



Brüssel, den 23.5.2022
COM(2022) 228 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

über die Tätigkeit der Europäischen Aufsichtsbehörden (ESA)

1. EINLEITUNG

Die drei Europäischen Aufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities – ESA) – die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority – EBA), die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA) und die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (European Securities and Markets Authority – ESMA) – wurden 2011 als Reaktion auf die 2008 ausgebrochene weltweite Finanzkrise geschaffen mit dem Ziel, die durch die Finanzkrise aufgedeckten Schwachstellen bei der Aufsicht zu beheben und das volle Vertrauen in die EU-Finanzmärkte wiederherzustellen.

Mehr als zehn Jahre später können die ESA nun eine sehr überzeugende Erfolgsbilanz in diesen Bereichen vorweisen. Sie übernehmen eine wesentliche Rolle bei der Gestaltung des Binnenmarkts für Kapital und Finanzdienstleistungen, indem sie zur Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften in diesem Bereich sowie zur Koordinierung der Arbeit der nationalen Aufsichtsbehörden beitragen. Zudem haben sie erfolgreich neue Aufgaben im Sanierungs- und Abwicklungsrahmen übernommen.¹ Die aktuelle COVID-19-Krise hat gezeigt, dass das Europäische Finanzaufsichtssystem gut funktioniert, und die Arbeit der ESA hat hierzu einen wesentlichen Beitrag geleistet.

Auch im derzeitigen geopolitischen Kontext spielen die ESA angesichts des Kriegs Russlands gegen die Ukraine eine wichtige Rolle, auch bei der Umsetzung der Sanktionen durch die Finanzmarktakteure der EU. Darüber hinaus beobachten die ESA die Auswirkungen auf die Finanzinstitute in der EU und verfolgen aufmerksam die Entwicklungen auf den Finanzmärkten, insbesondere in Bezug auf die Märkte für Energie, Nahrungsmittelrohstoffe und Warenderivate.

In den letzten zehn Jahren konzentrierten sich die Tätigkeiten der ESA auf den Aufbau eines einheitlichen Regelwerks für Finanzdienstleistungen und die Förderung der aufsichtlichen Konvergenz. In diesen Bereichen wurden ausgezeichnete Fortschritte erzielt, aber es bedarf noch weiterer und zielgerichteter Bemühungen auf dem Weg zu einer echten Kapitalmarktunion. Ein Finanzsystem mit mehreren Zentren in der EU verlangt mehr und mehr nach einem verbesserten einheitlichen Regelwerk und einer größeren aufsichtlichen Konvergenz.

Vor diesem Hintergrund veröffentlichte die Kommission am 24. September 2020 ihren Aktionsplan für die Kapitalmarktunion². In diesem Aktionsplan verpflichtete sich die Kommission, i) auf ein verbessertes einheitliches Regelwerk hinzuarbeiten, indem geprüft wird, ob eine weitere Harmonisierung der EU-Vorschriften erforderlich ist, und ii) eine Bestandsaufnahme der im Bereich der aufsichtlichen Konvergenz bereits erzielten Fortschritte vorzunehmen.

¹ [Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten; Verordnung \(EU\) 2021/23 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über einen Rahmen für die Sanierung und Abwicklung zentraler Gegenparteien.](#)

² [Capital Markets Union 2020 Action Plan_de](#)

Darüber hinaus ist die Kommission nach Artikel 81 der drei ESA-Verordnungen³ verpflichtet, eine Überprüfung der Verordnungen vorzunehmen. Diese Überprüfung muss in Form eines von der Kommission veröffentlichten allgemeinen Berichts über die Erfahrungen aus den Tätigkeiten der ESA und über die in den ESA-Verordnungen festgelegten Verfahren erfolgen. Zusätzlich zu der allgemeinen Anforderung, die Leistung der drei ESA zu überprüfen, enthalten die ESMA-Verordnung⁴ und die EBA-Verordnung⁵ spezifische Überprüfungsklauseln.

Die Änderungen der ESA-Verordnungen traten am 1. Januar 2020 in Kraft⁶ (im Folgenden „ESA-Überprüfung 2019“). Damit wurden die bestehenden Konvergenzinstrumente und Governancebestimmungen geändert. Die ESMA erhielt mit den Änderungen außerdem neue Mandate zur direkten Aufsicht.⁷ Bei der ersten Überprüfung nach diesen Änderungen geht es insbesondere darum, ob und in welchem Umfang die EU-Finanzaufsicht durch diese Änderungen gestärkt wurde.

Für die Erstellung dieses Berichts führte die Kommission einen breit angelegten Konsultationsprozess durch. Sie führte eine gezielte Konsultation durch, bei der 107 Antworten eingingen, und sie bat darüber hinaus die ESA um Rückmeldungen. Außerdem organisierte sie eine öffentliche Veranstaltung und hielt verschiedene Treffen mit Interessenträgern ab. Die Kommission hat einen Bericht über die Rückmeldungen⁸ mit einer detaillierten Zusammenfassung der im Rahmen dieser Konsultation eingegangenen Antworten veröffentlicht. Generell bewerteten die Befragten der Konsultation die Auswirkungen der Tätigkeiten der ESA in folgenden Bereichen positiv: i) Finanzstabilität, ii) Funktionieren des Binnenmarkts, iii) Qualität und Kohärenz der Aufsicht, iv) stärkere Koordinierung der internationalen Aufsicht, v) Verbraucher- und Anlegerschutz, vi) nachhaltiges Finanzwesen und vii) digitales Finanzwesen.

Viele der Befragten merkten an, dass es noch zu früh sei, i) die 2019 vereinbarten und erst

³ [Verordnung \(EU\) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde \(Europäische Bankenaufsichtsbehörde\). Verordnung \(EU\) Nr. 1094/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde \(Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung\). Verordnung \(EU\) Nr. 1095/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde \(Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde\).](#)

⁴ In Artikel 81 Absatz 2b und Artikel 81 Absatz 2c der ESMA-Verordnung wird die Kommission aufgefordert, die mögliche Beaufsichtigung von Nicht-EU-Handelsplätzen und Zentralverwahrern zu bewerten. Die mögliche Beaufsichtigung von Zentralverwahrern wurde im Rahmen der laufenden Überprüfung der Verordnung über Zentralverwahrer behandelt (https://ec.europa.eu/info/publications/220316-central-securities-depositories-regulation-review_en), während die mögliche Beaufsichtigung von Nicht-EU-Handelsplätzen zu einem späteren Zeitpunkt bewertet wird.

⁵ In Artikel 81 Absatz 2b der EBA-Verordnung wird die Kommission aufgefordert, Folgendes zu prüfen: i) die der EBA übertragenen neuen Aufgaben sowohl bei der Bekämpfung von Geldwäsche (anti-money laundering – AML) als auch bei der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung (countering the financing of terrorism – CTF) und ii) die Möglichkeit, einer bestehenden oder einer neuen zu diesem Zweck eingesetzten EU-weiten Agentur spezifische Aufgaben zu übertragen. Dies wurde im Gesetzgebungspaket zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (AML/CTF-Paket) (https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-countering-financing-terrorism_de) berücksichtigt.

⁶ ESA-Überprüfung 2019: [Verordnung \(EU\) 2019/2175, mit der die Befugnisse, die Governance-Struktur und die Finanzierung der ESA überprüft werden.](#)

⁷ Mit der Ausübung der neuen Mandate zur direkten Aufsicht wurde im Januar 2022 begonnen.

⁸ https://ec.europa.eu/info/files/2021-esas-review-summary-of-responses_de

seit Anfang 2020 angewandten Änderungen umfassend zu bewerten und ii) angesichts des kurzen Zeitraums seit der Umsetzung der letzten Änderungen weitere Änderungen in Betracht zu ziehen. Darüber hinaus wiesen die Befragten auf die durch COVID-19 verursachten außergewöhnlichen Umstände hin, die die Aufmerksamkeit der ESA – insbesondere während eines Großteils des Jahres 2020 – in Anspruch genommen haben. Trotz dieser Vorbehalte konnten die meisten Befragten dennoch eine Bewertung abgeben. Im Großen und Ganzen waren die Rückmeldungen zu den durch die ESA-Überprüfung eingeführten Änderungen eindeutig positiv, auch wenn eine Reihe von Befragten der Ansicht war, dass weitere Änderungen erforderlich seien. Aus den Antworten ging auch hervor, dass die unterschiedlichen Meinungen, die in der ESA-Überprüfung 2019 vorgebracht wurden, nach wie vor bestehen. Die überwiegende Mehrheit der Befragten stimmt zu, dass die ESA angemessen auf die COVID-19-Krise reagiert haben und dass sich die derzeitigen Befugnisse der ESA als weitgehend ausreichend erwiesen haben. Den Rückmeldungen zufolge scheint die Koordinierung der ESA zufriedenstellend zu funktionieren. Einige Interessenträger sind jedoch der Ansicht, dass die Koordinierungsfunktion der ESA nicht voll ausgeschöpft wurde.

In diesem Bericht werden die Ergebnisse der Konsultation und anderer Kontakte mit Interessenträgern zusammengefasst. Im Mittelpunkt stehen die wichtigsten Bereiche, in denen eine Überprüfung vorgenommen wurde: i) aufsichtliche Konvergenz, ii) Governance, iii) direkte Beaufsichtigung und iv) Finanzierung. Der Bericht enthält auch einen Abschnitt über das einheitliche Regelwerk, wie im Aktionsplan der Kommission zur Kapitalmarktunion 2020 angekündigt.

2. AUFSICHTLICHE KONVERGENZ

Hintergrund und Ergebnisse

Im Zuge der ESA-Überprüfung 2019 wurden eine Reihe von Änderungen eingeführt, um die aufsichtliche Konvergenz zu stärken. Dazu zählt insbesondere Folgendes: i) ein gestärktes Peer-Review-Verfahren, ii) strategische Aufsichtsprioritäten der Union und iii) ein EU-Aufsichtshandbuch. Außerdem wurden ausdrückliche Vorschriften für Rahmeninstrumente eingeführt, die von den ESA bereits verwendet werden, wie z. B. Garantien der Verfahrensaussetzung, Koordinierungsgruppen und Fragen und Antworten (Questions & Answers – Q&A).

