

Stellungnahme des Deutschen Aktieninstituts zum Regierungsentwurf für ein Gesetz zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht

3. September 2012

Das Deutsche Aktieninstitut bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Regierungsentwurf für ein Gesetz zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht sowie für die Einladung zur Sachverständigenanhörung im Finanzausschuss des Bundestages.

Das Deutsche Aktieninstitut möchte nur zu den folgenden einzelnen Punkten Stellung nehmen, den Entwurf aber im Übrigen unkommentiert lassen.

1. Einführung der Verbraucherbeschwerde bei der BaFin, § 4b FinDAG-E

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) soll künftig stärker Verbraucherfragen berücksichtigen. Zu begrüßen ist dabei, dass im Rahmen der Primäraufgaben der BaFin – Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Kredit- und Versicherungswirtschaft sowie der Wertpapiermärkte – der Schutz von einzelnen Kunden und Anlegern nur ein Rechtsreflex der Aufsichtstätigkeit der BaFin sein kann.

Eine der neuen Möglichkeiten für „Verbraucher“ stellt nun ein Beschwerdeverfahren bei der BaFin nach § 4b FinDAG-E dar: Künftig sollen Kunden von Instituten und Unternehmen, die der Aufsicht der BaFin unterliegen, und qualifizierte Einrichtungen nach § 3 Unterlassungsklagengesetz wegen behaupteter Verstöße gegen Bestimmungen, deren Einhaltung die BaFin überwacht, Beschwerde bei dieser einlegen können (sofern kein spezielles Beschwerdeverfahren im jeweiligen Aufsichtsgesetz vorgesehen ist). Die BaFin hat zu dieser Beschwerde Stellung zu nehmen. Bei geeigneten Beschwerden kann die BaFin auf die Möglichkeiten zur außergerichtlichen Streitbeilegung hinweisen. Außerdem kann die BaFin ihrerseits bei Beschwerden im Rahmen der bestehenden aufsichtsrechtlichen Auskunftsansprüche das betroffene Unternehmen/Institut zur Stellungnahme auffordern; hierbei kann sie das Unternehmen/Institut um Mitteilung bitten, ob es mit der Übermittlung der Stellungnahme (oder Teilen hiervon) an den Beschwerdeführer einverstanden ist. Klargestellt wird in der Gesetzesbegründung, dass dem Beschwerdeführer kein subjektives Recht gegenüber der BaFin hat, dass diese bestimmte aufsichtsrechtliche Maßnahmen trifft oder die Beschwerde schlichtet oder entscheidet oder dem Beschwerdeführer eine aufsichtsrechtliche Wertung mitteilt (BT-Drucks. 17/10040, S. 18).

Diese bereits im Investment- und Zahlungsdienstleistungsaufsichtsgesetz (zumindest für Verbraucher und Kunden) vorgesehene Regelung wurde hier laut Gesetzesbegründung auf die anderen aufsichtsrechtlichen Vorschriften ausgedehnt. Gleichwohl soll dies unseres Erachtens offensichtlich vorrangig für Investmentgesellschaften, Versicherungsgesellschaften und Finanzdienstleistungs-

unternehmen gelten, denn nur hier gibt es eine Kundenbeziehung in Bezug auf eine zu erbringende Finanzdienstleistung.

Trotzdem sollte zweifelsfrei klargestellt werden, dass dieses Beschwerdeverfahren nicht auch für Aktienanleger gegenüber ebenfalls von der BaFin überwachte börsennotierte Unternehmen gelten soll. Gleiches gilt für die Gläubiger von Anleihen börsennotierter Unternehmen. Aktienanleger und Anleihegläubiger sind keine „Kunden“ des börsennotierten Unternehmens im hier genannten Sinne, sondern stehen allenfalls in einem Kundenverhältnis zu einem Finanzdienstleistungsunternehmen, wenn dieses sie beim Kauf einer börsennotierten Aktie oder Anleihe beraten hat. Abgesehen davon hat der Anleger bereits jetzt die Möglichkeit, die BaFin auf mögliche Verstöße eines Emittenten z.B. gegen das WpHG hinzuweisen. In diesem Fall ist jedoch das hier beschriebene Beschwerdeverfahren nicht verhältnismäßig, denn es bürdet der BaFin eine Stellungnahmepflicht auf. Außerdem ist davon auszugehen, dass die BaFin in vielen Fällen von ihrer Möglichkeit Gebrauch machen wird, Stellungnahmen vom Emittenten einzufordern, so dass auch diese mit nicht unerheblichen Mehrkosten belastet werden könnten.

Es sollte daher klargestellt werden, dass es im Hinblick auf die Emittentenpflichten bei der aktuellen Rechtslage bleibt. Entstehen Anlegern aufgrund des Verstoßes von Emittenten gegen bestimmte Pflichten des WpHG Schäden, so haben diese bei Erfüllung der jeweiligen Voraussetzungen zivilrechtliche Möglichkeiten, Schadensersatz geltend zu machen (z.B. § 37 b WpHG).

Den Anlegern stehen gegenüber den börsennotierten Unternehmen außerdem bereits heute allein aufgrund des Aktienrechts und des Kapitalmarktrechts eine Vielzahl von Maßnahmen zu, mit denen sie die Unternehmen selbst zu Auskünften auffordern können (Rederecht auf der HV, Informationsrechte etc.), so dass es in diesem Feld keines weiteren Verfahrens über die BaFin bedarf. Einem solchen Verfahren wohnt auch immer die Gefahr des Missbrauchs inne, wie die Erfahrungen mit dem Umgang mit Anfechtungsklagen gezeigt haben.

