

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Gerhard Schick, Kerstin Andreae, Lisa Paus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/9731 –

Transaktionsdatenauswertung durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

Vorbemerkung der Fragesteller

Gemäß § 9 des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG) besteht eine Meldepflicht für Wertpapierdienstleistungsunternehmen und Zweigniederlassungen im Sinne des § 53b des Kreditwesengesetzes (KWG) an die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) über jedes Geschäft in Finanzinstrumenten, die zum Handel an einem organisierten Markt zugelassen oder in den regulierten Markt oder den Freiverkehr einer inländischen Börse einbezogen sind. Eingeschlossen in die Meldepflicht sind auch die außerbörslichen Over The Counter (OTC) Geschäfte. Der BaFin stehen umfassende Informationen in Bezug auf die vorgenannten Transaktionen zur Verfügung.

1. Wertet die BaFin die oben genannten Transaktionsdaten fortlaufend aus, und wenn ja, wie, und mit welchen Zielen?

Die BaFin nutzt die Transaktionsdaten nach § 9 WpHG im Bereich der Marktüberwachung zur Aufdeckung und Verfolgung von Marktmissbrauch (Insiderhandel oder Marktmanipulation) und Verstößen gegen die EU-Leerverkaufsverordnung (Verordnung (EU) Nr. 236/2010). Die Transaktionsdaten werden ausschließlich anlassbezogen untersucht, d. h. bei Vorliegen von Anhaltspunkten für die oben genannten Verstöße werden die Transaktionsdaten für die jeweiligen Finanzinstrumente und Zeiträume herangezogen und auf den entsprechenden Sachverhalt hin analysiert. Auslöser für derartige Untersuchungen können dabei interner (z. B. Auffälligkeiten aufgrund des BaFin-internen Alarmsystems) oder externer Natur (z. B. Verdachtsanzeigen von institutionellen Marktteilnehmern, Hinweise von Privatanlegern, Presseanfragen etc.) sein.

Hinsichtlich der Leerverkaufsüberwachung besteht die Besonderheit, dass erst Ende 2010 durch die BaFin nach Inkrafttreten der gesetzlichen Leerverkaufsverbote in Deutschland am 26. Juli 2010 (§ 30h WpHG a. F.; die Vorschrift wurde am 1. November 2012 durch die EU-Leerverkaufsverordnung (Verordnung (EU) Nr. 236/2010) abgelöst) Leerverkaufs-Untersuchungen durchgeführt werden.

Die Transaktionsdaten werden zudem zur Berechnung des Mindestpreises bei Übernahme- bzw. Pflichtangeboten und bei der Ermittlung der BaFin-Umlage verwendet.

2. Lassen die der BaFin zur Verfügung stehenden Transaktionsdaten Rückschlüsse über unterschiedliche Arten von Handelsgeschäften (Inbound, Leerverkauf etc.) zu?

Wenn ja, welche Differenzierungen nimmt die BaFin in ihren Auswertungen diesbezüglich vor?

Umfang und Inhalt der Transaktionsdaten werden vorgegeben durch die Wertpapierhandel-Meldeverordnung (WpHMV), der Inhalt der in einer Meldung enthaltenen Felder ist der zugehörigen Anlage der WpHMV zu entnehmen. So enthält eine Meldung zum Beispiel standardisierte Informationen über Kauf und Verkauf, eine Unterscheidung nach bestimmten Formen von Handelsgeschäften wie Leerverkauf ist dabei gegenwärtig nicht vorgesehen.

Durch Artikel 26 Absatz 3 MiFIR (Verordnung (EU) Nr. 600/2014) wird zum 3. Januar 2018 EU-weit eine Kennzeichnung von Leerverkäufen eingeführt.

3. Unter welchen Umständen nimmt die BaFin außerordentliche Auswertungen dieser Daten vor?

Ist dies – und wenn ja, unter welchen Umständen – in den Jahren 2002 bis 2016 vorgekommen?