In der gezielten Konsultation bewerteten sowohl die Befragten aus Behörden als auch aus der Finanzbranche den Beitrag der ESA zur Förderung einer gemeinsamen Aufsichtskultur und einer Kohärenz der Aufsichtspraktiken sehr positiv. Die meisten Befragten äußerten sich recht positiv zu den jüngsten Veränderungen⁹, wandten jedoch ein, dass es noch zu früh sei, um die Auswirkungen dieser Änderungen auf die Konvergenzergebnisse in vollem Umfang bewerten zu können. Sie wiesen darauf hin, dass mehr Zeit benötigt werde, um sich zu der Frage zu äußern, ob die Änderungen ausreichen würden, um eine aufsichtliche Konvergenz zu erreichen.

Die Mehrheit der Befragten sah keine Notwendigkeit, das Instrumentarium der ESA zur

⁹ D. h. Peer Reviews, strategische Aufsichtsprioritäten der Union, neue Aufgaben der ESA bei der Förderung der Unabhängigkeit der Aufsicht, bei Verletzungen des Unionsrechts und bei der Mediation.

Erreichung der aufsichtlichen Konvergenz zu ändern oder zu ergänzen. Letztere stellten fest, dass die ESA ihre vorhandenen Instrumente nicht voll ausgeschöpft haben. Darüber hinaus wiesen einige der Befragten auf die Wirksamkeit informeller aufsichtlicher Konvergenzinstrumente hin, die von den ESA entwickelt wurden, wie etwa die gemeinsamen Aufsichtsmaßnahmen der ESMA.¹⁰

Die Befragten räumten jedoch auch ein, dass weitere Anstrengungen erforderlich seien, um das Ziel der aufsichtlichen Konvergenz zu erreichen. Sie vertraten die Auffassung, dass die Besonderheiten der lokalen Märkte und die unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen (z. B. im Zivil-, Handels- und Gesellschaftsrecht) die größten Hindernisse für eine stärkere aufsichtliche Konvergenz darstellten. Sanktionen wurden als der Bereich genannt, in dem die Konvergenz am meisten verbessert werden kann (z. B. sollten die zuständigen nationalen Behörden bei ähnlichen Verletzungen des EU-Rechts ähnliche Sanktionen verhängen).

Viele Befragte gaben an, dass der neue Q&A-Prozess langsamer und weniger effizient geworden sei. Die Befragten nannten zwei Gründe für dieses Problem. Erstens sei es schwierig zu unterscheiden, welche Fragen eine Auslegung des Unionsrechts erforderten und daher von der Kommission beantwortet werden müssten. Zweitens sei das Verfahren verlangsamt worden, da die Kommission eine formale Entscheidung zu dieser Kategorie von Fragen erlassen müsse. Ebenso stellten viele Befragte fest, dass die Bedingungen für den neuen Mechanismus der Garantien der Verfahrensaussetzung, der mit der ESA-Überprüfung 2019 eingeführt wurde, die Anwendung dieses Mechanismus deutlich erschwerten.¹¹ Sie wiesen darauf hin, dass sich die Marktteilnehmer aufgrund des unverbindlichen Charakters von Garantien der Verfahrensaussetzung nicht darauf verlassen könnten, denn es gebe keine Garantie dafür, dass die zuständigen nationalen Behörden auf diese Garantien hin auf harmonisierte Weise tätig werden. Stattdessen gaben einige Teilnehmer an, dass die ESA in der Lage sein sollten, eine Entscheidung zu treffen, die die zuständigen Behörden dazu zwingt, eine Bestimmung des Unionsrechts unter bestimmten Umständen nicht anzuwenden oder nicht durchzusetzen. Nichtsdestotrotz räumten die Befragten ein, dass in Fällen, in denen die Bedingungen für Garantien der Verfahrensaussetzung nicht erfüllt gewesen seien, ähnliche Ergebnisse mit anderen Instrumenten erzielt werden konnten, wie z. B. durch Erklärungen zur Aufhebung der Prioritäten¹², bei denen die zuständigen nationalen Behörden aufgefordert werden, Maßnahmen in Bezug auf eine bestimmte Anforderung nicht vorrangig zu behandeln.

¹⁰ In diesem Zusammenhang wurden z. B. folgende Punkte genannt: gemeinsame Aufsichtsmaßnahmen der ESMA (z. B. in Bezug auf das OGAW-Liquiditätsmanagement), das Netz zur Koordinierung der Aufsicht (Supervisory Coordination Network), das Forum der ranghohen Vertreter der Aufsichtsbehörden (Senior Supervisors Forum), der risikobasierte Ansatz der ESMA für die aufsichtliche Konvergenz („Heatmap“), die Erörterung realer Aufsichtsfälle, die Förderung des bilateralen und multilateralen Informationsaustauschs durch die EIOPA (z. B. das Projekt für grenzüberschreitende Mitteilungen), der Jahresplan der EBA und der Bericht über die aufsichtliche Konvergenz und die Leitlinien der EBA zum Prozess der aufsichtlichen Überprüfung und Bewertung (Supervisory Review and Evaluation Process – SREP).

¹¹ Ein praktisches Beispiel für eine Garantie der Verfahrensaussetzung ist die Garantie, die die ESMA am 29. April 2020 im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der neuen nachhaltigkeitsbezogenen Offenlegungen für Referenzwerte angenommen hat: <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-issues-no-action-letter-new-esg-disclosure-requirements-under-benchmarks>.

¹² Siehe einige Beispiele: https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma70-156-4714_statement_access_etds_2021.pdf; https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma35-43-2632_statement_suspension_rts_27.pdf.

Bewertung der Kommission

Die ESA haben durch den Einsatz ihres Instrumentariums einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der aufsichtlichen Konvergenz geleistet. Bei der Festlegung des einheitlichen Regelwerks für Finanzdienstleistungen und -märkte („einheitliches Regelwerk“) und somit dem Erzielen konvergenter Aufsichtsergebnisse haben sich Leitlinien, Empfehlungen sowie Fragen und Antworten als besonders wirksam erwiesen. In jüngster Zeit haben die ESA zu Recht begonnen, den Schwerpunkt ihrer Arbeit von der Entwicklung des einheitlichen Regelwerks auf eine Konvergenz bei seiner Anwendung und eine Angleichung der Aufsichtspraktiken zu verlagern. Die Kommission begrüßt, dass sich die ESA stärker auf die Einhaltung der Vorschriften konzentrieren. Der risikobasierte Ansatz für die aufsichtliche Konvergenz – bei dem die ESA die Themen auswählen, auf die sich die Konvergenzarbeit in den nächsten ein bis zwei Jahren konzentrieren sollte – ist ebenfalls zu begrüßen.¹³

Insgesamt scheinen die den ESA zur Verfügung stehenden Instrumente, die durch die ESA-Überprüfung 2019 verbessert wurden, zweckmäßig zu sein. Obwohl die Änderungen erst seit relativ kurzer Zeit (seit 2020) gelten, sind in diesem Bereich bereits gewisse positive Auswirkungen erkennbar. Beispielsweise hat sich das neue Peer-Review-Verfahren bei seiner erstmaligen Anwendung im Fall Wirecard¹⁴ als wirksames Ad-hoc-Untersuchungsinstrument erwiesen. Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass es neben dem oben genannten Fall möglicherweise weitere Fälle gegeben hat, in denen eine Ad-hoc-Peer-Review gerechtfertigt gewesen wäre. Da Peer Reviews zudem ressourcenintensiv sind, sollten die ESA sorgfältig prüfen, bei welchen Themen sich eine Peer Review am meisten anbieten würde. Beispielsweise könnten sie ihre Entscheidung auf eine erste Bewertung der Frage stützen, wo die negativen Auswirkungen der aufsichtlichen Divergenzen am größten sind.

Die Kommission stimmt der Auffassung zu, dass informelle Instrumente¹⁵, die von den ESA entwickelt wurden, die Konvergenz sinnvoll fördern können. Ein Beispiel hierfür können die gemeinsamen Aufsichtsmaßnahmen der ESMA angeführt werden.¹⁶ Diese eignen sich, um Transparenz und eine gemeinsame Aufsichtskultur zu schaffen. Sie können auch wirksam sein, um einen ganzheitlichen Überblick über die Praktiken der Branche und die Beaufsichtigung dieser Praktiken in der gesamten EU zu erhalten. Soweit bei der Nutzung dieser informellen Instrumente Mängel zutage treten, sollten diese Erkenntnisse idealerweise die nationalen Aufsichtsbehörden veranlassen, einzugreifen und tätig zu werden.

Es besteht jedoch auch Raum für Verbesserungen. Erstens werden einige der zur Verfügung stehenden Instrumente möglicherweise nicht in vollem Umfang genutzt, um aufsichtliche

¹³ Siehe beispielsweise den risikobasierten Ansatz der ESMA für die aufsichtliche Konvergenz („Heatmap“).

¹⁴ Die ESMA führte eine Ad-hoc-Peer-Review durch, um die Aufsichtsreaktion der BaFin und der Deutschen Prüfstelle für Rechnungslegung (DPR) auf die Ereignisse, die zum Zusammenbruch der Wirecard AG geführt haben, im Bereich der Finanzberichterstattung zu bewerten. Bei der Peer Review wurde eine Reihe von Mängeln festgestellt. Diese beziehen sich auf Folgendes: die Unabhängigkeit der BaFin von Emittenten und Regierungen, die Marktüberwachung sowohl durch die BaFin als auch durch die DPR, die Prüfverfahren der DPR und die Wirksamkeit des Aufsichtssystems im Bereich der Rechnungslegung. Im Rahmen des Peer Review-Verfahrens wurden Empfehlungen zur Behebung dieser Mängel abgegeben: [esma42-111-5349 fast track peer review report - wirecard.pdf \(europa.eu\)](#).

¹⁵ Bei diesen Instrumenten handelt es sich um Kooperationspraktiken zur Förderung der Konvergenz, die von den ESA entwickelt wurden, aber in den Gründungsverordnungen nicht näher ausgeführt werden.

