

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung der Verordnung (EU) Nr. 236/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 über Leerverkäufe und bestimmte Aspekte von Credit Default Swaps (EU-Leerverkaufs-Ausführungsgesetz)

A. Problem und Ziel

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden die im Lichte der Verordnung (EU) Nr. 236/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 über Leerverkäufe und bestimmte Aspekte von Credit Default Swaps (EU-Leerverkaufsverordnung) erforderlichen Änderungen nationaler Gesetze vorgenommen.

Die EU-Leerverkaufsverordnung enthält unmittelbar geltende Verbote ungedeckter Leerverkäufe von Aktien, die zum Handel an europäischen Handelsplätzen zugelassen sind, sowie von Staatsanleihen der EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Union. Zudem werden Credit Default Swaps auf Staatsanleihen der EU-Mitgliedstaaten sowie der Europäischen Union verboten, die keinen Absicherungszwecken dienen. Netto-Leerverkaufspositionen in Aktien und Staatsanleihen sowie Credit Default Swaps auf Staatsanleihen müssen bei Überschreiten bestimmter Schwellenwerte an Aufsichtsbehörden gemeldet werden. Netto-Leerverkaufspositionen in Aktien müssen beim Überschreiten weiterer Schwellenwerte auch veröffentlicht werden. Die nationalen Aufsichtsbehörden und die neue europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority) werden befugt, in Krisensituationen weitere zeitlich befristete Transparenzvorschriften und Verbote zu erlassen. Sofern veräußerte Aktien vom Verkäufer nicht innerhalb bestimmter Fristen geliefert werden, müssen Ersatzpapiere geliefert und Strafzahlungen geleistet werden.

Die Regelungen entsprechen mit Ausnahme der Vorschriften zur Zwangseindeckung weitgehend dem im Juli 2010 erlassenen Gesetz zur Vorbeugung gegen missbräuchliche Wertpapier- und Derivategeschäfte.

Um den Vollzug in Deutschland zu gewährleisten, müssen die zuständigen Behörden bestimmt werden. Zudem sind die Mitgliedstaaten nach Artikel 41 der EU-Leerverkaufsverordnung gehalten, wirksame Sanktionen für Verstöße festzulegen und deren Durchsetzung zu gewährleisten.

Die EU-Leerverkaufsverordnung ist am 25. März 2012 in Kraft getreten und gilt in ihren wesentlichen Teilen ab dem 1. November 2012.

B. Lösung

Die EU-Leerverkaufsverordnung löst Anpassungsbedarf im Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) und im Börsengesetz (BörsG) aus. Die nationalen Regelungen

der §§ 30h bis 30j WpHG werden weitgehend verdrängt und sind aufzuheben. Nationaler Regelungsbedarf besteht hinsichtlich der Zuständigkeit und der Bußgeldtatbestände sowie nicht in der EU-Leerverkaufsverordnung geregelter technischer Einzelheiten der Anzeige- und Meldeverfahren. Letztere sind in der Leerverkaufs-Anzeigeverordnung vom 7. April 2011 geregelt bzw. werden Gegenstand der noch zu erlassenden Verordnung gemäß § 30i Absatz 5 Satz 1 WpHG. Etwaiger Anpassungsbedarf auf Rechtsverordnungsebene hängt von der Ausgestaltung der noch zu erlassenden delegierten Rechtsakte bzw. technischen Standards der Europäischen Kommission ab. Anzupassen ist ferner § 4a WpHG, da die EU-Leerverkaufsverordnung abweichende Regelungen zu den Voraussetzungen für Verbote zuständiger Behörden trifft. Die Regelungen zur Prüfung der Meldepflichten und Verhaltensregeln in § 36 WpHG werden im Lichte der EU-Leerverkaufsverordnung erweitert.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Der Bundeshaushalt wird durch den Gesetzentwurf nicht belastet, da sich die gesetzlichen Änderungen unmittelbar nur auf den gebührenfinanzierten Haushalt der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht auswirken. Die Haushalte der Länder und Gemeinden sind ebenfalls nicht betroffen.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Der Gesetzentwurf enthält keine Regelungen zum Erfüllungsaufwand für Bürger.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Die vorgesehene Aufhebung der nationalen Leerverkaufsverbote, Transparenzpflichten für Inhaber von Netto-Leerverkaufspositionen und des Verbots bestimmter Kreditderivate (§§ 30h bis 30j WpHG) führt dazu, dass die Regelungen bei der Ermittlung der nationalen Bürokratiekostenbelastung nicht mehr berücksichtigt werden. Infolge der weitgehend parallelen künftigen Vorgaben nach der EU-Leerverkaufsverordnung kommt es jedoch zu keiner Entlastung. Die Bemessung der Kostenwirkung der EU-Leerverkaufsverordnung für die Europäische Union insgesamt ergibt sich aus der Folgenabschätzung.

Aus den neuen Vorgaben in § 31f WpHG folgt eine neue Informationspflicht für die Wirtschaft, die zusätzliche Bürokratiekosten von 268 Euro bedingt. Darüber hinaus bedingt die Erweiterung der Prüfung von Pflichten nach § 36 WpHG im Lichte der EU-Leerverkaufsverordnung Erfüllungsaufwand in Höhe von 290 400 Euro (Dokumentation der Überprüfung der Einhaltung der zusätzlichen Pflichten und Verbote) und 5 808 Euro (Unterrichtung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – BaFin – durch den Prüfer bei schwerwiegendem Verstoß gegen diese Pflichten und Verbote).

