



Wortprotokoll der 129. Sitzung

Finanzausschuss

Berlin, den 14. April 2021, 11:00 Uhr

- Virtuelle Sitzung per Webex-Videokonferenz –

Vorsitz: Katja Hessel, MdB

Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt

Seite 4

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarktintegrität
(Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz – FISG)**

BT-Drucksache 19/26966

Ein Fragenkatalog wurde nicht erstellt. Die Sachverständigenliste ist als Anlage beigefügt.

Federführend:

Finanzausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Inneres und Heimat
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Ausschuss Digitale Agenda
Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

**Per Webex-Videokonferenz zugeschaltet waren folgende Mitglieder des Ausschusses**

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Brehm, Sebastian Brodesser, Dr. Carsten Güntzler, Fritz Gutting, Olav Hauer, Matthias Maizière, Dr. Thomas de Michelbach, Dr. h. c. Hans Müller, Sepp Radwan, Alexander Steiniger, Johannes Stetten, Christian Frhr. von Tebroke, Dr. Hermann-Josef Tiemann, Dr. Dietlind Tillmann, Antje	
SPD	Arndt-Brauer, Ingrid Binding (Heidelberg), Lothar Daldrup, Bernhard Esdar, Dr. Wiebke Kiziltepe, Cansel Martin, Dorothee Schraps, Johannes Schrodi, Michael Zimmermann, Dr. Jens	
AfD	Glaser, Albrecht Gminder, Franziska Gottschalk, Kay Hollnagel, Dr. Bruno Keuter, Stefan	
FDP	Herbrand, Markus Hessel, Katja Mansmann, Till Schäffler, Frank Toncar, Dr. Florian	
DIE LINKE.	Cezanne, Jörg De Masi, Fabio Liebich, Stefan Troost, Axel	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Bayaz, Dr. Danyal Paus, Lisa Schmidt, Stefan	



Per WebEx-Videokonferenz zugeschaltet waren folgende Sachverständige:

BVI Bundesverband Investment und Asset Management e. V.

Richter, Thomas

Die Deutsche Kreditwirtschaft

Schackmann-Fallis, Dr. Karl-Peter

Lautenschläger, Sabine

Leibniz-Institut für Finanzmarktforschung SAFE e.V.

Kaufhold, Prof. Dr. Ann-Katrin

Krahn, Prof. Dr. Jan-Pieter

Rinker, Dr. Carola

Roland Berger Holding GmbH

Wietheger, Ina

Veil, Prof. Dr. Rüdiger

Ludwig-Maximilians-Universität München

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv)

Mohn, Dorothea



Beginn der Sitzung: 11:01 Uhr

Einziger Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarktintegrität

(Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz – FISG)

BT-Drucksache 19/26966

Vorsitzende **Katja Hessel**: Guten Tag meine Damen und Herren, ich eröffne die Sitzung und begrüße zunächst alle anwesenden Sachverständigen. Die heutige Sitzung findet ausschließlich als Videokonferenz im Webex-Format statt. Ich begrüße alle Kolleginnen und Kollegen, die per Webex-Konferenz zugeschaltet sind sowie Vertreter der interessierten Fachöffentlichkeit, die ebenfalls Teilnehmer der Webex-Konferenz sind. Zunächst eine Bitte: Wegen der Vielzahl der Teilnehmer an der heutigen Videokonferenz bitte ich alle, sorgfältig darauf zu achten, dass das Mikrofon an Ihren Geräten ausgeschaltet ist, um Störgeräusche zu vermeiden.

Gegenstand der heutigen Anhörung ist ein Änderungsantrag der Fraktionen von CDU/CSU und SPD zu dem „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarktintegrität (Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz – FISG)“. Der Änderungsantrag enthält mit Blick auf die künftige Organisation der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht Vorschläge für weitere Änderungen des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes.

Soweit Sie als Sachverständige davon Gebrauch gemacht haben, dem Finanzausschuss vorab eine schriftliche Stellungnahme zukommen zu lassen, sind diese an alle Mitglieder verteilt worden. Sie werden auch Bestandteil des Protokolls der heutigen Sitzung. Für das Bundesministerium der Finanzen darf ich Herrn Ministerialdirigent Dr. Meißner sowie weitere Fachbeamtinnen und Fachbeamte des BMF begrüßen. Ferner begrüße ich die Vertreter der Länder.

Ein paar Hinweise zum Ablauf der heutigen Anhörung: Für die Anhörung ist ein Zeitraum von 1 Stunde vorgesehen, also bis ca. 12:00 Uhr. Die Fraktionen haben sich darauf verständigt, die vereinbarte Gesamtzeit von 60 Minuten in

12 Einheiten von jeweils fünf Minuten zu unterteilen. In diesen 5-Minuten-Zeiträumen müssen sowohl die Fragen einer Fraktion als auch die Antworten der Sachverständigen erfolgen. Insgesamt stehen jeder der sechs Fraktionen zwei 5-Minuten-Blöcke zur Verfügung, sodass sich eine Gesamtdauer der Anhörung von einer Stunde ergibt.

Zur besseren Orientierung wird die Zeit mit einer Uhr in der Videokonferenz eingeblendet. Je kürzer die Fragen formuliert werden, desto mehr Zeit bleibt für die Antworten. Wenn mehrere Sachverständige gefragt werden, bitten wir, fair darauf zu achten, den folgenden Experten ebenfalls Zeit zur Antwort zu lassen. Die stellenden Kolleginnen und Kollegen darf ich bitten, stets zu Beginn ihrer Frage die Sachverständigen zu nennen, an die sich die Frage richtet, und bei einem Verband nicht die Abkürzung, sondern den vollen Namen zu nennen, um Verwechslungen zu vermeiden. Die Fraktionen werden gebeten, soweit nicht bereits geschehen, ihre Fragesteller im Chat bei mir anzumelden.

Jetzt noch Hinweise zur Protokollführung: Zu der Anhörung wird ein Wortprotokoll erstellt. Zu diesem Zweck wird die Anhörung mitgeschnitten. Zur Erleichterung derjenigen, die unter Zuhilfenahme des Mitschnitts das Protokoll erstellen, werden die Sachverständigen vor jeder Abgabe einer Stellungnahme von mir namentlich aufgerufen. Ich darf alle bitten, die Mikrofone zu benutzen und sie am Ende der Redebeiträge wieder abzuschalten, damit es zu keinen Störungen kommt. Sollten während der Anhörung technische Probleme bei einzelnen Teilnehmerinnen oder Teilnehmern auftreten, bitte ich, dass sich diese im Chat melden, wenn die Probleme behoben wurden. Erst dann werden wir die jeweilige Teilnehmerin oder den jeweiligen Teilnehmer erneut aufrufen. Das waren meine einleitenden Hinweise, wir fangen jetzt mit der Anhörung an. Die erste Frage stellt für die CDU/CSU Fraktion Frau Kollegin Tillmann.

Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Dankeschön, Frau Vorsitzende. Auch von mir einen schönen Guten Tag in die Runde. Wir nutzen dieses Gesetz unter anderem dazu, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) neu



aufzustellen. Die Finanzskandale haben an verschiedenen Stellen die Frage aufgeworfen, ob die BaFin hinsichtlich dieser Finanzskandale die richtigen Kompetenzen oder auch die richtige Aufstellung hatte.

Ich würde gerne von Herrn Prof. Dr. Veil wissen, was er von dem Vorschlag des Bundesfinanzministeriums hält, als Konsequenz aus dieser Krise der BaFin in erheblichem Umfang neue Kompetenzen einzuräumen. Was halten Sie davon? Ich würde Sie bitten, bei Ihrer Antwort insbesondere den Verbraucherschutz im Auge zu behalten. Was halten Sie zum Beispiel von diesen verdeckten Testkäufen? Wie sehen Sie, dass die Befugnisse der BaFin auch beim Verbraucherschutz verstärkt werden sollen, und dies vor dem Hintergrund, dass wir mit dem Marktwächter Finanzen bereits ein mit öffentlichen Mitteln finanzierten Verbraucherschutz auf dem Finanzmarkt haben?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Frau Tillmann. Die Frage richtet sich Herrn Prof. Dr. Veil, Ludwig-Maximilians-Universität in München.

Sv **Prof. Dr. Rüdiger Veil** (Ludwig-Maximilians-Universität München): Herzlichen Dank für die Einladung zur heutigen Anhörung im Finanzausschuss. Wir besprechen vor dem Hintergrund des Wirecard-Skandals heute ganz grundsätzliche Themen wie den Kulturwandel der BaFin. Das ist ein ganz außergewöhnlicher Skandal, der zu tiefgreifenden Reformen des Finanzmarktrechts führen muss und auch vor der BaFin nicht Halt machen darf. Ich denke, wir müssen hier verschiedene Aspekte auseinander halten.

Der erste betrifft zunächst die Marktaufsicht. Wie soll in Zukunft die Marktaufsicht erfolgen? Die Marktaufsicht bedarf – das ist ein gern genutztes Bild – mehr Biss. Um diesen Biss zu bekommen, denke ich, ist es erforderlich, dass von der Behördenspitze aus bis nach unten ein Kulturwandel erfolgt. Auch sind andere Aufsichtsansätze, insbesondere eine mehr datengetriebene und risikobasierte Aufsicht zu praktizieren. Dazu bedarf es keiner gesetzlichen Reform. Das ist mir wichtig festzuhalten. Insbesondere – das hat mich im Zuge des Wirecard-Skandals sprachlos gemacht – ist die BaFin

schon heute selbstverständlich dazu befugt, sich im Namen der Missstandsaufsicht Bilanzen anzuschauen. Die Meinung, dass das Bilanzkontrollverfahren dort vorrangig sei, teile ich nicht. Ich halte diese Auslegung auch nicht für vertretbar. Ich konnte mir diese Auslegung nie erklären. Im besten Fall ist diese Auslegung vor dem Hintergrund erfolgt, dass die Aufsicht in der Vergangenheit hier einfach nicht schlagkräftig genug war. Das ist der eine Punkt. Die Marktaufsicht ist also in erster Linie eine Frage der Praktiken.

Beim Thema Verbraucherschutz wird vorgeschlagen, insbesondere das Mystery Shopping gesetzlich zu regeln. Dazu im Ausgangspunkt: Das ist eine Maßnahme, die in anderen internationalen Behörden verbreitet ist. Es wird im Vereinigten Königreich, in Frankreich, aber auch in Belgien mit Erfolg praktiziert. Es ist eine Art und Weise Ermittlungen durchzuführen, wie es die BaFin bislang nicht tut. Die BaFin führt freiwillige Marktuntersuchungen durch, sie kann aber nicht verdeckt Wertpapierdienstleistungen in Anspruch nehmen und verdeckt Testkäufe durchführen. Hier ist es – glaube ich – sehr sinnvoll, die Ermittlungsbefugnisse zu erweitern.

Mit Blick auf die Erfahrungen in anderen Ländern sehen wir verschiedene Konfliktfelder. Das sind zum Teil schwerwiegende Themen. Diese Konfliktfelder betreffen insbesondere die Frage, was im Rahmen von Testkäufen provoziert wird. Sind Testkäufe generell ein zulässiges Mittel, oder sollten sie unter einen Erforderlichkeitsvorbehalt gestellt werden? Ich denke, diese Erfahrungen sollten nutzbar gemacht und im Rahmen einer gesetzlichen Regelung umgesetzt werden. Dabei scheint mir das Wertpapierhandelsgesetz der bessere Ort zu sein, um die Ermittlungsbefugnisse der BaFin zu erweitern. Es sollte an die Regeln angeknüpft werden, um deren Einhaltung es geht, und das sind die wertpapierhandelsgesetzlichen Wohlverhaltensregeln. Die Grundsatzfrage nach mehr Verbraucherschutz lässt sich mit dem FinDAG allein nicht bewerkstelligen. Das ist, glaube ich, nur ein allererster Schritt.



Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Entschuldigung, dass ich Sie unterbreche. Es geht mir nicht um die Frage nach mehr Verbraucherschutz, sondern um die Frage, was wir mit den Finanzmarktwächtern machen sollen, die wir bei den Verbraucherzentralen haben. Aber das stelle ich dann zurück und wird meine nächste Frage.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Frau Tillmann. Wir sind nämlich am Ende der fünf Minuten. Wir kommen zum nächsten Fragesteller. Der nächste Fragesteller ist Frau Kiziltepe für die SPD Fraktion.

Abg. **Cansel Kiziltepe** (SPD): Meine Fragen gehen an Frau Lautenschläger. Ich würde gerne Ihre Einschätzung über die vorliegende Formulierungshilfe zum FinDAG erfahren. Wie sehen Sie die Stärkung des Präsidenten im Zuge der Organisationsreform? Wie sehen Sie den Bereich der Kompetenzen? Wie bewerten Sie die Mehrheitsentscheidung im Direktorium?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, die Fragen richten sich an Frau Lautenschläger.

Sve **Sabine Lautenschläger**: Vielen Dank für die Fragen, Frau Kiziltepe. Vielleicht fange ich von vorne an. Die BaFin ist eine Aufsichtsbehörde mit einem sehr breiten Aufgabenspektrum. Deshalb halte ich es für richtig, dass die BaFin ein Direktorium aus mehreren Mitgliedern hat, um die verschiedenen Fachbereiche adäquat abzudecken. Dies auch im internationalen Zusammenhang. Es braucht also mehrerer Mitglieder, um einen Austausch von Argumenten zu ermöglichen, verschiedene Perspektiven einzubinden und sich selbst zu reflektieren. Es braucht aber auch einer schnellen Entscheidung in einem angemessenen Zeitraum. Es braucht Gestaltungsmöglichkeiten, um aus den unterschiedlichen Fachbereichen zu einer Synergie bei der Allfinanzaufsicht zu kommen. Deswegen halte ich es für angemessen, den Präsidenten zu stärken – organisatorisch. Für mich ist das ein Paket. Wenn Sie das organisatorisch sehen, aus dem Mehrheitsentscheid, über das Organisationsstatut.

Wir alle haben in den letzten zehn Jahren gesehen, dass es entscheidend ist, flexibel und agil zu sein. Das betrifft eben nicht nur die inhaltlichen Entscheidungen, sondern das betrifft auch

die Organisation. Sie müssen letztlich auch in den verschiedenen Fachbereichen Anpassungen im Hinblick auf die bereichsübergreifende Koordination machen können. In diesem Punkt ist ein Mehrheitsentscheid ganz sicher sehr zuträglich, was ich aus eigener Erfahrung sagen kann. Ich war ja mal in der BaFin, und zwar zu unterschiedlichen Organisationsstrukturzeiten.

Ich empfinde aber auch die Haushaltsführungsverantwortlichkeit des Präsidenten für ganz entscheidend. Denn es gibt ihm die Möglichkeit der Ressourcenallokation. Damit kann er – so stelle ich mir das jedenfalls vor – eine bereichsübergreifende Koordination und die Aspekte der Allfinanzaufsicht über die strategische Ausrichtung und die Ressourcenallokation besser steuern. Ich halte das für richtig. Es gibt noch viele weitere kleinere Details, und ich hoffe, dass mir im weiteren Verlauf dieser Anhörung die Frage gestellt wird, was ich sonst noch für erforderlich halte.

Abg. **Cansel Kiziltepe** (SPD): Das können Sie gerne tun, denn Sie haben noch eineinhalb Minuten übrig und kennen die BaFin in und auswendig.

Sve **Sabine Lautenschläger**: Na, dann: Was halte ich noch für notwendig? Was kann man zeitlich noch erreichen? Ich glaube, dass man es vor der Wahl wahrscheinlich nicht mehr schafft, alles adäquat sauber zu strukturieren. Aber vielleicht könnte man in der Gesetzbegründung den Willen zum Ausdruck bringen, zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal an folgenden Punkten arbeiten zu wollen: Einhaltung internationaler Standards im Hinblick auf die Unabhängigkeit der BaFin, gleichzeitig Darlegung, welche Art von Rechenschaftspflichten gelten sollen, um die Balance im Gleichgewicht zu halten. Auch müsste es meines Erachtens eine klare gesetzliche Verankerung der risikoorientierten Aufsicht geben. Schließlich müsste die Attraktivität der BaFin als Arbeitgeber weiter gestärkt werden. Allein dazu gibt es alle möglichen Unterpunkte.

Da ich nur noch wenig Zeit habe, lassen Sie mich diese nutzen, um zu sagen, dass man das wahrscheinlich nicht mehr in diesem Gesetzgebungsverfahren aufgreifen kann, weil das einfach zu lange dauert. Ich glaube, es ist wichtig, jetzt voranzugehen, um die sogenannten „low



hanging fruits“ mitzunehmen. Aber ich würde mir an ihrer Stelle schon den Auftrag geben, in der Zukunft an weiteren Stärkungen zu arbeiten.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Frau Lautenschläger. Wir machen weiter. Die nächste Frage stellt Herr Gottschalk für die AfD Fraktion.

Abg. **Kay Gottschalk** (AfD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich würde meine beiden Fragen zunächst an Herrn Prof. Dr. Rüdiger Veil richten, weil er mir sehr aus dem Herzen gesprochen hat. Was ist mit dieser Missstandsaufsicht? Warum hat man im Fall Wirecard die gemäß § 6 Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) vorhandenen Möglichkeiten nicht genutzt? Ich würde mich freuen, wenn Sie das noch einmal näher erläutern könnten.

Im Untersuchungsausschuss wurde auch klar, dass die BaFin bereits 2014 an das Finanzministerium gemeldet hat, dass das Verfahren unzulänglich und ineffizient sei. Vielleicht können Sie auch an diesem Beispiel erläutern, was Sie mit Kulturwandel meinen. Auch ist klar geworden, dass hier vor allem das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz, das die entsprechenden Verträge mit der Deutschen Prüfstelle für Rechnungslegung (DPR) gefertigt hat, geblockt hat. Vielleicht könne Sie auch noch einen kleinen Ausflug zum Thema Haftung machen – Stichwort: Herstatt-Pleite.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, die Frage richtet sich Herrn Prof. Dr. Veil, Ludwig-Maximilians-Universität München.

Sv **Prof. Dr. Rüdiger Veil** (Ludwig-Maximilians-Universität München): Vielen Dank. Das ist eine ganze Reihe an Fragen, die mir die Gelegenheit geben, auch bereits angesprochene Punkte zu vertiefen. Zunächst zur ersten Frage: Das Verhältnis des Enforcementverfahrens zur allgemeinen Missstandsaufsicht. Es ist selbstverständlich so, dass die DPR im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die Bilanzen prüfen darf und muss. Das gehört zu Ihren Aufgaben. Sobald aber der Vorwurf der Marktmanipulation im Raum steht, hat die BaFin selbstverständlich ihre allgemeinen Untersuchungs- und Ermittlungsbefugnisse. Sie ist dann auch dazu verpflichtet, entsprechend vorzugehen. Es kann keinen Unterschied

machen, in welchen Dokumenten falsche Angaben gemacht werden - ob das in einer Ad hoc-Mitteilung oder in einer Bilanz erfolgt. Die Missstandsaufsicht ist eine Generalklausel, und in diesem Kontext hat die BaFin selbstverständlich die Aufgabe, einer Marktmanipulation nachzugehen. Wenn falsche Informationen zur Debatte stehen, die potentiell kursrelevant sind, gehört es zu den Aufgaben der BaFin, das zu kontrollieren. Es wäre geradezu zynisch, wenn die BaFin sich zurücklegen und sagen dürfte, dass sie zunächst die Ergebnisse einer Bilanzkontrolle abwartet. Es handelt sich in derartigen Fällen um ganz konkrete Vorwürfe, die mit einem Strafbarkeitsvorwurf verbunden sind. Hier darf die BaFin sich nicht zurücklegen.

Ich weiß, dass es dazu verschiedene Rechtsgutachten gegeben hat. Überzeugend ist aus meiner Sicht allein die Auslegung, die auf § 6 WpHG als Generalklausel verweist und der BaFin – gerade im Bereich von potentiell strafbarem Verhalten – die entsprechenden Eingriffsbefugnisse gibt.

Zum zweiten Punkt, der Haftung der BaFin: Sie haben die Herstatt-Pleite angesprochen. Sie hat im weiteren Verlauf dazu geführt, dass die Staatshaftung ausgeschlossen wurde. Aktuell wird die Frage der Staatshaftung im Kontext des Wirecard-Skandals erneut erörtert. Ich habe keine persönliche Meinung dazu, ob wir hier eine Staatshaftung benötigen oder nicht. Es ist eher eine grundsätzliche Frage, die in einem größeren Kontext beantwortet werden müsste.

Sie haben eine Frage gestellt zum Kulturwandel, den die BaFin erleben muss. Die BaFin betreibt bereits risikobasierte Aufsicht. Sie schaut sich auch Geschäftsmodelle an. In meiner Stellungnahme habe ich auf den Fall Northern Rock aufmerksam gemacht. Die Financial Conduct Authority (FCA) hat 2008 aus dem Skandal den Schluss gezogen, dass sie einen Kulturwandel durchführen muss, und den hat Sie eben auch durch eine strengere Sanktionspraxis praktiziert.

All das hat die BaFin durchaus auf dem Schirm gehabt, hat aber diese Botschaft nicht so konsequent umgesetzt, wie das andere Aufsichtsbehörden in der Europäischen Union getan haben. Da ist wirklich ein Kulturwandel erforderlich.