¹⁶ Mit diesem Instrument kommen die zuständigen nationalen Behörden überein, gleichzeitig zu prüfen, ob die Marktteilnehmer in ihrem Hoheitsgebiet die Vorschriften in ihrem Tagesgeschäft einhalten, und zwar auf der Grundlage einer gemeinsamen Methodik, die zusammen mit der ESMA entwickelt wurde.

Diskrepanzen zu beseitigen. So wurde beispielsweise das Verfahren bei Verletzungen des Unionsrechts nur sehr selten angewandt – wie in zwei kürzlich durchgeführten Prüfungen des EuRH¹⁷ festgestellt wurde. Des Weiteren sollten die Instrumente in allen Bereichen eingesetzt werden. So wäre beispielsweise, wie von den Interessenträgern hervorgehoben, eine stärkere Konvergenz bei der Durchsetzung im Allgemeinen und bei Sanktionen im Besonderen wünschenswert.¹⁸ Dennoch räumten die Befragten der Konsultation ein, dass es gewisse Grenzen dafür gibt, was in diesem Bereich erreicht werden kann, und zwar aufgrund i) einer begrenzten Harmonisierung im Bereich der Sanktionen und ii) der unterschiedlichen Rechtssysteme der Mitgliedstaaten.

Unter Berücksichtigung der Rückmeldung aus der Konsultation, dass mehr Zeit erforderlich ist, um die Auswirkungen der jüngsten Änderungen umfassend zu bewerten, wird die Kommission aktuell keine Änderung der ESA-Verordnungen zur Stärkung der aufsichtlichen Konvergenz vorschlagen. Stattdessen fordert die Kommission die ESA weiterhin auf, die bestehenden Instrumente sinnvoll zu nutzen.

Darüber hinaus wird die Kommission gezielte Verbesserungen in Betracht ziehen, um die aufsichtliche Konvergenz der sektorspezifischen Rechtsvorschriften zu fördern. Damit sollen spezifische Mängel behoben werden, die die Kommission in bestimmten Bereichen der Finanzmärkte festgestellt hat oder möglicherweise feststellt. Zu diesem Zweck hat die Kommission kürzlich gezielte Änderungen vorgeschlagen, die Folgendes umfassen:

- den Vorschlag zur Überprüfung der Solvabilität-II-Richtlinie¹⁹, demzufolge die Rolle der EIOPA in komplexen grenzüberschreitenden Fällen, in denen es den beteiligten Aufsichtsbehörden nicht gelingt, im Rahmen einer Plattform für die Zusammenarbeit zu einem gemeinsamen Standpunkt zu gelangen²⁰, gestärkt werden soll,
- den Vorschlag zur Überprüfung der AIFMD²¹, demzufolge die ESMA mit der Durchführung von Peer Reviews und der Analyse von Mitteilungen über wesentliche Vereinbarungen zur Aufgabenübertragung beauftragt würde, damit die Aufsichtsbehörden einen besseren Überblick über die Marktpraktiken erhalten,
- die Strategie für aufsichtliche Daten²², die darauf abzielt, die Kohärenz und Interoperabilität des aufsichtlichen Meldesystems in der EU zu verbessern (dies wird

¹⁷ [Sonderbericht Nr. 13/2021: EU-Maßnahmen gegen Geldwäsche im Bankensektor sind fragmentiert und werden unzulänglich umgesetzt; Sonderbericht Nr. 04/2022: Investmentfonds: Die Maßnahmen der EU haben noch nicht zu einem echten Binnenmarkt zum Vorteil der Anleger geführt.](#)

¹⁸ Siehe die Antworten auf die Konsultation und die Berichte der ESMA aus dem Jahr 2020 über die Anwendung von [Sanktionen für OGAW](#) und über [Sanktionen im Rahmen der AIFM-Richtlinie](#). Ein Bericht der Kommission gemäß Artikel 99 Absatz 3 der OGAW-Richtlinie wird in Kürze vorgelegt.

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/publications/210922-solvency-2-communication_de

²⁰ Gemäß Artikel 152b der Richtlinie 2009/138/EG sollte die EIOPA Plattformen für die Zusammenarbeit einrichten und koordinieren, wenn die grenzüberschreitenden Versicherungstätigkeiten in Bezug auf den Markt des Aufnahmemitgliedstaats bedeutend sind und eine enge Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden des Herkunftsmitgliedstaats und des Aufnahmemitgliedstaats erfordern, insbesondere wenn ein Versicherer Gefahr laufen könnte, zum Nachteil von Versicherungsnehmern und Dritten in finanzielle Schwierigkeiten zu geraten.

²¹ https://ec.europa.eu/info/publications/211125-capital-markets-union-package_de

²² [Strategie für aufsichtliche Daten im Bereich der EU-Finanzdienstleistungen Europäische Kommission \(europa.eu\).](#)

auch die Koordinierung zwischen den Aufsichtsbehörden erleichtern und zur aufsichtlichen Konvergenz beitragen),

- den Vorschlag zu CRD-VI²³, mit dem die Sanktionsbefugnisse harmonisiert und Durchsetzungsinstrumente (z. B. in regelmäßigen Abständen zu zahlende Strafgeelder) eingeführt werden würden, die dann den europäischen Aufsichtsbehörden zur Verfügung stünden.

Um spezifische Probleme anzugehen, wird die Kommission bei den anstehenden Überprüfungen der sektorspezifischen Rechtsvorschriften bei Bedarf auch weiterhin gezielte Änderungen vorschlagen.

Was den Q&A-Prozess betrifft, so ist die Kommission als Hüterin der Verträge befugt, (nicht bindende) Auslegungen des Unionsrechts vorzunehmen, und nicht die ESA. Die Kommission nimmt jedoch die Rückmeldungen der Interessenträger zur Kenntnis und wird weiterhin versuchen, zusammen mit den ESA den Q&A-Prozess in der Praxis zu straffen. Die Kommission stellt ferner fest, dass Fragen und Antworten zwar oft ein nützliches Instrument sind, mit dem sich bestimmte Aspekte von Rechtsvorschriften klären lassen, diese aber manchmal von den Interessenträgern genutzt werden, um Orientierungshilfen für ihre ganz konkreten, spezifischen Situationen zu erhalten, und nicht unbedingt dem Interesse der Allgemeinheit dienen.

Die Kommission berücksichtigt zwar die von den Interessenträgern geäußerten Bedenken, ist jedoch der Auffassung, dass mehr Zeit benötigt wird, um die Wirksamkeit der neuen Bestimmung über Garantien der Verfahrensaussetzung (und die möglichen Anwendungsfälle, die sich aus dieser Bestimmung ergeben) zu bewerten, bevor geprüft wird, ob eine Feinabstimmung erforderlich ist. Allerdings scheinen einige Interessenträger eine Ausweitung des Geltungsbereichs und der Wirkung dieser Bestimmung in einer Form zu wünschen, die gegen die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts verstoßen würde. In diesem Zusammenhang hat die Kommission kürzlich, wie etwa im MIFIR-Vorschlag²⁴, Möglichkeiten vorgeschlagen, mit denen sichergestellt werden soll, dass spezifische Bestimmungen des Unionsrechts unter bestimmten Umständen keine Anwendung finden, um auf Einzelfallbasis in gewisser Weise die von diesen Interessenträgern angestrebte Flexibilität des Rahmens zu erreichen.

Generell fordert die Kommission die ESA auf, weitere Verbesserungen zu prüfen, die kurzfristig umgesetzt werden können und die keine Änderung des Rechtsrahmens erfordern würden. Zu diesem Zweck brachten die Interessenträger in der Konsultation eine Reihe von Ideen vor. Nach Auffassung der Kommission sollten insbesondere die folgenden Vorschläge eingehender erörtert werden.

- Bei der Frage, wie die Vorschriften in der EU angewendet werden, könnte für mehr Transparenz gesorgt werden. So könnten die ESA beispielsweise ein webbasiertes Instrument schaffen, das es allen Interessenträgern ermöglichen würde, Fälle aufsichtlicher Inkohärenzen zu melden.

²³ https://ec.europa.eu/info/publications/211027-banking-package_de

²⁴ Neuer Artikel 32a des [MIFIR-Vorschlags vom 25.11.2021 \(COM\(2021\) 727 final\) über die eigenständige Aussetzung der Handelspflicht.](#)

- Es könnte bei den Instrumenten zur aufsichtlichen Konvergenz ein stärkerer Schwerpunkt auf die Durchsetzung gelegt werden, um die einheitliche Anwendung von Durchsetzungsmaßnahmen, einschließlich Sanktionen, zu fördern. Ein ähnliches Ziel könnte erreicht werden, indem die ESA umfassende Daten über Durchsetzungsfälle in der gesamten EU erhebt.
- Die Möglichkeit, bei Ereignissen mit erheblichen aufsichtlichen Auswirkungen Ad-hoc-Peer-Reviews der zuständigen Behörden durchzuführen, könnte in größerem Umfang als Ex-post-Instrument genutzt werden. Darüber hinaus könnte eine stärkere Fokussierung auf dringende oder unvorhergesehene aufsichtliche Fragen zu einer effizienteren Nutzung von Peer Reviews beitragen, da Peer Reviews viele Ressourcen in Anspruch nehmen.
- Jede ESA hat ihre eigenen informellen Instrumente zur aufsichtlichen Konvergenz entwickelt. Dies ist auf die unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen, in denen die ESA tätig sind. Die Kommission stimmt den Interessenträgern zu, dass sich diese Instrumente als sehr wirksam erwiesen haben, und fordert die ESA auf, diese informellen Instrumente weiterhin zu nutzen. Die ESA könnten jedoch auch prüfen, inwieweit informelle Instrumente, die von anderen ESA entwickelt wurden, sinnvoll in ihr eigenes Instrumentarium zur aufsichtlichen Konvergenz integriert werden könnten.
- Eine systematischere Erörterung von Aufsichtsfällen zwischen den zuständigen nationalen Behörden könnte nützlich sein, um konvergente Aufsichtsergebnisse in vergleichbaren Situationen zu fördern. Die Kommission fordert die ESA auf, Kriterien für die Auswahl von Aufsichtsfällen auszuarbeiten, die für einen solchen Austausch relevant sind. Die ESA könnten den Nutzen dieser Erörterungen erhöhen, indem sie eine Sammlung solcher Fälle erstellen, die den zuständigen nationalen Behörden zur Einsichtnahme zur Verfügung stehen.

