



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 8.8.2014
COM(2014) 509 final

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

**über die Tätigkeit der Europäischen Aufsichtsbehörden (ESA) und das Europäische
System der Finanzaufsicht (ESFS)**

{SWD(2014) 261 final}

1) EINLEITUNG

Die drei Europäischen Aufsichtsbehörden (ESA) – die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA), die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) und die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA), die innerhalb eines Netzes der zuständigen nationalen Behörden (NCA) tätig sind –, der Gemeinsame Ausschuss (GA) der Europäischen Aufsichtsbehörden und der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) bilden das Europäische System der Finanzaufsicht (ESFS).

Angesichts der Schwachstellen in der Finanzaufsicht, die durch die Finanzkrise zutage traten, beauftragte Präsident Barroso im Jahr 2008 eine Gruppe hochrangiger Experten unter dem Vorsitz von Jacques de Larosière, Vorschläge für eine Stärkung der europäischen Aufsichtsregelungen zu unterbreiten; angestrebt wurde dabei ein effizienteres, integriertes und nachhaltiges europäisches Aufsichtssystem. Die Kommission legte auf der Grundlage der Empfehlungen der Gruppe im Oktober 2009 Vorschläge zur Stärkung der Finanzaufsicht vor, die im November 2010 von Parlament und Rat angenommen wurden. Die ESA nahmen ihre Tätigkeit im Januar 2011 auf.

Nach den ESA-Gründungsverordnungen¹ muss die Kommission Anfang 2014 einen allgemeinen Bericht über die Erfahrungen aus den Tätigkeiten dieser Behörden und über die in diesen Verordnungen festgelegten Verfahren veröffentlichen. Dieser Bericht ist dem Europäischen Parlament und dem Rat gegebenenfalls zusammen mit geeigneten Vorschlägen zu unterbreiten.

Die Kommission hat die Funktionsweise der ESA für den Zeitraum von deren Gründung bis Dezember 2013 unter Einbeziehung eines breiten Spektrums von Interessenträgern ausführlich bewertet. Die Kommission führte (im Mai 2013) eine öffentliche Anhörung zur Überprüfung des Europäischen Systems der Finanzaufsicht (ESFS) sowie (von April bis Juli 2013) eine gezielte Konsultation der Interessenträger durch. Dabei wurden die von den ESA vorgelegten Selbstbewertungen², die Entschließung des Europäischen Parlaments zur Überprüfung des Europäischen Finanzaufsichtssystems (ESFS) vom März 2014³ sowie die vom IWF⁴ und dem Europäischen Parlament⁵ erstellten Studien gebührend berücksichtigt.

¹ Siehe die Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010, 1094/2010 und 1095/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 (ABl. L 331 vom 15. Dezember 2010, S. 12-119).

² Gemeinsamer Ausschuss (Joint Committee/JC 2012 100), Self-Assessment Report of the European Supervisory Authorities, 21. Dezember 2012 (nicht veröffentlicht).

³ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. März 2014 mit Empfehlungen an die Kommission zur Überprüfung des Europäischen Systems der Finanzaufsicht (ESFS).

⁴ Internationaler Währungsfonds, Financial Sector Assessment Program at EU level, März 2013.

Die Überprüfung ergab, dass die ESA ungeachtet des kurzen Berichtszeitraums ihre Aufgaben insgesamt gut erfüllt haben. Es ist ihnen gelungen, funktionierende Organisationen aufzubauen, sie haben damit begonnen, ihre Mandate wahrzunehmen, und sie haben ihr jeweiliges Profil entwickelt. Soweit verbesserungswürdige Bereiche ermittelt wurden, werden in diesem Bericht der Spielraum für mögliche kurzfristige Maßnahmen und der Bedarf an weiterer Bewertungsarbeit hinsichtlich möglicher Verbesserungen auf mittlere Sicht aufgezeigt. Eine ausführlichere Bewertung der Tätigkeiten der ESA und des ESFS findet sich in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, die diesem Bericht beiliegt.

Über die Anforderung einer regelmäßigen Überprüfung der Leistung von ESA und ESFS hinaus muss die Kommission bis zum 16. Juni 2014 einen Bericht über die delegierte Befugnis zum Erlass technischer Regulierungsstandards ausarbeiten, die der Kommission gemäß Artikel 11 Absatz 1 der Gründungsverordnungen übertragen wurde. Der jeweilige Bericht findet sich in Anhang I dieses Berichts.

2) DAS MANDAT UND DIE AUFGABEN DER ESA

Die neue Aufsichtsarchitektur mit den ESA und dem ESRB an zentraler Stelle bildet eines der Fundamente der umfassenden Reformen, die die Kommission seit dem Ausbruch der Finanzkrise angestoßen hat. Das übergeordnete Ziel der ESA ist die nachhaltige Stärkung der Stabilität und Effektivität des Finanzsystems in der gesamten EU.

Konkret ging es bei der Einrichtung der ESA darum, für eine engere Zusammenarbeit und einen Informationsaustausch zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden zu sorgen und EU-weite Lösungen für grenzüberschreitende Probleme sowie die kohärente Auslegung und Anwendung von Vorschriften zu fördern. Durch die Ausarbeitung einheitlicher Standards, die Abstimmung der Aufsichtsverfahren sowie die Koordination der ESA sollte die Gestaltung eines einheitlichen Regelwerks für alle 28 Mitgliedstaaten der EU vorangetrieben und damit ein Beitrag zum Funktionieren des Binnenmarktes geleistet werden.

