

**Europäische Wertpapier- und
Marktaufsichtsbehörde**

Jahresbericht 2011

Inhalt

Vorwort des Vorsitzenden	3
Vorwort der Exekutivdirektorin	5
Rolle und Ziele der ESMA	8
Führungsstruktur der ESMA	8
Ziele der ESMA	10
Ein Jahr ESMA – Themen, Aufgaben und Erfolge	14

Vorwort des Vorsitzenden

Ich freue mich sehr, Ihnen den Jahresbericht der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) für das Jahr 2011, das erste Jahr unserer Tätigkeit, vorstellen zu dürfen.

Dieses erste Jahr war sowohl für uns als neue Europäische Aufsichtsbehörde (ESA) als auch für die Finanzmärkte Europas eine sehr ereignisreiche Zeit. Als die ESMA am 1. Januar 2011 ihre Tätigkeit als europäische Regulierungsbehörde für die Wertpapiermärkte aufnahm, waren diese Märkte äußerst fragil. Durch die starken Wertminderungen im weiteren Jahresverlauf hat sich die Situation sogar noch weiter verschlechtert.

Unabhängig von der Lage auf den europäischen Finanzmärkten war die der ESMA zugedachte Rolle klar umrissen, und wir haben uns der von der Europäischen Union (EU) gesetzten Aufgabe gestellt. Gemeinsam mit den zuständigen nationalen Behörden und durch den Aufbau enger Partnerschaften mit unseren Schwesterbehörden, nämlich der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA), der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) und dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB), haben wir eine EU-weite Überwachung der Märkte erreicht und konnten so die Entstehung von Risiken schon frühzeitig ermitteln. Darüber hinaus hat die ESMA sich mit der Umsetzung der verschiedenen neuen Rechtsvorschriften für die Finanzmärkte befasst, mit denen einigen Defiziten der bisherigen Finanzmarktregulierung und -überwachung entgegengewirkt werden soll, die im Zuge der Finanzkrise deutlich wurden.

Die ESMA hat den langwierigen Prozess zur Änderung der Rechtsvorschriften und zu deren anschließender Umsetzung eingeleitet und damit gemeinsam mit den anderen neuen europäischen Einrichtungen und Aufsichtsbehörden auf nationaler Ebene die umfassende Antwort Europas auf die Finanzkrise formuliert. Ich persönlich glaube, dass die Einrichtung der ESMA eine neue Ära eingeläutet hat, in deren Zentrum der Schutz der Anleger steht und in der die Stabilität und das Funktionieren der Märkte in der gesamten Europäischen Union unbedingt sichergestellt werden müssen. Die positiven Rückmeldungen und die Unterstützung, die ich in den vergangenen zwölf Monaten in meiner Rolle als Vorsitzender der ESMA erhalten habe, bestätigen mich darin, dass wir die richtigen Schritte zum Erreichen dieser Ziele ergriffen haben.

Die ESMA ist derzeit die einzige europäische Aufsichtsbehörde, die sich neben der Rechtsetzung und der Koordination im Finanzsektor mit der direkten Beaufsichtigung der Marktteilnehmer befasst. Dies betrifft insbesondere den zentralen Bereich der Ratingagenturen, die bis zu diesem Zeitpunkt noch keiner Regulierung unterlagen. Seit Juli 2011 fungiert die ESMA als einzige Aufsichtsbehörde für die Ratingagenturen innerhalb der EU, und alle Ratingagenturen, die in der EU einer Geschäftstätigkeit nachgehen möchten, müssen sich zuvor bei der ESMA registrieren. Im Jahr 2011 wurden bei der ESMA insgesamt 16 Ratingagenturen registriert, und zwar sowohl die bekanntesten Marktakteure wie Fitch, Moody's und Standard & Poor's als auch eine Reihe kleinerer Agenturen, die in der EU tätig sind. Die zentrale europaweite Beaufsichtigung von Ratingagenturen stellt einen bedeutenden Meilenstein dar und ist eine wesentliche Voraussetzung für einen zuverlässigeren Bewertungsprozess, der zu besser funktionierenden Märkten beitragen kann. Um sicherzustellen, dass die Ratingagenturen die neuen Vorschriften bezüglich der Transparenz, der Unabhängigkeit und der internen Führungsstrukturen durchgängig einhalten, hat die ESMA im Dezember 2011 erste Kontrollen vor Ort durchgeführt. Obgleich diese Kontrollen nur ein erster Schritt hin zu einer Gesamtaufsicht über die Ratingagenturen sind, werden sie auch künftig eine regelmäßige Aufgabe im Rahmen der Überwachungstätigkeit in diesem Marktsektor darstellen.