3. GOVERNANCE, GEMEINSAME GREMIEN, EINBEZIEHUNG DER INTERESSENTRÄGER UND UNABHÄNGIGKEIT DER AUFSICHT

Hintergrund und Ergebnisse

a) Governance der ESA

Bei der letzten ESA-Überprüfung schlug die Kommission weitreichende Änderungen an der Governance der ESA vor, um diese bei bestimmten Aufgaben von den zuständigen nationalen Behörden unabhängiger zu machen. Das Hauptargument für diese Vorschläge war, dass der Einsatz einiger Instrumente der ESA verstärkt werden könne, indem bestimmte Entscheidungen in die Hände eines Gremiums gelegt würden, das von den Behörden, auf die diese Instrumente angewendet werden sollen, in gewissem Maße unabhängig ist. Dieser Ansatz war Gegenstand intensiver Gespräche während des Gesetzgebungsverfahrens. Der schließlich von den beiden gesetzgebenden Organen angenommene Text ist hinter den ursprünglichen Zielen der Kommission zurückgeblieben. Dennoch wurden in bestimmten

Bereichen Verbesserungen eingeführt (z. B. bei Verletzungen des Unionsrechts²⁵, Interessenkonflikten und der Rolle der Vorsitzenden).

In der Konsultation betonte die überwiegende Mehrheit der Behörden, dass es sich bei den ESA um von Mitgliedern gesteuerte Organisationen handelt, in denen die Entscheidungen von den nationalen Vertretern im Rat der Aufseher als letztem Entscheidungsgremium getroffen werden. Die meisten Befragten aus der Branche waren der Ansicht, dass die derzeitigen Governance-Regelungen der ESA es den ESA ermöglichen, Objektivität, Unabhängigkeit und Effizienz bei ihrer Arbeit/Beschlussfassung zu gewährleisten. Eine Reihe von Interessenträgern (einige Behörden, Branchenvertreter, Wissenschaftler und NRO) befürworteten jedoch Governance-Regelungen, die mehr Unabhängigkeit von den nationalen Aufsichtsbehörden ermöglichen. Diese Interessenträger befanden, dass die begrenzten Änderungen durch die ESA-Überprüfung 2019 unzureichend seien, um Situationen zu überwinden, in denen die Entscheidungen von Vertretern der zuständigen nationalen Behörden getroffen werden, die möglicherweise eher von nationalen als von europäischen Interessen geleitet werden.

Die Interessenträger waren der Ansicht, dass die jüngsten Governance-Änderungen die Entscheidungsprozesse der ESA verbessert hätten.²⁶ Einige Befragte merkten an, dass die durch die ESA-Überprüfung 2019 bewirkten Änderungen i) die Beschlussfassung beschleunigt, ii) das Risiko von Interessenkonflikten eingedämmt und iii) für mehr Unparteilichkeit und Transparenz gesorgt hätten.

In Bezug auf die Abstimmungsmodalitäten gibt es nach wie vor unterschiedliche Meinungen. Dies zeigt sich deutlich an einem Beitrag aus dem öffentlichen Sektor eines kleineren Mitgliedstaats, bei dem mehr Entscheidungen nach dem Prinzip „ein stimmberechtigtes Mitglied – eine Stimme“ gefordert werden, während ein anderer Befragter aus dem öffentlichen Sektor eines Mitgliedstaats mit einem großen Finanzmarkt vorschlug, den Einfluss der Mitgliedstaaten, die am stärksten von Einzelentscheidungen der ESA betroffen sind, zu stärken. Einige wenige Befragte schlugen vor, das Stimmrecht eines ESA-Vorsitzenden bei allen Arten von Beschlüssen weiter auszuweiten (derzeit kann der Vorsitzende bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit nicht abstimmen).

Die Meinungen darüber, ob das Erfordernis der doppelten Mehrheit für Abstimmungen in der EBA beibehalten werden sollte (wonach einfache Mehrheiten der nationalen zuständigen Behörden, die an der Bankenunion teilnehmen, und derjenigen, die nicht an der Bankenunion teilnehmen, erforderlich sind), waren ebenfalls geteilt. Einerseits vertraten die Befragten die Auffassung, dass das Erfordernis der doppelten Mehrheit zu einer ungerechtfertigten Übergewichtung der nicht am einheitlichen Aufsichtsmechanismus teilnehmenden Mitgliedstaaten führe, welche mit dem Beitritt weiterer Mitgliedstaaten zur Bankenunion noch zunehmen würde. Andererseits wurde von Behörden (und zwar nicht nur von Behörden

²⁵ Die Governance im Zusammenhang mit dem Verfahren bei Verletzungen des Unionsrechts wurde durch folgende Maßnahmen gestärkt: i) Einführung unabhängiger Gremien, ii) Beschlussfassung in schriftlichen Verfahren der impliziten Zustimmung und iii) Entzug des Stimmrechts eines Mitglieds, das das Unionsrecht mutmaßlich verletzt hat.

²⁶ Die Vorwürfe einer möglichen Verletzung des Unionsrechts durch die dänische Finanzdienstleistungsaufsichtsbehörde im Zusammenhang mit dem Geldwäschefall bei der dänischen Danske Bank (letzter Fall einer mutmaßlichen Verletzung des Unionsrechts) wurden erhoben, bevor mit der Anwendung der jüngsten Änderungen begonnen wurde. Ob das Ergebnis nach der Überarbeitung der Vorschriften anders ausgefallen wäre, lässt sich nicht feststellen.

aus Mitgliedstaaten, die nicht an der Bankenunion teilnehmen) i) betont, wie wichtig das Erfordernis der doppelten Mehrheit für die europäische Kohäsion sei, und ii) die Auffassung vertreten, dass dieses Erfordernis eine ausgewogene und verhältnismäßige Vertretung der Mitgliedstaaten sowohl innerhalb als auch außerhalb der Bankenunion gewährleiste.

Einige Befragte erinnerten auch an die Notwendigkeit einer gezielten Änderung der Governance der EBA, um eine konsequentere Trennung ihrer Abwicklungs- und Aufsichtsfunktionen zu gewährleisten.

Mehrere Befragte forderten auch Änderungen der Governance bei der ESMA in Fällen der direkten Beaufsichtigung. Diese Befragten schlugen vor, dass die ESMA, anstatt dem Rat der Aufseher alle Fragen zur Entscheidung vorzulegen, i) einen unabhängigen Verwaltungsrat oder einen Ausschuss ähnlich dem Überwachungsausschuss der zentralen Gegenpartei (Central Counterparty – CCP) mit diesen Beschlüssen betrauen sollte oder ii) stärker von der Übertragung von Befugnissen Gebrauch machen sollte, um den Rat der Aufseher von laufenden Aufsichtsbeschlüssen zu entlasten.

Zusätzlich zu den Rückmeldungen aus der Konsultation kann es nützlich sein, zur Bewertung der Governance der ESA auf andere Quellen zurückzugreifen. Eine dieser Quellen ist der Sonderbericht²⁷ des Europäischen Rechnungshofs (EuRH) über die EU-Maßnahmen gegen Geldwäsche. In diesem Bericht vertrat der EuRH die Auffassung, dass trotz der überarbeiteten EBA-Verordnung, die einige Änderungen des Verfahrens bei Verletzungen des Unionsrechts vorsieht, in der EBA nach wie vor wesentliche Mängel bei der Governance bestehen. Ebenso vertritt der EuRH in seinem jüngsten Sonderbericht über Investmentfonds die Auffassung, dass die ESMA beim wirksamen Einsatz ihrer Instrumente vor Herausforderungen steht. Zu diesen Herausforderungen gehören die eigene Governancestruktur der ESMA und ihre Abhängigkeit von der Zusammenarbeit der zuständigen nationalen Behörden.

b) Gemeinsame Gremien

Alle Befragten hielten die beiden gemeinsamen Gremien der ESA (d. h. den Beschwerdeausschuss und den Gemeinsamen Ausschuss) im Allgemeinen für wirksame Mechanismen für eine kohärente und sektorübergreifende Zusammenarbeit. Einige Interessenträger stellten jedoch fest, dass der Gemeinsame Ausschuss in Fällen, in denen die ESA über ein gemeinsames Mandat verfügen (z. B. das neue ESA-Mandat zur Förderung der Unabhängigkeit der Aufsicht), nicht im vollen möglichen Umfang in Anspruch genommen wird. Einige Befragte gaben an, dass die Beschlussfassung des Gemeinsamen Ausschusses zu schwerfällig sei, da die Beschlüsse des Gemeinsamen Ausschusses von den Vorständen der drei ESA gebilligt werden müssten.

c) Einbeziehung der Interessenträger

Die Interessenträger wurden auch zu ihrer Einbeziehung in die ESA und zu der Frage konsultiert, wie die ESA bei der Einbeziehung der Interessenträger abgeschnitten haben. Die meisten Behörden und einige der Befragten aus der Branche waren der Ansicht, dass der derzeitige Rahmen gut funktioniert und dass die Interessenträger ausreichend konsultiert werden. Die meisten Befragten aus der Branche betonten, dass die ESA ihre Interaktion und

²⁷ Siehe Fußnote 16 für Verweise auf beide Berichte des EuRH.

ihren Dialog mit der Branche intensivieren und einen offeneren und pragmatischeren Ansatz verfolgen sollten²⁸. Schließlich wiesen verschiedene Branchenvertreter darauf hin, dass die Fristen zu kurz seien, um bei Konsultationen der ESA Rückmeldung geben zu können.

d) Unabhängigkeit der Aufsicht

Mit der ESA-Überprüfung 2019 erhielt die ESA einen neuen Aufgabenbereich: die Förderung und Überwachung der Unabhängigkeit der nationalen Aufsichtsbehörden. Die ESA haben kürzlich ihre ersten Einzelberichte zur aufsichtlichen Unabhängigkeit der zuständigen Behörden in ihren Sektoren veröffentlicht.²⁹

Bei der Konsultation äußerten sich die meisten Befragten positiv über die neue Aufgabe der ESA, die Unabhängigkeit der Aufsicht zu fördern. Die Behörden wiesen darauf hin, dass mit dieser neuen Aufgabe eine fachliche Beurteilung durch eine Stelle möglich werde, die in Bezug auf die von den zuständigen nationalen Behörden wahrgenommenen Aufgaben sachkundig sei. Diese Behörden erklärten ferner, dass i) Unabhängigkeit eine Voraussetzung für die Entwicklung einer wirksamen Aufsicht sei, ii) durch die neue Aufgabe die Harmonisierung im Bereich der aufsichtlichen Unabhängigkeit verbessert werden könnte und iii) die ESA nützliche Erkenntnisse liefern könnten, wenn sie den Stand der aufsichtlichen Unabhängigkeit in Europa vergleichen.

