



---

## Sachstand

---

### **Zielsetzung und Kompetenzen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und entsprechender internationaler Behörden**

Eine Übersicht im Vergleich mit den Finanzaufsichtsbehörden der  
USA, Großbritanniens und der Schweiz

**Zielsetzung und Kompetenzen der Bundesanstalt für  
Finanzdienstleistungsaufsicht und entsprechender internationaler  
Behörden**

Eine Übersicht im Vergleich mit den Finanzaufsichtsbehörden der USA, Großbritanniens und der Schweiz

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 103/20  
Abschluss der Arbeit: 29.09.2020  
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Zielsetzung und Kompetenzen</b>	<b>4</b>
2.1.	BaFin	4
2.2.	SEC (USA)	5
2.3.	FCA (Großbritannien)	7
2.4.	FINMA (Schweiz)	8
<b>3.</b>	<b>Bilanzprüfung</b>	<b>9</b>
3.1.	Deutschland	9
3.2.	USA	9
3.3.	Großbritannien	10
3.4.	Schweiz	11
<b>4.</b>	<b>Geldwäsche</b>	<b>11</b>
4.1.	Deutschland	11
4.2.	USA	12
4.3.	Großbritannien	12
4.4.	Schweiz	13
<b>5.</b>	<b>Private Finanzgeschäfte der Mitarbeiter</b>	<b>13</b>

## 1. Einleitung

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), 2002 hervorgegangen aus der Zusammenlegung des Bundesaufsichtsamts für das Kreditwesen mit den damaligen Bundesaufsichtsämtern für den Wertpapierhandel und das Versicherungswesen, ist die in der Bundesrepublik zentral zuständige Behörde für Banken-, Versicherungs- und Wertpapieraufsicht. Wichtigste Rechtsgrundlage für die Tätigkeit der BaFin ist das Kreditwesengesetz (KWG), allerdings finden sich in einigen anderen Gesetzen Vorschriften betreffend die Bundesanstalt, etwa im Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG), dem Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) und nicht zuletzt dem Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (FinDAG). Zudem ist die BaFin als Nationale Abwicklungsbehörde (NAB) Teil des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus der EU (Single Resolution Mechanism, SRM) und den entsprechenden gemeinschaftsrechtlichen Verordnungen unterworfen.

Vergleichbare Institutionen bestehen in nahezu allen Finanzplätzen der Welt. Aufgrund der insofern nicht unerheblich fortgeschrittenen Harmonisierung auf europäischer Ebene sind Unterschiede im Hinblick auf Organisation, Kompetenzen und Zielsetzung der Aufsichtsbehörden insbesondere im internationalen Vergleich zu beobachten. Nachfolgend sollen einige Aspekte der Finanzmarktaufsicht im Vergleich mit den entsprechenden Behörden der USA, Großbritanniens und der Schweiz dargestellt werden.

## 2. Zielsetzung und Kompetenzen

### 2.1. BaFin

Die Aufgaben der BaFin sind grundlegend in § 6 KWG geregelt. Darin enthalten sind die primären Aufgaben der Institutsaufsicht (§ 6 Abs. 1, 1a-d KWG), des Bewahrens des Kredit- und Finanzdienstleistungswesens vor sicherheitserheblichen Missständen (§ 6 Abs. 2 KWG) sowie die hierzu verliehene Anordnungsbefugnis (§ 6 Abs. 3 KWG). Letztere stattet die BaFin mit den Instrumenten des Verwaltungsrechts aus, sodass sie mit hoheitlichen Maßnahmen ordnend im Bereich ihres Aufgabenkreises tätig werden kann.<sup>1</sup>

Im Vordergrund der Aufgaben der BaFin steht das einzelne Institut, welches der Aufsicht unterliegt. Die Bundesanstalt ist dazu berufen, „*gegenüber den Instituten und anderen Unternehmen, die nach dem Kreditwesengesetz, dem Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz, dem Versicherungsaufsichtsgesetz, dem Wertpapierhandelsgesetz, dem Kapitalanlagegesetzbuch sowie nach anderen Gesetzen beaufsichtigt werden, alle Anordnungen treffen, die geeignet und erforderlich sind, um Verbraucherschutzrelevante Missstände zu verhindern oder zu beseitigen, wenn eine generelle*