Zu diesem Zweck wurden den ESA in den Gründungsverordnungen und im danach erlassenen sekundären Unionsrecht folgende Aufgaben und Befugnisse im Zusammenhang mit der Regulierung, der Aufsicht, der Finanzstabilität und dem Verbraucherschutz übertragen:

- Erarbeitung von Entwürfen technischer Standards und Veröffentlichung von Leitlinien und Empfehlungen unter Beachtung der Grundsätze der besseren Rechtsetzung;
- Abgabe von Stellungnahmen an das Europäische Parlament, den Rat und die Europäische Kommission;
- Beilegung von Meinungsverschiedenheiten zwischen nationalen Aufsichtsbehörden, wenn diese rechtlich zur Zusammenarbeit oder Einigung verpflichtet sind;

⁵ Siehe PE 507.490 (über den ESRB) und PE 507.446 (über die ESA), beide vom Oktober 2013.

- Förderung einer konsequenten Anwendung technischer Vorschriften des EU-Rechts (u.a. durch „Peer Reviews“);
- Koordinationsfunktion im Krisenfall,
- direkte Aufsichtsbefugnisse der ESMA hinsichtlich Ratingagenturen und Transaktionsregister;
- Sammlung der erforderlichen Informationen zur Ausübung ihres Mandats.

Einige Befugnisse der ESA werden durch Rechtsakte der Union⁶ näher umschrieben. Insbesondere müssen die ESA die ihnen übertragenen Aufgaben und Befugnisse innerhalb des Anwendungsbereichs der in ihren Gründungsverordnungen⁷ genannten Rechtsakte der Union, der im Rahmen dieser Verordnungen beschlossenen Maßnahmen oder weiterer Rechtsakte der Union, mit denen ihnen möglicherweise Aufgaben übertragen werden, ausüben.

Die Schaffung einer Bankenunion und insbesondere ihrer Hauptkomponenten, nämlich des einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) und des einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM), wird die Funktionsweise des ESFS beeinflussen, dessen Existenz und Notwendigkeit jedoch nicht in Frage stellen. Vielmehr werden die Europäischen Aufsichtsbehörden weiterhin für die Festlegung gemeinsamer Regulierungs- und Aufsichtsstandards und -verfahren sowie die einheitliche Anwendung von EU-Maßnahmen auf dem gesamten Binnenmarkt zuständig sein. Eine Bewertung der Wechselwirkungen zwischen dem ESFS und der Bankenunion wäre zum gegenwärtigen Zeitpunkt verfrüht, doch wird dieses Wechselspiel genau beobachtet werden.

3) BEWERTUNG DER ARBEIT DER ESA: WICHTIGE ERGEBNISSE UND VERBESSERUNGSBEDÜRFTIGE BEREICHE

Generelle Wirksamkeit und Effizienz: Die ESA haben rasch gut funktionierende Organisationen aufgebaut, die zur Wiederherstellung des Vertrauens in den Finanzsektor beitragen sollen. Die Überprüfung zeigt, dass das Mandat der ESA vom Umfang her als ausreichend gilt, wobei es noch Spielraum für etwaige gezielte Erweiterungen gibt, z. B. in

⁶ Z. B. Verordnung (EU) Nr. 236/2012 über Leerverkäufe und bestimmte Aspekte von Credit Default Swaps. Darin wird beschrieben, unter welchen Bedingungen die ESMA Leerverkäufe vorübergehend verbieten kann (Artikel 28).

⁷ Vor allem in Artikel 1 Absatz 2 der jeweiligen Gründungsverordnung.

den Bereichen Verbraucher- und Anlegerschutz⁸, Durchsetzung der internationalen Rechnungslegungsstandards (IFRS) sowie Schattenbankwesen⁹.

Vorschlag für weiteres Vorgehen:

Vor diesem Hintergrund wird die Kommission mittel- bis langfristig weiter prüfen, ob die Notwendigkeit besteht, die derzeitigen Mandate der ESA auf neue Bereiche – IFRS-Durchsetzung, stärkere Aufsichtsfunktion bei der Validierung interner Modelle insbesondere im Versicherungsbereich, Schattenbankwesen – auszuweiten.

Regulierungsfunktion: Die Arbeiten der ESA zur Entwicklung des einheitlichen Regelwerks haben wesentlich zu einer verstärkten Harmonisierung der Rechtsvorschriften und größerer Kohärenz beigetragen und das Verständnis der Aufsichtsbehörden füreinander verbessert. Außerdem war es der EU dadurch möglich, sich selbst in relativ kurzer Zeit zahlreiche Vorschriften von hoher Qualität zu geben.

Transparente, inklusive und effiziente Verfahren werden in diesem Bereich als entscheidend betrachtet. Viele Interessenträger wiesen darauf hin, dass flexible Fristen vorzusehen sind, d. h. Fristen für die Übermittlung der Entwürfe technischer Standards an die Kommission, die sich nach dem Inkrafttreten der endgültigen Einigung über den Basisrechtsakt der Union richten. Dies würde den ESA ausreichend Zeit für die Ausarbeitung qualitativ hochwertiger Entwürfe von Standards lassen und ihnen einen angemessenen Zeitrahmen für die öffentliche Konsultation geben. Darüber hinaus wurden Bedenken darüber geäußert, dass es kein ausführliches Feedback zu den Konsultationen gibt, und mehrfach das Fehlen einer hochwertigen Kosten-Nutzen-Analyse bemängelt.