Einige Befragte aus der Finanzbranche machten geltend, dass die Unabhängigkeit der nationalen Aufsichtsbehörden unabdingbar sei, um die Rechtmäßigkeit und Glaubwürdigkeit des aufsichtlichen Prozesses zu gewährleisten. Ein Forschungsinstitut merkte an, dass die Unabhängigkeit der nationalen Aufsichtsbehörden durch eine Änderung der einschlägigen Rechtsvorschriften für den Finanzsektor europaweit einheitlich geregelt werden sollte.

Bewertung der Kommission

Die Kommission stimmt der Auffassung zu, dass die in der ESA-Überprüfung 2019 dargelegten Änderungen ein Schritt in die richtige Richtung sind und sich insgesamt positiv auf die Governance der ESA auswirken dürften. Trotz dieser Änderungen ist die Kommission jedoch nach wie vor der Auffassung, dass das Governance-System der ESA, in dem die Entscheidungen von den 27 nationalen Aufsichtsbehörden getroffen werden, den nationalen Interessen möglicherweise noch immer zu viel Gewicht verleiht und gelegentlich zu suboptimalen Ergebnissen führen kann. Darüber hinaus erschwert dieses Governance-System es den ESA mitunter, die ihnen zur Verfügung stehenden Konvergenzinstrumente in der am besten geeigneten Weise zu nutzen. Diese Auffassung wird durch die Schlussfolgerungen des EuRH bestätigt und durch die Antworten im Rahmen der Konsultation untermauert, insbesondere von Wissenschaftlern, Verbraucherverbänden und einer begrenzten Zahl von branchenspezifischen Interessenträgern und Behörden. Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass, seit mit der Anwendung der letzten Änderungen in der Praxis begonnen wurde, nicht genügend Zeit vergangen ist, um festzustellen, ob weitere Änderungen gerechtfertigt sind. Die Rückmeldungen aus der Konsultation haben deutlich gezeigt, dass die

²⁸ So stellten die Interessenträger beispielsweise fest, dass i) mehr Treffen und direkte Dialoge mit Unternehmen und nicht nur mit Verbänden organisiert werden könnten, ii) die Konsultationen manchmal zu eng gefasst und fachspezifisch seien und iii) Rückmeldungen dazu gegeben werden könnten, wie die Ansichten der Interessenträger berücksichtigt wurden.

²⁹ [Bericht der ESMA](#), [Bericht der EBA](#), [Bericht der EIOPA](#).

Interessenträger derzeit allgemein keine weiteren Gesetzesänderungen befürworten. Daher wird die Kommission zu diesem Zeitpunkt davon absehen, weitere Änderungen vorzuschlagen. Gleichwohl wird die Kommission diesen Schlüsselbereich aufmerksam verfolgen und weitere Maßnahmen in Erwägung ziehen.

Auf der Grundlage von Vorschlägen aus der Konsultation wird die Kommission auch prüfen, ob eine gezielte Änderung der Governancestruktur der EBA erforderlich ist, um eine konsequentere Trennung ihrer Abwicklungs- und Aufsichtsfunktionen zu gewährleisten. Darüber hinaus wird die Kommission die Einführung von Standards für die Unabhängigkeit bei künftigen Überprüfungen sektorspezifischer Rechtsvorschriften in Erwägung ziehen. In diesem Sinne hat die Kommission in dem im Oktober 2021 angenommenen Bankenpaket³⁰ bereits operative Bestimmungen zum Grundsatz der Unabhängigkeit der zuständigen Behörden vorgeschlagen.

Darüber hinaus können einige Verbesserungen, die von den Interessenträgern in der Konsultation vorgeschlagen wurden, von den ESA relativ schnell umgesetzt werden. Die Kommission fordert die ESA auf, folgende Vorschläge zu prüfen:

- Die ESA sollten die Transparenz in Bezug auf den Zeitplan und Inhalt der Beschlüsse des Rates der Aufseher verbessern, indem sie den Teil ihrer Tagesordnungen veröffentlichen, in dem regulatorische Fragen behandelt werden. Es könnte alle sechs Monate ein vorläufiger Planungskalender für regulatorische Angelegenheiten veröffentlicht werden, damit die Interessenträger Konsultationen voraussehen können.
- Wo dies nicht bereits der Fall ist, könnten die ESA ihre Interaktion mit den Interessenträgern weiter verstärken, indem sie sich für einen kontinuierlichen Dialog mit den Interessenträgern einsetzen, der über das hinausgeht, was bereits in den Interessengruppen stattfindet.
- Im Interesse einer größeren Effizienz wird die ESMA ersucht zu prüfen, ob es weitere Möglichkeiten gibt, laufende Aufsichtsbeschlüsse für Unternehmen, die ihrer direkten Aufsicht unterliegen, an Ausschüsse oder den Vorsitzenden zu delegieren.
- Es gibt immer mehr sektorübergreifende Aufgaben und Themen, mit denen sich die ESA befassen müssen. Dadurch hat der Gemeinsame Ausschuss zunehmend an Bedeutung gewonnen. Angesichts dieser Entwicklungen werden die ESA ersucht, Überlegungen darüber anzustellen, wie der Rahmen in Zukunft geändert werden könnte, um ausreichende Ressourcen zu gewährleisten und den Prozess der

³⁰ https://ec.europa.eu/info/publications/211027-banking-package_de; Demnach würde Artikel 4 der Eigenkapitalrichtlinie geändert werden, um zu präzisieren, wie die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen, dass die Unabhängigkeit der zuständigen Behörden, einschließlich ihrer Mitarbeiter und Leitungsgremien, gewahrt bleibt. Es würden Mindestanforderungen eingeführt werden, um Interessenkonflikte bei den Aufsichtsaufgaben der zuständigen Behörden, ihres Personals und ihrer Leitungsgremien zu vermeiden. Die EBA würde zudem mit der Ausarbeitung entsprechender Leitlinien beauftragt werden, wobei international bewährte Verfahren zu berücksichtigen wären. Mit diesen Maßnahmen wird auf Probleme reagiert, die insbesondere im Fall Wirecard aufgetreten sind.

Beschlussfassung zu verbessern. Die Kommission fordert die ESA auf, der Kommission ihre Empfehlungen hierzu bis zum Ende des Jahres 2023 vorzulegen.

- Die ESA werden ermutigt, bei ihrer neuen Aufgabe, die Unabhängigkeit der Aufsicht zu überwachen und zu fördern, weitere Fortschritte zu erzielen, indem sie die Grundsätze der Unabhängigkeit (d. h. operative, finanzielle und persönliche Unabhängigkeit sowie Rechenschaftspflicht und Transparenz) weiterentwickeln und sektorübergreifende Kriterien für die Unabhängigkeit der Aufsicht in der EU ausarbeiten. Die ESA könnten dann bewerten, inwieweit die Kriterien erfüllt werden, und somit über die bisher durchgeführten Selbstbewertungen der zuständigen Behörden hinausgehen.

4. DIREKTE BEAUF SICHTIGUNG

Hintergrund und Ergebnisse

Mit der ESA-Überprüfung 2019 wurde die ESMA mit direkten Aufsichtsaufgaben in folgenden Bereichen betraut: i) kritische EU-Referenzwerte und Nicht-EU-Referenzwert-Administratoren und ii) Datenbereitstellungsdienste. Diese erweiterten direkten Aufsichtsbefugnisse gelten ab dem 1. Januar 2022. Im Januar 2020 erhielt die ESMA im Rahmen der EMIR 2.2³¹ auch einige neue Aufsichtsbefugnisse in Bezug auf Drittstaaten-CCPs.

Im Oktober 2020 forderte das Europäische Parlament die Kommission auf, in Erwägung zu ziehen, der ESMA schrittweise direktere Aufsichtsbefugnisse zu übertragen, einschließlich der direkten Aufsicht über bestimmte Marktsegmente, wie z. B.: i) EU-CCPs, ii) zentrale Wertpapierverwahrstellen und iii) das zentrale europäische Zugangportal.³²

Bei der Konsultation gaben die meisten Befragten eine recht positive Einschätzung der Aufsichtsbefugnisse der ESMA und der Leistung der ESMA bei der Beaufsichtigung von Ratingagenturen und Transaktionsregistern ab. Die Befragten wiesen jedoch auch darauf hin, dass es Spielraum für Verbesserungen gebe, vor allem in Bezug auf die Kommunikation und Transparenz. So gaben die Befragten z. B. an, dass folgende Maßnahmen erforderlich seien: i) eine engere Zusammenarbeit zwischen der ESMA, den zuständigen nationalen Behörden und den Transaktionsregistern und ii) regelmäßiger bilaterale Treffen zwischen der Aufsichtsbehörde und dem beaufsichtigten Unternehmen.

Was den künftigen Umfang der direkten Aufsichtsbefugnisse betrifft, so sahen die meisten Befragten zumindest derzeit keine Notwendigkeit einer weiteren Zentralisierung der

³¹ Verordnung (EU) 2019/2099 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 hinsichtlich der für die Zulassung von zentralen Gegenparteien anwendbaren Verfahren und zuständigen Behörden und der Anforderungen für die Anerkennung zentraler Gegenparteien aus Drittstaaten.

³² Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Oktober 2020 zu der Weiterentwicklung der Kapitalmarktunion: Verbesserung des Zugangs zu Finanzmitteln am Kapitalmarkt, insbesondere durch KMU, und Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten für Kleinanleger (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0266_DE.html).

