

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Otto Fricke, Christian Dürr, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/18148 –

Aufarbeitung des Cum-Ex-Skandals

Vorbemerkung der Fragesteller

Der sogenannte Cum-Ex-Skandal ist einer der größten Steuerskandale in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. 2017 wurde er von Journalisten aufgedeckt. Seitdem beschäftigt die Aufarbeitung des Skandals Justiz, Politik und Banken (<https://www.zeit.de/2017/24/cum-ex-steuerbetrug-steuererstattung-ermittlungen>, aufgerufen am 1. Februar 2020). Die Vorwürfe, die in Bezug auf den Cum-Ex-Skandal erhoben werden, betreffen insbesondere auch deutsche Banken. Gegen einige dieser deutschen Banken laufen aktuell Prozesse, die sich mit der Aufarbeitung der Cum-Ex-Transaktionen beschäftigen (<https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/bonn-cum-ex-1.4568358>, aufgerufen am 2. Februar 2020). In einem laufenden Strafgerichtsprozess vor dem Bonner Landgericht wurde von einem Angeklagten deutlich gemacht, dass die Cum-Ex-Geschäfte einer „Industrie“ glichen und viele Beteiligte hatten. Zur Abwicklung der Wertpapiertransaktionen, die für die Umsetzung von Cum-Ex-Geschäften notwendig sind, benötigen die Handelsparteien eine Abwicklungsstelle. Vor dem Bonner Landgericht stellte eben jener Angeklagte dar, dass Dienstleistungen dieser Art unter anderem von Clearstream durchgeführt worden seien (<https://www.lto.de/recht/kanzleien-unternehmen/k/landgericht-bonn-cum-ex-strafverfahren-62kls119-aussage-angeklagter-cum-ex-industrie/>, aufgerufen am 2. Februar 2020). Auch andere Berichterstattung verbindet Clearstream mit der Abwicklung von Transaktionen, die Cum-Ex-Geschäfte möglich machten (<https://www.handelsblatt.com/finanzen/banken-versicherungen/deutsche-boerse-tochter-die-spinne-im-geld-netz-so-wichtig-war-clearstream-bei-cum-ex-geschaeften/24946154.html?ticket=ST-634156-elLkS21SeCXfdYfTJIUV-ap6>, aufgerufen am 2. Februar 2020).

Die Clearstream Holding AG ist eine hundertprozentige Tochter der Deutschen Börse AG mit Tochtergesellschaften weltweit (<https://www.deutsche-boerse.com/dbg-de/unternehmen/gruppe-deutsche-boerse/konzernstruktur>, aufgerufen am 2. Februar 2020). Die meisten der Cum-Ex-Transaktionen fanden zwischen 2005 und 2011 statt. Gerade zu Beginn dieses Zeitraums stieg auch die Zahl der inländischen Transaktionen, die Clearstream abwickelte: Von 2005 auf 2006 nahmen die inländischen Transaktionen ausweislich der Geschäftsberichte der Deutsche Börse AG von 33,9 auf 74,9 Millionen zu und stiegen im Jahr 2007 nochmals auf 89,2 Millionen Transaktionen.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 16. April 2020 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Der Abschlussbericht des Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages zum Cum-Ex-Skandal machte deutlich, dass das Bundesministerium der Finanzen mehrfach auf die Problematik der Cum-Ex-Verkäufe hingewiesen wurde (Bundestagsdrucksache 18/12700). Die Fraktion DIE LINKE. vermerkte im Bericht: „Das Bundesfinanzministerium hätte seit Jahren über Cum/Ex-Geschäfte und deren Auswirkungen informiert sein können, entsprechende Maßnahmen hätten ergriffen werden müssen.“ (S. 381, ebd.). Auch in der darauffolgenden Berichterstattung wurde deutlich, dass die Bundesregierung bzw. das Bundesfinanzministerium, sofern sie darüber informiert waren, die Verantwortung hatten, die Cum-Ex-Geschäfte zu verhindern (<https://www.zeit.de/wirtschaft/2017-06/cum-ex-skandal-abschlussbericht-untersuchungsausschuss>, aufgerufen am 18. Februar 2020). Vor diesem Hintergrund stellen wir die folgenden Fragen.

1. Wie sieht die Bundesregierung ihre Verantwortung bezüglich der Aufsicht inländischer Transaktionen?

Die Aufsicht über inländische Transaktionen erfolgt im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Vorschriften des Aufsichts- und des Steuerrechts. Verstöße gegen die gesetzlichen Vorgaben werden durch die zuständigen Behörden verfolgt und geahndet.

