

Brüssel, den 30.1.2019
COM(2019) 68 final

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

**Ausnahme der Bank of England und des United Kingdom Debt Management Office von
der Marktmissbrauchsverordnung (MAR)**

1. EINLEITUNG

Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 596/2014 über Marktmissbrauch (im Folgenden: „MAR“)¹ nimmt Geschäfte, Aufträge oder Handlungen, die aus geld- oder wechsellkurspolitischen Gründen oder im Rahmen der Staatsschuldenverwaltung von einem Mitgliedstaat, einschließlich einem Mitglied des Bundes im Falle eines Mitgliedstaats mit der Form eines Bundesstaats, von Mitgliedern des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB), von Ministerien und anderen Einrichtungen oder Zweckgesellschaften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten oder von einer in deren Auftrag handelnden Person getätigt werden, vom Anwendungsbereich der MAR aus.

Nach Artikel 6 Absatz 5 der MAR kann eine solche Ausnahme vom Anwendungsbereich der Marktmissbrauchsverordnung für Maßnahmen, die im öffentlichen Interesse durchgeführt werden, durch einen nach Maßgabe von Artikel 35 der MAR angenommenen delegierten Rechtsakt der Kommission auf bestimmte öffentliche Stellen und Zentralbanken von Drittstaaten ausgeweitet werden. Vor diesem Hintergrund und im Einklang mit Artikel 6 Absatz 5 Unterabsatz 2 der MAR musste die Kommission bis zum 3. Januar 2016 einen Bericht erstellen, in dem bewertet wurde, wie öffentliche Einrichtungen, die für die Staatsschuldenverwaltung zuständig oder daran beteiligt sind, und die Zentralbanken von Drittstaaten international behandelt werden. Der Bericht war dem Europäischen Parlament und dem Rat vorzulegen.

Zu diesem Zweck hat die Kommission beim Zentrum für Europäische Politische Studien (CEPS) und bei der Universität Bologna eine externe Studie in Auftrag gegeben („Ausnahmen für Zentralbanken und andere Stellen von Drittländern im Rahmen der Marktmissbrauchsverordnung (MAR) und der Verordnung über Märkte für Finanzinstrumente (MiFIR)“)². Die Studie basiert auf einer Umfrage und Sekundärforschung. Sie enthält eine Analyse der Rahmen für Marktmissbrauch sowie der Risikomanagementstandards von 13 Drittländern, die auf Zentralbanken und Schuldenverwaltungsstellen Anwendung finden. Die betreffenden Länder waren unter anderem deshalb als vorrangig eingestuft worden, da ihre Finanzsektoren als systemrelevant betrachtet werden. Für die Bewertung, ob die Gewährung einer Ausnahme nach Artikel 6 Absatz 5 der Marktmissbrauchsverordnung zweckmäßig und notwendig ist, werden in der Studie Marktmissbrauchsregeln und Risikomanagementstandards der „europäischen Benchmark“ gegenübergestellt, die sich auf die einschlägigen in der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten geltenden Vorschriften und Standards stützt.

¹ Verordnung (EU) Nr. 596/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Marktmissbrauch (Marktmissbrauchsverordnung) und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinien 2003/124/EG, 2003/125/EG und 2004/72/EG der Kommission (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 1).

² <https://www.ceps.eu/publications/study-exemptions-third-country-central-banks-and-debt-management-offices-under-mifir>

Am 16. Dezember 2015 legte die Kommission dem Parlament und dem Rat ihren Bericht nach Artikel 6 Absatz 5 der Marktmissbrauchsverordnung³ vor. Im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Berichts nahm die Kommission am 17. Dezember 2015 die Delegierte Verordnung (EU) 2016/522⁴ an, mit der die Ausnahme vom Anwendungsbereich der MAR auf spezifische öffentliche Stellen und Zentralbanken von Drittstaaten, die im Bericht analysiert worden waren, ausgeweitet wurde.

2. RECHTSGRUNDLAGE DES BERICHTS: ARTIKEL 6 ABSATZ 5 DER MAR

Die Kommission musste nach Artikel 6 Absatz 5 Unterabsatz 2 der MAR bis zum 3. Januar 2016 einen Bericht erstellen, in dem bewertet wurde, wie öffentliche Einrichtungen, die für die Staatsschuldenverwaltung zuständig oder daran beteiligt sind, und die Zentralbanken von Drittstaaten international behandelt werden. Der Bericht wurde dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegt.