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Gesetzentwurf enthält keine neuen Regelungen zum Erfüllungsaufwand für die Verwaltung.

F. Weitere Kosten

Keine.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, *16.* Mai 2012

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Prof. Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung der Verordnung (EU)
Nr. 236/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom
14. März 2012 über Leerverkäufe und bestimmte Aspekte von
Credit Default Swaps (EU-Leerverkaufs-Ausführungsgesetz)

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1
NKRG ist als Anlage 2 beigefügt.

Der Bundesrat hat in seiner 896. Sitzung am 11. Mai 2012 gemäß Artikel 76
Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus
Anlage 3 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist
in der als Anlage 4 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen



Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung der Verordnung (EU) Nr. 236/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 über Leerverkäufe und bestimmte Aspekte von Credit Default Swaps (EU-Leerverkaufs-Ausführungsgesetz)

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1**Änderung des Wertpapierhandelsgesetzes**

Das Wertpapierhandelsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht werden die Angaben zu den §§ 30h bis 30j wie folgt gefasst:

„§ 30h Überwachung von Leerverkäufen
§§ 30i und 30j (weggefallen)“.

2. In § 1 Absatz 2 werden die Wörter „die §§ 30h, 30i, 34b und 34c“ durch die Wörter „die §§ 34b und 34c“ ersetzt.
3. § 4a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 Buchstabe a wird aufgehoben.
4. In § 10 Absatz 1 Satz 1 wird nach der Angabe „§ 20a“ das Komma gestrichen und wird die Angabe „30h oder 30j“ durch die Wörter „dieses Gesetzes oder die Artikel 12, 13 oder 14 der Verordnung (EU) Nr. 236/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 über Leerverkäufe und bestimmte Aspekte von Credit Default Swaps (ABl. L 86 vom 24.3.2012, S. 1),“ ersetzt.
5. § 30h wird wie folgt gefasst:

„§ 30h

Überwachung von Leerverkäufen

(1) Die Bundesanstalt ist zuständige Behörde im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 236/2012. § 15 Absatz 5a des Börsengesetzes bleibt unberührt. Soweit in der Verordnung (EU) Nr. 236/2012 nichts Abweichendes geregelt ist, gelten die Vorschriften der Abschnitte 1 und 2 dieses Gesetzes, mit Ausnahme des § 7 Absatz 4 Satz 5 bis 8, des § 8 Absatz 1 Satz 3 und des § 9, entsprechend.

(2) Die Bundesanstalt übt die ihr nach Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit der Verordnung (EU) Nr. 236/2012 übertragenen Befugnisse aus, soweit dies für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben und die Überwachung der Einhaltung der in der Verordnung (EU) Nr. 236/2012 geregelten Pflichten erforderlich ist.

(3) Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Maßnahmen der Bundesanstalt nach den Absätzen 2 und 3,

auch in Verbindung mit der Verordnung (EU) Nr. 236/2012, haben keine aufschiebende Wirkung.

(4) Das Bundesministerium der Finanzen kann durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, nähere Bestimmungen über

1. Art, Umfang und Form von Mitteilungen und Veröffentlichungen von Netto-Leerverkaufspositionen nach den Artikeln 5 bis 8 der Verordnung (EU) Nr. 236/2012 sowie
2. Art, Umfang und Form der Mitteilungen, Übermittlungen und Benachrichtigungen gemäß Artikel 17 Absatz 5, 6 und 8 bis 10 der Verordnung (EU) Nr. 236/2012 erlassen.

Das Bundesministerium der Finanzen kann die Ermächtigung des Satzes 1 durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates auf die Bundesanstalt übertragen.“

6. Die §§ 30i und 30j werden aufgehoben.
7. Dem § 31f wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Der Betreiber eines multilateralen Handelssystems hat der Bundesanstalt unverzüglich mitzuteilen, wenn bei einem an seinem multilateralen Handelssystem gehandelten Finanzinstrument ein signifikanter Kursverfall im Sinne des Artikels 23 der Verordnung (EU) Nr. 236/2012 eintritt.“

8. § 36 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „der in diesem Abschnitt geregelten Pflichten und“ durch die Wörter „der Anzeigepflichten nach § 10, der in diesem Abschnitt geregelten Pflichten, der Verbote nach den Artikeln 12, 13 und 14 der Verordnung (EU) Nr. 236/2012, der Mitteilungs- und Veröffentlichungspflichten nach den Artikeln 5 bis 10 der Verordnung (EU) Nr. 236/2012 sowie“ ersetzt.

- b) Absatz 3 Satz 3 wird wie folgt gefasst:

„Bei schwerwiegenden Verstößen gegen die Pflichten, deren Einhaltung nach Absatz 1 Satz 1 zu prüfen ist, hat der Prüfer die Bundesanstalt unverzüglich zu unterrichten.“

- c) In Absatz 5 Satz 1 werden die Wörter „Meldepflichten nach § 9 und der in diesem Abschnitt geregelten Pflichten“ durch die Wörter „der Prüfung nach Absatz 1 Satz 1 unterliegenden Pflichten“ ersetzt.

