

25.06.21

Gesetzentwurf
des Bundesrates

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Börsengesetzes

Der Bundesrat hat in seiner 1006. Sitzung am 25. Juni 2021 beschlossen, den als Anlage beigefügten Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 1 des Grundgesetzes beim Deutschen Bundestag einzubringen.

Anlage

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Börsengesetzes

A. Problem und Ziel

Die Aufarbeitung des Cum-Ex-Skandals zeigt auf, dass die derzeitige Regelung der Verschwiegenheitspflicht in § 10 des Börsengesetzes nicht mehr zeitgemäß ist und dessen Aufarbeitung im Wege vor allem von nachträglicher Besteuerung sowie Ahndung massiv beeinträchtigt. Diese Beeinträchtigung ergibt sich derzeit noch aus § 10 Absatz 3 des Börsengesetzes. Dieser lautete bis zum Inkrafttreten des Fondsstandortgesetzes noch: „Die §§ 93, 97, 105 Absatz 1, § 111 Absatz 5 in Verbindung mit § 105 Absatz 1 sowie § 116 Absatz 1 der Abgabenordnung gelten nicht für die in Absatz 1 Satz 1 oder 2 bezeichneten Personen, soweit sie zur Durchführung dieses Gesetzes tätig werden. Sie finden Anwendung, soweit die Finanzbehörden die Kenntnis für die Durchführung eines Verfahrens wegen einer Steuerstraftat sowie eines damit zusammenhängenden Besteuerungsverfahrens benötigen, an deren Verfolgung ein zwingendes öffentliches Interesse besteht und nicht Tatsachen betroffen sind, die den in Absatz 1 Satz 1 oder 2 bezeichneten Personen durch eine Stelle eines anderen Staates im Sinne des Absatzes 1 Satz 3 Nummer 2 oder durch von dieser Stelle beauftragte Personen mitgeteilt worden sind“.

§ 10 Absatz 3 des Börsengesetzes führt dazu, dass insbesondere die Börsen sowie auch die Börsenaufsichtsbehörden der Länder konkrete Tatsachen, die ihnen vorliegen oder die etwa auf Auskunfts- und Vorlageersuchen der Finanzbehörden hin von den Börsenaufsichtsbehörden der Länder verfügbar gemacht werden könnten, nicht an die Finanzbehörden übermitteln dürfen, obwohl diese Tatsachen für die Aufarbeitung und Ahndung der Cum-Ex-Sachverhalte mitunter entscheidend sind. § 10 Absatz 3 des Börsengesetzes ist in der Vergangenheit ein häufiger Grund für die Verweigerung der Herausgabe von konkreten Tatsachen in Form von Daten an Finanzbehörden gewesen. Hemmnisse stellen in diesem Zusammenhang insbesondere die Tatbestandsmerkmale des zwingenden öffentlichen Interesses und der Steuerstraftat dar. § 10 Absatz 3 des Börsengesetzes existiert bereits seit dem Zweiten Finanzmarktförderungsgesetz, mit welchem 1995 § 2b Absatz 2 des Börsengesetzes a. F. geschaffen wurde. Seinerzeit ging es um die Nachbildung derjenigen Verschwiegenheitspflichten, die bereits in § 9 des Kreditwesengesetzes und § 8 des Wertpapierhandelsgesetzes a. F. (dem heutigen § 21 des Wertpapierhandelsgesetzes) bestanden. Das auch in § 2b Absatz 2 des Börsengesetzes a. F. verankerte besondere Verwertungsverbot der im Rahmen der Aufsichtstätigkeit erlangten Informationen, Kenntnisse und Unterlagen im Verhältnis zu den Finanzbehörden wurde als Ergebnis einer Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an einer gleichmäßigen Besteuerung gegenüber den Zielen einer effektiven Aufsicht begriffen. Das Abwägungsergebnis fällt mehr als ein Vierteljahrhundert später aufgrund eines gewandelten Verständnisses von Finanzmarktintegrität und Steuerehrlichkeit jedoch substantiell anders aus. Schließlich hat eine diesen Grundsätzen zuwiderlaufende Steuergestaltung am Finanzmarkt in erheblichem Ausmaße stattgefunden. Auch führt die Regelung in § 10 Absatz 3 des Börsengesetzes zu einem nicht auflösbaren Wertungswiderspruch: Während Börsen außerbörsliche Handelsdaten, die ihnen über die ihrerseits angebotenen außerbörslichen Handelsmodelle vorliegen, ohne weiteres an die Finanzbehörden weitergeben können, ist dies für Börsenhandelsdaten nicht der Fall. Durch die angestrebte Regelung wird ermöglicht, dass die Finanzbehörden die in ihren Verfahren durch sie als relevant identifizierten Daten vollumfänglich erhalten.