Interessenträger und die ESA selbst forderten wiederholt eine stärkere Beteiligung der ESA an der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften für Finanzdienstleistungen auf der Ebene 1. Die ESA wurden als dezentrale Einrichtungen gegründet und spielen somit eine wichtige Rolle für die Umsetzung der Politik der Europäischen Union. Sie unterscheiden sich jedoch von den europäischen Organen, und ihre Rolle im Rechtsetzungsprozess muss deshalb innerhalb der durch den Vertrag gesetzten Grenzen bewertet werden.

Zum Arbeitspensum der ESA kamen im Berichtszeitraum ständig Regulierungsaufgaben hinzu, und verschiedene Interessenträger betonten, dass den einschlägigen Entwicklungen nicht in allen Fällen entsprechende Zuwächse bei den Humanressourcen und der Mittelausstattung gegenüberstanden.

⁸ So könnte die Richtlinie über Aktionärsrechte (2007/36/EG) oder die Übernahme-Richtlinie (2004/25/EG) in den Tätigkeitsbereich der ESMA gemäß Artikel 1 Absatz 2 der ESMA-Verordnung aufgenommen werden.

⁹ Siehe Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 4. September 2013: Schattenbankwesen – Eindämmung neuer Risikoquellen im Finanzsektor, COM(2013)614 final.

Von den ESA gemäß Artikel 16 der ESA-Verordnungen angenommene Leitlinien und Empfehlungen sind nicht bindend, zeichnen sich aber durch besondere Merkmale aus („Comply-or-explain“-Effekt). Sie haben sich als flexibles Instrument für Konvergenz erwiesen, wenn auch einige Interessenträger gewisse Unklarheiten in Bezug auf den konkreten Anwendungsbereich und die Art dieser Maßnahmen hervorhoben. Nach Ansicht der Kommission muss die Anwendung der Befugnisse der ESA fest in der Rechtsgrundlage für deren Handeln verankert sein. Insbesondere sind die in Artikel 16 Absatz 1 der Gründungsverordnungen für die Herausgabe von Leitlinien und Empfehlungen festgelegten beiden Ziele, nämlich „kohärente, effiziente und wirksame Aufsichtspraktiken zu schaffen und eine gemeinsame, einheitliche und kohärente Anwendung des Unionsrechts sicherzustellen“, kumulativ zu lesen.

Zahlreiche Interessenträger forderten mehr Klarheit, was die Möglichkeit einer Anfechtung von Leitlinien und Empfehlungen im Rahmen des EU-Rechts angeht. Nach Ansicht der Kommission ist Artikel 60 der Gründungsverordnungen auf Beschlüsse beschränkt und somit keine Rechtsgrundlage für die Anfechtung von Leitlinien und Empfehlungen. Soweit Leitlinien und Empfehlungen Rechtswirkung gegenüber Dritten entfalten sollen, unterliegen sie eigentlich der Überwachung nach Artikel 263 Absatz 1 AEUV. Allerdings hatte der Gerichtshof bisher noch keine Gelegenheit, zu diesem speziellen Aspekt der ESA-Verordnungen eine Entscheidung zu treffen.

Während des Berichtszeitraums wurden der Kommission mehr als 150 Entwürfe technischer Standards übermittelt. Die ESMA legte 92 Entwürfe technischer Standards vor. Nach dem erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen über den CRD IV-/CRR-Rahmen im Frühjahr 2013 übermittelte die EBA 58 Entwürfe technischer Standards; die EIOPA hat während der noch laufenden Verhandlungen über den Solvency II-/Omnibus II-Rahmen umfangreiche Vorarbeiten durchgeführt und legte ihren ersten technischen Standard vor. Ein gemeinsamer Entwurf aller drei ESA für einen technischen Regulierungsstandard zur Richtlinie über Finanzkonglomerate wurde im Jahr 2013 übermittelt. Im Berichtszeitraum genehmigte die Kommission insgesamt mehr als 45 technische Standards, und schickte nur drei für weitere Änderungen an die ESA zurück.

Vorschlag für weiteres Vorgehen:

Um die von Interessenträgern geäußerten Bedenken auszuräumen, sollten die ESA auf kurze Sicht den Regulierungsprozess transparenter gestalten, u. a. durch die Festlegung einer angemessenen Antwortfrist bei öffentlichen Konsultationen und durch ausführlichere Rückmeldungen zu den dabei eingegangenen Beiträgen. Die ESA sollten auch für eine hohe Qualität der Kosten-Nutzen-Analyse sorgen und den rechtlichen Wortlaut für die Entwürfe technischer Standards ausarbeiten. Die Entwürfe technischer Standards sollten systematisch Gegenstand öffentlicher Konsultationen sein.

Die Kommission wird ihrerseits bei den von ihr ausgearbeiteten Gesetzgebungsvorschlägen und den Beratungen im Zuge des Rechtsetzungsverfahrens besonderes Augenmerk auf die

Angemessenheit des Zeitrahmens und auf den Umfang der Ermächtigungen zum Erlass technischer Standards legen.

Aufsichtsfunktion: Die Herausbildung einer gemeinsamen unionsweiten Aufsichtskultur und die Förderung der Konvergenz der Aufsichtsverfahren sind zwangsläufig langfristige Ziele. Die ESA konzentrieren sich bislang in erster Linie auf ihre Regulierungsfunktion. Dies lässt sich teilweise durch die angesichts knapper Ressourcen zu setzenden Prioritäten erklären, scheint aber auch mit einigen Unzulänglichkeiten der ESA-Leitungsstruktur¹⁰ zusammenzuhängen.

