkrise von ähnlichem Ausmaß wie die Krise im Jahr 2007/2008 erforderlich sind, in der Folge um 32 % bzw. 17 Mrd. EUR zurückgehen würden.<sup>6</sup> Das Paket umfasst wichtige Initiativen zur Wahrung der Fähigkeit der Banken zur Finanzierung der Wirtschaft, einschließlich KMU und Infrastruktur.
  - Es wurden Anpassungen und Übergangszeiträume für die Durchführung der grundlegenden Überprüfung des Handelsbuchs und der neuen strukturellen Liquiditätsquote eingeführt. Dadurch sollen unverhältnismäßige Kapitalerhöhungen verhindert und das kontinuierliche Funktionieren der europäischen Finanzmärkte sichergestellt werden.
  - Damit die Banken im Rahmen der EMIR weiterhin Clearing-Dienstleistungen anbieten können, schlug die Kommission vor, die Verschuldungsquote so anzupassen, dass die Banken die aus den betreffenden Derivategeschäfte potenziell erwachsenden künftigen Risikopositionen durch Einschusszahlungen ausgleichen können.
  - Die Herabsetzung des regulatorischen Eigenkapitals bei Darlehen an KMU (KMU-Förderfaktor) wurde ausgeweitet, um Banken Kapitalanreize zur Kreditvergabe an KMU bieten.
  - Zur weiteren Förderung von Investitionen in Infrastrukturprojekte wurden die Eigenmittelanforderungen für das Kreditrisiko bei Investitionen von Banken in förderfähige Vorhaben gesenkt.
  - Um den Kreditinstituten die Erschließung von Finanzierungsquellen in Drittländern zu erleichtern, schlug die Kommission eine Anpassung der Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD) vor, die sicherstellen soll, dass der Pflicht für Gläubiger aus Drittländern, die Bail-in-Bestimmungen vertraglich anzuerkennen, pragmatisch Genüge getan werden kann.
  - Die Kommission schlug Maßnahmen zur Förderung der Integration grenzüberschreitend tätiger Banken vor, indem es der zuständigen Behörde ermöglicht wird, dann von der Anwendung der Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen abzusehen, wenn sie sowohl das Mutterunternehmen als auch seine Tochterunternehmen mit Sitz in verschiedenen Mitgliedstaaten der Bankenunion beaufsichtigt. Zum Erhalt der Finanzstabilität ist dies nur dann möglich, wenn das Mutterunternehmen den vollen Betrag der außer Acht gelassenen Anforderung garantiert und diese Garantie zu mindestens 50 %

---

<sup>6</sup> MEMO/16/3840

besichert ist.

- Im Mai 2017 nahm die Kommission im Zusammenhang mit der **im Rahmen von REFIT durchgeführten Überprüfung der EMIR**<sup>7</sup> einen Vorschlag zur Vereinfachung und Verbesserung der Verhältnismäßigkeit bestimmter EU-Vorschriften für Derivate an. Um den Zugang zu Clearing-Dienstleistungen zu verbessern, wird in dem Vorschlag die Anforderung eingeführt, dass Clearing-Dienstleistungen zu fairen, angemessenen und nichtdiskriminierenden Geschäftsbedingungen angeboten werden. Zudem werden die kleinsten finanziellen Gegenparteien von der Clearing-Pflicht befreit und es wird eine verhältnismäßigere Clearing-Pflicht für nichtfinanzielle Gegenparteien eingeführt. Schätzungen zufolge liegen die potenziellen Einsparungen für kleinere finanzielle und nichtfinanzielle Gegenparteien ausgedrückt in Fixkosten bzw. Einmalkosten zwischen 2,3 Mrd. EUR und 6,9 Mrd. EUR und ausgedrückt in Betriebskosten zwischen 1,1 Mrd. EUR und 2,66 Mrd. EUR.<sup>8</sup>
- Im Juni 2017 erließ die Kommission einen delegierten Rechtsakt nach der Richtlinie Solvabilität II, um die Kalibrierung der Risikoaufschläge für Investitionen von Versicherern in Gesellschaften oder Unternehmensgruppen, die die deutliche Mehrheit ihrer Einnahmen aus Eigentum, Finanzierung, Entwicklung oder Betrieb von Infrastrukturvermögenswerten erzielen (**Infrastrukturgesellschaften**), zu senken. Damit wird die im September 2015 angenommene Abänderung zur Einführung geringerer Gebühren für qualifizierte Infrastrukturprojekte ergänzt. Infolge dieser jüngsten Kalibrierungsänderung der Kapitalanforderungen werden Versicherungsunternehmen in der Lage sein, ihre Investitionen in Investitionsgesellschaften um rund 30 % zu erhöhen.<sup>9</sup>
- Um die Bedenken in Bezug auf eine scheinbare Verringerung der Liquidität in den Märkten für Unternehmensanleihen auszuräumen, wurde eine Expertengruppe eingerichtet, die der Kommission eine Analyse der Funktionsweise der **europäischen Märkte für Unternehmensanleihen** vorlegt und Empfehlungen dahingehend ausspricht, wie deren Effizienz bei der Finanzierung der Wirtschaft erhöht werden kann. Der am 20. November 2017 veröffentlichte Bericht der Gruppe enthält Empfehlungen, die auf Folgendes abzielen: (i) Erleichterung der Emissionstätigkeit von Unternehmen; (ii) Förderung einer vielfältigen und erfahrenen Anlegerbasis; (iii) Unterstützung des traditionellen Modells der Vermittlung durch Marktmacher; (iv)

---

<sup>7</sup> Das Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) der Kommission gewährleistet, dass die EU-Rechtsvorschriften ihre Ziele für die Bürgerinnen und Bürger und für die Unternehmen wirksam, effizient und kostengünstig erreichen. REFIT soll die EU-Rechtsvorschriften einfach halten, unnötigen Verwaltungsaufwand abbauen und bestehende Rechtsvorschriften ohne Beeinträchtigung ihrer Ziele entsprechend anpassen.

<sup>8</sup> *Regulatory Fitness and Performance Programme – REFIT Scoreboard summary (2017)* (Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung: REFIT-Anzeiger – Zusammenfassung (2017)).

<sup>9</sup> SWD(2017) 219 final.

Berücksichtigung der steigenden Bedeutung elektronischer Formen des Handels und eines effizienten nachbörslichen Umfelds; und (v) Gewährleistung eines angemessenen Informationsstands und Transparenzniveaus. Auf der Grundlage dieser Empfehlungen ist für Frühjahr 2018 eine öffentliche Konsultation zur Verabschiedung einer Mitteilung später im Jahr geplant.

- Als Teil eines am 19. Oktober 2017 veröffentlichten Berichts über Wertpapierfinanzierungsgeschäfte nahm die Kommission eine erste Einschätzung der Funktionsweise der Märkte für **Rückkaufsvereinbarungen** vor. Die Einschätzung trug der sich ändernden Marktdynamik in den letzten Jahren sowie Spannungen bei der Bereitstellung erstklassiger Sicherheiten aufgrund der verstärkten Nachfrage, insbesondere zu den aufsichtlichen Meldefristen, Rechnung.

Weitere Folgemaßnahmen sind **in der Durchführung begriffen** und verlaufen nach dem vorgesehenen Zeitplan. Einige Folgemaßnahmen beziehen sich auf Rechtsvorschriften, die noch nicht in Kraft sind, oder auf künftige Überprüfungen.