Ziel des Gesetzentwurfs ist daher insbesondere, dazu beizutragen, die Ressourcen von Börsenaufsichts- und Finanzbehörden zweckentsprechend und effizient einzusetzen. Dazu soll es den Finanzbehörden ermöglicht werden, für ihre Verfahren diejenigen Informationen einholen zu können, die bei den Normadressaten von § 10 des Börsengesetzes, vor allem bei den Börsen sowie gegebenenfalls auch den Börsenaufsichtsbehörden der Länder, vorhanden sind oder von den Börsenaufsichtsbehörden der Länder verfügbar gemacht werden können.

B. Lösung

Um das gesetzgeberische Ziel zu erreichen, sieht der Gesetzentwurf die Streichung von § 10 Absatz 3 des Börsengesetzes verbunden mit einer geringfügigen Ergänzung von § 10 Absatz 1 des Börsengesetzes vor. Dies führt zu einer deutlichen Absenkung der materiellen Hürden für einen Informationszugriff der Finanzbehörden insbesondere bei den Börsen und Börsenaufsichtsbehörden. Insoweit entfallen auch die bisher in § 10 Absatz 3 des Börsengesetzes niedergelegten Tatbestandsmerkmale des zwingenden öffentlichen Interesses (dieses allerdings bereits seit Inkrafttreten des Fondsstandortgesetzes) und der Steuerstraftat.

Dabei ist zu betonen, dass die Streichung des zwingenden öffentlichen Interesses aus den Parallelnormen § 9 Absatz 5 des Kreditwesengesetzes und § 8 Absatz 2 des Wertpapierhandelsgesetzes a. F. (dem heutigen § 21 Absatz 2 des Wertpapierhandelsgesetzes) bereits 2015 im Zuge des Gesetzes zur Anpassung des nationalen Bankenabwicklungsrechts an den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus und die europäischen Vorgaben zur Bankenabgabe erfolgt ist. Hiermit wollte der Bundesgesetzgeber die Möglichkeiten der Finanzbehörden zur Feststellung der für die Besteuerung erheblichen Sachverhalte stärken, um Steuerhinterziehung im Finanzmarktbereich wirksam zu bekämpfen. Spezialregelungen mit Wirkung für die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, welche die nach der Abgabenordnung grundsätzlich für alle Behörden voll und unmittelbar geltenden Auskunfts-, Vorlage-, Amtshilfe- und Anzeigepflichten gegenüber Finanzbehörden begrenzten, sollten nach dem damaligen Willen des Gesetzgebers aufgehoben werden. Damit sollten sämtliche Behörden des Finanzmarktbereichs, welche nach der Abgabenordnung Anhaltspunkte für Steuerstraftaten melden müssen, gleichbehandelt werden. Dabei unterblieb eine

Streichung des zwingenden öffentlichen Interesses auch aus § 10 Absatz 3 des Börsengesetzes offenbar aus Versehen. Nunmehr hat der Bundesgesetzgeber im Zuge des Fondsstandortgesetzes zunächst das zwingende öffentliche Interesse aus § 10 Absatz 3 des Börsengesetzes gestrichen.

