

7 Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen ist reformbedürftig

7.0

Die im Jahre 1998 vom Bund gegründete Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen zum Schutz privater Anleger ist unzureichend konstruiert und hat nicht genügend Mittel, um die anstehenden Entschädigungen abzuwickeln. Die der Gründung zugrunde liegenden Schätzungen hinsichtlich der Beitragszahler und des Beitragvolumens haben sich als völlig unrealistisch erwiesen. Insbesondere das niedrige Beitragsvolumen, der dadurch bedingte hohe Verwaltungskostenanteil sowie eine niedrige Verzinsung behindern einen nachhaltigen Vermögensaufbau. Probleme beim Vollzug des Entschädigungsgesetzes und der Beitragsverordnung wurden zwar erkannt, aber von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und dem Bundesministerium der Finanzen jahrelang nicht gelöst. So waren rund 500 Widersprüche gegen Beitragspflicht oder Beitragshöhe im Jahre 2007 noch nicht entschieden. Sie reichten teilweise bis ins Jahr 1998 zurück.

7.1

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2007 die Konzeption und die Tätigkeit der Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen (EdW). Die EdW ist eine gesetzliche Entschädigungseinrichtung, die dem Schutz privater Anleger dienen soll. Sie wurde im Jahre 1998 mit Inkrafttreten des Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetzes (EAEG) als nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes errichtet. Die EdW wird ausschließlich von beitragspflichtigen Unternehmen finanziert und von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) verwaltet. Ziel des Gesetzes ist es, ein finanzstarkes Sicherungssystem mit breiter Risikostreuung und niedrigen Kosten zu schaffen. Es soll ausreichend Mittel bei Entschädigungsfällen zur Verfügung stellen.

Das EAEG setzte die Einlagensicherungsrichtlinie und die Anlegerentschädigungsrichtlinie der Europäischen Union in nationales Recht um. Das Vertrauen der Anleger in die Finanzmärkte soll gestärkt werden, indem Einlagen bei Kreditinstituten und Wertpapieranlagen durch Entschädigungseinrichtungen gesichert werden.

Die Zugehörigkeit von Finanzunternehmen zu solchen Entschädigungseinrichtungen ist Voraussetzung für ihre Geschäftstätigkeit. Obwohl das Bundesministerium der Finanzen

(Bundesministerium) eine umfangreiche Marktbereinigung bei den Wertpapierhandelsunternehmen und Finanzdienstleistern erwartete, machte es aufgrund des Widerstandes der Banken und Sparkassen von der Möglichkeit Gebrauch, deren bestehende Sicherungseinrichtungen beizubehalten. Es schuf mit der EdW eine gesetzliche Auffangeinrichtung für die Unternehmen, die nicht Mitglied der bestehenden, privatrechtlich organisierten Entschädigungseinrichtungen waren oder werden konnten.

Die EdW erhebt jährliche Beiträge abhängig von der Höhe der Provisionen und der Erträge aus Finanzgeschäften der ihr zugeordneten Unternehmen. Das Bundesministerium war im Jahre 1998 von bis zu 7 000 beitragspflichtigen Unternehmen und bis zu 15 Mio. Euro jährlichen Beitragseinnahmen ausgegangen. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und die Verbände hatten die Schätzungen bezüglich der Anzahl der Wertpapierhandelsunternehmen bezweifelt. Tatsächlich gehörten im Jahre 2006 nur 760 Unternehmen mit Beiträgen von 3,4 Mio. Euro im Jahr der EdW an.

Die EdW ist verpflichtet, die Beiträge anzulegen und im Schadensfall betroffene Anleger aus ihrem Vermögen zu entschädigen. Sollte dies nicht ausreichen, kann die EdW Kredite aufnehmen oder Sonderbeiträge erheben. Die Höhe der Sonderbeiträge wird nur dadurch begrenzt, dass sie nicht zur Insolvenz eines der zugeordneten Unternehmen führen darf. Eine finanzielle Unterstützung des Bundes für sein Sondervermögen ist gesetzlich nicht vorgesehen. In den ersten Jahren konnten die Entschädigungszahlungen regelmäßig über die Beitragseinnahmen gedeckt werden. Bei einem großen Entschädigungsfall im Jahre 2005 überstieg die zu erwartende Entschädigungssumme erstmals die verfügbaren Mittel der Entschädigungseinrichtung um ein Vielfaches.

Für die Verwaltung der EdW erhält die KfW eine Vergütung. Die Verwaltungskosten belaufen sich im Durchschnitt auf rund 45 % der jährlich erhobenen Beiträge.

