

Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Bilanzbetrug und zur Stärkung der Kontrolle über Kapital- und Finanzmärkte

Um das Vertrauen in den deutschen Finanzmarkt dauerhaft zu stärken, müssen wir aus den Vorgängen im Zusammenhang mit der Wirecard AG die erforderlichen Konsequenzen ziehen. Dazu werden wir zügig und gründlich aufklären, was passiert ist und wie es dazu kommen konnte. Diese Analyse ist zwar noch nicht vollständig abgeschlossen. Dennoch lassen sich auf Grundlage der gegenwärtigen Erkenntnisse bereits erste Schlussfolgerungen für die Verbesserung der Bekämpfung von Bilanzbetrug und zur Stärkung der Kontrolle über Kapital- und Finanzmärkte ziehen. Hierfür haben wir eine Arbeitsgruppe im Bundesministerium der Finanzen eingerichtet, die sich eng mit den zuständigen Einheiten im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie abstimmt. Nach Abschluss der Analyse werden wir ggf. weitere Maßnahmen ergreifen.

Wir wollen unser System der Bilanz- und Abschlussprüfung sowie die Corporate Governance schlagkräftiger machen, den ganzheitlichen Aufsichtsansatz der BaFin stärken sowie die internationalen Standards und europäische Regulierung im Zahlungsverkehr auf den Prüfstand stellen.

Klar ist dabei auch: Einen hundertprozentigen Schutz gegen kriminelles Verhalten wird es niemals geben, auch nicht auf dem Finanzmarkt. Gleichwohl muss Kriminalität mit allen rechtstaatlichen Mitteln begegnet werden – präventiv und repressiv. Dazu gehört, solchen Verstößen durch ausreichend strikte Kontroll- und Aufsichtssysteme vorzubeugen. Genauso wichtig ist es, eine wirksame Verfolgung und Bestrafung der Täter und der von der Straftat profitierenden Unternehmen sicherzustellen. Nur so sichern wir das Vertrauen der Anleger, die Reputation unseres Finanzmarkts und die Arbeitsplätze in den Banken und Versicherungen.

Unsere Ziele und Maßnahmen im Einzelnen:

1. Unser System der Bilanzprüfung und ihrer Aufsicht sowie die Corporate Governance schlagkräftiger machen

- Wir werden das zweistufige auf konsensuale Mitwirkung der geprüften Unternehmen ausgerichtete Bilanzkontrollverfahren grundlegend reformieren zugunsten eines stärker staatlich-hoheitlich geprägten Bilanzkontrollverfahrens. Die BaFin muss direkt und unmittelbar mit hoheitlichen Befugnissen gegenüber Kapitalmarktunternehmen auftreten können: Die BaFin braucht ein Prüfungsrecht gegenüber allen kapitalmarktorientierten Unternehmen einschließlich Auskunftsrechte gegen Dritte, die Möglichkeit forensischer Prüfungen sowie das Recht, die Öffentlichkeit früher als bisher über ihr Vorgehen bei der Bilanzkontrolle zu informieren. Dies ermöglicht der BaFin die Kontrolle über das Prüfungsgeschehen und stellt sicher, dass in allen Prüfungsphasen hoheitliche Mittel zur Verfügung stehen. So werden Bilanzkontrollen insgesamt schneller, transparenter und effektiver. Wir prüfen, wie eine privatrechtlich organisierte Prüfstelle auch künftig eine Funktion bei der Bilanzkontrolle übernehmen kann. Wir setzen dabei voraus, dass die Prüfstelle unabhängig arbeitet und jegliche Interessenkonflikte ausgeschlossen sind. Wir werden die neuen Regelungen spätestens nach Ablauf von fünf Jahren daraufhin evaluieren, ob die gesetzliche Zielsetzung erreicht wurde.
- Wir werden die Unabhängigkeit der Abschlussprüferinnen und Abschlussprüfer stärken, indem wir auch für Kapitalmarktunternehmen eine verpflichtende externe Prüferrotation nach zehn Jahren vorsehen. Wir werden zudem die Trennung zwischen Prüfung und Beratung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse verschärfen.
- Wir werden die zivilrechtliche Haftung von Abschlussprüferinnen und Abschlussprüfern für Pflichtverletzungen auf den Prüfstand stellen, um die Qualität der Abschlussprüfung zu fördern.
- Wir werden Maßnahmen zur Stärkung der Corporate Governance von börsennotierten Unternehmen ergreifen, insb. zur Etablierung angemessener und wirksamer interner Kontroll- und Risikomanagementsysteme, zur obligatorischen Einrichtung eines Prüfungsausschusses und zur Stärkung der Informationsrechte des Aufsichtsrates.

