

EKKEHARD KURTH

Zu den Aufgaben des Erweiterten Staatskommissariats

Der Diskussionsentwurf für ein Zweites Finanzmarktförderungsgesetz vom 29. Januar 1993 - DE - ist in der öffentlichen Diskussion. Damit wird auch die vorgesehene Neugestaltung der Börsenaufsicht streitig erörtert. Deutlich wird die Kritik von Seiten der deutschen Börsen geäußert: sie fordern unter anderem die Zuweisung der Kompetenz zur Überwachung des Börsenhandels, die Verstärkung der eigenen börseninternen Aufsicht mit einer "klaren Abgrenzung von den Aufsichtsaufgaben der staatlichen Aufsicht¹⁾". Der Konflikt ist bereits im Zusammenhang mit der Beschlußfassung der Börsenfachminister am 25. Januar 1993 zu ihrem Aufsichtskonzept deutlich geworden und wird vermutlich den Lauf des Gesetzgebungswerks begleiten. In diesem Zusammenhang ist die Institution des Staatskommissars als Organisationseinheit nicht kritisiert worden.

Vor der Diskussion zu diesem aktuellen Thema gerät aber vor allem die Frage der geltenden Rechtsgrundlagen zur Behandlung von Börsenaufsichtsfragen in den Hintergrund. Die Verabschiedung der börsenrechtlichen Novelle wird bei der laufenden Diskussion noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Für diesen Zeitraum und zur Darstellung des rechtlichen Übergangs in die neuen Vorschriften mag diese kurze Ausarbeitung dienen.

Um die staatliche Börsenaufsicht

Die staatliche Aufsicht über die Börse wird von dem Bundesland ausgeübt, in dem diese Börse ihren Sitz hat. Nach der Aufgabenzuordnung der Ministerien ist regelmäßig das Wirtschaftsministerium für diese Aufsichtstätigkeit zuständig. Das (noch) geltende Börsengesetz vom 22. Juni 1896 gibt in § 2 die Befugnis, bei den Börsen als Organe der Landesregierung Staatskommissare zu bestellen. Das Börsengesetz gewährt diesen Staatskommissaren das Recht, den Geschäftsverkehr an der Börse sowie die Befolgung der in bezug auf die Börse erlassenen Gesetze nach näherer Anweisung der Landesregierung zu überwachen. Nach der Literatur²⁾ hat der Staatskommissar nur eine überwachende und beobachtende

Funktion. Stellvertretend für die herrschende Meinung in der Literatur ist auf die sehr frühe Dissertation von Onstein³⁾ und auf eine Entscheidung des OVG Berlin vom 20.06.1962⁴⁾ zu verweisen, die diese beobachtende Rolle mit Berichtspflicht an die Börsenaufsichtsbehörde deutlich machen.

Durch weitere festgelegte Aufsichts- und Mitwirkungsrechte (§ 29 Abs. 2, § 30 Abs. 2 BörsG) hat der Staatskommissar bei der Feststellung des Börsenpreises sowie der Regelung des Verhältnisses zu den Kursmaklern konkret geregelte Funktionen. Fraglich ist, ob eine Gesamtbeurteilung der jetzt geltenden Rechtsnormen, auch unter Einbeziehung des § 8 a BörsG, dem Staatskommissar als Organ der Börsenaufsicht umfassendere Kompetenzen zuweist.

Die bisherige Praxis

Nach der bisherigen Praxis in den Ländern waren regelmäßig die für die Staatsaufsicht zuständigen Beamten der Landesregierung zum Staatskommissar bestellt worden. In Hessen war dies nicht der Fall: es wurde zum Staatskommissar eine Persönlichkeit bestellt, die aus dem aktiven Erwerbsleben eines Bankvorstandes ausgeschieden war, aufgrund ihres beruflichen Werdegangs als fachlich kompetent angesehen wurde und deshalb an der Börse als Mittler zwischen Ministerium und Börse wirken konnte.

Neben dem 'ehrenamtlich tätigen Staatskommissar war die Börsenaufsicht im Hessischen Wirtschaftsministerium bis 1991 regelmäßig mit nur einem Beamten des höheren Dienstes besetzt, nachdem bis November 1987 dieser Referent auch noch zuständig war für Sparkassen- und Versicherungsaufsicht.

