

# **Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde**

## **Jahresbericht**

**2013**

## Vorwort des Vorsitzenden

Das dritte Tätigkeitsjahr der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (European Securities and Markets Authority – ESMA) als Regulierungsbehörde der Europäischen Union (EU) für die Wertpapiermärkte war gekennzeichnet durch eine Reihe von Fortschritten bei der Ausübung des Mandats der ESMA und durch beachtliche Erfolge im Rahmen der Zusammenarbeit mit anderen Behörden und Institutionen. Im Vergleich mit den früheren Ausgaben des Jahresberichts wird deutlich, wie stark der Verantwortungsbereich, aber auch die Befugnisse, welche die ESMA ausübt, um die vom Europäischen Parlament und dem Rat für die Behörde gesteckten Ziele zu verwirklichen, sich erweitert haben.

Das Mandat der ESMA erstreckt sich auf ein breites Spektrum finanzieller Aktivitäten auf den Wertpapiermärkten der EU – vom Handel mit komplexen Derivaten bis hin zu Hedgefonds und von der Aufsicht über verschiedene Akteure wie Ratingagenturen und Transaktionsregister bis hin zur Verwaltung von Investmentfonds und deren Verkauf an die Öffentlichkeit. Die Zuständigkeit der ESMA für dieses breit gefächerte und vielfältige Spektrum unterschiedlicher Bereiche stützt sich jedoch auf ein sehr klar festgelegtes Ziel, nämlich die Anleger zu schützen und die Stabilität der Finanzmärkte in der EU zu gewährleisten.

Hintergrund für den überwiegenden Teil der Tätigkeit der ESMA war auch in diesem Jahr die Umsetzung der ordnungspolitischen und aufsichtsrechtlichen Änderungen, die von der EU für notwendig befunden wurden, um die Finanzkrise zu bekämpfen und die auf globaler Ebene eingegangenen Verpflichtungen zum Aufbau eines widerstandsfähigeren Finanzsystems einzuhalten.

Sicherlich kann man die Aufgabenstellung, diese Ziele zu verwirklichen und die damit verbundenen Aufgaben zu bewältigen, ob ihrer Dimension als einschüchternd empfinden, doch bin ich der Überzeugung, dass sich die ESMA seit ihrer Errichtung mit ihrer hochwertigen Arbeit unter stetigem Termindruck und bei begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen bisher gut behauptet. Und dies ist nicht allein meine Meinung, sondern diese Auffassung wird auch vom Internationalen Währungsfonds geteilt, der in einem im März 2013 vorgelegten Bericht zu der Feststellung gelangte, dass die ESMA insbesondere im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des einheitlichen Regelwerks und der direkten Beaufsichtigung der Ratingagenturen hervorragende Arbeit leistet. 2013 stand auch die Überprüfung des Europäischen Finanzaufsichtssystems (ESFS) durch die Europäische Kommission an. Die Ergebnisse dieser Überprüfung sollen im ersten Halbjahr 2014 veröffentlicht werden.

Im Rahmen der Überprüfung des ESFS wurde die Tätigkeit der ESMA in ihrer Gesamtheit betrachtet und untersucht, inwieweit sie ihren Zielsetzungen zum einen als unabhängige Behörde und zum anderen als Mitglied des weiter gefassten ESFS-Netzes gerecht wird. Hierzu unterhält die ESMA eine enge Zusammenarbeit mit den zuständigen nationalen Behörden der Mitgliedstaaten und pflegt enge Arbeitsbeziehungen zu den anderen europäischen Aufsichtsbehörden – der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA), der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) und dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB).

Eine der Hauptaufgaben der ESMA, durch die sie sich von den übrigen europäischen Aufsichtsbehörden unterscheidet, ist die Aufsicht über wichtige Finanzmarktteilnehmer. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den Ratingagenturen, doch hat sich dieser Aufgabenbereich mit der Registrierung von sechs Transaktionsregistern erweitert. Dadurch wurden die Rolle der ESMA und ihr Beitrag zur gesamteuropäischen Aufsicht weiter gefestigt, denn die Transaktionsregister nehmen bei der Verwirklichung des Ziels, auf den Derivatemärkten mehr Transparenz zu schaffen, eine zentrale Stellung ein.

Die ESMA hat wirksame Regelungen für die Beaufsichtigung der Ratingagenturen erarbeitet und nimmt ihre Aufsichtstätigkeit auch in beträchtlichem Umfang vor Ort bei den Ratingagenturen wahr – zuletzt im Zusammenhang mit den Länderratings. Im Rahmen der Untersuchung wurden Bereiche ermittelt, in denen Verbesserungspotenzial besteht. Diese betreffen die Unabhängigkeit der Ratingagenturen und die Vermeidung von Interessenkonflikten, die Vertraulichkeit von Informationen im Zusammenhang mit den Länderratings, den Zeitpunkt der Veröffentlichung der Ratingmaßnahmen und den Einsatz von Ressourcen für die Ratings.

Im Rahmen ihrer Mitwirkung an der Erarbeitung eines einheitlichen Regelwerks befasste sich die ESMA hauptsächlich mit der Umsetzung der Verordnung über europäische Marktinfrastrukturen (EMIR); hierfür arbeitete sie die endgültige Fassung der für die Umsetzung der Verordnung erforderlichen technischen Standards aus, außerdem leitete sie den Konsultationsprozess zu den Clearingpflichten für Derivate ein. Darüber hinaus erarbeitete die ESMA technische Standards für alternative Investmentfonds, sie leistete für die Europäische Kommission fachliche Beratung zur Prospektrichtlinie und gab Leitlinien und Empfehlungen zu einer Vielzahl unterschiedlicher Themen heraus, u. a. zu alternativen Anlageformen, zur Verordnung über Ratingagenturen, OGAW und ETF sowie zur MiFID und zur Verordnung über Leerverkäufe.

Nachdem die erste Phase der Reform des Regulierungsbereichs inzwischen abgeschlossen ist, dürfte sich der Schwerpunkt der Tätigkeit der ESMA in nächster Zeit in Richtung

Umsetzung und Aufsicht verlagern. Regulierung ist nur dann glaubwürdig, wenn sie effektiv umgesetzt und auch beaufsichtigt wird.

Daher liegt der Schwerpunkt für uns nunmehr auf der Umsetzung der Regulierungsreform, und auch das Thema Konvergenz der Finanzaufsicht bleibt für die ESMA weiterhin aktuell. Um Organisation und Leitung der Konvergenztätigkeit weiter zu verbessern, wurden von der ESMA Veränderungen vorgenommen, die darauf abzielen, das Peer Review zu stärken. Hierfür sollen mehr Besuche vor Ort durchgeführt, Aufsichtsangelegenheiten zeitnah aufgegriffen und vermehrt Teams eingesetzt werden, die eingehende Bewertungen vornehmen

Bei der Förderung der Konvergenz der Aufsichtspraktiken in den 28 EU-Mitgliedstaaten wurden im Jahr 2013 mit der Durchführung von Peer Reviews zur Anwendung der Rechtsvorschriften für Geldmarktfonds und der Marktmissbrauchsrichtlinie sowie mit der Abgabe von Stellungnahmen zu alternativen Investmentfonds, Prospekten, zentralen Gegenparteien und OGAW Fortschritte erzielt. Mit den genannten Aktivitäten wurde zur Vereinheitlichung der Verfahrensweisen über die Grenzen hinweg beigetragen. Darüber hinaus hat sich die ESMA mit der Ausarbeitung der Gemeinsamen Durchsetzungsprioritäten für die EU (*Common EU Enforcement Priorities*) für eine abgestimmte Vorgehensweise bei der Durchsetzung von Standards für Jahresabschlüsse eingesetzt. In dem Papier sind die Bereiche zusammengestellt, auf welche die Durchsetzungsbehörden in der gesamten EU bei der Überprüfung der Jahresabschlüsse 2013 ihr Hauptaugenmerk richten werden. Ferner wurde ein Bericht veröffentlicht, für den die Jahresabschlüsse der europäischen Finanzinstitute unter dem Aspekt der Vergleichbarkeit der Transparenz und der Einhaltung der IFRS-Anforderungen durchgesehen wurden. Dies ist mit Blick auf die für 2014 vorgesehene Qualitätsprüfung der Vermögenswerte der Banken (*Asset Quality Review*) im Rahmen des neu eingerichteten einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) von besonderem Interesse.