Es macht nun mal einen Unterschied, ob das ein Unternehmen ist, dass wir als KMU begreifen, oder ein DAX-Unternehmen, das weltweit operativ tätig ist. Skandale erschüttern dann die gesamte Europäische Union. Das ist ein höherer Impact. Und dann müssen eben auch Geschäftsmodelle betrachtet werden. Das war eine Lehre, die die FCA aus Northern Rock gezogen hat - dass Geschäftsmodelle besondere Risiken in sich bergen...

Vorsitzende **Katja Hessel**: Herr Prof. Dr. Veil, sie müssten bitte zum Ende kommen.

Sv **Prof. Dr. Rüdiger Veil** (Ludwig-Maximilians-Universität München): Das tue ich jetzt auch und halte fest, dass die Idee, das alles – wie von Frau Lautenschläger vorgeschlagen – spezialgesetzlich umzusetzen, sehr sinnvoll ist. Dies betrifft insbesondere die risikobasierte Aufsicht.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Veil. Wir machen weiter. Die nächste Frage stellt für die Fraktion der FDP der Kollege Dr. Toncar.

Abg. **Dr. Florian Toncar** (FDP): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren. Ich habe eine Frage an den BVI und würde gerne danach – wenn noch Zeit bleibt – eine Frage an Herrn Prof. Dr. Veil anschließen. An den BVI: Wie bewerten Sie die Konzeption der Änderungsvorschläge, insbesondere die Testkäufe und die Rolle, die die BaFin zusätzlich rund um die Themen Wertpapiervertrieb und Verbraucherschutz übernehmen soll?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank. Die Frage richtet sich an Herrn Richter, Bundesverband Investment und Asset Management e.V.

Sv **Thomas Richter** (BVI Bundesverband Investment und Asset Management e.V.): Herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Herr Dr. Toncar, die Frage beantworte ich Ihnen gerne. Wir sind auch der Meinung, dass in allererster Linie ein Kulturwandel bei der BaFin stattfinden muss – weniger formaljuristisch. Man müsste sich mehr an den international üblichen Geschäftsmodellen orientieren. Wir würden es weniger begrüßen, wenn die BaFin jetzt durch die Vorschläge einen Schlag in Richtung Verbraucherschutzbehörde bekommen würde. Wir halten es nach wie vor für die wichtigste Aufgabe der BaFin, die

Marktaufsicht effizient und effektiv zu übernehmen. Im Übrigen haben wir im Bereich des Verbraucherschutzes – wie Frau Tillmann schon gesagt hat – bereits den Finanzmarktwächter.

Einzelne Maßnahmen, die angesprochen worden sind, begrüßen wir, jedenfalls teilweise. Wir begrüßen zum Beispiel die Stärkung der Rolle des Präsidenten. Ich möchte zu den bereits genannten Punkten noch einen Punkt hinzufügen: Die BaFin besteht in Wahrheit nach wie vor aus drei Behörden: der Wertpapieraufsicht, der Bankenaufsicht und der Versicherungsaufsicht. Diese drei Bereiche stehen praktisch als Silos nebeneinander und arbeiten kaum zusammen. Ich könnte Ihnen zahlreiche Beispiele nennen, wo das der Fall ist. Da fühlt man schon fast eine Ablehnung der Kooperation. Deshalb ist eine Stärkung der Rolle des Präsidenten sehr zu begrüßen.

Zum Thema Testkäufe: Die BaFin hat bereits heute schon viele Möglichkeiten. Ich glaube, dass das Thema Testkäufe weniger relevant ist, wenn wir auf die BaFin schauen. Insbesondere ist der Fall Wirecard kein Verbraucherschutzthema. Insofern würde ich dies als eines der weniger wichtigen Themen ansehen. Vielen Dank.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Herr Dr. Toncar.

Abg. **Dr. Florian Toncar** (FDP): Dankeschön, Frau Vorsitzende. Ich würde gerne Herrn Prof. Dr. Veil noch etwas fragen. Zunächst aber mein Dank an Sie, dass Sie mit dem Mythos eines Vorrangs der Bilanzkontrolle vor der Marktmissbrauchsaufsicht aufgeräumt haben. Das alles ist immer konstruiert gewesen. Dankeschön dafür, das ist an Klarheit nicht zu unterschätzen.

Die Frage, die sich anschließt, auch an das, was Herr Richter gerade gesagt hat: Was ist denn das Profil, das eine Finanzmarktaufsicht wie die BaFin haben soll? Finanzstabilität, Marktintegrität sind wichtige Ziele. Stärkt man diese Ziele, wenn man der BaFin, die für Finanzstabilität und Marktintegrität sorgt, noch weitere Aufgaben – beispielsweise im Bereich Verbraucherschutz – aufbürdet? Kommt es am Ende nicht irgendwann zu einer Schwächung des Kernauftrags der BaFin, wenn man ihr zu viele Annexaufgaben gibt?



Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, die Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Veil, Ludwig Maximilians Universität München

Sv **Prof. Dr. Rüdiger Veil** (Ludwig-Maximilians-Universität München): Herzlichen Dank auch für diese Frage, Herr Dr. Toncar. Die ureigenen Aufgaben einer Aufsichtsbehörde sind: Finanzstabilität, Anlegerschutz und Funktionsschutz der Kapitalmärkte. In jüngerer Zeit ist der Schutz kollektiver Verbraucherinteressen hinzugekommen, so wie es im FinDAG auch angelegt ist. Dies entspricht einer internationalen Entwicklung. Wir sehen das in allen Aufsichtsbehörden, auch bei den ESAs (European system of financial supervision). Deswegen ist es sinnvoll, dass auch die BaFin dies, so wie es im FinDAG formuliert ist, innerhalb ihrer gesetzlichen Aufgaben berücksichtigen und verfolgen soll.

Daneben gibt es aber den Marktwächter Finanzen, der ebenfalls wichtige Funktionen wahrnimmt. Ich würde mich dafür aussprechen, dass die BaFin weiterhin im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben kollektive Verbraucherinteressen wahrnehmen soll. Und das konsequent. Dazu gehört dann allerdings, das lehrt die internationale Erfahrung, auch die Befugnis, Testkäufe durchführen zu können - nicht als Allheilmittel, sondern punktgenau. Zum Beispiel, wenn ein Nachtatverhalten von Wertpapierfirmen zur Debatte steht oder ein komplexes neues Regime eingeführt wird, und man kontrollieren möchte, ob dies eingehalten wird und die Marktteilnehmer damit zurechtkommen. Also mir erscheint eine punktgenaue Weiterentwicklung hin zu dem sinnvoll, was auch von anderen Aufsichtsbehörden in der Europäischen Union praktiziert wird. Dankeschön.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Veil. Die Frage für die Fraktion DIE LINKE stellt der Kollege De Masi.

Abg. **Fabio De Masi** (DIE LINKE.): Ich möchte Frau Dr. Carola Rinker befragen. Welchen dringenden Änderungsbedarf sehen Sie sowohl bei dem vorgelegten FISG als auch bei dem vorliegenden Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen? Wie bewerten Sie die jetzt hinzugekommenen Änderungen in der Gesamtschau?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank. Die Frage richtet sich an Frau Dr. Rinker.

Sve **Dr. Carola Rinker**: Meines Erachtens muss sich das derzeitige zweistufige System der Bilanzkontrolle ändern. Ich war am Montag in der Sitzung des Untersuchungsausschusses. In der Anhörung hat Frau Dr. Hannelore Lausch gesprochen und einiges berichtet, was ich auch in meiner Stellungnahme beigefügt habe. Sie berichtete, dass es Schwierigkeiten mit der Zusammenarbeit der DPR gegeben hat. Das hat mich in meiner Auffassung bestärkt, dass wir für eine Behörde mit mehr Biss eine einstufige Bilanzkontrolle brauchen. Wir brauchen ein Verfahren, in dem wir uns nicht darüber austauschen müssen, wer eigentlich zuständig ist, sondern in dem wir tatsächlich eine Prüfung durchführen. Bei Wirecard hatte sich dies sehr stark verzögert.

Ich möchte noch auf einen anderen Punkt eingehen, der sich ändern müsste. Bisher ist es so, dass die Feststellung eines Bilanzfehlers durch die DPR nicht veröffentlicht werden muss, wenn das Unternehmen dies verweigert. Das war auch mir neu. Wirecard hatte im letzten Sommer eine solche Veröffentlichung verweigert. Es musste deshalb nur angegeben werden, dass Wirecard sich verweigert hatte. Was aber genau geprüft und welche Fehler festgestellt worden waren, wusste man als Außenstehender nicht. Und dieses Problem gibt es nicht nur bei Wirecard, sondern auch bei anderen Unternehmen. Das heißt, wir haben das Problem, dass die von der DPR festgestellten Fehler zwar im Bundesanzeiger veröffentlicht werden müssen, dies vom Markt wegen der verwendeten Fachsprache jedoch kaum wahrgenommen wird. Ich halte es deshalb für notwendig, dass auch ein Anleger oder ein Verbraucher, der sich damit befasst und kein International Financial Reporting Standards(IFRS)-Experte ist, trotzdem in der Lage ist, zu verstehen, was für Fehler festgestellt wurden. Hierfür müsste eine Veröffentlichung der Fehler zwingend gesetzlich vorgeschrieben werden, und zwar in einer Form, die auch für Laien verständlich ist.

Es gibt noch weitere Beispiele. Hierzu möchte ich auf meine Aussage im Untersuchungsausschuss Wirecard vom 5. November 2020 verweisen. Da das keine öffentliche Sitzung war, möchte ich hier keine Namen von Unternehmen nennen. Aber als Nicht-Juristin habe ich mich schon oft gefragt, weshalb es nicht mehr Durchgriffsmöglichkeiten gibt. In Fällen von Unternehmen, bei denen es nur wenig öffentliche Berichterstattung gibt, erhalte ich



auf meinem Finance Blog immer wieder Nachrichten und Nachfragen von Anlegern, die wissen wollen, was mit dem Unternehmen ist, und ob ich dazu etwas sagen kann. Ich kann dann nur darauf hinweisen, dass ich nur das schreibe, was an anderer Stelle veröffentlicht worden ist. Das zeigt ganz einfach, dass es für Anleger teilweise schwierig ist, an Informationen zu kommen, wenn man nicht über die entsprechende Fachexpertise verfügt und sich in allen möglichen Bereichen auskennt.

Ein weiterer Punkt, den Frau Dr. Lausch angesprochen hatte, waren Kommunikationsprobleme mit der DPR. Diese hat beispielsweise mit dem Hinweis auf Vertraulichkeit Unterlagen nicht zur Verfügung gestellt. Im Fall Wirecard gab es den Journalisten Heinz-Roger Dohms. Dieser hatte Kontakt mit der DPR aufgenommen und Hinweise zu Wirecard gegeben. Hiervon hatte die BaFin keine Kenntnis. Da stellt sich natürlich die Frage, wie die BaFin ein Verfahren in Fällen an sich ziehen soll, in denen es erhebliche Zweifel gibt, sie aber nur begrenzt Unterlagen und Informationen zur Verfügung hat, um entsprechende Aussagen treffen zu können. Da sind der BaFin teilweise, wenn es um die Bilanzkontrolle geht, die Hände gebunden. Es ist fast erschreckend festzustellen, dass man sich offenbar mehr darüber unterhalten hat, wer eigentlich für die Bilanzkontrolle zuständig war, als dass jemand gesagt hätte, wir prüfen jetzt tatsächlich. Fälle wie Wirecard, die sehr drastisch und dreist sind, zeigen, dass sich hierdurch etwas verschiebt und dass die Unternehmen, die sich an die Regeln halten, eher bestraft werden.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Frau Dr. Rinker. Wir machen weiter. Die nächste Fragestellerin ist Frau Kollegin Paus für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Abg. **Lisa Paus** (B90/GR): Guten Tag! Ich möchte Herrn Prof. Dr. Krahn vom SAFE-Institut befragen. Wir hatten schon die erste Anhörung zum FISG dazu genutzt, um deutlich zu machen, dass das zweistufige Verfahren abgelöst gehört. Das hatten auch andere Sachverständigen gesagt.

Der zweite Aspekt ist das Thema „Unabhängigkeit“. Frau Lautenschläger hat vorhin gesagt, dass auch sie in diesem Punkt noch Änderungsbedarf sieht. Herr Prof. Dr. Krahn, Sie waren schon in der letzten Anhörung dabei. Seitdem haben Sie

noch weitere schriftliche Ausarbeitungen zur Weiterentwicklung der Unabhängigkeit bei der BaFin gemacht. Könnten Sie noch einmal sagen, warum Sie das - auch im Zusammenhang mit Wirecard - für notwendig erachten, und welche konkreten Maßnahmen Sie zur Stärkung der Unabhängigkeit der BaFin vorsehen würden.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank. Die Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Krahn, Leibniz-Institut für Finanzmarktforschung SAFE.

Sv **Prof. Dr. Jan-Pieter Krahn** (Leibniz-Institut für Finanzmarktforschung SAFE e.V.): Ich trete heute zusammen mit meiner Kollegin Ann-Katrin Kaufhold aus München auf, die ein Teil der Ausführungen übernehmen wird. Sie ist Juristin. Das bin ich nicht. Deshalb haben wir hier eine gute Arbeitsteilung.

Unser Punkt betrifft die Unabhängigkeitsfrage. Ich möchte in wenigen Sekunden versuchen zu erklären, warum wir glauben, dass diese Unabhängigkeitsfrage so entscheidend ist. Dabei ist mein Blick auf den Kapitalmarktstandort Deutschland gerichtet, der sich in Europa und weltweit behaupten muss, und der insbesondere mit Blick auf Attraktivität für Investoren und Emittenten in einem Wettbewerb steht. Um in diesem Wettbewerb zu bestehen, ist das Thema Integrität des Marktes und Vertrauen der Anleger in die Marktorganisation von entscheidender Bedeutung. Hier geht es um eine absolute Schlüsselkompetenz und hier braucht Deutschland nach der Wirecard-Erfahrung dringend eine Reform und eine Aufarbeitung.

Wir glauben, dass es ein wichtiger Faktor ist, die BaFin mit mehr Unabhängigkeit gegenüber dem Ministerium auszustatten. Und zwar nicht nur, weil das vielleicht ihre Arbeitsweise beschleunigen oder effizienter machen würde, sondern insbesondere, weil hierdurch Interessenkonflikte zwischen der politisch ausgerichteten Arbeit des Ministeriums und der Aufsicht vermieden bzw. reduziert würden. Die bisherige enge Verquickung zwischen Fach- und Rechtsaufsicht und Aufsichtstätigkeit schafft einen Widerstand. Dabei ist nicht einmal entscheidend, ob es tatsächlich zu einem Interessenkonflikt kommt, denn es reicht bereits der Anschein, dass es einen solchen gibt. Dies wird auch international sehr wohl wahrgenommen und das wird den deutschen Kapitalmarkt weiter abhängen.



Vor diesem Hintergrund lautet unser Vorschlag, die Rechts- und Fachaufsicht des BMF über die BaFin abzuschaffen. Die BaFin sollte aus der ministerialen Weisungshierarchie herausgelöst und im Gegenzug die Einbuße an demokratischer Legitimation durch eine stärkere Rolle des Bundestages ausgeglichen werden.

Ich möchte an dieser Stelle an Frau Prof. Dr. Kaufhold übergeben.

Sve **Prof. Dr. Ann-Katrin Kaufhold** (Leibniz-Institut für Finanzmarktforschung SAFE e.V.): Ich möchte nur kurz etwas zur Machbarkeit unseres Reformvorschlages beitragen und vor allen Dingen auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eingehen. Weisungsunabhängige Behörden sind in Deutschland immer noch die absolute Ausnahme. Das hat auch einen verfassungsrechtlichen Grund, nämlich den, dass das Weisungsrecht ein zentrales Element zur demokratischen Rückkopplung ist. Das Weisungsrecht ist wichtig für die demokratische Legitimation, es ist aber nicht unverzichtbar.

Nach unserem Dafürhalten ist es unter zwei Voraussetzungen möglich, eine Behörde weisungsunabhängig zu stellen. Erstens: Es braucht eines besonderen Sachgrunds. Zweitens: Die Legitimationseinbußen müssen kompensiert werden.

Ein besonderer Sachgrund besteht, wenn es wahrscheinlicher ist, dass eine unabhängige Behörde die gesetzlich definierten Aufträge effektiv und unparteilich wahrnimmt, als wenn dies eine abhängige Behörde täte. Die ökonomische Forschung hat gezeigt, dass es für eine Regierung ganz viele Anreize gibt, sich in eine Wertpapieraufsicht nicht im Interesse der gesetzlichen Ziele wie Marktintegrität und Anlegerschutz einzusetzen, sondern im Interesse von National Champions oder - allgemeiner gesprochen - des Wirtschaftsstandortes.

Zur Kompensation und der damit verbundenen Legitimationseinbußen schlagen wir vor, eine Rechenschaftsberichtspflicht direkt gegenüber dem Bundestag einzuführen. Diese wäre mit Fragerechten der Abgeordneten verbunden und könnte sich hinsichtlich ihrer Ausgestaltung an dem orientieren, was wir aus dem Bereich der Bankenaufsicht gegenüber der EZB kennen.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Frau Prof. Dr. Kaufhold. Die nächste Frage stellt der Kollege Hauer für die CDU/CSU-Fraktion. Herr Hauer, bitte.

Abg. **Matthias Hauer** (CDU/CSU): Ich fasse mich bei den Fragen kurz, damit die Antworten länger ausfallen können. Meine erste Frage geht an die Deutsche Kreditwirtschaft. Mich würde die Einschätzung zum FinDAG-Umdruck insgesamt interessieren, insbesondere zum Mystery Shopping.

Meine zweite Frage richtet sich an die Roland Berger Holding: Wie unterscheiden sich im Wesentlichen die Erkenntnisse von Roland Berger von dem, was als 7-Punkte-Plan vorgelegt wurde?

Es wäre schön, wenn Sie sich die viereinhalb Minuten teilen würden. Danke.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank. Die Frage richtet sich zunächst an Herrn Dr. Schackmann-Fallis von der Deutschen Kreditwirtschaft.

Sv **Dr. Karl-Peter Schackmann-Fallis** (Die Deutsche Kreditwirtschaft): Meine Damen und Herren, ich bedanke mich zunächst einmal dafür, dass die Deutsche Kreditwirtschaft hier eine Stellungnahme abgeben kann, weil die geplanten Änderungen durch das FISG die beaufsichtigten Institute in einem erheblichen Maße betreffen. Insofern ist das eine gute Gelegenheit.

Das war eine zweigeteilte Frage. Zunächst einmal will ich sagen, dass die vorgesehenen Maßnahmen zur Änderung der bestehenden Gesetzgebung und zur Wiederherstellung des Vertrauens der Märkte in die Aufsicht unserer Ansicht nach grundsätzlich vernünftig sind. Das betrifft die Bilanzkontrolle, die Haftung der Abschlussprüfer, die Geldwäscheprävention, aber auch andere Punkte zur Stärkung der internen Governance, zur Verschlankung der Prozesse und zur Verbesserung des Austauschs innerhalb der BaFin. Wenn wir uns anschauen, dass sich der Haushalt der BaFin in den letzten Jahren vervierfacht hat, so kommt es nicht auf ein Mehr an Aufsicht an, sondern auf eine bessere Aufsicht. Dazu sind viele der Maßnahmen sehr gut angelegt.

Sie haben dann nach den Testkäufen gefragt. Wir halten die vorgeschlagenen verdeckten Testkäufe nicht für erforderlich, da die BaFin bereits heute über eine Vielzahl effektiver und weniger einschneidende Instrumente verfügt, um sich Informationen über vermeintliche Missstände zu beschaffen. Für unsere Bedenken gibt es drei Gründe: Erstens gibt es keinen Bedarf, da die BaFin schon umfangreiche und effektive Instrumente zur Verfü-



gung hat. Hinzu kommen rechtsstaatliche Bedenken, denn behördliches Handeln muss für die Betroffenen stets ausreichend transparent sein. Drittens fehlt jeder Bezug zum Anlass des Gesetzgebungsverfahrens. Es besteht kein Zusammenhang zwischen der vorgeschlagenen Erweiterung der Befugnisse der BaFin und dem Fall Wirecard. Außerdem sind die Erweiterungen durch den Fall Wirecard nicht gerechtfertigt. Die Anleger wurden zwar in ihrer Eigenschaft als Verbraucher in Mitleidenschaft gezogen, das lag aber nicht an den fehlenden Regelungen. Vielen Dank.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank. Der zweite Teil der Frage richtet sich an Frau Wietheger, Roland Berger Holding GmbH.

Sve **Ina Wietheger** (Roland Berger Holding GmbH): Zunächst einmal: Unser Bericht lief sozusagen begleitend zu der Entwicklung der Arbeiten im Bundesfinanzministerium. Wenn wir schauen, was im 7-Punkte-Plan vorhanden ist, sehen wir, dass sich dort die wesentliche Stoßrichtung, die Sie zum Teil schon dargestellt haben, entsprechend widerspiegelt. Damit meine ich eine datengetriebene Aufsicht, eine risikodifferenzierte Aufsicht, eine proaktivere Aufsicht, die unter dem Stichwort „mit mehr Biss“ steht. Wir sehen dort auch die Einrichtung einer sogenannten Fokusaufsicht niedergelegt, die mittlerweile schon angestoßen worden ist. Das bedeutet eine Aufsichtsintensität, die es ermöglicht, besondere, auffällige oder neue Geschäftsmodelle stärker zu beaufsichtigen. Wir sehen dort auch das Vorhaben, eine Task-Force einzurichten.