Neben den in der Antwort zu Frage 1 genannten Auswertungen zur Marktüberwachung werden außerordentliche Auswertungen in Sonderfällen vorgenommen. In vier Fällen – erstmals Ende 2012 – nahmen zuständige Staatsanwaltschaften, das Bundeszentralamt für Steuern sowie ein zuständiges Finanzamt Kontakt mit der BaFin auf. Aufgrund von laufenden staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen wurde erläutert, welche Transaktionsdaten grundsätzlich zur Verfügung stehen und ob und inwiefern diese möglicherweise für die Ermittlungen hilfreich sein könnten. Teilweise wurden dabei für einzelne, exemplarisch ausgewählte Unternehmen Transaktionsdaten übermittelt.

Transaktionsdaten werden auch zur Erstellung von durch Staatsanwaltschaften oder Gerichte beauftragten Marktmanipulationsgutachten verwendet. Hintergrund dieser Gutachten ist in der Regel die Fragestellung, ob durch eine mutmaßliche Marktmanipulationshandlung auf den Kurs der entsprechenden Finanzinstrumente eingewirkt wurde.

4. Unter welchen Umständen kann eine andere staatliche Behörde der Bundes- oder Landesebene die BaFin zu einer Auswertung der Transaktionsdaten veranlassen?

Ist dies – und wenn ja, unter welchen Umständen – in den Jahren 2002 bis 2016 vorgekommen?

Es ist grundsätzlich möglich, dass Behörden des Bundes oder der Länder die BaFin zu einer Auswertung der genannten Transaktionsdaten veranlassen. Dies hängt im Einzelnen jedoch von den einschlägigen Voraussetzungen der jeweiligen Rechtsgrundlage ab. Dabei ist das verfassungsrechtlich vorgegebene Kompetenzgefüge zwischen Bund und Ländern zu beachten.

Nach Angaben der BaFin wurde sie – abgesehen von den unter Frage 3 erwähnten Fällen – in den Jahren 2002 bis 2016 von keiner inländischen Behörde formell

um eine Auswertung der Transaktionsdaten im Sinne von § 9 WpHG gebeten. Soweit eine Zusammenarbeit der BaFin mit Behörden des Bundes und der Länder möglich ist, hat die BaFin im Rahmen von § 9 WpHG für die ihr mitgeteilten personenbezogenen Daten die Anforderungen des § 4 Absatz 10 WpHG und des BDSG zu beachten. Grundsätzlich darf die BaFin gemäß § 4 Absatz 10 WpHG „ihr mitgeteilte personenbezogene Daten nur zur Erfüllung ihrer aufsichtlichen Aufgaben und für Zwecke der internationalen Zusammenarbeit nach Maßgabe des § 7 speichern, verändern und nutzen“. Die Vorschrift stellt ergänzend zum BDSG die Zweckbindung der an die BaFin mitgeteilten personenbezogenen Daten klar.

§ 4 Absatz 10 WpHG enthält keine Ermächtigungsgrundlage für die Zulässigkeit der Weitergabe von im Rahmen des § 9 WpHG an die BaFin gemeldeten personenbezogenen Daten an andere innerstaatliche Behörden des Bundes oder der Länder. Solche Ermächtigungsgrundlagen sind im BDSG und in Spezialgesetzen geregelt.

Im Rahmen der Zusammenarbeit mit Behörden des Bundes und der Länder kommt die Vorlage bzw. Auswertung von Transaktionsdaten insbesondere durch die nachfolgend aufgeführten Rechtsgrundlagen in Betracht:

- § 111 AO
- § 161 StPO
- § 6 Absatz 2 WpHG/§ 8 Absatz 1 BörsG
- § 5 FinStabG.

Soweit die Anforderungen der für die Behördenzusammenarbeit bzw. Amtshilfe einschlägigen spezialgesetzlichen Rechtsgrundlagen unter Berücksichtigung der jeweils geltenden Verschwiegenheitspflicht erfüllt sind, ist grundsätzlich auch die Weitergabe von personenbezogenen Daten bzw. ihre Auswertung für die von der betreffenden Rechtsgrundlage jeweils vorgegebenen Zwecke zulässig.

5. Unter welchen Umständen kann eine andere staatliche Behörde der Bundes- oder Landesebene auf die oben genannten Transaktionsdaten Zugriff erhalten?