Daraus ist zu ersehen, daß die Börsenaufsicht in Hessen und auch in den anderen Bundesländern eine nicht sehr ausgeprägte Rolle gespielt hat. Dies ergab sich aus dem bis zu den Novellen zum Börsengesetz vom 28. April 1975⁵⁾ und vom 11. Juli 1989⁶⁾, mit denen insbesondere die Kursmakler einer stärkeren Kontrolle unterzogen und der Rechtsrahmen für eine Terminbörse und für eine Com-

puterbörse geschaffen wurden, nur wenig veränderten rechtlichen Regelungsrahmen des Börsengesetzes.

Starke Ausweitung der Börsenumsätze

Die Wertpapierumsätze an den deutschen Börsen entwickelten sich Ende der 80iger Jahre sprunghaft nach oben: nach Daten der Arbeitsgemeinschaft der deutschen Wertpapierbörsen⁷⁾ stieg das Umsatzniveau an Aktien von 1987 bis 1990 in der Bundesrepublik um 127,2 Prozent. Von den Umsätzen an den deutschen Börsen konzentrieren sich Mitte 1993 über 70 Prozent auf Frankfurt.

Mitte 1989 wurde in Anwendung des neu geschaffenen Rechtsrahmens die Deutsche Terminbörse in Frankfurt gegründet, die seitdem eine hohe Dynamik zeigt. Etwa zeitgleich wurde mit der Einrichtung und Entwicklung von IBIS - InterBankenInformationssystem - eine Ordermöglichkeit über Computer und Bildschirm bundesweit mit organisatorischer Zuordnung zur Börse Frankfurt geschaffen. Auch IBIS entwickelt sich dynamisch.

Es ließe sich die Kette wirtschaftlicher und organisatorischer Entwicklungen des Börsenplatzes Frankfurt bis hin zur Gründung und Zentrierung der Organisation des Börsenplatzes in der Deutsche Börse AG und Weiterentwicklung von BOSS-CUBE fortsetzen: jedoch zeigt allein die stichwortartige Auflistung den erheblichen Aufschwung des Platzes, der selbstverständlich auch Maßnahmen zur Verbesserung der Aufsicht über diese Aktivitäten nach sich ziehen mußte.

Ausbau der Börsenaufsicht

Die Novelle zum Börsengesetz vom Juli 1989⁸⁾ gab mit der Neugestaltung des § 8 a BörsG und der damit vorgesehenen Intensivierung der Makleraufsicht einen aktuellen Anlaß zum Ausbau der Börsenaufsicht. Der Ausbau scheiterte jedoch zunächst an den Grenzen, die der hessische Haushalt setzte. Bereits damals war gemeinsam mit der LZB Frankfurt intensiv über die Möglichkeiten der Koopera-

tion. gegebenenfalls über das Instrument der Amtshilfe nachgedacht worden. Der im letzten Jahr verstorbene Präsident Karl Thomas hatte die Notwendigkeit der Verstärkung der Börsenaufsicht erkannt und eine Unterstützung im Rahmen des rechtlich Möglichen angeboten.

In den Vorgesprächen wurde bereits damals an den Ausbau einer Verwaltungseinheit unter Leitung des Staatskommissars gemäß § 2 BörsG gedacht. Unterstützt wurden diese Bemühungen durch Anstöße aus dem Bereich der Bundespolitik. Am 7. Oktober 1991 trat erstmals die Konferenz der Börsenfachminister zur Diskussion börsenfachlicher Fragen zusammen. Sie setzte auf einer weiteren Sitzung am 14. Februar 1992 gemeinsam mit dem Bundesfinanzminister einen gemeinsamen Arbeitskreis von Bund und Ländern mit dem Auftrag ein, ein Konzept für eine wirksame und internationalen Maßstäben entsprechende Wertpapierhandelsaufsicht zu entwickeln.

Hierbei wurde das Anfang 1992 vom Bundesminister der Finanzen vorgelegte Konzept „Finanzplatz Deutschland“ gemeinsam mit dem Beschluß der Börsenfachminister vom 14. Februar 1992 als Basis der weiteren Entwicklung genommen. Am 25. Januar 1993 trat die Börsenfachministerkonferenz in Anwesenheit des Vertreters des Bundesfinanzministers, Staatssekretärs Köhler, mit ihrem Aufsichtskonzept an die Öffentlichkeit. Auf besondere Initiative des Landes Hessen war auch hier dem „Staatskommissar“ des alten Börsengesetzes ein bleibender Platz eingeräumt worden.