---

1 Boos/Fischer/Schulte-Mattler/Schäfer, KWG § 6, Rn. 58.

*Klärung im Interesse des Verbraucherschutzes geboten erscheint“.<sup>2</sup> Während also zwar das Hauptziel der BaFin darin besteht, ein funktionsfähiges, stabiles und integrires deutsches Finanzsystem zu gewährleisten<sup>3</sup>, liegt der Fokus der Tätigkeit eher auf den einzelnen Instituten.<sup>4</sup> Allerdings ist die BaFin gemäß § 6 Abs. 4 KWG dazu berufen, bei ihren Einzelentscheidungen die möglichen Auswirkungen auf die Stabilität des Finanzsystems zu berücksichtigen.*

## 2.2. SEC (USA)

Die Securities and Exchange Commission SEC wurde 1934 als Reaktion auf den Börsencrash von 1929 durch den *Securities Exchange Act* ins Leben gerufen und sollte das Vertrauen der Bevölkerung in die Finanzmärkte wiederherstellen. Heute ist die SEC in fünf Divisionen und 24 Büros<sup>5</sup> unterteilt und beschäftigt ca. 4.600 Mitarbeiter in der Zentrale in Washington, D.C. und den 11 regionalen Büros in den Staaten.<sup>6</sup>

Im Gegensatz zu anderen hier untersuchten Behörden handelt es sich bei der SEC nicht um eine Universalaufsicht, die die Aufsicht über Banken-, Versicherungs- und Finanzmarktaufsicht in sich vereint. Gegenstand der Beaufsichtigung sind vielmehr nur Handelsplätze wie Börsen oder Clearinghäuser, Investitions- und Anlagegesellschaften sowie Emittenten von Wertpapieren und Vermittler von Finanzprodukten (Broker). Unter diesem Gesichtspunkt kann auch die Zielsetzung der SEC verstanden werden, wonach die Mission der Behörde im Schutz von Investoren, in der Bewahrung eines fairen, geordneten und effizienten Finanzmarktes und in der Gewährleistung freier Kapitalbildung besteht.<sup>7</sup>

Die SEC ist nicht nur reines Exekutiv-Organ, sondern auch wesentlich am legislativen Prozess beteiligt. Die Kommission wirkt an bundesstaatlicher und föderaler Gesetzgebung im Bereich des Wertpapierhandels mit.<sup>8</sup> Dies liegt in der Rechtssystematik des geltenden Common Law begründet: Formelle Gesetze wie etwa der Securities Exchange Act von 1934 bestimmen häufig nur einen Rahmen, der der entsprechenden Konkretisierung durch die betroffenen Stellen bedarf. Hier verfügt die SEC über einen Handlungs- und Interpretationsspielraum, der ihr den Erlass eigener

---

2 Siehe § 4 Abs. 1a FinDAG.

3 Siehe Web-Präsenz der BaFin, „Aufgaben und Geschichte“, verfügbar: [https://www.bafin.de/DE/DieBaFin/AufgabenGeschichte/aufgabengeschichte\\_node.html](https://www.bafin.de/DE/DieBaFin/AufgabenGeschichte/aufgabengeschichte_node.html), abgerufen 21.09.2020.

4 Boos/Fischer/Schulte-Mattler/Schäfer, KWG § 6, Rn. 2.

5 Zu diesen gehören u.a.: Office of Compliance Inspections and Examinations, Office of Credit Ratings Office of International Affairs, Office of Investor Education and Advocacy, Ethics Counsel, Office of Minority and Women Inclusion, Office of Legislative and Intergovernmental Affairs uvm.

6 Siehe Web-Präsenz der SEC, „What we do“, verfügbar: <https://www.sec.gov/Article/whatwedo.html#create>, abgerufen 21.09.2020.

7 Ebenda.

8 Ebenda.

---

Regulierungen ermöglicht. Im Rahmen ihrer Tätigkeit ist die SEC zudem auch als Strafverfolgungsbehörde für entsprechende Kapitalmarktvergehen, wie etwa Insiderhandel oder Bilanzfälschungen, bestellt.<sup>9</sup>

Die fünf Divisionen der SEC sind:

– Division of Corporation Finance

Die Division of Corporation Finance überprüft die von den beaufsichtigten Unternehmen im Zuge ihrer Offenlegungspflicht der Öffentlichkeit mitgeteilten Informationen. Dabei handelt es sich etwa um Jahres- und Quartalsberichte, Dokumente im Zusammenhang mit Übernahmen und andere Dokumente, die den Marktteilnehmern einen Eindruck über die Geschäftstätigkeit des Unternehmens verschaffen.