Auch wenn die Aufsicht über die Ratingagenturen im ersten Jahr ihres Bestehens ein zentraler Aspekt der Tätigkeit der ESMA war, stellte diese Aufgabe nur einen Teil der Maßnahmen dar, die die Behörde im Laufe des vergangenen Jahres ergriffen hat. Die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit umfassten unter anderem den Vorschlag zu Verhaltensregeln für Unternehmen im Hochfrequenzhandel (HFT) und für Anbieter von strukturierten Investmentfonds oder börsengehandelten Indexfonds (Exchange-Traded Funds, ETFs) sowie die Arbeit an neuen EU-Vorschriften in Bereichen, in denen die ESMA Beratungsleistungen anbieten oder technische Standards vorlegen muss. Zeitweise scheint es, als ob die ESMA auch als Regulierungsbehörde für Akronyme im Bereich der Rechtsvorschriften für Wertpapiere fungiert, was Bezeichnungen wie MiFID II, EMIR, OGAW, AIFMD und CRA III hervorgebracht hat.

Ich bin überzeugt, dass die ESMA im Jahr 2011 gute Fortschritte gemacht hat und ihren zentralen Auftrag, eine aktive Rolle bei der Verbesserung des Anlegerschutzes in der EU einzunehmen, erfüllt hat. Die Behörde hat in diesem Zusammenhang verschiedene Maßnahmen zur Schaffung stabiler und widerstandsfähiger Märkte ergriffen, die den Anlegern die Informationen bieten, die sie für fundierte Entscheidungen benötigen. Unter den gegenwärtigen Marktbedingungen versuchen die Kleinanleger auch weiterhin, höchste

Renditen zu erzielen, und wagen sich dabei auch in unbekannte Bereiche vor. In Reaktion auf die steigende Popularität einer bestimmten Gruppe solcher Finanzprodukte, nämlich der Devisenanlagen, hat die ESMA erstmals in der Geschichte der EU eine europaweite Investorenwarnung bezüglich der mit dem Devisenhandel verbundenen Risiken herausgegeben.

Doch nicht nur Kleinanleger benötigen Schutz. Als im vergangenen Herbst Bedenken hinsichtlich der möglichen Auswirkung von Marktgerüchten und Leerverkäufen aufkamen, koordinierte und harmonisierte die ESMA erfolgreich die Einführung von Verboten für Nettoverkaufspositionen in verschiedenen Finanzeinrichtungen in mehreren europäischen Märkten. Darüber hinaus hat die ESMA Erklärungen bezüglich der korrekten Anwendung der Rechnungslegungsvorschriften im Umgang mit Staatsanleihen veröffentlicht. Ich möchte diese Gelegenheit nutzen, um persönlich allen Beteiligten zu danken, die im Jahr 2011 zum Erfolg der ESMA beigetragen haben. Mein Dank geht dabei an meine Kollegen bei den anderen nationalen EU-Behörden, die als Mitglieder des Rats der Aufseher die Arbeit der ESMA in diesen schwierigen Zeiten gelenkt haben. Außerdem gebührt der Dank auch meinen Kollegen im Verwaltungsrat, die sich mit großer Sorgfalt und Hingabe dem laufenden Betrieb der Behörde gewidmet haben und dabei unter anderem für die Ausarbeitung eines mehrjährigen Arbeitsprogramms, die Aufstellung des Haushaltsplans und die Einstellung weiterer Mitarbeiter gesorgt haben.

Abschließend möchte ich herzlichst allen Mitarbeitern der ESMA für ihr großes Engagement und die hochwertige Arbeit danken, die sie im Namen der Behörde geleistet haben, um die Ziele der ESMA – nämlich die Förderung des Anlegerschutzes und die Stärkung stabiler und gut funktionierender Finanzmärkte in der EU – zu verwirklichen.

Ich freue mich sehr darauf, dieses stetig wachsende Team hochengagierter Mitarbeiter aus ganz Europa zu führen.

Steven Maijor

Vorsitzender

Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde

Vorwort der Exekutivdirektorin

Im vergangenen Jahr wurde die neue Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) ins Leben gerufen. Ich als Exekutivdirektorin bin stolz, Ihnen einen Überblick über das erste Tätigkeitsjahr der ESMA geben zu können.