Konzentration auf Frankfurt

Ausgangspunkt für das Land Hessen und die beim Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie angesiedelte Börsenaufsicht war und ist die oben dargelegte derzeitige besondere Aufsichtssituation, die Konzentration der bundesdeutschen Börsenumsätze auf die Börsen in Frankfurt. Die technische Entwicklung führt gleichzeitig zu einer Steigerung der Kontroll- und Aufsichtsmaßnahmen.

Bis zur Konzeption, dem Inkrafttreten und schließlich Greifen des seit Ende 1991 projizierten Zweiten Finanzmarktförderungsgesetzes - unter dem 29. Juni 1993 liegt ein „Diskussionsentwurf“ des Bundesfinanzministeriums vor - muß ein zeitlicher Zwischenfinanzraum aufsichtsmäßig überbrückt werden. Das bedeutet

also, es muß mit dem vorhandenen rechtlichen Instrumentarium eine Zeit des Übergangs bewältigt und zugleich die künftige Regelung vorbereitet und gestaltet werden.

Das Instrumentarium des Börsengesetzes

Nach § 1 Abs. 2 und 3 BörsG übt die Landesregierung die Aufsicht über die Börsen und die dem Börsenverkehr dienenden Einrichtungen aus. Gemäß § 2 BörsG sind bei den Börsen als Organe der Landesregierung Staatskommissare zu bestellen. Der Charakter und die Befugnis der Organe werden sehr wesentlich vom Charakter der Börsenaufsicht bestimmt. Häufig wird die Börsenaufsicht als reine Rechtsaufsicht über eine anstaltliche Organisationseinheit angesehen. Der Börse wiederum wird eine besondere Form des "Selbstverwaltungsrechts" zugebilligt.

Handlungsorgane der Verwaltung sind zum einen die Ministerialverwaltung, zum anderen der „Staatskommissar“ nach § 2 BörsG. Nach dem Wortlaut des Gesetzes ist der Staatskommissar mit einer Mißstandsaufsicht ausgestattet. Er hat die Aufgabe, "den Geschäftsverkehr an der Börse zu überwachen" und auf Mißstände „aufmerksam zu machen" und über „Mängel und über die Mittel zu ihrer Abstellung Bericht zu erstatten". Die Börsenaufsichtsbehörde ist nicht gehindert, diese Organisationseinheit mit weiteren Aufgaben auszustatten, die sich einerseits im konzeptionellen Bereich bewegen und zum anderen durch räumliche Verlagerung eigener Zuständigkeiten einschließlich der Zuordnung von Beamten ein „Erweitertes Staatskommissariat" zu schaffen.

Die Regelung in Hessen

Im einzelnen wurde durch den Hessischen Minister für Wirtschaft, Verkehr und Technologie mit der Konstituierung am 26. März 1993 vorgesehen, das „erweiterte Staatskommissariat bei den Börsen in Frankfurt" mit zwei Aufgabengebieten zu betrauen:

- mit der konzeptionellen Entwicklung eines internationalen Aufsichtsstandards entsprechenden Börsenaufsicht, der Begleitung der Entwicklung neuer Börsenhandels- und Abwicklungssysteme und Handelsüberwachungssysteme, um die Übereinstimmung dieser Projekte mit börsenrechtlichen Vorschriften bereits im Vorfeld zu überprüfen, sowie

- der Mitwirkung bei der Aufsicht über die Börsen und Überwachung des Geschäftsverkehrs an den Börsen (gemäß § 2 BörsG) und

- der Mitwirkung bei der Aufsicht über die Kursmakler und freien Makler sowie der Aufsicht gemäß § 8 a BörsG.

Deutlich wird, daß der Aufgabenbereich des Erweiterten Staatskommissariats die Teile Konzeption und Entwicklung einerseits, die Beobachtung und Überwachung des Geschäftsverkehrs der Börsen und sonstiger übertragener Aufgaben sowie die Mitwirkung an Aufsichtsfunktionen des Landes als Börsenaufsichtsbehörde andererseits betrifft. Die Aufgabe nach § 8 a BörsG wird insgesamt im Erweiterten Staatskommissariat wahrgenommen; entscheidend ist, daß diese Tätigkeiten wegen ihres hoheitlichen Charakters den vom Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie dem Erweiterten Staatskommissariat zugeordneten Beamten übertragen wurden; der Leiter dieser Gruppe ist zur Sicherung der Vertretungssituation im Erweiterten Staatskommissariat zugleich zum Zweiten Staatskommissar ernannt worden.