2. Welche Behörde im Geschäftsbereich welches Bundesministeriums ist für die Aufsicht der „Clearstream Holding AG“ zuständig?
 - a) Zu welchem Zeitpunkt hat die zuständige Aufsichtsbehörde die Geschäfte der „Clearstream Holding AG“ geprüft?
 - b) Spielte dabei der Anstieg des Transaktionsvolumens der „Clearstream Holding AG“ eine Rolle?

Die Aufsicht über die Clearstream Holding AG (CH) obliegt der BaFin, die ihrerseits dem Bundesministerium der Finanzen untersteht. Die CH ist eine Finanzholding ohne eigenes operatives Geschäft. Das operative Geschäft wird von ihren Tochtergesellschaften, der Clearstream Banking AG (CBF) in Deutschland und der Clearstream Banking S.A. in Luxemburg (CBL) ausgeführt. Die Zuständigkeit für die Beaufsichtigung der CBF liegt bei der BaFin, für die CBL obliegt sie der luxemburgischen Finanzaufsicht CSSF. Die Aufsichtstätigkeit der BaFin bezieht sich dabei allein auf die Institutsaufsicht. Nachfolgend wird dargestellt, in welchem Umfang die BaFin in Wahrnehmung der Institutsaufsicht tätig wird. Hierbei wird nicht auf die CH, sondern auf die CBF als operative Gesellschaft Bezug genommen.

Im Rahmen der Institutsaufsicht, der die CBF unterliegt, überprüft die BaFin keine konkreten Einzelgeschäfte der beaufsichtigten Institute, sondern überwacht und beaufsichtigt die Institute im Hinblick auf ihre Liquiditätsausstattung, die Solvenz sowie die Einhaltung der sonstigen bankaufsichtlichen Regelungen nach dem Kreditwesengesetz (KWG), mithin die Einhaltung organisatorischer Anforderungen an die Institute.

Für die CBF als operative Tochtergesellschaft der CH ist neben dem KWG zusätzlich die Verordnung (EU) 909/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 zur Verbesserung der Wertpapierlieferungen und -abrechnungen in der Europäischen Union und über Zentralverwahrer sowie zur Änderung der Richtlinien 98/26/EG und 2014/65/EU und der Verordnung (EU) 236/2012 (Zentralverwahrerverordnung, CSDR) anwendbar. Auch in diesem Rahmen überwacht die BaFin als zuständige nationale Behörde nicht einzelne Geschäfte, sondern die Einhaltung der an das Institut gestellten organisatorischen Anforderungen. Hierzu gehört u. a., dass die Geschäftsorganisation so

ausgestaltet ist, dass die Abwicklung der Instruktionen ordnungsgemäß durchgeführt werden kann; eine inhaltliche Prüfung der einzelnen Geschäfte und Transaktionen erfolgt hierbei nicht.

Bei der Beaufsichtigung der CBF spielt ein Anstieg des Transaktionsvolumens insofern eine Rolle, als überprüft wird, ob die CBF aufgrund ihrer Organisationsstruktur und IT-Kapazitäten in der Lage ist, einen solchen Anstieg ordnungsgemäß zu bearbeiten, mithin die Funktionsfähigkeit sichergestellt ist. Auch hier gilt, dass eine inhaltliche Überprüfung der Geschäfte nicht erfolgt.

3. Hat die Tochtergesellschaft der Deutschen Börse AG „Clearstream Holding AG“ mit ihren Tochtergesellschaften nach Kenntnis der Bundesregierung Dienstleistungen erbracht, die zur Ausführung sogenannter Cum-Ex-Geschäfte notwendig waren?
 - a) Wenn ja, ab welchem Datum waren der Bundesregierung bzw. den zuständigen Aufsichtsbehörden der Deutschen Börse AG Dienstleistungen dieser Art bekannt?
 - b) Wenn es der Bundesregierung bzw. den zuständigen Aufsichtsbehörden der Deutschen Börse AG vor 2008 nicht bekannt war, dass Tochtergesellschaften der Deutschen Börse AG Dienstleistungen dieser Art erbracht haben, worin liegen nach Ansicht der Bundesregierung die Ursachen für dieses fehlende Wissen?

