



Brüssel, den 6.11.2019
SWD(2019) 403 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG

**DER ERGEBNISSE DER EIGNUNGSPRÜFUNG ZUM AUFSICHTLICHEN EU-
MELDEWESEN**

{SWD(2019) 402 final}

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund und Ziele

Nationale und EU-Aufsichtsbehörden benötigen Zugang zu Daten, um Finanzinstitute wirksam zu beaufsichtigen, Risiken zu überwachen, Finanzstabilität und Marktintegrität sicherzustellen sowie Investoren und Verbraucher von Finanzdienstleistungen zu schützen. Beaufsichtigte Finanzinstitute und andere Unternehmen auf den Finanzmärkten sind daher verpflichtet, diesen Aufsichtsbehörden zahlreiche Daten zur ihrer Finanzlage und ihren Tätigkeiten zu übermitteln.

Die Finanzkrise hat bedeutende Schwachstellen im EU-Regulierungsrahmen für Finanzdienstleistungen offenbart, wie signifikante Datenlücken und unzureichende Meldepflichten gegenüber den zuständigen Aufsichtsbehörden. Im Zuge der grundlegenden Reformen nach der Krise wurden über 40 EU-Rechtsvorschriften im Bereich Finanzdienstleistungen angenommen, die zu einer erheblichen Zahl neuer und größtenteils detaillierterer Meldepflichten geführt haben.

Die beteiligten Akteure erkennen die Notwendigkeit von EU-weiten aufsichtlichen Meldepflichten grundsätzlich an, empfinden die Bestimmungen jedoch als unnötig komplex, uneinheitlich und daher als sehr aufwendig, was wiederum die Qualität der Daten beeinträchtigen kann, die Aufsehern zur Verfügung stehen. Die Kommission hat in Folge ihrer Sondierung¹ und weiteren Rückmeldungen von Interessenträgern die vorliegende Eignungsprüfung eingeleitet, um zu bewerten, ob die aktuellen EU-weiten aufsichtlichen Meldepflichten ihren Zweck erfüllen. Dabei wurde überprüft, ob die Ziele der Meldepflichten angemessen sind (Relevanz), ob sie erreicht wurden (Wirksamkeit, europäischer Mehrwert), ob sie in den verschiedenen Rechtsakten einheitlich sind (Kohärenz) und ob Meldekosten und -aufwand angebracht und verhältnismäßig sind (Effizienz). Außerdem wurde die übergeordnete Fragestellung untersucht, inwieweit die Meldepflichten so vereinfacht und verschlankt werden können, dass Aufseher weiterhin alle zur Erfüllung ihres Auftrags erforderlichen Daten erhalten, ohne die Erreichung der EU-Regulierungsziele für Finanzdienstleistungen - Finanzstabilität, Marktintegrität und Verbraucherschutz - zu gefährden.

Die EU- und die nationalen Aufsichtsbehörden haben in den letzten Jahren Maßnahmen zur Vereinfachung und Verschlinkung des aufsichtlichen Meldewesens ergriffen, die überwiegend einzelne Rechtsvorschriften oder einen bestimmten Teilbereich betrafen. Die vorliegende Eignungsprüfung verfolgt einen bereichsübergreifenden Ansatz und behandelt Querschnittsfragen, die mehrere Melderahmen betreffen.

Die Europäische Kommission hat für diese Prüfung zahlreiche Informationsquellen herangezogen und beteiligte Akteure ausführlich konsultiert. Sie hat eine öffentliche Konsultation, eine breit angelegte Konferenz, eine externe Studie zu den Befolgungskosten, eine detaillierte Übersicht über die aufsichtlichen Meldepflichten, mehrere Arbeitstreffen mit Branchenvertretern und Aufsichtsbehörden, eine gezielte Konsultation der nationalen Aufsichtsbehörden und eine umfassende interne Bewertung durchgeführt. Die Europäische Kommission wurde während des gesamten Prozesses von einem runden Tisch mit Vertretern der drei Europäischen Finanzaufsichtsbehörden (ESA), der Europäischen Zentralbank (EZB), des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) und des Einheitlichen Abwicklungsausschusses (SRB) unterstützt, die fachlichen Rat und spezifische Kenntnisse eingebracht haben.