Auch beim Anlegerschutz sind weitere Fortschritte zu verzeichnen, unter anderem durch die Entwicklung von Leitlinien, die Erhebung und Auswertung von Daten über Verbrauchertrends im Finanzbereich sowie eine von ESMA und EBA herausgegebene gemeinsame Warnung der Anleger vor Differenzkontrakten (Contracts for Differences – CFD). Für die weitere Entwicklung auf diesem Gebiet wird entscheidend sein, dass die PRIIP-Verordnung sowie die MiFID II und die MiFIR im Jahr 2014 fertiggestellt werden. Durch die Reform der Regulierung in den zurückliegenden Jahren wurde der Schutz der Verbraucher im Finanzbereich noch nicht in ausreichendem Maße verbessert. In den kommenden Jahren müssen wir daher dafür Sorge tragen, dass zwischen den Aspekten der Stabilität und der

Beaufsichtigung auf der einen und Verbraucherschutzaspekten auf der anderen Seite ein angemessenes Gleichgewicht gewahrt wird. Ich bin optimistisch, dass es uns dank der anstehenden neuen Rechtsvorschriften gelingen wird, einen größeren Beitrag als bisher zum Verbraucherschutz im Finanzbereich zu leisten.

Was das Thema Finanzstabilität anbelangt, so haben wir unsere Aktivitäten zur Ermittlung und Information über die Risiken an den Wertpapiermärkten weiter verstärkt – zum einen durch Veröffentlichungen wie den Bericht *Trends, Risks, and Vulnerabilities* über Entwicklungen, Risiken und Schwachpunkte und die Risiko-Dashboards (*Risk Dashboards*), und zum anderen durch unseren Beitrag zur Tätigkeit des Gemeinsamen Ausschusses der europäischen Aufsichtsbehörden und unsere Mitwirkung im Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB). Neben der Ermittlung von Risiken und der Analyse der Wirtschaftslage ist als ein weiterer wichtiger Erfolg unserer Tätigkeit im Jahr 2013 die gemeinsam mit der EBA und den nationalen Behörden vorgenommene Ausarbeitung von Grundsätzen für Prozesse zur Festlegung von Benchmarks in der EU zu nennen.

Da es sich bei der Reform der Finanzmärkte um eine Aufgabe von globaler Dimension handelt, ist die ESMA auch weiterhin in zahlreiche internationale Aktivitäten und Gremien eingebunden. In diesem Zusammenhang sind u. a. die Mitwirkung an der internationalen Abstimmung der Reform zur Regulierung des Marktes für OTC-Derivate zu nennen, ferner die Arbeiten zur Gleichwertigkeit von Regulierungsmaßnahmen für Ratingagenturen und für Derivate sowie die Vorarbeiten für die Einigung über mehr als 1000 Vereinbarungen über die Zusammenarbeit bei der Aufsicht über alternative Investmentfonds zwischen den Behörden der 28 EU-Mitgliedstaaten und zahlreichen Drittländern. Außerdem beteiligt sich die ESMA an den Aktivitäten des Rates für Finanzstabilität (FSB), des Ausschusses für Zahlungs- und Abrechnungssysteme der Zentralbanken der G10 (CPSS) und der Gruppe der Regulierungsbehörden für OTC-Derivate und ist seit 2013 in der Internationalen Vereinigung der Wertpapieraufsichtsbehörden (IOSCO) mit Beobachterstatus vertreten.

Auch weiterhin wirkt die ESMA darauf hin, dass alle maßgeblichen Interessengruppen Gelegenheit erhalten, sich mit ihren Beiträgen zu anstehenden Entscheidungen einzubringen und ihre Sicht der Dinge darzustellen; hierfür stehen verschiedene Wege offen, wie z. B. öffentliche Konsultationen, Anhörungen und Gespräche mit den beratenden Arbeitsgruppen und der Interessengruppe Wertpapiere und Wertpapiermärkte. Bei allen Interessengruppen möchte ich mich für ihre wertvollen Beiträge zur Tätigkeit der ESMA im Jahr 2013 bedanken. Für die ersten Mitglieder der Interessengruppe Wertpapiere und Wertpapiermärkte endete 2013 ihre Amtszeit, und wir können gemeinsam auf eine erfolgreiche erste Amtszeit der Interessengruppe zurückblicken. Ich freue mich darauf, diese

hervorragende Zusammenarbeit mit der zweiten Interessengruppe Wertpapiere und Wertpapiermärkte fortzuführen.

Auch allen Mitarbeitern der ESMA möchte ich meinen Dank für ihre unermüdliche Arbeit, ihr Engagement und den großen Einsatz aussprechen, ohne die die ESMA in diesen ersten Jahren des Aufbaus ihre Aufgabe nicht erfüllen könnte. Abschließend darf ich mich bei all meinen Kollegen bei den nationalen Behörden in der gesamten EU bedanken, die als Mitglieder des Rats der Aufseher viel Zeit und Energie für das weitere Vorankommen der ESMA aufwenden. Die Mitglieder des Verwaltungsrats stehen uns mit Rat und Tat gleichermaßen dabei zur Seite dafür zu sorgen, dass die Behörde ihre Ziele erreicht. Die Mitglieder unserer Gremien leisten sowohl persönlich als auch mit ihren Institutionen wertvolle Beiträge zur Tätigkeit der ESMA, die für die Schaffung einer wirklichen gemeinsamen Aufsichtskultur in der gesamten EU unverzichtbar sind.

Steven Maijor

Vorsitzender

Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde

## Vorwort der Exekutivdirektorin

Das Jahr 2013 war für die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) das dritte Jahr ihrer Tätigkeit – man könnte sagen, sie wird langsam „erwachsen“. Da aber auch eine Organisation nicht von heute auf morgen erwachsen wird, musste sich die Regulierungsbehörde für die Wertpapiermärkte der EU 2013 an zahlreichen verschiedenen Fronten weiterentwickeln und weiter wachsen. Allein schon der Blick auf unser Arbeitsprogramm und die Vielzahl unterschiedlicher Themen, die in diesem Jahr zu bearbeiten waren, macht deutlich, welche anspruchsvollen Aufgaben damit verbunden waren und sind. In meiner Funktion als Exekutivdirektorin ist es mir daher eine Freude, über Entwicklung und Wachstum der ESMA als Organisation im Jahr 2013 berichten zu dürfen. Der Behörde ist es im Jahr 2013 gelungen, ihre Ziele zu verwirklichen, ihren zahlreichen Verantwortlichkeiten und Aufgaben nachzukommen (die im Arbeitsprogramm dargestellt sind) und auch die vielen zusätzlichen Anforderungen zu bewältigen, die im Lauf des Jahres mit der Ausarbeitung von Standards, Aufgaben im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion sowie in der Organisationsentwicklung auf sie zukamen.

