

Antwort
der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage
der Abgeordneten Wolfgang Wieland, Volker Beck (Köln) u. a.
und der FRAKTION BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
„Strafrechtliche und haftungsrechtliche Verantwortung von Bankmanagern und die
Wahrnehmung der Finanzaufsicht“
(BT-Drucksache 16/12489)

[Vorbemerkung der Fragesteller:]

Im Verlaufe der Bankenkrise hat sich der Bund über den staatlichen Bankenrettungsfonds SoFFin unter anderem bei der Commerzbank, Aarealbank, Bayerischen Landesbank, HSH Nordbank, WestLB sowie an der IKB über Rekapitalisierungsmaßnahmen und/oder Bürgschaften engagiert. Das Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz bietet künftig sogar die Möglichkeit, Anteilseigner der Banken zu enteignen. Nötig wurden diese Hilfen vor allem wegen außerbilanzieller Spekulationen der Kreditinstitute, die vielfach über Zweckgesellschaften abgewickelt wurden. Auf diese in den Bankbilanzen nicht auftauchenden Zweckgesellschaften wurden Kredite übertragen, die wiederum in MBS (Mortgage Backed Securities) gebündelt wurden, für welche die Zweckgesellschaft in der Regel nicht haftete, so dass diese lediglich mit der Zahlungsfähigkeit der Immobilienschuldner besichert waren. Diese Wertpapiere wurden auch durch deutsche Banken gehandelt, ohne dass die damit aufgenommenen Risiken ausreichend durch Eigenkapital abgesichert waren. Im Sommer 2007 tauchten erste Krisensymptome in der internationalen Finanzwelt auf. Ungeachtet dessen haben viele Banken ihr fehlerhaftes Geschäftsmodell nicht oder nur langsam angepasst.

Am 16. Dezember 2008 durchsuchte die Staatsanwaltschaft München die Geschäftsräume der Hypo Real Estate. Ermittelt wurde wegen des Verdachts der fehlerhaften Kapitalmarktinformation nach dem Aktiengesetz, der Marktmanipulation und der strafbaren Untreue. Gegen die HRE hatte u. a. die Deutsche Schutzvereinigung für Wertpapierbesitz Strafanzeige erstattet. Mittlerweile liegt eine Vielzahl privater Strafanzeigen vor. Auch bei der IKB wird gegen die verantwortlichen Manager ermittelt, ebenso bei der WestLB.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. *Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass die Aufarbeitung der Finanzmarktkrise auch Aufgabe der Justiz ist?*

Sollten sich im Zusammenhang mit der Finanzkrise ausreichende tatsächliche Anhaltspunkte für ein strafbares Verhalten von Beteiligten ergeben, sind die Staatsanwaltschaften aufgrund des Legalitätsprinzips zur Einleitung von Ermittlungsverfahren verpflichtet.

2. *Sieht die Bundesregierung angesichts der Vielzahl der in Not geratenen Banken und der Komplexität der Sachverhalte die Staatsanwaltschaften der Länder personell in der Lage, eine Aufarbeitung zu gewichtigen Teilen zu bewältigen?*

Der Bundesregierung liegen dazu keine belastbaren Informationen vor.

3. *Wie viele Ermittlungsverfahren gegen verantwortliche Vorstände, Aufsichtsräte und leitende Angestellte von Banken und Kreditinstituten u. a. wegen Untreue, Betrugs, Insolvenzverschleppung, Bilanzfälschung und Bilanzmanipulation u. ä. Straftatbestände sowie Ordnungswidrigkeitsverfahren sind nach Ausbruch der Finanzmarktkrise im Sommer 2007 von den Staatsanwaltschaften der Länder eingeleitet worden (bitte nach Bundesländern und Tatbeständen ordnen)?*

Nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung sind für die Strafverfolgung – von hier nicht in Betracht kommenden Ausnahmen abgesehen – die Länder zuständig. Der Bundesregierung liegen daher keine Informationen zur Anzahl der eingeleiteten Strafverfahren im Zusammenhang mit der Finanzkrise vor.

4. *Wie viele Ermittlungsverfahren resultieren aus Hinweisen der BaFin und welche Normen regeln, ab wann die BaFin aufsichtsrechtliche Prüfungen an die Staatsanwaltschaft weiterzuleiten hat?*

Im Zusammenhang mit der Finanzmarktkrise hat die BaFin in einem Fall die ermittelnde Staatsanwaltschaft bei einem Verfahren gegen Verantwortliche eines Kreditinstitutes unterstützt. In diesem Fall haben Untersuchungen der BaFin den Verdacht einer Marktmanipulation bestätigt. Daraufhin wurde eine förmliche Strafanzeige gegen einen Vorstand dieses Kreditinstitutes bei der zuständigen Staatsanwaltschaft erstattet.