- Im Rahmen der Bewertung der in der **Leerverkaufsverordnung** enthaltenen Abgrenzung der Ausnahmeregelung für Market-Making-Tätigkeiten bat die Kommission die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) im Januar 2017 um Stellungnahme. Die Stellungnahme der ESMA wird für Dezember 2017 erwartet.
- Infolge der Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat über einen Rahmen für die einfache, transparente und standardisierte Verbriefung (**STS-Verbriefung**) erarbeitet die Kommission eine Änderung der Durchführungsmaßnahmen zu Solvabilität II, um sicherzustellen, dass auch Versicherer ihre Rolle als langfristige Anleger im STS-Verbriefungsmarkt spielen können.<sup>10</sup>
- Ferner kommt die Kommission mit ihren Vorbereitungsarbeiten in Bezug auf die Änderungen an der delegierten Verordnung zur Ergänzung von Solvabilität II im Jahr 2018 voran. Der Schwerpunkt liegt dabei darauf, die aufsichtliche Behandlung von **privatem Beteiligungskapital und privat platzierten Schuldtiteln** dort, wo es aufsichtsrechtlich gerechtfertigt ist, aus einer risikobasierten Aufsichtsperspektive zu überarbeiten. Im Juli 2016 wurde die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) um Stellungnahme gebeten; ihre Antwort wird für Februar 2018 erwartet.
- Im Rahmen der umfassenderen Arbeiten zur Finanzierung von KMU, wie etwa zu Notierungsanforderungen, wird die Kommission die Umsetzung der in der Finanzmarktrichtlinie (MiFID II) vorgesehenen Bestimmungen über **Finanzanalysen** mit Beginn ihrer Anwendung im Januar 2018 überwachen. Als Teil davon ist eine

<sup>10</sup> Wie in der Halbzeitbilanz des Aktionsplans zur Kapitalmarktunion (COM(2017) 292 final) angekündigt.

Studie zur Bewertung der Auswirkungen auf die Analyse von KMU-Aktien vorgesehen.

- Im Rahmen der Halbzeitbilanz des Aktionsplans zur Kapitalmarktunion hat sich die Kommission verpflichtet, im zweiten Quartal 2018 zu untersuchen, ob gezielte Änderungen der einschlägigen EU-Rechtsvorschriften (darunter die Marktmisbrauchsverordnung und die MiFID II) zu einem verhältnismäßigeren, aber dennoch umsichtigen Regelungsumfeld zur Förderung der **Börsennotierung von KMU an öffentlichen Märkten** in den zukünftigen KMU-Wachstumsmärkten beitragen könnten.
- Die Überprüfung der Richtlinie Solvabilität II im Jahr 2020 wird die Gelegenheit bieten, die **langfristigen Garantien** zu bewerten, um die Anreize für langfristige Anlagen durch Versicherer näher auszuloten. Der erste Bericht der EIOPA zu diesem Thema wurde im Dezember 2016 veröffentlicht und diente der Bestandsaufnahme der Anwendung von langfristigen Garantiemaßnahmen durch Versicherungsunternehmen. Ein zweiter vorbereitender Bericht wird von der EIOPA noch vor Ende des Jahres 2017 veröffentlicht werden.

## 2.2 Die Verhältnismäßigkeit der Vorschriften erhöhen und gleichzeitig die Aufsichtsziele wahren

Bei der Anwendung der Regulierung auf die Unternehmen muss Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben, sodass deren Geschäftsmodell, Größe und Systemrelevanz sowie deren Komplexität und grenzübergreifender Tätigkeit Rechnung getragen wird. Besser die Verhältnismäßigkeit wahrende Vorschriften werden dazu beitragen, den Wettbewerb zu fördern und die Widerstandsfähigkeit des Finanzsystems zu erhöhen, indem sie dessen Vielfalt erhalten, ohne die Aufsichtsziele, die Finanzstabilität und die Widerstandsfähigkeit des Systems zu beeinträchtigen. Die Teilnehmer an der Sondierung ermittelten verschiedene Bereiche, in denen die Verhältnismäßigkeit der Vorschriften erhöht werden könnte. Die Kommission hat sich verpflichtet, diesen Bedenken durch verschiedene Folgemaßnahmen in den Bereichen Banken, Derivate, Versicherungen und Vermögensverwaltung sowie der Ratingbranche gerecht zu werden.

Die Kommission hat verschiedene zentrale Maßnahmen in diesem Bereich **umgesetzt**:

- Das vorgenannte **Bankenpaket**, das von der Kommission im November 2016 angenommen wurde, umfasst eine Palette von Maßnahmen, die die Verhältnismäßigkeit der Bankenvorschriften erhöhen sollen, unter anderem durch (i) Entlastungen im Meldewesen und differenzierte Offenlegungspflichten für kleine und nicht-komplexe Kreditinstitute; (ii) die Freistellung von kleinen und nicht-komplexen Instituten sowie von Mitarbeitern mit einem geringeren variablen Vergütungsanteil

von den Vorschriften über die Zurückstellung der Vergütung und die Auszahlung in Instrumenten; und (iii) die Beseitigung unnötiger Komplexität bei der Behandlung von Marktrisiken und Gegenparteiausfallrisiken im Handelsbuch.

- In Ermangelung spezifischer Lösungen hinsichtlich der Bedenken, dass Pensionsfonds möglicherweise Schwierigkeiten beim Zugang zu den notwendigen Barsicherheiten haben, schlug die Kommission im Mai 2017 als Teil der **im Rahmen von REFIT durchgeführten Überprüfung der EMIR** vor, die befristete Ausnahme vom zentralen Clearing für Pensionsfonds um weitere drei Jahre zu verlängern, mit der Möglichkeit der außerordentlichen Verlängerung um weitere zwei Jahre im Falle von unvorhergesehenen Umständen. Es ist jetzt dringend erforderlich, dass die verschiedenen Beteiligten, einschließlich der Pensionsfonds, der zentralen Gegenparteien und der Clearingmitglieder, die Clearingdienste zur Verfügung stellen, angemessene Lösungen entwickeln, um den Pensionsfonds die Teilnahme am zentralen Clearing zu ermöglichen.
- Wie in der Halbzeitbilanz des Aktionsplans zur Kapitalmarktunion angekündigt, beabsichtigt die Kommission, in Kürze einen Gesetzgebungsvorschlag zur Einführung einer neuen und verhältnismäßigeren **Aufsichtsregelung für kleinere Wertpapierfirmen**, die nicht von systemischer Relevanz sind, anzunehmen. Damit werden die Bedenken ausgeräumt, dass die derzeitige Anwendung der Bestimmungen der CRR für Banken den von bestimmten Wertpapierfirmen ausgehenden geringeren Risiken nicht ausreichend angemessen ist.

Mehrere Folgemaßnahmen sind **in der Durchführung begriffen** und bedürfen einer weiteren Analyse, bevor Änderungen eingeführt werden können.