– Division of Trading and Markets

Die Mitarbeiter der Division of Trading and Markets üben die Aufsicht über die relevantesten Marktteilnehmer aus: Wertpapierbörsen, an diesen Börsen gehandelte Unternehmen, Rating-Agenturen und Verrechnungsstellen.

– Division of Investment Management

Die Division of Investment Management führt die Aufsicht über Investmentfonds und andere Finanzprodukte, die sich vornehmlich an Privatinvestoren richten. Die Division bietet außerdem umfangreiche Beratungsformen für Anleger an und überwacht deren korrekte und zielgerichtete Information durch die Unternehmen.

– Division of Enforcement

Die Division of Enforcement ist mit der Durchsetzung des Wertpapierrechts befasst. Der Division stehen dabei umfangreiche Ermittlungskompetenzen zu, die sie auch zwangsweise durch das Mittel der Subpoena (zu Deutsch etwa *Anordnung* bzw. *Vorladung*) anwenden kann. Die SEC ermittelt Verstöße gegen das Wertpapierrecht aktiv, indem sie den Markt beobachtet, Hinweisen von Zeugen oder aus Beschwerden nachgeht und sich mit anderen Behörden koordiniert. Im Falle eines ermittelten Verstoßes kann die SEC sowohl per Zivilklage vor den ordentlichen Gerichten gegen die Betroffenen vorgehen, als auch Sanktionen durch hoheitliches Handeln erlassen.

– Division of Economic and Risk Analysis

---

9 Litsoukov N, ‚BaFin und SEC: Aufsichtspraxis im internationalen Vergleich‘, Fachartikel der BaFin 10/2015, verfügbar: [https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2015/fa\\_bj\\_1510\\_bafin\\_und\\_sec.html#doc7868896bodyText6](https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2015/fa_bj_1510_bafin_und_sec.html#doc7868896bodyText6), abgerufen 22.09.2020.

---

Diese Division ist wesentlich mit der Datenanalyse befasst und unterstützt durch ihre Arbeit die anderen Divisionen. Hierzu gehören an erster Stelle die Information der legislativen Prozesse der SEC und die frühzeitige Identifizierung ökonomischer Risiken, allerdings nicht zuletzt auch die Erhebung und Analyse unternehmensbezogener Daten im Rahmen der Aufsicht.

Besonders ist, dass der SEC Verwaltungsrichter beisitzen, die im Wege administrativer Entscheidungen über Einzelfälle richten. Die Verfahren sind öffentlich, allerdings sind sie streng von der ordentlichen Gerichtsbarkeit getrennt und eher als Ausformung exekutiven Handelns anzusehen denn als Teil der Judikative.

### 2.3. FCA (Großbritannien)

Die Financial Conduct Authority FCA, die 2013 aus der Financial Services Authority (FSA) hervorgegangen ist, ist gemeinsam mit der bei der Bank of England eingerichteten Prudential Regulation Authority (PRA) für die Finanzmarktaufsicht in Großbritannien zuständig. Das Budget der FCA wird gänzlich durch Gebühren finanziert, die von den beaufsichtigten Unternehmen zu entrichten sind. FCA und PRA betreiben sowohl makroprudenzielle wie mikroprudenzielle Überwachung, d.h. Subjekt der Aufsicht sind das Finanzsystem im Allgemeinen und die einzelnen Marktteilnehmer im Speziellen.

Die Ziele der FCA sind in Kapitel 1, Abschnitte 1B-1E des Financial Services and Markets Act (FSMA) von 2000 definiert.<sup>10</sup> Danach soll die FCA das Funktionieren der Märkte gewährleisten und dazu den Verbraucherschutz stärken (1C), die Integrität und Stabilität des Finanzsystems wahren (1D) und einen verbraucherfreundlichen und effektiven Wettbewerb fördern (1B Abs. 4, 1E).

Allgemein versteht die FCA Aufsicht als einen kontinuierlichen Prozess, bei dem nicht erst im Falle eines Verstoßes, sondern bereits im Vorfeld möglicher schädigender Ereignisse eine umfassende Risikobewertung und entsprechende Prävention erfolgen soll. Zu diesem Zweck ist die FCA in einzelne Supervision Teams unterteilt, die sich jeweils einer Vielzahl von Unternehmen ähnlicher Geschäftsmodelle und -strukturen annehmen.