Aufsichtsbefugnisse in den ESA. Diese Befragten führten an, dass i) die meisten Kapitalmarktteilnehmer weiterhin von den zuständigen nationalen Behörden beaufsichtigt werden sollten, da diese näher dran sind und über mehr lokale Kenntnisse verfügen, ii) die ESA als von Mitgliedern gesteuerte Organisationen mit dem Ziel eingerichtet wurden, die aufsichtliche Konvergenz zwischen den zuständigen nationalen Behörden zu verbessern, und iii) sich aus den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ergeben würde, dass eine weitere Zentralisierung der Befugnisse nicht erforderlich sei. Andere Befragte aus Behörden und aus der Branche waren jedoch der Ansicht, dass eine direkte Beaufsichtigung in bestimmten Bereichen der Kapitalmärkte in Betracht gezogen werden sollte, in denen sie einen Mehrwert schaffen würde. In folgenden Bereichen sollte eine direkte Beaufsichtigung in Betracht gezogen werden:

- Ratingagenturen in den Bereichen Umwelt, Soziales und Governance (environmental, social and governance – ESG), ESG-Datenanbieter und nachhaltigkeitsbezogene Dienstleister,
- europaweite Marktinfrastrukturen wie z. B. EU-CCPs.

Eine Reihe von Behörden vertrat die Auffassung, dass die Entscheidung, den ESA direkte Aufsichtsbefugnisse zu übertragen, auf Fakten und klaren Kriterien beruhen sollte.

Bewertung der Kommission

Im Einklang mit dem Aktionsplan zur Kapitalmarktunion wird die Kommission erwägen, eine direkte Beaufsichtigung durch die ESA vorzuschlagen, falls es Hinweise darauf gibt, dass die derzeitige Aufsichtsstruktur nicht für das gewünschte Maß an Marktintegration geeignet ist. Die Kommission wird dies im Rahmen der Überprüfung der einschlägigen sektorspezifischen Rechtsvorschriften sorgfältig prüfen.

In diesem Sinne hat die Kommission in die drei kürzlich vorgelegten Gesetzgebungsvorschläge, die derzeit verhandelt werden (in den Vorschlag für eine Verordnung über Märkte für Kryptowerte³³, in den Vorschlag für eine Verordnung über die Betriebsstabilität digitaler Systeme des Finanzsektors³⁴ und in den Vorschlag über europäische grüne Anleihen³⁵) Mandate für die direkte Beaufsichtigung für die EBA und die ESMA sowie Aufsichtsaufgaben für die drei ESA aufgenommen.

Die Kommission³⁶ prüft derzeit auch, wie dem Finanzstabilitätsrisiko begegnet werden kann,

³³ Die Beaufsichtigung signifikanter wertreferenzierter Token und signifikanter E-Geld-Token durch die EBA wurde in den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über Märkte für Kryptowerte (COM(2020) 593 final vom 24.9.2020) aufgenommen (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0593>).

³⁴ Die Beaufsichtigung kritischer IKT-Drittdienste durch die ESA wurde in den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über die Betriebsstabilität digitaler Systeme des Finanzsektors (COM(2020) 595 final vom 24.9.2020) aufgenommen (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=COM:2020:595:FIN>).

³⁵ Die Beaufsichtigung externer Verifikatoren für europäische grüne Anleihen durch die ESMA wurde in den Vorschlag der Kommission zu europäischen grünen Anleihen (COM(2021) 391 final vom 6.7.2021) aufgenommen (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52021PC0391>).

³⁶ Kommissionsmitglied McGuinness kündigt Vorschläge für das weitere Vorgehen für das zentrale Clearing an (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/STATEMENT_21_5905).

das sich aus der übermäßigen Abhängigkeit von im Vereinigten Königreich ansässigen CCPs ergibt. Sie beabsichtigt, in diesem Jahr Maßnahmen vorzulegen, um in der EU ansässige CCPs attraktiver zu machen, unter anderem durch eine Überprüfung des EU-Aufsichtssystems für CCPs. In diesem Zusammenhang hat die Kommission kürzlich eine gezielte Konsultation zur Überprüfung des zentralen Clearingrahmens in der EU durchgeführt.³⁷

Darüber hinaus wird die Kommission die Möglichkeit in Erwägung ziehen, verschiedene „Modi“ der direkten Beaufsichtigung als mögliches weiteres Vorgehen im Bereich der direkten Beaufsichtigung festzulegen. Ein solcher Modus könnte das „hub-and-spoke“-Modell sein, bei dem die zuständigen nationalen Behörden nach wie vor eine wichtige Rolle spielen und ihr Wissen über die nationalen Besonderheiten der Märkte und Rechtssysteme nutzen, um es in eine zentrale Aufsichtsbehörde einfließen zu lassen. Dies kommt bereits im Modell des einheitlichen Aufsichtsmechanismus oder im Vorschlag für eine Verordnung zur Errichtung der Behörde zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zum Tragen.³⁸

5. DAS EINHEITLICHE REGELWERK UND DIE TÄTIGKEITEN DER ESA

Hintergrund und Ergebnisse

Ein „verbessertes einheitliches Regelwerk“ soll umfassendere und gegebenenfalls detailliertere Vorschriften auf verschiedenen Ebenen der EU-Rechtsvorschriften und -Leitlinien enthalten. Was die wesentlichen Elemente betrifft, so soll es mehr EU-Vorschriften der Stufe 1 geben, d. h. Verordnungen und Richtlinien. Was die nicht wesentlichen Elemente betrifft, soll es mehr EU-Vorschriften in Form von delegierten Rechtsakten oder Durchführungsrechtsakten auf Stufe 2 geben. Weitere Orientierungshilfen und Erläuterungen können dann auch in Leitlinien oder Fragen und Antworten der ESA auf Stufe 3 gegeben werden. Darüber hinaus kann anstatt durch Richtlinien eine Harmonisierung durch unmittelbar anwendbare Verordnungen der Stufe 1 erreicht werden, und zwar für künftige sektorbezogene Rechtsvorschriften oder für bestehende Rechtsvorschriften, die überprüft werden sollen. Verordnungen könnten in diesem Fall eine bessere Wahl sein als Richtlinien, da es bei Richtlinien in der Regel den Mitgliedstaaten überlassen ist, wie sie die Richtlinie in nationales Recht umsetzen. Eine Harmonisierung könnte auch durch unterschiedliche Harmonisierungsgrade von Verordnungen oder Richtlinien erreicht werden oder indem bei harmonisierten Vorschriften weniger Ausnahmen zugelassen werden.

Der Kompromiss zwischen Stufe 1 und Stufe 2 steht auch im Zusammenhang mit der umfassenderen Frage, wie bei Rechtsvorschriften für mehr Tempo, Anpassungsfähigkeit und Qualität gesorgt werden kann, was besonders für Sektoren von Bedeutung ist, die sich in einem raschen Wandel befinden.

a) Stärkere Harmonisierung von Rechtsakten

Die Konsultation ergab, dass die Interessenträger eine künftige weitergehende

³⁷ Gezielte Konsultation zur Überprüfung des zentralen Clearingrahmens in der EU (https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/regulatory-process-financial-services/consultations-banking-and-finance/targeted-consultation-review-central-clearing-framework-eu_de).

³⁸ Siehe Fußnote 4.

Harmonisierung der sektorspezifischen Rechtsvorschriften auf Stufe 1 nicht nachdrücklich unterstützen, obwohl von einigen eine stärkere Harmonisierung der Vorschriften für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen befürwortet wurde.

- b) Erleichterte Anwendung harmonisierter Rechtsvorschriften durch delegierte Rechtsakte oder Durchführungsrechtsakte

In den letzten Jahren kam es im Bereich der Rechtsvorschriften über Finanzdienstleistungen vor, dass Marktteilnehmer und Aufsichtsbehörden zu einem Zeitpunkt mit der Anwendung von Rechtsakten beginnen mussten, zu dem einige der einschlägigen delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte³⁹, einschließlich technischer Regulierungs- oder Durchführungsstandards, noch nicht angenommen worden waren. Viele Interessenträger haben darauf hingewiesen, dass dies in bestimmten Fällen ein großes Problem darstellen könnte.

Bewertung der Kommission

- a) Stärkere Harmonisierung von Rechtsakten

Die Interessenträger sprachen sich nicht für eine stärkere Harmonisierung in Form von mehr EU-Vorschriften oder detaillierteren EU-Vorschriften auf der Stufe 1 oder 2 aus. Die Kommission beabsichtigt daher nicht, die bestehenden EU-Rechtsvorschriften über Finanzdienstleistungen ausschließlich im Hinblick auf die Einführung detaillierterer Vorschriften auf Stufe 1 oder im Hinblick auf die Aufhebung von Bestimmungen über nationale Ermessensspielräume zu überprüfen. Bei der Überprüfung von Rechtsvorschriften oder der Vorlage von Vorschlägen für Rechtsvorschriften wird die Kommission jedoch bewerten, welche Auswirkungen eine mögliche Einführung detaillierterer Vorschriften und eine Begrenzung der nationalen Ermessensspielräume in den sektoralen Rechtsvorschriften der Stufe 1 hat. Bei Richtlinien umfasst dies auch die Bewertung, welche Auswirkungen die mögliche Umwandlung einer Richtlinie in eine Verordnung hat.

Im Hinblick auf die Notwendigkeit, sicherzustellen, dass die EU-Rechtsvorschriften zukunftssicher bleiben und sich leicht an die sich beschleunigenden Technologie- und Marktentwicklungen anpassen lassen, ist es wichtig, dass die beiden gesetzgebenden Organe, soweit möglich und angemessen, allgemeine Grundsätze in Stufe 1 und detailliertere Vorschriften in Stufe 2 festlegen. Dies würde es ermöglichen, schneller auf rasch voranschreitende Marktentwicklungen zu reagieren.