- Wie im aktuellen Bankenpaket vorgeschlagen, wird die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) ein **IT-Tool zur Förderung der weiteren Verhältnismäßigkeit** in die Bankenregulierung einzuführen. Dieses IT-Tool dient den Banken als Leitfaden in Bezug auf die geltenden regulatorischen Bestimmungen, Standards und Vorlagen in Anbetracht ihrer jeweiligen Größe und ihres jeweiligen Geschäftsmodells.
- Im Rahmen der Überprüfung der Richtlinie über die Verwalter alternativer Investmentfonds (**AIFMD**) bewertet die Kommission derzeit die Verhältnismäßigkeit der Vorschriften in dieser Richtlinie (beispielsweise im Hinblick auf die Abstimmung der Vergütungsvorschriften und eine Verringerung des Meldeaufwands). Es wurde eine externe AIFMD-Studie in Auftrag gegeben, deren Fertigstellung für 2018 vorgesehen ist und die sich ebenfalls mit dem Thema Verhältnismäßigkeit beschäftigt. Die Kommission wird den beiden anderen gesetzgebenden Organen 2018 einen Bericht über die Ergebnisse der Überprüfung der AIFMD vorlegen.
- Im Rahmen der Überprüfung der **delegierten Verordnung Solvabilität II** im Jahr 2018 wird auf der Grundlage der fachlichen Empfehlungen der EIOPA untersucht

werden, wie die Methoden, Annahmen und Berechnungen bei bestimmten Modulen der Standardformel vereinfacht werden können und wie sich der Rahmen für die Verwendung alternativer Bonitätsbeurteilungen abstecken lässt. Erste Vorschläge der EIOPA für Vereinfachungen gingen im Oktober 2017 ein; weitere werden im Februar 2018 folgen.

- Die Kommission prüft derzeit, inwieweit die **Rating-Verordnung** auf kleine Ratingagenturen in einer dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechenden Weise angewandt werden könnte, um den Wettbewerb in diesem Bereich zu stärken.

## 2.3 Unnötige Regulierungslasten abbauen

Eines der Kernziele des REFIT-Programms der Kommission im Rahmen der Agenda für eine bessere Rechtsetzung besteht darin, die durch Regulierung entstehenden Belastungen auf das Minimum zu beschränken, das zur Verwirklichung der Regelungsziele erforderlich ist. Einige Interessenträger waren dennoch der Meinung, dass bestimmte Anforderungen, beispielsweise die Meldepflichten, weder verhältnismäßig noch effizient sind.

Die Kommission hat eine Reihe von Maßnahmen zum aufsichtlichen Meldewesen ergriffen. Dazu zählen Maßnahmen, die sowohl auf die sektoralen Rechtsvorschriften als auch auf die Einleitung einer umfassenden Eignungsprüfung des gesamten EU-Rahmens für das aufsichtliche Meldewesen ausgerichtet sind. **Abschnitt 3** dieses Berichts liefert nähere Einzelheiten zur Herangehensweise der Kommission an das aufsichtliche Meldewesen. Neben den Maßnahmen, die sich auf das aufsichtliche Meldewesen konzentrieren, hat sich die Kommission auch auf Maßnahmen in Bezug auf Offenlegungspflichten, Marktzutrittsschranken und Hemmnisse für die Marktintegration und allgemeiner in Bezug auf Befolgungskosten verpflichtet.

Die Kommission hat eine Reihe von Folgemaßnahmen **umgesetzt**, welche die Reduzierung regulierungsbedingter Lasten in verschiedenen Schlüsselbereichen zum Ergebnis hatten:

- Im Rahmen des Aktionsplans zur Kapitalmarktunion hat die Kommission im März 2017 einen **Bericht über nationale Hindernisse** für Kapitalströme<sup>11</sup> angenommen, indem nationale Vorschriften ermittelt werden, durch die ungerechtfertigte und unverhältnismäßige Hemmnisse für den grenzüberschreitenden Kapitalverkehr entstehen. Dazu zählen: (i) diskriminierende und aufwendige Verfahren für Quellensteuererleichterungen; (ii) Hindernisse für den grenzüberschreitenden Vertrieb von Investmentfonds; und (iii) Wohnsitzerfordernisse. Im Mai 2017 wurde ein gemeinsamer Fahrplan für Maßnahmen zur Beseitigung der ermittelten Hindernisse zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten vereinbart. Des Weiteren richtete die Kommission eine Projektgruppe zum Thema

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/170227-report-capital-barriers\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/170227-report-capital-barriers_en.pdf)

Quellenbesteuerung ein, deren Aufgabe in der Ausarbeitung eines Verhaltenskodex für die Vereinfachung und Standardisierung der Verfahren zur Steuererstattung und - erleichterung an der Quelle besteht. Der Verhaltenskodex zur Quellenbesteuerung wird Ende des Jahres 2017 veröffentlicht werden.

- Zahlreiche Teilnehmer an der Sondierung hoben auch hervor, dass **abweichende und uneinheitliche Ansätze** zu den unnötigen regulierungsbedingten Lasten beigetragen haben. Diesen Bedenken wurde mit verschiedenen Initiativen begegnet, mit denen eine größere Konvergenz zwischen den unterschiedlichen Aufsichtsansätzen auf EU-Ebene erreicht werden sollte. Diese Initiativen reduzieren die Verwaltungslast beim Handel im Binnenmarkt bei gleichzeitiger Stärkung der Aufsicht und Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen. Beispielsweise wurde jüngst im Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion<sup>12</sup> und in der Halbzeitbilanz des Aktionsplans zur Kapitalunion darauf hingewiesen, dass eine wirksamere Aufsicht und letztlich die Schaffung einer einheitlichen europäischen Kapitalmarktaufsicht für eine wirklich funktionierende Kapitalmarktunion von Bedeutung sind. Im September 2017 schlug die Kommission Änderungen der Verordnungen zur Einrichtung **der europäischen Aufsichtsbehörden** vor, um eine kohärenteren Aufsichtsrahmen in der EU zu fördern. In gezielten Bereichen schlug die Kommission die Stärkung der Befugnisse der europäischen Aufsichtsbehörden in Bezug auf die Aufsichtskonvergenz und die Vergabe neuer Aufgaben an die ESMA als direkte Aufsichtsbehörde zur Unterstützung einer funktionierenden Kapitalmarktunion vor.

Sonstige Folgemaßnahmen in diesem Bereich sind noch **in der Durchführung begriffen**. Einige Folgemaßnahmen bezogen sich auf Rechtsvorschriften, die noch nicht in Kraft sind, während andere einer sorgfältigeren Bewertung bedurften, um eine unerwünschte Erhöhung der Befolgungskosten infolge einer voreiligen Änderung der Anforderungen zu vermeiden.

- Die Kommission hat die Bestandsaufnahme der nationalen Umsetzungsmaßnahmen für elf Richtlinien<sup>13</sup> abgeschlossen und arbeitet nun mit den Mitgliedstaaten an der Bewältigung der ermittelten Probleme. Diese Maßnahmen werden zu einer **einheitlicheren Umsetzung** von EU-Richtlinien in nationales Recht beitragen. Für zehn weitere Richtlinien<sup>14</sup> dauert die Bestandsaufnahme noch an; sie dürfte 2018 abgeschlossen sein. Es ist auch vorgesehen, dass die Bestandsaufnahme 2018 auf die

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-deepening-economic-and-monetary-union\\_de](https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-deepening-economic-and-monetary-union_de)

<sup>13</sup> 2010/78/EU (Omnibus I); 2011/89/EU (FICOD); 2011/61/EU (AIFMD); 2013/36/EU (CRD IV); 2014/59/EU (BRRD); 2014/49/EU (Einlagensicherungssysteme); 2013/14/EU (Ratingagenturen).