Die ESA haben begonnen, vergleichende Analysen (Peer Reviews) durchzuführen. Es wird davon ausgegangen, dass dieses Instrument nicht nur themen-, sondern auch länderbezogen stärker genutzt und systematischer durch Folgemaßnahmen ergänzt wird, sobald die Arbeiten am Regulierungsrahmen weiter fortgeschritten sind.

Die EBA und die EIOPA – und durch die Einführung von CCP seit September 2013 auch die ESMA – beteiligen sich aktiv an sämtlichen Aspekten der Tätigkeit von Aufsichtskollegien und verbessern deren Arbeitsweise dadurch, dass sie Leitlinien vorlegen und sich einen Überblick über Tagesordnungen und jährliche Aktionspläne verschaffen. Die ESA haben dazu beigetragen, die aufsichtliche Berichterstattung und die Offenlegung zu verbessern. Die ESA könnten allerdings von ihrem Recht auf Zugang zu Daten der zuständigen Behörden und der Finanzinstitute effizienter Gebrauch machen.

Die ESA haben keine Empfehlungen abgegeben oder gar bindende Beschlüsse im Rahmen der Artikel 17 bis 19 der ESA-Verordnungen (bei Verletzung von Unionsrecht, Krisensituationen, verbindlicher Vermittlung usw.) gefasst, sondern auf ihre Befugnisse zur nicht bindenden Vermittlung und moralische Appelle zurückgegriffen. Dass die verbindliche Vermittlung nicht zum Zuge kommt, wird von Interessenträgern auf verschiedene Ursachen zurückgeführt, darunter die derzeitige Leitungsstruktur der ESA, die Beschlüssen oder Verfahren gegen nationale Behörden nicht förderlich ist, die abschreckende Wirkung der einschlägigen Befugnisse sowie die mangelnde Klarheit der Gründungsverordnungen bezüglich des Anwendungsbereichs und der Auslöser der verbindlichen Vermittlung. Eine näher zu untersuchende Option bestünde darin, den Anwendungsbereich und die Auslöser einer verbindlichen Vermittlung zu präzisieren.

Die Tätigkeiten der ESA im Bereich internationaler Angelegenheiten richten sich nach den dafür maßgeblichen Mandaten. Die Präsenz der ESA in den einschlägigen internationalen Organisationen wird als Beitrag zu mehr Kohärenz im internationalen Vergleich wahrgenommen und dürfte zusammen mit der Kommission der Stimme Europas auf

¹⁰ Siehe Abschnitt über die Leitung.

internationalen Foren mehr Gewicht verleihen. Die im gemeinsamen Konzept für die dezentralen Einrichtungen festgelegten besonderen Anforderungen an die internationale Arbeit dieser Einrichtungen sollen ihnen dabei helfen, ihre Tätigkeit im Rahmen ihres Mandats und des vorhandenen institutionellen Rahmens zu entfalten.

Vorschlag für weiteres Vorgehen:

In einem ersten Schritt zur Ausräumung der Bedenken der Interessenträger sollten die ESA erwägen, das Augenmerk stärker auf die aufsichtliche Konvergenz zu legen und dabei vor allem auf Peer Reviews und geeignete Folgemaßnahmen zurückgreifen.

In einem zweiten Schritt wird die Kommission ausloten, welche Möglichkeiten bestehen, um die Auslöser einer verbindlichen Vermittlung und den Umfang der diesbezüglichen Befugnisse, einschließlich einer etwaigen Präzisierung des Anwendungsbereichs und der Auslöser in der Gründungsverordnung, zu überarbeiten. Analog dazu wird die Kommission weiter prüfen, ob das Datenzugangsrecht der ESA gestärkt werden sollte, um ihnen, soweit dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist, einen direkten Zugang zu Daten zu gewähren.

Finanzstabilität – Überwachungs- und Koordinationsfunktion: Die ESA haben sich aktiv an der Überwachung der Entwicklung an den Finanzmärkten sowie an Tests der Belastbarkeit von Finanzinstituten und des gesamten Finanzsystems der EU beteiligt. Zu diesem Zweck haben die ESA verschiedene Instrumente konzipiert, um ihrer Verantwortung bei der Ermittlung von Systemrisiken nachzukommen. Bisher wurde keine Krisensituation erklärt, doch die ESA haben Maßnahmen ergriffen, um erforderlichenfalls wirksam handeln zu können.

Die ESA haben verschiedene Schritte zur Förderung eines abgestimmten Vorgehens und zur Erleichterung des Informationsaustauschs unternommen. Als Beispiele sind hier in erster Linie die Rekapitalisierungsaktion 2011/12 sowie der Bericht des Gemeinsamen Ausschusses über sektorübergreifende Risiken¹¹ zu nennen, ferner die Koordinierung der Maßnahmen der zuständigen Behörden bezüglich Leerverkäufe durch die ESMA¹² und die Stellungnahme der EIOPA zum Niedrigzinsumfeld¹³. Die meisten Interessenträger zeigten sich äußerst zufrieden mit der Koordinationsfunktion der ESA.

¹¹ Der Bericht vom August 2013 (in englischer Sprache) ist abzurufen unter: http://www.eba.europa.eu/documents/10180/43119/ESAs_joint_risk_report_autumn_2013_final.pdf.