Durch den vorliegenden Gesetzentwurf erfolgt im Wege einer Komplettstreichung des § 10 Absatz 3 des Börsengesetzes auch die weitere Streichung der Steuerstraftat. Denn wie die Cum-Ex-Sachverhalte und die entsprechenden steuerrechtlichen Verfahren zeigen, ist die Schwelle der Steuerstraftat deutlich zu hoch angesiedelt, um einen derart effizienten Informationsaustausch sicherzustellen, bei welchem die Finanzmarkt- und Steuerintegrität hinreichend gewahrt werden kann.

Durch die Streichung des Erfordernisses einer Steuerstraftat enthält der vorgesehene § 10 des Börsengesetzes eine im Vergleich zu § 9 des Kreditwesengesetzes und § 21 des Wertpapierhandelsgesetzes erleichterte Möglichkeit zur Weitergabe von konkreten Tatsachen in Form von Daten. Diese unterschiedliche Regelung ist aber gegenüber einem Regelungsgleichlauf vorzuziehen, da jeweils andere Daten von einer potenziellen Weitergabe betroffen sind. Während es bei börsenrechtlichen Weitergaben an Finanzbehörden insbesondere um Handelsdaten geht, beziehen sich bank- und wertpapieraufsichtsrechtliche Weitergaben auf ausschließlich in diesen Bereichen erhobene Daten und sonstige Tatsachen. Für letztere gelten weiterhin ausschließlich § 9 des Kreditwesengesetzes und § 21 des Wertpapierhandelsgesetzes. Zudem stehen einer entsprechenden Änderung im Kreditwesengesetz EU-Vorgaben entgegen.

Bei dem Gesetzentwurf handelt es sich um einen ausgewogenen Weg zwischen dem Anliegen, einerseits die kooperative Zusammenarbeit mit den Handelsteilnehmern und Emittenten beizubehalten, andererseits aber auch dem gewandelten Verständnis transparenter und integrierter Verhältnisse an den Finanzmärkten und im Steuerwesen Rechnung zu tragen. Insbesondere sind Steuervermeidungsskandale mit Bezug zum Börsenhandel im Graubereich der Legalität den Interessen des Anlegerschutzes und damit der Anlagebereitschaft an den Finanzmärkten abträglich. Gerade in Niedrigzinsphasen wie auch coronabedingt ökonomischen Problemlagen kommt dem börslichen Investment eine gesteigerte Bedeutung für die Geldanlage wie auch für die Unternehmensfinanzierung zu. Das Anlegervertrauen kann allerdings nur mit transparenten Verhältnissen beim Börsenhandel und einer Gleichbehandlung aller Anleger auch bei der Besteuerung des Handels mit Finanzinstrumenten gewährleistet werden. Es liegt daher im allseitigen Interesse sämtlicher Stakeholder

wie etwa der Anleger, der Börsen und ihrer Organe sowie den Börsenaufsichtsbehörden, im Verbund mit den Finanzbehörden den Missbrauch von Steuervermeidung im Finanzmarktbereich wirksam zu bekämpfen. Dies erfordert effiziente Strukturen des möglichen Informationsaustausches mit den Finanzbehörden, denen die Verschwiegenheitsanforderungen des Börsengesetzes bislang jedoch nicht gerecht werden.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Ein etwaiger Erfüllungsaufwand auf Ebene der Börsen oder ihrer zivilrechtlichen Trägergesellschaften wird durch Entschädigungsansprüche nach § 107 der Abgabenordnung i. V. m. dem Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz abgegolten.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Es ist davon auszugehen, dass der insbesondere bei den Börsenaufsichtsbehörden anfallende Mehraufwand durch die Vereinfachung der entsprechenden steuerrechtlichen Ermittlungs- und Besteuerungsverfahren bei den Finanzbehörden mehr als ausgeglichen wird.

