

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Fabio De Masi, Jörg Cezanne, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/27598 –**

Kontrollmechanismen zur Prävention von Insiderhandel in der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

Vorbemerkung der Fragesteller

In den letzten Monaten sind die Kontrollmechanismen gegen Insiderhandel der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) in die Kritik der Öffentlichkeit geraten, weil offenbar wurde, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BaFin privat mit Aktien der Wirecard AG und Derivaten spekulierten (vgl. (<https://www.capital.de/wirtschaft-politik/bafin-mitarbeiter-zockten-mit-riskanten-wirecard-zertifikaten>)). Aus diesem Anlass hat die BaFin eine Sonderauswertung der internen Kontrollverfahren für Mitarbeitergeschäfte eingeleitet. Das Ergebnis der Prüfung zeigt u. a., dass Geschäfte mit „erheblichen zeitlichen Verzögerungen“ erfolgten und dass bei regulierenden Instituten sonst übliche Verfahren, wie z. B. Watch-List, Restricted-List, die automatische Meldung aller Geschäfte (Zweitschriftverfahren) oder sogenannte Chinese Walls in der BaFin nicht verwendet werden (vgl. S. 8 der Prüfung der Sonderauswertung der BaFin seitens Deloitte, https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bericht/dl_deloitte-pruefung_der_sonderauswertung_mitarbeitergeschaefte.pdf?__blob=publicationFile&v=3). Bisher wurde von der BaFin gegen einen Mitarbeiter Anzeige wegen mutmaßlichen Insiderhandels erstattet (https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Pressemitteilung/2021/pm_210128_Wirecard.html?nn=9021442).

1. Dürfen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BaFin
 - a) auf dienstlichen Geräten private Transaktionen durchführen,

Grundsätzlich gilt die Pflicht zur uneigennütigen Amtsausübung (§§ 61, 62 des Bundesbeamtengesetzes bzw. arbeitsvertragliche Nebenpflichten gemäß § 241 Absatz 2 BGB). Daher dürfen dienstlich zur Verfügung gestellte Materialien/Geräte/Ausstattungsgegenstände/IT-Tools nicht für private Zwecke genutzt werden, es sei denn, dies ist ausdrücklich zugelassen. Der private Gebrauch von dienstlicher IT ist in der BaFin nur im Rahmen der mit dem Personalrat abgeschlossenen IT-Dienstvereinbarung zulässig. Es darf dabei insbesondere keine Nutzung erfolgen, die den Interessen der Dienststelle entgegenläuft. Regel-

widriges Verhalten (wie z. B. Mitarbeitergeschäfte während der Dienstzeit) ist keine zulässige Nutzung.

- b) während der Arbeitszeit private Transaktionen durchführen?

Die Vornahme privater Transaktionen während der Dienstzeit ist nicht gestattet.

Diese können – wenn überhaupt – nur außerhalb der Arbeitszeit möglich sein.

2. Welche Regelungen gibt es in der BaFin zu den Fragen 1a und 1b, und durch welche Stelle und wie werden bestehende Verbote oder die Einhaltung dieser Regelungen kontrolliert?

Neben den gesetzlichen Regelungen verfügt die BaFin über Regelungen zur inneren Ordnung. Hierzu gehören neben der Geschäftsordnung der BaFin u. a. auch vom Direktorium mit dem Personalrat geschlossene Dienstvereinbarungen und vom Direktorium erlassene Dienstanweisungen. Für die einschlägigen Regelungen sind die Abteilungen IT und Z I (Personal und Service) zuständig. Im Hinblick auf etwaige Mitarbeitergeschäfte werden die Beschäftigten zusätzlich im Intranet auf diese Regelungen durch den vom Direktorium berufenen und für Dienstanweisungen zu Mitarbeitergeschäften zuständigen Beauftragten nach § 28 WpHG hingewiesen. Die (unmittelbaren) Vorgesetzten wirken im Rahmen ihrer Führungsaufgaben darauf hin, dass die Regelungen eingehalten werden. Für die Kontrolle der Einhaltung der internen Regelungen besteht in der BaFin ein vernetztes System zwischen (unmittelbaren) Vorgesetzten, Interner Revision, Zentraler Compliance sowie den personalverwaltenden Stellen, die je nach Sachverhalt im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit tätig werden. Systematische, IT-gestützte Auswertungen zu Kontrollzwecken im Sinne einer Rasterfahndung sind aus Gründen des Datenschutzes nicht zulässig.