Wichtigste Ergebnisse

Die aufsichtlichen Meldepflichten der EU helfen den Aufsichtsbehörden, Systemrisiken des Binnenmarktes, die Verflechtungen des Finanzsystems und Entwicklungen, die ein Risiko für die Finanzstabilität darstellen könnten, besser zu überwachen. Aufsichtsbehörden werden darin unterstützt, Marktmissbrauch und anderen Risiken für die Marktintegrität entgegenzuwirken sowie Investoren und Verbraucher von Finanzdienstleistungen zu schützen. So wird die Marktüberwachung verbessert. Die neuen Meldepflichten wirken sich auch vorteilhaft auf beteiligte Akteure aus, indem

¹COM(2016) 855 final, COM(2017) 736 final.

sie zur Verbesserung von interner Kontrolle und Risikomanagementprozessen und der Entwicklung neuer analytische Instrumente beitragen. Aufseher sind in der Lage, detailliertere, genauere und komplexere Datenanalysen der beaufsichtigten Unternehmen zu erstellen, im Sinne des Übergangs zu einer stärker datengesteuerten Aufsicht. Die größere Vergleichbarkeit der EU-weit erhobenen Daten ist ebenfalls von Vorteil, nicht nur für die Beaufsichtigung grenzüberschreitender Unternehmensgruppen, sondern auch um die Leistung inländischer Unternehmen mit dem EU-Durchschnitt zu vergleichen und grenzüberschreitende Tätigkeiten in einem integrierten Markt zu beaufsichtigen.

Diese vorteilhaften Auswirkungen sind grundsätzlich schwer zu quantifizieren, weswegen kein quantitativer Kosten-Nutzen-Vergleich des aufsichtlichen Meldewesens in der EU aufgestellt werden konnte. Die Beweislage in Bezug auf die Kosten deutet jedoch darauf hin, dass durch die aktuellen Meldepflichten sowohl Unternehmen erhebliche Befolgungskosten entstehen als auch Aufsichtsbehörden als Empfängerinnen der Daten zusätzliche Kosten tragen. Ohne die methodischen Schwierigkeiten bei der Schätzung der tatsächlichen Mehrkosten von Compliance außer Acht zu lassen, schlussfolgert die von der Kommission an ICF/CEPS vergebene Studie, dass die Meldekosten 2017 durchschnittlich rund 30 % der Befolgungskosten oder 1 % der jährlichen Betriebskosten der in der Stichprobe enthaltenen beaufsichtigten Unternehmen ausmachten.

Die vorliegende Prüfung kommt zu dem Schluss, dass die aufsichtlichen Meldepflichten der EU grundsätzlich geeignet sind, den Aufsichtsbehörden die Daten zu liefern, die sie zur Ausübung ihrer gesetzlichen Aufgaben und ihres Auftrags brauchen, und dass diese Daten bei sämtlichen Aufsichtstätigkeiten genutzt werden. Die Datenqualität wird insgesamt als angemessen erachtet, obwohl Probleme mit der Datenqualität in einigen Melderahmen die Nutzung der Daten beeinträchtigen. Dies liegt teilweise daran, dass die meisten Meldeanforderungen relativ neu eingeführt wurden, spiegelt jedoch in gewissem Maße auch wider, wie diese definiert und umgesetzt werden.

Die spezifischen Ziele der aufsichtlichen Meldepflichten der EU werden in den Rechtsvorschriften oft nicht explizit genannt. Das Hauptziel der Meldepflichten bleibt dennoch äußerst relevant, nämlich Aufsehern die Daten zu liefern, die sie zur Erfüllung ihrer Funktionen und der übergeordneten Aufsichtsziele - Finanzstabilität, Marktintegrität, Investoren- und Verbraucherschutz - benötigen. Das heißt nicht, dass jede einzelne der Meldepflichten (weiterhin) notwendig ist. Entwicklungen in der Finanzbranche und neu auftretende Risiken könnten den Datenbedarf verändern und einige Daten könnten zukünftig an Relevanz verlieren.