Was den Inhalt des Berichts angeht, ist in Artikel 6 Absatz 5 Unterabsatz 3 der MAR festgelegt, dass der Bericht der Kommission eine vergleichende Untersuchung der Behandlung der öffentlichen Stellen, die für die Staatsschuldenverwaltung zuständig oder daran beteiligt sind, und der Zentralbanken im Rechtsrahmen von Drittstaaten sowie eine Untersuchung der Risikomanagementstandards, die für die von diesen Stellen und den Zentralbanken getätigten Geschäfte gelten, enthalten muss. Darüber hinaus sieht Artikel 6 Absatz 5 Unterabsatz 3 der MAR vor, dass, wenn das Fazit dieses Berichts – vor allem angesichts der vergleichenden Untersuchung – lautet, dass es erforderlich ist, die Zentralbanken der jeweiligen Drittstaaten im Hinblick auf ihre währungspolitischen Verpflichtungen von den in der MAR festgelegten Verpflichtungen und Verboten auszunehmen, die Kommission die genannte Ausnahme auch auf die Zentralbanken der jeweiligen Drittstaaten ausweitet.

Im Dezember 2016 nahm die Kommission den nach Artikel 6 Absatz 5 der MAR erforderlichen Bericht sowie die Delegierte Verordnung (EU) 2016/522 an, in der die Einrichtungen aufgeführt sind, die unter die Ausweitung der Ausnahme vom Anwendungsbereich der MAR fallen.

Da das Vereinigte Königreich den Status eines Mitgliedstaats hat, wurden die Behandlung von Schuldenverwaltungsstellen und Zentralbanken innerhalb des Rechtsrahmens des Vereinigten Königreichs sowie die für die von diesen Einrichtungen abgeschlossenen Geschäfte geltenden Risikomanagementstandards in dem genannten Bericht nicht untersucht

³ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die internationale Behandlung öffentlicher Stellen, die für die Staatsschuldenverwaltung zuständig oder daran beteiligt sind, sowie von Zentralbanken in Drittstaaten gemäß der Verordnung (EU) Nr. 596/2014 über Marktmissbrauch [COM(2015) 647 final].

⁴ Delegierte Verordnung (EU) 2016/522 der Kommission vom 17. Dezember 2015 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 596/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich einer Ausnahme für bestimmte öffentliche Einrichtungen und Zentralbanken von Drittländern, der Indikatoren für Marktmanipulation, der Schwellen für die Offenlegung, der für die Benachrichtigung über Verzögerungen zuständigen Behörde, der Erlaubnis zum Handel während „geschlossener“ Zeiträume und der meldepflichtigen Arten von Eigengeschäften (ABl. L 88 vom 5.4.2016, S. 1).

und in der delegierten Verordnung auch nicht berücksichtigt. Angesichts des Umstands, dass das Vereinigte Königreich jedoch künftig den Status eines Drittlands haben wird, ist es nun angezeigt, dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht nach Artikel 6 Absatz 5 der MAR vorzulegen, in dem untersucht wird, ob es angemessen ist, die Ausnahme vom Anwendungsbereich der MAR auf die einschlägigen Einrichtungen des Vereinigten Königreichs auszuweiten.

3. ANALYSE DER ANGEMESSENHEIT DER AUSWEITUNG DER AUSNAHME AUF DAS VEREINIGTE KÖNIGREICH

3.1. Bewertungskriterien

Angesichts des erheblichen Umfangs von Geschäften, die in den Anwendungsbereich der Marktmissbrauchsverordnung fallen und ihren Ursprung im Vereinigten Königreich haben, besteht eindeutig Anlass zu prüfen, ob es angemessen ist, die Ausnahme nach Maßgabe von Artikel 6 auf die Zentralbank und gegebenenfalls auf die öffentlichen Stellen des Vereinigten Königreichs auszuweiten, die für die Staatsschuldenverwaltung zuständig oder daran beteiligt sind. Einrichtungen, die eindeutig im Rahmen einer solchen Prüfung untersucht werden müssen, sind die Bank of England und das United Kingdom Debt Management Office.

Die Analyse stützt sich in erster Linie auf die Bewertung einer Reihe von im Vereinigten Königreich geltenden Marktmissbrauchsvorschriften. Dazu gehören insbesondere Vorschriften über

- i) Insidergeschäfte und die unrechtmäßige Offenlegung von Informationen;
- ii) Marktmanipulation;
- iii) Ausnahmen von der Marktmissbrauchsverordnung.

Darüber hinaus werden in der Analyse die Risikomanagementstandards bewertet, die interne Regelungen, Systeme und Verfahren umfassen, mit denen verhindert werden soll, dass Bedienstete unmittelbar oder mittelbar für eigene Rechnung Geschäfte, Aufträge oder Handlungen tätigen. Darunter fallen u. a. Verhaltensregeln zu Folgendem:

- i) Verwendung vertraulicher Informationen durch Bedienstete;
- ii) Geschäfte von Bediensteten mit Vermögenswerten und Finanzinstrumenten;
- iii) Unabhängigkeit der Bediensteten und Interessenkonflikte;
- iv) Durchsetzung von Verhaltensregeln.