Die Personalpolitik

Zur Gewinnung von qualifiziertem Personal außerhalb der einengenden Grundzüge des öffentlich-rechtlichen Dienstrechts schloß der Hessische Minister für Wirtschaft, Verkehr und Technologie mit den Trägern der Börsen, der Frankfurter Wertpapierbörse AG und der Deutschen Terminbörse GmbH, am 31. August 1992 einen Vertrag. Darin wurde geregelt, daß die Trägergesellschaften die Einstellung und damit die Kosten für Personal und Sachmittel für den Bereich des „Erweiterten Staatskommissariats" übernehmen, das sich mit der konzeptionellen Erarbeitung einer ..- internationalen Aufsichtsstandards entsprechende(n) Marktaufsicht und (der Umsetzung) - im Vorgriff auf zu erwartende börsengesetzliche Regelungen - (befaßt)".

Es ist zugleich im Vertrag festgelegt, daß die Trägergesellschaften der Börsen diesen Mitarbeitern gegenüber keinerlei Weisungsrecht haben; dieses Weisungsrecht steht vielmehr allein dem Staatskommissar zu. Zugleich ist ausdrücklich vorgesehen..... daß den Mitarbeitern bei der Durchführung ihrer Aufgaben eine vollständige persönliche und sachliche Unabhängigkeit gegenüber den Trägergesellschaften und Börsen einzuräumen ist". Mit diesen Regelungen wurde die

völlige fachliche Unabhängigkeit der damit gewonnenen zwei leitenden Mitarbeiter sowie vier Sacharbeiter und sonstigen Mitarbeiter festgelegt.

Regelung der Prüfungskosten

Im Bereich der Maklerprüfungen nach § 8 a BörsG ist durch Abschluß eines Vertrages mit der Kursmaklerkammer vom 30. März 1993 und des Abschlusses von 35 Einzelverträgen mit Freimaklerfirmen zur Durchführung der Prüfungen zur Ordnungsmäßigkeit der Geschäfte und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ebenfalls die Übernahme der dafür anfallenden Kosten durch die Geprüften vereinbart worden. Von 1993 an werden damit 40 Kursmakler und 35 Freimakler von Mitarbeitern des Hessischen Wirtschaftsministeriums gemäß § 8 a BörsG überprüft. Das Ministerium hat für diese Aufgaben vier Mitarbeiter eingestellt und einen höheren Beamten nach Frankfurt in das Erweiterte Staatskommissariat abgeordnet.

Ist in organisatorischer Sicht über die Verträge mit den Trägern der Börsen, den Kursmaklern oder Freimaklern ein Standard erreicht, der eine Arbeit in Richtung auf die angestrebten Ziele, der Verbesserung der Aufsicht und Erarbeitung von Konzeptionen für die künftige Aufsicht ermöglicht, leidet das derzeit geltende materielle Aufsichtsrecht an zu allgemeinen rechtlichen Begriffen. Hier hilft aber eine am Wortlaut orientierte und zugleich den Sinnzusammenhang der Regelungen des § 8 a BörsG einbeziehende Auslegung.

Ein Bündel von Zuständigkeiten

Mit der Errichtung des Erweiterten Staatskommissariats ist zugleich ein Bündel von Zuständigkeiten gebildet und dem Staatskommissariat zur Wahrnehmung übertragen worden. Soweit es sich dabei um Kompetenzen der Entwicklung von Konzepten handelt, ist dies für die externe Wirkung zunächst ohne Bedeutung. Interessant sind die Kontroll-, Eingriffs- und Regelungsrechte. Diese gilt es zu untersuchen. Dabei handelt es sich einerseits und originär dem Staatskommissar aufgrund von Gesetzen, der Börsenordnung und der Kursmaklerordnung zustehende Funktionen und andererseits um die dem Erweiterten Staatskommissariat „übertragenen“ Funktionen, die von der Börsenaufsichtsbehörde abgeleitet sind und im Staatskommissariat von dort eingesetzten Behördenvertretern wahrgenommen werden. Im Klartext bedeutet dies, gewisse

Zuständigkeiten der Börsenaufsichtsbehörde mit hoheitlichem Charakter werden "vor Ort im Erweiterten Staatskommissariat" von Beauftragten der Börsenaufsichtsbehörde wahrgenommen.