<sup>14</sup> 2009/138/EG (Solvabilität II); 2014/51/EU (Omnibus II); 2013/34/EU (Rechnungslegung); 2013/50/EU (Transparenz); 2014/91/EU (OGAW); 2014/17/EU (Hypothekarkredit-Richtlinie); 2014/56/EU (Abschlussprüfung); 2015/2392 (Durchführungsrichtlinie zur Marktmissbrauchsverordnung); 2014/92/EU (Richtlinie über Zahlungskonten); 2014/95/EU (über die Angabe nichtfinanzieller Informationen).

Finanzmarktrichtlinie (MiFID II) und die entsprechende Durchführungsrichtlinie der Stufe 2<sup>15</sup> ausgeweitet wird.

- Die Kommission bewertet derzeit die nationalen Umsetzungsmaßnahmen zur **Transparenzrichtlinie** und zur **Rechnungslegungsrichtlinie**. Dabei wird auch der Besorgnis nachgegangen, dass es unterschiedliche Vorschriften für die Mitteilung bedeutender Stimmrechtsanteile gibt. Die Kommission wird diese Punkte im Rahmen einer umfassenderen Eignungsprüfung der Rechtsvorschriften über die finanzielle Berichterstattung und Transparenz, die Ende des Jahres 2017 auf den Weg gebracht werden, angehen.
- Infolge einer Konsultation zu **grenzübergreifenden Hindernissen für den Vertrieb von Investmentfonds** und im Rahmen der Halbzeitbilanz der Kapitalmarktunion arbeitet die Kommission einen Vorschlag für das erste Quartal 2018 aus. Ziel der Initiative ist die Verbesserung der Funktionsweise des Binnenmarkts für europäische Investitionsfonds durch den Abbau regulierungsbedingter Hindernisse für den grenzüberschreitenden Vertrieb von Investmentfonds, während gleichzeitig ein hohes Maß an Verbraucherschutz gewahrt bleibt. Relevante Bereiche sind unter anderem: Vermarktungsanforderungen und -praktiken, verwaltungstechnische Auflagen, behördliche Gebühren, Meldepflichten und Online-Vertrieb.
- Die Kommission wird die Anwendung und die Auswirkungen der in der **Benchmark-Verordnung** enthaltenen Outsourcing-Bestimmungen überprüfen, sobald diese am 1. Januar 2018 volle Geltung erlangt.

## 2.4 Den Regulierungsrahmen kohärenter und vorausschauender gestalten

Bei der Sondierung wurde auch die Notwendigkeit deutlich, (i) die Gesamtkohärenz des Regulierungsrahmens sicherzustellen; ii) den Anleger- und Verbraucherschutz auszubauen; (iii) die verbleibenden Risiken im Finanzsystem zu beseitigen; und (iv) den regulatorischen Rahmen ständig an die neuesten technologischen Entwicklungen anzupassen. Die Interessenträger forderten die Kommission zudem auf, zur Festlegung der Begriffsbestimmungen, zur Förderung bewährter Verfahren, zur Schaffung von Anreizen für langfristige nachhaltige Investitionen und zur Entwicklung des Markts für nachhaltige Finanzierung beizutragen.

Die Kommission hat in diesem Bereich mehrere Folgemaßnahmen **umgesetzt**:

- Das Bankenpaket von November 2016 sieht vor, die Auswirkungen auf die aufsichtsrechtlichen Eigenmittel, die sich aus dem **International Financial Reporting Standard 9 (IFRS 9)** ergeben, schrittweise einzuführen, um unvermittelte

<sup>15</sup> 2014/65/EU (MiFID II); 2017/593 (Durchführungsrichtlinie zur MiFID II) vom 3. Juli 2017.

Auswirkungen auf die Kreditvergabe der Banken zu verhindern. Im Juni 2017 wählte der Rat (Wirtschaft und Finanzen) einen allgemeinen Ansatz zur Beschleunigung der Annahme dieser Übergangsmaßnahmen.

- Im November 2016 nahm die Kommission einen Vorschlag für die **Sanierung und Abwicklung zentraler Gegenparteien** an. Durch die vorgeschlagene Verordnung werden internationale Standards, die auf diesem Gebiet vom Rat für Finanzstabilität (FSB) und CPMI-IOSCO<sup>16</sup> beschlossen wurden, in EU-Recht umgesetzt. Sie trägt der wachsenden Bedeutung zentraler Gegenparteien Rechnung, die sich aus der Anforderung ergibt, dass außerbörslich gehandelte standardisierte Derivate einem Clearing durch zentrale Gegenparteien unterzogen werden. Während in Anbetracht der zentralen Rolle, die ihnen innerhalb der Wirtschaft zukommt, und der Risiken, die sie übernehmen, zentrale Gegenparteien in der EU (nach der EMIR) hohen Standards zu genügen haben, werden mit diesem Vorschlag die notwendigen harmonisierten EU-Vorschriften und -Befugnisse für die möglichen Fälle eingeführt werden, in denen zentrale Gegenparteien sich einer erheblichen Schieflage oder gar einem Ausfall gegenübersehen.
- Im März 2017 hat die Kommission den **Aktionsplan Finanzdienstleistungen für Verbraucher** angenommen, in dem Schritte zur Schaffung eines vertieften Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen an Verbraucher dargelegt werden. Mithilfe der in diesem Dokument beschriebenen zwölf Maßnahmen werden
  - das Vertrauen und die Rechte der Verbraucher gestärkt;
  - die Gebühren für grenzüberschreitende Transaktionen gesenkt;
  - rechtliche und regulatorische Hindernisse für Unternehmen bei der Erbringung von Dienstleistungen im Ausland abgebaut;
  - die Chancen einer innovativen digitalen Welt für einen vertieften Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen an Verbraucher genutzt.
- Im Juli 2017 veröffentlichte die Kommission ihre Beurteilung der Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz sowie des Mehrwerts des gegenwärtigen Rahmens, der durch die **Richtlinie über Finanzkonglomerate (FICOD)**<sup>17</sup> abgesteckt ist. Die Haupt schlussfolgerung war, dass es nach wie vor wichtig ist, einen Rahmen für die Beaufsichtigung von Finanzgruppen, die in mehreren Geschäftsbereichen tätig sind, beizubehalten, und dass die FICOD insgesamt gut funktioniert.
- Im Dezember 2016 richtete die Kommission eine hochrangige Expertengruppe zur Entwicklung einer umfassenden europäischen Strategie zu **nachhaltiger Finanzierung** ein. Im Juni 2017 veröffentlichte die Kommission Leitlinien für die Berichterstattung über nichtfinanzielle Informationen zur Unterstützung von mehr Transparenz von Unternehmen im Hinblick auf die ergriffenen Maßnahmen zur Förderung nachhaltiger Finanzierung. Des Weiteren schlug die Kommission im September 2017 im Rahmen

<sup>16</sup> Ausschuss für Zahlungs- und Abrechnungssysteme der Zentralbanken der G10 der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) – Internationale Organisation der Börsenaufsichtsbehörden.

<sup>17</sup> SWD(2017) 272 final.

der Überprüfung der europäischen Aufsichtsbehörden vor, dass diese bei der Förderung nachhaltiger Finanzierungen bei gleichzeitiger Gewährleistung der Finanzstabilität eine bedeutende Rolle übernehmen. Insbesondere werden die europäischen Aufsichtsbehörden in ihren Aufgaben Risiken und Faktoren Rechnung tragen, die mit den Bereichen Umwelt, Soziales und Governance zusammenhängen.