Der BaFin liegen keine Erkenntnisse vor, dass die Clearstream Banking AG (CBF) neben der Wahrnehmung ihrer üblichen Aufgaben im Bereich der Wertpapierverwahrung und -abwicklung gesonderte Dienstleistungen zur Ausführung von Cum-Ex-Geschäften erbracht hat. Die BaFin überwacht als die für die Aufsicht über die CBF zuständige nationale Behörde nicht einzelne Geschäfte, sondern die Einhaltung der an das Institut gestellten organisatorischen Anforderungen (s. auch Antwort zu Frage 2a).

4. Wie erklärten sich nach Kenntnis der Bundesregierung die zuständigen Bundesministerien und Aufsichtsbehörden und insbesondere der zuständige Bundesminister zu diesem Zeitpunkt und heute den Anstieg der inländischen Transaktionen von Clearstream ab 2006 (bitte unterscheiden zwischen aktueller Erklärung und Erklärung in den Jahren 2006 und 2007 angeben)?

Aus aufsichtsrechtsrechtlicher Sicht kann der Anstieg des Transaktionsvolumens vielfältige Ursachen haben, etwa neue Kunden oder erhöhte Transaktionsstätigkeit der Bestandskunden. Ein Anstieg des Transaktionsvolumens stellt für sich genommen keinen Grund für ein aufsichtliches Eingreifen dar.

5. Erkundigten sich die Bundesregierung bzw. die zuständigen Aufsichtsbehörden in den Jahren zwischen 2006 und 2015 bei der Deutschen Börse AG bzw. bei ihren Tochtergesellschaften bezüglich des gestiegenen inländischen Transaktionsvolumens von Clearstream ab 2006?
 - a) Wenn ja, wann fand diese Erkundigung statt, und wie wurde der Bundesregierung bzw. den zuständigen Aufsichtsbehörden diese Entwicklung des Transaktionsvolumens ab 2006 der Tochtergesellschaft der Deutschen Börse AG erklärt?
 - b) Wenn nein, warum nicht?

Da die BaFin als die für die Aufsicht über die Clearstream Banking AG (CBF) zuständige nationale Behörde nicht einzelne Geschäfte, sondern die Einhaltung

der an das Institut gestellten organisatorischen Anforderungen überwacht (s. auch Antwort zu Frage 2a) und da ein gestiegenes Transaktionsvolumen vielfältige Ursachen haben kann – etwa neue Kunden oder erhöhte Transaktionsaktivität der Bestandskunden (s. auch Antwort zu Frage 4) – und für sich genommen keinen Grund für aufsichtliches Einschreiten der BaFin darstellt, wurden nähere Auskünfte zum gestiegenen Transaktionsvolumen durch die BaFin nicht eingeholt. In Bezug auf das Transaktionsvolumen ist von aufsichtsrechtlichem Interesse primär die Frage, ob ein gestiegenes Transaktionsvolumen technisch bzw. operativ ordnungsgemäß abgewickelt werden kann. Die BaFin hat sicherzustellen, dass die CBF ordnungsgemäß im Rahmen der für sie geltenden Gesetze organisiert ist und die Dienstleistungen zuverlässig aufrechterhalten werden können, um dadurch die Finanzmarktstabilität sicherzustellen.

6. Welche Maßnahmen haben die Bundesregierung bzw. die zuständigen Aufsichtsbehörden nach Berichten über die Rolle der Deutschen Börse AG und deren Tochtergesellschaft beim Zustandekommen von sogenannten Cum-Ex-Geschäften unternommen, um Transaktionen dieser Art in Zukunft frühzeitig zu identifizieren und zu verhindern?

Nachdem im Jahr 2009 bekannt wurde, dass in Reaktion auf das JStG 2007 verstärkt Leerverkäufe über ausländische Banken abgewickelt wurden, wurde durch das OGAW-IV-Umsetzungsgesetz mit Wirkung ab dem 1. Januar 2012 die Abwicklung des Steuereinbehaltes auf Dividendenzahlungen insgesamt verändert und den Modellen zur Geltendmachung der Erstattung niemals einbehaltenen und abgeführter Kapitalertragsteuer die Grundlage entzogen. Zuvor wurden bereits mit BMF-Schreiben vom 5. Mai 2009 (BStBl I Seite 631) und vom 21. September 2010 (BStBl I Seite 752) kurzfristig wirkende Gegenmaßnahmen ergriffen, um solche Gestaltungen zu unterbinden.