Die Einrichtung einer neuen europäischen Behörde kann immer eine große Herausforderung darstellen; im Falle der ESMA sorgten jedoch zum einen die schwierige Lage auf den europäischen Finanzmärkten und zum anderen ein starker Anstieg neuer Gesetzesinitiativen infolge der Finanzkrise für zusätzliche Hindernisse. Darüber hinaus lag zwischen der endgültigen Entscheidung, die ESMA und ähnliche europäische Aufsichtsbehörden einzurichten, im September 2010 und der Aufnahme der Tätigkeit der ESMA am 1. Januar 2011 nur wenig Zeit.

In den ersten Monaten standen die Entwicklung und Umsetzung der operativen und verfahrenstechnischen Grundlagen der neuen Behörde, einschließlich der Schaffung von Verfahren zur Entscheidungsfindung, die Wahl des Vorsitzenden und des Exekutivdirektors sowie die Einführung erster Finanz- und Personalprozesse im Mittelpunkt. Neben diesen administrativen Herausforderungen, die die ESMA in dieser Anfangsphase zu bewältigen hatte, hat die Behörde ihren Sitz ans andere Seine-Ufer ins 7. Arrondissement von Paris verlegt.

In ihrem ersten Tätigkeitsjahr konnte die ESMA viele ihrer neuen Ziele erreichen. Der Schwerpunkt lag dabei auf der Beibehaltung einer hohen operativen Leistungsfähigkeit in der Übergangsphase, so dass die meisten der in unserem ehrgeizigen Arbeitsprogramm festgelegten Ziele hinsichtlich eines politischen Beitrags, der direkten Beaufsichtigung der Ratingagenturen, der Förderung des Anlegerschutzes und der Finanzstabilität sowie der Harmonisierung der Aufsichtstätigkeiten erreicht werden konnten.

Hinsichtlich der operativen Aufstellung übernahm die ESMA Anfang 2011 insgesamt 35 Mitarbeiter des Ausschusses der europäischen Wertpapierregulierungsbehörden (CESR); bis Jahresende ist die Zahl bereits auf 60 Mitarbeiter gestiegen, und in allen Bereichen der Behörde wurden neue Einstellungen vorgenommen. Die Wahl des neuen Vorsitzenden und die Einsetzung meiner Person als Exekutivdirektorin im Frühjahr/Sommer 2011 führten zu einer Umstrukturierung der internen Aufstellung und damit zur Einrichtung einer ganzen Reihe neuer Abteilungen und Referate, die die rechtliche Verantwortung der ESMA

widerspiegeln. Zur Unterstützung dieser neuen Strukturen mussten mehrere wichtige Stellen besetzt werden: Nach einem langwierigen und gründlichen Auswahlverfahren wurden schließlich mehrere hochqualifizierte Kandidaten eingestellt, die bereits in anderen Bereichen, beispielsweise in der Regierung, in internationalen Organisationen, in Regulierungsbehörden oder auch im privaten Sektor tätig waren und nun die Leitung dieser neuen Bereiche übernehmen sollten. Dadurch wurde der Verwaltungsbereich ab Herbst vergangenen Jahres gestärkt, und die Behörde ist nun noch besser in der Lage, ihren Auftrag zu erfüllen.

Als Agentur der Europäischen Union muss die ESMA sicherstellen, dass ihre finanziellen, beschaffungsbezogenen und sonstigen administrativen Verfahren im Einklang mit den in der EU-Gesetzgebung festgelegten strengen Vorschriften stehen. Die Behörde hat erfolgreich das Buchführungssystem der Kommission (ABAC) eingeführt und ihre bestehenden internen Verfahrensweisen an diese neuen Regelungen angepasst. Aus dem ersten Jahresabschluss der ESMA für das Jahr 2011, der als Anhang B beigefügt ist, geht hervor, dass die Ausgaben in diesem Rechnungsjahr 20 % unter den veranschlagten Mitteln lagen, was ein gutes Ergebnis für eine neue EU-Behörde in ihrem ersten Tätigkeitsjahr ist. Ein Bereich, in dem die Behörde jedoch hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist, war die IT – Verzögerungen bei der Umsetzung eines Großteils der Gesetzgebungsagenda hatten zur Folge, dass im Jahr 2011 weniger Projekte auf den Weg gebracht werden konnten als ursprünglich vorgesehen.