Als originäre Aufgabe ist dem Erweiterten Staatskommissariat mit der Bestellung des Staatskommissars gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 BörsG die Überwachung des „Geschäftsverkehrs an der Börse“ sowie „die Befolgung der in bezug auf die Börse erlassenen Gesetze und Verwaltungsbestimmungen“ übertragen worden. Die Überwachungsaufgabe erfaßt also grundsätzlich nicht Maßnahmen der Rechtsaufsicht; denn mit der Überwachung des Geschäftsverkehrs "an" der Börse ist die Überwachungsaufgabe auf den an der Börse stattfindenden Handel erstreckt worden.

Es handelt sich auch nicht nur um Organaufsicht durch den Staatskommissar. Vielmehr dient der Zugang zu den Organen der Börsen dazu, unter anderem „den Verkehr an der Börse (zu beobachten) und sich von den Börsenorganen über alle wichtigen Vorkommnisse und Entwicklungen informieren“ -zu lassen⁹⁾. Diese Informationsrechte haben zum Ziel, Börsenorgane auf Mißbräuche hinzuweisen, daß bestimmte Zustände „der durch das Börsenrecht vorgeschriebenen guten Ordnung an der Börse“ nicht entsprechen¹⁰⁾. Diese Hinweise sollen bewirken, daß die Börse und die Organe den Mißstand beseitigen.

Aus Wortlaut und Sinn der gesetzlichen Regelung folgt, daß der Gesetzgeber den Staatskommissar mit allen Informationsrechten ausstatten wollte¹¹⁾. Der Staatskommissar sollte im Mißstandsfall mit seiner Überzeugungskraft und mit Hilfe der Berichtstätigkeit an die Börsenaufsichtsbehörde eine flexible und dem Regelungsgegenstand Börsenhandel angemessene Handlungsmöglichkeit erhalten.

Informationsrechte

Die Informationsrechte sind zwar nicht konkret und im einzelnen aufgelistet. Zum „Geschäftsverkehr“ zählt aber der gesamte Handel der an der Börse zugelassenen. Der Staatskommissar ist befugt, sich über Entwicklung und Gestaltung des Börsenverkehrs und seiner Formen dadurch auf dem laufenden zu halten, da ihn nur die damit gewonnene Übersicht befähigt, Mißstände zu erkennen.¹²⁾

Dem Staatskommissar sollte zwar nach den Motiven und der Entstehungsgeschichte zu § 2 BörsG¹³⁾ neben diesen

weiten Überwachungsfunktionen kein eigenes Anordnungsrecht gegenüber der Börse zur Regelung bestimmter Sachverhalte, das heißt kein eigenes Exekutivrecht zugebilligt werden, da man Bedenken hegte, daß es zu Kompetenzkonflikten zwischen dem Staatskommissar und dem die unmittelbare Aufsicht führenden Handelsorgan kommen würde¹⁴⁾. Diese Beschränkung bezog sich aber nicht auf die Befugnis zum Einholen von Informationen. Die landesregierungsseitige Aufsicht hat aber jedenfalls die Handlungs- und Anordnungsbefugnis; sie kann zudem die Funktionen des Staatskommissars erweitern¹⁵⁾.

Mitwirkung der Aufsicht

Das Erweiterte Staatskommissariat wirkt mit bei der Durchführung der Aufsicht durch die Börsenaufsichtsbehörde über die Börse und über den Geschäftsverkehr an der Börse. Die Aufsicht ist einerseits „statuarische“ Aufsicht, andererseits aber auch Aufsicht über den Geschäftsverkehr. Denn aus den Berichten des Staatskommissars zu Mißständen an der Börse auch bezüglich des Geschäftsverkehrs muß die Börsenaufsicht Konsequenzen ziehen: es ist in § 2 Abs. 1 Satz 3 BörsG ausdrücklich von der „Abstellung“ von Mängeln die Rede. Diese Abstellung von Mängeln obliegt zumindest als Veranlasser gegenüber der Börse der Behörde¹¹⁾. In diesem Sinnzusammenhang ist auch § 8 Abs. 1 BörsG zu sehen, wonach die Börsenaufsichtsbehörde befugt ist, für den „Geschäftsverkehr an der Börse“ Anordnungen zu erlassen.