Abg. **Matthias Hauer** (CDU/CSU): Frau Wietheger, ich unterbreche Sie nur sehr ungern, aber es ist nur noch eine Minute Zeit und meine Frage wurde noch nicht beantwortet. Wir kennen die Vorschläge von Roland Berger. Meine Frage war konkret, worin sich diese von dem unterscheiden, was als 7-Punkte-Programm vorgelegt wurde.

Sve **Ina Wietheger** (Roland Berger Holding GmbH): Sie sehen in unserem Bericht, dass wir kurz- und langfristige Vorschläge vorgelegt haben. Das, was im 7-Punkte-Plan steht, bezieht sich insgesamt mehr auf kurzfristige Vorschläge. Sie sehen, dass in unserem Bericht die langfristigen Vorschläge über das hinausgehen, was in dem bis Ende des Jahres kurzen Zeitraum jetzt noch beabsichtigt ist.

Abg. **Matthias Hauer** (CDU/CSU): Sie sehen also keinerlei Unterschiede und eine völlige 1:1-Umsetzung der von Roland Berger gemachten Vorschläge, auch hinsichtlich des Mitarbeiterbedarfs etc.?

Sve **Ina Wietheger** (Roland Berger Holding GmbH): Sie hatten mich nach dem 7-Punkte-Plan gefragt. Ich gehe davon aus, dass wir in der Umsetzung...

Abg. **Matthias Hauer** (CDU/CSU): Ich hatte Sie nach den Unterschieden gefragt und die haben Sie bisher noch nicht genannt.

Sve **Ina Wietheger** (Roland Berger Holding GmbH): Ja, wenn ich dazu noch einen Satz sagen darf. Wir unterstützen im Moment und sind dabei, den 7-Punkte-Plan in die Umsetzung zu bringen. Sicherlich wird es dabei in den Detailausarbeitungen auch teilweise zu Anpassungen kommen, aber nicht in den wesentlichen Punkten.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank. Wir machen weiter. Die nächste Frage stellt für die SPD-Fraktion der Kollege Lothar Binding.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Vielen Dank. Ich möchte Frau Mohn vom vzbv fragen, was Sie von den verdeckten Testkäufen hält? Sind sie effektiv und verhältnismäßig? Helfen sie dem Anleger- und Verbraucherschutz? Wer kommt für die Durchführung in Frage? Wenn Sie dann noch Zeit haben, wäre es schön, wenn Sie auch noch etwas zu den Vorschlägen zur neuen Leitungsstruktur sagen würden.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, die Frage richtet sich an Frau Mohn, Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.

Sve **Dorothea Mohn** (Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.): Vielen Dank für die Frage. Die vorgesehenen Testkäufe, die jetzt noch kurzfristig umgesetzt werden sollen, würden wir ausdrücklich begrüßen. Sie würden eine Ergänzung der Mittel der BaFin darstellen. Diese hätte nicht nur bedrucktes Papier und Nachfragen bei den Instituten als Prüfgrundlage, sondern sie könnte quasi im Real Life in den Beratungsprozess reingehen und diesen untersuchen. Es ist eben etwas ganz anderes, ob ich mir eine bedruckte Geeignetheitserklärung anschau oder den Prozess überprüfe und mir anschau, wie es zu der Geeignetheitserklärung gekommen ist. Ich kann mit Testkäufen viel besser kontrollieren und nachhalten, ob der Prozess sauber und verbraucherorientiert umgesetzt worden



ist. Wir würden uns deshalb wünschen, dass die Testkäufe noch umgesetzt werden.

Damit dieses Instrument auch tatsächlich wirkt, ist es wichtig, dass es zumindest auf abstrakter Ebene eine Transparenz über die Ergebnisse gibt, so dass die Zivilgesellschaft und der Regulator damit weiter arbeiten können. Damit meine ich explizit keine Transparenz auf Institutsebene, aber eine qualitative Transparenz. Wichtig ist auch, dass Gegenstand der Testkäufe nicht allein das Aufsichtsrecht ist, sondern auch zivilrechtliche Vorgaben, weil beides grundsätzlich Hand in Hand geht.

Betonen möchte ich noch, dass die BaFin die Testkäufe nur dort einsetzen können, wo sie auch mandatiert ist. Das ist sie nach wie vor nicht im Bereich der Finanzanlagenvermittler und auch nicht in einem großen Teil der Versicherungsvermittler. Das BMF hat hierzu mit dem Kabinettsbeschluss einen sehr guten Gesetzentwurf vorgelegt, der bislang aber noch nicht beschlossen ist. Deswegen der starke Appell, im Zuge dieses Gesetz endlich abzuschließen, weil das sicherlich kohärent gedacht werden muss.

Wer soll die Testkäufe durchführen? Sicherlich nicht die BaFin selbst, die BaFin wäre der Auftraggeber. Die Testkäufe sollten hierauf spezialisierte und von der BaFin beauftragte Institute inhaltlich konzipieren und durchführen. Auch hinsichtlich des Datenschutzes, ein ganz wichtiger Punkt, schließe ich mich der Gesetzesbegründung vollumfänglich an. Es geht ja nicht primär um den einzelnen Berater. Natürlich ist auch der handelnde Berater relevant, wenn etwas schief läuft. Aber häufig ist auch der Berater durchaus Opfer der Vertriebsvorgaben und der Vertriebsvorgesetzten, so dass ich die Ergebnisse von Testkäufen und den daraus folgenden Konsequenzen weniger beim einzelnen Berater sehe, sondern vielmehr bei der Hausleitung.

Herr Binding, ihre Frage zur Leitungsstruktur würde ich genauso beantworten, wie sie bereits Frau Lautenschläger beantwortet hat. Mit ihrem Einverständnis würde ich deshalb gerne noch kurz auf § 4 Abs. 1a FinDAG eingehen. Ich sehe ein Kopfnicken, ich darf. Vielen Dank. Hier ist es mir wichtig, dass ich mit dem Kleinanlegerschutzgesetz den gesetzlichen Willen verankert sehe, die BaFin klar für den Verbraucherschutz zu mandatieren. Das ist gut und wurde von uns immer unterstützt.

Die Rechtsgrundlage ist § 4 Abs. 1a FinDAG. Mittlerweile beobachte ich, dass die BaFin eine ganz hohe Sensibilität und hohe Motivation für den Verbraucherschutz an den Tag legt. Aber diese Gesetzesgrundlage gibt der BaFin keine ausreichende Rückendeckung. Zumindest gibt es unter Juristen, auch ich gehöre nicht zu diesem Berufsstand, Auseinandersetzungen und Unklarheiten. Deshalb glaube ich, dass zumindest perspektivisch diese Vorschrift evaluiert und so nachgebessert werden sollte, dass sie den gesetzgeberischen Willen für einen kollektiven Verbraucherschutz bei systematischen Missständen entsprechend flankiert. Letzte Bemerkung dazu: Der Marktwächter ist in diesem Kontext natürlich immer eine Flankierung. Daraus kann man keinen Gegensatz machen. Der Marktwächter ist jemand, der die BaFin inspiriert. Ein großer Teil der Umsetzung müsste entsprechend bei der Behörde liegen. Die Rechtsnorm dazu muss dringend nachgeschärft werden. Vielen Dank.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Frau Mohn. Die nächste Frage stellt für die AfD-Fraktion Herr Gottschalk.

Abg. **Kay Gottschalk** (AfD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Die Frage ist zweigeteilt, die erste Frage geht an Herrn Prof. Dr. Rüdiger Veil, die andere an die Verbraucherzentrale Bundesverband. An Herrn Prof. Dr. Veil: Ich fand Ihre Bemerkung zu den Beiräten der BaFin sehr interessant. Könnten Sie vielleicht sagen, welche Regelungen es in anderen Ländern für solche Beiräte bei den Finanzaufsichtsbehörden gibt? Wieso sind die Beiräte der BaFin nicht transparent? Was muss hier besser gemacht werden? Wie kann die BaFin die Beiräte effektiver nutzen?

Nun zur Frage, die an die Verbraucherzentrale Bundesverband geht. Sie wollen eine umfassende Weiterentwicklung im Sinne der Verbraucher ab 2022. Herr Prof. Dr. Veil schreibt in seiner Stellungnahme, dass das Zielbild und ein Großteil der empfohlenen Maßnahmen des Roland-Berger-Abschlussberichts über die politische Botschaft der derzeitigen gesetzlichen Regelungen weit hinausgehen. Was würden Sie dem entgegen? Und welche konkreten Maßnahmen - neben der festen Institutionalisierung und weiterer professioneller und finanzieller Unterstützung für den Verbraucherbeirat - würden Sie noch vorschlagen, um Verbraucherschutz zum Wesenskern der BaFin zu entwickeln? Danke.



Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Herr Gottschalk, die Frage richtet sich zunächst an Herrn Prof. Dr. Rüdiger Veil, LMU München.

Sv **Prof. Dr. Rüdiger Veil** (Ludwig-Maximilians-Universität München): Besten Dank. Ich beantworte die Frage vor dem Hintergrund meiner fünfjährigen Erfahrungen im Beirat der Europäischen Aufsichtsbehörde ESMA, davon zweieinhalb Jahre als Vorsitzender. Aus dieser Zeit kann ich berichten, dass der Erfahrungsaustausch gut tut. Auch für die Behörde, denn Sie bekommt die Gelegenheit der kritischen Reflektion. All das wird vor allem dann wirkungsvoll umgesetzt, je mehr Befugnisse solche Beiräte haben -Anhörungsrechte, Vorschlagsrechte, das Recht, Themen zu entwickeln. Darüber muss der Öffentlichkeit auch Bericht erstattet werden. Diese Beiräte setzen sich durchweg aus Stakeholdern zusammen.

Für die BaFin würde das beispielsweise bedeuten, dass der Versicherungsbeirat, der Verbraucherschutzbeirat und der Übernahmebeirat genauer unter die Lupe zu nehmen wären. Diese Beiräte sind in Recht und Praxis verstaubt. Sie haben nahezu keine Rechte. Der Übernahmebeirat hat mehrere Jahre nicht getagt, weil der Rat nicht nachgefragt wird. Wenn Sie auf andere nationale Aufsichtsbehörden schauen, werden Sie feststellen, dass dort die Entwicklung viel weiter ist.

Schauen Sie sich mal an, was bei der FCA, der Verbraucherschutzbeirat leistet. Das ist in jeglicher Hinsicht beeindruckend, weil es dort von der FCA so gewollt wird. Dort wird Input gegeben und es werden Themen angestoßen und entwickelt, auch aus der Forschung heraus. Das sind moderne Beiräte. Die Beiräte der BaFin hinken dort weit hinterher. Sie erfahren von den Beiräten nichts. Es gibt keine Protokolle, die auf der Website der BaFin veröffentlicht werden. Ich habe mit Kolleginnen und Kollegen aus diesen Beiräten gesprochen, die mir das bestätigt haben. Es ist verstaubt. Dankeschön.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Veil, und der zweite Teil der Frage richtete sich an Frau Mohn, Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.

Sve **Dorothea Mohn** (Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.): Als Vorsitzende des BaFin Verbraucherbeirates will ich schon sagen, dass ich das Initial für diesen Beirat grundsätzlich unterstütze. Ich sehe auch eine Wirksamkeit der Beiratstätigkeit.

Ansonsten muss ich mich aber tatsächlich meinem Vorredner anschließen: Der Beirat ist personell und ressourcenmäßig sehr schwach aufgestellt, er ist im Kern ehrenamtlich aufgestellt. Das Beispiel Großbritannien ist angeführt worden. Dort werden die Mitglieder des Verbraucherbeirats vergütet. Es gibt ein großes, starkes Sekretariat mit Referenten, die in die inhaltliche Arbeit einsteigen. Es gibt Forschungsmittel, also es geht um eine ganz andere finanzielle Ausstattung, die die Arbeit des dortigen Beirats flankiert.

Auch das Thema Öffentlichkeit spielt eine Rolle. Ich spreche mich nicht für eine absolute Öffentlichkeit aus. Es wäre an sich aber sinnvoll, wenn sich der Beirat zu bestimmten Positionen öffentlich äußern könnte. Das ist ihm momentan verwehrt. In diese Richtung würde ich Nachbesserungen fordern.

Wegen der Zeit noch ganz kurz vier Punkte, die dringend nachgebessert werden müssen: Die Lücke schließen, die sich daraus ergibt, dass wir zwei Rechtssysteme haben - Aufsichtsrecht und Zivilrecht. Dann der Punkt Evaluation und Nachjustierung des § 4 Abs. 1a FinDAG. Das ist wichtig. Sehr wichtig ist auch das Thema Zersplitterung der Aufsicht. Die BaFin ist an vielen Stellen schlicht nicht zuständig. Wenn man will, dass sie den Finanzmarkt für Verbraucher sicher macht, dann muss diese geschlossen werden.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Frau Mohn, Sie müssen zum Schluss kommen.

Sve **Dorothea Mohn** (Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.): Ok, vielen Dank.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Frau Mohn. Wir machen weiter, die nächste Frage stellt für die FDP-Fraktion Herr Dr. Toncar.

Abg. **Dr. Florian Toncar** (FDP): Vielen Dank, ich würde gerne Frau Prof. Dr. Kaufhold noch einmal zu dem Vorschlag einer Unabhängigkeit der BaFin ansprechen. Das ist eine spannende Debatte, wobei ich im Fall Wirecard ehrlich gesagt nicht erkennen konnte, dass die BaFin mit dem Sachverhalt klüger umgegangen wäre als das Ministerium. Diesen Schluss ziehe ich nicht. Nichtsdestotrotz ist die Debatte wichtig und ich will Sie einfach mit zwei Einwänden konfrontieren, die bei mir eine Rolle spielen.



Erstens: Sie sprechen von einer parlamentarischen Kompensation für den Wegfall der Rechts- und Fachaufsicht. Nebenbei: Ich finde es bemerkenswert, dass auch die Rechtsaufsicht wegfallen soll. Die entfallende Rechts- und Fachaufsicht soll in Form von Rechenschaftspflichten, Berichtspflichten und Fragerechten der Abgeordneten kompensiert werden. Da kann ich nur sagen: Das gibt es schon, zumindest wird es so praktiziert. Herr Hufeld bzw. der jeweilige BaFin-Präsident ist ständig im Finanzausschuss. Jedenfalls immer dann, wenn es einen Anlass gibt. Fragerechte gibt es sowieso. Und ich kann Ihnen als Mitglied des Untersuchungsausschusses Wirecard sagen, dass es selbst mit den Instrumenten eines Untersuchungsausschusses nur schwer gelingt, an Geschäftsgeheimnisse oder vertrauliche Dinge heranzukommen. Sie stoßen da also auch an ganz praktische Grenzen. Deshalb würde ich gerne mal wissen, worin eigentlich die Verbesserung Ihres Vorschlags gegenüber dem Status Quo liegen soll? Vor allem: Wie sollen vertrauliche Aufsichtsinformationen im parlamentarischen Raum behandelt werden?

Mein zweiter Einwand: Im Bereich der Finanzmarktregulierung ist die BaFin ja nicht nur Aufsichtsbehörde, sie ist auch in hohem Maße Standardsetzer. Sie setzt eine schriftliche Verwaltungspraxis in Form von Rundschreiben wie MaRisk oder MaComp, sie veröffentlicht Auslegungsentscheidungen oder einen Emittentenleitfaden. Das sind Regeln, die zwar keinen Gesetzescharakter haben, aber die im Markt wie Gesetze behandelt werden und verbindlich sind. Man geht nicht über die MaRisk hinweg, das macht man nicht, man hält sich daran. Also das, was die BaFin macht, hat normsetzenden Charakter. Deshalb frage ich Sie, ob Sie es für gerechtfertigt halten, dass man eine unabhängige Behörde, die also demokratisch nicht direkt verantwortlich ist, de facto mit Normsetzung beauftragt. Und dies in einem Bereich, in dem auch nicht geklagt wird. Keine Bank klagt gegen ihren Aufseher. Die Fälle können Sie an einer Hand abzählen.

Das heißt, dass auch die Justiz als Kontrollfaktor praktisch kaum vorhanden ist, von einzelnen Segmenten einmal abgesehen. So wird beispielsweise gerne gegen die Veröffentlichung geklagt. Ansonsten gibt es jedoch keine Rechtsprechung.

Das wären meine zwei Fragen an Sie - parlamentarische Kompensation und Beauftragung einer unabhängigen Behörde mit „de facto-Normsetzung“. Entschuldigung, es war ein bisschen auch ein Statement, aber wie gehen Sie mit diesen beiden Einwänden um?

Vorsitzende **Katja Hessel**: So, damit sind die fünf Minuten gerecht geteilt. Frau Prof. Dr. Kaufhold, Leibnitz Institut für Finanzmarktforschung.

Sve **Prof. Dr. Ann-Katrin Kaufhold** (Leibnitz Institut für Finanzmarktforschung SAFE e.V.): Ganz herzlichen Dank, dass ich Gelegenheit habe, meine verfassungsrechtlichen Überlegungen und den Reformvorschlag noch einmal zu erläutern.

Erstens: Warum Rechts- und Fachaufsicht, warum nicht nur die Fachaufsicht? Ein zentrales Problem, das mit jeglicher Form von Aufsicht verbunden ist, ist die Tatsache, dass hiermit immer auch Berichtspflichten gegenüber der aufsichtsführenden Behörde verbunden sind. Und mit diesen Berichtspflichten geht eine mehr oder weniger subtile Kooperation einher. Das heißt, die BaFin trifft ihre Entscheidung immer im Schatten der Hierarchie des BMF. Selbst wenn das BMF keine Weisungen ausspricht, so bespricht man sich doch und sucht die Abstimmung etc. Das ist der erste Punkt.

Zweite Frage: Bisher gibt es Fragerechte gegenüber der Regierung. Und die Regierung antwortet dann auch für die BaFin. Unsere Veränderung bestünde darin, dass die BaFin unmittelbar gegenüber dem Parlament rechenschaftspflichtig wäre. Hierzu müsste man eine Institution innerhalb des Parlaments schaffen. Ob das der Finanzausschuss oder ein anderes Gremium ist, darüber müsste man sicherlich diskutieren. Natürlich sind auch Geheimhaltungspflichten ein Thema. Aber anders als etwa beim parlamentarischen Kontrollgremium oder auch beim Gremium des Haushaltsausschusses, das für die Angelegenheiten der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) zuständig war, dürften viele Bereiche, über die die BaFin zu berichten hätte, wesentlich weniger geheimhaltungsbedürftig sein. Im Übrigen hat man auch bei



den genannten Gremien entsprechende Regelungen gefunden. Diese müsste man nur ausarbeiten.

Fragerechte und Rechenschaftspflichten wären ein Instrument der Kompensation. Es gibt weitere. Ein Instrument ist sicher der Verwaltungsrat, der eine gemischte Besetzung aus Ministerialbeamten, Abgeordneten des Bundestags und Experten hat. Dieser beschließt als Institution über den Haushalt und erlaubt damit auf einem anderen Weg als über die Regierung eine Rückbindung an die Bürgerinnen und Bürger und das Parlament.

Ein dritter Kompensationsmechanismus: Uns geht es mit der Unabhängigkeit darum, sicherzustellen, dass die gesetzlichen Aufträge durch die Aufsichtsbehörden umgesetzt werden. Nun gibt es auch zwischen den europäischen Wertpapieraufsichtsbehörden eine wechselseitige Kontrolle, die mit dazu beiträgt, dass die Wertpapieraufsichtsbehörden ihre gesetzlichen Aufträge erfüllen. Das europäische Kontrollsystem trägt also zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags ebenfalls bei. Und es stärkt damit die demokratische Legitimation, weil die BaFin an ihre gesetzlichen, vom Parlament gegebenen Aufträge rückgebunden wird. Jetzt könnte ich noch etwas zur Justiz sagen, aber meine Zeit ist um. Sorry, ein anderes Mal.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Frau Prof. Dr. Kaufhold. Die nächste Frage für die Fraktion DIE LINKE. stellt der Kollege De Masi.

Abg. **Fabio De Masi** (DIE LINKE.): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich möchte noch einmal Frau Dr. Rinker befragen. Wie bewerten Sie die Maßnahmen zu verdeckten bzw. anonymen Testkäufen? Wenn Sie noch etwas Zeit überlassen könnten, würde ich gerne auch Herrn Prof. Dr. Jan-Pieter Krahn vom Leibniz-Institut für Finanzmarktforschung SAFE befragen. Wie bewerten Sie die Flexibilisierung und Anpassung zwischen den Geschäftsbereichen, also der Leitungsstruktur? Dies auch vor dem Hintergrund der Debatte, die wir im Fall Wirecard rund um das Finanzholding-Dilemma haben.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Herr De Masi. Die Frage richtet sich zunächst an Frau Dr. Rinker.