9. § 39 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 2 werden Nummer 2 Buchstabe m, Nummer 5 Buchstabe f sowie die Nummern 14a und 14b aufgehoben.

b) Nach Absatz 2c wird folgender Absatz 2d eingefügt:

„(2d) Ordnungswidrig handelt, wer gegen die Verordnung (EU) Nr. 236/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 über Leerverkäufe und bestimmte Aspekte von Credit Default Swaps (ABl. L 86 vom 24.3.2012, S. 1) verstößt, indem er vorsätzlich oder leichtfertig

1. entgegen Artikel 5 Absatz 1, Artikel 7 Absatz 1 oder Artikel 8 Absatz 1, jeweils auch in Verbindung mit Artikel 9 Absatz 1 Unterabsatz 1 oder Artikel 10, eine Meldung nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig macht,

2. entgegen Artikel 6 Absatz 1, auch in Verbindung mit Artikel 9 Absatz 1 Unterabsatz 1 oder Artikel 10, eine Einzelheit nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig offenlegt,

3. entgegen Artikel 12 Absatz 1 oder Artikel 13 Absatz 1 eine Aktie oder einen öffentlichen Schuldtitel leer verkauft,

4. entgegen Artikel 14 Absatz 1 eine Transaktion vornimmt, oder

5. entgegen Artikel 15 Absatz 1 nicht sicherstellt, dass er über ein dort genanntes Verfahren verfügt.“

c) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 3a eingefügt:

„(3a) Ordnungswidrig handelt, wer gegen die Verordnung (EU) Nr. 236/2012 verstößt, indem er vorsätzlich oder fahrlässig einer vollziehbaren Anordnung nach Artikel 18 Absatz 2 Satz 2 oder Satz 3, Artikel 19 Absatz 2, Artikel 20 Absatz 2 oder Arti-

kel 21 Absatz 1 oder Artikel 23 Absatz 1 zuwiderhandelt.“

d) In Absatz 4 werden nach den Wörtern „in den Fällen des Absatzes 2 Nummer 2 Buchstabe g bis i“ die Wörter „sowie des Absatzes 2d Nummer 3 bis 5“ eingefügt, wird nach den Wörtern „Absatzes 2 Nummer 1, 2 Buchstabe a,“ die Angabe „c und m“ durch die Angabe „c und n“ ersetzt und werden nach den Wörtern „des Absatzes 2b Nummer 5 und 6“ die Wörter „, des Absatzes 2d Nummer 1 und 2“ eingefügt.

Artikel 2

Änderung des Börsengesetzes

Das Börsengesetz vom 16. Juli 2007 (BGBl. I S. 1330, 1351), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach § 15 Absatz 5 wird folgender Absatz 5a eingefügt:

„(5a) Die Geschäftsführung ist zuständige Behörde im Sinne des Artikels 23 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 236/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 über Leerverkäufe und bestimmte Aspekte von Credit Default Swaps (ABl. L 86 vom 24.3.2012, S. 1), sofern Finanzinstrumente betroffen sind, die an einem regulierten Markt oder im Freiverkehr dieser Börse gehandelt werden. § 10 Absatz 1 Satz 3 und 4 ist insoweit nicht anwendbar.“

2. Dem § 25 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Für Maßnahmen nach Artikel 23 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 236/2012 gelten Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 entsprechend.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Ziel des Gesetzes

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden die im Lichte der Verordnung (EU) Nr. 236/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 über Leerverkäufe und bestimmte Aspekte von Credit Default Swaps („EU-Leerverkaufsverordnung“) erforderlichen Änderungen nationaler Gesetze vorgenommen.

Die EU-Leerverkaufsverordnung enthält unmittelbar geltende Verbote ungedeckter Leerverkäufe von Aktien, die zum Handel an europäischen Handelsplätzen zugelassen sind, sowie von Staatsanleihen der EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Union. Zudem werden Credit Default Swaps auf Staatsanleihen der EU-Mitgliedstaaten sowie der Europäischen Union verboten, die keinen Absicherungszwecken dienen. Netto-Leerverkaufspositionen in Aktien und Staatsanleihen sowie Credit Default Swaps auf Staatsanleihen müssen bei Überschreiten bestimmter Schwellenwerte an Aufsichtsbehörden gemeldet werden. Netto-Leerverkaufspositionen in Aktien müssen beim Überschreiten weiterer Schwellenwerte auch veröffentlicht werden. Die nationalen Aufsichtsbehörden und die neue Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA werden befugt, in Krisensituationen weitere zeitlich befristete Transparenzvorschriften und Verbote zu erlassen. Sofern veräußerte Aktien vom Verkäufer nicht innerhalb bestimmter Fristen geliefert werden, müssen Ersatzpapiere geliefert und Strafzahlungen geleistet werden. Die Regelungen entsprechen mit Ausnahme der Vorschriften zur Zwangseindeckung weitgehend dem im Juli 2010 erlassenen Gesetz zur Vorbeugung gegen missbräuchliche Wertpapier- und Derivategeschäfte.

Um den Vollzug in Deutschland zu gewährleisten, müssen die zuständigen Behörden bestimmt werden. Zudem sind die Mitgliedstaaten nach Artikel 41 der EU-Leerverkaufsverordnung gehalten, wirksame Sanktionen für Verstöße festzulegen und deren Durchsetzung zu gewährleisten.