Nach Abschnitt 165 des FSMA stehen sowohl der FCA als auch der PRA umfassende Ermittlungskompetenzen zu. Gemäß Abschnitt 165 Abs. 1 und 4 können sie von den beaufsichtigten Unternehmen sämtliche Informationen und Dokumente verlangen, die zur Ausübung ihrer Funktionen, bzw. im Falle der PRA auch der Funktionen der Bank of England benötigt werden. Die Informationspflicht ist dabei nicht auf Organe und Organvertreter der betreffenden Unternehmen

---

10 Kapitel 1, Abschnitt 1B-1E FSMA, verfügbar: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/8/contents>, abgerufen 23.09.2020.

beschränkt, sondern erstreckt sich auch auf andere mit diesen in Verbindung stehende Personen.<sup>11</sup>

Sowohl die FCA, als auch die PRA und der Innenminister (Secretary of State) sind nach den Abschnitten 167,168 und 170 FSMA befugt, im Einzelfall einen Ermittler zur Untersuchung eines Unternehmens oder bestimmter relevanter Einzelfragen zu bestellen.

#### 2.4. FINMA (Schweiz)

Die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) wurde mit dem Finanzmarktaufsichtsgesetz im Jahr 2007 ins Leben gerufen. Sie ist sowohl Aufsichts- als auch Regulierungsstelle und kann in letztgenannter Funktion Verordnungen und Leitlinien zur Steuerung der Finanzmärkte erlassen, soweit dies in den Finanzmarktgesetzen vorgesehen ist. Die FINMA wird durch Gebühren finanziert, die sowohl für einzelne Dienstleistungen im Aufsichtsverfahren, als auch als Jahresbeitrag für alle beaufsichtigten Unternehmen.<sup>12</sup>

Ziel der FINMA ist der Schutz der Anleger (Individualschutz) und des Finanzsystems als solches (Funktionsschutz) unter Wahrung der Professionalität und des Rufes des Finanzplatzes Schweiz.<sup>13</sup>

Art. 29 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes (FINMAG) enthält eine Generalklausel, nach der alle beaufsichtigten Unternehmen, ihre Prüfgesellschaften sowie andere Revisionsstellen der FINMA umfassend zur Auskunft und Information verpflichtet sind, soweit dies zur Erfüllung der Aufgaben der Finanzaufsicht notwendig ist. Dazu gehört auch die allgemeine Pflicht, Vorgänge von wesentlicher Bedeutung aktiv und unmittelbar an die FINMA mitzuteilen. Die FINMA kann zur Prüfung der Beaufsichtigten auf eigene Ressourcen zurückgreifen, oder eine fachkundige, unabhängige Person zur Prüfung bestellen (Art. 24 FINMAG).

Bei der Unternehmensprüfung verfolgt die FINMA einen risikoorientierten Ansatz, d.h. Firmen werden nach Maßgabe ihrer Stellung im System und ihrer Nähe zu risikointensiven Feldern überprüft. Je größer das Risiko eines großen Ausfalls, desto intensiver und häufiger die entsprechenden Kontrollen. Demnach werden nicht alle Marktteilnehmer auf dieselbe Weise überwacht, sondern abhängig von ihrer Bewilligungsform und der Risikobeurteilung der FINMA unterschiedlich.

Erster Schritt der Fehlerkorrektur ist der Dialog, nur bei schwerwiegenden Fällen erfolgt die Einleitung eines Enforcement-Verfahrens. Die FINMA verfügt über weitreichende Kompetenzen zur

---

11 Siehe Abschnitt 165 Abs. 7 (a) FSMA.

12 Art. 15 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes (FINMAG), verfügbar: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20052624/index.html#id-2>, abgerufen 23.09.2020

13 Siehe Web-Präsenz der FINMA: <https://www.finma.ch/de/finma/ziele/>, abgerufen 23.09.2020.

Durchsetzung des Aufsichtsrechts: Gewinne können eingezogen, Berufsverbote verhängt oder organisatorische Korrekturen verlangt werden, damit sich der gleiche Fehler nicht wiederholt.<sup>14</sup> Bei schweren Verletzungen kann den Betroffenen die Bewilligung, Anerkennung oder Zulassung entzogen werden. Dabei handelt es sich um die unterschiedlichen Erlaubnisse, die die FINMA einzelnen Marktteilnehmern erteilt und die ihnen die Ausübung ihrer jeweiligen Tätigkeiten ermöglicht.

Neben der Bilanzprüfung überwacht die FINMA auch die Einhaltung der Verhaltensregeln im Bereich der Geldwäscheprävention. Liegt der FINMA der begründete Verdacht einer Straftat im Zusammenhang mit der Rechnungslegung oder anderer überwachter Bereiche vor, so übermittelt sie diesen an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden.