Um den zusätzlichen Aufgaben und Verantwortlichkeiten nachkommen zu können, die im Jahr 2013 anstanden, sah sich die ESMA veranlasst, ihren Personalbestand um mehr als 50 % aufzustocken; damit beschäftigt die Behörde zum Jahresende 139 Mitarbeiter. Die neuen Mitarbeiter kommen aus den unterschiedlichsten beruflichen Sparten, so dass sich der Pool an Erfahrungen und Fachwissen bei der Behörde nochmals erweitert hat. Doch nicht nur der Personalbestand hat sich vergrößert, vielmehr konnten auch Systeme und Verfahren sowie die internen Abläufe weiter verbessert werden, wodurch die ESMA bei der Optimierung ihrer operativen Effektivität einen deutlichen Leistungsschritt verbuchen konnte. Angesichts der langen Liste an Zuständigkeiten und laufenden bzw. neu hinzukommenden Aufgaben im Rahmen der EMIR-Verordnung, der MiFID II und anderer Rechtsvorschriften wird die ESMA weiter an der Personalentwicklung arbeiten und zudem zusätzliche neue Mitarbeiter einstellen müssen, und auch an der weiteren Verbesserung ihrer Effektivität als Organisation wird zu feilen sein.

Das Wachstum der Behörde lässt sich auch am Jahresabschluss 2013 der ESMA ablesen. Die jährliche Mittelausstattung der ESMA stieg 2013 gegenüber dem Vorjahr um 8 Mio. EUR von 20,2 Mio. EUR auf 28,1 Mio. EUR. Diese bedeutet ein Wachstum um insgesamt 39 % – eine beeindruckende Zahl, aber auch dringend notwendig, damit die ESMA über die Kapazität und die Fähigkeit verfügt, die zusätzlichen Aufgaben auszufüllen, die ihr mit den neuen EU-Rechtsvorschriften übertragen werden. An der Zulassung von sechs neuen Transaktionsregistern und mehreren neuen Ratingagenturen wird deutlich, dass die

Finanzierungsquellen der ESMA auch ihren gewachsenen Aufgabenbereich als Aufsichtsbehörde widerspiegeln: 23 % der Haushaltsmittel der ESMA stammten im Jahr 2013 aus Gebühren, die von den zugelassenen Körperschaften zu entrichten waren.

Das Jahr 2013 stellte für die ESMA insofern eine Art Wendepunkt dar, als die Behörde von ihrer bisherigen strategisch orientierten Rolle in eine verstärkt umsetzungs- und aufsichtsorientierte Rolle überwechselte und die direkte aufsichtliche Verantwortung für eine größere Gruppe von Akteuren des Finanzmarktes übernahm; gleichzeitig nimmt sie weiterhin zahlreiche Aufgaben in den Bereichen Umsetzung, Konvergenz der Finanzaufsicht sowie Datenüberwachung und -analyse wahr. Für die Weiterentwicklung der ESMA als Organisation war 2013 damit ein wichtiges Jahr. Lassen Sie mich diese Schwerpunktverlagerung am Beispiel des umfangreichen Aufgabenpakets im Zusammenhang mit der Verordnung über europäische Marktinfrastrukturen (EMIR) veranschaulichen. Den Handel mit OTC-Derivaten unter Regulierungsaufsicht zu stellen, indem eine Meldepflicht für den Handel eingeführt und zentrales Clearing und Risikominderung vorgeschrieben werden, stellt eine wesentliche Veränderung dar, durch die der Derivatemarkt sicherer wird. Ungeachtet des erheblichen Aufwands für die Aufstellung von Standards, die von der ESMA im Rahmen der EMIR zu leisten war, bedeutete die Änderung der Art und Weise, in der der Derivatehandel funktioniert, mit der Übernahme der Aufsicht über sechs neu zugelassene, in der EU angesiedelte Transaktionsregister für die ESMA auch eine Stärkung ihrer Rolle als gesamteuropäische Aufsichtsbehörde. Darüber hinaus spielte die ESMA zusammen mit den zuständigen nationalen Behörden auch eine Schlüsselrolle beim Beginn der Vorarbeiten für die Aufsichtskollegien, die für Zulassung und Beaufsichtigung der europäischen Clearingstellen zuständig sein werden. Nicht zuletzt hatte die EMIR auch ein verstärktes internationales Engagement der ESMA in Gestalt aktiver Beratungen mit den für andere wichtige Derivatemärkte zuständigen Aufsichtsbehörden und mit den auf internationaler Ebene für die Festlegung von Standards zuständigen Organisationen wie IOSCO und FSB zur Folge. Bereits jetzt steht fest, dass die MiFID II ähnliche Entwicklungen nach sich ziehen wird und dass daher die ESMA dafür Sorge tragen muss, dass sie organisatorisch dazu in der Lage ist, nicht nur die anfängliche Festlegung des Regelwerks, sondern darüber hinaus auch die mit der laufenden Umsetzung verbundenen Herausforderungen zu bewältigen.

Dass die ESMA im Umsetzungsbereich und im operativen Bereich eine wichtigere Rolle übernommen hat, lässt sich auch an der Entwicklung einiger zentraler IT-Systeme ablesen, die im Jahr 2013 entweder abgeschlossen oder neu aufgenommen wurde. Der Aufbau gemeinsamer Systeme, der die Vergleichbarkeit und die gemeinsame Nutzung von Daten durch die Regulierungsbehörden auf nationaler Ebene und EU-Ebene sowie den Austausch

von Informationen ermöglicht und damit den die Aufsichtsbehörden die Möglichkeit verschafft, wichtige Marktentwicklungen zu überwachen und zu analysieren, bildet eine wichtige Voraussetzung für das wirkungsvolle Funktionieren des Europäischen Finanzaufsichtssystems. Darüber hinaus dienen viele der IT-Systeme letztlich dem wichtigen Zweck, die Transparenz der EU-Finanzmärkte zu stärken und die Aufklärung von Nutzern und Anlegern zu unterstützen.

Mein aufrichtiger Dank gilt allen, die im Jahr 2013 an der Arbeit der ESMA beteiligt waren, an erster Stelle jedoch allen Mitarbeitern der Behörde, ohne deren Einsatzwillen, Engagement und unermüdliche Anstrengungen die in diesem Jahr erzielten Erfolge nicht möglich gewesen wären. Ich bin überaus dankbar dafür, dass ich Tag für Tag mit wirklich phantastischen Kollegen zusammenarbeiten darf. Die Mitarbeiter bilden die Grundlage für den Erfolg der ESMA, und ich freue mich sehr darauf, mit ihnen allen weiterhin zusammenzuarbeiten.

Darüber hinaus gilt mein Dank den Kollegen bei den Regulierungsbehörden in Europa und in anderen Regionen für ihre wichtigen Beiträge und die gute Zusammenarbeit sowie den Interessengruppen für ihre wertvollen Anregungen. Und nicht zuletzt geht mein Dank an die aktuellen und früheren Mitglieder des Verwaltungsrats und des Rats der Aufseher der ESMA. Ohne die erfolgreichen gemeinsamen Anstrengungen aller Beteiligten wären die großartigen Erfolge des Jahres 2013 für die ESMA nicht möglich gewesen.