Verschiedene andere Folgemaßnahmen sind noch **in der Durchführung begriffen**:

- Im Rahmen des Aktionsplans zur Kapitalmarktunion hat die Kommission eine Studie in Auftrag gegeben, um den Vertrieb von Anlageprodukten an Kleinanleger in der EU zu bewerten, einschließlich: (i) Konditionen, zu denen Produkte in den einzelnen Mitgliedstaaten angeboten werden; (ii) Zugang zu Finanzberatung; (iii) Auswirkungen des Online-Vertriebs; (iv) Risiken und Nutzen neuer, mithilfe der Finanztechnologie (FinTech) entwickelter Vertriebsmodelle. Die endgültigen Ergebnisse der Studie werden für Anfang 2018 erwartet. Gegebenenfalls werden die Ergebnisse in potenzielle politische Beschlüsse der Kommission einfließen.
- Der **makroprudanzielle Rahmen** der EU betrifft (i) die Lenkung, (ii) das Instrumentarium im Bankwesen, und (iii) das Instrumentarium außerhalb des Bankensektors.
  - i. Was die Lenkung anbelangt, legte die Kommission im September 2017 einen Vorschlag für die gezielte Änderung der Verordnung zur Einrichtung des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB) im Hinblick auf dessen Lenkung und Instrumente vor.
  - ii. In Bezug auf das Instrumentarium im Bankwesen hat die Überprüfung der Kommission gezeigt, dass das makroprudanzielle Instrumentarium breitenwirksam ist; demnach wird keine Überarbeitung des Instrumentariums vorgeschlagen. In ihrem Bankenpaket von November 2016 schlug die Kommission vor, klarzustellen, dass die im Rahmen des aufsichtlichen Überprüfungsverfahrens (Säule II) gestellten Kapitalanforderungen auf mikroprudanzielle Zwecke beschränkt werden sollten.
  - iii. Was das Instrumentarium außerhalb des Bankensektors betrifft, plant die Kommission, die Wirksamkeit der gegenwärtigen Instrumente und Bestimmungen der sektoralen Rechtsvorschriften zu bewerten, bevor entschieden wird, ob zusätzliche Initiativen vonnöten sind. Sie unterstützt die laufenden Bemühungen des ESRB, des Rates für Finanzstabilität (FSB) und der europäischen Aufsichtsbehörden zur Überwachung und Schließung von Datenlücken.
- Im Vorfeld der Überprüfung der delegierten Verordnung Solvabilität II im Jahr 2018 bat die Kommission die EIOPA im Juli 2016 um Stellungnahme. Ziel ist die Prüfung der Vorgaben von Solvabilität II für die **Minderung des Gegenparteiausfallrisikos** und etwaiger Wechselwirkungen mit der EMIR. Bei der Überprüfung sollen auch eventuelle Widersprüchlichkeiten zwischen Solvabilität II und der CRR hinsichtlich

der Behandlung von Finanzinstrumenten, die von regionalen und lokalen Gebietskörperschaften ausgegeben werden, bewertet werden.

- Infolge der öffentlichen Konsultationen über **FinTechs**<sup>18</sup>, die im Juni 2017 abgeschlossen wurde, prüft die Kommission derzeit, was auf EU-Ebene zu tun ist, damit die Finanztechnologie zur Vertiefung und Verbreiterung der europäischen Kapitalmärkte beitragen kann. Insbesondere prüft die Kommission derzeit, ob neue, verhältnismäßigere Zulassungsregelungen für FinTech-Tätigkeiten und -Unternehmen gerechtfertigt sind und ob FinTech-Unternehmen, die grenzüberschreitende Geschäfte tätigen, vom Europäischen Pass profitieren sollten.
- Auf der Grundlage der Empfehlungen der hochrangigen Expertengruppe zu **nachhaltiger Finanzierung** wird die Kommission im Frühjahr 2018 einen ehrgeizigen Aktionsplan für nachhaltige Finanzierung mit Regulierungsmaßnahmen vorlegen.

---

<sup>18</sup> [https://ec.europa.eu/info/finance-consultations-2017-fintech\\_en](https://ec.europa.eu/info/finance-consultations-2017-fintech_en)

### **3. AUGENMERK AUF DEM MELDEWESEN**

#### **3.1 Kontext und Problembeschreibung**

Durch die aufsichtlichen Meldepflichten erhalten die Aufsichtsbehörden Daten über die Marktteilnehmer und deren Tätigkeiten. Der Zugang zu solchen Daten ist unerlässlich, um Finanzinstitute zu beaufsichtigen, Systemrisiken zu überwachen und geordnete Märkte, Anlegerschutz und fairen Wettbewerb sicherstellen zu können. Die Finanzkrise hat bestimmte Schwächen einiger aufsichtlichen Meldepflichten zutage gefördert, die möglicherweise keine ausreichenden oder zweckmäßigen Informationen liefern. In der Folge mussten die Gesetzgeber eine Vielzahl von neuen und genaueren aufsichtlichen Meldepflichten ausarbeiten. Während durch diese zusätzlichen Meldepflichten einige der ursprünglichen Unzulänglichkeiten beseitigt werden konnten, ist die Wechselwirkung zwischen ihnen immer noch unklar; zudem führen sie zu einer Erhöhung der Befolgungskosten und des Meldeaufwands für Unternehmen.

Die Teilnehmer an der Sondierung zeigten sich besorgt über den Erfüllungsaufwand, der sich aus den in verschiedenen EU-Rechtsvorschriften festgelegten Meldepflichten ergibt.

1. Die aufsichtlichen Meldepflichten werden als zu zahlreich und zu komplex empfunden. Die Komplexität ist zum großen Teil auf Duplizität und Überschneidungen zwischen den verschiedenen Melderahmen zurückzuführen, aber auch auf die unzureichende Standardisierung und die Unübersichtlichkeit dahingehend, was gemeldet werden muss (z. B. fehlende harmonisierte Begriffsbestimmungen von Finanzdaten, keine Bezugnahme auf bestehende internationale Standards).
2. Größere Änderungen der EU-Rechtsvorschriften in Bezug auf das aufsichtliche Meldewesen resultieren oftmals in erheblichen Einmalkosten, insbesondere wenn IT-Systeme oder interne Verfahren angepasst werden müssen. Die Interessenträger wiesen demnach darauf hin, wie wichtig es ist, die Häufigkeit, mit der Abänderungen der aufsichtlichen Meldepflichten erfolgen, zu verringern und ausreichend Zeit für die Umsetzung dieser Änderungen einzuräumen.
3. Ad-hoc-Anforderungen, zum Beispiel Anfragen der Aufsichtsbehörden, die über die regulären Meldepflichten hinausgehen, wurden als besonders störend und kostspielig wahrgenommen.

Die Aufsichtsbehörden sind der Überzeugung, dass die Qualität des aufsichtlichen Meldewesens weiter verbessert werden könnte, um fundiertere und schnellere Entscheidungen hinsichtlich des Risikoprofils von Unternehmen oder Sektoren zu treffen. Dies ist teilweise auf verbleibende Disparitäten zwischen den bestehenden aufsichtlichen Melderahmen zurückzuführen. Ein weiterer Faktor ist die unzureichende Qualität der gemeldeten Daten, die sich wiederum überwiegend aus Schwierigkeiten bei der Datensammlung aufgrund ungenügender Standardisierung ergibt.