### 3. Bilanzprüfung

#### 3.1. Deutschland

Grundsätzlich sei auf die zur Bilanzprüfung der BaFin bereits veröffentlichten Ausarbeitungen verwiesen.<sup>15</sup> Die Bilanzprüfung erfolgt in einem zweistufigen Enforcement-Verfahren, bei dem nach vorangegangener Rechnungslegung durch anerkannte Prüfungsgesellschaften zunächst die Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung e.V. (DPR) die Bilanzprüfung stichprobenartig vornimmt. Nur im Falle eines entsprechenden Anlasses überprüft die BaFin die Rechnungslegung eigenständig, zu deren Durchsetzung ihr die Zwangsmittel des Verwaltungsverfahrens zur Verfügung stehen. Bei festgestellten Bilanzierungsfehlern kann die BaFin die Bekanntmachung dieser Fehler anordnen.

#### 3.2. USA

Die Bilanzprüfung liegt in der Zuständigkeit der Division of Corporation Finance. In Zusammenarbeit mit der Division of Enforcement und der Division of Investment Management erfolgt die Rechnungsprüfung nach den vom Chief Accountant festgelegten Abläufen. Bei der Bilanzprüfung bedient sich die SEC keiner externen Prüfgesellschaften. Die Kontrolle erfolgt durch die Mitarbeiter der SEC bzw. der beteiligten Divisions.

---

14 FINMA Porträt, 07/2017, S. 15, verfügbar: <file:///C:/Users/verwd4ma01/Downloads/finma%20ein%20portraet.pdf>, abgerufen 23.09.2020.

15 Siehe Sachstände WD4 – 3000 – 070/20 und WD4 – 3000 – 086/20.

Aufgrund des Securities Act von 1933 und des Securities Exchange Act von 1934 sind öffentlich gehandelte Unternehmen zur Mitteilung ihrer Jahres- bzw. Quartalsabschlüsse an die SEC verpflichtet.<sup>16</sup> Die Mitteilung erfolgt über ein digitales, zentrales, öffentlich einsehbares Mitteilungssystem (EDGAR).

Die SEC überprüft dabei nicht jede einzelne Rechnungslegung, sondern geht risikoorientiert vor.<sup>17</sup> Allerdings ist im Sarbanes-Oxley Act von 2002 festgelegt, dass die Rechnungslegung jeder beaufsichtigten Institution mindestens im Abstand von drei Jahren zu überprüfen ist. Gemäß Sec. 408 (b) des Sarbanes-Oxley Act (15 U.S.C. 7266) soll die Überprüfung nach Maßgabe der Höhe der Marktkapitalisierung des Emittenten, der Kursschwankungen seiner Wertpapiere, seiner Etablierung am Finanzmarkt und anderen Kategorien erfolgen. Diese Faktoren bestimmen sowohl die Häufigkeit als auch den Detailgrad der Kontrollen.<sup>18</sup>

### 3.3. Großbritannien

Die Bilanzprüfung ist Aufgabe sowohl der PRA als auch der FCA, wobei beide Behörden für unterschiedliche Bereiche zuständig sind.<sup>19</sup> Sie erfolgt zunächst durch einen privaten Abschlussprüfer, welcher nach Abschnitt 166 bzw. 166A FSMA entweder von dem Beaufsichtigten oder von der jeweils zuständigen Behörde bestimmt wird. Die Rechnungslegung muss jährlich erfolgen, kann aber auch vierteljährlich eingefordert werden. Die FCA bestimmt dabei pro Quartal, welche beaufsichtigten Unternehmen Abschlüsse vorzulegen haben.<sup>20</sup>

Die FCA und PRA sind mit umfangreichen Investigations- und Kontrollrechten ausgestattet, die ihnen über die jährliche bzw. vierteljährliche Abschlussprüfung ein kontinuierliches Informationsrecht einräumen. Die Behörden überwachen die regulierten Unternehmen dauerhaft und reagieren auf Verdachtsfälle und Risikoprognosen.

Zur Aufsicht über die Abschlussprüfer ist bislang der Financial Reporting Council (FRC) bestellt, der jedoch aktuell durch eine Gesetzesnovelle aufgelöst und dann durch die Audit, Reporting and Governance Authority ersetzt werden soll. Der FRC ist eine halbstaatliche Behörde, die die Bilanzierungsstandards für die Abschlussprüfer sowie Berechnungsstandards für Aktuarien festlegt

---

16 Siehe Sec. 13 (2), 15 U.S.C. § 78a (Securities Exchange Act).

17 Siehe Web-Präsenz der SEC, „Filing Review Process“, verfügbar: <https://www.sec.gov/divisions/corpfin/ffilingreview.htm>, abgerufen 24.09.2020.

