ENTSCHLIESSUNG (EU) 2020/1942 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

vom 14. Mai 2020

mit den Bemerkungen, die fester Bestandteil des Beschlusses über die Entlastung für die Ausführung des Haushaltsplans der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) für das Haushaltsjahr 2018 sind

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT,

— unter Hinweis auf seinen Beschluss über die Entlastung für die Ausführung des Haushaltsplans der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde für das Haushaltsjahr 2018,

— gestützt auf Artikel 100 und Anlage V seiner Geschäftsordnung,

— unter Hinweis auf die Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaft und Währung,

— unter Hinweis auf den Bericht des Haushaltskontrollausschusses (A9-0059/2020),

A. in der Erwägung, dass sich der endgültige Haushalt der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (im Folgenden „Behörde“) für das Haushaltsjahr 2018 ihrem Einnahmen- und Ausgabenplan [1] zufolge auf 44 191 067 EUR belief, was gegenüber 2017 eine Steigerung um 5,02 % bedeutet; in der Erwägung, dass sich die Behörde aus einem Beitrag der Union (26,59 %), Beiträgen der nationalen Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten (46,44 %) und Gebühren der beaufsichtigten Einrichtungen (25,78 %) finanziert [2];

B. in der Erwägung, dass der Rechnungshof in seinem Bericht über die Jahresrechnung 2018 der Behörde (im Folgenden „Bericht des Rechnungshofs“) erklärt, er habe mit hinreichender Sicherheit feststellen können, dass die Jahresrechnung der Behörde zuverlässig ist und die zugrunde liegenden Vorgänge rechtmäßig und ordnungsgemäß sind;

Haushaltsführung und Finanzmanagement

1. stellt mit Zufriedenheit fest, dass die Maßnahmen zur Überwachung der Haushaltsmittel im Laufe des Haushaltsjahres 2018 zu einer Haushaltsvollzugsquote von 99,99 % geführt haben, was gegenüber 2017 einem leichten Rückgang um 0,01 % entspricht; stellt fest, dass die Ausführungsquote bei den Mitteln für Zahlungen 88,87 % betrug, was gegenüber dem Vorjahr einem Rückgang um 0,89 % entspricht;

2. stellt fest, dass die Behörde dem Bericht des Rechnungshofs zufolge den Ratingagenturen nach Maßgabe der entsprechenden Gebührenordnung Gebühren berechnet und dass aus diesen Gebühren nur Ausgaben bestritten werden sollten, die der Behörde im Zusammenhang mit der Registrierung, Zertifizierung und Beaufsichtigung von Ratingagenturen entstehen; stellt fest, dass die den Ratingagenturen von der Behörde im Jahr 2017 berechneten Gebühren diese Ausgaben um 853 950 EUR überstiegen und die Behörde diesen Überschuss für andere Tätigkeiten aufwendete, wohingegen im Jahr 2018 die Ausgaben die den Ratingagenturen berechneten Gebühren um 224 664 EUR überstiegen; stellt fest, dass sich die kumulierte Abweichung im Zeitraum 2015-2018 auf 540 412 EUR beläuft; stellt überdies fest, dass die Behörde Transaktionsregistern nach Maßgabe der entsprechenden Gebührenordnung Gebühren berechnet und dass aus diesen Gebühren nur Ausgaben bestritten werden sollten, die im Zusammenhang mit der Registrierung und Beaufsichtigung von Transaktionsregistern entstehen; stellt fest, dass die Ausgaben der Behörde im Zusammenhang mit der Registrierung und Beaufsichtigung von Transaktionsregistern im Jahr 2017 die entsprechenden berechneten Gebühren um 452 466 EUR überstiegen und dass im Jahr 2018 die Ausgaben der Behörde in demselben Bereich die entsprechenden berechneten Gebühren um 30 882 EUR überstiegen; stellt fest, dass die kumulierte Abweichung im Zeitraum 2015-2018 545 735 EUR (bzw. 6 %) beträgt; stellt fest, dass die Behörde zwar den Leitlinien der Kommission folgte, es aber durch Überschüsse und Defizite dennoch zu einer jährlichen Querfinanzierung von Tätigkeiten kommen kann; nimmt die Antwort der Behörde zur Kenntnis, wonach sie 2017 Ressourcen umwidmen musste, um sich mit einem besonderen Risiko im Zusammenhang mit Transaktionsregistern zu befassen, was zu einer Diskrepanz zwischen den erhobenen Gebühren und den tatsächlichen Ausgaben führte, wobei sie im Einklang mit den Leitlinien der Kommission für ihre Gebühren stets das Modell der universellen Haushaltsplanung verwendet hat, und wonach auf lange Sicht kurzfristige Ungleichgewichte ausgeglichen werden müssen; fordert die Behörde auf, Querfinanzierungen dieser Art weiter in dem Maße zu beschränken, dass es im Haushalt der Behörde nicht zu wiederkehrenden signifikanten Abweichungen kommt;