Die Meldepflichten haben einen eindeutigen europäischen Mehrwert, indem sie Aufsichts- und Regulierungsbehörden bisher nicht zugängliche Daten liefern und die EU-weite Aufsicht über ganze Sektoren ermöglichen. Sie führen außerdem zur effizienteren Meldung von Daten und größerer Konvergenz der Aufsichtspraktiken, wodurch Aufseher Risiken EU-weit einheitlich anhand vergleichbarer Daten bewerten können. Mit dem nach der Krise eingerichteten Europäischen Finanzaufsichtssystem gingen die überwiegend nationalen Meldepflichten auf die EU-Ebene über, wodurch die Anforderungen vereinheitlicht und die EU-weit erhobenen Daten sowohl an nationale als auch an EU-Behörden gemeldet werden.

Die Prüfung zeigt jedoch auch, dass das Meldewesen nicht so effizient ist, wie es sein könnte, und dass die Melderahmen untereinander nicht immer kohärent sind. Mangelnde Klarheit der Meldeanforderungen, ungenügende Verwendung von Standards, gemeinsamen Formaten und Kennungen führen zu Ineffizienzen. Einige der Meldepflichten sind inzwischen überflüssig oder redundant. Trotz kürzlich ergriffener Maßnahmen sieht ein Teil der Finanzbranche die Verhältnismäßigkeit einiger EU-Meldepflichten für kleine Unternehmen auf inländischen Märkten nach wie vor kritisch. Die Anzahl und Häufigkeit der Änderungen, insbesondere vor dem Hintergrund kurzer Umsetzungsfristen, erhöhen die Kosten sowohl für die Unternehmen als auch für die Aufsichtsbehörden.

Die Anforderungen der verschiedenen Melderahmen sind nicht in allen Fällen kohärent, was sich

nachteilig auf die Effizienz sowie die Qualität und Brauchbarkeit der Daten auswirkt. Die Inkonsistenzen betreffen insbesondere den genauen Umfang der Meldepflichten, die verwendeten Definitionen, Zeitpunkt, Häufigkeit und die genauen technischen Spezifikationen (wie die Konfiguration der Datenfelder, Meldebögen und Nachrichtenformate). Ein Hauptgrund für diese Inkonsistenzen ist, dass die verschiedenen Rechtsakte die ESA nicht in gleichem Umfang ermächtigen, technische Details für Meldepflichten festzulegen. Obwohl viele der Inkonsistenzen in Bezug auf die festgestellten Differenzen geringfügig erscheinen, können sie dennoch zu deutlich erhöhten Befolgungskosten führen, vor allem in der anfänglichen Phase der Umsetzung.

Die vorliegende Prüfung hat auch gezeigt, dass sich die Meldeanforderungen nicht so stark wiederholen oder überschneiden wie von Branchenvertretern behauptet. So zeigt die detaillierte Übersicht über die strukturierten Meldeanforderungen, dass sich nur 42 der mehr als 72 000 untersuchten Datenpunkte vollständig überschneiden (weniger als 0,06 %). In dieser Analyse wurde jedoch eng definiert, wann eine Überschneidung vorliegt. Viele Datenpunkte weisen in hohem Maße Ähnlichkeiten auf, andere könnten (theoretisch) aus schon übermittelten Daten abgeleitet werden. Da sich die Eignungsprüfung außerdem auf das Meldewesen der EU beschränkte, wurden andere Melderahmen nicht umfassend untersucht, wie statistische Meldungen an die EZB oder nationale, nicht durch die EU geregelte Meldepflichten. Rückmeldungen auf die Eignungsprüfung deuten darauf hin, dass die Zahl der Überschneidungen steigen würde, wenn die Prüfung auch diese Melderahmen abdecken würde, was jedoch nicht ihr Ziel war.