¹² <http://www.esma.europa.eu/content/Update-measures-adopted-competent-authorities-short-selling-0>

¹³ Siehe: <https://eiopa.europa.eu/en/publications/eiopa-opinions/index.html>.

Funktion Verbraucherschutz: Die ESA haben in ihren Organisationen interne Strukturen auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes aufgebaut. Die Umsetzung des Verbraucherschutzes berührt aufgrund seines bereichsübergreifenden Charakters verschiedene Aspekte der Tätigkeit der ESA. Zwar trifft es zu, dass gemäß Artikel 9 Absatz 5 der ESA-Verordnungen der Spielraum für die Behörden, bestimmte Finanztätigkeiten (vorübergehend) zu verbieten oder zu beschränken, nach wie vor begrenzt ist und dass bisher kein Krisenfall erklärt worden ist, doch sind die in den Gründungsverordnungen festgelegten einschlägigen Handlungsmöglichkeiten weit gefasst und die bestehenden Bestimmungen könnten besser genutzt werden. Außerdem dürfen die in Artikel 9 Absatz 5 vorgesehenen Befugnisse nur ausgeübt werden, wenn es um den Anwendungsbereich der in Artikel 1 Absatz 2 genannten sektorbezogenen Rechtsvorschriften geht, und dort sind derzeit nur wenige Rechtsakte aufgeführt. Man könnte in Betracht ziehen, Artikel 9 Absatz 5 in eine eigenständige Befugnis umzuwandeln.

In der Tat sind mehrere nationale Behörden, die im jeweiligen Rat der Aufseher vertreten sind, auf nationaler Ebene nicht für den Verbraucherschutz zuständig und verfügen somit nicht über das nötige Fachwissen; sie tendieren dazu, anderen Themen, die sie unmittelbarer betreffen, Vorrang einzuräumen. Um dem abzuweichen, könnten die ESA einen Mechanismus einführen, der eine enge Zusammenarbeit und die Beteiligung der maßgeblichen nationalen Behörden gewährleistet, damit die entsprechende Fachkompetenz einfließt und ein umfassendes Konzept für den Verbraucherschutz auf der Ebene der ESA auch tatsächlich zur Anwendung kommt.

Alle drei ESA haben Leitlinien zu Fragen des Verbraucherschutzes veröffentlicht, und es wurden mehrere Informationstage zum Verbraucher- bzw. Anlegerschutz abgehalten. Bisher haben die ESA vier Warnhinweise veröffentlicht, nämlich zu Investitionen in Devisen (Forex) (Dezember 2011), zu Fallen bei Online-Investitionen (September 2012), zu Differenzgeschäften (Contracts for Differences – CFD) (April 2013) und zu virtuellen Währungen (Dezember 2013), die auf den jeweiligen Websites¹⁴ veröffentlicht wurden. Der Öffentlichkeit scheinen diese Warnhinweise jedoch kaum bekannt zu sein.

Der Gemeinsame Ausschuss könnte zur Gewährleistung eines sektorübergreifend kohärenten Rahmens und einer angemessenen Koordinierung der Tätigkeiten der ESA stärker herangezogen werden. Erreicht werden könnte dies beispielsweise durch einen zwischen den Behörden stattfindenden Austausch über bewährte Verfahren, durch den die jeweiligen Zuständigkeiten im Einklang mit der Rechtsgrundlage klarer festgelegt und abgegrenzt werden könnten.¹⁵

Vorschlag für weiteres Vorgehen:

¹⁴ Siehe: <http://www.esma.europa.eu/page/News-investors>.

¹⁵ Ein gutes Beispiel für diese verstärkte Zusammenarbeit stellt die Bearbeitung von Beschwerden dar: Sowohl die EBA als auch die ESMA stützten sich auf Vorarbeiten der EIOPA; geplant ist die Entwicklung identischer Verfahren für die Bearbeitung von Beschwerden im Banken- und Wertpapierbereich.

In einem ersten Schritt zur Ausräumung der Bedenken der Interessenträger sollten die ESA erwägen, Fragen des Verbraucher- bzw. Anlegerschutzes in den Vordergrund zu rücken (sowie für größere Sichtbarkeit zu sorgen) und die vorliegenden Befugnisse voll auszunutzen. Genauso könnte man den Gemeinsamen Ausschuss umfassender und auf stärker strukturierte Weise heranziehen. Die ESA sollten auch – soweit möglich – die Zusammenarbeit mit nationalen Verbraucherschutzbehörden und deren Einbeziehung gewährleisten, sofern es sich bei diesen nicht um die im Rat der Aufseher vertretenen Behörden handelt.

In einem zweiten Schritt wird die Kommission weiter prüfen, ob der Anwendungsbereich von Artikel 9 Absatz 5 der ESA-Verordnungen in eine eigenständige Befugnis umgewandelt werden sollte.

Leitung, interne gemeinsame Gremien und Interessengruppen: Die ESA dürfen über ihren jeweiligen Rat der Aufseher nur im alleinigen Interesse der Europäischen Union tätig werden.¹⁶ Auch wenn es ein Schritt in die richtige Richtung ist, anstelle eines auf Konsens beruhenden Beschlussfassungsprozesses Abstimmungen einzuführen, hat die vorherrschende Rolle der Vertreter der NCA bei der Entscheidungsfindung zu einiger Kritik Anlass gegeben. Insbesondere überwiegen Bedenken, dass bei den Verfahren nationale Standpunkte gegenüber EU-weiten Interessen dominieren werden.¹⁷ Es sollten Optionen in Betracht gezogen werden, durch die die Wirksamkeit und Effizienz der ESA steigen und gleichzeitig hohe Standards bei der Rechenschaftspflicht beibehalten werden.