Ich möchte mich Steven anschließen und ebenfalls allen Mitarbeitern der ESMA meinen Dank aussprechen – für ihre harte Arbeit, ihr Engagement und die individuellen und gemeinschaftlichen Beiträge, die zu einem ersten erfolgreichen Jahr für die ESMA geführt haben. Insbesondere möchte ich all jenen danken, die in der Übergangszeit so hart daran gearbeitet haben, diese neue Behörde aufzustellen, um dann seit Anfang 2011 Zeugen ihrer Weiterentwicklung zu sein. Mein besonderer Dank geht an Carlo Comporti, der die ESMA Ende 2011 verlassen hat, jedoch einen bedeutenden Beitrag zur Einrichtung der Behörde geleistet hat.

Verena Ross

Exekutivdirektorin

Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde

Rolle und Ziele der ESMA

Der Auftrag der ESMA besteht in der Verbesserung des Anlegerschutzes und in der Förderung stabiler und funktionierender Finanzmärkte in der Europäischen Union. Als unabhängige Behörde erreicht die ESMA dieses Ziel, indem sie ein einheitliches Regelwerk für die Finanzmärkte in der EU schafft und dessen europaweite Anwendung sicherstellt. Die ESMA wirkt an der Regulierung von Finanzdienstleistern mit, die europaweit tätig sind, indem sie diese entweder direkt beaufsichtigt oder aktiv mit den anderen nationalen Aufsichtsbehörden zusammenarbeitet.

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 veranschaulichen:

- **Europäisch:** Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben agiert die ESMA immer im Interesse der EU. Die Behörde spiegelt dabei die Diversität wieder, die auch die EU prägt.
- **Unabhängig:** Die ESMA ist unabhängig von den anderen EU-Organen, 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 Interessenvertretern erfolgt in einer offenen und integrativen Art und Weise. Die Behörde ist dem Europäischen Parlament, dem Europäischen Rat und der Europäischen Kommission sowie der breiten Öffentlichkeit gegenüber rechenschaftspflichtig.
- **Professionell:** Die ESMA strebt fortwährend nach einem hohen Leistungsstandard. Zu diesem Zweck stellt die Behörde hochqualifizierte Mitarbeiter mit umfassendem technischem Hintergrund und einem umfassenden Wissen über die Finanzmärkte ein und folgt bei ihrer Arbeit optimalen Praktiken und Verfahrensweisen.

- **Effektiv:** Die ESMA nutzt ihre Ressourcen auf eine sehr effiziente Art und Weise, um so ihren Einfluss hinsichtlich des Schutzes der Anleger und der Schaffung stabiler und funktionierender Märkte in der EU zu vergrößern.

Führungsstruktur der ESMA

Der ESMA stehen zwei maßgebliche Entscheidungsgremien vor: der Rat der Aufseher (Board of Supervisors, BoS) und der Verwaltungsrat (Management Board, MB). Die Führungspositionen bei der ESMA bekleiden der Vorsitzende Steven Maijor und die Exekutivdirektorin Verena Ross, die ihr Amt als Vollzeitbeschäftigte wahrnehmen. Sowohl der Vorsitzende als auch die Exekutivdirektorin haben ihr Büro in den Räumlichkeiten der ESMA in Paris. Die Amtszeit beträgt jeweils fünf Jahre und kann einmal verlängert werden. Der Vorsitzende bereitet die Arbeiten des Rates der Aufseher vor und leitet die Sitzungen des Rates der Aufseher und des Verwaltungsrats. Darüber hinaus repräsentiert er die Behörde nach außen hin.

Die Exekutivdirektorin ist für den täglichen Betrieb der Behörde verantwortlich und befasst sich dabei mit Personalfragen, der Ausarbeitung und Umsetzung des Jahresarbeitsprogramms, dem Vorentwurf des Haushaltsplans der Behörde und der Vorbereitung der Tätigkeiten des Verwaltungsrats.

Rat der Aufseher der ESMA

Der Rat der Aufseher setzt sich aus den Leitern der 27 nationalen Behörden zusammen, ergänzt durch Beobachter von der Europäischen Kommission, der EBA, der EIOPA und dem ESRB. Darüber hinaus wurden Vertreter aus Norwegen, Island und Liechtenstein¹ eingeladen, als ständige Beobachter teilzunehmen. Der Rat lenkt die Arbeit der ESMA und trägt Verantwortung für Entscheidungen im Zusammenhang mit der Annahme von Stellungnahmen der ESMA, Leitlinien und Empfehlungen, Entscheidungen und der Veröffentlichung technischer Standards sowie der Beratung anderer Organe der EU.

Die Mitglieder des Rates sowie die Zusammenfassungen der Sitzungen finden Sie auf der Website der ESMA unter: www.esma.europa.eu/bos.