Die der Aufsicht unterliegende Börse hat Auskunfts-, Mitwirkungs- und Informationspflichten über die Regelung des § 2 BörsG zum Staatskommissar hinaus auch gegenüber der Aufsichtsbehörde, damit diese ihre gesetzlichen Aufsichtsfunktionen ausüben kann. Es können deshalb Informationen eingeholt und die Vorlage von Unterlagen verlangt werden¹⁷⁾.

Dies entspricht den allgemein anerkannten Grundsätzen der Staatsaufsicht. Aufsichtsbehördliche Anordnungen wären ohne entsprechende Informationsrechte der Behörde wenig effizient, da ohne ausreichendes Wissen über Vorgänge und Abläufe erlassene Entscheidungen keinen Bestand haben können. Die der Behörde mitzuteilenden Informationen können auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sein, die der Informationspflichtige geheimzuhalten wünscht. Dazu

zählen auch Daten über Geschäfte mit Geschäftspartnern.

Keine Geheimhaltung gegenüber der Aufsicht

Eine Geheimhaltung gegenüber der Aufsichtsbehörde ist jedoch - auch unter Berufung auf bestehende Verschwiegenheitspflichten - nicht zulässig, weil die Behörde ihrer Aufsichtspflicht nur genügen kann, wenn sie sich uneingeschränkt informieren kann. Das berechtigte Schutzbedürfnis an der Geheimhaltung ist dadurch gewahrt, daß die Offenbarungspflicht nur gegenüber der zuständigen Aufsichtsbehörde gilt und diese ihrerseits zur Verschwiegenheit verpflichtet ist. Im übrigen steht den Beaufsichtigten nicht die Entscheidung zu, welche Infor-

mationen die Behörde benötigt, um aufsichtsrelevante Vorgänge zu klären. Dies ist nach den Umständen des Einzelfalles zu beurteilen und gilt auch bezüglich konkreter Einzelangaben oder Beteiligter, denn oft werden aufsichtsrelevante Verstöße überhaupt erst aus dem Zusammenwirken bestimmter Personen oder Umstände erkennbar.

Makleraufsicht

Sondergesetzlicher Bestimmungen, die derartige Informationsrechte gesetzlich fixieren, bedarf es insbesondere bei vorkonstitutionellem Recht nicht, da andernfalls Aufsichtsgesetze jeweils an dem neuesten Standard rechtsstaatlicher Erfordernisse gemessen würden. Dies würde in der Konsequenz zur Nicht

anwendbarkeit gesetzlicher Vorschriften und schließlich zu weiterer Bewegungsunfähigkeit des Staates in der Durchführung der ihm obliegenden Aufsichtstätigkeit führen.

Den zuständigen Bediensteten im Erweiterten Staatskommissariat ist des weiteren die Makleraufsicht nach § 8 a BörsG übertragen worden; sie üben auch Tätigkeiten der Börsenaufsicht vor Ort aus, sofern erforderlich. Dies bedeutet keine Ausweitung der Zuständigkeit des „Staatskommissars“ in eigenem Sinne, sondern führt es zu einer Ausweitung des Tätigkeitskreises im Erweiterten Staatskommissariat.

Die Tätigkeit des Erweiterten Staatskommissariats zeigt eine Vielzahl von Arbeitsergebnissen. Zur Zeit ist es wich-

*tig. Mißstände. Schwachstellen und Defizite zu identifizieren und Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Die Gruppe begleitet konzeptionell und börsenaufsichtlich die Entwicklung des BOSS-CUBE-Systems. analysiert das IBIS-System auch bezüglich seiner rechtlichen Anbindung und diskutiert die Errichtung einer Datenbank für Handelsüberwachungszwecke. Dabei ist es bei BOSS-CUBE das Ziel, eine zeitgenaue Erfassung und Dokumentation der Orderlage sicherzustellen.