Als Folgemaßnahmen zur Sondierung ist die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass ein zweifacher Ansatz erforderlich ist, um die Probleme, die sich auf das aufsichtliche Meldewesen auswirken, auszuräumen. Erstens sollten unmittelbare und gezielte Maßnahmen ergriffen werden, um die problematischsten Bereiche so weit wie möglich anzugehen. Zweitens bedarf es einer umfassenderen, längerfristigen Herangehensweise, um den Kosten und dem Nutzen des aufsichtlichen Meldewesens Rechnung zu tragen. Wie nachstehend erörtert, hat die Kommission Maßnahmen in beide Richtungen ergriffen und wird dies auch weiterhin tun.

### 3.2 Seit November 2016 ergriffene Maßnahmen

Seit der Annahme der Mitteilung im November 2016 hat die Kommission als unmittelbare Reaktion auf die oben genannten Probleme verschiedene gezielte Folgemaßnahmen eingeführt. Der Schwerpunkt liegt bei diesen Maßnahmen auf den offensichtlichsten Defiziten im aufsichtlichen Melderahmen, bei denen eine Minderung möglich ist, ohne dass hohe Verwaltungs- oder Befolgungskosten für die Unternehmen anfallen.

- Im Mai 2017 wurde im Vorschlag für die **Überprüfung der EMIR im Rahmen von REFIT** vorgesehen, den Meldeaufwand für nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften zu verringern, indem diese von der Meldepflicht in Bezug auf gruppeninterne Transaktionen befreit werden und indem entweder die zentrale Gegenpartei oder die finanzielle Gegenpartei verpflichtet wird, im Falle von Transaktionen mit nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften im Namen beider Gegenparteien Bericht zu erstatten.<sup>19</sup>
- Im Rahmen des **Bankenpakets** hat die Kommission vorgeschlagen, die Meldefrequenz für kleinere und weniger komplexe Banken zu verringern.
- Die Kommission wird die Meldepflichten im Verlauf der Überprüfung der **AIFMD**, mit der im Juli 2017 begonnen wurde, untersuchen. Die Kommission wird eng mit der ESMA und gegebenenfalls den nationalen zuständigen Behörden zusammenarbeiten. Ferner wird das externe Unternehmen, das mit der Erstellung des Berichts über die Funktionsweise der AIFMD beauftragt wurde, auch die Effizienz und Wirksamkeit der Meldepflichten gezielt analysieren.
- Auf Ersuchen der Kommission führt die EBA eine Konsultation zu konkreten Vorschlägen zur weiteren Verringerung des **Meldeaufwands im Bankensektor** durch. Dies würde die Abstimmung der aufsichtlichen, statistischen und makroprudanziellen Meldepflichten sowie die Vereinheitlichung der Begriffsbestimmungen in den verschiedenen Rechtsakten umfassen.

---

<sup>19</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-208\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-208_en)

- Die ESMA wird der Kommission in Kürze ihre fachlichen Empfehlungen zur Durchführbarkeit der Einführung einer einheitlichen **Meldeplattform für Leerverkäufe** vorlegen. Eine einheitliche Meldeplattform könnte dazu beitragen, den Regulierungsbehörden mehr Informationen an die Hand zu geben, während gleichzeitig der Aufwand für die Meldung von Netto-Leerverkaufspositionen verringert wird.
- Verschiedene technische Meldestandards (beispielsweise diejenigen mit Bezug zur EMIR) wurden überarbeitet, um zu präzisieren, was wie gemeldet werden sollte. Dies beinhaltete den Versuch, eine bessere **Abstimmung zwischen den verschiedenen Melderahmen** zu gewährleisten (z. B. der EMIR mit der MiFID bzw. der Verordnung über Märkte für Finanzinstrumente (MiFIR)). Gegebenenfalls wurde auf internationale Standards<sup>20</sup> verwiesen.
- Die Teilnehmer an der Sondierung erwähnten, dass in vielen Fällen **zusätzliche aufsichtliche Meldepflichten** zu den in den EU-Vorschriften vorgesehenen Meldepflichten von den Mitgliedstaaten eingeführt wurden („Gold-Plating“). Infolge der Annahme des Berichts der Kommission über nationale Hindernisse für Kapitalströme im März 2017 (siehe auch Abschnitt 2.3) forderte die Expertengruppe zu den Hindernissen für den freien Kapitalverkehr, die sich aus Vertretern aller Mitgliedstaaten zusammensetzt, weitere Maßnahmen zur Beseitigung der ermittelten Hindernisse, einschließlich der Vermeidung einer mehrfachen Berichterstattung.

### **3.3 Die umfassende Herangehensweise der Kommission an das aufsichtliche Meldewesen**

Auch wenn mithilfe der oben beschriebenen Folgemaßnahmen die Effizienz des aufsichtlichen Meldewesens verbessert werden kann, zielen die Maßnahmen auf einzelne Rechtsakte ab und tragen nicht der Wechselwirkung zwischen den verschiedenen aufsichtlichen Melderahmens Rechnung. In Anbetracht der zahlreichen Verknüpfungen zwischen den in den verschiedenen Rechtsakten festgelegten Meldepflichten ist eine umfassendere Herangehensweise an das aufsichtliche Meldewesen gerechtfertigt. Wie in Abschnitt 3.1 dargelegt, haben die Interessenträger betont, wie wichtig es ist, häufige Abänderungen der einzelnen Meldepflichten angesichts der hohen Einmalkosten, die mit der Anpassung von IT-Systemen einhergehen, zu vermeiden. Aus diesen Gründen beabsichtigt die Kommission, einen umfassenderen Ansatz in Bezug auf die aufsichtlichen Melderahmen der EU zu verfolgen. Übergeordnete Vision ist es, sicherzustellen, dass durch die im EU-Recht festgelegten aufsichtlichen Meldepflichten den Aufsichtsbehörden hochwertige und zeitnahe Informationen an die Hand gegeben werden, um sie dabei zu unterstützen, die Stabilität des Finanzsystems zu erhalten, während gleichzeitig die Verwaltungs- und

---

<sup>20</sup> Zum Beispiel ISO 2022, Internationale Wertpapierkennnummer (ISIN), Geschäftsabschluss-Kennziffer usw.

Befolgungskosten sowie der Erfüllungsaufwand für die Unternehmen auf einem nötigen Minimum gehalten werden.

Im Einklang mit dieser Vision verfolgt das Projekt zwei Hauptziele:

1. Ermittlung bestimmter Bereiche, in denen Maßnahmen notwendig sind, d. h. EU-Rechtsvorschriften, wo die aufsichtlichen Meldepflichten sich scheinbar überschneiden oder zu Duplizität führen und bei denen unzureichende Klarheit dahingehend herrscht, was gemeldet werden muss, die Standardisierung unzureichend ist und Lücken oder Inkohärenzen bestehen;
2. Konzeption konkreter Maßnahmen, die dazu beitragen können, die Befolgungskosten für Unternehmen zu verringern, während gleichzeitig die Qualität der den Aufsichtsbehörden zur Verfügung gestellten Informationen verbessert wird. Dies impliziert die Straffung und Vereinfachung der aufsichtlichen Meldepflichten, aber auch die Berücksichtigung einer komplett neuen und innovativen Herangehensweise an das aufsichtliche Meldewesen. Ein zentraler Bestandteil ist dabei der Grundsatz der einmaligen Meldung. Die Idee ist, dass Unternehmen ihre Informationen nur einmal melden, wobei die jeweilige zuständige Behörde im Anschluss in der Lage ist, bei Bedarf auf diese Daten zuzugreifen.

