

EuGH: Tragweite der Pflicht der nationalen Finanzaufsichtsbehörden zur Wahrung des Berufsgeheimnisses

EuGH, Urteil vom 19.6.2018 – C-15/16, Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht gegen Ewald Baumeister
ECLI:EU:C:2018:464

TENOR

1. Art. 54 Abs. 1 der Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Märkte für Finanzinstrumente, zur Änderung der Richtlinien 85/611/EWG und 93/6/EWG des Rates und der Richtlinie 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 93/22/EWG des Rates ist dahin auszulegen, dass weder alle Informationen, die das überwachte Unternehmen betreffen und von ihm an die zuständige Behörde übermittelt wurden, noch alle in der Überwachungsakte enthaltenen Äußerungen dieser Behörde, einschließlich ihrer Korrespondenz mit anderen Stellen, ohne weitere Voraussetzungen vertrauliche Informationen darstellen, die infolgedessen von der in dieser Vorschrift aufgestellten Pflicht zur Wahrung des Berufsgeheimnisses gedeckt sind. Als vertraulich einzustufen sind die den Behörden, die von den Mitgliedstaaten zur Erfüllung der in der Richtlinie vorgesehenen Aufgaben benannt wurden, vorliegenden Informationen, die erstens nicht öffentlich zugänglich sind und bei deren Weitergabe zweitens die Gefahr einer Beeinträchtigung der Interessen der natürlichen oder juristischen Person, die sie geliefert hat, oder der Interessen Dritter oder des ordnungsgemäßen Funktionierens des vom Unionsgesetzgeber durch den Erlass der Richtlinie 2004/39 geschaffenen Systems zur Überwachung der Tätigkeit von Wertpapierfirmen bestünde.
2. Art. 54 Abs. 1 der Richtlinie 2004/39 ist dahin auszulegen, dass die Vertraulichkeit von Informationen, die das überwachte Unternehmen betreffen und den von den Mitgliedstaaten zur Erfüllung der in der Richtlinie vorgesehenen Aufgaben benannten Behörden übermittelt wurden, zu dem Zeitpunkt zu beurteilen ist, zu dem diese Behörden ihre Prüfung im Rahmen der Entscheidung über den Antrag auf Zugang zu den betreffenden Informationen vornehmen müssen, unabhängig davon, wie sie bei ihrer Übermittlung an diese Behörden einzustufen waren.
3. Art. 54 Abs. 1 der Richtlinie 2004/39 ist dahin auszulegen, dass die den Behörden, die von den Mitgliedstaaten zur Erfüllung der in der Richtlinie vorgesehenen Aufgaben benannt wurden, vorliegenden Informationen, die möglicherweise Geschäftsgeheimnisse waren, aber mindestens fünf Jahre alt sind, aufgrund des Zeitablaufs grundsätzlich als

nicht mehr aktuell und deshalb als nicht mehr vertraulich anzusehen sind, es sei denn, die Partei, die sich auf die Vertraulichkeit beruft, weist ausnahmsweise nach, dass die Informationen trotz ihres Alters immer noch wesentliche Bestandteile ihrer eigenen wirtschaftlichen Stellung oder der von betroffenen Dritten sind. Diese Erwägungen gelten nicht für die diesen Behörden vorliegenden Informationen, deren Vertraulichkeit aus anderen Gründen als ihrer Bedeutung für die wirtschaftliche Stellung der fraglichen Unternehmen gerechtfertigt sein könnte.