- b) Erleichterte Anwendung harmonisierter Rechtsvorschriften durch delegierte Rechtsakte oder Durchführungsrechtsakte

Gesetzgebungsakte der Stufe 1 enthalten alle wesentlichen Elemente der Rechtsvorschriften für einen bestimmten Bereich oder Sektor, da nur nicht wesentliche Elemente von der Kommission zur Ausarbeitung in Form von Verwaltungsvorschriften delegiert werden können. Daher ist es grundsätzlich möglich, jeden Gesetzgebungsakt auch dann anzuwenden, wenn die entsprechenden Rechtsakte der Stufe 2 fehlen. Die bloße Einhaltung der im

³⁹ Beispielsweise gab die Kommission im Falle der Taxonomie-Verordnung eine öffentliche Erklärung ab, in der sie darlegte, dass die Einhaltung bestimmter Offenlegungspflichten unmöglich sei, solange der einschlägige delegierte Rechtsakt (in diesem Beispiel der Rechtsakt betreffend die technischen Bewertungskriterien) fehlen würde.

Gesetzgebungsakt festgelegten Grundsätze führt jedoch nicht zwangsläufig zu allen Ergebnissen, die mit den Rechtsvorschriften erreicht werden sollten. Dies trifft insbesondere im Fall von Berichtspflichten zu, bei denen in Ermangelung von Durchführungsrechtsakten, in denen Vorlagen bereitgestellt werden, die Berichterstattung in freiem Format die Kohärenz und Vergleichbarkeit gefährdet. In diesen Fällen kann die Berichterstattung in freiem Format auch die Interpretation der Daten durch die Aufsichtsbehörden und Anleger erschweren, solange die entsprechenden Durchführungsrechtsakte nicht vorliegen.

Im Ergebnis führt dies zu einem Spannungsfeld zwischen den beiden folgenden Gegebenheiten:

Die erste Gegebenheit besteht darin, dass es in der Natur der Sache liegt, dass die Ausarbeitung von Rechtsakten der Stufe 2 Zeit in Anspruch nimmt. In einigen Fällen brauchen die ESA aufgrund der Komplexität und des technischen Charakters sehr lange, um z. B. Entwürfe technischer Regulierungs- und Durchführungsstandards zu erstellen. Die ESA führen auch umfassende Konsultationen mit den Interessenträgern durch und durchlaufen interne Annahmeverfahren. Anschließend führen die ESA und die Kommission einen technischen Informationsaustausch durch, der wiederum Zeit in Anspruch nehmen kann, bevor das Annahmeverfahren tatsächlich eingeleitet wird. Schließlich unterliegen nach der Annahme durch die Kommission bestimmte Rechtsakte der Stufe 2, wie delegierte Rechtsakte der Kommission und technische Regulierungsstandards, der Kontrolle durch die beiden gesetzgebenden Organe, die mehrere Monate in Anspruch nehmen kann. Die Kommission kann den Prozess jedoch nicht beschleunigen, indem sie die ESA ersucht, mit der Arbeit an Rechtsakten der Stufe 2 vor der Annahme der Rechtsvorschriften der Stufe 1 zu beginnen, da die entsprechenden Befugnisse zu diesem Zeitpunkt noch nicht übertragen sind.

Die zweite Gegebenheit besteht darin, dass die beiden gesetzgebenden Organe, sobald sie eine Einigung über die Rahmegrundsätze erzielt haben, möglicherweise dazu neigen, einen kurzfristigen Beginn der Anwendung des Rechtsaktes der Stufe 1 anzuvisieren. Sie tun dies, um das angestrebte Politikziel rasch zu erreichen, was es jedoch sehr schwierig macht, die Rechtsakte der Stufe 2 zum selben Zeitpunkt fertigzustellen.

Die Kommission und die ESA verringern die Belastung der Marktteilnehmer bereits durch ein hohes Maß an Transparenz bei der Ausarbeitung technischer Empfehlungen und technischer Standards. Diese Transparenz ermöglicht es den Marktteilnehmern, mit ihren Vorbereitungen auf der Grundlage von Entwürfen zu beginnen. Entwürfe sind jedoch nicht rechtsverbindlich, und es ist möglich, dass technische Standards (oder andere Rechtsakte der Stufe 2) anschließend von der Kommission geändert werden, nachdem sie von den beiden gesetzgebenden Organen im Rahmen des Kontrollverfahrens dazu aufgefordert wurde. Handelt es sich um wesentliche Änderungen, muss die Kommission Entwürfe technischer Standards zur weiteren Ausarbeitung an die ESA zurücksenden. Daher sind die Erkenntnisse, die Interessenträger aus früheren veröffentlichten Entwürfen technischer Standards ziehen können, begrenzt, denn schon geringfügige Änderungen können eine Anpassung seitens der Interessenträger erforderlich machen.

Die Kommission räumt ein, dass es schwierig sein kann, bestimmte Bestimmungen in Gesetzgebungsakten vor der Veröffentlichung von delegierten Rechtsakten oder Durchführungsrechtsakten anzuwenden. Sie wird darauf hinarbeiten, sowohl die beiden gesetzgebenden Organe als auch die ESA für dieses Problem zu sensibilisieren. Die Kommission erinnert daran, dass einige dieser Schwierigkeiten in der Vergangenheit durch

eine Änderung der wichtigsten betreffenden Rechtsakte behoben werden mussten, um die Anwendung zu verzögern. Darüber hinaus wird sich die Kommission gegebenenfalls weiterhin darum bemühen, dass die ESA vorab informelle Leitlinien zum voraussichtlichen Zeitplan für geplante Rechtsakte der Stufe 2 herausgeben, mit der Absicht, diese Informationen gegebenenfalls in das Gesetzgebungsverfahren einfließen zu lassen.

6. FINANZIERUNG

Hintergrund und Ergebnisse

Die Haushalte der ESA stützen sich auf einen Beitrag der zuständigen nationalen Behörden in Höhe von 60 % und einem Beitrag in Höhe von 40 % aus dem EU-Haushalt. Für die ESMA gestaltet sich diese Verteilung etwas anders, da Unternehmen, die direkt von der ESMA beaufsichtigt werden, ebenfalls Aufsichtsgebühren an diese Agentur zahlen. Die Vorschläge der Kommission in der ESA-Überprüfung 2019 zur Änderung des Finanzierungssystems wurden von den beiden gesetzgebenden Organen nicht unterstützt, somit blieben die Finanzierungsvorschriften unverändert.

In der Konsultation vertrat die überwiegende Mehrheit der Befragten die Auffassung, dass die Finanzierungsbestimmungen angemessen sind und es den ESA ermöglichen, ausreichende Mittel für die Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung zu haben. Die Behörden führten an, dass die derzeitige Aufteilung der Finanzierungsbeiträge von 40/60 angemessen sei. Da sich die Arbeit der ESA in stärkerem Maße auf eine öffentliche Aufgabe beziehe, sei es fair und angemessen, dass die Finanzierung hauptsächlich auf öffentlichen Beiträgen beruhe. Einige Behörden, hauptsächlich aus kleinen Ländern, waren der Ansicht, dass der Anteil der Finanzmittel aus dem EU-Haushalt erhöht werden könnte.

Die Befragten aus der Finanzbranche merkten an, dass das derzeitige Finanzierungsmodell aus folgenden Gründen angemessen sei: i) Aufgaben mit Regulierungscharakter sollten aus dem EU-Haushalt finanziert werden, und ii) die Aufgaben der aufsichtlichen Konvergenz sollten von den zuständigen nationalen Behörden finanziert werden, da sie unmittelbar von der Konvergenzarbeit profitieren würden und die Aufsicht in erster Linie in die Zuständigkeit des Staates falle. Die Befragten aus der Finanzbranche führten ferner an, dass das derzeitige Finanzierungsmodell das Europäische Parlament ermächtige, die Haushaltskontrolle über die ESA für den Teil ihres Haushalts auszuüben, der aus dem Gesamthaushaltsplan der EU finanziert werde, und somit gewährleiste, dass die ESA zur Rechenschaft gezogen werden könnten.

Trotz der insgesamt positiven Bewertung wurden bei den Gebühren, die beaufsichtigten Unternehmen zur Deckung der Kosten der direkten Aufsichtsmandate der ESMA in Rechnung gestellt werden, einige Probleme festgestellt. Eine Behörde argumentierte, dass eine Aufstockung der Mittel zur Finanzierung direkter Aufsichtsmandate durch die EU und nicht durch eine Erhöhung der Gebühren der beaufsichtigten Unternehmen erfolgen sollte. In der Konsultation brachte die ESMA das Problem der mangelnden Flexibilität im Gebührensystem zur Sprache⁴⁰, das eine Umschichtung von Mitteln auf der Grundlage ermittelter Risiken verhindere. Darüber hinaus sei die Zahl der beaufsichtigten Unternehmen

⁴⁰ <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-responds-european-commission-consultation-esas>

bei einigen direkten Aufsichtsaufgaben gering oder wahrscheinlich gering⁴¹. Dies kann zu hohen Gebühren für kleine Unternehmen führen, da die sektorspezifischen Rechtsvorschriften vorschreiben, dass die Gebühren alle Kosten abdecken, die für Aufsichtstätigkeiten im Zusammenhang mit diesen Unternehmen anfallen.

Bewertung der Kommission

Im Einklang mit den eingegangenen Rückmeldungen beabsichtigt die Kommission nicht, legislative Änderungen am derzeitigen Rechtsrahmen für die Finanzierung der ESA vorzuschlagen.

Um die Frage der Aufsichtsgebühren zu klären und sicherzustellen, dass die Gebühren weiterhin in einem angemessenen Verhältnis zu den Einnahmen der beaufsichtigten Unternehmen stehen, fordert die Kommission die ESMA auf, die verschiedenen Optionen zu prüfen, die innerhalb des derzeitigen Rechtsrahmens zur Verfügung stehen. Sollten sich alle möglichen nichtlegislativen Maßnahmen zur Lösung des Problems als unzureichend erweisen, könnten gezielte Änderungen der sektorspezifischen Rechtsvorschriften in Betracht gezogen werden.