Anzeigepflichten der BaFin ergeben sich aus § 4 Abs. 5 in Verbindung mit § 38 und aus § 37r des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG): Die BaFin hat Tatsachen, die den Verdacht einer Straftat nach § 38 WpHG – Insiderhandel oder Marktmanipulation – begründen, der zuständigen Staatsanwaltschaft gemäß § 4 Abs. 5 Satz 1 WpHG unverzüglich anzuzeigen. Weiterhin hat die BaFin Tatsachen, die den Verdacht einer Straftat im Zusammenhang mit der Rechnungslegung eines Unternehmens begründen, der für die Verfolgung zuständigen Behörde gemäß § 37r WpHG anzuzeigen.

Auch bei der Erfüllung der weiteren Aufsichtsaufgaben der BaFin, bei denen keine ausdrückliche gesetzliche Pflicht zur Einschaltung der Strafverfolgungsbehörden besteht, können Erkenntnisse, die zur Aufklärung von Straftaten beitragen können, anfallen. In diesen Fällen geben die relevanten Vorschriften der Aufsichtsgesetze, wie etwa § 9 des Gesetzes über das Kreditwesen (KWG) und § 8 WpHG, der BaFin die Befugnis zur Weitergabe von Erkenntnissen an Strafverfolgungsbehörden. Damit besteht zugunsten der Strafverfolgungsbehörden eine ausdrückliche gesetzliche Ausnahme von der Verschwiegenheitspflicht, nach der im Rahmen der Aufsicht gewonnene Erkenntnisse, insbesondere Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie personenbezogene Daten, grundsätzlich nicht offenbart werden dürfen.

5. *Falls keine Ermittlungsverfahren aus Hinweisen der BaFin resultierten, ist dann der Grund darin zu sehen, dass keine Hinweise seitens der BaFin an die StA erfolgten oder darin, dass diese Hinweise keinen Anfangsverdacht zu begründen vermochten?*

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen. Es ist im Übrigen nicht ausgeschlossen, dass bei der weiteren Aufarbeitung der Finanzmarktkrise künftig weitere Hinweise seitens der BaFin an die Staatsanwaltschaft erfolgen werden. Daneben gibt die BaFin in vielen Fällen, die keinen spezifischen Bezug zur Finanzmarktkrise haben, aufgrund ihrer Aufsicht nach dem KWG, WpHG und dem Geldwäschegesetz gewonnene Informationen, die den Verdacht einer Straftat begründen, an die Staatsanwaltschaften weiter.

6. *Inwieweit hat die Bundesregierung Kenntnis davon, dass die Bundesländer entsprechende Schwerpunktstaatsanwaltschaften zur Bearbeitung von Strafverfahren im Zusammenhang mit der Finanzkrise eingerichtet haben (bitte die Zahl der Planstellen benennen und mitteilen, ob etwaige Stellen tatsächlich besetzt sind)?*

Es wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

7. *Sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit, die bisher anhängigen Strafverfahren im Rahmen der Justizministerkonferenz zu koordinieren? Falls dies nicht der Fall sein sollte, warum nicht?*

Aufgrund der Länderzuständigkeit besteht keine Befugnis der Bundesregierung, auf den Ablauf der einzelnen Ermittlungsverfahren, wenn auch nur koordinierend, einzuwirken.

8. *Sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit, eine Task-Force auf Bundesebene zu bilden, um die bisher anhängigen Ermittlungsverfahren zu koordinieren oder eine solche zu bilden, um die Einleitung weiterer Ermittlungsverfahren zu prüfen und dahingehende Vorfeldermittlungen aufzunehmen?*

Es wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.