¹ *Die Finanzmarktaufsicht (FMA) Liechtenstein hat bei der ESMA ein Gesuch eingereicht, nachdem das Parlament von Liechtenstein ein Gesetz zur Anpassung des Gesetzes über die Finanzmarktaufsicht (FMAG) verabschiedet hat, das am 1. Januar 2011 in Kraft trat. Das FMAG bildet den rechtlichen Rahmen für die Zusammenarbeit und den Austausch von Informationen zwischen der Finanzmarktaufsicht von Liechtenstein und anderen entsprechenden Behörden im Ausland. Das FMAG hat die Mechanismen der Beihilfe, die die Finanzmarktaufsicht mit dem Ziel gewähren kann, internationale Standards im Bereich der Zusammenarbeit und des Informationsaustausches wie beispielsweise ESMA/ESMA-Vereinbarungen und die Gesetzgebung der EU einzuhalten, grundlegend geändert.*

Verwaltungsrat der ESMA

Der Verwaltungsrat setzt sich aus sechs Mitgliedern des Rats der Aufseher zusammen, die von den anderen stimmberechtigten Ratsmitgliedern gewählt werden. Steven Maijoor, Vorsitzender der ESMA, ist ebenfalls Mitglied des Verwaltungsrates, dem er vorsteht. Die Exekutivdirektorin sowie ein Vertreter der Europäischen Kommission (EK) sind als nicht stimmberechtigte Beobachter ebenfalls im Verwaltungsrat vertreten (in Haushaltsfragen hat die Europäische Kommission allerdings ein Stimmrecht).

Der Verwaltungsrat befasst sich hauptsächlich mit den administrativen Aspekten der Behörde, beispielsweise mit der Ausarbeitung des mehrjährigen Arbeitsprogramms, den Finanz- und den Humanressourcen.

Die Mitglieder des Verwaltungsrates sowie die Zusammenfassungen der Sitzungen finden Sie auf der Website der ESMA unter: www.esma.europa.eu/mb.

ESMA-Interessengruppe Wertpapiere und Wertpapiermärkte

Die Interessengruppe Wertpapiere und Wertpapiermärkte wurde im Rahmen der Gründungsverordnung der ESMA eingesetzt, um die Konsultation von Interessenvertretern 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, sind erstmals im Juli 2011 zusammengelassen. Sie vertreten dabei in ausgewogenem Verhältnis Finanzmarktteilnehmer, Vertreter von deren Beschäftigten sowie Verbraucher, private Nutzer von Finanzdienstleistungen und Vertreter von KMU.

Im Jahr 2011 ernannte die Interessengruppe den Verbrauchervertreter Guillaume Prache zu ihrem Vorsitzenden. Unterstützt wird er in seiner Arbeit von den stellvertretenden Vorsitzenden Peter de Proft, einem Vertreter der Nutzer von Finanzdienstleistungen, und Judith Hardt, einer Vertreterin der Finanzmarktteilnehmer. Die Gruppe hat im Jahr 2011 drei Plenarsitzungen abgehalten, die Zusammenfassungen dieser Sitzungen finden Sie unter folgendem Link: www.esma.europa.eu/smsg.

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 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 Regeln und deren Umsetzung in der Europäischen Union hat die ESMA im Bereich der Wertpapiergesetzgebung die Aufgabe, Standards zu setzen, und bietet auf den Gebieten technische Beratung, für die sie von der 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 oder in Zukunft auch bei den Transaktionsregistern.

Der Jahresbericht der ESMA ist ein wichtiges Element zur Sicherstellung der Rechenschaftspflicht der Behörde in Bezug auf die Erreichung der Ziele und die Umsetzung des Jahresarbeitsprogramms. Für ein besseres Verständnis der Rolle der ESMA hat sich die Behörde selbst sechs Ziele gesetzt, auf deren Erfüllung sie mit ihrer Tätigkeit hinarbeitet:

Aufsichtstätigkeit

Die direkte Aufsichtstätigkeit der ESMA bezieht sich gegenwärtig insbesondere auf eine einzelne Gruppe von Finanzmarktteilnehmern, nämlich auf die Ratingagenturen. Seit dem 1. Juli 2011 ist die ESMA für die Registrierung und Beaufsichtigung aller in der Europäischen Union tätigen Ratingagenturen zuständig. Außerdem wurden neue EU-Verordnungen erlassen, die der Agentur weitere Befugnisse zur direkten Überwachung von Transaktionsregistern verleihen.

Durch die Beaufsichtigung der europaweit tätigen Finanzmarktteilnehmer, die Einfluss auf die Integrität der Finanzmärkte der EU nehmen könnten, trägt die ESMA zur Schaffung stabiler und sicherer Finanzmärkte und zu einem besseren Schutz der Anleger bei.