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund des vom EuGH entschiedenen Falls war ein spektakuläres Anlegerschadensersatzverfahren in Deutschland, das Schneeballsystem „Phoenix“. Einer der zahlreichen geschädigten Anleger begehrte Einsicht in Unterlagen, die der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) auf Grundlage ihrer Aufsichtstätigkeit vorlagen. Dabei ging es sowohl um Sonderprüfberichte, externe Gutachten wie aber auch interne Stellungnahmen und weitere Korrespondenz. Die BaFin verweigerte – entsprechend ihrer bisherigen Praxis – diesen gem. § 1 Abs. 1 Informationsfreiheitsgesetz (IFG) geltend gemachten Auskunftsanspruch unter Bezugnahme auf die ihr gem. § 9 Abs. 1 KWG obliegende Verschwiegenheitspflicht, insbes. hinsichtlich Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen. Der Anleger gab aber nicht auf und klagte beim zuständigen VG Frankfurt auf Einsichtnahme in die von ihm benannten Unterlagen. Für die BaFin überraschend obsiegte er dabei zumindest teilweise, weshalb sie gegen diese Entscheidung in die Berufung zum VGH des Landes Hessen ging. Als dieser die Entscheidung weitgehend bestätigte und v. a. eine einzelfallbezogene Begründung für die Verweigerung des Informationszugangs verlangte, legte sie Revision zum BVerwG ein. Vermutlich für alle Beteiligten überraschend kam das Gericht dann zu der Überzeugung, dass es den Sachverhalt dem EuGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens (als letztinstanzliches Gericht) vorlegen muss. Hintergrund hierfür war Art. 54 Abs. 1 RL 2004/39/EG über Märkte für Finanzinstrumente. In seiner Stellungnahme zu den vorgelegten Fragen vom 13.12.2017 vertrat der Generalanwalt dann die Auffassung, dass das von der Richtlinie geschützte Berufsgeheimnis letztendlich alle Informationen umfasst, die der Aufsichtsbehörde entweder von den betroffenen Instituten, Unternehmen oder Dritten zugänglich gemacht wurden. Entgegen der Regel folgte der EuGH dieses Mal allerdings

nicht der Argumentation seines Generalanwalts, der die Position der BaFin vertreten hatte, sondern den vorinstanzlichen deutschen Gerichten. So lehnte er eine grundsätzliche Vertraulichkeit der Behördenakten ab und verlangte vielmehr eine Einzelfallprüfung und auch Begründung, wofür er ein eigenes Prüfungsschema entwickelt hat.

PRAXISFOLGEN

Die Entscheidung des EuGH zur Reichweite von § 1 Abs. 2 IFG sowie seiner Beschränkung durch § 9 Abs. 1 KWG ist von erheblicher Bedeutung auch über die Bank- und Finanzaufsicht hinaus. Das Auskunftsbegehren nach dem IFG spielt heute, gerade im Zusammenhang mit Anlegerschutzklagen, aber auch sonstigen Verstößen gegen das Finanzaufsichtsrecht (Insider-Dealing, Ad hoc-Mitteilungen etc.), eine zunehmende Rolle. Hintergrund hierfür ist nicht zuletzt, dass das deutsche Recht – etwa im Gegensatz zum amerikanischen Prozessrecht – kein Discovery-Verfahren kennt und so Parteien geneigt sein könnten, über die Informationsfreiheit, die im nationalen wie im europäischen Recht gewährleistet ist und der Transparenz der Behördentätigkeit dienen soll, an weitere vertrauliche Informationen heranzukommen. Diese Fragestellung beschränkt sich dabei natürlich nicht nur auf Themen aus dem Bereich der Finanzaufsicht, sondern ist insbes. auch im Kartell- bzw. Kartellschadensersatzrecht von Bedeutung.