Beaufsichtigung der Makler

Bei auffälligen Kursentwicklungen, die eventuell Schlüsse auf Insiderverhalten zulassen, werden eigene Rechnungen aufgestellt. Die von den Maklern eingereichten Jahresabschlüsse werden strukturiert analysiert und die aktuelle wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Makler anhand der erstmals vierteljährlich aufzubereitenden Daten beurteilt. Die Maklerprüfungen nach § 8 a BörsG werden jetzt nahezu ausschließlich vom Erweiterten Staatskommissariat anstelle der früher eingeschalteten Wirtschaftsprüfer durchgeführt. Wichtiger wird auch die Entwicklung des Erweiterten Staatskommissariats zu einer Anlaufstelle für Beschwerden von Kunden, Maklern oder Banken. Hier wird die Abwicklung der Geschäfte, soweit möglich, nachvollzogen. Fazit des ersten Jahres des Bestehens: eine sich positiv entwickelnde Einrichtung der Börsenaufsicht des Landes.

Die Zukunft der Börsenaufsicht

Wichtig ist nun die Beantwortung der Frage: Wie paßt sich dieses Modell in die künftigen Börsenstrukturüberlegungen ein? Die vorgesehene Novellierung des Börsengesetzes (Art. 2 Nr. 1 § 1 Abs. 3 Satz 1 DE) enthält die Regelung, daß die Börsenaufsichtsbehörde "für die Durchführung der Aufsicht an der Börse einen Staatskommissar einsetzen" kann. Damit besteht die Möglichkeit, daß sich die Börsenaufsicht für die Aufsichtstätigkeit „vor Ort“ eines Beauftragten bedient. Dieser ist zuständig für die Durchführung der Aufsicht an der Börse. Im Gegensatz zur früheren Regelung des § 2 BörsG handelt es sich bei der Neuregelung nicht um eine nachgeordnete, sondern allein um einen besonders herausgehobenen Teil der Börsenaufsichtsbehörde selbst.

Inhaltlich bezieht sich die Aufsicht der Börsenaufsichtsbehörde „auf die Einhaltung der börsenrechtlichen Vorschriften

und Anordnungen sowie die ordnungsgemäße Durchführung des Handels an der Börse und der Geschäftsabwicklung" (Art. 2 Nr. 1 § 1 Abs. 2 S. 3 - DE). Damit ist, zumindest was die Zuständigkeit des Staatskommissariats betrifft, klargestellt, daß er, wenn ernannt, für die Aufsicht "an" der Börse, nicht aber "über" die Börse, das heißt für die statuarische Aufsicht, zuständig ist. Für die Aufsicht "über" die Börse bleibt die Börsenaufsichtsbehörde - auch bei Bestellung eines Staatskommissars - zuständig (Art. 2 Nr. 1 - § 1 Abs. 2 Satz 1 DE). Damit bezieht sich seine Aufsicht im wesentlichen auf die Einhaltung der börsenrechtlichen Regeln und der Handels- und Geschäftsabwicklung.

Eindeutige Regelung der Befugnisse

Im Gegensatz zu der "alten" Regelung des § 2 BörsG sind die Befugnisse der Börsenaufsicht und damit des Staatskommissars, wenn er bestellt ist, eindeutig geregelt. Es fallen darunter auch die in Art. 2 Ziff. 1 § 1 a DE vorgesehenen Handlungsbefugnisse:

- Verlangen von Auskünften und Vorlage von Unterlagen der zur Teilnahme am Börsenhandel zugelassenen Unternehmen und Börsenhändler (Handelsteilnehmer).

- Das Recht, die Geschäftsräume der Börse und Räume der Handelsteilnehmer während der üblichen Geschäftszeit zu betreten.

- Erlaß von Anordnungen gegenüber Börse und Handelsteilnehmern zur Unterbindung von Verstößen gegen börsenrechtliche Regelungen und Anordnungen.

- Erlaß von Anordnungen gegenüber Börse und Handelsteilnehmern zur Bekämpfung von Mißständen, welche die ordnungsgemäße Durchführung des Handels an der Börse und die Geschäftsabwicklung sowie ihre Überwachung beeinträchtigen können.

Neue Zuständigkeiten

Auf die Börsenaufsichtsbehörde kommen nach dem vorliegenden Diskussionsentwurf eine Vielzahl neuer Zuständigkeiten zu, von denen ein Teil gegebenenfalls der Staatskommissar „vor Ort“ wahrnehmen kann. Im wesentlichen handelt es sich um folgende Zuständigkeiten:

- Erteilung von Maßgaben an die Börse zur Errichtung einer Handelsüberwa-

chungsstelle. Einsetzung des Leiters und Abberufung von Personal gegen ihren Willen nur im Einvernehmen mit der Börsenaufsicht. Erteilung von Weisungen an die Handelsüberwachungsstelle der Börse (Art. 2 Nr. 1 § 1 b Abs. 1 DE).

