



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 25.7.2012
COM(2012) 421 final

2011/0295 (COD)

Geänderter Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über Insider-Geschäfte und Marktmanipulation (Marktmissbrauch)

(vorgelegt gemäß Artikel 293 Absatz 2 AEUV)

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

Am 20. Oktober 2011 nahm die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Insider-Geschäfte und Marktmanipulation (Marktmissbrauch)¹ an. Dieser Vorschlag wurde am 20. Oktober 2011 dem Europäischen Parlament und dem Rat zugeleitet. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss gab am 28. März 2012 seine Stellungnahme ab.

Seit März 2011 wird wegen des Verdachts der Manipulation der Referenzzinssätze für Ausleihungen zwischen Banken (EURIBOR und LIBOR) gegen eine Reihe von Banken ermittelt. Die Banken wurden verdächtigt, als Schätzung für die Zinssätze, zu denen sie Finanzierungsangebote akzeptieren würden, andere Werte angegeben zu haben, als sie tatsächlich akzeptiert hätten. Dies könnte die EURIBOR- und LIBOR-Zinssätze, die als Benchmark für Ausleihungen und als Referenz für die Festsetzung der Preise zahlreicher Finanzinstrumente, wie beispielsweise Zinsswaps, dienen, verfälscht und damit die Integrität von EURIBOR und LIBOR möglicherweise in Frage gestellt haben. Darüber hinaus haben die beteiligten Banken dem Markt mit ihren Schätzungen irreführende Informationen über ihre voraussichtlichen Finanzierungskosten gegeben.

Die Kommission hat geprüft, ob eine mögliche Manipulation von Benchmarks, einschließlich LIBOR und EURIBOR, durch ihren Vorschlag für eine Verordnung über Insider-Geschäfte und Marktmanipulation und den damit zusammenhängenden Vorschlag für eine Richtlinie über strafrechtliche Sanktionen für Insider-Geschäfte und Marktmanipulation, die beide im Oktober 2011 vorgelegt wurden, abgedeckt wäre. Vor allem das Europäische Parlament hat ebenfalls auf die Bedeutung der Problematik hingewiesen. Da Benchmarks derzeit von keinem der beiden Vorschläge erfasst werden, ist die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass eine direkte Manipulation von Benchmarks nicht in den Anwendungsbereich der beiden vorgeschlagenen Gesetzgebungsakte fällt.

Zwar kann es für eine zuständige Behörde schwierig oder gar unmöglich sein nachzuweisen, dass sich die Manipulation einer Benchmark auf den Preis bestimmter Finanzinstrumente ausgewirkt hat, doch kann jede tatsächliche oder versuchte Manipulation wichtiger Benchmarks das Marktvertrauen erheblich beeinträchtigen und zu beträchtlichen Verlusten für die Anleger wie auch zu realwirtschaftlichen Verzerrungen führen, da Benchmark-Indizes häufig als Referenzzinssatz z. B. für Zinsswaps und variable Hypothekenzinsen herangezogen werden. Daher muss klargestellt werden, dass die zuständigen Behörden beim Straftatbestand der Marktmanipulation verwaltungsrechtliche Sanktionen verhängen können sollten, ohne einen Beweis oder Nachweis über die Konsequenzen, wie etwa Auswirkungen auf die Preise, erbringen zu müssen. Auch müssen alle erforderlichen Schritte unternommen werden, um derartige Manipulationen zu verhindern und den zuständigen Behörden ihre Arbeit mit Blick auf die Verhängung von Sanktionen zu erleichtern. Ein strenger Rechtsrahmen wäre eine glaubwürdige Abschreckung, die derartige Verhaltensweisen eindämmen würde und damit dem Anlegerschutz und der Wiederherstellung des Marktvertrauens förderlich wäre. Die entsprechenden Regulierungsmaßnahmen sollten auch strafrechtliche Sanktionen vorsehen. Diese sind Gegenstand des zusammen mit diesem Vorschlag vorgelegten geänderten Richtlinienvorschlags.

¹ KOM(2011) 651 endg.

Um zu gewährleisten, dass die Manipulation von Benchmarks unter gemeinsame europäische Vorschriften zur Verhinderung von Marktmissbrauch fällt, schlägt die Kommission deshalb eine Änderung ihres Verordnungsvorschlags vor.

2. RECHTLICHE ASPEKTE

2.1. Rechtsgrundlage

Der geänderte Vorschlag stützt sich auf Artikel 114 Absatz 2 AEUV und wird im Einklang mit Artikel 293 Absatz 2 AEUV vorgelegt.

2.2. Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Nach dem Subsidiaritätsprinzip (Artikel 5 Absatz 3 EUV) wird die Union nur tätig, sofern und soweit die angestrebten Ziele auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Ebene der Union zu verwirklichen sind. Angesichts der grenzüberschreitenden Dimension vieler Benchmarks wie auch der Stellen, die Daten für die Festlegung dieser Benchmarks liefern, und angesichts des internationalen Charakters vieler Finanzinstrumente, auf die sich die Manipulation von Benchmarks auswirken kann, besteht ein reales Risiko, dass auf nationaler Ebene getroffene Maßnahmen zur Bekämpfung solcher Manipulationen umgangen werden oder unwirksam sind, wenn nicht gleichzeitig Maßnahmen auf Unionsebene ergriffen werden. Vor diesem Hintergrund erscheint ein Tätigwerden der Union im Sinne des Subsidiaritätsprinzips angezeigt.

Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit müssen Maßnahmen zielgerichtet sein und dürfen nicht über das zur Erreichung der Ziele erforderliche Maß hinausgehen. Dieser Grundsatz wurde bei der Ausarbeitung des vorliegenden Vorschlags zugrunde gelegt.

2.3. Einzelerläuterungen zum Vorschlag

Folgende Änderungen am Vorschlag für eine Verordnung über Insider-Geschäfte und Marktmanipulation sind erforderlich:

- Erweiterung des Geltungsbereichs der vorgeschlagenen Verordnung (Artikel 2) durch die Einbeziehung von Benchmarks;
- Ergänzung der Begriffsbestimmungen (Artikel 5) durch eine Definition des Begriffs „Benchmark“ auf der Grundlage einer erweiterten Fassung der Definition des Vorschlags für eine Verordnung über Märkte für Finanzinstrumente (MiFIR);
- Ergänzung der Liste der als Straftat geltenden Marktmanipulationen (Artikel 8) durch den Straftatbestand der Manipulation von Benchmarks bzw. des Versuchs einer solchen Manipulation;
- Hinzufügung eines Erwägungsgrunds, in dem klargestellt wird, dass der erweiterte Geltungsbereich der Verordnung und der Straftatbestand der Marktmanipulation auch Benchmarks umfassen.

3. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Über die bereits im ursprünglichen Verordnungsvorschlag hinaus genannten Auswirkungen hat der geänderte Vorschlag keine weiteren Auswirkungen auf den Haushalt der Union.

Der Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über Sanktionen für Insider-Geschäfte und Marktmanipulation (Marktmissbrauch) (KOM(2011) 654 endgültig)² wird wie folgt geändert:

1. Folgender Erwägungsgrund 20a wird eingefügt:

„(20a) Der Preis vieler Finanzinstrumente wird durch Bezugnahme auf Benchmarks festgesetzt. Eine tatsächliche oder versuchte Manipulation von Benchmarks, wie etwa der Angebotssätze im Interbankengeschäft, kann das Marktvertrauen erheblich beeinträchtigen und zu beträchtlichen Verlusten für die Anleger wie auch zu realwirtschaftlichen Verzerrungen führen. Daher sind spezielle Vorschriften für Benchmarks erforderlich, um die Integrität der Märkte zu wahren und sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden ein klares Verbot der Manipulation von Benchmarks durchsetzen können. Das allgemeine Verbot der Marktmanipulation sollte ergänzt werden durch ein Verbot der Manipulation der Benchmark selbst sowie jeglicher Übermittlung falscher oder irreführender Angaben, jeglicher Bereitstellung falscher oder irreführender Ausgangsdaten oder jeglicher sonstiger Handlungen, durch die die Berechnung einer Benchmark oder auch die Benchmarkmethodik manipuliert wird. Diese Vorschriften ergänzen die Vorschriften der Verordnung (EU) Nr. 1227/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Integrität und Transparenz des Energiegroßhandelsmarkts, die die vorsätzliche Übermittlung falscher Informationen an Unternehmen untersagt, die Preisbewertungen oder Marktberichte enthalten, mit der Folge, dass Marktteilnehmer, die aufgrund dieser Bewertungen und Berichte tätig werden, irregeführt werden.“

2. In Artikel 2 Absatz 3 wird folgender Buchstabe d angefügt:

„d) Benchmarks, wenn mit der Übermittlung von Angaben, der Bereitstellung von Ausgangsdaten, Berechnungen oder sonstigen Handlungen eine Einflussnahme auf die Berechnung der Benchmark bezweckt, tatsächlich bewirkt oder voraussichtlich bewirkt wird.“

3. In Artikel 5 wird folgender Absatz 20 angefügt:

„20. „Benchmark“ bezeichnet einen Handelsindex oder einen veröffentlichten Wert, der durch Anwendung einer Formel auf den Wert eines oder mehrerer Basiswerte oder -preise – einschließlich geschätzter Preise, Zinssätze oder sonstiger Werte – oder auf Erhebungsdaten berechnet wird und auf den bei der Festsetzung des für ein Finanzinstrument zu entrichtenden Betrags Bezug genommen wird.“

4. In Artikel 8 Absatz 1 wird folgender Buchstabe d angefügt:

² KOM(2011) 651 endg.

„d) Übermittlung falscher oder irreführender Angaben, die eine falsche oder irreführende Ausgangsbasis bilden, oder sonstige Handlungen, durch die die Berechnung einer Benchmark manipuliert wird.“

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Europäischen Parlaments
The President*

*Im Namen des Rates
The President*