F. Weitere Kosten

Keine.

Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Börsengesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Börsengesetzes

§ 10 des Börsengesetzes vom 16. Juli 2007 (BGBl. I S. 1330, 1351), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 3. Juni 2021 (BGBl. I S. 1568) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Absatz 1 Satz 3 wird wie folgt geändert:
 - a) In Nummer 4 werden die Wörter „und an“ gestrichen.
 - b) Der Nummer 5 werden die Wörter „und an“ angefügt.
 - c) Nach Nummer 5 wird folgende Nummer 6 eingefügt:

„6. Finanzbehörden im Sinne des § 6 Absatz 2 der Abgabenordnung,“
2. Absatz 3 wird aufgehoben.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

I. Zielsetzung und wesentlicher Inhalt des Gesetzesentwurfs

Die Funktionsfähigkeit des deutschen Finanzmarktes ist für den zentralen deutschen Finanzplatz Frankfurt am Main, die deutsche Wirtschaft und für den Wohlstand in der Bundesrepublik Deutschland von zentraler Bedeutung. Manipulationen im Zusammenhang mit dem Börsenhandel zwecks Steuerverkürzung erschüttern das Vertrauen in den deutschen Finanzmarkt und fügen ihm schweren Schaden zu. Verschiedene Vorkommnisse haben gezeigt, dass der Informationsaustausch mit den Finanzbehörden gestärkt und die Restriktionen der börsenrechtlichen Verschwiegenheitsregelungen daher neu ausgerichtet werden müssen, um einen effizienten Informationsaustausch zu gewährleisten. Der Gesetzesentwurf zielt auf die Umsetzung der vordringlichen Maßnahmen zur Wiederherstellung und dauerhaften Stärkung des Vertrauens in den deutschen Finanzmarkt.

Eine Anpassung der börsenrechtlichen Verschwiegenheitsregelungen liegt auf der Linie mehrerer aktueller regulatorischer Entwicklungen. So zeigt das Gesetz zur Stärkung der Finanzmarktintegrität mit einer Neufassung von § 18 des Wertpapierhandelsgesetzes einerseits das Bemühen um eine Neuausrichtung auch des Informationsaustausches zwischen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und den Börsenaufsichtsbehörden auf. Auch an dieser Stelle geht es um eine bessere Verzahnung gerade bei der Informationsübermittlung zwischen den betroffenen Behörden. Andererseits verdeutlicht jenes Gesetz aber auch die Perspektive eines verstärkten Bemühens sämtlicher Stakeholder im börslichen Umfeld um mehr Transparenz am deutschen Finanzmarkt. Damit diese Bemühungen um Finanzmarktintegrität insgesamt erfolgreich sein können, muss jedoch auch der Informationsaustausch mit den Finanzbehörden weiter vertieft und das bestehende Kooperationsverhältnis einer Neubetrachtung unterworfen werden. Es kann letztlich nicht angehen, dass die Börsenaufsichtsbehörden (aber auch die Börsen) über Informationen verfügen oder diese zumindest verfügbar machen können, die aufgrund von im Sinne gewandelter Vorstellungen zu Finanzmarktintegrität und Steuergerechtigkeit überkommener Verschwiegenheits-

vorgaben für die Finanzbehörden und ihre Arbeit nicht nutzbar sind. Das Leitbild einer an Recht und Gesetz gebundenen Verwaltung im Sinne von Artikel 20 Absatz 3 des Grundgesetzes wird durch allzu restriktive Vorgaben für den Informationsaustausch gerade unter Behörden letztlich konterkariert.