9. *Prüft die Bundesregierung in den Fällen, in denen sie direkt oder über den SoFFin an Unternehmen beteiligt ist, die strafrechtliche Verantwortung der früheren oder noch im Amt befindlichen Mitglieder des Vorstandes, des Aufsichtsrates, von Abschlussprüfern und sonstigen leitenden Angestellten? Prüft sie ferner oder lässt sie die rechtlichen Möglichkeiten von zivilrechtlichen Haftungsklagen prüfen wegen pflichtwidrigen Handelns (auf Grund der §§ 93, 116 AktG, z. B. durch Handeln auf unzureichender Informationsgrundlage, fehlender Risikoabschätzung, fehlender Vermeidung von Klumpenrisiken oder fehlender Einhaltung sonstiger professioneller Regeln) oder eine sonstige Haftung auf Grund vertraglicher und deliktischer Ansprüche?*

Die Prüfung der strafrechtlichen Verantwortung von Personen und die Verfolgung obliegt bei Hinweisen auf strafrechtlich relevantes Verhalten den Strafverfolgungsbehörden.

Die Geltendmachung zivilrechtlicher Ansprüche wegen möglichen pflichtwidrigen Handelns durch Vorstandsmitglieder einer Aktiengesellschaft oder aus sonstigen Haftungsgrundlagen obliegt nach Aktienrecht grundsätzlich der betroffenen Gesellschaft. Für den Bund gelten bei Übernahme einer Beteiligung an einem Unternehmen des Privatrechts keine Sonderregeln, sondern die allgemeinen Regeln des Gesellschaftsrechts. Auch das Finanzmarktstabilisierungsgesetz und das Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz sehen keine Besserstellung des Bundes bzw. des Finanzmarktstabilisierungsfonds in ihrer Funktion als Anteilseig-

ner vor. Soweit der Bund im Rahmen von Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanzmarktes Vertreter in Aufsichtsgremien von Unternehmen des Finanzsektors entsendet, gelten für diese Vertreter die allgemeinen aktienrechtlichen Rechte und Pflichten.

10. *Sieht die Bundesregierung einen Mangel an materiellen Haftungsvorschriften, um die Geschehnisse der Finanzmarktkrise und das Verhalten von Verantwortlichen ordnungsgemäß zu erfassen? Oder sieht die Bundesregierung die Defizite eher auf Seiten der Durchsetzbarkeit von zivilrechtlichen Ansprüchen? Wenn sie keine Defizite sieht, wie begründet die Bundesregierung ihre diesbezügliche Auffassung?*

Gegen den einzelnen Manager können außervertragliche Schadensersatzansprüche aus § 823 Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) in Verbindung mit entsprechenden Schutzgesetzen bestehen, sofern ein Manager schuldhaft gegen gesetzliche Vorschriften verstößt, die gerade dem Schutz des Geschädigten dienen. Daneben kommt eine Haftung aus § 826 BGB in Betracht, soweit das Handeln des Managers eine vorsätzliche sittenwidrige Schädigung darstellt. Insoweit haftet der Unternehmer oder Manager persönlich und unbegrenzt mit seinem gesamten Vermögen. Entsprechende Vorschriften zum Schutze Dritter im Sinne des § 823 Abs. 2 BGB enthalten beispielsweise das Aktiengesetz (AktG), das Betriebsverfassungsgesetz, das Börsengesetz oder das Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG). Denkbar sind derartige Schadensersatzansprüche darüber hinaus bei Insolvenzstraftaten (§§ 283 ff. des Strafgesetzbuches - StGB), Vorenthalten oder Veruntreuen von Arbeitsentgelt (§ 266a StGB) oder Kapitalanlagebetrug (§ 264a StGB).

Einen Mangel an materiellen Haftungsvorschriften sieht die Bundesregierung nicht, weil bereits eine sehr scharfe Haftungsregelung besteht. Bei Kapitalgesellschaften haften die Mitglieder des Geschäftsleitungsorgans (Vorstand bei der Aktiengesellschaft / Geschäftsführer bei der GmbH) und die Mitglieder des Aufsichtsorgans zivilrechtlich mit ihrem gesamten Vermögen, wenn sie ihre Pflichten verletzen (§§ 93, 116 AktG bzw. §§ 43, 52 GmbHG). Sie haften gegenüber der Gesellschaft für leichtestes Verschulden ohne jede höhenmäßige Begrenzung mit ihrem gesamten Privatvermögen. Es besteht sogar zu ihren Lasten eine Beweislastumkehr: Ist der Pflichtenverstoß streitig, muss der Vorstand bzw. Aufsichtsrat beweisen, dass er pflichtgemäß gehandelt hat. Die Haftung kann ohne Beteiligung der Hauptversammlung nicht beschränkt werden.