Verena Ross

Exekutivdirektorin

Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde

## **1. Rolle und Ziele der ESMA**

Der Auftrag der im Januar 2011 errichteten ESMA besteht in der Verbesserung des Anlegerschutzes und der Förderung stabiler und funktionierender Finanzmärkte in der Europäischen Union (EU). Als unabhängige Behörde setzt die ESMA diese Ziele um, indem sie ein einheitliches Regelwerk für die Finanzmärkte in der EU schafft und dessen einheitliche Anwendung in der gesamten Union sicherstellt. Die ESMA wirkt an der Beaufsichtigung von Finanzdienstleistungsunternehmen mit, die europaweit tätig sind, indem sie diese entweder direkt beaufsichtigt oder aktiv mit den nationalen Aufsichtsbehörden zusammenarbeitet.

### **Ziele der ESMA**

Die solide und wirksame Regulierung der Wertpapiermärkte ist der Schlüssel zu Wachstum, Integrität und Effizienz der Finanzmärkte und der Wirtschaft in der Europäischen Union. Darüber hinaus ist eine wirksame Regulierung und Beaufsichtigung ein wesentlicher Faktor für die Bildung und Aufrechterhaltung des Vertrauens unter den Marktteilnehmern. Zur Verbesserung dieser

Bedingungen wurde die ESMA als unabhängige Behörde der EU mit dem Ziel geschaffen, die Regeln und Praktiken der Finanzaufsicht zu verbessern und zu harmonisieren.

Zur Harmonisierung der Umsetzung der Regeln in der gesamten Europäischen Union hat die ESMA im Bereich der Rechtsvorschriften für Wertpapiere die Aufgabe, Standards festzulegen, und bietet auf den Gebieten fachliche Beratung, für die sie von der Europäischen Kommission einen Auftrag erhalten hat. Darüber hinaus spielt die ESMA eine wichtige Rolle bei der direkten Beaufsichtigung europaweit tätiger Finanzakteure, wie aktuell bei den Ratingagenturen und Transaktionsregistern. Darüber hinaus wirkt die ESMA auch an der Beaufsichtigung zentraler Gegenparteien (CCP) durch spezielle Aufsichtskollegien mit.

Der Jahresbericht der ESMA ist ein wichtiges Element zur Sicherstellung der Rechenschaftspflicht der Behörde in Bezug auf das Erreichen der Ziele und die Umsetzung des Jahresarbeitsprogramms. Für ein besseres Verständnis der Rolle der ESMA hat sich die Behörde selbst fünf Ziele gesetzt:

### **Finanzstabilität**

Damit die ESMA zum Schutz der Finanzstabilität auf den Wertpapiermärkten der EU beitragen kann, muss sie kontinuierlich Trends analysieren und auf Mikroebene sowie grenz- und branchenübergreifend bereits frühzeitig potenzielle Risiken und Schwachstellen ermitteln. Um dieses Ziel zu erreichen, führt die ESMA grenz- und branchenübergreifend Wirtschaftsanalysen der europäischen Wertpapiermärkte durch und bildet die Auswirkungen potenzieller Marktentwicklungen in Modellen ab.

Die ESMA informiert die EU-Organe, die anderen Europäischen Aufsichtsbehörden (ESA) und den Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) regelmäßig und auf Ad-hoc-Basis über ihre Erkenntnisse. Die Aggregation der auf Mikroebene erhobenen Daten zur Finanzaufsicht ist entscheidend für die Erkennung potenzieller Risiken auf Makroebene für die europäische Wirtschaft in ihrer Gesamtheit. Aus diesem Grund ist die regelmäßige Information der relevanten Entscheidungsträger, einschließlich jener auf EU-Ebene, des Ausschusses für Finanzdienstleistungen (AFD) sowie des Runden Tisches für finanzielle Stabilität (EFC-FST), der im Rahmen des Wirtschafts- und Finanzausschusses zusammentritt, von grundlegender Bedeutung. Seit Anfang 2013 legt die ESMA außerdem halbjährlich Berichte vor, in denen sie auf Risiken, Trends und Schwachpunkte auf den Wertpapiermärkten der EU hinweist; und auch durch die Koordinierung von Notfallmaßnahmen in der gesamten EU trägt die ESMA zur Förderung der Finanzstabilität bei.

### **Anlegerschutz**

Eine weitere wichtige Aufgabe der ESMA besteht darin dafür zu sorgen, dass die Interessen der Anleger jederzeit gewahrt werden. Sie erreicht dies, indem sie Transparenz, Einfachheit und Fairness auf den Wertpapiermärkten für die Verbraucher von Finanzprodukten und -dienstleistungen fördert. Um zu gewährleisten, dass alle Anleger gleichermaßen geschützt werden, unabhängig vom Verkaufsort oder dem verkauften Produkt, sammelt, analysiert und veröffentlicht die ESMA Daten zu Verbrauchertrends; gleichzeitig fördert sie Initiativen zur Vermittlung von Wissen und zur Aufklärung über Finanzfragen und trägt zur Verbesserung der allgemeinen Offenlegungsvorschriften bei. Die Tätigkeit der ESMA in diesem Bereich konzentriert sich darauf sicherzustellen, dass die Informationen, die den Anlegern von den Marktteilnehmern bereitgestellt werden, klar und verständlich sind und mit den bestehenden Vorschriften in Einklang stehen.

Die ESMA misst der Überwachung neuer und bestehender Aktivitäten im Finanzbereich große Bedeutung bei, da sie auf diese Weise einschätzen kann, ob Leitlinien und Empfehlungen verabschiedet werden müssen, um sichere und stabile Wertpapiermärkte zu schaffen und die Konvergenz der Regulierungspraktiken voranzutreiben und damit sicherzustellen, dass der Anlegerschutz in der EU verbessert wird.

Wenn die ESMA Produkte ermittelt, die inhärent eine ernsthafte Gefahr für die Anleger darstellen, gibt sie gegebenenfalls entsprechende Warnungen heraus. Wenn die derzeitigen Gesetzgebungsvorschläge in Kraft treten, kann die ESMA zukünftig als letztes Mittel bestimmte Produkte vorübergehend verbieten.

### **Einheitliches Regelwerk**

In ihrer Rolle als Ersteller von Standards befasst sich die ESMA mit der Ausarbeitung harmonisierter technischer Standards und Durchführungsstandards in verschiedenen Bereichen der Regulierung der Wertpapiermärkte. Mit der Ausarbeitung dieser Standards trägt die ESMA zur Entwicklung eines einheitlichen Regelwerks für die EU bei, das gleiche Rahmenbedingungen schafft und für alle Marktteilnehmer in der EU gleichermaßen gilt.

### **Konvergenz**

Die ESMA wurde errichtet, um die Konvergenz der Finanzaufsicht zu verbessern und dadurch eine Aufsichtsarbitrage zu verhindern, die sich aus den unterschiedlichen Praktiken in diesem Bereich in der EU ergeben könnte und die möglicherweise die Integrität, die Effizienz und das ordnungsgemäße Funktionieren der Märkte und schließlich auch deren finanzielle Stabilität unterminieren könnte.

Zur Förderung fairer und ausgewogener Aufsichtspraktiken führt die ESMA Peer Reviews der bestehenden EU-Gesetzgebung im Bereich der Wertpapierregulierung durch. Darüber hinaus verfügt die ESMA über eine Reihe von Instrumenten, mit denen die regulatorische Konvergenz gefördert werden kann – darunter die Veröffentlichung von Stellungnahmen sowie von Fragen und Antworten, die Einleitung eines Schlichtungsverfahrens oder als letztes Mittel die Einleitung eines Verfahrens im Fall der Verletzung von Unionsrecht.