Insgesamt soll anfragenden Finanzbehörden daher künftig die Möglichkeit eingeräumt werden, Informationen schon dann von den Normadressaten von § 10 des Börsengesetzes abrufen zu können, soweit die Kenntnis dieser Informationen erforderlich ist. Die bislang wesentlich höheren Hürden insbesondere des zwingenden öffentlichen Interesses und der Steuerstraftat sollen auch im Verbund mit der Lösung im Fondsstandortgesetz insgesamt entfallen, um der Zielsetzung des Gesetzentwurfs angemessen Rechnung tragen zu können.

II. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 i. V. m. Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes und aus Artikel 108 Absatz 5 Satz 2 des Grundgesetzes.

III. Auswirkungen

Es ist davon auszugehen, dass der anfallende organisatorische Mehraufwand durch Anfragen der Finanzbehörden und deren Beantwortung mehr als ausgeglichen wird durch die Beschleunigung der einzelnen Verfahren auf Ebene der Finanzbehörden.

Für Bürgerinnen und Bürger sowie für Unternehmen besteht aufgrund vorhandener Entschädigungsansprüche im Ergebnis kein Erfüllungsaufwand.

B.**Zu den einzelnen Vorschriften****Zu Artikel 1 (Änderung des Börsengesetzes)****Zu Nummer 1 (§ 10 Absatz 1)**

Durch die Einfügung der neuen Nummer 6 in Absatz 1 Satz 3 wird zunächst an den Begriff der Finanzbehörden in § 6 Absatz 2 der Abgabenordnung angeknüpft. Diese Finanzbehörden erfahren im Verbund mit der Streichung von Absatz 3 künftig eine Gleichbehandlung mit den bereits in Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 bis 5 aufgezählten Behörden und Stellen. Damit wird klargestellt, dass eine Informationsweitergabe durch die Normadressaten des § 10 an diese Finanzbehörden kein unbefugtes Erheben oder Verwenden im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 bedeutet.

Die mögliche Informationsweitergabe betrifft nach dem Wortlaut des Absatz 1 Satz 1 Tatsachen, was im kapitalmarktrechtlichen Sinne sehr weitreichend alle dem Beweis zugänglichen Geschehnisse und sogar auf ihnen beruhende Werturteile und andere Erkenntnisse hierzu erfassen kann. Dies wiederum deckt gleichzeitig jede Form von Daten ab, worauf es bei der Informationsweitergabe an Finanzbehörden wesentlich ankommen wird. So liegen den Börsen insbesondere Handelsdaten im eigenem Format (Short Code) vor. Daneben hat der Handelsplatzbetreiber im abweichenden Format (Long Code) Auftragsdaten nach Artikel 25 Absatz 2 der europäischen Finanzmarkt-Verordnung vorzuhalten. Auch muss der Handelsplatzbetreiber nach Artikel 26 Absatz 5 der europäischen Finanzmarkt-Verordnung Transaktionsmeldungen an die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht für Wertpapierfirmen aus Drittstaaten übernehmen. Ebenso wird als Dienstleistung das Reporting nach Artikel 25 Absatz 1 der europäischen Finanzmarkt-Verordnung für einige Wertpapierfirmen (Service „Regulatory Reporting Hub“) übernommen. Schließlich sind auch Clearingdaten und Settlementdaten betroffen.

Normadressaten sind nach Absatz 1 Satz 1 die bei der Börsenaufsichtsbehörde oder einer Behörde, der Aufgaben und Befugnisse der Börsenaufsichtsbehörde nach § 3 Absatz 7 übertragen worden sind, Beschäftigten, die nach § 3 Absatz 8 beauftragten Personen, die Mitglieder der Börsenorgane sowie die beim Träger der Börse Beschäftigten oder unmittelbar oder mittelbar in seinem Auftrag handelnden Personen, soweit sie für die Börse tätig sind. Über den Wortlaut hinaus sind nach herrschender Auffassung auch die Börsen und die Börsenaufsichtsbehörden selbst Normadressaten. Die vorgenannten Daten sollen nun den Finanzbehörden von den Normadressaten ohne Verstoß gegen Verschwiegenheitspflichten weitergegeben werden können. Dies kann direkt etwa bei den Börsen bzw. dort insbesondere bei der jeweiligen Handelsüberwachungsstelle oder indirekt bei den Börsenaufsichtsbehörden erfolgen, sofern die angeforderten Daten dort vorliegen oder etwa im Wege der Befugnisausübung nach § 3 des Börsengesetzes verfügbar gemacht werden können.