3. stellt fest, dass sich die kumulierten Überschüsse für den Zeitraum 2015-2018, die sich aus Gebühren ergeben, die von Ratingagenturen für die Registrierung, Zertifizierung und Beaufsichtigung dieser Einrichtungen entrichtet wurden, auf 0,5 Mio. EUR belaufen; ist der Ansicht, dass diese Überschüsse zeitlich begrenzt sein und nicht der dauerhaften Querfinanzierung anderer Tätigkeiten dienen sollten;

[1] ABl. C 19 vom 15.1.2019, S. 1.
[2] ABl. C 19 vom 15.1.2019, S. 3.

Leistung

4. stellt fest, dass die Behörde 90 % der in ihrem jährlichen Arbeitsprogramm vorgesehenen Tätigkeiten abgeschlossen hat;

5. stellt fest, dass die Umsetzung der MiFID II das größte Projekt der Behörde im Jahr 2018 war; stellt ferner fest, dass eine der größten Herausforderungen und eines der wichtigsten Ziele der Behörde darin bestand, ein geordnetes Verfahren zum Umgang mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union ohne Abkommen zu erarbeiten, wobei es aufgrund der Ungewissheit größerer Anstrengungen bedurfte;

6. stellt fest, dass sich das Arbeitsaufkommen der Behörde ständig weiterentwickelt und sowohl Regulierungsaufgaben als auch die Durchsetzung und Anwendung des Unionsrechts umfasst;

7. stellt fest, dass die Behörde zusammen mit der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) und der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) Teil eines gemischten Ausschusses ist, der sich für branchenübergreifende Kohärenz und gemeinsame Standpunkte im Bereich der Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten und zu anderen branchenübergreifenden Fragen einsetzt, und dass sie sich die Stelle des Rechnungsführers mit der Eisenbahnagentur der Europäischen Union teilt und sich an zahlreichen gemeinsamen Auftragsvergabeverfahren mit anderen Agenturen beteiligt hat, wobei sie stets darum bemüht war, im Wege der Zusammenarbeit Effizienzgewinne zu erzielen; legt der Behörde entschieden nahe, sich tatkräftig um eine weitere und umfassendere Zusammenarbeit mit allen Agenturen der Union zu bemühen;

8. nimmt angesichts der Bemerkungen der Entlastungsbehörde zur externen Bewertung der drei Europäischen Aufsichtsbehörden im Jahr 2017 den erfolgreichen Abschluss des Legislativverfahrens zur Überprüfung der Europäischen Aufsichtsbehörden im Frühjahr 2019 zur Kenntnis und stellt fest, dass die Änderungen sowohl der Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates ([3]) als auch der einschlägigen sektorspezifischen Rechtsvorschriften der Union nun entsprechend umgesetzt werden;

9. begrüßt die Untersuchung der Behörde zu Handelssystemen für die Dividendenarbitrage wie Cum-Ex- und Cum-Cum-Systemen; legt der Behörde nahe, konkrete Schlussfolgerungen aus dieser Untersuchung zu ziehen, um aktuellen Praktiken, durch die die Integrität der Finanzmärkte der Union gefährdet ist, Einhalt zu gebieten und sie in Zukunft zu unterbinden;