Im Gesamtergebnis zeigt die Eignungsprüfung, dass die aufsichtlichen EU-Meldepflichten grundsätzlich ihr Ziel erreichen, äußerst relevant sind und einen europäischen Mehrwert aufweisen. Nichtsdestotrotz verringern einige Schwierigkeiten bei ihrer Entwicklung, Gliederung, Annahme und Umsetzung die Effizienz und Kohärenz der Meldepflichten und schränken die Qualität und Brauchbarkeit der gemeldeten Daten ein.

Folgemaßnahmen

Im Zuge der Überarbeitung verschiedener, branchenspezifischer Rechtsvorschriften und anderer Initiativen, die das Meldewesen gezielt verbessern und verhältnismäßiger gestalten sollen, werden einige der konkreten, durch die Eignungsprüfung aufgeworfene Fragestellungen gegenwärtig bearbeitet (und wurden in einzelnen Fällen bereits bearbeitet). Die im Rahmen der Eignungsprüfung geleistete Arbeit und die Rückmeldungen der beteiligten Akteure verleihen dieser Aufgabe neue Dynamik und tragen unmittelbar zu einigen der Initiativen bei.

Die Prüfung hat außerdem ergeben, dass in mehreren Querschnittsbereichen die Möglichkeit zur weiteren Vereinfachung und Verschlankeung der EU-Meldepflichten besteht. Jegliche umfassenden politischen Maßnahmen müssten jedoch auf ihre Machbarkeit und Auswirkungen hin überprüft werden, wobei auch die Umsetzungskosten der vorgeschlagenen Änderungen zu berücksichtigen wären. Verbesserungen sollten zukünftig vor allem in folgenden Bereichen erzielt werden:

- Gesetzgebung und Rechtsakte. Bei der Ausgestaltung von Level-1-Maßnahmen besteht Raum für Verbesserungen. So müssen die Befugnisübertragungen an die ESA zur Ausarbeitung der nötigen technischen Standards (Level 2) klarer und übereinstimmender und die Umsetzungsfristen besser bedacht werden.
- Datenbedarf und -nutzung. Aufsichtsbehörden wissen am besten, welche Informationen sie zur Erfüllung ihrer Aufsichtsfunktionen benötigen. Von daher scheint es sinnvoll, weitergehend zu untersuchen, welche Daten sie tatsächlich wozu brauchen und zu welchen Daten sie bereits Zugang haben. Mit mehr Austausch und besserer Kommunikation zum Zweck und zur tatsächlichen Verwendung der Daten könnte den Bedenken begegnet werden, dass Aufseher rein informative statt essenzielle, tatsächlich genutzte Daten abfragen, sofern ein solcher Austausch umsetzbar und mit der Aufsichtstätigkeit an sich vereinbar ist.
- Kohärenz und Harmonisierung. Zusätzlich zu gemeinsamen Definitionen und gemeinsamer

Terminologie sollten Standards, wie Kennungen und Datenformate, stärker genutzt werden. Kohärente Definitionen und Standards fördern Vergleichbarkeit, Kommunikation und straffere Verfahren, sowohl unternehmensintern als auch für Aufsichtsbehörden, begünstigen die Automatisierung und verringern die Kosten für Datenerhebung und -auswertung. In Anbetracht der Bedenken der Finanzbranche bezüglich der Flexibilität in der nationalen Umsetzung und zusätzlichen nationalen Meldepflichten könnte außerdem das Zusammenwirken zwischen EU- und nationalen Meldeanforderungen verbessert werden.

- Governance. Es besteht Potenzial für mehr Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen beteiligten Interessenträgern, von der ersten Planungsphase bis hin zum Datenaustausch zwischen Behörden.
- Technologie. Alternative Lösungen sind zwar noch nicht fortgeschritten genug, um das gegenwärtige Meldesystem EU-weit zu ersetzen, jedoch bieten technologische Entwicklungen (zunehmend als RegTech oder SupTech bezeichnet) neue Möglichkeiten, große Datenmengen wirksamer und effizienter zu sammeln, zu übertragen, einzusehen und zu verarbeiten. Neue datenverarbeitende Technologien stellen jedoch auch neue Anforderungen an die Gestaltung künftiger aufsichtlicher Meldepflichten.