Das Problem lag bisher in der praktischen Durchsetzung der Vorstandshaftung. Gesetzlich ist der Aufsichtsrat verpflichtet, die Haftung des Vorstands geltend zu machen. In der Vergangenheit sind solche Ansprüche nicht sehr oft eingeklagt worden. Allerdings ist in letzter

Zeit ein Umdenken erkennbar. Kommt der Aufsichtsrat dieser Pflicht hingegen nicht nach, macht er sich selbst schadensersatzpflichtig. Außerdem kann er durch Beschluss der Hauptversammlung verpflichtet werden, die Ansprüche durchzusetzen (§ 147 AktG). Schließlich kann eine Aktionärsminorität von 1% oder 100.000 Euro Nennbetrag die Ansprüche im Wege des vor drei Jahren durch das Gesetz zur Unternehmensintegrität und Modernisierung des Anfechtungsrechts eingeführten Klagezulassungsverfahrens nach § 148 AktG geltend machen.

11. *Sieht die Bundesregierung in Fällen, in denen sie Banken stützt, Möglichkeiten, die Berufshaftpflichtversicherung der Vorstände und Aufsichtsräte in Anspruch zu nehmen?*

Eine Haftpflichtversicherung tritt dann ein, wenn der Versicherte haftet; ob und in welchen Fällen Vorstände und Aufsichtsräte haften, ist eine Frage des Einzelfalles (dazu s. o. zu Frage 10). Wenn sie haften, können sie von Geschädigten in Anspruch genommen werden, und zwar zunächst unmittelbar. Ein Direktanspruch gegen eine Haftpflichtversicherung kommt nur in den Fällen des § 115 des Gesetzes über den Versicherungsvertrag in Betracht.

12. *Sieht die Bundesregierung die Lenkungswirkung des Haftungsrechts noch gewahrt, wenn verantwortliche Bankvorstände zwar rechtskräftig zu Schadensersatzzahlungen verurteilt würden, diese Zahlungen aber ausschließlich durch Versicherungen (D&O Versicherungen) und nicht einmal anteilig aus dem Privatvermögen erfolgten?*

Es entspricht in Deutschland dem allgemeinen Standard, sich gegen Schadensersatzforderungen durch eine entsprechende (Haftpflicht-)Versicherung abzusichern. In besonders risikobehafteten Tätigkeitsbereichen, wie im Straßenverkehr, ist dies noch nicht einmal dem Einzelnen überlassen, sondern gesetzlich vorgeschrieben. Das Schadensersatzrecht hat nämlich nicht primär Sanktionscharakter und damit handlungsleitende Funktion, sondern dient vor allem dem Ausgleich des verursachten Schadens. Der Erfüllung dieser Aufgabe ist es jedoch mehr als zuträglich, wenn der potentielle Schädiger durch Abschluss einer (Haftpflicht-)Versicherung für eine Absicherung des Geschädigten sorgt. Dabei bleibt auch die Präventivwirkung nicht völlig außer Betracht; ihr wird durch risikoabhängige Prämien, die im Schadensfall steigen, und den Regress der Versicherung bei grob fahrlässiger oder – sofern dann überhaupt geleistet werden muss – vorsätzlicher Schadensverursachung Rechnung getragen.

Was die Lenkungswirkung betrifft, so ist darauf hinzuweisen, dass die sog. D&O-Versicherungen bei Vorsatz und meist auch bei wissentlicher Pflichtverletzung nicht gelten. Ferner sind sie immer nach oben beschränkt, so dass ein persönliches Haftungsrisiko und eine verhaltenssteuernde Wirkung bleiben. Darüber hinaus sind Haftungsklagen für Manager so unangenehm, dass schon die soziale Wirkung der Klage Abschreckungswirkung entfaltet.

13. *Hält es die Bundesregierung für notwendig, den entsprechenden Passus des Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK Regel 3.8) als verbindliche Norm ins Aktiengesetz zu überführen und wenn nicht, warum nicht?*

Im Deutschen Corporate Governance Kodex heißt es: „Schließt die Gesellschaft für Vorstand und Aufsichtsrat eine D&O-Versicherung ab, so soll ein angemessener Selbstbehalt vereinbart werden.“ Es handelt sich um eine typische Corporate-Governance-Frage, die im Kodex richtig untergebracht ist. Diese Empfehlung ist von den Gesellschaften allerdings nicht sehr gut angenommen worden. Auch scheint die Frage, was „angemessen“ ist, sehr unterschiedlich beantwortet zu werden. Das kann, muss aber nicht zwingend für eine gesetzliche Regelung sprechen. Die Gründe für das Verhalten der Unternehmen sind vielfältig. Es dürfte zudem schwer sein, es den Betreffenden zu verbieten, die so entstandene Deckungslücke durch eine eigene Versicherung abzudecken. Vielfach wird zudem gesagt, dass ein hoher Selbstbehalt nur Druck auf eine entsprechende Vergütungserhöhung auslöse.