Die zwei Hauptbestandteile dieses Ansatzes sind: (i) eine **Eignungsprüfung** der aufsichtlichen Meldepflichten; und (ii) ein Projekt zur **Standardisierung von Finanzdaten**. Die Eignungsprüfung und die Standardisierung erfolgen zeitgleich, damit sie sich gegenseitig verstärken.

### **3.3.1 Bestandteil 1 – die Eignungsprüfung**

Im Rahmen der Eignungsprüfung, mit der im Sommer 2017 begonnen wurde, wird eine hochrangige umfassende Bewertung der Effizienz, Wirksamkeit, Kohärenz, Relevanz sowie des Mehrwerts der aufsichtlichen Melderahmen unter besonderer Berücksichtigung bestimmter Produkte oder Bereiche des Meldewesens (z. B. Derivate) vorgenommen. Diese Bewertung wird einen umfassenden Überblick über die Hauptquellen der Kosten und Belastungen des aufsichtlichen Meldewesens bieten. Die Eignungsprüfung dient der Ermittlung potenzieller Bereiche, in denen die Befolgungskosten und der Erfüllungsaufwand infolge der aufsichtlichen Meldepflichten verringert werden könnten (zum Beispiel durch Straffung oder Vereinfachung), ohne die Ziele dieser Pflichten in Bezug auf die Finanzstabilität, die Marktintegrität und den Verbraucherschutz zu beeinträchtigen. Der Abschluss der Arbeiten ist bis Ende des Jahres 2018 vorgesehen; zu diesem Zeitpunkt werden auch die Ergebnisse in einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen veröffentlicht werden.

Als wichtiger Beitrag im Rahmen der Eignungsprüfung leitet die Kommission heute eine öffentliche Konsultation ein, um Nachweise zu den Kosten im Zusammenhang mit der

Erfüllung der aufsichtlichen Meldepflichten sowie zur Kohärenz und Effizienz dieser Pflichten zu erhalten. Die Konsultation wird auf den Erkenntnissen der Sondierung und anderen gezielteren Überprüfungen aufbauen. Ziel ist es, spezifischere Informationen unter anderem zu den zur Erfüllung der Meldepflichten erforderlichen Investitionen sowie Beispiele für eine mehrmalige Meldung und eine Meldung redundant oder unnötiger Daten zu sammeln. Zudem wird die Kommission zur Einreichung von Beiträgen dahingehend auffordern, wie die Nutzung fortschrittlicherer und wirksamer IT-Instrumente in Verbindung mit Datenstandards zur Senkung der Befolgungskosten beitragen würden und ob Hindernisse bei der Umsetzung und Nutzung dieser Technologie und diesen Standards bestehen. Die Konsultation wird drei Monate laufen. Die Ergebnisse werden im Rahmen eines speziellen Workshops, der für den 26. März 2018 angesetzt ist, präsentiert und erörtert.

Sonstige Aspekte dieser Arbeiten umfassen eine Studie eines externen Sachverständigen, um die Kosten im Zusammenhang mit der Erfüllung der aufsichtlichen Meldepflichten im Finanzsektor eingehender zu bewerten.

Im Oktober 2017 richtete die Kommission eine Rundtischgruppe ein, die die einschlägigen Akteure auf dem Gebiet des Meldewesens aus der Aufsichts- und Regulierungsgemeinschaft zusammen bringt. Die Mitglieder der Gruppe werden die Kommission bei ihrer Bewertung der Kosten im Zusammenhang mit der Erfüllung der aufsichtlichen Meldepflichten unterstützen. Die Arbeiten werden die öffentliche Konsultation und die Studie ergänzen, und unterstreichen die Bedeutung eines koordinierten Ansatzes.

### **3.3.2 Bestandteil 2 – Standardisierung von Finanzdaten**

Das Projekt zur Standardisierung von Finanzdaten wurde 2016 auf den Weg gebracht. Es wird über das Programm ISA 2 für Interoperabilitätslösungen für europäische öffentliche Verwaltungen, Unternehmen und Bürger<sup>21</sup> finanziert. Die Ergebnisse des Projekts werden unmittelbar in die Eignungsprüfung einfließen, da dieses darauf abzielt,

- 1) alle bestehenden aufsichtlichen Meldepflichten bis auf Datenelementebene abzubilden, um Lücken, Überschneidungen, Redundanzen und Inkohärenzen zu ermitteln;
- 2) Möglichkeiten zu prüfen, wie harmonisierte Datendefinitionen (eine gemeinsame „Sprache“ für Finanzdaten) genutzt werden könnten, um das aufsichtliche Meldewesen zu optimieren, ohne dass dabei die Ziele der einschlägigen Rechtsvorschriften beeinträchtigt werden.

Insbesondere werden im Rahmen des Projekts zur Standardisierung von Finanzdaten bestimmte Bereiche ermittelt, in denen eine weitere Standardisierung von Nutzen sein

---

<sup>21</sup> Das Programm trägt auch zur Förderung des Europäischen Interoperabilitätsrahmens (EIF) bei, um die Lenkung von Interoperabilitätsaktivitäten zu verbessern, organisationsübergreifende Beziehungen aufzubauen, Verfahren zur Unterstützung durchgehender digitaler Dienste zu straffen und dafür zu sorgen, dass die Interoperabilitätsbemühungen sowohl durch bestehende als auch neue Vorschriften nicht unterstützt werden.

könnte, und Vorschläge für die Straffung und Vereinfachung der Meldepflichten gemacht. Langfristiges Ziel ist es, dass alle Meldepflichtigen ihre Daten nur einmal melden und gleichzeitig sämtlichen zuständigen Behörden Zugang zu den Daten ermöglichen (Grundsatz der einmaligen Meldung). Die ausführliche Prüfung von Überschneidungen und Inkohärenzen zwischen den Melderahmen auf Datenelementebene wird bis Ende 2018 abgeschlossen sein. Sie wird als Grundlage für spätere Maßnahmen zur einheitlichen und langfristigen Beseitigung dieser Überschneidungen und Inkohärenzen dienen. Erste Ergebnisse des Projekts zur Standardisierung von Finanzdaten zeigen, dass eine der Voraussetzungen für eine stärkere Standardisierung die Einführung harmonisierter Datendefinitionen (d. h. einer gemeinsamen „Sprache“ für Finanzdaten) ist. Dies erscheint auch notwendig, um Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) im aufsichtlichen Meldewesen verstärkt nutzen zu können. Diese Arbeiten zielen auch auf die Gewährleistung von Kohärenz mit parallelen Entwicklungen in der Finanzberichterstattung ab, insbesondere auf die Einführung eines XBRL-gestützten europäischen einheitlichen elektronischen Formats (*European Single Electronic Format*) im Rahmen der Transparenzrichtlinie.

Das Projekt wird in seinen Bemühungen durch die Rundtischgespräche der Interessenträger und die enge Wechselwirkung mit der Eignungsprüfung unterstützt.

### **3.4 Vorausschau: Unterstützung des aufsichtlichen Meldewesens durch Technologie**

Die Kommission wird über die Ergebnisse der Eignungsprüfung und die zentralen Erkenntnisse aus dem Projekt zur Standardisierung von Finanzdaten bis Sommer 2019 Bericht erstatten und einige Vorstellungen darlegen, wie die ermittelten Überschneidungen und Inkohärenzen beseitigt und die aufsichtlichen Meldepflichten optimiert werden können. Dies wird Möglichkeiten umfassen, um eine größere Standardisierung zu erreichen und das Potenzial auszuschöpfen, das Automatisierung und innovative IKT-Technologie bei der weiteren Straffung und Vereinfachung des Meldewesens möglicherweise bieten.