10. begrüßt den Bericht der Behörde vom Juli 2019 mit dem Titel „Preliminary findings on multiple withholding tax reclaim schemes", mit dem auf die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 29. November 2018 zum Thema „Der Cum-Ex-Skandal: Finanzkriminalität und die Schlupflöcher im geltenden Rechtsrahmen" (2018/2900(RSP)) reagiert wurde, in der das Parlament die Behörde aufgefordert hatte, eine Untersuchung von Systemen wie Cum-Ex- und Cum-Cum-Systemen durchzuführen; begrüßt ferner, dass der Rat der Aufseher der Behörde der Einleitung einer offiziellen Untersuchung nach Maßgabe von Artikel 22 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 zugestimmt hat; legt der Behörde nahe, konkrete Schlussfolgerungen aus dieser Untersuchung zu ziehen, um aktuellen Praktiken, durch die die Integrität der Finanzmärkte der Union gefährdet ist, Einhalt zu gebieten und sie in Zukunft zu unterbinden;

11. hebt hervor, dass die Behörde beim Zustandekommen einer gemeinsamen Regulierungs- und Aufsichtsregelung für das europäische Finanzsystem eine maßgebliche Rolle spielt, zumal sie nicht nur für finanzielle Stabilität und einen besser integrierten, effizienteren und sichereren Finanzmarkt sorgt, sondern durch die Förderung von Redlichkeit und Transparenz auf dem Produkt- und Finanzdienstleistungsmarkt auch ein hohes Maß an Verbraucherschutz in der Union sicherstellt;

12. betont, dass die Behörde bei der Ausführung ihrer Aufgaben besonders darauf achten muss, für die Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht zu sorgen, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu achten und die Grundprinzipien des Binnenmarkts einzuhalten;

13. ist besorgt, dass die Umsetzung der aufsichtsrechtlichen Bestimmungen aus der Verordnung (EG) Nr. 1060/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates ([4]) in Form von Leitlinien sowie Fragen und Antworten kleinere Akteure überlasten und dadurch zu einer Verringerung des Wettbewerbs auf dem Markt führen könnte ([5]);

([3]) Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/77/EG der Kommission (ABl. L 331 vom 15.12.2010, S. 84).

([4]) Verordnung (EG) Nr. 1060/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über Ratingagenturen (ABl. L 302 vom 17.11.2009, S. 1).

([5]) Beruhend auf Rückmeldungen der Creditreform Rating AG.

14. betont, dass die Behörde zwar sicherstellen muss, dass alle Aufträge vollständig und fristgerecht ausgeführt werden, sich dabei aber an die Aufgaben und das Mandat halten sollte, die ihr vom Parlament und vom Rat übertragen wurden, und diese vollumfänglich nutzen sollte, und dass die Behörde niemals versuchen darf, die Grenzen ihres Mandats zu überschreiten; weist darauf hin, dass eine Konzentration auf das vom Parlament und vom Rat erteilte Mandat eine wirksamere und effizientere Nutzung der Ressourcen zur Folge haben wird;

Personalpolitik

15. stellt fest, dass der Stellenplan am 31. Dezember 2018 eine Vollzugsquote von 95,51 % aufwies, also 149 der 156 im Haushaltsplan der Union bewilligten Stellen für Bedienstete auf Zeit besetzt waren (gegenüber 150 bewilligten Stellen im Jahr 2017); nimmt außerdem zur Kenntnis, dass die Behörde im Jahr 2018 68 Vertragsbedienstete und 14 abgeordnete nationale Sachverständige beschäftigte;

16. stellt infrage, ob die der Behörde zugewiesenen Ressourcen ausreichen, um sie in die Lage zu versetzen, ihre wachsenden Aufgaben etwa auf dem Gebiet der Verbriefung, von Prospekt 3 und der Geldmarktfonds, wo die Arbeitsbelastung gestiegen ist, aber kein neues Personal zugewiesen wurde, zu bewältigen;

17. stellt mit Zufriedenheit fest, dass auf der höheren Führungsebene und im Verwaltungsrat der Behörde mit einem Verhältnis von einem Mann zu einer Frau bzw. von drei Männern zu drei Frauen ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis verzeichnet wurde;

18. stellt fest, dass die Personalfluktuation der Behörde bei 6,9 % lag und somit das von der Behörde angestrebte Ziel erreicht wurde, diese Quote unter 10 % zu halten;

19. stellt fest, dass die Behörde eine Strategie zum Schutz der Würde der Person und zur Verhütung von Mobbing und Belästigung angenommen und ihre früheren Vorschriften im Dezember 2018 durch einen Beschluss des Verwaltungsrats entsprechend dem Modell der Kommission aktualisiert hat; stellt fest, dass die Behörde Vertrauenspersonen ernennt und regelmäßige Sensibilisierungsveranstaltungen organisiert;