Die EU-Leerverkaufsverordnung ist am 25. März 2012 in Kraft getreten und gilt in ihren wesentlichen Teilen ab dem 1. November 2012.

II. Wesentlicher Inhalt der Gesetzgebung

Die EU-Leerverkaufsverordnung löst Anpassungsbedarf im Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) und im Börsengesetz (BörsG) aus. Die nationalen Regelungen der §§ 30h bis 30j WpHG werden inhaltlich weitgehend verdrängt und sind aufzuheben. Nationaler Regelungsbedarf besteht hinsichtlich der Zuständigkeit und der Bußgeldtatbestände sowie nicht in der EU-Leerverkaufsverordnung geregelter technischer Einzelheiten der Anzeige- und Meldeverfahren. Letztere sind in der Leerverkaufs-Anzeigeverordnung vom 7. April 2011 geregelt bzw. Gegenstand der noch zu erlassenden Verordnung gemäß § 30i Absatz 5 Satz 1 WpHG. Etwaiger Anpassungsbedarf auf Verordnungsebene hängt von der Ausgestaltung der noch zu erlassenden delegierten Rechtsakte bzw. technischen Standards der Europäischen Kommission ab. Anzupassen ist ferner § 4a WpHG, da die

EU-Leerverkaufsverordnung abweichende Regelungen zu den Voraussetzungen für Verbote zuständiger Behörden trifft. Die Regelungen zur Prüfung der Meldepflichten und Verhaltensregeln in § 36 WpHG werden im Lichte der EU-Leerverkaufsverordnung erweitert.

III. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 (Recht der Wirtschaft) und Nummer 1 (Strafrecht) des Grundgesetzes.

Eine bundeseinheitliche Regelung ist zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich (Artikel 72 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 des Grundgesetzes). Andernfalls bestünde die konkrete Gefahr, dass diese Zielvorgaben ohne eine bundeseinheitliche Regelung beeinträchtigt würden.

Der Bund hat durch die zu ändernden Regelungen bereits in der Vergangenheit von seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht. Eine bundeseinheitliche Regelung ist auch weiterhin erforderlich, um im Interesse der Märkte eine Zersplitterung der Rechtsverhältnisse zu vermeiden.

Die Wahrung der Wirtschaftseinheit macht eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich, weil unterschiedliche Länderregelungen erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich brächten; sie würden Schranken oder Hindernisse für den Wirtschaftsverkehr im Bundesgebiet errichten.

Das Regelungsziel (Anpassungen des nationalen Rechts an die EU-Leerverkaufsverordnung) kann nur durch eine bundeseinheitliche Regelung in einheitlichem Maß erreicht werden. Daher ist im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich.

Die Übertragung von Aufgaben auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht erfolgt auf Grundlage von Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes.

IV. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar.

V. Gesetzesfolgen; Nachhaltigkeitsaspekte

Spezielle Gesetzesfolgen bestehen nicht. Nachhaltigkeitsaspekte sind nicht betroffen.

VI. Erfüllungsaufwand

In § 31f Absatz 4 WpHG wird eine neue Meldepflicht für multilaterale Handelssysteme bei signifikanten Kursverfällen eingeführt. Bei derzeit zehn Handelssystemen wird die

Fallzahl auf 25 Fälle p. a. geschätzt. Die Kosten belaufen sich auf 268 Euro.

Der Erfüllungsaufwand für die Erweiterung der Prüfung von Pflichten nach § 36 WpHG im Lichte der EU-Leerverkaufsverordnung beläuft sich auf 290 400 Euro für die Dokumen-

tation der Überprüfung der Einhaltung der zusätzlichen Pflichten und Verbote und 5 808 Euro für die Unterrichtung der BaFin bei schwerwiegendem Verstoß gegen diese Pflichten und Verbote.

Paragraf	Inhalt	Komplexität	Zeit in Min.	Tarif in EUR/h	Preis (€) = Zeit x Tarif + weitere K.	Fallzahl (N)	Menge (Q) = F x N	Erfüllungsaufwand gesamt
§ 31f Absatz 2 WpHG	Meldepflicht für multilaterale Handelssysteme bei signifikanten Kursverfällen	einfach	26	24,70	10,70	25	25	268
§ 36 Absatz 1 WpHG	Dokumentation der Überprüfung der Einhaltung der zusätzlichen Pflichten und Verbote	hoch	120	52,80	105,60	2 750	2750	290 400
§ 36 Absatz 3 WpHG	Unterrichtung der BaFin bei schwerwiegendem Verstoß gegen zusätzliche Pflichten und Verbote	hoch	120	52,80	105,60	55	55	5 808

296 476

VII. Geschlechterspezifische Auswirkungen

Der Gesetzentwurf hat keine geschlechterspezifischen Auswirkungen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Wertpapierhandelsgesetzes)

Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht)

Es handelt sich um redaktionelle Folgeänderungen.

Zu Nummer 2 (§ 1 Absatz 2 WpHG)

Die Regelung zum territorialen Anwendungsbereich der §§ 30h und 30i WpHG in § 1 Absatz 2 WpHG wird durch die EU-Leerverkaufsverordnung gegenstandslos und die Bezugnahme auf diese Normen daher gestrichen.

