

14.09.01**Empfehlungen
der Ausschüsse**EU - Fz - R - Wizu **Punkt** der 767. Sitzung des Bundesrates am 27. September 2001

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Insider-Geschäfte und Marktmanipulation (Marktmissbrauch)

KOM(2001) 281 endg.; Ratsdok. 9763/01

A

Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU),
der Finanzausschuss (Fz) und
der Wirtschaftsausschuss (Wi)

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

EU
Wi

1. Der Bundesrat begrüßt die Absicht der Kommission, EU-weite Regeln für die Bekämpfung von Marktmissbrauch aufzustellen und verbindlich zu machen und das Vertrauen der Anleger in die europäischen Finanzmärkte zu stärken. Denn die Schaffung eines gemeinschaftsweiten Rechtsrahmens für die Verfolgung von Marktmissbrauch stellt einen weiteren Schritt zu einem gemeinsamen europäischen Finanzmarkt dar. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Verlauf des Rechtsetzungsverfahrens in den Gremien der EU auf folgende Änderungen hinzuwirken:

Ausgeliefert am**18. SEP. 2001**

...

EU
Wi

2. Artikel 1 Abs. 2 Buchstaben a) und b) sollten nicht nur auf Finanzinstrumente, sondern auch auf börslich gehandelte Waren, wie etwa Edelmetalle, Strom, Gas, erstreckt werden. Diese Ergänzung - einschließlich einer entsprechenden Definition des Begriffs "Waren" - erscheint erforderlich, weil sich Marktmissbrauch auch im Zusammenhang mit dem Börsenhandel von Waren, der künftig noch stärker an Bedeutung gewinnen wird, ereignen kann. Die Integrität von Märkten, auf denen börslicher Handel mit Waren stattfindet, ist ebenso schutzwürdig wie die Integrität der Wertpapiermärkte.

Der Wortlaut des Artikels 1 Abs. 2, die Begründung und Abschnitt B des Anhangs sollten in inhaltlich widerspruchsfreier Weise aufeinander abgestimmt werden:

- In der Begründung heißt es, die Definition von Marktmanipulation stelle auf das Verhalten der betreffenden Person und nicht auf ihren Vorsatz oder ihr Ziel ab. Demgegenüber werden in Abschnitt B des Anhangs Beispielsgruppen genannt, die dadurch gekennzeichnet sein sollen, dass geschäftliche Handlungen "den – falschen – Eindruck einer Aktivität erwecken sollen" (1. Fallgruppe) oder "eine Verknappung beabsichtigen" (2. Fallgruppe). Mit diesen Formulierungen wird jeweils auf ein Ziel bzw. eine Absicht abgestellt. Dieser inhaltliche Widerspruch sollte beseitigt werden.
- Die Definition des Begriffes "Marktmanipulation" in Artikel 1 Abs. 2 sollte durch ein subjektives Element (Vorsatz) ergänzt werden, um eine materielle Konsistenz zwischen dem Wortlaut der Regelung und den Beispielen in Abschnitt B des Anhangs herzustellen.

EU
Wi

3. Die im Anhang Abschnitt B enthaltenen Beispiele für die Methoden der Marktmanipulation sollten präziser gefasst werden. So sollte insbesondere klargestellt werden, ob die in der 2. Fallgruppe ("Geschäftliche Handlungen, die eine Verknappung beabsichtigen") unter dem 2. Spiegelstrich ("Abusive squeezes") stichwortartig nebeneinander gereihten Tatbestandsmerkmale jeweils alternativ den Tatbestand erfüllen oder kumulativ vorliegen müssen. Das in der 4. Fallgruppe ("Informationsbezogene Handlungen"), 4. Spiegelstrich, enthaltene Beispiel ("Verschweigen wesentlicher Tatsachen oder wesentlicher Interessen") sollte um das Tatbestandsmerkmal einer

Garantenstellung beziehungsweise eines Verstoßes gegen eine sonstige Rechtspflicht ergänzt werden.