7. VERBRAUCHERSCHUTZ

Hintergrund und Ergebnisse

Die Verbesserung des Kunden- und Verbraucherschutzes ist ein wichtiger Bestandteil des Mandats der ESA. Im Rahmen der ESA-Überprüfung 2019 wurden die Aufgaben der ESA ausgeweitet und ihre Instrumente in diesem Bereich verbessert. Im Zuge der Überprüfung wurde die ESMA beispielsweise mit Folgendem beauftragt: i) Koordinierung von Testkäufen, ii) Entwicklung von Indikatoren für das Privatanlegerrisiko, iii) Erhebung, Analyse und Berichterstattung über Verbrauchertrends und iv) die Ausweitung von Untersuchungen nach Artikel 22 Absatz 4 der ESA-Verordnungen in Bezug auf potenzielle Gefahren für den Schutz von Verbrauchern oder Anlegern.

In der öffentlichen Konsultation vertraten die meisten Interessenträger die Auffassung, dass die ESA einen positiven Beitrag zur Gewährleistung des Verbraucher- und Anlegerschutzes leisten. Einige Interessenträger haben darauf hingewiesen, dass Verbraucheranliegen oft einen lokalen Bezug haben. Dies bedeutet, dass eine gute Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden und den ESA von entscheidender Bedeutung ist. Nach Ansicht der meisten Befragten bieten die ESA einen Mehrwert, indem sie Verbraucheranliegen in der gesamten EU ermitteln und bewährte Verfahren zwischen den zuständigen nationalen Behörden austauschen. Darüber hinaus wiesen die meisten Befragten darauf hin, dass die ESA eine wichtige koordinierende Rolle im Binnenmarkt für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen spielen. In diesem Zusammenhang forderten einige Behörden wirksamere Koordinierungsbefugnisse zur Überwachung grenzüberschreitender Dienstleistungen, um das Risiko eines Schadens für die Verbraucher zu verringern.

⁴¹ Beispielsweise die Beaufsichtigung von Datenbereitstellungsdiensten, Verbriefungsregistern und bestimmten Referenzwert-Anbietern.

Bewertung der Kommission

Die Kommission ist der Auffassung, dass derzeit keine rechtlichen Änderungen an den Gründungsverordnungen der ESA im Bereich des Verbraucherschutzes angezeigt sind. Die Kommission wird jedoch den derzeitigen Rechtsrahmen im Zuge der laufenden Überprüfung der sektorspezifischen Rechtsvorschriften sorgfältig prüfen und geeignete Änderungen vorschlagen, um festgestellte Mängel im Verbraucherschutz zu beheben. In diesem Sinne würde die am 22. September 2021 vorgeschlagene Änderung bezüglich Plattformen für die Zusammenarbeit im Rahmen der Solvabilität-II-Überprüfung⁴² i) die EIOPA in die Lage versetzen, in komplexen grenzüberschreitenden Fällen eine gewichtigere Rolle bei aufsichtsrechtlichen Fragen zu übernehmen, und ii) die Befugnisse der EIOPA zur Verringerung von Risiken für den Verbraucherschutz ausweiten, wenn Versicherungsprodukte grenzüberschreitend angeboten werden. Die geplante Strategie für Kleinanleger⁴³ wird eine weitere Gelegenheit für gesetzliche Nachbesserungen im Interesse des Verbraucherschutzes bieten.

Die ESA werden ferner aufgefordert, weiterhin alle verfügbaren Instrumente zu nutzen, um ihre Verbraucher- und Anlegerschutzziele zu erreichen. Zu diesen Instrumenten gehören Berichte über Verbrauchertrends, aufsichtsbezogene Heatmaps, Peer Reviews sowie Warnungen/Analysen im Zusammenhang mit Berichten über die unternehmenseigene Risiko- und Solvabilitätsbeurteilung in der Versicherungs- und Altersversorgungsbranche.

8. SYSTEMRISIKEN

Hintergrund und Ergebnisse

Als Reaktion auf die weltweite Finanzkrise wurden die ESA zusammen mit dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (European Systemic Risk Board – ESRB) beauftragt, einen Beitrag zur makroprudenziellen Aufsicht über das EU-Finanzsystem zu leisten und Systemrisiken abzuwenden oder einzudämmen, da das Legislativorgan es für wichtig hielt, dass sich die Aufsichtsstrukturen in der EU nicht nur auf einzelne Unternehmen konzentrieren, sondern auch die Stabilität des Finanzsystems insgesamt gewährleisten.

Die meisten der in der öffentlichen Konsultation Befragten gaben an, dass die derzeitige Struktur der Finanzaufsicht durch die ESA und den ESRB die Zusammenarbeit und Koordinierung der Aufgaben im Bereich der Systemrisiken zwischen den zuständigen Behörden verbessert habe. Die Interessenträger nannten insbesondere die Zusammenarbeit zwischen den ESA und dem ESRB bei Stresstests als Beispiel für bewährte Verfahren. Während der Stresstest von den ESA insgesamt gut koordiniert wird, forderten einige Teilnehmer eine weitere Straffung des Prozesses. Dies wurde gefordert, da der Detaillierungsgrad bei der Berichterstattung über Stresstests für die zuständigen nationalen Behörden und die beaufsichtigten Unternehmen aufgrund des Qualitätssicherungsprozesses sehr hohe Anforderungen mit sich bringt. Daher schlugen einige Interessenträger einen stärker risikobasierten Ansatz für die Qualitätssicherung von Stresstests vor. Darüber hinaus äußerten einige branchenspezifische Interessenträger Bedenken hinsichtlich der Veröffentlichung von Stresstestergebnissen, die mit einer gewissen Gefahr einhergehen

⁴² Siehe Fußnote 18.

⁴³ In ihrem neuen [Aktionsplan für die Kapitalmarktunion](#) vom September 2020 kündigte die Europäische Kommission ihre Absicht an, im ersten Halbjahr 2022 eine EU-Strategie für Kleinanleger zu veröffentlichen.

würden, Unruhe an den Märkten auszulösen, wenn die breite Öffentlichkeit nicht alle Einzelheiten des Stresstests kennt.

Bewertung der Kommission

Die Kommission sieht derzeit keinen Bedarf an Gesetzesänderungen in diesem Bereich, fordert die ESA und den ESRB jedoch auf, den Stresstestprozess weiter zu straffen. Die Kommission weist ferner auf den Mehrwert hin, den die Gewährleistung eines hohen Maßes an Transparenz bei den Stresstestergebnissen, einschließlich der Veröffentlichung einzelner Ergebnisse im Versicherungssektor, bietet.

Darüber hinaus werden die ESA, der ESRB und die zuständigen Behörden gemeinsam aufgefordert, i) ihre Zusammenarbeit bei Fragen im Zusammenhang mit Systemrisiken in allen Bereichen des Finanzsektors weiter zu verstärken und ii) ihre Bemühungen um die Entwicklung gemeinsamer Indikatoren für Systemrisiken unter Berücksichtigung der Wechselwirkungen zwischen den von ihnen überwachten Sektoren zu verstärken.

9. FAZIT

Seit der letzten ESA-Überprüfung im Jahr 2019 haben die ESA ihre Aufgaben weiterhin effizient und wirksam erfüllt, auch während der zuletzt bestehenden schwierigen Umstände infolge der COVID-19-Pandemie. Die Maßnahmen der ESA während der COVID-19-Pandemie haben gezeigt, dass sie in der Lage sind, die Maßnahmen der nationalen Behörden effizient zu koordinieren. Die Kommission geht davon aus, dass die Gesamtarchitektur des Europäischen Finanzaufsichtssystems – in der den drei ESA eine Schlüsselrolle zukommt – im Großen und Ganzen angemessen ist und gut funktioniert.

Die im Rahmen der ESA-Überprüfung 2019 eingeführten Änderungen haben inzwischen einige spürbare Auswirkungen gezeigt. Beispielsweise hat sich das neue Peer-Review-Verfahren bei seiner erstmaligen Anwendung im Fall Wirecard als schnelles und wirksames Konvergenzinstrument erwiesen.

Die Rückmeldungen der Interessenträger zu den Änderungen, die mit der letzten ESA-Überprüfung im Jahr 2019 eingeführt wurden, sind insgesamt positiv. Die Befragten der Konsultation wiesen jedoch auf einige noch bestehende Schwierigkeiten hin, insbesondere im Zusammenhang mit der Governance der ESA. Die Kommission ist sich der Tatsache bewusst, dass die Governance-Regelungen der ESA – wonach die Entscheidungen von den 27 nationalen Aufsichtsbehörden getroffen werden – nicht immer dazu beitragen, dass die Konvergenzinstrumente und andere Instrumente, die den ESA zur Verfügung stehen, so wirksam wie möglich eingesetzt werden.

Da die Änderungen der ESA-Verordnungen erst 2020 in Kraft getreten sind⁴⁴, ist die Kommission der Auffassung, dass mehr Zeit benötigt wird, um die Auswirkungen der letzten Überprüfung in vollem Umfang zu bewerten, bevor neue Änderungen der ESA-Verordnungen in Betracht gezogen werden. Daher hält es die Kommission für verfrüht, zu diesem Zeitpunkt gesetzliche Änderungen an den ESA-Verordnungen vorzuschlagen. Stellt die Kommission jedoch fest, dass Veränderungen bei der Aufsicht aufgrund neuer

⁴⁴ Die Direktaufichtsmandate für die ESMA gelten seit dem 1. Januar 2022.

Entwicklungen oder Mängel erforderlich sind, so kann sie gezielte Änderungen der sektorspezifischen Rechtsvorschriften zur Verbesserung der aufsichtlichen Konvergenz und der Aufsicht vorschlagen.

Darüber hinaus wurden in der Überprüfung einige Bereiche ermittelt, in denen Verbesserungen vorgenommen werden könnten, ohne dass gesetzliche Änderungen erforderlich wären. Wie in diesem Bericht dargelegt, wird die Kommission mit den ESA zusammenarbeiten, um zu bewerten, ob und in welchen Bereichen nichtlegislative Maßnahmen gerechtfertigt sind. Ziel dieser nichtlegislativen Maßnahmen wäre die Förderung der aufsichtlichen Konvergenz und der kohärenten Beaufsichtigung, die ein wichtiger Baustein für die Schaffung einer echten Kapitalmarktunion ist. Die Kommission sieht der Fortsetzung ihrer Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament, den Mitgliedstaaten und allen Interessenträgern in dieser Angelegenheit erwartungsvoll entgegen und wird mit den ESA nach den in diesem Bericht dargelegten Vorgaben zusammenarbeiten.