Die Informationsanforderung durch die Finanzbehörden folgt aus den §§ 93 ff. der Abgabenordnung. Voraussetzung ist es entsprechend den Vorgaben der Abgabenordnung somit auch, dass die angeforderten Informationen zur Feststellung eines für die Besteuerung erheblichen Sachverhalts erforderlich sind, dass ein hinreichender Anlass für die Ermittlungen besteht und andere zumutbare Maßnahmen zur Sachverhaltsaufklärung keinen Erfolg versprechen oder dass es um die Sicherung der Besteuerung geht. Dadurch wird sichergestellt, dass die Informationsanforderung der Finanzbehörden in Bezug insbesondere auf die vorgenannten Daten nicht ohne Weiteres erfolgt, sondern stets ein entsprechender Anlass für die Informationsanfrage besteht.

Entschädigungsansprüche des Auskunftspflichtigen nach § 107 der Abgabenordnung i. V. m. dem Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz werden aller Voraussicht nach nur von den Börsen oder deren zivilrechtlich organisierten Trägergesellschaften geltend gemacht werden, nicht jedoch von den Börsenaufsichtsbehörden. Ein Heraussuchen und Übermitteln der angeforderten Informationen wird dabei keine allzu großen Entschädigungsleistungen auslösen. Denn es dürfte aufgrund der IT-Möglichkeiten für das Heraussuchen und Übermitteln kein größerer Aufwand entstehen. Die Höhe der Entschädigungsansprüche ist nach § 107 der Abgabenordnung i. V. m. den §§ 6, 19 des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes schließlich ganz wesentlich vom tatsächlich angefallenen Aufwand abhängig.

Zu Nummer 2 (§ 10 Absatz 3)

Durch die komplette Streichung von Absatz 3 und die flankierende Neufassung des Absatzes 1 entfallen auch im Verbund mit der Lösung im Fondsstandortgesetz insbesondere die Tatbestandsmerkmale des zwingenden öffentlichen Interesses und der Steuerstraftat. Zugleich werden durch diese Komplettstreichung mitunter schwierige Abgrenzungsfragen vermieden. So muss im Zusammenhang mit Absatz 3 kein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal wie etwa „Missstände am Finanzmarkt mit steuerrechtlichen Bezügen“ nach einer bloßen Streichung der vorgenannten Tatbestandsmerkmale angenommen werden, sofern eine Komplettstreichung von Absatz 3 und eine Überführung des materiellen Kerngehaltes nach Absatz 1 erfolgen.

Darüber hinaus sind gleichlaufende Änderungen im Zusammenhang mit der Aufsichtstätigkeit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht nach § 9 des Kreditwesengesetzes und § 21 des Wertpapierhandelsgesetzes nicht zwingend. Insoweit lassen sich schließlich keine europarechtlichen Festlegungen identifizieren, die einen derartigen Gleichlauf gebieten würden. Jenseits dessen sind § 10 einerseits sowie § 9 des Kreditwesengesetzes und § 21 des Wertpapierhandelsgesetzes andererseits unterschiedlich ausgestaltbar, was durch das Gesetz zur Anpassung des nationalen Bankenabwicklungsrechts an den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus und die europäischen Vorgaben zur Bankenabgabe belegt wird, welches seit 2015 zu einer zeitweilig unterschiedlichen Ausgestaltung mit Blick auf das Tatbestandsmerkmal des zwingenden öffentlichen Interesses geführt hatte.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.