14. *Prüft die Bundesregierung auch den Ablauf etwaiger zivilrechtlicher und strafrechtlicher Verjährungsfristen, da die Gründung der Zweckgesellschaften teilweise schon vor Jahren erfolgte?*

Mangels Strafverfolgungskompetenz prüft die Bundesregierung nicht den Ablauf von strafrechtlichen Verjährungsfristen.

15. *Sofern die Bundesregierung haftungsrechtliche Prüfungen vornimmt, geschieht dies durch Mitarbeiter der Bundesregierung oder beauftragt sie damit externe Kanzleien?*

Die Entscheidung über die Inanspruchnahme externer Rechtsberatung wird im Einzelfall unter Berücksichtigung von Art und Umfang der erforderlichen Prüfung getroffen.

16. *Sofern die Bundesregierung bei solchen Prüfungen zu dem Ergebnis einer haftungsrechtlichen Verantwortlichkeit der Vorstände gekommen ist, lässt sie sich die Ansprüche abtreten oder wirkt sie innerhalb der Finanzunternehmen, an denen sie beteiligt ist, auf eine effektive Durchsetzung dieser Ansprüche hin?*

Die Frage würde nur anhand eines konkreten Falles und unter Beachtung der Gesamtumstände zu beantworten sein.

17. *Prüft die BaFin die Zuverlässigkeit des Managements (Vorstand und Aufsichtsrat) der Geschäftsbanken nach dem KWG, sofern eine Bank Staatshilfen in Anspruch nehmen möchte?*

Die BaFin prüft die Zuverlässigkeit der Geschäftsleiter von Kreditinstituten unabhängig von der Inanspruchnahme von Staatshilfen fortlaufend im Rahmen der laufenden Aufsicht sowie bei der Neubestellung von Geschäftsleitern. Diese Prüfung bezieht sich jedoch nicht auf Mitglieder der Aufsichtsorgane. Eine Erweiterung der Befugnisse der BaFin auf diesen Personenkreis ist Teil des Regierungsentwurfs zur Stärkung der Finanzmarkt- und der Versicherungsaufsicht, den das Bundeskabinett am 25. März 2009 beschlossen hat.

Das Finanzmarktstabilisierungsgesetz sieht keine gesonderte Prüfung der Zuverlässigkeit durch die BaFin vor einer Entscheidung des SoFFin über die Gewährung von Stabilisierungsmaßnahmen vor. Das gilt im Übrigen auch für Staatshilfen, die in anderer Form gewährt werden, etwa durch die Bundesländer.

18. *Hat die BaFin seit Ausbruch der Krise die Zuverlässigkeit des Managements (Vorstand und Aufsichtsrat) der Geschäftsbanken nach dem KWG geprüft, ohne dass eine Geschäftsbank Staatshilfen in Anspruch nehmen wollte und wenn ja, welches waren diese Fälle?*

Die BaFin prüft im Rahmen der laufenden Aufsicht die Zuverlässigkeit und fachliche Eignung der Geschäftsleiter. Die Maßnahmen gegenüber Geschäftsleitern im Jahr 2008 sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst:

Institutsgruppe	Gravierende Beanstandungen	Maßnahmen gegen Geschäftsleiter	Bußgelder	Maßnahmen bei Gefahr (nach § 46 KWG)
Kreditbanken	13	1		1
Sparkassensektor	12			
Genossenschaftssektor	37	2		1
sonstige Institute	11			
Summe	73	3	0	2

19. *Gibt es Fälle, in denen Staatshilfen verweigert wurden, weil das Management der Bank nicht mehr die Gewähr dafür bietet, die Geschäfte des Instituts in Zukunft ordnungsgemäßer Weise auszuüben?*

Bisher wurden keine Anhaltspunkte bekannt, die eine solche Entscheidung erforderlich gemacht hätten. Sofern Anhaltspunkte für eine mangelnde fachliche Eignung von Geschäftsleitern bestehen, ist die Bankenaufsicht verpflichtet, diesen Sachverhalt unabhängig von der Gewährung einer Stabilisierungsmaßnahme zu prüfen und gegebenenfalls Maßnahmen zu ergreifen.