Sve **Dr. Carola Rinker**: Ich möchte kurz noch zwei Punkte zu der Frage von vorhin ergänzen. Ein Problem, das den Aufsichtsrat betrifft, ist bisher, dass dieser nicht in die DPR-Prüfung mit einbezogen

werden muss. Dies müsste sich meines Erachtens ändern, weil der Aufsichtsrat dann darauf angewiesen wäre, dass der Vorstand ihm wahrheitsgemäß Auskunft gibt. Zweitens: Die Mitwirkung seitens der Unternehmen ist bisher noch freiwillig. Auch hier wäre es besser, wenn dies verpflichtend wäre.

Jetzt zu Ihrer Frage zu den Testkäufen: Ich finde es wichtig, dass wir uns an internationale Standards anpassen, so wie es auch einige Vorredner bereits gesagt haben. Wenn es darum geht, verloren gegangenes Vertrauen international wieder herzustellen, dann müssen wir internationale Standards heranziehen und diese umsetzen. Durch den Fall Wirecard ist Vertrauen massiv beschädigt worden. Das hat man daran gesehen, dass nach meinem Gefühl das Interesse anfangs, also direkt nach dem 18. Juni, aus dem Ausland größer war als das in Deutschland. In Deutschland war gerade bei den Journalisten doch noch eine starke Angst zu spüren. Man hat sich gefragt, was dürfen wir schon sagen und schreiben, ohne dass uns Wirecard verklagt.

Bereits mehrfach angesprochen wurde auch, dass jetzt ein Kulturwandel nötig ist. Aber den kann man natürlich nicht per Gesetz anordnen. Dankeschön.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Frau Dr. Rinker. Der zweite Teil der Frage ging an Herrn Prof. Dr. Krahn.

Sv **Prof. Dr. Jan-Pieter Krahn** (Leibniz Institut für Finanzmarktforschung SAFE e.V.): Ich muss gestehen, dass ich mich auf die Frage nicht vorbereitet habe, das tut mir leid.

Ich kann aber sagen, dass es für die Leitungsstruktur der BaFin sicherlich wünschenswert wäre, wenn die Zuständigkeit in dem Direktorium insgesamt so gebündelt würde, wie man das jetzt auch vorhat. Die sehr herausgehobene Stellung, die hier der Präsident einnimmt, sollte man vielleicht ein bisschen überdenken. Mir scheint das eine sehr starke Betonung einer einzelnen Person und nicht so sehr des Gremiums als Ganzem zu sein.

Abg. **Fabio De Masi** (DIE LINKE.): Gut, dann würde ich mit Erlaubnis der Vorsitzenden gerne noch Frau Lautenschläger fragen, wie sie mit Blick auf das Ziel einer stärkeren Allfinanzaufsicht die vorliegenden Änderungen bewertet.



Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an Frau Lautenschläger.

Sve **Sabine Lautenschläger**: Ich bewerte die Änderungen positiv. Ich halte es für richtig, den Präsidenten zu stärken, um genau diese Koordinierung in der Allfinanzaufsicht herzustellen. Sie haben Direktoren für die einzelnen Fachbereiche, was aber fehlt ist eine klare Verantwortlichkeit, die Synergien aus der Allfinanzaufsicht zu heben. Neben der strategischen und internationalen Ausrichtung, die beim Präsidenten angesiedelt ist, wäre es sehr wichtig, im Bereich der Haushaltsführungsverantwortung dort auch die Ressourcen-Allokation anzusiedeln. Damit kann man die strategische Ausrichtung tatsächlich vornehmen.

Und wenn ich jetzt zum Organisationsentscheid komme. Dies führt halt dazu, dass ich anders als bei der Einstimmigkeit, die ich vorher hatte, mit einem Mehrheitsentscheid schneller, flexibler und agiler handeln kann. Ich halte das für sehr wesentlich. Darüber hinaus finde ich, dass im Direktorium im Hinblick auf die fachlichen Verantwortlichkeiten weiterhin eine gute Balance vorhanden ist. Es ist ein Gleichgewicht zwischen dem, was vor der Reform lag. Ich glaube aus dem Jahr 2008, und dem, was zwischen 2008 und 2020/2021 war. Das scheint mir derzeit genau die richtige Balance zu sein.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Frau Lautenschläger. Ein Hinweis an alle, die sich schon für das öffentliche Fachgespräch mit Herrn Branson eingewählt haben. Wir befinden uns noch in der Anhörung zum FinDAG und kommen jetzt zur letzten Frage. Diese stellt Frau Kollegin Paus. Wenn wir am Ende dieser Anhörung sind, gehen wir mit derselben Videokonferenz in das öffentliche Fachgespräch. Diejenigen, die daran teilnehmen wollen, müssen sich also nicht neu einwählen, sondern bleiben bitte Teilnehmer dieser Videokonferenz. Frau Paus.

Abg. **Lisa Paus** (B90/GR): So ist es, Frau Vorsitzende. Ich wollte Frau Prof. Dr. Kaufhold die Gelegenheit geben, noch auf das einzugehen, was Herr Dr. Toncar zur Rechts- und Fachaufsicht mit Blick auf den Justizbereich gefragt hatte. Er hatte auf den normsetzenden Charakter und die fehlende Rechtsprechung hingewiesen. Wäre es nicht auch denkbar, dass die Rechtsaufsicht erhalten bleibt? Das kennen wir bei der

Abschlussprüferaufsichtsstelle (APAS). Dort gibt es eine reine Rechtsaufsicht des BMWi. Könnten Sie auch etwas zu Ihrer Konzeption mit Blick auf andere Varianten sagen - Beispiel Bundeskartellamt.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, die Frage richtet sich an Frau Prof. Dr. Kaufhold.

Sve **Prof. Dr. Ann-Katrin Kaufhold** (Leibniz Institut für Finanzmarktforschung SAFE e.V.): Ganz herzlichen Dank. Wenn wir nur die Fachaufsicht streichen, bleibt das Problem der Berichts- und Rechenschaftspflichten und des konstanten Informationsflusses zwischen BaFin und BMF. Es bleibt der Schatten der Hierarchie über der BaFin. Deshalb würden wir uns dafür aussprechen, beides abzuschaffen.

Geht das? Um noch einmal auf die Frage der demokratischen Legitimation zurückzukommen und um es noch einmal pointierter zu formulieren: Das Weisungsrecht wirkt nicht nur im Sinne der demokratischen Legitimation, sondern es wirkt ihr auch entgegen. Dies insoweit, weil nach unserem Dafürhalten das Weisungsrecht auch zu einer Schwächung der Gesetzesbindung führt. Die Regierung hat durchaus starke Anreize, sich nicht allein am Anlegerschutz und an der Marktintegrität zu orientieren. Es spielen für sie auch andere Interessen wie etwa nationale Wirtschaftsinteressen, die Bevorzugung nationaler Champions oder auch bevorstehende Wahlen eine Rolle und werden von ihr in Entscheidungen mit einbezogen. Damit wird die Umsetzung dessen, womit das Parlament die BaFin beauftragt hat, ein Stück weit verhindert. Deshalb würde die Abschaffung des Weisungsrechts die demokratische Legitimation zwar einerseits schwächen, sie aber zugleich auch stärken. Und zwar insofern, weil die Abschaffung des Weisungsrechts der BaFin das ermöglicht, was sie tun soll: Umsetzung des gesetzlichen und parlamentarischen Auftrags.

Vielleicht noch zu Ihrer Frage zum Bundeskartellamt. Auch beim Bundeskartellamt hat man lange darüber diskutiert, ob inwieweit es unabhängig gestellt werden sollte. Es ist es bisher nicht. Es gibt immer noch die Möglichkeit, allgemeine Weisungen zu erteilen. Man hat dort eine andere Form der Kompensation gewählt, nämlich Spruchkammern, die gerichtsähnlich innerhalb des Bundeskartellamts entscheiden. Wenn man das bei der BaFin



einführen wollte, wäre eine komplette Umgestaltung der BaFin erforderlich. Deshalb würde ich mich nicht dafür aussprechen. Das halte ich für nicht praktikabel. Das wären die Antworten auf Ihre Fragen. Jetzt haben wir tatsächlich noch zwei Minuten Zeit. Wenn Sie noch eine Frage haben?

Abg. **Lisa Paus** (B90/GR): Dann würde ich gerne die Zeit noch nutzen, um Frau Wietheger anknüpfend an das zu fragen, was Herr Hauer schon aufgeworfen hatte und von dem auch in der Presse zu lesen war. In Ihrem Vorschlag ist von einem zusätzlichen Personalbedarf von 300 Stellen die Rede. Das ist jetzt runtergedimmt worden. Könnten Sie uns noch einmal erläutern, wie Sie auf die 300 Stellen gekommen sind und warum das mit 100 Stellen auch gehen soll?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Frau Wietheger, Roland Berger Holding GmbH.

Sve **Ina Wietheger** (Roland Berger Holding GmbH): Was die Fragestellung des Personalbedarfs angeht: Die 300 ist eine Zahl, die ich im Moment nicht nachvollziehen kann. Dazu muss man sagen, dass in den Nachtragshaushalt Dinge eingegangen sind, die wir im Rahmen unseres Auftrags nicht betrachtet haben. Des Weiteren hatte ich schon auf die Frage von Herrn Hauer erwähnt, dass die BaFin gerade dabei ist, die Modernisierungsmaßnahmen entsprechend auszugestalten. Da gibt es teilweise auch andere Ausgestaltungen, die dazu führen könnten, dass dementsprechend ein anderer Personalbedarf entsteht.

Was wir beziffert haben, bezieht sich auf eine überblicksartige Darstellung. Wir haben nicht das gemacht, was man in einer Detailbetrachtung

machen würde - eine detaillierte Funktionsanalyse in den einzelnen Bereichen, die entsprechend länger dauert, um ganz detailgetreu und nach aktueller Aufgabenwahrnehmung Zahlen zu eruieren. Stattdessen haben wir uns an entsprechenden Benchmarks aus anderen Bereichen orientiert, soviel zur Methodik.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, die letzten 30 Sekunden.

Abg. **Lisa Paus** (B90/GR): Dankeschön. Dann würde ich noch zur Attraktivität des Arbeitgebers fragen. Welche Vorschläge sehen Sie im Rahmen der Flexibilisierung des Beamtenrechts?

Sve **Ina Wietheger** (Roland Berger Holding GmbH): Ich glaube, es sind Anreize zu schaffen. Die sind auch entsprechend vorgesehen. Es gibt außertarifliche Ausgestaltungsmöglichkeiten. Ich glaube, dass es ganz wesentlich sein wird, die BaFin in den kommenden Monaten und Jahren so auszurichten, dass sie ihre Aufgabe so wahrnimmt, dass ihre Attraktivität und ihr Ansehen nach außen gestärkt werden.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Frau Wietheger. Wir sind damit am Ende der heutigen Anhörung. Das war die 129. Sitzung des Finanzausschusses, die ich hiermit ganz offiziell schließe.

Schluss der Sitzung: 12:09 Uhr

Katja Hessel, MdB

Vorsitzende



- Anlagenverzeichnis -

- Anlage 1:** Stellungnahme der Deutschen Kreditwirtschaft
- Anlage 2:** Stellungnahme des Leibniz-Instituts für Finanzmarktforschung SAFE e.V.
- Anlage 3:** Stellungnahme von Frau Dr. Carola Rinker
- Anlage 4:** Stellungnahme von Prof. Dr. Rüdiger Veil, Ludwig-Maximilians-Universität München
- Anlage 5:** Stellungnahme der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv)

Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V.
Bundesverband deutscher Banken e. V.
Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands e. V.
Deutscher Sparkassen- und Giroverband e. V.
Verband deutscher Pfandbriefbanken e. V.



Die Deutsche
Kreditwirtschaft

Stellungnahme

Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz - FISG

Unsere Zeichen

AZ DK: BaFin

AZ DSGVO: 6010

Kontakt: Jessica Glaser, Christina Wehmeier, Christina Pfaff

Telefon: +49 30 20225- 5332 / 5336 / 5427

Telefax: +49 30 20225- 5325

E-Mail: jessica.glaser@dsgv.de, christina.wehmeier@dsgv.de,
christina.pfaff@dsgv.de

Berlin, 10.03.2021

Federführer:

Deutscher Sparkassen- und Giroverband e. V.
Charlottenstraße 47 | 10117 Berlin

Telefon: +49 30 20225-0

Telefax: +49 30 20225-250

www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de

Übergreifende Anmerkungen der Deutschen Kreditwirtschaft zum FISG

Zielsetzung des FISG war es, den im Fall Wirecard zutage getretenen Verbesserungsbedarf im Bereich der Finanzaufsicht in Deutschland zu identifizieren und durch entsprechende Reformen das verlorene Vertrauen der Finanzmärkte wiederzugewinnen.

Gemessen an diesem Vorhaben sind die im Regierungsentwurf des Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarktintegrität (Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz – FISG) nun vorgesehenen Änderungen im Bereich der **Bilanzkontrolle** sowie der **Haftung der Abschlussprüfer** grundsätzlich sachgerecht. Die Änderungen im Bereich der **Geldwäscheprävention** sind ebenfalls angemessen. Wünschenswert wäre hier jedoch noch eine weitere Kompetenzzuweisung an die BaFin, bei unklaren Zuständigkeiten die Aufsichtskompetenz an sich ziehen zu können.

Vor dem Hintergrund der politischen Diskussion möchten wir weiterhin die Beibehaltung des **zweistufigen Verfahrens der Bilanzprüfung** unterstützen. Der Vorschlag der Regierung zur Haftungserweiterung der Abschlussprüfer ist ausgewogen. Eine deutliche Ausweitung würde gegebenenfalls kleinere Wirtschaftsprüfungsgesellschaften vom Markt verdrängen.

Anpassungsbedarf sehen wir jedoch noch bei den Regelungen zu Auslagerungen, den Vorschlägen zum Anleger- und Verbraucherschutz, sowie bei den Organkrediten und der zum Jahreswechsel eingeführten Mindeststückelung für Kapitalinstrumente. Diese stehen sämtlich in keinem Zusammenhang mit dem Fall Wirecard oder verlorenem Vertrauen der Finanzmärkte und sollten deshalb unter einem anderen Blickwinkel betrachtet werden.

Die **Änderungen insbesondere im KWG, ZAG, WpHG und KAGB hinsichtlich der Auslagerung von Tätigkeiten und Prozessen an externe Dienstleister**, erachten wir trotz der erfolgten Anpassungen im Vergleich zum Referentenentwurf als immer noch zu umfassend. Außerdem werfen die vorgesehenen Änderungen diverse Fragen und rechtliche Zweifel auf. Es besteht die Gefahr einer Doppelregulierung, hinzu kommen rechtliche Unsicherheiten.

In jedem Fall sollten den Instituten, auch angesichts der coronabedingten Mehrbelastungen sowie des durch das FISG bereits absehbaren Anpassungsbedarfs bei Prozessen und ggf. auch Verträgen, **angemessene Umsetzungsfristen** bei der Einführung der neuen Auslagerungsregelungen gewährt werden. Die besondere Eilbedürftigkeit, die sich aus dem Wirecard-Skandal ergibt, lässt sich für diese Thematik nicht herleiten. **Zu den Einzelanmerkungen im Bereich Auslagerungen siehe I.**

Nicht durch den Fall Wirecard gerechtfertigt sind auch die erst kürzlich ergänzten Vorschläge im Bereich des Anleger- und Verbraucherschutzes. Die nun vorgeschlagenen verdeckten Testkäufe sind nicht erforderlich, da die BaFin über eine Vielzahl effektiver und weniger einschneidender Instrumente verfügt, um sich Informationen zu vermeintlichen Missständen zu beschaffen. Darüber hinaus begegnet das Verfahren der verdeckten Testkäufe auch rechtsstaatlichen Bedenken. **Zu den Einzelanmerkungen siehe II.**

Neben den vorgenannten Themen möchten wir eine weitere Änderung im KWG anregen, die sich im Rahmen der Umsetzung der neuen Anforderungen zu **§ 15 KWG (Organkredite)** – eingeführt durch das Risikoreduzierungs-gesetz (RiG) – ergeben hat. Die Neufassung von § 15 KWG führt in der Praxis zu einem ausufernden Bürokratieaufwand, dem kein aufsichtsrechtlicher Nutzen gegenübersteht. Hier gilt es nach-zujustieren (**siehe III**). Ferner möchten wir auch noch einmal unsere Kritik an der ebenfalls durch das RiG eingeführten Regelung in § 65b WpHG wiederholen (**siehe nachstehend unter IV**).

Abschließend weisen wir darauf hin, dass das FISG gemeinsam mit den übrigen Umstrukturierungen der BaFin beurteilt werden muss. Viele der geplanten Anpassungen gehen in die richtige Richtung. Allerdings übernimmt die BaFin künftig noch weitergehende Aufgaben wie z.B. die Unterstützung der Staatsanwaltschaften in ihrer forensischen Tätigkeit. Vor diesem Hintergrund wäre es folgerichtig, den Bund auch wieder an der Finanzierung der BaFin zu beteiligen. Dies könnte durch einen zumindest symbolischen Anteil erfolgen, der als Symbol für die Bedeutung der Finanzmarktaufsicht verstanden werden kann und zugleich disziplinierend wirkt.

Detailanmerkungen

I. Auslagerungsthematik

§ 1 Abs. 10 KWG-E – Begriff des Auslagerungsunternehmens

Nach der vorgesehenen Neuregelung sollen nun auch die wesentlichen Weiterverlagerungen unter den Auslagerungsbegriff fallen. Das Abstellen auf die Wesentlichkeitseinschätzung wirft die Frage auf, wie dies praxisgerecht umgesetzt werden kann. Ob eine Aktivität oder ein Prozess „wesentlich“ ist, muss immer durch das jeweilige Institut individuell eingeschätzt werden. Insofern wird es in der Aufsichts- und Prüfungspraxis zu unterschiedlichen Einschätzungen bzw. Auslegungen bei bestimmten Dienstleistungen bzw. Auslagerungsunternehmen kommen. Auch vor diesem Hintergrund und im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sollte nochmals kritisch überprüft werden, ob es dieser gesetzlichen Ausweitung der aufsichtlichen Befugnisse auf Subauslagerungsunternehmen in dieser Form wirklich bedarf.

Die pauschale Einbeziehung von „wesentlichen“ Subunternehmen/Weiterverlagerungen in den Begriff des „Auslagerungsunternehmens“ würde dazu führen, dass die BaFin diverse neue Prüfungs- bzw. Ein-/Durchgriffsrechte unmittelbar auch gegenüber Subunternehmen / Weiterverlagerungsunternehmen erhält. Diese in der Praxis – durch Vereinbarung entsprechender vertraglicher Zusicherungen – durchzusetzen, dürfte sich für die Institute als schwierig bis (teilweise) unmöglich erweisen. Gerade bei Subunternehmen/Weiterverlagerungsunternehmen handelt es sich oftmals um Unternehmen außerhalb des Banken-/Finanzsektors, manche davon mit Sitz im Ausland, bei denen die entsprechende (vertragliche) Durchsetzung dieser Anforderung(en) erfahrungsgemäß nicht möglich ist. Die bereits in den geltenden MaRisk enthaltenen Vorgaben zu Weiterverlagerungen, die letztendlich das Institut dafür verantwortlich machen, dass Weiterverlagerungen gemäß den aufsichtsrechtlichen Vorgaben einschließlich der Zutritts- und Prüfungsrechte der Behörden gestaltet werden, sind nach Ansicht der Deutschen Kreditwirtschaft ausreichend (insbesondere AT 9, Tz. 7g, 8 und 11).

§ 24 KWG-E - Anzeigepflichten

Die Neuregelungen im FISG zu den geplanten Einzel-Anzeigepflichten wurden im Vergleich zum Referentenentwurf dankenswerterweise gestrafft; so sind unwesentliche Auslagerungen nicht mehr anzeigepflichtig. Im Regierungsentwurf zum FISG derzeit verblieben sind i. W. die Anzeigepflicht der Absicht und des Vollzugs einer wesentlichen Auslagerung. Die **Anzeige der Absicht** einer Auslagerung ist u. E. jedoch entbehrlich und **sollte gestrichen werden**. Dadurch würde sich erneut der Raum für unnötige Auslegungsfragen eröffnen, beispielsweise zu welchem Zeitpunkt überhaupt eine Absicht vorliegt. Für eine –

potentiell sanktionsbewehrte – Anzeigepflicht ist dieser „Tatbestand“ letztlich zu unbestimmt. Ferner dürfte der Zeitraum zwischen Absicht und tatsächlichem Vollzug regelmäßig überschaubar sein, so dass Absichts-Anzeigen entbehrlich erscheinen. Falls die Anzeigepflicht zur „Absicht“ dennoch beibehalten wird, müssten konkrete Kriterien vorgegeben werden, wann diese im Sinne der Norm als gegeben gilt.

Aus unserer Sicht sind **Einzel-Anzeigepflichten** in Bezug auf Auslagerungen **insgesamt entbehrlich** – auch vor dem Hintergrund, dass die Einzelanzeigepflicht von Auslagerungen schon bei der Integration der Auslagerungsregelungen in die erste MaRisk-Novelle von Seiten der Aufsicht bewusst abgeschafft wurde, da die Aufsicht die Flut an Anzeigen nicht bewältigen konnte. Alternativ könnte es ausreichen, wenn die Institute jährlich einen Auszug aus ihrem „**Auslagerungsregister**“ (§ 25b Abs. 1 KWG) mit allen bestehenden Auslagerungen bei der Aufsicht einreichen.