Ist dies – und wenn ja, unter welchen Umständen – in den Jahren 2002 bis 2016 vorgekommen?

Der Zugriff auf Transaktionsdaten im Sinne des § 9 WpHG durch Behörden des Bundes und der Länder richtet sich grundsätzlich nach den Voraussetzungen der in der Antwort zu Frage 4 genannten Rechtsgrundlagen.

Neben den in der Antwort zu Frage 3 aufgezählten Fällen erfolgte nach Auskunft der BaFin kein Zugriff auf Transaktionsdaten durch andere staatliche Behörden der Bundes- oder Landesebene in den Jahren 2002 bis 2016; der Deutschen Bundesbank wurden in dem genannten Zeitraum Transaktionsdaten auf der Basis von § 5 FinStabG zur Verfügung gestellt.

6. In welchem Handelsvolumen wurden zwischen den Jahren 2002 und 2016 im Inland Wertpapiere oder darauf basierte Derivate um den Tag der Dividendenausschüttung (+/- 2 Tage) der jeweiligen Aktiengesellschaft gehandelt, und wie hoch war im Gegensatz dazu das Handelsvolumen an einem durchschnittlichen Handelstag, der außerhalb des Zeitfensters um den Dividendenstichtag liegt (bitte für DAX 30 angeben)?

Eine Beantwortung dieser Frage ist innerhalb der zur Beantwortung Kleiner Anfragen zur Verfügung stehenden Frist nicht möglich.

Eine zur Beantwortung der obigen Fragestellung notwendige Datenerhebung und -berechnung mittels der Transaktionsdaten wäre äußerst umfangreich und würde längerfristig erhebliche technische und personelle Kapazitäten in Anspruch nehmen, da für einen Zeitraum von 15 Jahren Hunderttausende oder gar Millionen von Handelsdaten teilweise händisch ausgewertet werden müssten. Insbesondere wäre für Daten vor dem Jahr 2008 eine weitreichende Recherche der Daten im Archiv notwendig. Zudem sind die angesprochenen Finanzinstrumente die mit Abstand liquidesten Aktien mit entsprechend zahlreichen in Deutschland gehandelten Derivaten.

7. Wurde der Unterschied zwischen dem Handelsvolumen um den Dividendenstichtag und dem durchschnittlichen Handelsvolumen an einem Tag, der außerhalb des Zeitfensters um den Dividendenstichtag liegt, von einer Behörde des Bundes analysiert?

Wenn ja, mit welchem Ergebnis (diese Frage bezieht sich auf DAX 30)?

Nein.

8. Wurden auffällige Veränderungen der Handelsvolumina um den Dividendenstichtag von Jahr zu Jahr zwischen 2002 und 2016 festgestellt?

Wenn ja, welche, und wie erklärt sich die Bundesregierung diese Veränderungen (diese Frage bezieht sich auf DAX 30)?

Nein.

9. In welchen Fällen führten in den Jahren 2002 bis 2016 Analysen der BaFin in Bezug auf Handelsvolumina um den Dividendenstichtag zu behördlichen – auch behördeninternen – Prüfungen, Ermittlungen oder sonstigen Maßnahmen?

Die von der BaFin unter Inanspruchnahme der Transaktionsdaten erstellten Analysen und Untersuchungen zielen auf die Aufdeckung und Verfolgung von Marktmissbrauch und Verstößen gegen die EU-Leerverkaufsverordnung.

10. Welcher Art und welchen Inhalts waren vorgenannte Maßnahmen, und zu welchem Ergebnis führten sie?

Auf die Antwort zu Frage 9 wird verwiesen.

11. In welchem Maße (bitte quantifizieren bzw. schätzen) hat sich nach Erkenntnissen der BaFin das Transaktionsvolumina um den Dividendenstichtag in den Jahren 2007 bis 2011 im Verhältnis zu den Jahren 2002 bis 2006 verändert?

Auf die Antwort zu Frage 6 wird verwiesen.