3. Welche Organisationseinheit ist für den Erlass der Regelungen zu den Fragen 1a und 1b in der BaFin zuständig?

Die Regelungen zur Nutzung der dienstlichen IT werden federführend durch die Abteilung IT erstellt und betreut. Für Regelungen zur Arbeitszeit ist die Abteilung Z I (Personal und Service) zuständig.

4. Um welche „weiteren besonderen Begleitumstände“, die zu einer Anzeige gegen einen Mitarbeiter wegen des Verdachts auf Insiderhandel führten, handelt es sich (vgl. S. 2 „Bericht zur Sonderauswertung der Mitarbeitergeschäfte mit Bezug zu Wirecard von BaFin-Beschäftigten“, https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bericht/dl_bafin-bericht_zur_sonderauswertung_mitarbeitergeschaefte.html?nn=9021442)?

Im Hinblick auf die laufenden staatsanwaltlichen Ermittlungen kann die Frage 4 nicht beantwortet werden.

5. Wurden die im Rahmen der Sonderauswertung untersuchten Geschäfte mit Wertpapieren und Derivaten von Wirecard von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der BaFin während der Arbeitszeit getätigt?

Wie viele Geschäfte wurden während der Arbeitszeit getätigt?

In der BaFin sind hierzu keine aggregierten Feststellungen vorhanden. IT-gestützte systematische Auswertungen zu Kontrollzwecken im Sinne einer Ras-

terfahndung sind nicht zulässig. Zudem werden Pausenzeiten nicht zwangsläufig manuell erfasst.

6. Warum verfügt die BaFin über keinen strukturierten und formalisierten Prozess zur Identifikation und Bewertung von Insiderinformationen und zur Weitergabe von Insiderinformationen an Dritte, wie im in der Einleitung genannten veröffentlichten Bericht von Deloitte zur Sonderauswertung der BaFin unter Randnummer 42 Nummer 4 beschrieben?

Der im Bericht von Deloitte beschriebene Prozess ist nach Ansicht der BaFin für ein Unternehmen anwendbar, wenn dies nur punktuell Zugang zu insiderrelevanten Informationen hat. Angesichts der Fülle und der Komplexität der von der BaFin verarbeiteten geheimhaltungsbedürftigen Informationen führt aber die BaFin als Allfinanzaufsichtsbehörde keine Listen zu Informationen, die – ggf. auch erst zu einem späteren Zeitpunkt oder in Kombination mit anderen Informationen – Insiderrelevanz erhalten. Nach Einschätzung der BaFin würde schon die fortlaufende Aktualisierung solcher Listen einen übermäßigen Verwaltungsaufwand mit sich bringen. Bei der BaFin existiert daher kein formalisierter und strukturierter Prozess, der BaFin-weit potentielle Insiderinformationen oder die Kombinationen von Informationen fortlaufend hinsichtlich ihrer möglichen Insiderrelevanz bewertet. Stattdessen verfügt die BaFin über einen strukturierten und systematisierten Rahmen von gesetzlichen Verschwiegenheitspflichten, wie dies auch in anderen (Finanzaufsichts-)Behörden üblich und notwendig ist.

7. Plant die BaFin interne Regelungen zu den in Frage 6 genannten Prozessen?
 - a) Wenn ja, welche Maßnahmen, und wann?
 - b) Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 7 bis 7b werden gemeinsam beantwortet.