Zu Nummer 3 (§ 4a WpHG)

Die in dem bisherigen § 4a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 Buchstabe a WpHG enthaltene exemplarische Untersagungsbezugnis hinsichtlich Derivaten, die wirtschaftlich einem ungedeckten Leerverkauf entsprechen, ist künftig mit leicht abweichenden Tatbestandsvoraussetzungen und Verfahren in Artikel 20 und 24 bis 26 der EU-Leerverkaufsverordnung geregelt und entfällt daher. Die von diesem Tatbestand nicht erfassten weiteren Eingriffsbefugnisse des bisherigen Absatz 1, etwa Verbote von Währungsderivaten, bleiben erhalten. Dies gilt auch für Absatz 2, der eine allgemeine Befugnis zur Anordnung von Positionsmitteilungen und -veröffentlichungen enthält und damit über den auf Netto-Short-Positionen beschränkten Artikel 18 der EU-Leerverkaufsverordnung hinausgeht. Falls die Tatbestandsvoraussetzungen der EU-Leerverkaufsverordnung vorliegen, sind die dort geregelten Eingriffsbefugnisse einschließlich des Verfahrens nach allgemeinen europarechtlichen Grundsätzen vorrangig und verdrängen § 4a WpHG.

Zu Nummer 4 (§ 10 WpHG)

Die Vorschrift wird an die neue Rechtssystematik des § 30h WpHG mit Verweis auf die EU-Leerverkaufsverordnung angepasst.

Zu Nummer 5 (§ 30h WpHG)

In § 30h WpHG sind die zur Ausführung der EU-Leerverkaufsverordnung erforderlichen nationalen Regelungen zusammengefasst. Die Vorschrift umfasst Zuständigkeits- und Verfahrensvorschriften, die für eine wirksame Aufsicht erforderlich sind, sowie die Befugnis zur Regelung von nicht durch die EU-Leerverkaufsverordnung abgedeckten Einzelheiten durch Rechtsverordnung.

Zu Absatz 1

Satz 1 bestimmt grundsätzlich die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht als zuständige Behörde im Sinne der EU-Leerverkaufsverordnung und knüpft damit an die bisherige Zuständigkeit der Bundesanstalt nach Abschnitt 5b des Wertpapierhandelsgesetzes an. Abweichend hiervon wird im Börsengesetz wegen der größeren Sachnähe die jeweilige Börsengeschäftsführung als zuständige Behörde bestimmt, soweit es um Maßnahmen nach Artikel 23 der EU-Leerverkaufsverordnung geht. Satz 3 ordnet ergänzend zu den speziellen Vorgaben der EU-Leerverkaufsverordnung grundsätzlich den Rückgriff auf allgemeine Aufsichtsbezugnisse und -verfahren der Bundesanstalt nach den Abschnitten 1 und 2 des WpHG an. Dabei werden die § 7 Absatz 4 Satz 5 bis 8 WpHG und § 8 Absatz 1 Satz 3 WpHG ausdrücklich ausgenommen, da hier Artikel 35 bis 40 bzw. Artikel 34 der EU-Leerverkaufsverordnung abschließende Spezialvorgaben machen.

Zu Absatz 2

Die Regelung stellt klar, dass die Bundesanstalt bei ihren Aufsichtsmaßnahmen nach der EU-Leerverkaufsverordnung

an das verfassungsmäßige Gebot der Verhältnismäßigkeit gebunden ist.

Zu Absatz 3

Die Regelung ist § 4 Absatz 7 WpHG nachgebildet und stellt sicher, dass Maßnahmen der Bundesanstalt zur Durchsetzung der Bestimmungen der EU-Leerverkaufsverordnung sofort vollziehbar sind. Dies ist für eine wirksame Gefahrenabwehr geboten, da durch Verstöße gegen die Leerverkaufsbestimmungen in kurzer Zeit hohe Schäden für Teilnehmer an den Finanzmärkten entstehen können.

Zu Absatz 4

Mit der Vorschrift werden die bisherigen Verordnungsermächtigungen nach §§ 30h Absatz 3, 30i Absatz 5 und 30j Absatz 4 WpHG zusammengeführt und im Lichte der EU-Leerverkaufsverordnung angepasst.

Zu Nummer 6 (Aufhebung der §§ 30i und 30j WpHG)

Die Regelung ist Folge der Zusammenführung der verbleibenden Regelungen in dem neugefassten § 30h WpHG.

Zu Nummer 7 (§ 31f Absatz 4 – neu – WpHG)

Mit der Ergänzung wird sichergestellt, dass die Bundesanstalt über einen signifikanten Kursverfall an einem multilateralen Handelssystem im Sinne des Artikels 23 EU-Leerverkaufsverordnung unterrichtet wird.

Zu Nummer 8 (§ 36 WpHG)

Buchstabe a ergänzt die Pflichten, deren Einhaltung nach § 36 WpHG einmal jährlich durch einen geeigneten Prüfer prüfen zu lassen ist, im Lichte der Verordnung (EU) Nr. [...] um die Anzeigepflichten nach § 10 WpHG, die Mitteilungs- und Veröffentlichungspflichten nach Artikel 5 bis 10 der Verordnung (EU) Nr. [...] sowie die Verbote nach Artikel 12, 13 und 14 der Verordnung (EU) Nr. [...]. Mit Buchstabe b wird die Unterrichtungspflicht des Prüfers gegenüber der Bundesanstalt bei schwerwiegenden Verstößen entsprechend erweitert. Buchstabe c bezieht die neu zu prüfenden Pflichten in die Ermächtigungsgrundlage für die Wertpapierdienstleistungs-Prüfungsverordnung mit ein.