Die ESMA möchte mit ihren Konvergenzbemühungen auch ihre Aktivitäten in anderen Bereichen des Arbeitsprogramms vorantreiben, einschließlich der Verbesserung des einheitlichen Regelwerks. Hierzu veröffentlicht sie Leitlinien und Empfehlungen in den Bereichen, in denen die vorhandenen Praktiken voneinander abweichen, und berät die Kommission zu jenen Bereichen, in denen die Vorschriften gegebenenfalls geändert werden müssen, um die Aufsichtspraktiken einander anzunähern.

### **Aufsichtstätigkeit**

Die direkte Aufsichtstätigkeit der ESMA bezieht sich gegenwärtig auf zwei Gruppen von Finanzmarktteilnehmern, nämlich auf Ratingagenturen und Transaktionsregister. Seit dem 1. Juli 2011 ist die ESMA für die Registrierung und Beaufsichtigung aller in der Europäischen Union tätigen Ratingagenturen zuständig. Anfang 2013 übernahm die ESMA auch die Befugnisse der direkten Beaufsichtigung der Transaktionsregister und nimmt an den Kollegien teil, die die Registrierung der und die Aufsicht über die zentralen Gegenparteien (CCP) wahrnehmen.

## **2. Tätigkeit, Haushalt und Struktur der ESMA**

Die ESMA ist in sechs Abteilungen/Referate gegliedert, die für die Tätigkeitsbereiche Märkte, Anlagen und Berichterstattung, Ratingagenturen, ökonomische Analyse und Forschung, Zusammenarbeit und Konvergenz sowie betriebliche Abläufe zuständig sind. Vorsitzender der ESMA ist Herr Steven Maijor, die Exekutivdirektorin, Frau Verena Ross, zeichnet für das Tagesgeschäft der Behörde verantwortlich. Stellvertretender Vorsitzender ist Herr Carlos Tavares. Der Vorsitzende und die Exekutivdirektorin werden bei ihrer Tätigkeit von den Teams für Kommunikation, interne Kontrolle und Rechnungsführung sowie von ihren persönlichen Assistenten unterstützt.

Der Jahreshaushalt der ESMA stieg 2013 gegenüber dem Vorjahr um 8 Mio. EUR – von 20,2 Mio. EUR im Jahr 2012 auf 28,1 Mio. EUR im Jahr 2013. Die Finanzierungsquellen wurden im

Jahr 2013 weiter diversifiziert, da nach der Registrierung von sechs Transaktionsregistern im vierten Quartal 2013 erstmals Gebühren für Transaktionsregister eingingen. Die ESMA finanziert sich nunmehr aus vier separaten Einnahmequellen: den Pflichtbeiträgen der zuständigen nationalen Behörden der Mitgliedstaaten (12,9 Mrd. EUR im Jahr 2013, dies entspricht 46 % der Einnahmen insgesamt), einem dem Haushaltsausgleich dienenden Zuschuss der Europäischen Union (8,6 Mio. EUR bzw. 31 %), Gebühren, die von den Ratingagenturen zu entrichten sind, (5,7 Mio. EUR bzw. 20 %) sowie Gebühren, die den Transaktionsregistern in Rechnung gestellt wurden (0,83 Mio. EUR bzw. 3 %).

Der Gesamthaushaltsplan der ESMA für das Jahr 2013 gliedert sich wie folgt:

- 28,189 Mio. EUR – Gesamtansatz für den Haushalt 2013 (C1-Mittel)
- 26,2 Mio. EUR bzw. 93 % der Haushaltsmittel wurden gebunden
- 20,4 Mio. EUR bzw. 73 % der Haushaltsmittel waren bis Ende Dezember 2013 ausgegeben worden
- die verbleibenden 5,8 Mio. EUR werden 2013 ausgezahlt

Ausführliche Angaben zu diesen Vorgängen finden sich in der vollständigen Fassung des Jahresberichts 2013 der ESMA, der in englischer Sprache auf der Website der ESMA abgerufen werden kann unter: [www.esma.europa.eu](http://www.esma.europa.eu)

### **Führungsstruktur und Verwaltung der ESMA**

Der ESMA stehen zwei Beschlussfassungsgremien vor: der Rat der Aufseher und der Verwaltungsrat. Die Führungspositionen bei der ESMA bekleiden seit 2011 der Vorsitzende Steven Maijor und die Exekutivdirektorin Verena Ross, die ihre Ämter in Vollzeit ausüben. Sowohl der Vorsitzende als auch die Exekutivdirektorin haben ihre Büros in den Räumlichkeiten der ESMA in Paris. Ihre Amtszeit beträgt jeweils fünf Jahre und kann einmal verlängert werden. Der Vorsitzende bereitet die Tätigkeit des Rats der Aufseher vor und leitet die Sitzungen des Rats der Aufseher und des Verwaltungsrats. Darüber hinaus repräsentiert er die Behörde nach außen. In seiner Abwesenheit wird er vertreten vom stellvertretenden Vorsitzenden der ESMA, Carlos Tavares.

Die Exekutivdirektorin ist für das Tagesgeschäft der Behörde verantwortlich und befasst sich dabei unter anderem mit Personalfragen, der Ausarbeitung und Umsetzung des Jahresarbeitsprogramms, dem Vorentwurf des Haushaltsplans der Behörde und der Vorbereitung der Tätigkeit des Verwaltungsrats.

### **Rat der Aufseher der ESMA**

Neben dem Vorsitzenden der ESMA setzt sich der Rat der Aufseher aus den Leitern der 28 zuständigen nationalen Behörden zusammen, die für die Regulierung und Beaufsichtigung der Wertpapiermärkte verantwortlich sind (in Mitgliedstaaten, in denen die Finanzaufsicht von mehreren nationalen Behörden ausgeübt wird, einigen sich diese auf die Behörde, deren Leiter sie im Rat der Aufseher repräsentiert), ergänzt durch einen Beobachter von der Europäischen Kommission, je einen Vertreter von EBA und EIOPA sowie einen Vertreter des ESRB. Darüber hinaus wurden Vertreter aus Norwegen, Island und Liechtenstein eingeladen, als ständige Beobachter an den Sitzungen teilzunehmen. Die Exekutivdirektorin der ESMA nimmt an den Sitzungen des Rats teil, hat aber kein Stimmrecht. Der Rat der Aufseher lenkt die Arbeit der ESMA und trägt die Verantwortung für die endgültige Beschlussfassung über die Annahme von Standards, Stellungnahmen, Empfehlungen und Leitlinien sowie sonstige Beschlüsse der ESMA, einschließlich der Beratung der Organe der EU. Bei seiner Tätigkeit wird der Rat von verschiedenen ständigen Ausschüssen und Arbeitsgruppen der ESMA unterstützt, die sich mit Fachfragen befassen (nähere Angaben hierzu finden sich auf Seite x).

Die derzeitigen Mitglieder des Rats der Aufseher sowie Zusammenfassungen der Ratssitzungen des Jahres 2013 finden Sie auf der Website der ESMA unter:

Link: [www.esma.europa.eu/bos](http://www.esma.europa.eu/bos)

## **Verwaltungsrat der ESMA**

Neben dem Vorsitzenden der ESMA setzt sich der Verwaltungsrat der Behörde aus sechs Mitgliedern weiteren Mitgliedern (und je einem Stellvertreter für jedes dieser Mitglieder) zusammen, die von den stimmberechtigten Mitgliedern des Rates der Aufseher und aus ihrem Kreis gewählt werden. Die Exekutivdirektorin und der stellvertretende Vorsitzende der ESMA sowie ein Vertreter der Europäischen Kommission sind als nicht stimmberechtigte Teilnehmer ebenfalls im Verwaltungsrat vertreten (in Haushaltsfragen hat die Europäische Kommission allerdings Stimmrecht).