Die Analyse stützt sich auf die Schlussfolgerungen der vom Zentrum für Europäische Politische Studien (CEPS) durchgeführten Studie. Die Studie hat zwar die oben genannten Vorschriften zum Gegenstand, die im Vereinigten Königreich als Mitgliedstaat gelten, enthält jedoch auch sämtliche Informationen, die erforderlich sind, um umfassend zu bewerten, ob eine Ausweitung der Ausnahme nach Artikel 6 Absatz 1 auf die Bank of England und das United Kingdom Debt Management Office angemessen wäre.

Eine ausführliche Beschreibung aller in der Analyse berücksichtigten Elemente ist der CEPS-Studie zu entnehmen.

3.2. Zusammenfassung der für das Vereinigte Königreich durchgeführten Untersuchung

Marktmissbrauchsregelungen

Die Bestimmungen der MAR sind derzeit im Vereinigten Königreich unmittelbar anwendbar, da es sich bei dem Land um einen Mitgliedstaat handelt. Die MAR bildet den Kern des Rechtsrahmens der Union für Marktmissbrauch; somit sieht das Vereinigte Königreich

angemessene Vorschriften für Insidergeschäfte, die unrechtmäßige Offenlegung von Insiderinformationen und alle Formen der Marktmanipulation sowie Ausnahmen von der Marktmissbrauchsregelung vor. Angesichts des bevorstehenden Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union ist es jedoch angezeigt, vorhersehbaren künftigen Änderungen Rechnung zu tragen, die das Vereinigte Königreich an seinen Marktmissbrauchsvorschriften vornehmen könnte. Aus den erläuternden Informationen zum Entwurf des Rechtsakts „The Market Abuse (Amendment) (EU Exit) Regulations 2018.“⁵ geht hervor, dass die Regierung des Vereinigten Königreichs keinerlei Absicht hat, in naher Zukunft Änderungen an den nach der MAR festgelegten nationalen Marktmissbrauchsvorschriften vorzunehmen, sofern dies nicht erforderlich ist, um der neuen Position des Landes außerhalb der EU Rechnung zu tragen und den Übergang reibungslos zu gestalten.

Risikomanagementstandards

Die Bank of England wendet auf Geschäfte, Aufträge oder Handlungen, die aus geld- oder wechselkurspolitischen Gründen oder im Rahmen der Staatsschuldenverwaltung getätigt werden, umfassende Risikomanagementvorschriften an. In diesen Vorschriften ist festgelegt, dass ihre Bediensteten dem Berufsgeheimnis unterliegen, keine Insiderinformationen weitergeben und diese auch nicht zur persönlichen Bereicherung nutzen. Darüber hinaus gibt es interne Verhaltensregeln, in denen Beschränkungen für Geschäfte von Bediensteten mit Vermögenswerten und Finanzinstrumenten, Vorschriften für Interessenkonflikte sowie klare Bestimmungen für die Berichtswege im Falle von Verstößen gegen die Verhaltensregeln festgehalten sind. Schließlich hat die Bank of England Disziplinarverfahren eingerichtet, mit denen Verstöße gegen die genannten Vorschriften sanktioniert werden.

Das United Kingdom Debt Management Office verfügt über ein solides System von Verhaltensregeln, das auf seine Bediensteten Anwendung findet. Die meisten dieser Verhaltensregeln sind im Civil Service Management Code enthalten. Die Bediensteten des Office sind – wie die anderen Beamten – zur Wahrung des Berufsgeheimnisses verpflichtet und dürfen Insiderinformationen nicht für ihre privaten finanziellen Interessen nutzen. Sie dürfen außerdem nicht in Beteiligungen und andere Wertpapiere investieren, wenn dies im Widerspruch zu ihrer Tätigkeit steht. Darüber hinaus wird durch die geltenden Regeln über Interessenkonflikte verhindert, dass Bedienstete an Entscheidungen beteiligt sind, die sich auf den Wert ihrer Investitionen auswirken könnten. Das Office kann bei Verstößen gegen sein Statut sowie in anderen Situationen, in denen Handlungen von Bediensteten die Leistungsfähigkeit oder den Ruf der Einrichtung beeinträchtigen oder beschädigen, Disziplinarverfahren verhängen.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Auf der Grundlage der eingeholten Informationen und der vorgenommenen Analyse kommt die Kommission zu dem Schluss, dass es angemessen ist, der Zentralbank und der Schuldenverwaltungsstelle des Vereinigten Königreichs, d. h. der Bank of England und dem

⁵ <https://www.gov.uk/government/publications/draft-market-abuse-amendment-eu-exit-regulations-2018>

United Kingdom Debt Management Office, eine Ausnahme von der MAR zu gewähren, sobald das Vereinigte Königreich zu einem Drittland wird.

Diese Schlussfolgerung gilt unbeschadet möglicher künftiger Änderungen aufgrund geänderter Rechtsvorschriften von Drittstaaten oder veränderter Umstände, die eine Überarbeitung des Verzeichnisses der ausgenommenen Zentralbanken und Schuldenverwaltungsstellen von Drittstaaten erforderlich machen könnten.