In Bezug auf die Deutsche Börse AG und ihre Tochtergesellschaften laufen aktuell Ermittlungen der Staatsanwaltschaft Köln. Ob insbesondere die Clearstream Banking AG (CBF) Dienstleistungen erbracht hat, die über ihre Zuständigkeit als Wertpapierverwahrer und -abwickler hinausgehen, bleibt abzuwarten. Sollten die weiteren Ermittlungen diesbezüglich Anhaltspunkte ergeben, wäre die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsorganisation zu prüfen. Die BaFin steht diesbezüglich in engem Austausch mit den Ermittlungsbehörden sowie der CBF und lässt sich regelmäßig über den Fortgang des Ermittlungsverfahrens unterrichten.

7. Hätten die Bundesregierung bzw. die zuständigen Aufsichtsbehörden nach Kenntnis der Bundesregierung heute zu einem Zeitpunkt vor 2017 die Möglichkeit gehabt, Maßnahmen zu ergreifen, die zu einer Beendigung der Erbringung von Dienstleistungen der Deutschen Börse AG und deren Tochtergesellschaft, die zur Ausführung von sogenannten Cum-Ex-Geschäften notwendig waren, hätten beitragen können?

Ob die Clearstream Holding bzw. die Clearstream Banking AG (CBF) Dienstleistungen erbracht haben, die über die ihnen obliegende Aufgabe der Wertpapierabwicklung hinausgehen, steht derzeit noch nicht fest und ist Gegenstand des laufenden Ermittlungsverfahrens. Zu den steuerpolitischen Maßnahmen der Bundesregierung wird auf die Antwort zu Frage 6 verwiesen.

8. Wie hoch war nach Kenntnis der Bundesregierung der wirtschaftliche Nutzen der Deutschen Börse AG aus den Transaktionen, die mutmaßlich im Zusammenhang mit den sogenannten Cum-Ex-Geschäften stehen, in den Jahren 2006 bis 2011 (bitte gesamt und aufgeschlüsselt pro Jahr angeben)?
 - a) Wie hoch ist dieser wirtschaftliche Nutzen nach Kenntnis der Bundesregierung in Prozent gemessen am Jahresüberschuss vor Steuern der Deutschen Börse AG in den Jahren 2006 bis 2011 (bitte gesamt und aufgeschlüsselt pro Jahr angeben)?
 - b) Wie hoch ist dieser wirtschaftliche Nutzen nach Kenntnis der Bundesregierung in Prozent gemessen am Jahresüberschuss vor Steuern der Clearstream Holding AG in den Jahren 2006 bis 2011 (bitte gesamt und aufgeschlüsselt pro Jahr angeben)?

Die Clearstream Banking AG (CBF) erhält als Wertpapierabwickler für ihre Dienstleistungen Gebühren gemäß ihrem Preisverzeichnis. Die CBF hat im Zusammenhang mit der Abwicklung von Wertpapiertransaktionen Transaktionsentgelte erhalten. Eine Quantifizierung des potentiellen wirtschaftlichen Nutzens ist nicht möglich. Ob der CBF ein Vorwurf im Zusammenhang mit Cum-Ex Geschäften gemacht werden kann, hängt zunächst von dem Ergebnis der derzeit noch laufenden Ermittlungen ab. Ob darüber hinaus ggfs. die damit verbundenen Transaktionsentgelte unberechtigterweise erlangt wurden, wäre ggf. nach Abschluss der noch andauernden Ermittlungen zu bewerten.

9. Wurden der Bundesregierung oder den zuständigen Aufsichtsbehörden im Zusammenhang der Aufarbeitung des Cum-Ex-Skandals durch die zuständigen Ermittlungsbehörden mitgeteilt, ob Ermittlungen gegen Personen eingeleitet wurden, die für die Deutsche Börse AG oder deren Tochtergesellschaften tätig sind oder tätig waren?
 - a) Wenn ja, welche Funktionen haben bzw. hatten die Personen, gegen die ermittelt wird?
 - b) Wenn nein, wurde der Bundesregierung oder den zuständigen Aufsichtsbehörden durch die zuständigen Ermittlungsbehörden mitgeteilt, warum keine derartigen Ermittlungen eingeleitet wurden?

Derzeit läuft ein Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft Köln, in dem gegen Mitglieder des Vorstands der Clearstream Holding, gegen Mitglieder der Vorstände ihrer Tochtergesellschaften sowie gegen weitere aktuelle oder ehemalige Mitarbeiter von Organen der Clearstream Gruppe ermittelt wird.