Der Verwaltungsrat befasst sich hauptsächlich mit den administrativen Aspekten der Behörde, beispielsweise mit der Ausarbeitung und Durchführung des mehrjährigen Arbeitsprogramms, den Finanzen und der Personalausstattung.

Die derzeitigen Mitglieder des Verwaltungsrats sowie Zusammenfassungen der Sitzungen des Jahres 2013 finden Sie auf der Website der ESMA unter:

Link: [www.esma.europa.eu/mb](http://www.esma.europa.eu/mb)

## **Interessengruppe Wertpapiere und Wertpapiermärkte der ESMA**

Die Interessengruppe Wertpapiere und Wertpapiermärkte wurde im Rahmen der Gründungsverordnung der ESMA eingesetzt, um die Konsultation von Interessengruppen in Bereichen, die für die Aufgaben der Behörde relevant sind, zu erleichtern. Die ESMA ist verpflichtet, die Gruppe zu allen Leitlinienentwürfen und zu Entwürfen für technische Standards zu konsultieren. Die 30 Mitglieder dieser Gruppe, die von der ESMA im Anschluss an eine öffentliche Aufforderung zur Einreichung von Bewerbungen für einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren ernannt wurden, traten erstmals im Juli 2011 zusammen. Sie vertreten die Finanzmarktteilnehmer und deren Beschäftigte sowie die Verbraucher und andere private Nutzer von Finanzdienstleistungen, die Nutzer von Finanzdienstleistungen und die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU).

Die Gruppe hat im Jahr 2013 sieben Sitzungen abgehalten, davon zwei zusammen mit dem Rat der Aufseher der ESMA. Von der Gruppe wurden zahlreiche Ratschläge, Leitlinien und Berichte zu Themen veröffentlicht, die die politische Tätigkeit der ESMA betreffen. Die Zusammenfassungen der Sitzungen sowie den Jahresbericht der Gruppe finden Sie auf der Website der ESMA. Ende 2013 wurden die Mitglieder der Interessengruppe Wertpapiere und Wertpapiermärkte neu gewählt, im Januar 2014 nahm die Gruppe in neuer Besetzung ihre Tätigkeit auf.

Link: [www.esma.europa.eu/smsg](http://www.esma.europa.eu/smsg)

## **Die organisatorischen Merkmale der ESMA**

Die ESMA und die Art und Weise, wie sie ihren Auftrag erfüllt und ihre Ziele erreicht, lassen sich anhand der folgenden sechs Merkmale beschreiben:

- **Europäisch:** Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben agiert die ESMA immer im Interesse der EU. Die Behörde spiegelt dabei die Vielfalt wider, die auch die EU prägt.
- **Unabhängig:** Die ESMA ist unabhängig von den EU-Organen, den nationalen Behörden und den Finanzmarktteilnehmern.
- **Kooperativ:** Gemeinsam mit den nationalen Behörden bildet die ESMA ein EU-weites Netz von Finanzmarktaufsehern. Sie arbeitet dabei mit allen einschlägigen europäischen Einrichtungen, darunter die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA), die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) und der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (ESRB), sowie mit anderen

Regulierungsbehörden außerhalb der EU zusammen.

- **Rechenschaftspflichtig:** Der Entscheidungsfindungsprozess der ESMA ist transparent, und der Umgang mit den Interessengruppen erfolgt in einer offenen und integrativen Art und Weise. Die Behörde ist dem Europäischen Parlament, dem Europäischen Rat und der Europäischen Kommission sowie der Öffentlichkeit gegenüber rechenschaftspflichtig.
- **Professionell:** Die ESMA strebt fortwährend nach einem hohen Leistungsstandard. Zu diesem Zweck beschäftigt die Behörde hoch qualifizierte Mitarbeiter mit ausgeprägtem fachlichem Hintergrund und umfassenden Kenntnissen der Finanzmärkte und folgt bei ihrer Arbeit bewährten Praktiken und Verfahrensweisen.
- **Effektiv:** Die ESMA nutzt ihre Ressourcen auf eine sehr effiziente Art und Weise, um so ihren Einfluss zur Förderung des Schutzes der Anleger und zur Schaffung stabiler und funktionierender Märkte in der EU zu maximieren.

### 3. Erfolge der ESMA bei der Verwirklichung ihre Ziele im Jahr 2013

#### 2.1 Finanzstabilität

Finanzstabilität lässt sich am besten definieren als eine Situation, in der das Finanzsystem im Wesentlichen reibungslos und störungsfrei funktioniert und in der das aus Finanzmittlern, Finanzmärkten und Marktinfrastrukturen bestehende System in der Lage ist, Schocks in der Finanz- und der Realwirtschaft auszugleichen, ohne dass hierdurch die Zuweisung der Vermögenswerte beeinflusst wird. Finanzstabilität bedeutet, dass das Finanzsystem in der Lage sein sollte, Finanzmittel effizient und reibungslos von Sparern zu Anlegern zu transferieren; Risiken sollten zutreffend bewertet, gemanagt und eingepreist werden.

Gemäß dieser Definition erfordert der Schutz der Finanzstabilität, dass die wichtigsten Trends, Risiken und Schwachpunkte bei der Zuweisung von Finanzmitteln von Sparern an Anleger ebenso ermittelt werden wie falsche Preisgestaltung und falsches Management finanzieller Risiken. Die Überwachung muss vorausschauend erfolgen: Ineffizienz bei der Zuweisung von Kapital oder Fehler bei der Preisgestaltung oder im Risikomanagement können die Finanzstabilität und damit letztlich die Stabilität der Wirtschaft beeinträchtigen. Entscheidend ist, dass die Entwicklungen sowohl auf der Mikro- als auch der Makroebene beobachtet werden; dies war auch der Anlass für die Errichtung der ESMA, ihrer Schwesterbehörden EBA für den Bankenbereich und EIOPA für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung und zuletzt auch des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB), in dem die Informationen auf der Makroebene zusammenfließen.

Diese Zusammenarbeit ist für die Stabilität unabdinglich, denn es sind die Finanzmittler wie Banken, Versicherungsunternehmen und andere institutionelle Anleger, die Vermögenswerte von den Anlegern zu den Anleihenehmern lenken, und es sind die Marktinfrastrukturen, durch die Geld und Finanzanlagen zwischen Käufern und Verkäufern fließen.

Um ihrem Auftrag nachzukommen, die Finanzmärkte zu überwachen, um die Entwicklungen von Risiken und Gefahren für die Finanzstabilität zu erkennen und um die Folgen neuer Regulierungsmaßnahmen und politischer Maßnahmen abschätzen zu können, führte die ESMA im Jahr 2013 mehrere detaillierte Forschungsprojekte durch, die u. a. folgende Aspekte betrafen:

- die Zusammenarbeit mit dem ESRB zum Thema zentrale Gegenparteien und deren Beitrag zu Systemrisiken,
- eine Folgenabschätzung zur Verordnung über Leerverkäufe und bestimmte Aspekte von

- Credit Default Swaps,
- eine Überprüfung der Grundsätze für die Festlegung von Benchmarks im Finanzmarkt und
- einen Bericht über die Öffnung komplexer Finanzprodukte für Privatanleger („Retailisierung“) in der EU.