- Wir werden erforderliche Anpassungen beim Bilanzstraf- und Bilanzordnungswidrigkeitenrecht vornehmen.
- Wir werden Maßnahmen zur Erhöhung der Qualität von Börsensegmenten gesetzlich flankieren.
- Wir werden eine Stärkung der Aufsichtsbefugnisse der staatlichen Abschlussprüferaufsicht (APAS) prüfen. Außerdem sollen die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen APAS und BaFin sowie DPR verbessert und intensiviert werden.
- Wir werden uns auf europäischer Ebene dafür einsetzen, dass die Organisation wichtiger Aufgaben der Marktaufsicht innerhalb der EU-Kapitalmarktunion mittelfristig weiterentwickelt wird und uns dabei an Beispielen wie der Securities and Exchange Commission (SEC) orientieren.

2. Ganzheitlicher Aufsichtsansatz und Aufstellung der BaFin – Risiken komplexer Konzernstrukturen verstärkt in den Blick nehmen

- Wir werden die Organisationsstruktur, geschäftsbereichs-übergreifende Zusammenarbeit, Kompetenzen und Personalausstattung der BaFin umfassend untersuchen. Dabei werden wir u. a. analysieren, wie wir die Eingriffsrechte der BaFin im Anleger- und Verbraucherschutz stärken können. Wir werden ebenfalls untersuchen, wie die Prozesse sowie die Personalausstattung der BaFin verbessert werden müssen, um die oben genannten Ziele, z. B. eine wirksame Bilanzkontrolle, effektiv umzusetzen. Dies schließt die Prüfung des Aufbaus einer schnellen Eingreiftruppe ein. Wir werden auch untersuchen, wie Hinweise von Whistleblowern stärker genutzt werden können und wie die Anreize für Hinweisgeber verbessert werden können.
- Wir werden auch die Vorschriften zu privaten Finanzgeschäften der BaFin Beschäftigten kritisch überprüfen.
- Die BaFin wird ihre Aufsichtspraxis und ihren Aufsichtsbestand überprüfen und ein stärkeres Augenmerk auf die ganzheitliche Betrachtung von solchen Konzernen legen, aus denen nur einzelne oder ausgewählte Tochtergesellschaften ihrer Aufsicht unterstehen. Für einen nach den Vorschriften des Kreditwesengesetzes ganzheitlich zu betrachtenden Konzern

gelten regelmäßig auch die gruppenweiten Pflichten im Bereich der Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und die BaFin ist die insoweit zuständige Geldwäscheaufsicht.

- Bei den anstehenden Verhandlungen über die Fortentwicklung der EU-Geldwäscherichtlinie werden wir uns dafür einsetzen, dass der gruppenweiten Compliance im Finanzsektor und der Aufsicht hierüber besondere Bedeutung beigemessen wird. Bei der Arbeit an einer europäischen Aufsichtsstruktur im Geldwäschebereich sollten solche Dienstleister, die wegen ihrer internationalen Ausrichtung oder ihrer Größe besondere Bedeutung im Finanzsektor haben, jedoch bislang nicht als Institute oder Institutsgruppen von der Finanzaufsicht erfasst werden, unter Risikogesichtspunkten miteinbezogen werden können (mit Beaufsichtigung durch die europäischen oder nationalen Aufsichtsbehörden).
- Auch im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung werden wir die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch aller beteiligten Stellen – auf europäischer und nationaler Ebene – weiter verbessern.
 - Aufbauend auf ihre vertrauensvolle Kooperation in der Anti Financial Crime Alliance werden sich die Bundesbehörden BaFin und Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU) noch enger abstimmen. Bei der Einbindung der Verpflichteten werden sie eine weitere Intensivierung und Institutionalisierung ihrer Zusammenarbeit prüfen.
 - In der Zusammenarbeit der Behörden von Bund und Ländern wird der vom BMF initiierte engere Austausch durch koordinierende Stellen im Bereich der Geldwäscheaufsicht fortgeführt und ausgebaut.
 - Die FIU wird die Datenübermittlung an die Strafverfolgungsbehörden intensivieren. Das stellt den risikobasierten Ansatz nicht in Frage. Darüber hinaus wird die technische Umsetzung des automatisierten Datenzugriffs der Strafverfolgungsbehörden auf den Datenbestand der FIU durch BMF auf der Basis des geltenden Rechts mit höchster Priorität vorangetrieben.