Zu Nummer 9 (§ 39 WpHG)

Nummer 9 regelt die Bußgeldtatbestände bei Verstößen gegen die Bestimmungen der EU-Leerverkaufsverordnung und kommt damit dem Auftrag von deren Artikel 41 nach, für wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen zu sorgen.

Die Buchstaben a und b überführen die bisherigen Bußgeldtatbestände bei Verstößen gegen die Bestimmungen der §§ 30h bis 30j WpHG zum Zweck der Übersichtlichkeit in einen gesonderten Absatz 2d und passen diese inhaltlich an die Systematik und den Wortlaut der entsprechenden Bestimmungen der EU-Leerverkaufsverordnung an. Der Bußgeldkatalog wird dabei um die Sanktionierung von Verstößen gegen die für zentrale Kontrahenten bestehende Pflicht

zur Einrichtung eines Eindeckungsverfahrens nach Artikel 15 der EU-Leerverkaufsverordnung erweitert.

Buchstabe c sorgt für eine Sanktionierbarkeit von Verstößen gegen sofort vollziehbare Anordnungen der Bundesanstalt, die diese aufgrund der entsprechenden Rechtsgrundlagen der EU-Leerverkaufsverordnung getroffen hat.

Die Höhe des Bußgeldrahmens orientiert sich grundsätzlich an den bisher geltenden Rahmen von bis zu 500 000 Euro für Verstöße gegen die Transaktionsverbote und 200 000 Euro für Verstöße gegen die Mitteilungs- und Veröffentlichungspflichten. Aufgrund der Bedeutung der Pflicht zur Einrichtung eines Eindeckungsverfahrens ist bei Verstößen gegen diese Verpflichtung eine Bußgeldhöhe von bis zu 500 000 Euro angemessen. Für Verstöße gegen sofort vollziehbare Anordnungen der Bundesanstalt nach der EU-Leerverkaufsverordnung, für die fahrlässige Zuwiderhandlung ausreicht, ist in Anlehnung an Absatz 4 eine Bußgeldhöhe von bis zu 200 000 Euro angemessen.

Zu Artikel 2 (Änderung des Börsengesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 15 Absatz 5a – neu)

Satz 1 des neuen Absatz 5a bestimmt wegen der größeren Sachnähe als Ausnahme von der grundsätzlichen Zuständigkeit der Bundesanstalt, die in § 30h Absatz 1 WpHG verankert ist, die jeweilige Börsengeschäftsführung als zuständige Behörde im Sinne des Artikels 23 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 236/2012, soweit es um die dort genannten Maßnahmen bei signifikantem Kursverfall eines an dieser Börse gehandelten Finanzinstruments geht. Maßnahmen nach Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 236/2012 weisen eine große Sachnähe zu Handelsaussetzungen auf und sollten daher aufgrund der schnellen Reaktionsmöglichkeit ebenfalls in die Zuständigkeit der Börsengeschäftsführung fallen. Die Börsengeschäftsführung kann bei der laufenden Überwachung im Rahmen dieser Zuständigkeit auch die Handelsüberwachungsstelle nach § 7 Absatz 4 und 5 BörsG einbinden. Die Regelungen des BörsG sind in diesem Zusammenhang anwendbar. Dies gilt allerdings nicht für die in Satz 2 genannten Regelungen zur Verschwiegenheitspflicht (§ 10 Absatz 1 Satz 3 und 4), da Artikel 34 der Verordnung (EU) Nr. 236/2012 abschließende Spezialvorgaben macht.

Zu Nummer 2 (§ 25 Absatz 3 – neu)

Die Regelung stellt sicher, dass die Maßnahmen nach Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 236/2012 sofort vollziehbar sind und die Börsenaufsichtsbehörde und die Bundesanstalt unverzüglich zu informieren sind. Dadurch ist sichergestellt, dass sowohl die Börsenaufsichtsbehörde als auch die Bundesanstalt als die für die Kooperation mit ESMA zuständige nationale Aufsichtsbehörde schnell informiert werden. Die anderen nationalen Börsenplätze, an denen das betroffene Finanzinstrument gehandelt wird, werden nach der Verordnung (EU) Nr. 236/2012 von der ESMA unverzüglich über die Maßnahme unterrichtet.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift bestimmt das Inkrafttreten des Gesetzes am Tag nach der Verkündung.

Anlage 2**Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des Gesetzes geprüft.

Für die Wirtschaft entsteht ein jährlicher Erfüllungsaufwand in der Höhe von rund 300 000 Euro, der sich aus neuen Informationspflichten und Vorgaben ergibt.

Die Aufhebung nationaler Leerverkaufsverbote und Transparenzpflichten für Inhaber von Netto-Leerverkaufsoptionen sowie das Verbot bestimmter Kreditderivate führt zu keiner tatsächlichen Entlastung der Wirtschaft, da sich künftig entsprechende Vorgaben aus der EU-Leerverkaufsverordnung ergeben.

Für die Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürger verursacht das Gesetz keinen Erfüllungsaufwand.