Die Arbeit der Verwaltungsräte der ESA gilt als zufriedenstellend. Außerdem wird allgemein anerkannt, dass die Vorsitzenden und Exekutivdirektoren ihre Aufgaben effizient erfüllt haben, und im Allgemeinen sehr zur Profilierung ihrer Behörden beigetragen haben. Darüber hinaus wäre unter anderem zu überlegen, ob eine Aufwertung der Rolle des ESA-Personals in den vorbereitenden Gremien, beispielsweise durch die Übernahme des Vorsitzes in den ständigen Ausschüssen und Arbeitsgruppen sowie bei der Erstellung wichtiger Dokumente, die Arbeitsweise der ESA ohne Abstriche bei der gegenüber dem Rat der Aufseher gebotenen Rechenschaftspflicht verbessern könnte.

Die beiden gemeinsamen Gremien der ESA, nämlich der Beschwerdeausschuss und der Gemeinsame Ausschuss, haben sich als nützliche Mechanismen für eine kohärente und sektorübergreifende Zusammenarbeit erwiesen. Konkret ist es durchaus denkbar, dass sich der Gemeinsame Ausschuss bei der Erleichterung der sektorübergreifenden Zusammenarbeit noch stärker einbringt, wobei auf den Gebieten Sichtbarkeit, Transparenz und Leitung allerdings noch Verbesserungspotenzial besteht.

¹⁶ Nach der Einrichtung des SSM wurde die Beschlussfassung der EBA geändert und unter bestimmten Umständen eine doppelte einfache Mehrheit vorgesehen.

¹⁷ Siehe die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. März 2014 mit Empfehlungen an die Kommission zur Überprüfung des Europäischen Systems der Finanzaufsicht (ESFS), Erwägungsgrund AU; IWF-Länderbericht Nr. 13/65, März 2013, S. 11; Mazars-Bericht, Oktober 2013, S. 34.

Die Rolle der Interessengruppen wird zwar von den meisten Interessenträgern geschätzt, ihr Einfluss ist bislang jedoch begrenzt. Es erfordert beträchtliche Ressourcen, solche Gruppen zu gründen und zu führen. Es wurden Bedenken dahingehend geäußert, wie schwierig es sei, für eine ausgewogene Vertretung der einzelnen Interessengruppen (Verbraucher, Nutzer von Finanzdienstleistungen, Arbeitnehmervertreter und KMU) zu sorgen.¹⁸ In einigen Fällen ließe sich dadurch Abhilfe schaffen, dass im Sinne der Kontinuität die Mandate der Mitglieder der Interessengruppen verlängert werden und deren Bestellung gestaffelt erfolgt.

Vorschlag für weiteres Vorgehen:

Mit einigen kurzfristigen Verbesserungen könnten die ESA Bedenken in diesem Bereich zerstreuen und gleichzeitig sicherstellen, dass der Rat der Aufseher die Aufsicht über jede Delegation behält. Zu berücksichtigen sind insbesondere folgende Punkte:

- Die Rolle und der Einfluss des ESA-Personals innerhalb der vorbereitenden Gremien könnten aufgewertet werden.
- Die Autorität des Vorsitzenden könnte im Sinne des Artikels 41 Absatz 1 der ESA-Verordnungen durch eine verstärkte Delegation bestimmter Aufgaben gefestigt werden.
- Die Rolle, die Sichtbarkeit und die Transparenz des Gemeinsamen Ausschusses könnten gestärkt werden.
- Die Interessengruppen könnten ausgewogener zusammengesetzt sein und ihre einschlägigen Arbeiten transparenter gestaltet werden.

Die Kommission lotet auf längere Sicht unter Wahrung des sorgfältig austarierten Gleichgewichts im Zusammenhang mit der Errichtung des SSM und unbeschadet des Artikels 81a der EBA-Verordnung, der eine Überprüfung der Abstimmungsmodalitäten vorschreibt, sobald die Zahl der nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten vier erreicht¹⁹,

¹⁸ Die Zusammensetzung der Interessengruppen muss auch der Stellungnahme des Europäischen Bürgerbeauftragten vom 7. November 2013 über die Zusammensetzung der EBA-Interessengruppe Bankensektor gerecht werden. Diese Stellungnahme wurde veröffentlicht, nachdem sich aufgrund einer Beschwerde von UNI Europa im September 2011 bestätigt hatte, dass im Zuge der von der EBA durchgeführten Auswahlverfahren für die Zusammensetzung der verschiedenen Kategorien von Interessenträgern eine Reihe von Mängeln aufgetreten war. In der Stellungnahme wurde eine ausgewogenere Vertretung der Interessenträger der verschiedenen Kategorien befürwortet, und zwar hinsichtlich der geografischen Verteilung und des zahlenmäßigen Verhältnisses von Männern und Frauen. Weitere Informationen über die Entscheidung des Bürgerbeauftragten finden sich in: Entscheidung des Europäischen Bürgerbeauftragten zum Abschluss seiner Untersuchung zur Beschwerde 1966/2011/(EIS)LP gegen die Europäische Bankenaufsichtsbehörde.