2. Neubesetzung des Verwaltungsrates, § 7 FinDAG-E; Änderung des Vorschlags/Anhörungsrechts zur Besetzung des Verwaltungsrats, § 5 Abs. 3 Satz 3 Nr. 3 FinDAG-E

Weiterhin sieht der Referentenentwurf eine Neubesetzung des Verwaltungsrates der BaFin vor. Künftig sollen „sechs Personen mit beruflicher Erfahrung oder besonderen Kenntnissen auf dem Gebiet des Kredit-, Finanzdienstleistungs-, Zahlungsdienst-, Investment-, Wagniskapitalbeteiligungs-, Versicherungs-, Wertpapier- oder Bilanzwesens, die jedoch nicht der Bundesanstalt angehören dürfen,“ (§ 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 f) FinDAG-E) den Verwaltungsrat bilden; sie sollen anstelle der zehn Vertreter der Kredit- und Versicherungswirtschaft sowie der Kapitalanlagegesellschaften eingesetzt werden. In der Begründung werden diese Personen als „Persönlichkeiten mit Fachexpertise im Bereich der Finanzindustrie“ (S. 19) bezeichnet.

Das Deutsche Aktieninstitut plädiert dafür, dass unter diese Definition auch Vertreter von Industrieemittenten mit entsprechender Fachexpertise zu fassen sind und bittet um entsprechende Klarstellung. Auch die Industrieemittenten

gehören zu den von der BaFin überwachten Unternehmen und tragen über das Umlageverfahren zu ihrer Finanzierung bei; anders als Finanzdienstleistungsunternehmen oder Versicherungsgesellschaften sind sie aber in den entsprechenden Gremien bislang unterrepräsentiert. Sie sind derzeit weder im Fachbeirat noch im Verwaltungsrat der BaFin vertreten. Aufgabe des Verwaltungsrates ist die Überwachung der Geschäftsführung der BaFin; zudem berät er sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Außerdem entscheidet er über das Budget der BaFin, das inzwischen ausschließlich von den beaufsichtigten Unternehmen finanziert wird und damit nicht mehr zum Bundeshaushalt gehört. Der Präsident der BaFin muss den Verwaltungsrat regelmäßig über seine Geschäftsführung unterrichten. Wenn Finanzdienstleistungs- und Versicherungsunternehmen hieran mitwirken können, sollte zumindest ein Sitz der sechs möglicherweise zu besetzenden Positionen auf ein Industrieunternehmen entfallen. Dies sollte eindeutig aus dem Gesetzesentwurf hervorgehen.

Gleiches gilt für das bisherige Vorschlagsrecht zur Besetzung des Verwaltungsrates, das nach § 5 Abs. 3 Satz 3 Nr. 3 und § 7 Abs. 5 Satz 3 FinDAG-E nun in ein Anhörungsrecht der Verbände der Kredit- und Versicherungswirtschaft sowie der Kapitalanlagegesellschaften vor der Bestellung des Verwaltungsrates umgewandelt wird. Auch hier sollten bei der Besetzung des Verwaltungsrates die Interessenvertreter der börsennotierten Unternehmen angehört werden. Laut Gesetzesbegründung (S. 26) soll durch dieses Anhörungsrecht vor Bestellung der Mitglieder der Umlagefinanzierung durch die beaufsichtigten Unternehmen Rechnung getragen werden. Aber auch die börsennotierten Unternehmen unterliegen nicht nur der Überwachung der BaFin, sondern sind ebenfalls gerade von dieser Umlagefinanzierung der BaFin nach § 16 FinDAG betroffen.

3. Einführung eines Verbraucherbeirates, § 8a FinDAG-E

Des weiteren sieht der Gesetzesentwurf vor, dass ein Verbraucherbeirat bei der BaFin gegründet wird. Dieser soll laut Gesetzesbegründung (S. 19) das Direktorium aus Verbrauchersicht beraten, dabei „Verbrauchtrends“ im Bereich Bank- und Finanzwesen erfassen, analysieren und dem Direktorium darüber Bericht erstatten. Der Verbraucherbeirat kann außerdem Stellungnahmen zu internen Verordnungen etc. abgeben sowie die BaFin bei Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen unterstützen.

Das Deutsche Aktieninstitut begrüßt grundsätzlich die Intention des BMF, die Aufsichtsarbeit der BaFin durch eine Rückkopplung mit der Praxis und den betroffenen Interessengruppen wie z.B. den Anleger- und Verbraucherschutzorganisationen, die u.a. in dem Verbraucherbeirat vertreten sein sollen, zu unterstützen. Allerdings sollte gerade im Zusammenhang mit dem o.g. Beschwerdeverfahren noch einmal klar gestellt werden, dass die Einrichtung eines solchen Beirates und eines entsprechenden Verbraucherbeschwerdeverfahrens nicht in Zukunft dazu führen darf, dass von der BaFin Individualschutz für einzelne Anleger erwartet wird. Wie eingangs zitiert, wird dies eindeutig bisher nicht als Primäraufgabe der BaFin angesehen. Dabei muss es auch bleiben.