Die EdW legt ihr Vermögen bei der KfW an. Die KfW verzinst das Vermögen mit dem Zinssatz, den sie selbst für aufgenommene Kredite zahlen muss. Von diesem Zinssatz zieht sie einen Betrag als Preis für die der KfW vom Bund gewährte Gewährträgerhaftung ab.

Die EdW unterliegt der Aufsicht durch die BaFin, die gleichzeitig Widerspruchsbehörde in Verwaltungsangelegenheiten der EdW ist. Seit Bestehen der Entschädigungseinrichtung haben viele Beitragszahler Widerspruch gegen ihre

Beitragspflicht sowie die Beitragshöhe eingelegt. Dies führte zu Rückfragen der BaFin an das Bundesministerium zur Anwendung der Beitragsregelungen, die vielfach bis heute unbeantwortet blieben. Die BaFin hatte über rund 500 Widersprüche, die teilweise bis ins Jahr 1998 zurückreichten, zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht entschieden.

7.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Ziele des EAEG mit der EdW nicht erreicht werden. Das derzeit erzielte Beitragsvolumen liegt weit hinter den Erwartungen und reicht für die mittlerweile anstehenden Entschädigungen nicht aus. Die zum Ausgleich dieses Missverhältnisses vorgesehenen Sonderbeiträge können zu einer finanziellen Überforderung der beitragspflichtigen Unternehmen führen.

Insbesondere das niedrige Beitragsvolumen, der dadurch bedingte hohe Verwaltungskostenanteil sowie eine niedrige Verzinsung des Sondervermögens durch die KfW behindern einen nachhaltigen Vermögensaufbau der Entschädigungseinrichtung. Die Begründung, die Zinsen wegen der Gewährträgerhaftung des Bundes zu reduzieren, überzeugt nicht, weil es sich bei der EdW um ein Sondervermögen des Bundes handelt. Es erhält von der KfW niedrigere Zinsen wegen eines Risikos, das der Bund selbst trägt.

Die BaFin hat es darüber hinaus versäumt, für die zeitnahe Bearbeitung der zahlreichen Widersprüche ausreichend qualifiziertes Personal bereitzustellen und Antworten des Bundesministeriums zur Anwendung der Beitragsregelungen einzufordern. Das Bundesministerium unterließ es seinerseits, entsprechende Erläuterungen zur Anwendung der Regelungen zu erlassen.

Insgesamt hat sich die Konzeption des Bundesministeriums, die EdW als Auffangeinrichtung neben den bestehenden privatrechtlich organisierten Entschädigungseinrichtungen zu gründen, nicht bewährt.

7.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass es zum Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens über keine belastbaren Daten verfügt habe, wie viele Unternehmen beitragspflichtig sein würden. Es hat das Gesetz zwar bisher für ausreichend gehalten, hat aber dennoch ein Gutachten zur Reform der Anlegerentschädigungseinrichtung und Einlagensicherungssysteme in Deutschland in

Auftrag gegeben.

Die BaFin hat ebenso wie die EdW die Verzinsung des Sondervermögens des Bundes durch die KfW für angemessen gehalten. Die EdW verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass die Gelder mit möglichst großer Sicherheit unter dem Aspekt ausreichender Liquidität angelegt würden. Die gewährte Verzinsung sei vor diesem Hintergrund sogar als vorteilhaft anzusehen.

Die BaFin räumte die vom Bundesrechnungshof festgestellten Defizite bei ihrer Tätigkeit teilweise ein. Sie wies darauf hin, dass die Widerspruchsbearbeitung personell verstärkt worden sei und dass das Aufsichtsreferat auf Grundlage der Rechts- und Gesetzeslage zielgerichtet und effektiv gearbeitet habe.

7.4

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die EdW in ihrer jetzigen Form die im Gesetzgebungsverfahren angestrebten Ziele nicht erreichen kann. Vermögensaufbau und zu erwartende Entschädigungsleistungen stehen in einem deutlichen Missverhältnis. Der Bundesrechnungshof sieht in der Vergabe des Gutachtens durch das Bundesministerium einen richtigen Schritt. Auf der Grundlage der Ergebnisse des Gutachtens sollte das Bundesministerium die Rechtsgrundlagen und die Organisation der EdW prüfen und verbessern.

Der Bundesrechnungshof geht darüber hinaus davon aus, dass die angesammelten Widersprüche aufgrund der personellen Verstärkung künftig beschleunigt bearbeitet werden. Schließlich sollten Bundesministerium und BaFin ein Konzept entwickeln, um die Aufsicht über die EdW zu verbessern.