18 Ebenda.

19 Die PRA übt die Aufsicht über Banken und Kreditgenossenschaften, Bausparkassen, Versicherungsunternehmen und große Beteiligungsgesellschaften aus.

20 Siehe etwa zu Q1 2020/21: <https://www.fca.org.uk/publication/data/skilled-persons-q1-19-20.pdf>, abgerufen 25.09.2020.

---

und die Befolgung dieser Standards überwacht. Eine im Jahr 2020 vom FRC erlassene Regulierung verpflichtet die beaufsichtigten Prüfungsgesellschaften, bis zum Jahr 2024 intern für eine strikte Trennung von Beratungs- und Bilanzierungstätigkeiten zu sorgen.

### 3.4. Schweiz

Die Rechtsgrundlage für die Rechnungsprüfung stellen Art. 24 ff. FINMAG dar. Die FINMA bezieht sich bei der Bilanzprüfung ganz wesentlich auf die privaten Prüfungsgesellschaften, die quasi als „verlängerter Arm“ der Behörde tätig werden. Sie kann bestimmte Prüfungsgesellschaften nach eigenem Ermessen zur Rechnungsprüfung bestimmen. Die Beauftragung der Prüfer erfolgt allerdings regelmäßig – wie in Deutschland – durch die zu prüfenden Beaufsichtigten selbst, wobei die FINMA jedoch in begründeten Fällen den Wechsel der Prüfungsgesellschaft verlangen kann.<sup>21</sup>

Die FINMA legt für unterschiedliche Aufsichtsbereiche Prüfstrategien und Standards fest.<sup>22</sup> Ausdrücklich erfolgt die Bilanzprüfung nur nach den Standards der FINMA, internationale und nationale Prüfungsstandards für die Rechnungsprüfung sind nicht maßgeblich.<sup>23</sup>

Teil der Aufsicht ist auch das Recht der FINMA, vor-Ort-Kontrollen vorzunehmen. Entsprechend dem risikobasierten Aufsichtsansatz kann so die vertiefte Überprüfung eines Aufsichtsthemas erfolgen, welches aufgrund der Risikobeurteilung der FINMA für den jeweiligen Aufsichtsbereich als relevant eingestuft wird.<sup>24</sup> Die Häufigkeit solcher Kontrollen richtet sich ebenfalls nach der Risikobeurteilung, in der Regel erfolgen sie im Rahmen einer Jahresplanung.

## 4. Geldwäsche

### 4.1. Deutschland

Die BaFin übt die Aufsicht über alle den Regelungen des Geldwäschegesetzes (GwG) und der darin umgesetzten drei Geldwäscherichtlinien von 1991, 2001 und 2005 unterstehenden Unternehmen und Institute aus. Hierzu gehören alle Geldinstitute und Versicherungsunternehmen, sowie Unternehmen, die das Finanztransfer-, das Sorten- und das Kreditkartengeschäft betreiben.<sup>25</sup>

---

21 Siehe Art. 28a Abs. 2 FINMAG.

22 FINMA Rundschreiben Prüfwesen 2013/3, Rz. 28, verfügbar: <https://www.finma.ch/de/ueberwachung/branche-uebergreifende-themen/pruefwesen/>, abgerufen 24.09.2020.

23 Ebenda, Rz. 35.

24 FINMA Faktenblatt „Vor-Ort-Kontrollen“ 01/2020, verfügbar: <https://www.finma.ch/de/ueberwachung/branche-uebergreifende-themen/vor-ort-kontrollen/>, abgerufen 24.09.2020.

25 Einen abschließenden Katalog der beaufsichtigten Institute enthält § 50 GwG.

Hinsichtlich der Überprüfung im Rahmen der Aufsicht nach dem GwG (D) verfolgt die BaFin einen risikoorientierten Ansatz. Gemäß § 51 Abs. 3 Satz 3 GwG (D) hat die Kontrolle und Prüfung der Beaufsichtigten in Entsprechung mit deren Risikoprofil, welches sowohl regelmäßig als auch anlässlich besonderer Ereignisse neu zu erstellen ist, zu erfolgen.