Ausführliche Angaben zur Tätigkeit der ESMA auf dem Gebiet der Finanzstabilität finden sich in der vollständigen Fassung des Jahresberichts 2013, die in englischer Sprache auf der Website der ESMA verfügbar ist unter: [www.esma.europa.eu](http://www.esma.europa.eu)

## 2.2 Verbraucherschutz im Finanzbereich

Die Rechte der Verbraucher zu schützen, ist eine weitere wichtige Aufgabe der ESMA. Dieser Aufgabe kommt sie durch die Förderung von Transparenz, Einfachheit und Fairness auf den Wertpapiermärkten für die Verbraucher von Finanzprodukten und -dienstleistungen nach. Um zu gewährleisten, dass alle Anleger gleichermaßen geschützt sind, unabhängig vom Verkaufsort oder dem verkauften Produkt, sammelt, analysiert und veröffentlicht die ESMA Daten zu Verbrauchertrends; gleichzeitig fördert sie Initiativen zur Vermittlung von Wissen und zur Aufklärung über Finanzfragen und trägt zur Verbesserung der allgemeinen Offenlegungsvorschriften bei, damit die Verbraucher in die Lage sind, fundierte Entscheidungen über ihre Anlagen zu treffen.

Sofern die ESMA Produkte ermittelt, die inhärent eine ernsthafte Gefahr für die Anleger darstellen, gibt sie gegebenenfalls entsprechende Warnungen heraus. Wenn die derzeitigen Gesetzgebungsvorschläge in Kraft treten, kann die ESMA als letztes Mittel bestimmte Produkte vorübergehend verbieten. Bei ihrer Tätigkeit in diesem Bereich legt die ESMA den Schwerpunkt u. a. darauf sicherzustellen, dass die Informationen, die den Anlegern von den Marktteilnehmern bereitgestellt werden, klar und verständlich sind und mit den geltenden Vorschriften in Einklang stehen.

Die Tätigkeit der ESMA in diesem Bereich schloss auch im Jahr 2013 die Überwachung der Finanzmärkte und von Innovationen im Finanzbereich ein, da dies unabdingbare Voraussetzung dafür ist, mögliche Nachteile für die Anleger zu erkennen. Außerdem traf die ESMA Vorbereitungen für die Stärkung der Regelungen zum Anlegerschutz im Rahmen der MiFID II, der Neufassung der gegenwärtigen Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID).

Dem Anlegerschutz kommt bei der Wiederherstellung des Vertrauens der Verbraucher in die Finanzmärkte und der Überwindung der Finanzkrise eine überaus wichtige Rolle zu. Die Vorschriften der gegenwärtigen MiFID gewährleisten bereits ein harmonisiertes hohes Schutzniveau für Anleger und haben anerkanntermaßen beträchtliche Veränderungen bewirkt, wie z. B. einen besseren Schutz und bessere Dienstleistungen für Anleger. Die Vorschläge für die MiFID II/MiFIR betreffen u. a. folgende Aspekte:

- Stärkung der grundsätzlichen Anforderungen zum Schutz der Anleger (wie z. B. das Verbot von Anreizen und die Einführung des Konzepts der unabhängigen Anlageberatung);
- Ausweitung des Regulierungsfokus vom Vertrieb bis hin zur Konzeption von Finanzinstrumenten (Produktüberwachung);
- Ausweitung des Geltungsbereichs des Regulierungsrahmens, u. a. um die Überwindung des gängigen „Silodenkens“ einzuleiten (Ausweitung der MiFID auf strukturierte Einlagen, d. h. Einbeziehung von Bankprodukten in den Geltungsbereich der MiFID) und
- Schwerpunktsetzung auf Aufsichts- und Durchsetzungsmaßnahmen mit neuen Befugnissen im Bereich der Produktintervention.

Neben den Vorarbeiten für die MiFID II gab die ESMA zusammen mit der EBA eine Warnung für Anleger vor Differenzkontrakten heraus und veröffentlichte Leitlinien für die Beschwerdebearbeitung im Wertpapier- und Bankbereich.

Ausführliche Angaben zur Tätigkeit der ESMA auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes finden sich in der vollständigen Fassung des Jahresberichts 2013, die in englischer Sprache auf der Website der ESMA verfügbar ist unter: [www.esma.europa.eu](http://www.esma.europa.eu)

## 2.3 Aufsichtstätigkeit

Bei der Einrichtung des Europäischen Finanzaufsichtssystems (ESFS) wurde auch beschlossen, ein europäisches Konzept für die Beaufsichtigung der EU-weit tätigen Akteure zu fördern, wie beispielsweise die Aufsichtskollegien im Bankenbereich und für den Nachhandelsbereich (zentrale Gegenparteien). Außerdem wurde der ESMA die Rolle der alleinigen Aufsichtsbehörde für die Ratingagenturen in der EU übertragen. Diese Funktion wurde ihr auch für die Transaktionsregister zugewiesen, also die Datenspeicher, in denen die Daten über Clearing und Settlement gesammelt, gespeichert und verfügbar gemacht werden; seit 2013 ist die ESMA für die Beaufsichtigung der Transaktionsregister zuständig. Durch die Beaufsichtigung der EU-weit tätigen Finanzmarktteilnehmer, die Einfluss auf die Integrität der Finanzmärkte der EU nehmen könnten, trägt die ESMA zur Schaffung stabiler und sicherer Finanzmärkte und damit zu einem besseren Schutz der Anleger bei.

2013 schloss die ESMA das zweite komplette Jahr ihrer Tätigkeit als Regulierungsbehörde mit alleiniger Zuständigkeit für die Registrierung, Zertifizierung und Beaufsichtigung der Ratingagenturen in der EU ab. Im zurückliegenden Jahr setzte sich sowohl die Registrierungs- als auch die Aufsichtstätigkeit fort: Eine wachsende Zahl von Ratingagenturen wurde registriert und unterliegt damit der direkten Beaufsichtigung durch die ESMA.

Die Zahl der Registrierungsanträge stieg im Jahr 2013 weiter an. Zum Jahresende 2013 waren in der EU 22 Ratingagenturen registriert (auf Gruppenbasis) und zwei Ratingagenturen zertifiziert.

Neben der Aufsicht über die Ratingagenturen wurde der ESMA im Jahr 2013 auch die Aufsicht über die in der Europäischen Union tätigen Transaktionsregister übertragen. In den Transaktionsregistern werden Nachhandelsinformationen über Transaktionen mit Derivaten gesammelt und gespeichert; diese Maßnahme dient dem Ziel, Transparenz zu schaffen und die Regulierungsbehörden in die Lage zu versetzen, mögliche Risiken aus dem Derivatehandel besser erkennen zu können. Nach Maßgabe der EMIR ist die ESMA verantwortlich für die Registrierung und Beaufsichtigung der in der EU niedergelassenen Transaktionsregister sowie für die Anerkennung von Transaktionsregistern in Drittstaaten.

Von der ESMA wurden sechs Transaktionsregister zugelassen, deren Aufsicht sie übernahm. Mit der Verordnung über europäische Marktinfrastrukturen (EMIR) wurde der ESMA die direkte und alleinige Zuständigkeit für die Registrierung und Beaufsichtigung von Transaktionsregistern übertragen. Diesen Datenspeichern kommt bei der Verbesserung der Transparenz der Derivatemärkte in Europa eine wichtige Rolle zu.