Der Nationale Normenkontrollrat hat im Rahmen seines gesetzlichen Prüfauftrags keine Bedenken gegen das Regelungsvorhaben. Der Nationale Normenkontrollrat hat insoweit nicht die politischen Entscheidungen über die Zulässigkeit von Leerverkäufen zu prüfen gehabt.

Anlage 3

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 896. Sitzung am 11. Mai 2012 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 30h Absatz 1 Satz 2 WpHG)

In Artikel 1 Nummer 5 ist in § 30h Absatz 1 der Satz 2 zu streichen.

Folgeänderungen

- a) In Artikel 1 Nummer 7 sind in § 31f Absatz 4 nach dem Wort „Betreiber“ die Wörter „einer Börse oder“ einzufügen.
- b) Artikel 2 ist zu streichen.

Begründung

Durch die Streichung wird die einheitliche Zuständigkeit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht begründet. Dies gewährleistet neben einer bundeseinheitlichen Entscheidungspraxis auch eine zeitlich abgestimmte Umsetzung der Maßnahmen auf unterschiedlichen deutschen Handelsplätzen.

Der Gesetzentwurf enthält eine Aufteilung der Zuständigkeit für den Erlass zeitlich befristeter Leerverkaufsverbote und Transaktionsbeschränkungen. Für Maßnahmen an den multilateralen Handelssystemen ist die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zuständig und für Maßnahmen an den Börsen ist die jeweilige Börsengeschäftsführung zuständig. Gegen diese Struktur bestehen sachliche und rechtliche Bedenken.

Zunächst ist der Umstand, dass in Deutschland mehrere Behörden gleichzeitig für die Umsetzung der Leerverkaufs- beziehungsweise Transaktionsbeschränkungen zuständig sein können, als problematisch anzusehen. Wird nämlich ein Finanzinstrument an einem oder mehreren multilateralen Handelssystemen und gleichzeitig an allen Börsen in Deutschland gehandelt, so ist die BaFin und die jeweilige Börsengeschäftsführung für die Maßnahmen an dem jeweiligen Handelsplatz verantwortlich. In dieser Struktur kann das in der Entwurfsbegründung mehrfach genannte Ziel einer bundeseinheitlichen Regelung nicht erreicht werden, da bei der Vielzahl beteiligter Behörden weder eine einheitliche Entscheidung noch ein einheitlicher Entscheidungszeitpunkt gewährleistet ist. Dies hat zusätzlich den Nachteil, dass bei einem Leerverkaufsverbot an einer Börse die Leerverkäufer auf die anderen Handelsplätze in Deutschland ausweichen können. Dies ist solange möglich, bis der letzte Handelsplatz ein entsprechendes Verbot verhängt hat – wenn es überhaupt einheitlich zu einem Verbot kommt. Somit wird der Zweck der Leerverkaufsverbote, die Unterbindung des Leerverkaufs, ad absurdum geführt. Auch erwähnenswert erscheint der Effizienzverlust durch die Vielzahl der potentiell beteiligten Stellen.

Die vorbeschriebenen Gefahren für die Wirksamkeit der Leerverkaufsverbote können auch nicht durch das Argument der angeblichen Sachnähe einer nach dem Entwurf zuständigen Börsengeschäftsführung aufgewogen werden. Gemäß § 4 Absatz 2 Satz 2 WpHG kann die BaFin bereits jetzt „den Handel mit einzelnen Finanzinstrumenten vorübergehend untersagen oder die Aussetzung des Handels in einzelnen oder mehreren Finanzinstrumenten ... anordnen.“ Vergleichbare Befugnisse enthält auch § 4a WpHG. Die BaFin hat damit die größtmögliche Sachnähe zur Entscheidung über Leerverkaufsverbote. Eine Gesamtzuständigkeit der BaFin hätte auch den großen Vorteil einer einheitlichen Entscheidungspraxis und zeitlicher Konsistenz der Maßnahmen.

Aus rechtlicher Sicht bleibt noch anzumerken, dass die Ausgestaltung der EU-Leerverkaufsverordnung eine Anordnungsbefugnis der ESMA gegenüber der zuständigen Behörde des Mitgliedstaates vorsieht. Diese Anordnungsbefugnis und deren Durchsetzbarkeit gegenüber einer Börsengeschäftsführung – als zuständige Behörde – sind rechtlich nicht geregelt.

Eine einheitliche Zuständigkeit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht für Leerverkaufsverbote ist auch durch die Börsen an die BaFin im Rahmen des § 31f Absatz 4 notwendig.

Durch die Schaffung einer einheitlichen Zuständigkeit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht für Leerverkaufsverbote sind die in Artikel 2 des Gesetzentwurfs vorgesehenen Änderungen nicht erforderlich.

Der Gesetzentwurf sieht die Einführung eines neuen Absatz 5a des § 15 BörsG vor. Dieser soll regeln, dass – entgegen der grundsätzlichen Zuständigkeit der BaFin gemäß § 30h Absatz 1 WpHG – die Börsengeschäftsführung die zuständige Behörde i. S. d. Artikels 23 Absatz 1 der EU-Verordnung ist, sofern Finanzinstrumente betroffen sind, die an einem regulierten Markt oder Freiverkehr dieser Börse gehandelt werden. Weiter soll ein neuer Absatz 3 des § 25 BörsG regeln, dass für Maßnahmen nach Artikel 23 Absatz 1 der EU-Verordnung Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 des § 25 BörsG entsprechend gelten.