Einheitliches Regelwerk

In ihrer Rolle als „Standardsetter“ befasst sich die ESMA mit der Ausarbeitung harmonisierter technischer Regulierungsstandards in verschiedenen Bereichen der Wertpapiermärkte. Durch die Ausarbeitung dieser Standards trägt die ESMA zur Entwicklung eines einheitlichen Regelwerks für die EU bei, das gleiche Rahmenbedingungen

schaft und für alle Marktteilnehmer gleichermaßen gilt. Dieses einheitliche Regelwerk wird die Qualität und Kohärenz der nationalen Aufsichtstätigkeiten steigern, zu einem verbesserten und konsistenteren Schutz der Anleger in der Europäischen Union führen und die Beaufsichtigung grenzübergreifend tätiger Gruppen optimieren.

Konvergenz

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

Zur Förderung fairer und ausgeglichener 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 – darunter die Veröffentlichung von Stellungnahmen oder als letztes Mittel ein Verfahren im Fall der Verletzung von Unionsrecht–, mit denen eine regulatorische Konvergenz erreicht werden kann.

Die ESMA möchte mit ihren Konvergenzbemühungen auch ihre Tätigkeiten in anderen Bereichen des Arbeitsprogramms vorantreiben, einschließlich 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 überarbeitet werden müssten, um die Aufsichtspraktiken einander anzunähern.

Anlegerschutz

In der Verordnung zur Gründung der ESMA wurde der Behörde eine führende Rolle bei der Förderung der Transparenz, der Einfachheit und der Fairness auf den Wertpapiermärkten für die Verbraucher von Finanzprodukten und -dienstleistungen zuteil. 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 Bildung über Finanzfragen und trägt zur Verbesserung allgemeiner Offenlegungsvorschriften bei.

Die ESMA misst der Überwachung neuer und bestehender finanzieller Aktivitäten große Bedeutung bei, da sie auf diese Weise bewerten kann, ob Leitlinien und Empfehlungen

verabschiedet werden müssen, um sichere und stabile Wertpapiermärkte zu schaffen und 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 Warnmeldungen heraus. Wenn Gesetzgebungsvorschläge in Kraft treten, kann die ESMA als letztes Mittel bestimmte Produkte vorübergehend verbieten. Die Arbeit der ESMA in diesem Bereich konzentriert sich auch darauf, sicherzustellen, dass die den Anlegern von den Marktteilnehmern bereitgestellten Informationen klar und verständlich sind und im Einklang mit den bestehenden Vorschriften stehen.

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 sektorenübergreifend bereits frühzeitig potenzielle Risiken und Schwachstellen ermitteln. Um dieses Ziel zu erreichen, führt die ESMA Wirtschaftsanalysen der europäischen Wertpapiermärkte durch und bildet die Auswirkungen potenzieller Marktentwicklungen ab.

Die ESMA informiert die anderen Behörden im europäischen Finanzaufsichtssystem, die anderen ESB und den ESRB regelmäßig und, sofern erforderlich, auf Ad-hoc-Basis über ihre Ergebnisse. 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 und an den die ESMA regelmäßig berichtet, von grundlegender Bedeutung.

Organisatorisches Umfeld:

Damit die ESMA ihre zahlreichen Aufgaben als Standardsetter und Aufsichtsbehörde ausreichend erfüllen kann, muss sie als EU-Agentur effizient und wirksam agieren und dabei alle Vorschriften und Verfahren der EU einhalten. Die ESMA möchte eine transparente und zuverlässige Organisation sein. Der vorliegende Jahresbericht dabei ist ein wichtiges Instrument, um zu erläutern, wie die ESMA ihre Ziele erfüllt, und um die Rechenschaftspflicht gegenüber den EU-Organen und der Öffentlichkeit als Ganzes darzulegen.

Ein Jahr ESMA – Themen, Aufgaben und Erfolge

Das erste Tätigkeitsjahr der ESMA war von drei wesentlichen Aspekten geprägt: der weiteren Entwicklung im Zuge der Finanzkrise, der Fortsetzung der Änderung der Rechtsvorschriften und der Einführung der Aufsicht über die Ratingagenturen. Vor dem Hintergrund der schwierigen Marktlage hat die ESMA ihre Rolle als wesentlicher Koordinator der EU-Marktaufsicht eingenommen, die unter anderem die aktive Überwachung der Entwicklungen und Risiken sowie die Koordination der Maßnahmen der zuständigen nationalen Behörden umfasste, insbesondere im Hinblick auf Leerverkäufe, die Finanzberichterstattung, die Mikrostruktur der Märkte sowie Clearing und Abwicklung.