§ 25b KWG-E -Ergänzung der Optionen für ein zentrales Auslagerungsmanagement auf Gruppen-/ Verbundebene

Entsprechend der in Konsultation befindlichen 6. MaRisk-Novelle sprechen wir uns für eine Klarstellung in § 25b KWG-E im Hinblick auf die gemäß AT 9 Tz. 15 MaRisk sowie Tz. 23 der EBA-Leitlinien zum Outsourcing (EBA/GL/2019/02) vorgesehenen Optionen für ein zentrales Auslagerungsmanagement auf Gruppen- oder Verbundebene aus.

Einbeziehung des § 25b in die Waiver-Regelung (§ 2a Abs. 2)

Aus unserer Sicht fehlt es ebenso an der Berücksichtigung der Erleichterung in Ziff. 24 der EBA-Leitlinie für Institute, die einen **Waiver** bzw. eine Freistellung gemäß Artikel 7 CRR, § 2a Abs. 2 KWG nutzen. Die Formulierung in § 2a Abs. 2 KWG sollte auch auf die Pflichten der auslagernden Bank zum angemessenen Risikomanagement gemäß § 25b KWG ausgedehnt werden.

Verzicht auf eine nationale Sonderregelung zum inländischen Zustellungsbevollmächtigten bei Auslagerungen in Drittstaaten (§ 25b Abs. 3 KWG-E)

Die geplante nationale Sonderregelung zur **Benennung eines inländischen Zustellungsbevollmächtigten** sollte **gestrichen werden**. Mit diesem Erfordernis würde zusätzliche Bürokratie aufgebaut und es entstünden erhebliche Zusatzkosten, die unverhältnismäßig wären und die **Wirtschaftlichkeit deutlich beeinträchtigen** würden. Dies gilt insbesondere dann, wenn eine Bank Dienstleister in Drittstaaten hat, die nicht schon durch Konzerngesellschaften oder anderweitig auch in Deutschland vertreten sind, die sie als inländische Zustellungsbevollmächtigte benennen könnten. Die Anforderung dürfte zwar für die meisten internationalen „BigTechs“ umsetzbar sein – jedoch wird es schwierig sich gegen deren Marktmacht durchzusetzen, sollten diese keinen inländischen Zustellungsbevollmächtigten vorhalten. Das gleiche gilt für Fälle, bei denen die „BigTechs“ wiederum wesentliche Subdienstleister zur Benennung verpflichten müssten. Ebenso ist die Anforderung für viele kleinere hochspezialisierte Dienstleister auf Grund des deutlichen Mehraufwands kaum darstellbar. Zusammen mit der Möglichkeit direkter aufsichtlicher Anordnungen sehen wir eine sehr realistische Gefahr, dass solche Anbieter von Vertragsverhältnissen mit deutschen Instituten künftig absehen. Dies hätte eine eingeschränkte Nutzung von Innovationen sowie verminderte Möglichkeiten zu Kosteneinsparungen und damit Wettbewerbsnachteile zur Folge. Wenn überhaupt, sollte eine EU-weit einheitliche Vorgabe eingeführt werden.

§ 25b Abs. 4a KWG-E u. a. - Aufsichtszuständigkeiten

Es ist fraglich, wie die Regelungen u. a. des KWG-E im Zusammenhang mit dem Verordnungsentwurf „Digital operational resilience for the financial sector (DORA)“ der EU-Kommission vom 24. September 2020 im Zusammenhang stehen. Dort ist für „kritische IT-Dienstleister“ eine Ansiedlung der Aufsichtszuständigkeit bei den ESAs geplant. Die geplanten Änderungen im KWG und den anderen Gesetzen erscheinen damit nicht kompatibel. Auch berücksichtigt der Gesetzentwurf zum Teil nicht die unterschiedlichen Zuständigkeiten in der Aufsicht über LSIs und SIs. Aufsichtliche Rechte und Befugnisse ggü. Auslagerungsunternehmen sollten, soweit diese erforderlich und sinnvoll sind, in einem europäisch abgestimmten Rahmen ausgestaltet und zugeordnet werden.

II. Testkäufe - Erweiterung von § 4 Abs. 1a Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG)

Wir sprechen uns gegen die vorgeschlagene Erweiterung von § 4 Abs. 1a Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG) aus. Unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Rechtslage stehen der BaFin für die von ihr beaufsichtigten Institute im Sinne von § 4 Abs. 1a Satz 2 FinDAG bereits umfangreiche, effektive und weniger einschneidende Möglichkeiten für die Informationsgewinnung und Kontrollmechanismen für die Bewertung des Verbraucherschutzniveaus in der Praxis zur Verfügung. Das betrifft sowohl die anlassbezogene wie auch die proaktive Wahrnehmung der Aufgaben der BaFin

Der BaFin stehen eine Vielzahl von Erkenntnisquellen zur Verfügung, um verbraucherschutzrechtliche Missstände zu erkennen, ihnen vorzubeugen und sie zu beseitigen. Die BaFin erhält zum einen direkt Eingaben von Verbraucherinnen und Verbrauchern. Sie hat weiterhin Erkenntnisse durch ihre Funktion als Schlichtungsstelle. Zudem hat die BaFin anlasslos die Möglichkeit, Einsicht in das Beschwerdeaufkommen eines jeden Instituts zu nehmen. Ferner kann die BaFin umfangreiche Marktstudien der Verbraucherzentralen, des „Finanzmarktwächters“ oder der Stiftung Warentest heranziehen.

Unabhängig von konkreten Anhaltspunkten werden die Institute zudem jährlich geprüft. Hierbei wird bewertet, ob die Institute die rechtlichen Vorgaben einhalten. Wesentliche Teile der Prüfung werden dabei „vor Ort“ in den Instituten durchgeführt.

Für die Institute bestehen zudem umfangreiche Aufzeichnungspflichten, so dass der konkrete Ablauf und Inhalt der Kommunikation zwischen dem Kunden und dem Institut jeweils nachvollzogen werden kann. Dies gilt auch für die BaFin. Sie hat jederzeit die Möglichkeit – von der sie auch Gebrauch macht – sich die relevanten Prozesse vor Ort in den Instituten vorstellen zu lassen, um sich auf diese Weise ein Bild vom Verbraucherschutzniveau zu machen. Es bedarf also nicht auch noch der Möglichkeit der BaFin für verdeckte bzw. anonymisierte Testkäufe.

Zudem begegnet es rechtsstaatlichen Bedenken, wenn auf Basis eines intransparenten Verfahrens für die betroffenen Branchen ein Missstand festgestellt werden soll. Für die betroffenen Branchen wäre aufgrund der geplanten Anonymisierung nicht nachvollziehbar, ob die Feststellung eines Missstandes zu Recht erfolgt. Staatliches bzw. behördliches Handeln muss aber ausreichend transparent sein, damit die Adressaten sich gegen aus ihrer Sicht unzutreffende Vorwürfe auch „zu Wehr setzen“ können.

Schließlich fehlt es an einem Zusammenhang zwischen der vorgeschlagenen Erweiterung der Befugnisse der BaFin und dem Fall Wirecard. Lehren aus dem Fall Wirecard würden es erfordern, den Fokus mit Blick auf neue Regelungen auf Anbieter zu legen, die bisher – anders als die Normadressaten des § 4 Abs. 1a Satz 2 FinDAG – nicht bzw. weniger streng reguliert sind und nicht der Aufsicht der BaFin unterliegen. Dies gilt insbesondere für die bisher nicht regulierten Unternehmen (sog. grauer Markt), aber auch für Unternehmen, für die nur zum Teil vergleichbaren Anforderungen wie für Kreditinstitute gelten und die nach wie vor nicht von der BaFin beaufsichtigt werden (Finanzanlagevermittler).

III. Organkredite - § 15 KWG

Mit dem zum Jahresende 2020 in Kraft getretenen Risikoreduzierungsgesetz (RiG) sind u. a. Änderungen im Bereich der **Organkredite** (§ 15 KWG) erfolgt, die **ohne Umsetzungsfrist** für die Institute zum 29. Dezember 2020 Anwendung gefunden haben.

Die Neuregelung von § 15 KWG führt sowohl zu einer **deutlichen Ausweitung des persönlichen Anwendungsbereichs** (§ 15 Abs. 1 Nr. 5 KWG - Erweiterung auf volljährige Kinder und Eltern) als auch des **sachlichen Anwendungsbereichs** (§ 15 Abs. 6 KWG - Ausweitung auf „sonstige Geschäfte“).

Insbesondere die Ausweitung des sachlichen Anwendungsbereichs in § 15 Abs. 6 KWG auf alle „sonstigen Geschäfte“ führt in der Praxis zu einem hohen bürokratischen Aufwand, dem kein bankaufsichtsrechtlicher Nutzen gegenübersteht. Bislang bezogen sich die Organkreditvorschriften lediglich auf „Kredite“. **Nunmehr sollen alle „sonstigen Geschäfte“, u. a. auch Dienstleistungsgeschäfte, Käufe und Verkäufe von Vermögensgegenständen, Bauverträge und Ausbuchungen, umfasst sein.** Damit sind nun beispielsweise auch Wertpapierkäufe und -verkäufe, Käufe von Büromaterial, Zahlungsverkehrsgeschäfte, Caterings und Reinigungsverträge betroffen.

Werden diese Geschäfte mit natürlichen Personen abgeschlossen, sieht der durch das RiG geänderte § 15 KWG **keine Bagatellgrenze** vor – anders als bei Geschäften mit Unternehmen. Auch für kleinste Beträge wäre dann ein Beschlussverfahren erforderlich.

Das ist insbesondere für Geschäfte relevant, die nicht zu den häufig abgeschlossenen klassischen Bankgeschäften zählen und für die aufgrund der Vielfalt der infrage kommenden Geschäfte kein Vorratsbeschluss gefasst wurde. Dies führt in der Praxis dazu, dass beispielsweise schon ein Kauf von Druckerpapier, welches in der Filiale benötigt wird, bei dem örtlichen Schreibwarengeschäft, welches vom Sohn eines Vorstandsmitglieds als Einzelkaufmann geführt wird, den Tatbestand von § 15 Abs. 6 KWG erfüllt. Für diesen Kaufvertrag über wenige Euro müssten dann vorab Beschlüsse von der Geschäftsleitung und dem Aufsichtsorgan des Institutes eingeholt, sowie die Marktmäßigkeit des Kaufpreises geprüft und dokumentiert werden.

Aber auch bei geringfügigen Geschäften von volljährigen Kindern oder Eltern von Aufsichtsratsmitgliedern (z.B. Betriebsratsmitglieder) des beherrschenden Unternehmens des Kreditinstituts, die zunächst nicht im Vorratsbeschluss berücksichtigt sind (z.B. Miete eines Schließfachs), bedarf es hierfür der Beschlussfassung der Geschäftsführung des Instituts und des Aufsichtsrates sowie des Aufsichtsrates des beherrschenden Unternehmens. Dies ist nicht nur unverhältnismäßig aufwendig, sondern auch unverhältnismäßig in Bezug auf das Datenschutzinteresse der Organe und deren Angehörigen, deren persönliche Daten und Geschäfte Gegenstand einer Beschlussfassung würden. Eine solche Bagatellgrenze läge damit unter datenschutzrechtlichen Aspekten im Interesse der Betroffenen und würde dazu beitragen, dem Prinzip der Datensparsamkeit zu entsprechen.

Aus Sicht der DK kann es nicht die Intention des Gesetzgebers gewesen sein, die beispielhaft aufgeführten Geschäfte den Beschlussfassungspflichten des § 15 Abs. 1 KWG zu unterwerfen. Ein bankaufsichtsrechtliches Risiko kann durch solche Geschäfte – mit häufig vergleichsweise geringem Geschäftsvolumen – nicht entstehen.

Wir plädieren daher nachdrücklich dafür, die durch das Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz (FISG) anstehende Neufassung des KWG zu nutzen und für die „sonstigen Geschäfte“ nach § 15 Abs. 6 KWG eine Bagatellgrenze auch bezüglich der Geschäfte mit natürlichen Personen vorzusehen. Demnach wären dann „sonstige Geschäfte“ in einer Größenordnung von weniger als EUR 50.000 von den Organkreditvorgaben ausgenommen.

Formulierungsvorschlag für § 15 Abs. 6 Satz 2 KWG:

Satz 1 findet keine Anwendung, wenn das Geschäft mit einer Person nach Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3, 5 und 12 KWG weniger als 50.000 EUR beträgt.

IV. Veräußerung nachrangiger berücksichtigungsfähiger Verbindlichkeiten und relevanter Kapitalinstrumente an Privatkunden - § 65b WpHG

Ebenfalls durch das Ende 2020 in Kraft getretene RiG wurde die Vorschrift des § 65b in das WpHG aufgenommen, aufgrund dessen – durch die Ausübung eines nicht zwingenden Wahlrechts in der BRRD – eine Mindeststückelung für sämtliche Instrumente des zusätzlichen Kernkapitals sowie des Ergänzungskapitals bei Veräußerung an Privatkunden in Höhe von 50.000 € bzw. 25.000 € bei kleinen, nicht-komplexen Instituten vorgenommen wurde. Wir halten die Regelung weiterhin für nicht sachgerecht und sogar willkürlich, da z.B. Aktien eines Instituts, die in der Haftungskaskade als erstes bei einem Bail-in herangezogen würden, von einem Privatkunden ohne Limitierung erworben werden können, aber etwa eine nachrangige Einlage dem Mindeststückelungserfordernis unterliegt. Die Umsetzung sollte dem Art. 44a BRRD entsprechen, der den Anwendungsbereich der Vorgaben bzgl. einer Mindeststückelung in Höhe von 50.000 Euro auf „Non Preferred Senior-Instrumente“ beschränkt hält. Instrumente des zusätzlichen Kernkapitals und des Ergänzungskapitals sind dagegen von den zwingenden Vorgaben des Art. 44a BRRD nicht erfasst. Eine über die Vorgaben der BRRD hinausgehende Regelung würde u.a. zu einer Fragmentierung des EU-Kapitalmarktes führen.

Formulierungsvorschlag für § 65b WpHG:

Unbeschadet der Vorschriften dieses Abschnitts dürfen nachrangige berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten nach § 2 Absatz 3 Nummer 40a des Sanierungs- und Abwicklungsgesetzes nur mit einer Mindeststückelung von 50 000 Euro veräußert werden.

Die Sätze 1 und 2 gelten nicht für Verbindlichkeiten, und relevante Kapitalinstrumente im Sinne dieser Vorschrift, die vor dem 28. Dezember 2020 begeben wurden."

Leibniz Institute for Financial Research SAFE
Theodor-W.-Adorno-Platz 3 | 60629 Frankfurt am Main | Germany



Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
Platz der Republik 1
10011 Berlin

per E-Mail: finanzausschuss@bundestag.de

Prof. Dr. Jan Pieter Krahen
Scientific Director

Leibniz Institute for
Financial Research SAFE

Theodor-W.-Adorno-Platz 3
60629 Frankfurt am Main

Phone + 49 (0) 69 798 30060
krahen@safe-frankfurt.de
www.safe-frankfurt.de

>>

Frankfurt, 12. April 2021

Stellungnahme zum Entwurf eines Änderungsantrags der Fraktionen CDU/CSU und SPD zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarktintegrität (Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz – FISG) vom 1. April 2021; Stichwort: Weitere Änderungen des FinDAG

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum oben genannten Entwurf eines Änderungsantrags vom 1. April 2021.

Bereits in der öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarktintegrität (Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz – FISG) vom 15. März 2021 hat Jan Pieter Krahen empfohlen, die BaFin der ministerialen Kontrolle zu entziehen. In der vorliegenden Stellungnahme ergänzen wir die Forderung nach Unabhängigkeit um einen konkreten Vorschlag, wie eine weisungsfreie Wertpapieraufsicht verfassungskonform ausgestaltet und insbesondere ihre hinreichende demokratische Legitimation gewährleistet werden kann.

Unsere Stellungnahme beruht auf dem [SAFE White Paper No. 82](#) „*BaFin (in)dependence – A reform proposal*“, das ein Forscherteam des Leibniz Instituts für Finanzmarktforschung SAFE gemeinsam mit den juristischen Kolleginnen Ann-Katrin Kaufhold (Ludwig-Maximilians-Universität München) und Katja Langenbucher (Goethe Universität Frankfurt und Sciences Po Paris) verfasst hat und auf das wir hier ausdrücklich Bezug nehmen. Das genannte White Paper wurde den Mitgliedern des Finanzausschusses vor der Osterpause zugesandt.

Erklärtes Ziel des FISG ist es, die Bilanzkontrolle und allgemeiner die Finanzmarktaufsicht in Deutschland zu stärken und damit dasjenige Vertrauen in den deutschen Finanzmarkt zurückzugewinnen, das im Zuge des Wirecard-Skandals und seiner Aufarbeitung verloren gegangen ist. Zu diesem Zweck soll u.a. das Bilanzkontrollverfahren reformiert und stärker staatlich-hoheitlich ausgestaltet werden, indem die Zuständigkeiten und Kompetenzen der BaFin erweitert werden.

Aus unserer Sicht gehen der erste Entwurf des FISG und auch die jetzt zu erörternden Änderungsanträge zu diesem Entwurf jedoch in einem Punkt nicht weit genug, der für die beabsichtigte Stärkung der Glaub- und Vertrauenswürdigkeit der BaFin, des Anlegerschutzes und deutschen Finanzmarkts aber von besonderer Bedeutung sind: Es fehlt an einer Reform der

institutionellen Position der Bundesanstalt und namentlich ihrer Weisungsabhängigkeit vom Bundesministerium der Finanzen (BMF).

Im Interesse des Anlegerschutzes und der Integrität des Wertpapiermarktes schlagen wir vor, die Befugnis des BMF zur Rechts- und Fachaufsicht über die BaFin (§ 2 FinDAG) für den Bereich der Wertpapieraufsicht zu streichen und den Verwaltungsrat der BaFin um zwei internationale Aufsichtsexperten zu erweitern. Zur Kompensation der Einbußen an demokratischer Legitimation der Bundesanstalt, die mit der Gewährung von Weisungsfreiheit einhergehen, sollte die BaFin zugleich zur jährlichen Rechenschaft gegenüber dem Deutschen Bundestag verpflichtet und dem Parlament sollten Fragerechte unmittelbar gegenüber der BaFin eingeräumt und mit einer korrespondierenden Antwortpflicht der Behörde verbunden werden.

Wir sind überzeugt, dass eine so ausgestaltete Weisungsunabhängigkeit der BaFin zur Wiedergewinnung des Vertrauens der Marktteilnehmer in die Unparteilichkeit der Rechtsanwendung beiträgt. Mit Blick auf die großen Herausforderungen, die sich für den Kapitalmarkt Kontinentaleuropas nach dem Brexit stellen, könnte und sollte ein in diesem Sinne erweitertes FISG eine Signalfunktion übernehmen.

I. Hintergrund: Die Weisungsabhängigkeit der BaFin als Wertpapieraufsichtsbehörde

Das BMF kontrolliert bisher sowohl die Recht- als auch die Zweckmäßigkeit der Maßnahmen, die durch die BaFin ergriffen werden (§ 2 FinDAG). Es ist befugt, die Aufsichtstätigkeit der Bundesanstalt durch allgemeine Weisungen sowie durch Weisungen in Einzelfällen anzuleiten. Damit korrespondiert insbesondere die Pflicht der BaFin, das Ministerium regelmäßig über wichtige Verfahren und Entscheidungen zu unterrichten. Die Informations- und Berichtspflichten ergeben sich im Einzelnen aus den „Grundsätze für die Ausübung der Rechts- und Fachaufsicht des BMF über die BaFin“.

Die Aufzeichnungen des BMF für den Finanzausschuss des Deutschen Bundestags vom 16. Juli 2020 lassen erahnen, welchen Stellenwert die Koordination mit dem Ministerium im Alltag der BaFin hat. Gleichzeitig legen sie nahe, dass die BaFin im Fall Wirecard zumindest „im Schatten der Hierarchie“ (*Scharpf*) gehandelt hat. Im Zuge der Aufarbeitung des Wirecard-Skandals ist daher von verschiedenen Seiten (so etwa der ESMA) angeregt worden, den Einfluss des BMF auf die BaFin zu begrenzen.

Aus unserer Sicht ist es zum Schutz der Marktintegrität und im Interesse der Anleger sinnvoll und wünschenswert, die Weisungsbefugnis des BMF aufzuheben. Eine weisungsunabhängige deutsche Wertpapieraufsichtsbehörde ist verfassungsrechtlich zulässig und insbesondere mit dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1, 2 GG vereinbar, wenn die „Einflussknicke“ (BVerfGE 151, 202, 291 f. Rn. 130 f.), die mit der Aufhebung der Rechts- und Fachaufsicht des BMF einhergehen, kompensiert werden, indem der Deutsche Bundestag zur Kontrolle berechtigt und verpflichtet wird.