Aus den vorgeschlagenen Änderungen des Börsengesetzes resultiert die neue Kompetenz und Verpflichtung der Börsengeschäftsführung zukünftig gemäß Artikel 23 Absatz 1 EU-Leerverkaufs-Verordnung, Leerverkäufe eines an dieser Börse gehandelten Finanzinstruments zu verbieten oder zu beschränken, wenn bei diesem Finanzinstrument innerhalb eines Tages ein signifikanter Kursverfall eintritt.

Zwar könnten die Geschäftsführungen der Börsen bzw. die jeweiligen Handelsüberwachungsstellen auf Grund des ihnen vorliegenden Datenmaterials das Vorliegen eines entsprechenden Kursverfalls feststellen. Es erscheint hingegen höchst zweifelhaft, ob das Aussprechen eines Leerverkaufsverbotes durch einzelne Börsen dem Anliegen des EU-Verordnungsgebers hinreichend Rechnung trägt, nämlich einen

ungeordneten Kursverfall in dem betreffenden Finanzinstrument zu verhindern.

Die Geschäftsführung einer Börse hat faktisch keine Möglichkeit, die Einhaltung eines von ihr zuvor ausgesprochenen Leerverkaufsverbotes oder die Beschränkung von Leerverkäufen im Börsenhandel zu überwachen oder geeignete Vorkehrungen für deren Einhaltung zu treffen. Eine wirksame Kontrolle der Einhaltung einer solchen Maßnahme kann weder durch die Geschäftsführungen der Börsen noch durch die jeweiligen Handelsüberwachungsstellen sichergestellt werden. Denn bei einer Verkaufsoffer, die ein Handelsteilnehmer in die Börsensysteme einstellt, ist für die Börsenorgane nicht erkennbar, ob sich die betreffenden Stücke im Bestand des Handelsteilnehmers befinden oder nicht. Somit könnten – trotz eines von der Börse zuvor ausgesprochenen Leerverkaufsverbotes – weiterhin Leerverkäufe von Handelsteilnehmern in den betreffenden Finanzinstrumenten getätigt werden. Eine wirksame Durchsetzung eines Leerverkaufsverbotes kann auf diese Weise nicht erreicht werden.

Faktisch müsste das Verbot von den Handelsteilnehmern in der Weise umgesetzt werden, dass diese Eigengeschäfte sowie Verkaufsaufträge ihrer Kunden ohne ausreichenden Bestand nicht ausführen. Die Überwachung der Einhaltung eines Leerverkaufsverbotes ist damit im Kern eine Überwachung der Kreditinstitute, die in Deutschland grundsätzlich der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht obliegt. Hiervon für die Überwachung von Leerverkaufsverböten eine Ausnahme zu machen, ist weder sachlich geboten noch aus den oben geschilderten Gründen effizient. Vor dem Hintergrund der angesprochenen Überprüfungsproblematik sind die vorgeschlagenen Regelungen grundlegend zu überdenken. Sowohl die Befugnis zur Anordnung eines Leerverkaufsverbots als auch dessen Überwachung sollte der BaFin als zuständige Behörde im Sinne von Artikel 23 der EU-Leerverkaufs-Verordnung zugeordnet bleiben.

Aussetzung und Einstellung des Handels gemäß § 25 des Börsengesetzes bleiben davon im Übrigen unberührt.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 30h Absatz 1 Satz 2 WpHG und Folgeänderungen)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Es ist sachgerecht, die Zuständigkeit für den Erlass zeitlich befristeter Leerverkaufsverbote und Transaktionsbeschränkungen nach Artikel 23 der EU-Leerverkaufsverordnung an Börsen der Börsengeschäftsführung und nicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zuzuweisen.

Artikel 23 Absatz 1 der Verordnung sieht vor, dass die zuständige Behörde bei einem signifikanten Kursverfall von Finanzinstrumenten an einem bestimmten Handelsplatz vorübergehend gedeckte Leerverkäufe in Aktien oder Schuldinstrumenten verbieten oder beschränken bzw. bei sonstigen

Finanzinstrumenten Transaktionen in diesen Instrumenten vorübergehend beschränken kann.

Die Börsengeschäftsführung verfügt über die für Wahrnehmung der Zuständigkeit erforderlichen Börsendaten und Informationen, um eine angemessene Entscheidung für den konkreten Börsenplatz zu treffen. Nach dem Börsengesetz haben die Börsengeschäftsführungen mit dem Recht zu Handelsaussetzungen bereits eine vergleichbare Kompetenz.

Nicht geteilt wird der Einwand, dass die EU-Leerverkaufsverordnung eine Anordnungsbefugnis der ESMA gegenüber der zuständigen Behörde des Mitgliedstaates vorsieht und dass diese Anordnungsbefugnis der ESMA gegenüber einer Börsengeschäftsführung – als zuständige Behörde – rechtlich nicht geregelt sei. Nach der EU-Leerverkaufsverordnung kann ESMA in grenzüberschreitenden Fällen einen Schlichtungsbeschluss herbeiführen, an welchen die zuständigen Behörden gebunden sind. Ein unmittelbares Durchgriffsrecht von ESMA ist nicht vorgesehen.