20. stellt infrage, ob der Einsatz von Zeitarbeitskräften und externen Beratern langfristig einen besseren Mitteleinsatz bedeutet als eine Aufstockung des eigenen Personals;

21. stellt fest, dass der Rechnungshof bei allen Agenturen die Tendenz festgestellt hat, für Beratungsdienste im Bereich der IT auf externe Mitarbeiter zurückzugreifen; fordert, dass die Abhängigkeit von externen Mitarbeitern in diesem wichtigen und sensiblen Bereich so weit wie möglich verringert wird, um mögliche Risiken zu begrenzen;

Beschaffung

22. stellt fest, dass die Behörde dem Bericht des Rechnungshofs zufolge Verträge mit IT-Unternehmen verwendet, die so formuliert sind, dass sie die Überlassung von Leiharbeitnehmern und nicht die Bereitstellung eindeutig festgelegter IT-Dienstleistungen oder -Produkte bedeuten könnten, während gemäß der Richtlinie 2008/104/EG des Europäischen Parlaments und des Rates [6] spezifische Vorschriften gelten sollten und die Überlassung von Leiharbeitnehmern nur mittels Verträgen mit zugelassenen Leiharbeitsunternehmen erfolgen kann; stellt fest, dass die Nutzung von IT-Dienstleistungsverträgen für die Bereitstellung von Arbeitskräften mit den Sozial- und Beschäftigungsbestimmungen der Union nicht vereinbar wäre und die Behörde rechtlichen Risiken und Reputationsrisiken aussetzen würde; fordert die Behörde auf, dafür Sorge zu tragen, dass bei den Verträgen keine Unklarheit zwischen der Beschaffung von IT-Dienstleistungen und dem Einsatz von Zeitarbeitskräften aufkommen kann;

23. entnimmt dem Bericht des Rechnungshofs, dass die Behörde im Jahr 2018 ein Vergabeverfahren für die Anmietung neuer Büroräume in Paris einleitete; stellt fest, dass die Behörde ursprünglich ein gemeinsames Vergabeverfahren mit anderen Einrichtungen der Union wie der EBA geplant hatte, die sich zu diesem Zeitpunkt auf ihren Umzug von London nach Paris vorbereitete; stellt fest, dass die Behörde und die EBA zu dem Schluss gelangten, dass sich die von einem gemeinsamen Vergabeverfahren erhofften Vorteile nicht einstellen würden, und dass die Behörde und die EBA ihre Vergabeverfahren für die Anmietung von Büroräumen und für andere damit verbundene Dienstleistungen daher getrennt durchführten und die Möglichkeit zur Erzielung von Skaleneffekten und Effizienzgewinnen somit ungenutzt blieb; fordert die Behörde auf, ihre Zusammenarbeit mit den anderen Agenturen zu intensivieren und nach Möglichkeit durch gemeinsame Vergabeverfahren keine Gelegenheiten auszulassen, Skaleneffekte und Effizienzgewinne zu erzielen;

24. stellt fest, dass die Behörde zwar erhebliche Anstrengungen unternommen hat, was die Ausarbeitung der Ausschreibungsunterlagen für die Anmietung neuer Büroräume und ihre Methodik für die Bewertung von Angeboten betrifft, dass sie jedoch die Dokumentation und Rückverfolgbarkeit der Bewertungen der Angebote noch verbessern muss; weist insbesondere darauf hin, dass Bewertungsberichte in den verschiedenen Phasen von Vergabeverfahren als wichtigste Referenz dienen und sie daher inhaltlich vollständig sein und alle relevanten Einzelheiten enthalten sollten;

[6] Richtlinie 2008/104/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Leiharbeit (ABl. L 327 vom 5.12.2008, S. 9).