12. Inwieweit waren nach Ansicht der Bundesregierung die Einführung der Regelungen gegen die mehrfache Anrechnung von Kapitalertragsteuern mit dem Jahressteuergesetz 2007 ab dem Jahr 2007 ursächlich für eine Veränderung der Transaktionsvolumina um den Dividendenstichtag im Vergleich zu den Vorjahren zwischen 2002 und 2006?

Abgesehen davon, dass keine hinreichenden Erkenntnisse zu etwaigen Veränderungen der Transaktionsvolumina vorliegen, fehlen auch Informationen zu den Ursachen der jeweiligen Transaktionen. Daher können die Auswirkungen des Jahressteuergesetzes 2007 auf die Transaktionsvolumina nicht eingeschätzt werden.

13. In welchem Maße (bitte quantifizieren bzw. schätzen) hat sich nach Erkenntnissen der BaFin das Transaktionsvolumina um den Dividendenstichtag im Jahr 2012 und den Folgejahren im Verhältnis zu den Jahren 2002 bis 2011 verringert?

In welchem Maße sich das Transaktionsvolumen um den Dividendenstichtag im Jahr 2012 und den Folgejahren im Verhältnis zu den Jahren 2002 bis 2011 verringert hat, kann die BaFin mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln der Datenanalyse nicht beurteilen.

14. Inwieweit war die Umsetzung der OGAW-IV-Richtlinie nach Ansicht der Bundesregierung ab dem Jahr 2012 ursächlich für eine Veränderung der Transaktionsvolumina um den Dividendenstichtag im Vergleich zu den Vorjahren ab 2002?

Abgesehen davon, dass keine hinreichenden Erkenntnisse zu etwaigen Veränderungen der Transaktionsvolumina vorliegen, fehlen auch Informationen zu den Ursachen der jeweiligen Transaktionen.

15. Sofern es in einem oder mehreren der Jahre 2002 bis 2016 zwar zu einem signifikanten Anstieg des Transaktionsvolumen um den Dividendenstichtag kam, nicht aber zu behördlichen Maßnahmen kam, warum nicht?

Auf die Antwort zu Frage 6 wird verwiesen.

16. In wie vielen Fällen hat die BaFin in den Jahren 2002 bis 2016 AIF-KVG-Lizenzen oder InvAG-Lizenzen nicht gewährt, weil die antragstellenden Fonds eine Cum-Ex Strategie verfolgt haben.
17. War die Erteilung solcher Lizenzen in den Jahren 2002 bis 2016 Teil von schriftlicher oder mündlicher Kommunikation zwischen dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) und der BaFin?

Wenn ja, in welchen Jahren, und in wie vielen Fällen?

18. In wie vielen Fällen hat die BaFin in den Jahren 2002 bis 2016 AIF-KVG-Lizenzen oder InvAG-Lizenzen nicht gewährt, weil die antragstellenden Fonds eine Dividendenstrippingstrategie (auch genannt: Dividendenarbitrage, Cum-Cum, Dividendenstrategie) verfolgt haben?
19. War die Erteilung solcher Lizenzen in den Jahren 2002 bis 2016 Teil von schriftlicher oder mündlicher Kommunikation zwischen dem BMF und der BaFin?

Wenn ja, in welchen Jahren, und in wie vielen Fällen?

Die Fragen 16 bis 19 werden zusammen beantwortet.

Entsprechend den gesetzlichen Regelungen hat die BaFin in den genannten Jahren in keinem Fall Erlaubnisse für entsprechende Verwaltungsgesellschaften oder Genehmigungen für entsprechende Fonds verwehrt.

Im Hinblick auf die Genehmigungen für Fonds kam es im Jahr 2013 einmal zu einer Kommunikation zwischen der BaFin und dem BMF, welche sich auf zwei Fälle bezüglich der Themen Dividendenstrategie und steuerliche Gestaltung bezog. Im Jahr 2014 gab es einen Fall, der die Erteilung einer Erlaubnis für eine Verwaltungsgesellschaft betraf, sowie einen Austausch zwischen der BaFin und dem BMF zur steuerlichen Gestaltung von Fonds unabhängig von einem Genehmigungsfall.