Zum Zwecke der Erfüllung ihrer Aufsichtsfunktion ist die BaFin in § 51 Abs. 2 GwG (D) mit einer generellen Anordnungsermächtigung ausgestattet. Ferner steht es ihr offen, bei Verstößen gegen die geldwäscherechtlichen Vorgaben Berufs- und Geschäftsverbote auszusprechen, erteilte Zulassungen zu entziehen und Einzelperson von Leitungstätigkeiten auszuschließen.

#### 4.2. USA

Die informationelle Bekämpfung der Geldwäsche obliegt dem durch 31 U.S.C. § 310 im Jahr 1990 gegründeten Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN). Das FinCEN ist eine dem US-Finanzministerium unterstellte Behörde und hauptsächlich für die Prävention und Verfolgung von Geldwäsche und verwandten Vergehen zuständig, indem es laufend relevante Informationen erhebt und analysiert.

Grundlage für die Bekämpfung der Geldwäsche ist der Bank Secrecy Act von 1970 (BSA) und eine Anzahl weiterer Gesetze, die den Pflichtenkreis der Beteiligten sowie die Kompetenzen der Behörden kontinuierlich erweiterten. Unter dem BSA und anderen Gesetzen, die der Prävention der Geldwäsche dienen, sind Finanzinstitute verpflichtet, Meldung über eine Vielzahl relevanter Transaktionen und Geschäfte zu machen. Dazu gehört etwa, dass jegliche Transaktionen mit einer Gesamtsumme von über 10.000 US-Dollar pro Rechnungstag der FinCEN gemeldet werden müssen.

Das FinCEN ist selbst nicht zur Verfolgung geldwäscherechtlicher Vergehen berufen, sondern arbeitet lediglich in seiner Funktion als Informations- und Analyseeinheit eng mit den Strafverfolgungsbehörden zusammen.

#### 4.3. Großbritannien

Das Grundprinzip der Geldwäschebekämpfung in Großbritannien ist Selbstregulierung. Die 2017 in Kraft getretenen Money Laundering Regulation (MLR)<sup>26</sup> bestimmt, dass sog. Professional Body Supervisors (PBS) als Selbstregulierungsorganisationen die Einhaltung der Geldwäschegesetze überwachen. Dies sind privatwirtschaftliche Institutionen, wie etwa Gesellschaften, Institute oder Vereine. Es gibt derzeit 22 anerkannte PBS, welche die Aufsicht in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen übernehmen.<sup>27</sup> Die PBS stehen unter der Aufsicht des Office for Professional Body Anti-Money Laundering Supervision (OPBAS), welches der FCA untersteht. Sie unterliegen

---

26 Money Laundering Regulation, verfügbar: [https://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/692/pdfs/ukxi\\_20170692\\_en.pdf#page=96](https://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/692/pdfs/ukxi_20170692_en.pdf#page=96), abgerufen 24.09.2020.

27 Eine Liste der durch die FCA anerkannten Professional Body Anti-Money-Laundering Supervisors findet sich auf der Website der FCA: <https://www.fca.org.uk/opbas>, abgerufen 24.09.2020.

nach Abschnitt 7 der OPBAS-Regulation umfangreichen Offenlegungs- und Mitteilungspflichten gegenüber der FCA bzw. dem OPBAS.<sup>28</sup>

Die MLR verpflichtet die Selbstregulierungsorganisationen in den Abschnitten 46 ff. zur umfangreichen Supervision unter Führung der FCA und zur Kooperation mit der Behörde. Die PBS müssen sog. „on-site“- und „off-site“-Untersuchungen der ihr zugeordneten Unternehmen auf Grundlage eines risikobasierten Ansatzes vornehmen und der FCA relevante Ergebnisse mitteilen.

#### 4.4. Schweiz

Die FINMA überwacht im Rahmen ihrer prudenziellen Aufsicht über Banken, Wertpapierhäuser, Versicherungen oder Institute nach Kollektivanlagengesetz auch die Einhaltung der Pflichten gemäß Geldwäschereigesetz (GwG) direkt.

Für übrige dem GwG (CH) unterstehende Finanzintermediäre, Gesellschaften des sog. „Parabankensektors“, besteht grundsätzlich die Pflicht, sich einer branchenspezifischen Selbstregulierungsorganisation (SRO) anzuschließen, die ihrerseits die Einhaltung der geldwäscherechtlichen Vorschriften überwacht.<sup>29</sup> Die SROs unterstehen wiederum der Aufsicht der FINMA. Nur soweit keine SRO besteht erfolgt die Aufsicht der betroffenen Institute und Unternehmen durch die FINMA direkt.