Interessant ist auch, wie die Argumentationslinien bei dem langjährigen Verfahren zunächst verliefen. Die deutschen Gerichte, angefangen beim VG Frankfurt bis zum BVerwG, neigten zu einer eher differenzierten Position mit dem Ergebnis, dass unter bestimmten Voraussetzungen der Zugang zu – von der BaFin als vertraulich eingestuft – Informationen aufgrund der gerichtlichen Überprüfung ermöglicht wurde. Auf jeden Fall wurde im Verfahrensgang deutlich, dass eine generelle Behauptung oder Berufung auf das Geschäfts- oder Betriebsgeheimnis i. S. v. § 9 Abs. 1 KWG von den Gerichten nicht akzeptiert wird. Hinzu kam, dass – was gut nachvollziehbar ist – insbes. das BVerwG auch die Frage einer zeitlichen Begrenzung der Vertraulichkeit in den Raum stellte. Vielleicht noch wichtiger war, dass das BVerwG sich an das in Art. 54 RL 2004/39/EG geregelte Berufsgeheimnis erinnerte und die Problematik dem EuGH zur Entscheidung vorlegte. Der Generalanwalt schloss sich dann aber in seinem Schlussantrag in Luxemburg den Argumenten der BaFin an und verlangte eine umfassende Vertraulichkeit der gesamten Kommunikation zwischen beaufsichtigten Unternehmen und der zuständigen Finanzaufsicht. Hintergrund seiner Argumentation war nicht zuletzt, dass nur so eine effiziente Aufsicht gewährleistet wird, die auf dem Vertrauen der beaufsichtigten Unternehmen beruht. Sie sollen davon ausgehen können, dass alle Informationen – auch sehr weitgehende und für den eigenen Wirtschaftserfolg relevante – ohne Vorbehalt weitergegeben

werden können, ohne die Befürchtung, dass diese Dritten – sei es zur Durchführung eines Zivilprozesses oder aber einfach nur zur Einsichtnahme in eine Geschäftsstrategie – übermittelt werden. Ein solches generelles Recht zur Auskunftsverweigerung hat der EuGH zu Recht abgelehnt. Vielmehr hat er differenziert ausgeführt, unter welchen Voraussetzungen Unterlagen als vertraulich einzuschätzen sind. Das entscheidende Kriterium ist demnach die Gefahr einer Beeinträchtigung der Interessen der Beaufsichtigten oder auch Dritter. Hinzu kommt als mögliche Begründung die Sicherstellung des durch den europäischen Rahmen (Richtlinien) geschaffenen Systems der Überwachung von Wertpapierfirmen (und auch Banken). Ergänzend wird dann der Grundsatz aufgestellt, dass diese Vertraulichkeit i. d. R. nach fünf Jahren endet, doch dann wieder eine Gegenausnahme insoweit zugelassen, als der Nachweis geführt werden muss, dass es ein weiterbestehendes relevantes Interesse für die wirtschaftliche Stellung der beaufsichtigten Unternehmen oder auch eines Dritten gibt. Damit wird die Frage der Vertraulichkeit zunehmend zu einer Einzelfallentscheidung. Die Behörden können sich jedenfalls nicht mehr darauf zurückziehen, dass sie ihre gesamte Korrespondenz (interne Stellungnahmen usw.) als vertraulich definieren. Vielmehr müssen sie sich – im Rahmen des vom EuGH vorgegebenen Rasters – darüber im Einzelfall Gedanken machen und dies entsprechend begründen. Das führt naturgemäß gerade bei umfangreichen Akten und langen Verfahren zu einem gewissen Aufwand. Dieser trifft jetzt auch die Gerichte, da sie im Nachprüfverfahren entsprechende Feststellungen durchführen müssen. Beaufsichtigte Unternehmen sowie Dritte, die in ein Verfahren eingebunden sind, sollten in Zukunft jegliche Stellungnahme etc. mit begründeten Ausführungen zur Vertraulichkeit ergänzen. Insgesamt zeigt dies aber die schwierige Abgrenzung zwischen den – gerade in der EU und zunehmend auch in den Mitgliedstaaten verfolgten – Transparenzprinzipien und individuell schützenswerten Bereichen, wie dem Aufsichts-, Betriebs- und Geschäftsgeheimnis. Hinzu kommt, dass die genauen Grenzen weder vom EuGH noch von den nationalen Gerichten bisher klar definiert wurden, und diese offenen Fragen rufen geradezu nach weiteren gerichtlichen Entscheidungen.

RDF-ONLINE Volltext des Urteils: RdFL2018-254-1 unter www.rdf-online.de



AUTOR

Prof. Dr. Christoph Schalast, RA/Notar, ist Managing Partner der Kanzlei Schalast Rechtsanwälte Notare, Frankfurt a. M., sowie an der Frankfurt School of Finance and Management verantwortlich für den berufsbegleitenden Master Financial Law (LL.M.).