¹⁹ Siehe Artikel 81a der Verordnung (EU) Nr. 1022/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde) hinsichtlich der Übertragung besonderer Aufgaben auf die Europäische Zentralbank gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates, ABl. L 287 vom 29.10.2013, S. 5-14.

Möglichkeiten zur Verbesserung der Leitung der ESA aus, um zu gewährleisten, dass die Beschlussfassung im Interesse der gesamten EU erfolgt.

Finanzierung: Die Mittelausstattung der ESA stammt zu 60 % von den NCA und zu 40 % aus dem EU-Haushalt²⁰; diese Budgets unterliegen vollständig den geltenden Vorschriften über finanzielle Transparenz, insbesondere gegenüber den Haushaltsbehörden. Die Mittel sind seit Gründung der ESA zwar erheblich aufgestockt worden, doch lassen sich mit den bestehenden Finanzierungsmodalitäten die zunehmenden Aufgaben und Zuständigkeiten dieser Behörden nach Ansicht der meisten Interessenträger nicht mehr bewältigen. Insbesondere befürchten Interessenträger, dass es bei weiteren Aufstockungen dazu kommen könnte, dass die Finanzierung auf nationaler Ebene reduziert wird und/oder für zahlreiche NCA auf Dauer nicht gesichert zu sein scheint. Mit Hilfe weiterer Analysen könnte geprüft werden, ob verschiedene Finanzierungsmodelle für die ESA möglich sind, u. a. ein höheres Finanzierungsniveau durch eine Anhebung der Gebühren und Abgaben.

Vorschlag für weiteres Vorgehen:

Angesichts der Haushaltszwänge auf EU- und nationaler Ebene ist die Kommission der Ansicht, dass eine Überarbeitung des bestehenden Finanzierungsmodells und idealerweise die Abschaffung der Beiträge der EU und der Mitgliedstaaten ins Auge gefasst werden sollte. Zu diesem Zweck wird die Kommission Vorarbeiten zur Verbesserung der Modalitäten zur Finanzierung der ESA einleiten, damit diese ihr Mandat unter Berücksichtigung der Haushaltszwänge erfüllen können. Die Kommission wird außerdem die Bedingungen für eine Finanzierung der ESA durch alternative Finanzierungsmodelle prüfen, was auch eine Bewertung der Verhältnismäßigkeit und der Auswirkungen aller in Betracht gezogenen Modelle einschließt.

Struktur der ESA: Die allgemeine Struktur der ESA erscheint angemessen, da sie allen Elementen des Finanzdienstleistungssektors Rechnung trägt und eine enge Zusammenarbeit zwischen der mikro- (ESA) und der makroprudenziellen (ESRB) Aufsichtsebene erleichtert. Forderungen nach strukturellen Veränderungen, wie z. B. die Zusammenlegung der Behörden an einem einzigen Sitz oder die Einführung eines Doppelspitzen-Modells²¹, sollten mit Blick auf die Schaffung der Bankenunion sorgfältig geprüft werden.

Es gibt einen breiten Konsens über die Wirksamkeit und Effizienz der direkten Beaufsichtigung von Ratingagenturen durch die ESMA und über ihr Mandat zur Beaufsichtigung von Transaktionsregistern. Es könnte erwogen werden, die direkten

²⁰ Hinzu kommen Gebühren, die von der ESMA für die Beaufsichtigung von Ratingagenturen und Transaktionsregistern erhoben werden.

²¹ Der Doppelspitzen-Ansatz bezieht sich auf die Aufteilung von Regulierungsaufgaben zwischen zwei Aufsichtsbehörden: Die eine erfüllt aufsichtsrechtliche Aufgaben und die andere konzentriert sich auf das Geschäftsgebahren.

Aufsichtsbefugnisse auf kritische Marktinfrastrukturen auszuweiten, was von verschiedenen Interessenträgern angesprochen wurde.

Vorschlag für weiteres Vorgehen:

Vor diesem Hintergrund wird die Kommission weitere Überlegungen anstellen und auf mittlere bis lange Sicht prüfen, ob zusätzliche strukturelle Veränderungen erforderlich sind (einziger Sitz, mögliche Ausweitung der direkten Beaufsichtigung auf integrierte Marktinfrastrukturen usw.).

4) SCHLUSSFOLGERUNGEN

Trotz der schwierigen Umstände haben die ESA rasch gut funktionierende Organisationen aufgebaut. Insgesamt haben sie das breite Spektrum ihrer Aufgaben gut erfüllt, obwohl sie bei steigenden Anforderungen nur über begrenzte personelle Ressourcen verfügten. Bei der Überprüfung stieß man auf einige Bereiche, in denen kurz- und mittelfristig weitere Verbesserungen erforderlich sind, damit die ESA vor dem Hintergrund der Errichtung der Bankenunion ihre Mandate in vollem Umfang ausschöpfen können.