Mit der Reform des Geldwäschestrafttatbestandes noch in diesem Jahr werden wir zudem einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der strafrechtlichen Bekämpfung der Geldwäsche leisten.

- Die FIU verfügt bereits zur Vorbereitung von Auskunftersuchen in eingeschränktem Maße über eine automatisierte Abrufbefugnis von Steuerdaten. Wir werden prüfen, ob und ggf. wie weit der FIU eine Befugnis zum automatisierten Zugriff auf die bundesweit verfügbaren steuerlichen Grunddaten von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen eingeräumt werden sollte. Steuerdaten können wichtige Erkenntnisquelle für die Plausibilität von Transaktionen sowie den wirtschaftlichen Hintergrund der Beteiligten sein. Eine Festlegung der konkreten Datenfelder ist Bestandteil der Prüfung.
- Weiterhin werden wir prüfen, ob und inwieweit der Austausch polizeilicher Daten verbessert werden kann. Den Bericht des Bundesrechnungshofs vom 11. September 2020 über die Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung durch die „Financial Intelligence Unit“ (FIU) haben wir bereits aufgegriffen und werden ihn auch im Weiteren einbeziehen.
- Technische Dienstleister sind von modernen Finanzmärkten nicht mehr wegzudenken. Es zeigt sich insbesondere, dass beaufsichtigte Anbieter von Finanzdienstleistungen bei der operativen Umsetzung ihres Geschäftsmodells auf Dienstleistungen anderer Unternehmen angewiesen sind, die nicht unmittelbar der Aufsicht unterstehen. Vor diesem Hintergrund wird die BaFin – v. a. im Bereich von Auslagerungen – die Verbindungen zwischen Finanzinstituten und technischen Dienstleistern in ihrer Verwaltungspraxis genau in den Blick nehmen.
- Parallel werden wir im Rahmen des von der Europäischen Kommission im September 2020 veröffentlichten Legislativvorschlags zu „Digital operational Resilience for the Financial Sector“ auf erweiterte Prüf- und Zugriffsrechte von Aufsichtsbehörden insb. auf Auslagerungs-Unternehmen der Technologiebranche hinwirken.

3. Internationale Standards und europäische Regulierung im Zahlungsverkehr auf den Prüfstand stellen

- Das Zahlungsverkehrsrecht ist durch EU-Recht vollharmonisiert und lässt daher dem nationalen Gesetzgeber keinen Spielraum. Wenn die Analyse des Wirecard-Falls ergibt, dass auch

zahlungsverkehrsspezifische Defizite oder Fehlanreize dem Bilanzbetrug Vorschub geleistet haben, werden wir unsere Ratspräsidentschaft nutzen, auf ein Abstellen dieser Mängel in der Regulierung auf EU-Ebene hinzuwirken.

- Die Aufsicht kann Risiken besser identifizieren und adressieren, wenn der Fokus auf der gesamten Wertschöpfungskette der Zahlungsabwicklung liegt. Wir werden daher auf europäischer Ebene darauf hinwirken, die bestehenden Ausnahmen im Zahlungsverkehr für technische Dienstleister zu überprüfen, auch mit Blick auf das sog. Third Party Acquiring.
- Wir werden uns in den internationalen Gremien und Arbeitsgruppen (z.B. dem FSB) dafür einsetzen, dass das Erbringen von Zahlungsdienstleistungen weltweit adäquat beaufsichtigt wird. Damit wollen wir auch im Nicht-EU-Ausland Intransparenz in der Wertschöpfungskette verringern und damit letztlich betrügerischem Verhalten vorbeugen.