Vermeidung und Bewältigung von Interessenkonflikten sowie Transparenz

25. stellt fest, dass 28 % der Haushaltsmittel der Behörde aus Gebühren stammen, die den von ihr beaufsichtigten Unternehmen in Rechnung gestellt wurden; stellt fest, dass Maßnahmen zur Minderung etwaiger Interessenkonflikte ergriffen wurden und dass diese Maßnahmen geprüft wurden; fordert die Behörde auf, der Entlastungsbehörde auch künftig darüber Bericht zu erstatten, welche Maßnahmen sie zur Vermeidung von Interessenkonflikten ergriffen hat; stellt ferner fest, dass die Behörde der Auffassung ist, dass durch die Erhebung der Gebühren durch die Kommission Ineffizienzen entstünden und die Gefahr von Ungenauigkeiten und Fehlberechnungen und einer daraus resultierenden Rufschädigung zunähme;

26. begrüßt, dass entsprechend den Forderungen der Europäischen Bürgerbeauftragten Aufzeichnungen über Treffen mit Interessenträgern veröffentlicht wurden; fordert die Behörde auf, der Empfehlung der Europäischen Bürgerbeauftragten zu folgen, in ihre Informationen für die Öffentlichkeit auch einen Hinweis dazu aufzunehmen, ob zu einem bestimmten Treffen mit Interessenträgern detaillierte Aufzeichnungen vorliegen, für die ein Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten gestellt werden könnte, sofern diese Dokumente keine sensiblen Geschäftsdaten enthalten;

27. betont, dass eine offene, effiziente und unabhängige Verwaltung für alle Agenturen der Union und die Union als Ganzes sehr wichtig ist; weist erneut auf das Problem der Interessenkonflikte hin, die sich aus Drehtüreffekten ergeben, und betont, dass dem durch einen vereinheitlichten Rechtsrahmen beigekommen werden muss;

Interne Kontrollen

28. stellt angesichts der Kommentare und Bemerkungen der Entlastungsbehörde im Zusammenhang mit der Prüfung des Internen Auditdienstes der Kommission (IAS) zu Peer Reviews der zuständigen nationalen Behörden fest, dass alle damit zusammenhängenden Maßnahmen abgeschlossen wurden;

29. entnimmt dem Bericht des Rechnungshofs, dass der IAS 2018 einen Prüfungsbericht zu den Einnahmen und dem tätigkeitsbezogenen Management bei der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde vorlegte und dass die Behörde einen Aktionsplan erstellte, um in Bereichen, in denen Verbesserungsbedarf besteht, tätig zu werden; fordert die Behörde auf, der Entlastungsbehörde über die diesbezüglich getroffenen Maßnahmen Bericht zu erstatten;

Sonstige Bemerkungen

30. stellt fest, dass sich der erwartete Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union im Laufe des Jahres 2018 erheblich auf die von der Behörde geplanten Arbeiten und Ergebnisse auswirkte und viel Vorarbeit insbesondere in den Bereichen aufsichtliche Konvergenz, Verhinderung einer Zersplitterung und von Aufsichtsarbitrage sowie direkte Aufsicht und Risikobewertung verursachte; stellt fest, dass die Behörde eingehend analysiert hat, welche operativen Auswirkungen der erwartete Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union auf ihre Organisation hätte, und dass sie Personal eingesetzt hat, das eigens mit der Beratung und regelmäßigen Berichterstattung über diese Fragen befasst war;

31. fordert die Behörde auf, ihren Schwerpunkt auf die Verbreitung ihrer Forschungsergebnisse in der Öffentlichkeit zu legen und die Öffentlichkeit über die sozialen Medien und andere Medienkanäle anzusprechen;

32. betont, dass dem Finanzsystem Verantwortung zukommt, wenn es gilt, die Herausforderungen im Bereich der Nachhaltigkeit und bei der Umsetzung der Verpflichtungen der Union im Rahmen des Übereinkommens von Paris unter dem Dach des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen zu bewältigen; hebt hervor, dass die Behörde bei der Einbeziehung ökologischer, gesellschaftlicher und ordnungspolitischer Faktoren in den Regulierungs- und Aufsichtsrahmen und bei der Mobilisierung und Lenkung privater Kapitalströme in Richtung nachhaltige Investitionen eine wichtige Funktion innehat; betont daher, dass es ausreichender Ressourcen bedarf, um die Umsetzung dieses Rahmens durch die Finanzinstitute und die zuständigen nationalen Behörden zu überwachen;

33. verweist im Zusammenhang mit weiteren Bemerkungen horizontaler Art im Entlastungsbeschluss auf seine Entschließung vom 14 Mai 2020 ([7]) zur Leistung, Haushaltsführung und Kontrolle der Agenturen.

([7]) Angenommene Texte, P9_TA(2020)0121.