Ausführliche Angaben zu diesem Tätigkeitsbereich der ESMA finden sich in der vollständigen Fassung des Jahresberichts 2013, die in englischer Sprache auf der Website der ESMA verfügbar ist unter: [www.esma.europa.eu](http://www.esma.europa.eu)

## Einheitliches Regelwerk

Im Zuge der Finanzkrise wurde deutlich, welche negativen Auswirkungen durch die uneinheitliche Anwendung von Rechtsvorschriften für die Finanzmärkte, die Verbraucher in diesen Märkten und die Volkswirtschaften insgesamt entstehen können. Daher wurde es für notwendig erachtet, wirksame Instrumente einzuführen, die für eine einheitlichere Anwendung des EU-Rechts auf nationaler Ebene sorgen. Um eine größere Einheitlichkeit im Bereich der Rechtsvorschriften für Wertpapiere und deren Anwendung zu befördern, kann die ESMA technische Regulierungsstandards und technische Durchführungsstandards herausgeben, in denen EU-Rechtsvorschriften der Ebene 1 näher ausgeführt und im Detail dargelegt werden und die dazu dienen, gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen und einen angemessenen Anlegerschutz zu gewährleisten.

Mit den technischen Standards soll die Qualität und Kohärenz der nationalen Aufsichtstätigkeit gesteigert, die Beaufsichtigung grenzübergreifend tätiger Konzerne verbessert und für die EU ein einheitliches Regelwerk geschaffen werden, das für alle Finanzmarktteilnehmer im Binnenmarkt gilt. Diese Funktion übt die ESMA für diejenigen Rechtsvorschriften aus, die den Rahmen für die europäischen Wertpapiermärkte (MiFID), deren Infrastrukturen (EMIR) und ihr ordnungsgemäßes Funktionieren (Verordnung über Leerverkäufe, Marktmissbrauchsrichtlinie) vorgeben, daneben aber auch mit technischen Regulierungsstandards für wichtige Finanzmarktteilnehmer wie Ratingagenturen und Investmentfonds (OGAW, AIFMD).

Im Jahr 2013 leistete die ESMA Vorarbeiten für die Novellierung der Verordnung über Ratingagenturen (CRA III), u. a. veröffentlichte sie ein Diskussionspapier zur Umsetzung der CRA III, um Informationen der Marktteilnehmer zu den drei Entwürfen für technische Regulierungsstandards einzuholen, die sie der Europäischen Kommission 2014 vorlegen muss. In diesen Standards wird es um folgende Themen gehen:

- Informationen über strukturierte Finanzinstrumente
- die neue europäische Ratingplattform
- die regelmäßigen Meldungen über die von den Ratingagenturen erhobenen Gebühren

Außerdem erarbeitete die ESMA Durchführungsvorschriften für die im August 2012 in Kraft getretene Verordnung über europäische Marktinfrastrukturen (EMIR). Die Verordnung, mit der das Ziel verfolgt wird, einen Beitrag zur Finanzstabilität zu leisten, schreibt für bestimmte Finanzmarktprodukte, für die dies bisher nicht vorgesehen war, ein zentrales Clearing vor und stärkt die Beaufsichtigung von zentralen Gegenparteien und Transaktionsregistern. Der ESMA wurde dabei eine Schlüsselrolle bei der Festlegung von Standards zugewiesen: Sie erarbeitet technische Regulierungsstandards für spezielle Bereiche wie z. B. die Clearingpflicht für OTC-Derivate und Ausnahmen von dieser Pflicht sowie Standards für zentrale Gegenparteien (CCP) und Transaktionsregister. Außerdem ist die ESMA direkt verantwortlich für die Festlegung der Kategorien von Derivaten, die der Clearingpflicht unterliegen, die Beaufsichtigung der Transaktionsregister und die Mitwirkung an der Beaufsichtigung der CCP durch Aufsichtskollegien unter Führung der nationalen Aufsichtsbehörden.

Darüber hinaus erarbeitete die ESMA Einzelheiten für die MiFID II zu folgenden Bereichen:

- Aufstellung eines einheitlichen Regelwerks für die EU-Finanzmärkte
- Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen in den Mitgliedstaaten
- Verbesserung von Aufsicht und Durchsetzung
- Verringerung der Kosten für die Marktteilnehmer
- Verbesserung der Bedingungen für Marktzugang und Wettbewerb in der gesamten EU

Ferner beteiligte sich die ESMA an der Überarbeitung der Verordnung über Leerverkäufe, der Ausarbeitung von Durchführungsmaßnahmen für die künftige Marktmissbrauchsverordnung, der Schaffung besserer Rahmenbedingungen für Kleinanlegerfonds und an der abschließenden Vereinbarung der Regelungen für die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden im Hinblick auf alternative Investmentfonds mit 46 Behörden von Drittländern.

Ausführliche Angaben zur Tätigkeit der ESMA auf dem Gebiet des Aufbaus eines einheitlichen Regelwerks finden sich in der vollständigen Fassung des Jahresberichts 2013, die in englischer Sprache auf der Website der ESMA verfügbar ist unter: [www.esma.europa.eu](http://www.esma.europa.eu)

## 2.4 Konvergenz

Die ESMA wurde errichtet, um die Konvergenz der Finanzaufsicht zu verbessern und dadurch eine Aufsichtsarbitrage zu verhindern, die sich aus den unterschiedlichen Praktiken in diesem Bereich in der EU ergeben könnte und die möglicherweise die Integrität, die Effizienz und das ordnungsgemäße Funktionieren der Märkte und schließlich auch deren finanzielle Stabilität und den Anlegerschutz unterminieren könnte.

Die ESMA möchte mit ihren Konvergenzbemühungen auch ihre Aktivitäten in anderen Bereichen ihres Arbeitsprogramms, einschließlich des einheitlichen Regelwerks, vorantreiben; hierzu veröffentlicht sie Leitlinien und Empfehlungen in den Bereichen, in denen die bestehenden Praktiken voneinander abweichen, und berät die Europäische Kommission zu jenen Bereichen, in denen die Vorschriften möglicherweise geändert werden müssen, um die Aufsichtspraktiken einander anzunähern.

Im Jahr 2013 setzte sich die ESMA für eine einheitliche Anwendung der Verordnung über Leerverkäufe ein, außerdem veranlasste und koordinierte sie die Verhängung befristeter Verbote und die einheitliche Anwendung und Durchsetzung der International Financial Reporting Standards (IFRS).

Darüber hinaus unterstützte die ESMA die Entwicklung eines Verhaltenskodex für Stimmrechtsberater (Proxy Advisors) in der EU und änderte ihre Methodik für Peer Reviews.

Um sicherzustellen, dass bei der Regulierung im Banken, Wertpapier- und Versicherungssektor eine einheitliche Vorgehensweise verfolgt wird, arbeiten die drei europäischen Aufsichtsbehörden (ESA) bei sektorübergreifenden Fragen zusammen. Hierfür richteten die drei ESA einen Gemeinsamen Ausschuss ein. Das Jahr 2013 war für den Gemeinsamen Ausschuss der drei europäischen Aufsichtsbehörden insofern ein wichtiges Jahr, als die Initiative, den Ausschuss als Forum für den Austausch und die sektorübergreifende Abstimmung zu nutzen, beschleunigt vorangetrieben wurde. Unter dem Vorsitz der EIOPA legte der Gemeinsame Ausschuss den Schwerpunkt seiner Tätigkeit auf folgende Bereiche:

- Risikoüberwachung
- Verbraucherschutz
- Überprüfung des ESFS

Ausführliche Angaben zu diesem Tätigkeitsbereich der ESMA finden sich in der vollständigen Fassung des Jahresberichts 2013, die in englischer Sprache auf der Website der ESMA verfügbar ist unter: [www.esma.europa.eu](http://www.esma.europa.eu)