Die Regelungen zu privaten Finanzgeschäften werden stetig weiterentwickelt, so auch gegenwärtig. Im Oktober 2020 hat es bereits eine Anpassung gegeben, mit der Handelsverbote eingeführt und das Kontroll- und Anzeigesystem verändert wurde. Es wird derzeit – auch in Abhängigkeit der geplanten gesetzlichen Regelung im Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz (FISG) – geprüft, wie ein strukturierter und formalisierter Regelprozess zur Identifikation und Bewertung von insiderrelevanten Informationen aufgesetzt werden kann (vgl. Pressemitteilung der BaFin vom 10. Februar 2021, abrufbar unter: <https://www.bafin.de/dok/15570054>). Es handelt sich um ein noch nicht abgeschlossenes Verfahren. Daher können derzeit keine weitergehenden Details benannt werden.

8. Welche Stelle ist für die Erstellung der Regelungen in Frage 7 zuständig?

Unter der Federführung und fachlichen Leitung des vom Direktorium berufenen Beauftragten nach § 28 WpHG werden derzeit neue Regelungen erarbeitet. Diese werden dann vom Direktorium unter Beachtung der gesetzlichen vorgesehenen Beteiligung des Personalrates, der Schwerbehindertenbeauftragten und der Gleichstellungsbeauftragten beschlossen.

9. Plant die BaFin Maßnahmen wie Watch-List, Restricted-List, Zweitschriftverfahren oder Chinese Walls, die, wie in der Vorbemerkung der Fragesteller ausgeführt, laut der Prüfung von Deloitte üblich sind, einzuführen?
 - a) Wenn ja, welche Maßnahmen, und wann?
 - b) Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 9 bis 9b werden gemeinsam beantwortet.

Die Regelungen für private Finanzgeschäfte werden zurzeit mit Blick auf die geplanten gesetzlichen Regelung im Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz (FISG) überarbeitet und weiterentwickelt, siehe Antwort zu Frage 7. Alle Maßnahmen werden auf die praktische Eignung für die BaFin als Allfinanzaufsichtsbehörde und auf ihre rechtliche Umsetzbarkeit hin geprüft. Es handelt sich um ein noch nicht abgeschlossenes Verfahren.

Daher können keine weitergehenden Angaben gemacht werden.

10. Welche Gründe waren aus Sicht der Bundesregierung ausschlaggebend, sich bei den (nach dem geplanten Gesetz zur Stärkung der Finanzmarktintegrität – FISG) vorgesehenen neuen internen Regelungen für BaFin-Mitarbeitende am Verhaltenskodex der Deutschen Bundesbank zu orientieren?
 - a) Wurden die internen Regelungen der Bundesbank bezüglich des Wertpapierhandels eins zu eins auf BaFin-Mitarbeitende übertragen?
 - b) Hat hierzu im Hinblick auf die Aufgaben- und Tätigkeitsfelder der BaFin-Mitarbeitenden, auf den Bezug zur „laufenden“ (Markt-)Aufsicht und dem damit gegebenen direkteren Zugang zu Markt- und Insiderinformationen eine Vorabbewertung bzw. Evaluierung stattgefunden?
 - c) Wenn ja, durch wen wurde eine solche Bewertung vorgenommen, wie wurde hier vorgegangen, und zu welchen konkreten Ergebnissen ist man gelangt?

Die Fragen 10 bis 10c werden gemeinsam beantwortet.

Bereits im Oktober 2020 wurden von der BaFin Handelsverbote eingeführt und das Kontroll- und Anzeigesystem verändert. Hierbei hat sich die BaFin an den Regelungen der Deutschen Bundesbank orientiert. Aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenbereiche und Aufbau- und Ablauforganisation der beiden Behörden wurden die Regelungen der Bundesbank an die Besonderheiten der BaFin angepasst; es gab keine Übertragung „eins zu eins“. Die BaFin-Regelungen gehen zum Teil über die Regelungen der Bundesbank hinaus. So sind nunmehr alle BaFin-Beschäftigten anzeigepflichtig in Bezug auf Geschäfte in Finanzinstrumente; im Gegensatz zur Bundesbank gibt es bei der BaFin keine Bagatellgrenzen und ein größerer Anteil (ca. 85 Prozent) der Beschäftigten der BaFin unterliegt den Handelsverboten.