Standardisierung ist der erste und unabdingbare Schritt hin zur Straffung der aufsichtlichen Meldepflichten und letztlich zur Schaffung einer gemeinsamen „Sprache“ im Meldewesen. Automatisierung geht noch einen Schritt weiter: Im Anschluss an die Entwicklung eines standardisierten Meldewesens könnte mithilfe von Initiativen zur Förderung der Automatisierung anhand innovativer Technologie die Notwendigkeit des menschlichen Eingreifens bei der Meldung und der Datenanalyse minimiert werden. Dies wird die Meldung und die Verarbeitung von Daten erheblich vereinfachen und beschleunigen und in der Folge sowohl die Kosten als auch den Aufwand im Zusammenhang mit dem aufsichtlichen Meldewesen drastisch verringern.

Im Rahmen des **Standardisierungsverfahrens** gibt es eine Reihe von Initiativen, die im Rahmen des Projekts zur Standardisierung von Finanzdaten bereits in Gang gesetzt wurden.

- Die Kommission könnte die führende Rolle bei der Gewährleistung der Umsetzung einer **gemeinsamen „Sprache“ für Finanzdaten** übernehmen. Durch eine gemeinsame „Sprache“ könnte dem Problem der unklaren Definitionen angegangen werden, das als eine der Hauptursachen für den Meldeaufwand auftritt.
- Die Kommission wird ferner die Gründe für die Einführung eines europäischen Referenzdatenarchivs zur Verstärkung und Beschleunigung der Harmonisierung von Finanzdatenkennungen und Referenzdatenmodellen, die in der gesamten Finanzbranche zum Einsatz kommen, prüfen. Dies würde den Unternehmen die Meldung von Daten an die verschiedenen Aufsichtsbehörden erleichtern und den Aufsichtsbehörden dabei helfen, die gemeldeten Daten schneller und effizienter zu sammeln und zu analysieren.

Im Rahmen des **Automatisierungsprozesses** wird die Kommission die Begründetheit möglicher Initiativen prüfen, die es den Unternehmen ermöglichen würden, die Meldepflichten mit keinem oder mit minimalem menschlichen Eingreifen zu erfüllen und somit die Befolgungskosten weiter zu senken. Hierzu gehört unter anderem die Untersuchung innovativer IKT-Technologien, die eine zentrale Rolle in dieser nächsten Phase spielen, zum Beispiel durch den Ausbau und gegebenenfalls die Harmonisierung der Datenübertragungsinfrastruktur zur Gewährleistung eines nahtlosen Datenflusses. Dies könnte unter anderem zur automatischen Meldung von Geschäften, die auf den Finanzmärkten eingegangen werden, führen, wodurch die Befolgungskosten noch weiter gesenkt würden. Eine solche Automatisierung würde den Aufsichtsbehörden eine wirksamere Überwachung der Risiken im Finanzsystem ermöglichen.

Insgesamt dient diese umfassende Bewertung der aufsichtlichen Meldepflichten für die Kommission als optimale Vorbereitung für die Einleitung koordinierter, zukünftiger Maßnahmen, die dazu beitragen könnten, das Meldewesen zu revolutionieren und die Qualität und Zugänglichkeit von Daten erheblich zu verbessern.

## **4. SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Die Sondierung ist Ausdruck des Engagements der Kommission für bessere Rechtsetzung als ihre grundlegende Arbeitsweise. Sie bestätigt, dass die Entwicklung und Anpassung von Politikmaßnahmen auf der Grundlage belegter Fakten, einer Berücksichtigung etwaiger Wechselwirkungen mit bestehenden Rechtsvorschriften und der Einbeziehung der Interessenträger zu einer besseren und wirksameren Regulierung führen können. Dies wiederum dient der Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen, Wachstum und Investitionen bei gleichzeitigem Erhalt der Finanzstabilität und Schutz von Verbrauchern und Anlegern.

Ein Jahr nach der Annahme der Mitteilung hat die Kommission viele ihrer Verpflichtungen erfüllt und bleibt, was die verbleibenden Maßnahmen sowie die zusätzlichen Maßnahmen, deren Notwendigkeit im vergangenen Jahr spürbar geworden ist, anbelangt, weiterhin engagiert. Bei diesen Arbeiten werden die Grundsätze der besseren Rechtsetzung auch in Zukunft rigoros und in ihrer Gesamtheit, einschließlich in Bezug auf potenzielle ökologische und soziale Auswirkungen der EU-Finanzvorschriften, im Einklang mit den laufenden Arbeiten zur stärkeren Integration von Nachhaltigkeitserwägungen in das Finanzsystem der EU angewandt. Bei der Ausarbeitung von Gesetzgebungsvorschlägen verpflichtet sich die Kommission darauf, Optionen und ihre möglichen Auswirkungen systematisch zu beurteilen und zu bewerten, um die Befolgungskosten zu minimieren und Verhältnismäßigkeit zu gewährleisten. Die Kommission wird zudem im Rahmen ihrer verschiedenen Konsultationsverfahren weiterhin mit der breiten Öffentlichkeit und sonstigen einschlägigen Interessenträgern zusammenarbeiten und diesen die Möglichkeit geben, weitere eindeutige Belege anzuführen und die Politikmaßnahmen mitzugestalten.

Des Weiteren setzt sich die Kommission – wie von Präsident Juncker in seiner Rede zur Lage der Union im September 2017 bestätigt – entschieden für die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und dem Rat sowie mit den nationalen Parlamenten in der EU gemäß der Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission und der Interinstitutionellen Vereinbarung – „Bessere Rechtsetzung“ ein. Am 14. November 2017 setzte der Präsident offiziell die Task-Force für Subsidiarität, Proportionalität und „Weniger, aber effizienteres Handeln“<sup>22</sup> ein. Die Task-Force legt dem Präsidenten bis 15. Juli 2018 einen Bericht vor, der Empfehlungen zu Folgendem enthält: Wege der besseren Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit; Nennung von Bereichen, in denen die Beschlussfassung und/oder Umsetzung längerfristig ganz oder teilweise oder endgültig an die Mitgliedstaaten zurückübertragen werden könnten; Nennung von Optionen für eine bessere Einbindung der lokalen und regionalen Behörden in die Gestaltung und Durchführung der EU-Politik.

---

<sup>22</sup> C(2017) 7810.

Schließlich hat sich die Kommission auch verpflichtet, die Grundsätze der besseren Rechtsetzung in die Festsetzung internationaler Standards zu integrieren. Sie hat aktiv zur Initiative des FSB zur Bewertung der Auswirkungen der auf die Krise folgenden Reformen in den G20-Staaten im beigetragen und diese mitgestaltet. Ein Bewertungsrahmen des FSB, der sich an der europäischen Erfahrung orientiert, wurde jüngst von den G20-Staatschefs gebilligt. Die Kommission wird bei der ersten Bewertung innerhalb dieses Rahmens eine aktive Rolle übernehmen, d. h. sie wird die Auswirkungen der Finanzintermediation auf nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Infrastrukturfinanzierung beurteilen. Die Sondierung der Kommission „EU-Regulierungsrahmen für Finanzdienstleistungen“ ist ein überzeugendes Beispiel für ihr Engagement zur Nutzung stichhaltiger und streng faktischer Beweise als Grundlage für ihre Politikgestaltung.