I. Verbesserungspotenzial auf kurze Sicht

Einige Verbesserungen können von den ESA und der Kommission kurzfristig umgesetzt werden und würden keine Änderung des rechtlichen Rahmens erfordern. Dies betrifft Folgendes:

- Man könnte sich stärker auf die Konvergenz der Aufsichtsverfahren konzentrieren, damit das EU-Recht einheitlich umgesetzt und angewandt wird und insbesondere Peer Reviews häufiger durchgeführt und besser genutzt können. Darüber hinaus muss in Bereichen, in denen Mängel festgestellt wurden, für ein systematischeres Follow-up gesorgt werden.
- Die Transparenz während der Ausarbeitung der Entwürfe technischer Standards oder bei der Beratung der Kommission verbessern und, soweit erforderlich, erstklassige Kosten-Nutzen-Analysen erstellen, einschließlich einer Analyse der Auswirkungen auf Interessenträger und gegebenenfalls auf die Grundrechte.
- Den Aufgaben des Verbraucher- bzw. Anlegerschutzes eine höhere Priorität einräumen und die zur Verfügung stehenden Befugnisse in vollem Umfang nutzen.
- Stärkung der internen Leitung:

- o Interessengruppen sollten unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Bürgerbeauftragten ausgewogen zusammengesetzt werden. Die Arbeit der Interessengruppen könnte transparenter gestaltet werden.
- o Die Rolle und der Einfluss von ESA-Mitarbeitern in Vorbereitungsgremien wie Arbeitsgruppen, ständigen Ausschüssen, Taskforces usw. könnten ausgebaut werden.
- o Der Gemeinsame Ausschuss könnte z. B. durch eine eigene Website und die systematische Veröffentlichung seiner Arbeit aufgewertet und sichtbarer werden. Die ESA könnten den Gemeinsamen Ausschuss stärker einbeziehen, um sich gezielt zentralen sektorübergreifenden Fragen, einschließlich des Verbraucher- und Anlegerschutzes sowie aufsichtlicher Fragen, zu widmen.
- o Zur Stärkung der Autorität des Vorsitzenden könnte im Sinne einer raschen Entscheidungsfindung im europäischen Interesse gemäß Artikel 41 Absatz 1 der ESA-Verordnungen die Übertragung spezifischer Aufgaben auf den Vorsitzenden vermehrt genutzt werden, beispielsweise bei Auskunftsverlangen.

Kurzfristig wird die Kommission in den folgenden Bereichen tätig werden und:

- dafür Sorge tragen, dass die Fristen in den Ermächtigungen für technische Standards in künftigen Legislativvorschlägen dem Inkrafttreten des Basisrechtsakts gerecht werden;
- bei der Ausarbeitung der Legislativvorschläge und den Erörterungen im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses besonderes Augenmerk auf die Angemessenheit von Zeitplänen und den Umfang der Ermächtigungen zum Erlass technischer Standards legen.

II. Die wichtigsten Bereiche für mögliche Verbesserungen auf mittlere Sicht

Gleichzeitig würden die meisten der von Interessenträgern besonders hervorgehobenen und noch nicht völlig geklärten Sachverhalte Legislativmaßnahmen zur Änderung der ESA-Gründungsverordnungen nach sich ziehen. Die Kommission beabsichtigt weitere Untersuchungen der technischen und rechtlichen Aspekte der verschiedenen angesprochenen Fragen und will Vorarbeiten zur Bewertung möglicher Optionen für mittelfristige Lösungen einleiten. Dabei wird insbesondere Folgendes untersucht werden:

- Unbeschadet der im Rahmen des SSM-Pakets erzielten Einigung über die Abstimmungsmodalitäten der EBA ließe sich die Leitung der ESA verbessern, um die Kapazität des Rates der Aufseher weiter auszubauen, damit rasch Entscheidungen im Interesse der gesamten EU getroffen werden können. Es könnte erwogen werden, die Autorität und die Rolle des Vorsitzenden aufzuwerten sowie durch eine Änderung der

Zusammensetzung und des Mandats des Verwaltungsrats diesem beständigere Aufgaben und Exekutivfunktionen zu übertragen.

- Die Finanzierungsmodalitäten der ESA, einschließlich der Verwendung alternativer Finanzierungsquellen, könnten verbessert werden, wobei idealerweise die Beiträge der EU und der Mitgliedstaaten abgeschafft werden.
- Die ESA könnten einen direkten Zugang zu den Daten erhalten, soweit dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben nötig ist und im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften²² steht. Die Rolle des Vorsitzenden und/oder des Verwaltungsrats könnte in dieser Hinsicht möglicherweise gestärkt werden.
- Unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips und einer Abwägung von Kosten und Nutzen sollten mögliche Ausweitungen der derzeitigen Mandate umfassend geprüft werden. Potenzielle Bereiche für weitere Aufgaben, die man den jeweiligen ESA zuweisen könnte, sind auch die Durchsetzung der IFRS, eine stärkere Aufsichtsfunktion bei der Validierung interner Modelle, das Schattenbankenwesen und die direkte Überwachung stark integrierter Marktinfrastrukturen wie etwa CCP.
- Der Anwendungsbereich von Artikel 9 Absatz 5 der ESA-Verordnungen könnte in eine eigenständige Befugnis umgewandelt werden.
- Das Mandat im Bereich des Verbraucher- bzw. Anlegerschutzes könnte, soweit dies erforderlich ist, präzisiert und aufgewertet werden, um die jeweiligen Aufgaben und Prioritäten der ESA besser zu definieren; der Gemeinsame Ausschuss sollte dabei eine zentrale Rolle spielen.
- Die ESA könnten mehr Befugnisse zur Beilegung von Streitigkeiten erhalten.
- Die Laufzeit der Mandate für Mitglieder von Interessengruppen könnte verlängert werden. Denkbar wäre eine Begrenzung der Interessengruppen auf eine pro ESA.
- Möglicherweise sind strukturelle Veränderungen erforderlich, darunter ein einziger Sitz und die Ausweitung der Befugnisse zur direkten Beaufsichtigung integrierter Marktinfrastrukturen.

²² Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr (ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1).