- Unterrichtung durch die vorgesehene Handelsüberwachungsstelle über festgestellte Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen, daß Eingriffstatbestände der Börsenaufsichtsbehörde vorliegen (Art. 2 § 1 b Abs. 4 DE).

- Maßnahmen im Rahmen der Makleraufsicht (Art. 2 Nr. 9, 10 §§ 8 a, 8 b, 8 c DE), da es sich weitgehend auch um die Kontrolle des Handelsgeschehens an der Börse handelt. Die statuarischen Fragen und Entscheidungen bezüglich Bestellung und Entlassung bleiben bei der Börsenaufsichtsbehörde, da sie über die Regelung des Art. 2 Ziffer 1 § 1 Abs. 3 DE ("Durchführung der Aufsicht an der Börse") hinausgehen.

- Einbeziehung der Börsenaufsichtsbehörden der Länder in die Tätigkeit des Bundesaufsichtsamtes für den Wertpapierhandel im Rahmen der vorgesehenen Organleihe (Art. 1 § 6 DE). Hier handelt es sich ausdrücklich um die Durchführung von Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen bezüglich Insidergeschäften und Verhaltensregeln "an" den Börsen: deshalb wird man auch hier den Staatskommissar "vor Ort" in die Kontrolltätigkeit mit der Befugnis zum Eingriff (Art. 1 § 19 DE) einsetzen können.

Die übrigen statuarisch wirkenden Befugnissen der Börsenaufsichtsbehörde verbleiben bei der Börsenaufsichtsbehörde im eigentlichen Sinne. Dazu gehören:

- Bestellung und Abberufung der Geschäftsführer (Art. 2 Ziff. 2 § 3 Abs. 2

Nr. 2 DE) im Benehmen mit der Börsenaufsichtsbehörde.

Rechtsverordnungsermächtigungen, Zustimmung zur Börsenordnung, Gebührenordnung sowie Status- und Disziplinarmaßnahmen gegenüber Maklern. (Art. 2 Ziff. 3 § 3 a Abs. 3 Satz 2; Ziff. 4 § 4 DE; Ziff. 5 § 5 DE; Ziff. 10 § 8 b Abs. 3 DE; Ziff. 14 § 30 Abs. 4. 5. 7. 8 DE; Ziff. 17 § 33 DE; Ziff. 18 § 34 a Abs. 2 und 4). Welchen Weg das Zweite Finanzmarktförderungsgesetz auch nimmt, festzustellen ist jedenfalls, daß sich die Aufsicht im Börsenbereich rasant entwickelt

hat. Sowohl im Regel- und Normensektor wie auch im Verwaltungsvollzug ist in wenigen Jahren viel geschehen und es ist vorauszusehen, daß nach der jetzt vorgesehenen grundsätzlichen Neugestaltung die Normen regelmäßig angepaßt werden.

Fußnoten:

- 1) Börsen-Zeitung vom 28. August 1993
- 2) Schwark, Kommentar zum Börsengesetz. München. 1976. § 2 Rdnr. 1
- 3) Staatsaufsicht im Börsenwesen. Greifswald. 1916. S. 64. 65
- 4) OVG Berlin Bd. 7 S. 87
- 5) BGBl. I. 1013

6) BGBl. I. 1412

7) Gutachten der HLT-AG "Chancen und Risiken des Finanzplatzes Frankfurt im Gemeinsamen Europäischen Binnenmarkt". Wiesbaden. 1991. S. 124

8) BGBl. I. 1412

9) Schwark a.a.O. Rdnr. 3 zu § 2 BörsG

10) Schwark a.a.O. Rdnr. 6 zu § 2 BörsG

11) Heinz Bremer. Grundzüge des deutschen und ausländischen Börsenrechts. Berlin. 1969. S. 63

12) Bernstein. Das Börsengesetz. Leipzig. 1910. S. 11

13) Robert Schäfer. "Die Rechtsstellung der bei der Börse bestellten Staatskommissare". Greifswald. 1919. S. 16. 17

14) Schäfer a.a.O. S. 14

15) Schäfer a.a.O. S. 17

16) Schäfer a.a.O. S. 17 unter Bezug auf die Motive zum Gesetzentwurf

17) Wolff. Verwaltungsrecht II. München. 1962. § 77II d