Darüber hinaus hat die ESMA sich schnell in ihre Rolle als EU-Standardsetter für die Wertpapiermärkte unter Berücksichtigung verschiedener neuer oder zu überarbeitender Vorschriften eingefunden. Diese Vorschriften betreffen die Märkte selbst (MiFID), deren Infrastruktur (EMIR), Transparenz (TD, PD, IFRS) und das korrekte Funktionieren der Märkte (Leerverkäufe, MAD), wobei die Marktteilnehmer wie Ratingagenturen (CRA II und III) oder auch Investmentfonds (OGAW, AIFMD) verschiedenen Regelungen unterliegen.

Die ESMA hat ihre Arbeit hinsichtlich des vereinfachten Informationsaustauschs und der gemeinsamen Nutzung bewährter Verfahren zwischen nationalen Aufsehern, insbesondere auf dem Gebiet der Marktaufsicht, aber auch im Zusammenhang mit Prospekten und Übernahmeangeboten weiter fortgesetzt. Sowohl auf bilateraler Ebene als auch im Rahmen des Gemeinsamen Ausschusses hat die ESMA starke und erfolgreiche Arbeitsbeziehungen zu den anderen europäischen Aufsichtsbehörden und zum ESRB aufgebaut.

Schwerpunkte: Aufsicht über die Ratingagenturen, Politik und Anlegerschutz

Beim wichtigsten Ziel der ESMA, nämlich der Entwicklung einer stabilen Aufsichtsstruktur über die Marktteilnehmer in der gesamten EU, konnten rasch Fortschritte erzielt werden, da die ESMA im Juli 2011 zur alleinigen Aufsichtsbehörde für Ratingagenturen ernannt wurde. Gemeinsam mit den nationalen Aufsehern hat die Behörde bis zum Jahresende insgesamt 15 Ratingagenturen registriert, einschließlich der wichtigsten Akteure wie DBRS, Fitch, Moody's und Standard & Poor's. Nach der Registrierung der Ratingagenturen führte die ESMA Ende 2011 erste Vor-Ort-Kontrollen statt, in deren Rahmen untersucht wurde, ob die Ratingagenturen die in der CRA-Verordnung festgelegten Bestimmungen einhalten.

Ein Großteil der Ressourcen der ESMA wurde für neue politische Entwicklungen hinsichtlich der Handelsvoraussetzungen gemäß MiFID aufgewendet; die ESMA hat dabei die Compliance der drei neuen MiFID-Vorschläge zu Ausnahmen von den Vorhandels-

Transparenzvorschriften bewertet, eine abschließende Stellungnahme zum automatisierten Hochfrequenzhandel veröffentlicht und sich weiterhin mit den relevanten Produkten und allen Aspekten des laufenden Überprüfungsprozesses zu MiFID befasst. Im Zusammenhang mit nachgelagerten Handelsaspekten führte die ESMA im Einklang mit dem von der G20 festgelegten Regulierungsfahrplan vorbereitende Arbeiten zu potenziellen technischen Standards zur Regulierung von OTC-Derivaten, zentralen Clearing-Gegenparteien und Transaktionsregistern (Verordnung über europäische Marktstrukturen, EMIR) durch. Im Bereich der Fondsverwaltung erarbeitete die ESMA zu den maßgeblichen Richtlinien zu OGAW und AIFMD detaillierte Vorschriften für die Verwalter alternativer Investmentfonds, entwickelte praktische Vereinbarungen für die jüngste Umsetzung der Richtlinie OGAW IV und befasste sich zudem mit börsengehandelten Indexfonds (ETFs) und strukturierten OGAW, um auf diese Weise sicherzustellen, dass der Anlegerschutz und die Produkttransparenz für alle Fonds gleichermaßen gewahrt bleiben.

Ein weiteres wichtiges Thema auf der Agenda der ESMA für das Jahr 2011 war es, über qualitativ hochwertige Informationen sicherzustellen, dass das richtige Maß an Transparenz vorhanden ist. Dies umfasste die Überwachung sowie die Bereitstellung der Ansichten der Behörde zu diesen Aspekten an die internationale Finanzberichtsgemeinschaft und andere internationale Standardisierungsstellen. Um ihre Rolle zu erfüllen, hat die ESMA zur Entwicklung von International Financial Reporting Standards (IFRS) beigetragen und Stellungnahmen zu gemeinsamen Themen der Rechnungslegung abgegeben, beispielsweise zur Anwendung der IFRS beim Umgang mit Staatsanleihen.