Meldestelle für Geldwäschesachen ist nach Art. 23 GwG (CH) die Bundespolizei und nicht die FINMA. Sofern der FINMA im Rahmen ihrer Tätigkeit der Verdacht eines Verstoßes gegen das Geldwäscherecht entsteht, leitet sie diesen gemäß Art. 38 Abs. 3 FINMAG an die zuständige Strafbehörde weiter. Eine eigene Ermittlung ist nicht vorgesehen.

### 5. Private Finanzgeschäfte der Mitarbeiter

Mitarbeiter der Finanzaufsichtsbehörden kommen naturgemäß mit marktsensiblen Informationen in Kontakt. Nicht zuletzt deswegen bestehen bei den meisten vergleichbaren Behörden anderer Länder Regelungen, die einen möglichen Interessenkonflikt der Vorstände sowie des Personals dieser Behörden verhindern sollen. Diese Regelungen haben zumeist die private Investitionstätigkeit der Betroffenen im Blick. Eine ausführliche Übersicht über die verschiedenen Regelungsansätze im internationalen Vergleich bietet der diesbezügliche Sachstand WD4 – 3000 – 092/20.

---

28 OPBAS-Regulation, verfügbar: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/1301/introduction/made>, abgerufen 24.09.2020.

29 Siehe Art. 14 GwG (CH).

---

Mitarbeitern der BaFin etwa obliegt nach § 28 Abs. 2 Satz 3 WpHG eine umfassende Anzeigepflicht sämtlicher privater Finanzgeschäfte, die in den Anwendungsbereich der Marktmissbrauchs-VO fallen.<sup>30</sup>

In Großbritannien<sup>31</sup>, den USA<sup>32</sup> und der Schweiz<sup>33</sup> ist es Mitgliedern und Mitarbeitern der entsprechenden Behörden grundsätzlich untersagt, privat Handel mit den Wertpapieren und Derivaten beaufsichtigter Unternehmen zu führen. Hiervon können im Einzelfall Ausnahmen zulässig sein, die jedoch jeweils der Genehmigung durch einen Compliance-Beauftragten bedürfen.

Nach dem Erkenntnisstand des Wissenschaftlichen Dienstes gibt es international keine Finanzaufsichtsbehörden, die ihren Mitarbeitern den Handel mit Wertpapieren und anderen Derivaten vollständig untersagen. Während für die Mitarbeiter der Europäischen Finanzaufsicht ESMA dieselbe Regelung gilt, wie in den USA, der Schweiz und Großbritannien, ist bei den mitgliedersstaatlichen Aufsichtsbehörden weitgehend eine Anzeigepflicht bzw. quantitative Beschränkung solcher Geschäfte verbreitet.<sup>34</sup>

\*\*\*

---

30 Art. 2 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 596/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Marktmissbrauch (Marktmissbrauchsverordnung) und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinien 2003/124/EG, 2003/125/EG und 2004/72/EG der Kommission.

31 Mitarbeiter der FCA sind nach Abschnitt 1.1.2.6. des Employee Handbook verpflichtet, vor jedem Finanzgeschäft eine Genehmigung für das spezifische Geschäft einzuholen. Dabei sind sowohl Risikogeschäfte wie Shortselling, als auch sämtliche Geschäfte mit Wertpapieren solcher Unternehmen, die unter der Aufsicht der FCA stehen, untersagt (1.1.2.6. (ii), (iii)).

32 Mitglieder und Mitarbeiter der SEC dürfen gemäß 5 CFR § 4401.102 (b) (1) keine Käufe oder Verkäufe von Wertpapieren vornehmen, während sie im Besitz von Insiderinformationen über dieselben Wertpapiere sind. Der Handel von und mit Wertpapieren eines Unternehmens, welches unter Aufsicht der SEC steht, ist ihnen dabei grundsätzlich verboten (5 CFR § 4401.102 (c)).

33 Der nach § 38 Abs. 3 der FINMA-Personalverordnung erlassene Verhaltenskodex bestimmt in Art. 7, dass Mitarbeiter weder direkt noch indirekt Wertpapiere, Wertrechte oder Derivate, deren Wert wesentlich durch den Aktienkurs oder die Kreditfähigkeit von Beaufsichtigten bestimmt wird, halten dürfen.

34 Näheres siehe Sachstand WD4 - 3000 - 092/20.