II. Gründe für die Weisungsunabhängigkeit der BaFin im Bereich der Wertpapieraufsicht

Die ökonomische Forschung zeigt, dass es eine Reihe von Anreizen gibt, die eine Regierung dazu verleiten können, die Aufsicht über die Wertpapiermärkte im Sinne (kurzfristiger) politischer Ziele zu beeinflussen, anstatt sie (ausschließlich) an den gesetzlich definierten Aufsichtsaufgaben und -zielen

auszurichten (s. hierzu im Einzelnen SAFE White Paper No. 82, S. 23 ff.). Besonders handgreiflich ist das politische Interesse einer Regierung, die eigenen „national champions“ möglichst nicht durch Aufsichtsanforderungen zu belasten, um Unternehmen und Arbeitsplätze im eigenen Staat und allgemeiner den nationalen Wirtschaftsstandort zu schützen. Diese Art des „home bias“ ist auch für den Bereich der Bankenaufsicht gut dokumentiert und war ein wesentliches Argument dafür, die europäische Bankenaufsicht unabhängig zu stellen. Das Kapitalmarkt- und speziell das Bilanzrecht eröffnen der Rechtsanwendung – anders, als es ihre vielfach technische Gestalt auf den ersten Blick vielleicht vermuten lässt – auch zahlreiche Spielräume, die für eine politische Einflussnahme genutzt werden können.

III. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer weisungsfreien Wertpapieraufsichtsbehörde

Jede Verwaltungstätigkeit bedarf einer personellen und einer sachlich-inhaltlichen Legitimation. Beide zusammen müssen ein hinreichendes Legitimationsniveau sichern. Mit der Gewährung von Weisungsfreiheit wird die sachlich-inhaltliche Legitimation einer Behörde geschwächt. Denn eine Regierung, die keine Möglichkeit hat, eine Behörde zu dirigieren, ist für deren Handeln nicht verantwortlich und kann dafür auch nicht vom Parlament zur Rechenschaft gezogen werden (s. hierzu im Einzelnen und für Nw. SAFE White Paper No. 82, S. 12 f.).

Das Weisungsrecht bildet deshalb eine wichtige Ressource sachlich-inhaltlicher demokratischer Legitimation, es ist aber nicht unverzichtbar. Weisungsfreie Behörden, die über eine ausreichende personelle Legitimation verfügen, sind unter zwei Voraussetzungen ausnahmsweise mit dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes vereinbar: Erforderlich ist zum einen ein „besonderer Sachgrund“, der sich aus den Eigenarten der Verwaltungsaufgabe ergeben und die Weisungsfreiheit gebieten muss; zum anderen müssen die demokratischen „Einflussknicke“, die aus der Weisungsunabhängigkeit folgen, kompensiert werden (s. hierzu im Einzelnen und für Nw. aus Literatur und Rechtsprechung das SAFE White Paper No. 82, S. 13 ff.).

Nach unserem Dafürhalten besteht ein „besonderer Sachgrund“ für die Weisungsfreiheit, wenn zu erwarten ist, dass eine unabhängige Behörde die ihr gesetzlich übertragenen Aufgaben effektiver erfüllen wird als eine weisungsabhängige Behörde. Das wiederum ist insbesondere anzunehmen, wenn sich eine Verwaltungsaufgabe dadurch auszeichnet, dass sie für die weisungsbefugte Stelle in besonderer Weise Anreize setzt und Gelegenheiten bietet, Partikularinteressen oder kurzfristige politische Ziele durchzusetzen, obwohl der Gesetzgeber vorgegeben hat, dass tagespolitische Erwägungen keine Rolle spielen sollen (s. im Einzelnen SAFE White Paper No. 82, S. 16 ff.).

Wie groß die Anreize für eine Regierung sein können, die Wertpapieraufsicht nicht ausschließlich an den Interessen der Anleger und den Erfordernissen der Marktintegrität auszurichten, sondern etwa „national champions“ zu bevorzugen, hat die ökonomische Forschung wiederholt aufgezeigt (s. SAFE White Paper No. 82, S. 23 ff.). Möglichkeiten der Einflussnahme bestehen insbesondere, wo es um die Bewertung von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten geht (s. SAFE White Paper No. 82, S. 25 f.).

Die personelle Legitimation der BaFin und ihrer Mitarbeiter:innen ergibt sich im Kern aus ihrer Auswahl durch die Bundesregierung (§ 9 Abs. 1 S. 2 FinDAG). Zur sachlich-inhaltlichen Legitimation ihrer Arbeit tragen ihre Gesetzesbindung (Art. 20 Abs. 3 GG), die gerichtliche Kontrolle ihrer Arbeit (Art. 19 Abs. 4 GG) sowie nach unserem Dafürhalten ferner die wechselseitige Kontrolle der Wertpapieraufsichtsbehörden innerhalb des Europäischen Systems der Finanzaufsichtsbehörden

(Art. 2, 8, 17 VO [EU] Nr. 1095/2010) und die Kontrolle durch den Verwaltungsrat (§§ 7, 12 FinDAG) bei (s. SAFE White Paper No. 82, S. 21 ff.).

Um ein insgesamt hinreichendes Niveau demokratischer Legitimation zu gewährleisten, sollten unseres Erachtens zudem Rechenschaftspflichten der BaFin gegenüber dem Deutschen Bundestag sowie korrespondierende parlamentarische Fragerechte und, damit einhergehend, parlamentarische Kontrollverantwortlichkeiten geschaffen werden.

Reformvorschlag

Wir schlagen vor, die Rechts- und Fachaufsicht des BMF über die BaFin abzuschaffen und die BaFin damit aus der ministerialen Weisungshierarchie herauszulösen. Zur Kompensation der damit verbundenen Einbußen an demokratischer Legitimation sollte die BaFin dazu verpflichtet werden, jährlich unmittelbar gegenüber dem Deutschen Bundestag Rechenschaft über ihre Tätigkeiten abzulegen. Ferner sollte die Behörde die Pflicht haben, Fragen der Parlamentarier zum Bericht und zu ihren Tätigkeiten im Berichtsjahr zu beantworten.

Wir regen ferner an, zwei internationale Vertreter:innen von Wertpapieraufsichtsbehörden in den Verwaltungsrat der BaFin zu berufen, um die Ausrichtung der Aufsichtstätigkeiten an den Erfordernissen von Anlegerschutz und Marktintegrität weiter zu stärken. Zu diesem Zweck empfehlen wir zudem, diese Experten mit einem Stimmrecht auszustatten.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Ann-Katrin Kaufhold
Inhaberin des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht
Ludwig-Maximilians-Universität München

Prof. Dr. Jan Krahen
Wissenschaftlicher Direktor
Leibniz-Institut für Finanzmarktforschung SAFE
Professor of Finance
Goethe Universität Frankfurt

Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
– Die Vorsitzende –
Frau Katja Hessel, MdB
Platz der Republik 1
10011 Berlin
per E-Mail: finanzausschuss@bundestag.de

13. April 2021

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarktintegrität – Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz (FISG)“ BT-Drs. 19/26966 sowie zu weiteren Anträgen von Fraktionen des Deutschen Bundestags (siehe Tagesordnung für die 129. Sitzung des Finanzausschusses am 14. April 2021).

Sehr geehrte Frau Hessel,

ich bedanke mich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses sowie für die Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme zum RegE-FISG sowie zu weiteren Anträgen von Fraktionen.

Da ich bereits in der Fachzeitschrift „WP Praxis“ eine Stellungnahme veröffentlicht habe (vgl. Anhang), verzichte ich auf eine weitere ausführliche Darstellung der dort erläuterten Themen. Insbesondere möchte ich die Aussagen der Zeugin Dr. Hannelore Lausch am 12. April 2021 mit einbeziehen, da ich daraus wichtige Erkenntnisse gezogen habe.

Ferner möchte ich auch auf meine Aussagen in der nicht-öffentlichen Sitzung des dritten Untersuchungsausschusses am 5. November 2020 hinweisen, bei der ich als Sachverständige befragt wurde. In dem Protokoll der Sitzung finden Sie meine Äußerungen zur Problematik der derzeitigen Bilanzkontrolle, die über den Fall Wirecard hinausgehen.

1. Erkenntnisse der Zeugenbefragung von Dr. Hannelore Lausch am 12. April 2021

Aus meiner Sicht vermittelte die Zeugin den Eindruck, dass die Zusammenarbeit mit der DPR sehr schwierig war. Das zweistufige System der Bilanzkontrolle führte bei der praktischen Umsetzung zu Problemen. So prüft die DPR auf der ersten Stufe. Wie die Zeugin darlegte, kann die Bafin die Prüfung nur dann an sich ziehen, wenn sie erhebliche Zweifel an der Richtigkeit des Prüfungsergebnisses der Prüfstelle oder an der

ordnungsgemäßen Durchführung der Prüfung durch die Prüfstelle hat (vgl. § 108 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 WpHG).

Die Schwierigkeit besteht jedoch für die Bafin darin, diese erheblichen Zweifel zu begründen. Da die DPR nicht zu einer Vorlage der Dokumente verpflichtet ist, erschwert dies die Möglichkeit der Bafin, dies festzustellen.

Es gab bereits seit 2014 Probleme mit dem zweistufigen Kontrollsystem, dass nach der Aussage von Dr. Hannelore Lausch in der Praxis Probleme erzeugt. Sie berichtete davon, dass es von Anfang an Probleme gab, an Akten zu kommen. Die DPR berief sich auf ihre Verschwiegenheitsverpflichtung. Über die Nachrichten von Roger Dohms an die DPR bezüglich Wirecard im Jahr 2016 hatte Dr. Hannelore Lausch nach ihrer Aussage keinerlei Kenntnisse erlangt.

Bei der abgeschlossenen Prüfung im Sommer 2020 hatte Wirecard die Veröffentlichung der Fehlerfeststellung im Bundesanzeiger verweigert. In diesem Fall muss dann lediglich die Information veröffentlicht werden, dass das Unternehmen die Veröffentlichung verweigert hat. Welche Fehler bei der Rechnungslegung dann festgestellt wurden, wird dann nicht transparent gemacht.

2. Schlussfolgerungen aus der Zeugenbefragung

Meines Erachtens bestätigt die Zeugenaussage von Dr. Hannelore Lausch, die bei der Bafin für die Bilanzkontrolle zuständig war, die bestehenden Probleme eines zweistufigen Systems der Bilanzkontrolle. Die Klärung von Zuständigkeiten in einem zweistufigen System verhindern eine schnellere und effiziente Durchführung von Prüfungen. Die praktischen Probleme sind offenbar noch deutlich gravierender als ich dies in meiner Stellungnahme in der Zeitschrift „WP Praxis“ dargelegt habe.

Meines Erachtens sollte das zweistufige System abgeschafft werden. Dazu die folgenden Vorschläge:

1. Die Bilanzkontrolle sollte in einem einstufigen System auf staatlicher Seite erfolgen. Dazu ist eine Stärkung des Personals der zuständigen Abteilung erforderlich. Durch die Einstufigkeit können die bestehenden Probleme bei der Zuständigkeit von zwei Institutionen vermieden werden.
2. Die Veröffentlichung der Fehlerfeststellungen der Prüfungen sollte verpflichtend sein.
3. Die veröffentlichten Fehlerfeststellungen sollten nicht nur im Bundesanzeiger in Fachsprache erfolgen, sondern zusätzlich in einer Sprache, die auch für Nicht-Bilanzexperten verständlich ist. Bisher gibt es nahezu keine Berichterstattung

über die Fehlerfeststellungen der DPR, was sicherlich auch mit der Komplexität zu tun hat.¹

4. Die Mitwirkung an einer Prüfung seitens der Unternehmen sollte verpflichtend sein. Bisher ist die DPR auf die Mitarbeit der Unternehmen angewiesen.
5. Der Aufsichtsrat sollte zwingend in die Prüfung einer Bilanzkontrolle mit einbezogen werden. Bisher ist er auf die wahrheitsgetreue Aussage des Vorstandes angewiesen.

Für Rückfragen zu dieser Stellungnahme stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Carola Rinker

¹ Dies ist einer der Themen meines FINANCE-Blogs „Abgeschminkt“ (vgl. Literaturhinweise).

Literaturhinweise

1. [o.V. \(2020\): Abberufen wegen Bilanzunregelmäßigkeiten, Schwarzbuch Börse 2020, S. 100](#)
2. [FINANCE-Blog „Abgeschminkt“: Hier werden u.a. Fehlerfeststellungen der DPR erläutert.](#)
3. [Interview „Keiner fühle sich zuständige“, taz, 6. Januar 2021](#)

Lehren aus dem Bilanzskandal Wirecard: RegE für ein Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz

Kritische Stellungnahme zu den Reformvorschlägen

Dr. Carola Rinker

Am 16.12.2020 hat das Bundeskabinett den Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarktintegrität (Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz – FISG) beschlossen. Der Entwurf umfasst zahlreiche Reformvorschläge, die u. a. den Aufsichtsrat und die DPR betreffen. Im vorliegenden Beitrag werden die Reformvorschläge zum Aufsichtsrat und zur Bilanzkontrolle in der Zukunft dargestellt, um künftig Bilanzmanipulationen besser vorzubeugen. Anschließend erfolgt eine kritische Stellungnahme der vorgestellten Reformvorschläge.

NWB Datenbank ► Philipps, Reform des Enforcement, StuB 2020 S. 880, NWB XAAAH-63252

KERNAUSSAGEN

- Das zweistufige Enforcement soll bestehen bleiben, allerdings soll die Bafin mehr hoheitliche Befugnisse erhalten.
- Die DPR soll künftig nur noch Stichprobenprüfungen durchführen.
- Künftig müssen nicht nur kapitalmarktorientierte Unternehmen einen Prüfungsausschuss einrichten, sondern auch Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen.

I. Einleitung

Der Bilanzskandal Wirecard ist ein wahrer Game Changer: Seitdem der insolvente Zahlungsdienstleister im Sommer 2020 zugeben musste, dass die Guthaben auf Treuhandkonten i. H. von 1,9 Mrd. € offenbar nicht existieren, hat sich einiges getan; die Börsenregeln wurden reformiert, ein Untersuchungsausschuss im Bundestag eingerichtet und zahlreiche Gesetzesreformen angestoßen.

Wirecard ist nicht der einzige Bilanzskandal der letzten Jahre: Auch der international agierende Konzern Steinhoff hatte offenbar mehrere Jahre die Zahlen manipuliert. Wie zu Beginn der 2000er-Jahre gibt es nun eine neue Welle der Bilanzskandale. Die massiven Bilanzmanipulationen bei Wirecard haben offengelegt, dass es in vielen Bereichen erheblichen Reformbedarf gibt.

Reformbedarf gibt es nicht nur in der Abschlussprüfung, bei den Börsenregeln, sondern auch bei der Bilanzkontrolle sowie dem Aufsichtsrat. Die Zeit drängt: Der Untersuchungsausschuss ist an die Legislaturperiode des Bundestages gekoppelt. Parallel zur Aufarbeitung des größten Bilanzskandals der

deutschen Nachkriegsgeschichte müssen die Reformen angestoßen werden.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Zu Beginn werden die Reformvorschläge des Regierungsentwurfs zu den Reformen der DPR sowie des Aufsichtsrates übersichtsartig dargestellt. Anschließend erfolgt eine kritische Betrachtung der vorgeschlagenen Änderungen. Der Beitrag schließt mit einem Ausblick und Fazit.

II. Darstellung ausgewählter Reformvorschläge

1. DPR-Reform¹

Die Bundesregierung hatte im Juli 2020 den Vertrag mit der Deutschen Prüfstelle für Rechnungslegung e. V. (DPR) zum 31.12.2021 gekündigt. In dem Reformvorschlag ist jedoch die Fortsetzung des zweistufigen Enforcement vorgesehen. In der Zukunft soll die Bafin gestärkt werden, um bei Verdacht von Bilanzverstößen direkt und unmittelbar mit hoheitlichen Befugnissen gegenüber den betroffenen Unternehmen aufzutreten zu können. Darüber hinaus erhält die Bafin das Recht, die Öffentlichkeit in einigen Fällen früher über ihr Vorgehen bei der Bilanzkontrolle zu informieren. Dadurch soll das Ziel einer schnelleren, transparenteren sowie effektiveren Bilanzkontrolle erreicht werden.

Die wesentlichen Änderungen der Prüfstelle für Rechnungslegung werden künftig im Wertpapierhandelsgesetz geregelt. Nach § 107 WpHG, der die Anordnung einer Prüfung der Rechnungslegung und die Ermittlungsbefugnisse der Bundes-

¹ Zu einer ausführlichen Darstellung der Reformüberlegungen der Bilanzkontrolle in Deutschland vgl. Philipps, StuB 2020 S. 884 NWB XAAAH-63252.

anstalt regelt, sollen drei weitere Paragraphen eingefügt werden, die folgende Themen regeln:

- Prüfstelle für Rechnungslegung (§ 107a WpHG-E),
- Verschwiegenheitspflicht (§ 107b WpHG-E),
- Finanzierung der Prüfstelle (§ 107c WpHG-E).

Der Fokus der Reformvorschläge in diesem Beitrag liegt auf den Regelungen zur Zusammenarbeit zwischen der Prüfstelle für Rechnungslegung und der Bafin. Daher werden weder die Verschwiegenheitspflicht noch die Finanzierung der Prüfstelle kritisch beleuchtet.²

Bei den Pflichten und Befugnissen im Falle der Anerkennung einer Prüfstelle (DPR) sowie dem Ergebnis der Prüfung im Rahmen einer Bilanzkontrolle sind einige Änderungen der derzeitigen Gesetzestexte vorgesehen. Künftig soll die BaFin die Allgemeinheit über die Einleitung einer Prüfung informieren, sofern daran ein öffentliches Interesse besteht (§ 108 Abs. 2 Satz 2 WpHG-E). Zudem soll sie künftig Einsicht in die Unterlagen nehmen können, die der DPR zur Prüfung vorliegen. Darüber hinaus soll die BaFin die Unterlagen nicht nur vervielfältigen, sondern auch für die eigene Prüfung verwenden (§ 108 Abs. 3 Satz 2 WpHG-E).

Sofern die BaFin künftig Fehler in der Rechnungslegung von Unternehmen feststellt, kann sie zusätzlich feststellen, wie sich die Rechnungslegung ohne die Fehler dargestellt hätte (§ 109 Abs. 1 WpHG-E). Falls die BaFin die Öffentlichkeit über die Prüfung informiert hat, muss das Prüfungsergebnis nach Abschluss der Prüfung ebenfalls bekanntgegeben werden (§ 109 Abs. 3 Satz 2 WpHG-E). Bisher wird im Bundesanzeiger lediglich über Fehlerfeststellungen der DPR berichtet. Bestimmte Informationen müssen zehn Jahre nach ihrer Bekanntmachung gelöscht werden (§ 109 Abs. 4 WpHG-E).

2. Aufsichtsrat³

Bei dem ehemaligen DAX-Konzern stand u. a. auch der Aufsichtsrat in der Kritik. Wirecard hatte erst nach mehrfachem Druck im ersten Quartal 2019 einen Prüfungsausschuss eingerichtet.⁴ Davor war der Verzicht zur Bildung von Ausschüssen mit der geringen Größe des Aufsichtsrates begründet worden.⁵ Ob ein Prüfungsausschuss die Auffälligkeiten in den Bilanzen von Wirecard bereits früher aufgedeckt hätte, darüber kann nur spekuliert werden. Doch bei der Vorbeugung von Bilanzmanipulationen ist die Einrichtung eines Prüfungsausschusses eine Möglichkeit.⁶

Künftig sollen nicht nur kapitalmarktorientierte Unternehmen, sondern alle Unternehmen von öffentlichem Interesse unter bestimmten Voraussetzungen einen Prüfungsausschuss einrichten (§ 107 Abs. 4 AktG-E). Damit wird der Anwendungsbereich der derzeitigen Regelungen beispielsweise auch auf Kreditinstitute und Versicherungen ausgeweitet.

Bisher war es ausreichend, wenn ein Mitglied über Sachverstand der Rechnungslegung oder der Abschlussprüfung verfügte (§ 100 Abs. 5 AktG). Künftig muss der Sachverstand zur Rechnungslegung und Abschlussprüfung auf zwei Mitglieder des Aufsichtsrates verteilt sein (§ 100 Abs. 5 AktG-E). Der erforderliche Sachverstand setzt nicht zwingend voraus, dass

das Mitglied des Aufsichtsrates einem steuerberatenden oder wirtschaftsprüfenden Beruf angehöre, sondern es kann sich diese Fähigkeit durch Berufserfahrung und Weiterbildung angeeignet haben.

III. Kritische Würdigung der Reformvorschläge

1. DPR-Reform

1.1. Evaluation der Neuregelung nach fünf Jahren

Im Gesetzentwurf kündigt die Bundesregierung an, die Regelungen zur Reform der Bilanzkontrolle hinsichtlich der Zielerreichung fünf Jahre nach Inkrafttreten dieser Regelung zu evaluieren. Dazu sollen u. a. Verbände befragt werden, um zu analysieren, inwieweit die neuen Regelungen zur Sicherung des Vertrauens in den deutschen Finanzmarkt beigetragen haben.