Neben dieser wichtigen Rolle im Bereich der Politik hat die ESMA auch ihre Arbeit zur gemeinsamen Nutzung ihres Erfahrungsschatzes und zur Förderung von Diskussionen zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden zur Marktüberwachung sowie zu Themen im Zusammenhang mit den Verordnungen zu Prospekten und zur Transparenz sowie zu Übernahmeangeboten usw. fortgesetzt. Die ESMA konnte zudem ihre Zusammenarbeit mit den anderen europäischen Aufsichtsbehörden und dem ESRB fortsetzen.

Neben der Förderung des Schutzes für Verbraucher von Finanzdienstleistungen durch die Ausarbeitung zusätzlicher Vorschriften und Bestimmungen für Vermittler und Fondsverwalter hat die ESMA auch eine erste gesamteuropäische Investorenwarnung bezüglich Devisenprodukten herausgegeben. Ziel war es, die Anleger zu warnen und über die Risiken zu informieren, die mit solchen Produkten einhergehen können.

Die ESMA als Agentur der EU

Die ESMA hat sich nicht nur auf ihre Rolle im Bereich der Politik und der Finanzaufsicht konzentriert, sondern auch ihre interne Aufstellung weiterentwickelt. Dies umfasste die Verbesserung und Umsetzung von Regeln und Verfahrensweisen, die die Führungsstrukturen der ESMA optimieren und dafür sorgen, dass diese die in der Gründungsverordnung festgelegten Aufgaben zufriedenstellend erfüllen können. Dabei wurden die Bereiche Finanzen, Humanressourcen, Informationssysteme (IT) und Logistik abgedeckt.

Die ESMA hat ihre organisatorischen Vorschriften und Verfahrensweisen selbst konzipiert und umgesetzt und sie an die EU-Bestimmungen angepasst; dies betrifft die Vorschriften für Beschaffung, Zahlung und Einstellungen. Neben dem weiteren Aufbau ihrer Infrastruktur haben diese Verfahren dazu beigetragen, dass die ESMA die Zahl der beschäftigten Mitarbeiter von 35 im Januar 2011 auf 100 Mitarbeiter bis Ende 2012 wird steigern können. Die Ernennung des neuen Vorsitzenden und der Exekutivdirektorin im Frühjahr/Sommer 2011 führten zu einer Umstrukturierung der internen Organisation, die wiederum die Einrichtung mehrerer neuer Abteilungen und Einheiten zur Folge hatte, die die rechtliche Verantwortung der ESMA widerspiegeln.

Die ESMA hat in den ersten Monaten ihrer Tätigkeit erfolgreich das Buchführungssystem der Europäischen Kommission (ABAC) eingeführt und die erforderlichen Finanzverfahren geschaffen, die es der Agentur ermöglichen, die EU-Vorschriften bei künftigen Ausgaben und Zahlungen auch weiterhin einhalten zu können. Damit die ESMA ihre Tätigkeit ausführen konnte, mussten neue Vergabeverfahren eingeführt und strenge und transparente Prozesse bei der Auswahl der Anbieter eingehalten werden.

Mitte 2011 hat die ESMA ihren Sitz innerhalb von Paris verlegt und ist nun in der Rue de Grenelle 103 ansässig. Dieser Umzug war erforderlich geworden, um der steigenden Anzahl von Mitarbeitern gerecht zu werden und um die Zahl der Sitzungsräume zu erhöhen, damit Sitzungen, wie öffentliche Anhörungen, mit den zuständigen nationalen Behörden und anderen Parteien durchgeführt werden können. Der Umzug stellte für eine so junge Organisation wie die ESMA eine logistische Herausforderung dar, die Behörde konnte ihn jedoch ohne Unterbrechung der Geschäftsabläufe meistern.

Die täglichen logistischen Herausforderungen einer schnell wachsenden Organisation waren insbesondere auf der IT-Seite signifikant. Die ESMA führte dennoch ihre europaweite Datenbank für Transaktionsberichte weiter und entwickelte eine erfolgreiche IT-Lösung für

die Veröffentlichung historischer Bewertungen von Ratingagenturen. Bei einer Reihe weiterer IT-Projekte konnten aufgrund der Verzögerungen im Legislativprozess, beispielsweise im Zusammenhang mit OTC-Derivaten, weniger Fortschritte erzielt werden als erwartet.