Die in § 11a FinDAG-E darüber hinaus vorgesehenen Verbotsregelungen orientieren sich inhaltlich an den bei der Deutschen Bundesbank bestehenden Regelungen sowie den Grundsätzen eines Ethikrahmens für den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism-SSM). Durch die geplante neue Regelung in § 11a FinDAG-E wird dem Umfang der spezifischen Aufsichtsaufgaben der BaFin als Allfinanzaufsicht Rechnung getragen. Sie gehen daher über den bei der Deutschen Bundesbank bestehenden Rahmen hinaus und untersagen nicht nur den Handel mit Finanzinstrumenten finanzieller Kapitalgesellschaften, sondern auch den Handel mit Finanzinstrumenten sonstiger,

realwirtschaftlicher Unternehmen, auch wenn etwa nur ein Tochterunternehmen der Aufsicht unterliegt. Aufgrund der Marktaufsichtsfunktion der BaFin sind auch alle an einem organisierten Markt in Deutschland zum Handel zugelassenen Finanzinstrumente erfasst.

In Vorbereitung der Umsetzung der derzeit im parlamentarischen Verfahren befindlichen Regeln des FISG für private Finanzgeschäfte werden von BaFin derzeit Optionen geprüft und geeignete Regelungen für alle Aufgabenbereiche unter angemessener Berücksichtigung der Aufbau- und Ablauforganisation entwickelt. Dies erfolgt unter Federführung und fachlicher Leitung des Beauftragten nach § 28 WpHG. Es handelt sich um ein noch nicht abgeschlossenes Verfahren. Daher können derzeit keine weitergehenden Details genannt werden.

11. Welche weiteren Maßnahmen plant die Bundesregierung oder die BaFin, um die durch die Sonderprüfung erkannten Schwächen zu adressieren und Interessenkonflikte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BaFin beim Wertpapierhandel zu verhindern?

Welchen Zeitplan gibt es dafür?

Es wird auf die Antworten zu den Fragen 7 bis 7b und 10 bis 10c verwiesen.

12. Welche Person oder Stelle muss künftig private Wertpapiergeschäfte von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der BaFin genehmigen?

Derzeit überprüfen die direkten Vorgesetzten jedes angezeigte Geschäft daraufhin, ob bestimmungsgemäße Kenntnis (d. h. Kenntnis aufgrund der dienstlichen Aufgabe) zu Insiderinformationen vorlag. Zudem prüfen die Vorgesetzten, ob die internen Regelungen eingehalten wurden. Der Beauftragte nach § 28 WpHG plausibilisiert die Geschäfte und führt teilweise standardisiert, teilweise anlassbezogen weitere Prüfungen durch. Ergänzend wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

Das künftige Verfahren bei der BaFin soll auf die neuen gesetzlichen Vorgaben aufsetzen. Der Entscheidungsprozess ist demgemäß noch nicht abgeschlossen.

13. Inwiefern wird bzw. wurde geprüft, ob es bei der Tätigkeit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der BaFin zu weiteren, über den privaten Wertpapierhandel hinausgehenden Interessenkonflikten kommen kann?
 - a) Welche weiteren möglichen Interessenkonflikte wurden erkannt?
 - b) Welche weiteren Maßnahmen plant die Bundesregierung oder die BaFin, um über den privaten Wertpapierhandel hinausgehende Interessenkonflikte zu verhindern?
 - c) Welchen Zeitplan gibt es dafür?

Die Fragen 13 bis 13c werden zusammen beantwortet.

Interessenskonflikte können vielfältige Ursachen haben und sind gesetzlich bspw. durch § 61 des Bundesbeamtengesetzes und § 21 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) adressiert. Die BaFin hat eine Beauftragte nach § 21 VwVfG bestellt. Untergesetzlich bestehen bspw. für den Bereich Belohnungen und Geschenke oder Nebentätigkeiten Richtlinien des Bundesministeriums des Inneren. Die BaFin hat hierzu gesonderte interne Regelungen aufgestellt und stellt hierzu Informationsmaterialien bereit.