- EU
Wi
4. Artikel 1 Abs. 5 sieht vor, dass die Definitionen in Artikel 1 und Abschnitt A der Anlage von der Kommission gemäß dem Verfahren in Artikel 17 Abs. 2 geklärt und angepasst werden. Die Definitionen sind insbesondere für die Bestimmung des Anwendungsbereichs der Richtlinie von grundlegender Bedeutung. Ihnen kann wegen der potenziellen Auswirkungen auf das Handelsgeschehen und die Märkte, gerade auch im Hinblick auf innovative Entwicklungen in der Zukunft, erhebliche börsenpolitische Relevanz zukommen. Die Definitionen sollten daher nicht Gegenstand des Komitologieverfahrens sein, sondern im Basisrechtsakt festgelegt werden.
- EU
Wi
5. Die in Artikel 5 Abs. 2 Satz 2 vorgesehene Regelung, wonach die Kommission den nicht abschließenden Katalog typischer Methoden der Kursmanipulation (Abschnitt B des Anhangs) im Wege des Komitologieverfahrens ändern kann, sollte gestrichen werden. Der Beispielskatalog ist für die Auslegung der Definition der Marktmanipulation in Artikel 1 Abs. 2 und damit für die Festlegung der Voraussetzungen strafbaren Verhaltens von grundlegender Bedeutung.
- EU
Wi
6. Artikel 5 Abs. 3 stellt es in die Entscheidung der Mitgliedstaaten, bestimmte Ausnahmevorschriften zum Schutz von Personen zu erlassen, die "im normalen Lauf der Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit für journalistische Zwecke handeln". Diese Regelung sollte gestrichen werden, da sie einer Vollharmonisierung entgegensteht und auch andere Berufsgruppen entsprechende Ausnahmebestimmungen fordern könnten.
- EU
Wi
7. Artikel 6 Abs. 2, Unterabs. 3 lässt nicht erkennen, wer - insbesondere welche Behörde - Zugang zu dem dort genannten Verzeichnis und die Befugnis erhalten soll, es zu verwenden. Eine entsprechende Klarstellung sollte erfolgen.
- EU
Wi
8. Das Verhältnis der Veröffentlichungspflicht nach Artikel 6 Abs. 2 zu der – schon bestehenden – Pflicht zur Ad-hoc-Publizität nach Artikel 4 Abs. 2 der Börsenzulassungsrichtlinie (79/279/EWG, jetzt Artikel 68, 2001/34/EG) und zum Weitergabeverbot nach Artikel 3 Buchstabe a) des Richtlinienvorschlags erscheint nicht hinreichend klar. Artikel 6 Abs. 2 sollte daher auf die genannten

Regelungen abgestimmt werden.

- EU
Wi
9. Bei Artikel 6 Abs. 3 sollte berücksichtigt werden, dass die Entscheidung über die verzögerte Bekanntgabe der hierfür zuständigen Behörde vorbehalten bleibt.
- EU
Wi
10. Die Festlegung der "vereinbarten Bedingungen" im Sinne des Artikels 8 Abs. 1, die nach Artikel 8 Abs. 2 im Wege des Komitologieverfahrens erfolgen soll, ist von grundsätzlicher Bedeutung, denn davon hängen Anwendbarkeit und Reichweite des Artikels 8 Abs. 1 und damit Umfang und Inhalt des Manipulationsverbotes ab. Die Festlegung der "vereinbarten Bedingungen" sollte daher im Rahmen des Basisrechtsakts erfolgen. Aus dem Regelungszusammenhang des Artikels 8 Abs. 1 und 2 ergibt sich im Übrigen, dass mit den Worten "vereinbarte Bedingungen" eigentlich die Voraussetzungen gemeint sind, unter denen Rückkaufprogramme und Kurspflege nach Artikel 8 Abs. 1 durchgeführt werden können.
- EU
Wi
11. Artikel 9, der den Geltungsbereich der Richtlinie bestimmt, sollte – aus den oben unter Ziffer 1 genannten Gründen – auch auf Waren erstreckt werden.
- EU
Wi
12. Der Wortlaut des Artikels 10, wonach die Mitgliedstaaten die Verbote und Gebote der Richtlinie "zumindest" auf Handlungen anzuwenden haben, die auf ihrem Territorium unternommen werden, lässt die Interpretation zu, eine Handlung könne sowohl seitens des Mitgliedstaats, in dem sie vorgenommen wurde, als auch seitens eines anderen durch die Handlung berührten Mitgliedstaats sanktioniert werden. Diese Regelung sollte unter dem Aspekt des internationalen Straf- und Verwaltungsrechts einschließlich des Verwaltungsvollstreckungsrechts überprüft und gegebenenfalls korrigiert werden.