Zudem beabsichtigt die Bundesregierung, die Effektivität der Bilanzkontrolle fünf Jahre nach Inkrafttreten der Neuregelung zu bewerten. Dabei sollen vor allem die folgenden Themen beurteilt werden:

- neue Aufgabenabgrenzung zwischen der Prüfstelle und der BaFin;
- erweiterte Informationspflichten der an der Bilanzkontrolle beteiligten Stellen;
- Nachnutzbarkeit von Prüfungsunterlagen der Prüfstelle durch die BaFin;
- Auswirkungen der erweiterten Befugnisse der BaFin;
- Verteilung der Prüfungen auf Stichproben und Anlassprüfungen;
- Feststellung, inwieweit die BaFin ihre erweiterten Befugnisse angewendet hat;
- Akzeptanz der Prüfungsverfahren gemessen an der Zahl gerichtlicher Verfahren im Anschluss an Prüfungsverfahren.⁷

1.2. Probleme eines zweistufigen Enforcement

Ende Juni 2020 hatte die Bundesregierung den Vertrag mit der DPR zum 31.12.2021 gekündigt. Trotz massiver Kritik an dem zweistufigen Enforcement, das teilweise privatwirtschaftlich erfolgt, sieht der Gesetzentwurf die Fortsetzung der Zusammenarbeit mit der DPR vor. Im Folgenden werden die einzelnen Vorschläge der Bundesregierung kritisch analysiert.

Die Probleme der Zuständigkeiten sowie Verantwortlichkeiten des zweistufigen Enforcement – das übrigens der Ausnahmefall ist – zeigten sich im letzten Jahr sehr deutlich: Prof. Dr. Hans-Joachim Böcking und Prof. Dr. Marius Gros erstellten ein 100-seitiges Gutachten, um zu klären, ob die BaFin bei Wirecard die Prüfung hätte an sich ziehen müssen.⁸ Wenn es

² Der Vorschlag der gesetzlichen Regelung zur Prüfstelle für Rechnungslegung kann dem Art. 1 Nr. 9 des Entwurfs eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarktintegrität v. 16.12.2020 (FISG-RegE) entnommen werden, abrufbar beim Bundesfinanzministerium unter <http://go.nwb.de/iuwmg>.

³ Auf eine Diskussion des Tätigkeitsprofils und des Informationszugriffs des Prüfungsausschusses wird hier nicht näher eingegangen. Vgl. hierzu Velte, *StuB* 2020 S. 821 f. NWB KAAAH-62494.

⁴ Vgl. hierzu *Süddeutsche Zeitung* v. 18.6.2019 unter <https://go.nwb.de/rdza>.

⁵ Vgl. Geschäftsbericht Wirecard AG 2017, S. 21.

⁶ Vgl. hierzu NWB Experten-Blog v. 11.4.2019 unter <https://go.nwb.de/57uxu>.

⁷ FISG-RegE, S. 95, abrufbar beim Bundesfinanzministerium unter <http://go.nwb.de/iuwmg>.

⁸ Böcking/Gros, Gutachten zur Prüfung der Rechtsauffassung der BaFin, dass die DPR nach § 342b Abs. 4 HGB auch dann auf erster Stufe prüfen muss und kann, wenn mögliche Betrugshandlungen (einschließlich möglicher Betrugshandlungen durch das Management) im Raum stehen, 11.10.2020, abrufbar unter <http://go.nwb.de/jaaim>.

allein bei der Klärung der Zuständigkeiten solche Unklarheiten gibt, ist eine effektive und schnelle Bilanzkontrolle unmöglich.

Anders als bisher wird nur in der Zukunft noch zwischen Anlass- und Stichprobenprüfung unterschieden. Leider wird gesetzlich nicht klar definiert, was genau unter einer Anlassprüfung zu verstehen ist. Welche Schwierigkeiten sich dadurch in der Vergangenheit ergeben haben, zeigt der Bilanzskandal Wirecard deutlich. Im Fall von Wirecard gab es nicht nur aufgrund der Presseberichte in der Financial Times seit 2015 zahlreiche Hinweise, die sicherlich eine Anlassprüfung erlaubt hätten. Ebenso erhielt die DPR bspw. von dem Finanzjournalisten Roger Dohms im September 2016 eine E-Mail, in der die Bilanzierung der Forderungen und Verbindlichkeiten aus dem Acquiring-Bereich infrage gestellt wurde.⁹ Dies sind nur wenige Beispiele.

Um derartige Schwierigkeiten bei der Bilanzkontrolle künftig zu vermeiden, wäre eine detaillierte Definition des Begriffs Anlassprüfung wünschenswert. Denn nur so ist künftig klar, wann die Bafin eine Anlassprüfung durchführen muss. Durch das zweistufige System ist die Problematik der Zuständigkeiten nicht vollständig gelöst: Auf den ersten Blick erscheint eine Abgrenzung der Aufgabenbereiche in Anlass- und Stichprobenprüfung klar. Doch fraglich ist, wann genau eine Anlassprüfung eingeleitet werden muss.

Sofern die DPR Auffälligkeiten bei der Stichprobenprüfung feststellt, soll sie diese der Bafin mitteilen. Diese kann dann eine Anlassprüfung einleiten. Bei diesem Lösungsvorschlag gibt es jedoch ein Problem: Die DPR ist für die Stichprobenprüfung von ca. 550 Unternehmen zuständig, die derzeit unter die Prüfungsregeln fallen. Aufgrund ihrer geringen Personalausstattung (15 Planstellen¹⁰) kann sie pro Jahr durchschnittlich nur ca. 90 Unternehmen prüfen.¹¹

Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Unternehmen über mehrere Jahre nicht geprüft wird, ist daher je nach Börsennotierung relativ hoch. Somit könnten bei Unternehmen, die nicht geprüft werden, Bilanzmanipulationen weiterhin einige Jahre unentdeckt bleiben. Dies gilt zumindest dann, wenn weder dem Abschlussprüfer noch dem Aufsichtsrat entsprechende Warnzeichen auffallen und sie entsprechende Konsequenzen daraus ziehen.

Die DPR kann sich bei der Prüfung Dritter bedienen. Doch hier könnte sich folgendes Problem ergeben: Die Anzahl der Personen, die entsprechend für eine solche Tätigkeit qualifiziert sind, ist überschaubar. Sofern diese Personen bei einer Big4-Gesellschaft tätig sind, könnten sich daraus unvermeidliche Interessenskonflikte ergeben. Folgendes müsste sichergestellt werden: Die von der DPR beauftragte Prüfungsgesellschaft ist oder war nicht gleichzeitig Abschlussprüfer des Unternehmens, dessen Bilanz einer DPR-Stichprobenprüfung unterzogen werden soll.

Philipps¹² befürwortet die vorgeschlagene veränderte Konzeption zwischen der Bafin und einer vertraglich anerkannten, privatrechtlich organisierten Prüfstelle. Dies ordnet er aufgrund der positiven Erfahrungen bei der bisherigen Bilanzkontrolle als sinnvoll und sachgerecht ein. Dennoch regt er den Gesetzgeber in seiner Stellungnahme zum Referenten-

entwurf dazu an, eventuelle Regelungslücken der reformierten Bilanzkontrolle über den Fall Wirecard hinaus zu analysieren und zu schließen.

1.3. Pflichten und Befugnisse der Bafin

Zukünftig soll die Bundesanstalt die Allgemeinheit über die Einleitung einer Prüfung informieren dürfen, sofern daran öffentliches Interesse besteht. Diese Änderung ist erfreulich. Es stellt sich jedoch die Frage, wann im Detail ein öffentliches Interesse besteht. Aus dem Gesetzentwurf geht nicht eindeutig hervor, ob es sich dabei um Unternehmen von öffentlichem Interesse (sog. PIE) handelt.

Die Möglichkeit, Einsicht in die Unterlagen der Prüfstelle zu nehmen und diese für eigene Prüfungen zu verwenden, ist begrüßenswert. Dennoch setzt sie voraus, dass auch eine entsprechende Prüfung stattfindet. Diese Befugnis sollte von der Bafin in der Zukunft genutzt werden, andernfalls ist sie wirkungslos.

Der Gesetzentwurf sieht die Vorlage eines Prüfberichts der DPR auf Verlangen der Bafin vor. Ebenso kann die Erläuterung der Durchführung sowie des Ergebnisses einer Prüfung verlangt werden. Um hier für mehr Transparenz zu sorgen, sollte die DPR verpflichtet werden, regelmäßig an die Bafin zu berichten. Der Berichtszeitraum sollte gesetzlich verankert werden und einen Pflichtbericht vorsehen.

Wie der Fall Wirecard gezeigt hat, gab es zwischen der Bafin und der DPR offenbar keinen intensiven Kontakt. Wenn das zweistufige Enforcement jedoch fortgesetzt werden soll, ist dieser unbedingt erforderlich. Andernfalls bleibt das Problem bestehen: Je mehr unterschiedliche Institutionen bei der Bilanzkontrolle beteiligt sind, desto langsamer erfolgt die Kontrolle und desto eher gehen Erkenntnisse verloren durch die erforderliche Kommunikation. Je umfangreicher die gesetzlichen Regelungen sind, desto klarer und transparenter sind die Aufgabenbereiche der Beteiligten geklärt.¹³

1.4. Ergebnis der Prüfung der Bafin oder DPR

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Bafin feststellen kann, wie sich die Rechnungslegung ohne Fehler dargestellt hätte. Diese Darstellung ist vor allem für Nicht-Bilanzierungsexperten hilfreich. Daher sollte überlegt werden, die Fehlerfeststellungen nicht nur in Fachtermini zu veröffentlichen, sondern auch eine verständliche Erläuterung der festgestellten Fehler für Nicht-Bilanzexperten zu geben.

Bisher werden die Fehlerfeststellungen der DPR zwar im Bundesanzeiger veröffentlicht. Dennoch findet sich kaum Berichterstattung darüber. Dies liegt sicherlich auch an der Komplexität der Inhalte der veröffentlichten Fehlerfeststellungen.¹⁴ Sofern sich dies ändern würde, könnten an ver-

⁹ Vgl. hierzu bspw. Kirchner, finanz-szene.de v. 29.6.2020, abrufbar unter <http://go.nwb.de/2hzn3>.

¹⁰ DPR, FREP, Mitglieder der Prüfstelle, abrufbar unter <http://go.nwb.de/mffec>.

¹¹ Tätigkeitsbericht der DPR 2019, S. 1 f., abrufbar unter <http://go.nwb.de/4798n>.

¹² Vgl. hierzu Philipps, StuB 2020 S. 884 f. NWB XAAAH-63252.

¹³ Zu den Aufgaben und Befugnissen der Bafin bzw. einer Prüfstelle (bei Anerkennung) vgl. Philipps, StuB 2020 S. 882 ff. NWB XAAAH-63252.

¹⁴ Erläuterungen einzelner Fehlerfeststellungen der DPR finden sich z. B. auf dem FINANCE-Blog „Abgeschminkt“ der Autorin; vgl. bspw. die Fehlerfeststellung der DPR zur DVB Bank unter <https://go.nwb.de/d1uuw>.

schiedenen Stellen Anreize zur Fehlervermeidung geschaffen werden (z. B. bei Unternehmen, beim Abschlussprüfer).

2. Aufsichtsrat

(1) Das Haftungsrisiko für Aufsichtsräte erscheint vor dem Hintergrund des Wirecard-Skandals verständlich. Dennoch ist dies nur möglich, da auch der Einbezug des Aufsichtsrates in eine Prüfung durch eine Prüfstelle entsprechend geändert wird. Bisher war der Aufsichtsrat in diesem Fall auf die Ehrlichkeit des Vorstandes angewiesen. Für die Mitglieder des Aufsichtsrates bedeutet dies als Konsequenz, dass sie ihre Vor- und Nachbereitung der Sitzungen entsprechend detailliert dokumentieren sollten, um bei Nachfragen die Sorgfalt ihrer Arbeit belegen zu können.

(2) Es ist begrüßenswert, dass mindestens ein Mitglied des Aufsichtsrates Sachverstand auf dem Gebiet der Rechnungslegung haben muss. Dies gilt auch für den Sachverstand im Bereich der Abschlussprüfung. Wünschenswert wäre jedoch auch die Offenlegung des Namens des jeweiligen Experten im Aufsichtsrat gewesen. Denn nur so besteht auch für Anleger und Stakeholder die erforderliche Transparenz.

Sicherlich können nicht alle Ausführungen und Erläuterungen ins Gesetz übernommen werden. Die folgenden Punkte sollen besonders hervorgehoben werden, da sie trotz der Reform zu Problemen bzw. weiteren Bilanzskandalen führen können:

- Fraglich ist, wie die entsprechenden Fachkenntnisse konkret nachgewiesen werden können. Wenn ein Studienabschluss bereits mehrere Jahrzehnte zurückliegt, stellt sich die Frage, wie aktuell das vorhandene Wissen ist. Über regelmäßige Weiterbildungen könnte der Nachweis gelingen. Denn insbesondere die Rechnungslegungsvorschriften unterliegen dauernden Gesetzesänderungen, was eine regelmäßige Weiterbildung zwingend erforderlich macht.
- Das Vorhandensein der entsprechenden Fachkenntnisse ist die eine Sache. Doch muss das entsprechende Aufsichtsratsmitglied bei Auffälligkeiten entsprechend handeln. Dies ist im ersten Schritt die kritische Äußerung in der Aufsichtsratsitzung und die Anforderung weiterer Unterlagen. Als letzte Konsequenz bleibt bei ausbleibenden Tätigkeiten seitens des Vorstandes nur die Mandatsniederlegung wie im Fall von Tina Kleingarn.

(3) Auch die Ausweitung des Anwendungsbereichs von Unternehmen, die einen Prüfungsausschuss einrichten müssen, kann begrüßt werden. Diese Veränderung allein vermag keine Bilanzmanipulationen zu verhindern: Dennoch ist ein Prüfungsausschuss ein wichtiger Baustein bei der Vermeidung von Bilanzmanipulationen.¹⁵

Da sich der Prüfungsausschuss insbesondere mit der Überwachung des Rechnungslegungsprozesses beschäftigt, ist es wichtig, entsprechend kritische Mitglieder im Prüfungsausschuss zu haben. Seine Aufgabe ist vor allem, sich aktiv am Dialog mit dem Wirtschaftsprüfer zu beteiligen und dies nicht allein dem Vorstand zu überlassen. Der Prüfungsausschuss kann bspw. verlangen, bei der Abschlussbesprechung mit dem Wirtschaftsprüfer dabei zu sein. Dies gibt die Möglichkeit, mit ihm direkt Fragen zu erörtern und die Prüfungsschwerpunkte für die Abschlussprüfung festzulegen.

Wie bereits unter (2) erläutert, müssen nicht nur die entsprechenden Fachkompetenzen in den Bereichen Rechnungslegung und Abschlussprüfung bei den Mitgliedern des Prüfungsausschusses vorhanden sein. Neben regelmäßigen Weiterbildungen ist zur Vermeidung von Bilanzmanipulationen auch erforderlich, dass der Prüfungsausschuss bei Vorliegen zahlreicher Hinweise (z. B. Presseberichterstattung in der Financial Times bei Wirecard) zu reagieren und entsprechende Konsequenzen zu ziehen hat.

IV. Fazit und Ausblick

Durch den Bilanzskandal des Zahlungsdienstleisters Wirecard werden zahlreiche Reformen angestoßen. Dies betrifft u. a. auch die Bilanzkontrolle sowie den Aufsichtsrat. Die Reformen sollen helfen, Bilanzskandale künftig zu verhindern. Wie sich bereits zeigt, hat das Image des deutschen Kapitalmarkts durch die Causa Wirecard erheblich gelitten.

Im Sommer 2020 wurde der Vertrag mit der DPR aufgrund der zunehmenden Kritik von der Bundesregierung gekündigt. Der Gesetzentwurf sieht allerdings eine Fortsetzung des privaten Vereins bei der Durchführung von Stichprobenprüfungen vor. Zu einem härteren Schritt und einem einstufigen Enforcement konnte sich die Bundesregierung nicht durchringen. Unklarheiten bestehen vor allem weiterhin darin, was genau unter einer Anlassprüfung zu verstehen ist und wann diese durchgeführt werden soll. Begrüßenswert ist die Ausweitung der Befugnisse der Bafin. Allerdings müssen diese künftig auch genutzt werden, da sie ansonsten keinerlei Wirkung haben.

Die Ausweitung des Anwendungsbereichs für die Pflicht zur Einrichtung eines Prüfungsausschusses im Aufsichtsrat auf Unternehmen von öffentlichem Interesse ist dringend erforderlich. Dies ist allerdings nur einer von vielen Bausteinen bei der Vorbeugung von Bilanzmanipulationen. Ebenso erfreulich ist die gesetzliche Verankerung entsprechender Kompetenzen im Aufsichtsrat (Rechnungslegung, Abschlussprüfung). Doch sollte hier für mehr Transparenz auch die Offenlegung der Namen ergänzt werden. Über die Relevanz von Weiterbildungen der Aufsichtsratsmitglieder sollte an anderer Stelle diskutiert werden. Wie auch beim Aufsichtsrat gilt für die erweiterten Befugnisse der Bafin: Die kritische Stimme muss erhoben werden, andernfalls ist sie wirkungslos. So sagte einst schon Immanuel Kant: „Habe den Mut, dich deines eigenen Verstandes zu bedienen.“

AUTORIN



Dr. Carola Rinker

ist Bilanzexpertin und hat sich vor vielen Jahren auf Bilanzfälschung spezialisiert. Sie wurde als Sachverständige im Parlamentarischen Untersuchungsausschuss zum Wirecard-Skandal des Deutschen Bundestages befragt. Die Volkswirtin leitet seit mehreren Jahren Schulungen für das BKA zum Thema „Aufdeckung von Bilanzskandalen“. Interviews in der nationalen und internationalen Presse in TV, Radio und Zeitung zum Bilanzskandal bei Wirecard gibt es auf der Website der Autorin unter <https://www.carolarinker.de/media/>.

¹⁵ Vgl. hierzu bspw. NWB Experten-Blog v. 11.4.2019 unter <https://go.nwb.de/57uxu>.



LUDWIG-
MAXIMILIANS-
UNIVERSITÄT
MÜNCHEN

PROF. DR. RÜDIGER VEIL
LEHRSTUHL FÜR BÜRGERLICHES RECHT
UND UNTERNEHMENSRECHT



LMU · Geschwister-Scholl-Platz 1 · 80539 München

Finanzausschuss des Deutschen Bundestags
Frau Katja Hessel
Vorsitzende

Prof. Dr. Rüdiger Veil

Tel.: +49 (0)89 2180-3180
Fax: +49 (0)89 2180-17854

Email: ruediger.veil@jura.uni-muenchen.de

www.jura.uni-muenchen.de/fakultaet/lehrstuehle/veil/index.html

Postanschrift
Geschwister-Scholl-Platz 1
80539 München

München, 12. April 2021

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages
zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarktintegrität
(Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz – FISG) (BT-Drucksache 19/26966)
Hier: Umdruck der Koalitionsfraktionen zum FinDAG

Sehr geehrte Frau Hessel,

ich bedanke mich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages und die Gelegenheit, vorab eine schriftliche Stellungnahme einzureichen.

Die Anhörung soll Änderungen des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes (FinDAG) behandeln. Ich nehme vorab zum grundsätzlichen Anliegen Stellung, die Organisation der BaFin zu modernisieren, um die Aufsicht effektiver zu gestalten. Ferner gehe ich auf den Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD ein, Testkäufe durch die BaFin zu ermöglichen.

I.

Kulturwandel und Reform der Organisationsstruktur der BaFin

Der Fall Wirecard gibt Anlass, die Aufsichtsstrukturen in Deutschland zu überprüfen. Der Finanzausschuss des Deutschen Bundestags hat sich bereits mit der Bilanzkontrolle beschäftigt. In der Sitzung am 14. April 2021 soll die Organisationsstruktur der BaFin behandelt werden.

Der vom Bundesministerium der Finanzen in Auftrag gegebene Abschlussbericht von Roland Berger „Stärkung der Aufsichtsstruktur der BaFin“ setzt sich ausführlich mit den Aufgaben der BaFin auseinander und entfaltet Reformperspektiven für die Organisation der BaFin.

Ich teile den Befund, dass für eine Stärkung des Anleger- und Verbraucherschutzes in Deutschland ein Kulturwandel bei der Behörde erforderlich ist. Ein Kulturwandel ist essentiell auch mit Blick auf die Aufgaben der BaFin in internationalen Organisationen. Die BaFin ist in den ESAs in zahlreichen Gremien vertreten (Board of Supervisors; ggbls. Management Board; bei der ESMA in den Standing Committees) und nimmt dort wichtige Aufgaben wahr. Insbesondere bringt sie ihre Expertise bei der Entwicklung regulatorischer Standards (zur Vorlage an die Europäische Kommission) und gemeinsamer Aufsichtspraktiken ein. Die Wahrnehmung der Mandate durch Exekutivdirektorinnen und -direktoren sowie der Input (durch Referentinnen und Referenten der BaFin) sind noch wichtiger geworden, nachdem das Vereinigte Königreich aus der EU ausgeschieden ist.