Alle Beschäftigten und Vorgesetzten sind angehalten und gesetzlich verpflichtet, Interessenskonflikte zu vermeiden bzw. eventuell bestehende Interessenskonflikte transparent zu machen. Gegenmaßnahmen richten sich nach der individuellen Ausgestaltung eines Interessenskonflikts. Exemplarisch seien hier ein zusätzliches Mehraugenprinzip oder ein Aufgabenwechsel erwähnt. Bei Neueinstellung von Beschäftigten werden diese bzgl. möglicher Interessenskonflikte auch aufgrund bestehender privater Finanzanlagen um Auskunft gebeten. Darüber hinaus ist ab Eintritt in die BaFin jedes private Finanzgeschäft anzuzeigen. Dies gilt auch für gemeinschaftliche Depots mit Ehepartnerinnen und -partnern.

Der Bereich Interessenskonflikte ist Bestandteil der laufenden Evaluierungen der BaFin-internen Prozesse und wird ggf. durch weitere ergänzende interne Regelungen adressiert.

14. Haben Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der BaFin im Zeitraum 1. September 2020 bis 10. Februar 2021 Aktien von GameStop und AMC Entertainment gehandelt (bitte nach Aktien mit den Angaben: Referat oder Abteilung, Transaktionsdatum bzw. Transaktionsuhrzeit, Kauf bzw. Verkauf auflisten)?

Bei GAMESTOP CORP und AMC ENTERTAINMENT HOLDINGS INC handelt es sich um US-amerikanische Unternehmen. Aktien dieser Unternehmen unterliegen nicht dem Handelsverbot der BaFin für private Finanzgeschäfte, da es sich bei diesen Unternehmen nicht um finanzielle Kapitalgesellschaften mit Sitz oder Niederlassung in der EU handelt. Diese Unternehmen unterstehen auch nicht der Unternehmensaufsicht der BaFin.

Zum Schutz der Persönlichkeitsrechte der Beschäftigten kann die Frage 14 nur in aggregierter Form beantwortet werden. Informationen, die direkt oder indirekt (anhand von Zusatzwissen) auf konkrete Personen schließen lassen und die daher aus datenschutzrechtlichen Gründen zu schützen sind, dürfen nicht veröffentlicht werden.

Die Uhrzeit eines Auftrages wird bei der Anzeigenerstattung grundsätzlich nicht erfasst. Ausnahmen gelten für Beschäftigte eines bestimmten Aufgabenbereichs.

Für den angefragten Zeitraum vom 1. September 2020 bis zum 10. Februar 2021 wurden durch eine manuelle Auswertung 23 Geschäfte in Aktien der GAMESTOP CORP (ISIN: US36467W1099) ermittelt, die von Beschäftigten angezeigt wurden (Stand: 22. März 2021). Die 23 Geschäfte wurden von vier Beschäftigten der BaFin aus den Geschäftsbereichen WA und IVR getätigt. Es handelte sich hierbei um 13 Käufe sowie zehn Verkäufe.

Für denselben Zeitraum wurden sechs von Beschäftigten durchgeführte Geschäfte in Aktien der AMC ENTERTAINMENT HOLDINGS INC (ISIN: US00165C1045) angezeigt (Stand: 22. März 2021). Die sechs Geschäfte wurden von vier Beschäftigten der BaFin aus den Geschäftsbereichen WA, A und IVR getätigt. Es handelte sich hierbei um fünf Käufe sowie einen Verkauf.

Die Prüfung der in Rede stehenden Geschäfte ist noch nicht vollständig abgeschlossen. Nach derzeitigem Stand liegen keine Anzeichen für Insidergeschäfte vor. In insgesamt zwei Fällen (zwei Personen) prüft die BaFin, ob angezeigte private Finanzgeschäfte als spekulativ einzuordnen sind; solche Geschäfte sind seit 16. Oktober 2020 nicht mehr zulässig. Dies wäre aus Sicht der BaFin und des BMF nicht hinnehmbar.