EU
Fz
Wi

13. Artikel 11, wonach die Mitgliedstaaten "eine bestimmte Behörde" benennen, "die über die Anwendung dieser Richtlinie wacht", missachtet das – für das Europäische Gemeinschaftsrecht grundlegende - Subsidiaritätsprinzip. Eine Notwendigkeit für eine derartige Vorgabe, die einen unverhältnismäßigen Eingriff in die mitgliedstaatliche Verwaltungsstruktur und im Falle Deutschlands überdies in das föderale Verfassungsprinzip und die bewährte Börsen- und Wertpapieraufsichtsstruktur darstellen würde, ist nicht erkennbar. Es ist allein Aufgabe der Mitgliedstaaten, geeignete und effiziente Verwaltungs- und Organisationsstrukturen für den Vollzug der materiellen Vorgaben der [künftigen] Richtlinie in eigener Verantwortung und unter Beachtung ihres innerstaatlichen Verfassungsrechts zu schaffen. Die Fassung des Artikels 11 und der Erwägungsgrund 17 sind dahin gehend zu ändern, dass allein die Mitgliedstaaten bestimmen, welche Behörde oder Behörden für die Durchführung und die Kontrolle der Umsetzung der Richtlinie zuständig ist beziehungsweise sind.

[EU
Wi]

EU
Wi

14. Artikel 12 sollte um einen zusätzlichen Absatz ergänzt werden, der die Mitgliedstaaten verpflichtet festzulegen, dass die Handelsteilnehmer den zuständigen Behörden für jeden Geschäftstag sämtliche - auch die außerbörslichen - Daten über den Abschluss von Geschäften mit Finanzinstrumenten spätestens einen Tag nach Geschäftsabschluss zu übermitteln haben. Nur durch eine solche Regelung wird der aufsichtspraktischen Notwendigkeit Rechnung getragen und sichergestellt, dass die Aufsichtsbehörden regelmäßig auch die Daten über solche Geschäfte erhalten, die bisher von Meldevorschriften nicht erfasst werden (sogenannte Repogeschäfte). Die Aufsichtsbehörden benötigen diese Daten, um sämtliche Fallgruppen potenzieller Marktmanipulationen, die in Artikel 1 Abs. 2 in Verbindung mit Abschnitt B des Anhangs beispielhaft genannt sind, aufdecken zu können. Dies gilt insbesondere unter Berücksichtigung der handelsspezifischen Zusammenhänge zwischen Terminmarkt und Kassahandel.

EU
Wi

15. Artikel 14 Abs. 1 sollte dem Subsidiaritätsprinzip stärker Rechnung tragen, indem es in die Verantwortung der Mitgliedstaaten gestellt wird, den verwaltungs- oder strafrechtlichen Charakter der Sanktionen zu bestimmen, die

im Falle von Verstößen gegen die künftige Richtlinie zu verhängen sind. Als Vorgabe erscheint es ausreichend, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, dafür zu sorgen, dass die Sanktionsmaßnahmen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind.

Im Übrigen lässt der vorgeschlagene Wortlaut des Artikels 14 Abs. 1 das Verhältnis von Sanktionen, die im Verwaltungsverfahren festzusetzen sind, und strafrechtlichen Sanktionen unklar. In der Begründung zu Artikel 14 heißt es, im Richtlinienentwurf werde "vorgeschrieben, neben strafrechtlichen Sanktionen auch im Verwaltungsverfahren Sanktionen zu verhängen, unter anderem weil dies schneller vor sich geht als im Strafverfahren". Diese Formulierung könnte zu der Interpretation verleiten, dass Verstöße kumulativ sowohl durch verwaltungsrechtliche als auch strafrechtliche Sanktionen zu ahnden sind. Dies verstieße jedoch gegen das Verbot der Doppelbestrafung. Deshalb wäre klarzustellen, dass die Ahndung eines Verstoßes alternativ entweder durch eine im Verwaltungsverfahren festzusetzende oder eine strafrechtliche Sanktion erfolgen kann.

EU
Wi

16. In Artikel 16 Abs. 4, Unterabs. 2 sollte klargestellt werden, dass ausschließlich das Personal der zuständigen Behörde des Mitgliedstaates, auf dessen Gebiet eine Ermittlung durchgeführt wird, befugt ist, hoheitliche Handlungen vorzunehmen.

B

17. Der Rechtsausschuss

empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.