Viele der im Abschlussbericht von Roland Berger unterbreiteten Vorschläge für eine Reform der Marktaufsicht klingen wohlvertraut. Sie sind in ähnlicher Weise bereits im *Supervisory Enhancement Programme* für die *Financial Service Authority (FSA)* vorzufinden. Das Vereinigte Königreich zog mit dieser Reform 2008 Lehren aus dem Fall *Northern Rock*. Die (wenige Jahre später in die *FCA* und *PRA* überführte) Behörde erlebte einen Kulturwandel. Sie wurde auf eine proaktivere Aufsicht ausgerichtet und bekannte sich dazu, verstärkt Risiken zu berücksichtigen, die aus Geschäftsmodellen resultieren. Ferner praktizierte sie einen risikobasierten Aufsichtsansatz bezüglich *high impact firms*. Eine auf Abschreckung (*credible deterrence*) zielende Sanktionspraxis trug dazu bei, dass Vertrauen in die Marktaufsicht wiedergewonnen wurde.

Die BaFin hat sich unter dem Eindruck der Finanzmarktkrise ebenfalls bewegt und ihre Sanktionspraxis verschärft. Der Fall Wirecard zeigt aber leider massive Defizite bei der Marktaufsicht. Es wird ganz maßgeblich von der neuen Behördenleitung abhängen, dass die im Abschlussbericht von Roland Berger empfohlenen Aufsichtspraktiken (datengetriebene und stärker risikofokussierte Aufsicht) etabliert werden und die Reputation der BaFin wiederhergestellt wird. Gesetzliche Regelungen sind insoweit nicht erforderlich. Insbesondere bedarf es keiner Neuregelung der Missstandsaufsicht. Die BaFin kann jederzeit wegen des Verdachts auf Marktmissbrauch Jahresabschlüsse und Finanzberichte gemäß § 6 WpHG eigenständig kontrollieren. Die Vorschriften über das Bilanzkontrollverfahren stehen dem nicht entgegen (zutreffend Klöhn, ZIP 2021, 381 ff.).

Hilfreich für die Herbeiführung eines Kulturwandels ist allerdings eine reformierte Governance, die die Behördenleitung in die Lage versetzt, die neue Politik konsequent umzusetzen. Der Änderungsantrag der Regierungsfractionen will dies durch eine flexiblere Leitungsstruktur erreichen (Beschluss des Organisationsstatuts durch das Direktorium), hält aber daran fest, dass Exekutivdirektoren und Exekutivdirektorinnen für ihren Geschäftsbereich verantwortlich sind. Dies erscheint mir sinnvoll. Eine Allfinanzaufsichtsbehörde kommt nicht ohne wirkmächtiges Leitungspersonal einzelner Bereiche aus. Es ist auch mit Rücksicht auf die europäische Einbindung der BaFin im ESFS sinnvoll, dass Direktorinnen und Direktoren über Ressortverantwortung verfügen. Der Präsident/die Präsidentin kann die BaFin nicht in allen relevanten Gremien vertreten. Dies leisten zu einem Großteil die Exekutivdirektoren und -direktorinnen.

Der Abschlussbericht von Roland Berger empfiehlt, einen Kulturwandel auch beim Verbraucherschutz herbeizuführen. Hintergrund ist, dass die BaFin seit 2015 „innerhalb ihres gesetzlichen Auftrags auch dem Schutz der kollektiven Verbraucherinteressen verpflichtet“ ist (§ 4 Abs. 1a Satz 1 FinDAG).

Für eine Einordnung der Vorschläge des Abschlussberichts ist im Ausgangspunkt festzuhalten, dass der Gesetzgeber 2015 mit der Regelung zum Schutz kollektiver Verbraucherinteressen nicht die aufsichtlichen Tätigkeiten der BaFin erweitert, sondern die Bedeutung des kollektiven Verbraucherschutzes bei der Aufsichtstätigkeit der BaFin herausgestellt hat. Dies bedeutet: Der Verbraucherschutz steht in Deutschland nicht gleichrangig neben dem Anleger- und Funktionsschutz sowie dem Schutz der Finanzmarktstabilität. Der Schutz der kollektiven Verbraucherinteressen wird eher als „politische Botschaft“ des § 4 Abs. 1a Satz 1 FinDAG verstanden (vgl. Laars, Kommentar zum FinDAG, 3. Aufl. 2017 Rn. 4).

Das im Abschlussbericht von Roland Berger dargelegte „Zielbild“ und ein Großteil der empfohlenen Maßnahmen gehen über die politische Botschaft der derzeitigen gesetzlichen Regelung hinaus. Um sie umzusetzen, bedürfte es einer weitergehenden Reform, die in einem größeren Kontext diskutiert werden müsste. Dabei wäre zu berücksichtigen, dass der Verbraucherschutz in Deutschland auch eine Aufgabe des Marktwächters Finanzen ist und ein Ausbau der Aktivitäten der BaFin, etwa die Förderung der finanziellen Bildung (so der Vorschlag des Abschlussberichts), erhebliche Kosten verursachen würde.

Um die politische Botschaft des Schutzes der Verbraucherinteressen innerhalb der gesetzlichen Aufgaben der BaFin umzusetzen, sollten mit Rücksicht auf internationale Vorbilder weitere organisatorische Reformen der BaFin geprüft werden, die zu einem Kulturwandel beitragen. Die BaFin verfügt über einen Verbraucherbeirat, Fachbeirat, Versicherungsbeirat, Wertpapierrat und Übernahmebeirat. Diese Beiräte sind auf gesetzlicher Grundlage errichtet. Es ist sinnvoll, dass die BaFin diese Beiräte hat. Beiräte sind Orte des Erfahrungsaustauschs, erleichtern kritische Reflektionen und stoßen Themen an. Finden die Gespräche institutionalisiert statt und wird der Austausch ernst genommen, stärkt dies zugleich das Vertrauen der Stakeholder in die Arbeit der Behörde.

Die Beiräte der BaFin verfügen im Vergleich zu Beiräten anderer Aufsichtsbehörden der EU (ESAs) und in der EU über keine relevanten Rechte (dies gilt insbesondere für diejenigen, die mit Stakeholdern zusammengesetzt sind). Die BaFin muss die Beiräte nicht anlassabhängig (etwa zu Rundschreiben) anhören, diese haben nach den Vorschriften des FinDAG auch kein Recht, bestimmte Themen zu entwickeln und mit der BaFin zu erörtern (prominentes Gegenbeispiel: *Financial Services Consumer Panel* der FCA). Hinzu kommt, dass die Tätigkeit der Beiräte völlig intransparent ist. Auch dies widerspricht internationalen Vorbildern.

Die Behörde sollte die Gremien, die sie zu ihrer Beratung etabliert hat, effektiver nutzen. Dies wird nur erreicht, wenn der Gesetzgeber im FinDAG und WpHG die Aufgaben und Rechte der Beiräte verbessert. Es bedarf auch insoweit einer grundlegenden Modernisierung der Organisation der BaFin.

II.

Mystery Shopping

Die Fraktionen CDU/CSU und SPD beantragen, in das FinDAG Regelungen über verdeckte Testkäufe (*Mystery Shopping*) einzuführen. Sie begründen dies mit dem Auftrag der BaFin, einen kollektiven Verbraucherschutz sicherzustellen. Von der BaFin selbst veranlasste Testkäufe würden den Informationszugang verbessern. Testkäufe sollen die „Ermittlungsmöglichkeiten der BaFin im Sinne eines proaktiveren Verbraucher- und Anlegerschutzes“ (Begründung zu Nummer 1a) erweitern.

Im deutschen Unternehmens- und Finanzmarktrecht sind verdeckte Testkäufe einerseits aus dem gewerblichen Rechtsschutz und Wettbewerbsrecht bekannt. Die Testkäufe werden allerdings nicht hoheitlich veranlasst. Klagen gegen die Veröffentlichung von Testergebnissen werden vor den Zivilgerichten verhandelt, die Anforderungen an die Veröffentlichung der Ergebnisse entwickelt haben (objektiv; neutral; sachkundig; repräsentativ). Andererseits veranlassen Banken, dass Dienstleister durch verdeckte Testkäufe die Qualität ihrer Dienstleistungen überprüfen (vgl. Sassong, Servicequalität im Private Banking, 2010).

Die BaFin unternimmt bislang keine verdeckten Testkäufe. Sie führt Marktuntersuchungen durch, die zuletzt die Einhaltung des MiFID II-Regimes und der PRIIPS-VO betrafen. Banken und Wertpapierfirmen nehmen freiwillig an den Untersuchungen teil.

In anderen Staaten Europas verfügen einige Kapitalmarktaufsichtsbehörden über die Befugnis, anonym und unter falscher Identität Testkäufe durchzuführen (u.a. Belgien, Niederlande, Vereinigtes Königreich). Um diese Befugnisse einzuordnen, ist im Ausgangspunkt zu berücksichtigen, dass in diesen Mitgliedstaaten der Schutz der Verbraucherinteressen wesentlich prominenter als Aufgabe der nationalen Kapitalmarkt-Aufsichtsbehörden verankert ist.

Dies zeigt sich eindrucksvoll im Vereinigten Königreich. Der Verbraucherschutz wird dort als eine zentrale Aufgabe der *FCA* verstanden. Es muss daher nicht verwundern, dass die Befugnisse der *FCA* weit gespannt sind. Die *FCA* kann anlassabhängig bei einer einzelnen Firma anonym vorstellig werden, wenn sie bestimmte Bedenken bezüglich der Einhaltung gesetzlicher Regeln hat. Die *FCA* kann aber auch im Rahmen eines Programms mehrere Firmen unter die Lupe nehmen. Dazu kann sie externe Dienstleister beauftragen. Sie geht davon aus, dass *Mystery Shopping* im Einklang mit dem Market Research Society Code of Practice erfolgt.

In Belgien (seit 2013) und in den Niederlanden (seit 2018) bestehen ebenfalls spezialgesetzliche Befugnisse. Die Behörden nutzen ihre Befugnisse. Beispielsweise hat die belgische FSMA in 2014/15 Wertpapierdienstleistungen anonym in Anspruch genommen und 200 Verstöße gegen Wohlverhaltensregeln (MiFID) festgestellt, die in 107 Fällen zu einer Mahnung führten.

Die einschlägige Gerichtspraxis in den Niederlanden zeigt Konfliktlinien auf. Im Vordergrund steht der Zweck der Maßnahme: Dient ein anonymer Testkauf dazu, etwaigen Missständen (insbesondere bei neu eingeführten Regeln) entgegenzuwirken, die in nachfolgenden Aufsichtsgesprächen thematisiert werden, oder sollen die Ergebnisse nutzbar gemacht werden, um Sanktionen gegen Berater zu verhängen? Unter welchen Voraussetzungen darf eine Behörde Testkäufe anordnen (nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit)? Welche Anforderungen müssen Testpersonen beachten? Besteht ein Provokationsverbot?

Für eine gesetzliche Regelung des *Mystery Shopping* in Deutschland spricht, dass die Maßnahme geeignet ist, die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften bei der Erbringung von Wertpapierdienstleistungen zu überwachen. Die BaFin erhält Informationen, die sie durch auf Freiwilligkeit basierenden Marktuntersuchungen und auf anderen Wegen nicht erhält. Testkäufe können zudem gezielt eingesetzt werden, um nach identifizierten Mängeln bei einzelnen Wertpapierfirmen zu kontrollieren, wie diese Firmen mit festgestellten Mängeln umgehen.

Es ist schließlich nicht gesichert, dass die allgemeinen Befugnisse der Missstandsaufsicht eine geeignete Rechtsgrundlage für die BaFin sind, Testkäufe zu veranlassen. Dies war auch ein Grund dafür, dass in Belgien und den Niederlanden spezialgesetzliche Ermittlungsbefugnisse eingeführt wurden.

Eine Regelung über *Mystery Shopping* würde sich – entsprechend § 4 Abs. 1a Satz 1 FinDAG – friktionslos in die Aufgaben der BaFin einfügen. Ich empfehle, die Regelung aber stärker an die gesetzlichen Regelungen anzubinden, um deren Einhaltung es geht. Die Befugnis sollte in das WpHG eingeführt werden. Es sollte klargestellt werden, dass verdeckte Testkäufe durchgeführt und verdeckt Wertpapierdienstleistungen in Anspruch genommen werden können, um die Einhaltung der gesetzlichen Regeln zu überwachen. Außerdem sollte die Befugnis unter dem Vorbehalt stehen, dass die Maßnahmen zur Erfüllung der Aufgaben der BaFin erforderlich sind. Ein Wertpapierdienstleistungsunternehmen sollte nicht dazu veranlasst werden dürfen, Rechtsverstöße zu begehen.

BAFIN DURCH TESTKÄUFE UND INSTITUTIONELLE WEITERENTWICKLUNG STÄRKEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zum Änderungsantrag von CDU/CSU und SPD zum Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Stärkung der Finanzmarktintegrität

1. ZUSAMMENFASSUNG

Der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen zum Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Stärkung der Finanzmarktintegrität¹ zielt auf die Einführung von Testkäufen als zusätzliches Instrument der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) sowie eine Stärkung der Rolle des BaFin-Präsidenten ab.

Der vzbv unterstützt die geplante Einführung von Testkäufen ausdrücklich.

Testkäufe sind ein international gut erprobtes Instrument, um Probleme und Missstände am Finanzmarkt aufzudecken, die andernfalls im Verborgenen bleiben würden. Bislang fehlt der BaFin dieses Instrument.²

Der vzbv unterstützt ebenfalls die Stärkung des Präsidenten zum Zwecke der effektiveren bereichsübergreifenden Aufsicht. Die Zuständigkeiten der einzelnen Geschäftsbereiche können fortan flexibler angepasst werden. So kann die BaFin schneller auf neue Marktentwicklungen reagieren, wie etwa datengetriebene Geschäftsmodelle oder eine Plattformisierung von Angeboten.

Der im Bericht zur „Stärkung der Aufsichtsstrukturen der BaFin“ (Roland-Berger-Bericht)³ dokumentierte Wille zur nachhaltigen Stärkung der Aufsicht findet im Gesetzesentwurf zur Stärkung der Finanzmarktintegrität (Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz - FISG) eine erste Umsetzung.⁴ **Um langfristig zu wirken, muss die Reform der BaFin auf drei Säulen beruhen:**

- ❖ Einer Evaluierung und Weiterentwicklung der Ermächtigungsgrundlage des § 4 Absatz 1a Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG; kollektiver Verbraucherschutz als Aufsichtsziel).

¹ Vgl.: BT-Drucksache 19/26966.

² Testkäufe werden unter anderem in Belgien, Irland und Italien zu Aufsichtszwecken verwendet. Auch die Europäischen Aufsichtsbehörden verfügen über die Befugnis Testkäufe grenzüberschreitend zu koordinieren.

³ Vgl.: BMF (2021): „Roland Berger: Stärkung der Aufsichtsstruktur der BaFin - Abschlussbericht“, online verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/2021-02-02-roland-berger-abschlussbericht.html, zuletzt abgerufen am 12.4.2021.

⁴ Vgl.: BMF (2020): „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarktintegrität“, online verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_VII/19_Legislaturperiode/2020-10-26-Finanzmarktintegritaetsstaerkungsgesetz/0-Gesetz.html. Zuletzt abgerufen am 12.4.2021.

- ❖ Einer Stärkung der spezialgesetzlichen Befugnisse der BaFin sowie der materiell-rechtlichen Regelungen zum Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern⁵.
- ❖ Einem Kulturwandel, der Verbraucherschutz zum Wesenskern der Finanzaufsicht weiterentwickelt.

2. VORBEMERKUNGEN

Der vzbv bedankt sich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses und die Gelegenheit, zum geplanten Gesetzesvorhaben Stellung zu beziehen.

3. HINTERGRUND

Mit dem Entwurf des FISG hat die Bundesregierung unmittelbar auf die unerkannte Bilanzmanipulation im Fall Wirecard sowie die damit zusammenhängenden Defizite in der Bilanzkontrolle und der Zusammenarbeit zwischen der BaFin und anderen Behörden reagiert. Zusätzlich enthalten der Entwurf sowie die hier relevanten ergänzenden Umdrucke zur Änderung des FinDAG Aspekte, die unmittelbar auf eine weitere Stärkung des Verbraucherschutzes abzielen.

Damit wird nochmals deutlich, dass sich die politische Aufgabe der Weiterentwicklung und Stärkung der BaFin nicht auf die Verbesserung der Bilanzkontrolle beschränkt. Der Roland-Berger-Bericht enthält dementsprechend eine Reihe von mittelfristig umzusetzenden Maßnahmen, die insbesondere auch auf die Stärkung des Verbraucherschutzes abzielen.

4. TESTKÄUFE ALS WICHTIGES INSTRUMENT FÜR PRÄVENTIVE MARKTAUFSICHT

Testkäufe sind ein international und insbesondere in der Europäischen Union gut erprobtes Instrument, um Probleme und Missstände am Finanzmarkt aufzudecken, die andernfalls im Verborgenen bleiben würden. Bislang fehlt der BaFin dieses Instrument.

Die BaFin kann daher selbst nur sehr eingeschränkt Hinweisen auf Fehlentwicklungen am Markt nachgehen. Sie bleibt darauf beschränkt, Anbieter abzufragen oder sich auf interne Dokumentationen bei den beaufsichtigten Instituten zu beziehen, um eine unrechtmäßige Praxis am Markt festzustellen. Ein präventiver Aufsichtsansatz wird somit erschwert.

Der vzbv unterstützt die geplante Einführung von Testkäufen daher ausdrücklich. Allerdings sollte der Gesetzentwurf an einigen Stellen ergänzt werden, damit Testkäufe ihre Wirkung vollständig und nachhaltig entfalten können:

- ❖ Testkäufe sollten nicht auf das enge Einhalten des Aufsichtsrechts beschränkt werden, sondern selbstverständlich auch im Sinne einer Missstandsaufsicht **Verstöße gegen alle Verbraucherschutzgesetze** – also auch zivilrechtliche

⁵ Die im weiteren Text gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Mehrfachbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

Anforderungen – **überprüfen und offenlegen**. Diese Erwartung sollte der Finanzausschuss im Ausschussbericht eindeutig dokumentieren.

- ❖ Die Ergebnisse der Testkäufe sollten in zusammengefasster Form ohne die Nennung von Anbieternamen **veröffentlicht** werden, damit auch die Zivilgesellschaft mit den Erkenntnissen der BaFin arbeiten kann und eine öffentliche Diskussion zur Funktionalität des Finanzmarkts erleichtert wird. Der Finanzausschuss sollte auch diese Erwartung im Ausschussbericht dokumentieren.
- ❖ Die BaFin muss Testkäufe zum Anlass nehmen können, auf das **Fehlen einer eigenen Rechtsgrundlage** hinzuweisen, wenn sie einen Missstand feststellt, gegen den sie nicht vorgehen kann. Auch dies muss eine Lehre aus Wirecard sein: Missstände aufdecken, Verantwortlichkeiten benennen und entzerren, um dann Abhilfe zu schaffen.

Hinzuweisen ist an dieser Stelle darauf, dass die BaFin bereits bestehende sowie neu zu schaffende Instrumente nur dort anwenden kann, wo sie zuständig ist. Bisher ist die BaFin für die Aufsicht über Teile des Finanzvertriebs, wie gewerbliche Anlage- und Versicherungsvermittler, schlicht nicht zuständig. Aus Sicht des vzbv muss die Einführung von Testkäufen zum Anlass genommen werden, das weit vorgeschrittene Vorhaben, den Vertrieb von Finanzanlagen durch Finanzanlagenvermittler unter BaFin-Aufsicht zu stellen, zum Abschluss zu bringen.⁶

Das beste Instrument funktioniert nur, wenn es gezielt eingesetzt wird. Aus gutem Grund hat die BaFin einen Verbraucherbeirat, der sie zu Fehlentwicklungen am Markt berät. Der Verbraucherbeirat sollte auch bei Testkäufen herangezogen werden und über den Einsatz und das Design von Testkäufen mitberaten.

5. STÄRKUNG DER BEREICHSÜBERGREIFENDEN AUFSICHT

Der vzbv unterstützt ebenfalls die **Stärkung des Präsidenten** zum Zwecke der effektiveren bereichsübergreifenden Aufsicht. Die Zuständigkeiten der einzelnen Geschäftsbereiche können fortan flexibler angepasst werden. So kann die BaFin schneller auf neue Entwicklungen des Marktes reagieren, etwa datengetriebener Geschäftsmodelle oder Plattformisierung.

Das FISG und auch die hier diskutierten Änderungen verpassen jedoch die Chance, den kollektiven Verbraucherschutz institutionell zu stärken und der BaFin hierfür mehr Ressourcen an die Hand zu geben. Daher muss die kommende Legislaturperiode genutzt werden, um die Wirksamkeit des bisherigen Mandats kritisch zu evaluieren und die Ermächtigungsgrundlage der BaFin zum Schutz von Verbrauchern auch jenseits des reinen Aufsichtsrechts zu verbessern. Gleichzeitig gilt es, den Verbraucherbeirat fest zu institutionalisieren und mit unterstützendem Personal und Budget auszustatten.

⁶ Vgl.: vzbv (2020): „Wichtiger Schritt für bessere Finanzaufsicht“, online verfügbar unter: <https://www.vzbv.de/pressemitteilung/wichtiger-schritt-fuer-bessere-finanzaufsicht>, zuletzt abgerufen am 12.4.2021.

6. UMFASSENDE WEITERENTWICKLUNG AB 2022

Das FISG und die hier diskutierten Änderungen können nur der Anfang sein. Der nächste Bundestag muss das Jahr 2022 im Sinne der Verbraucher zu einem Jahr der starken Finanzaufsicht machen.

Wie oben beschrieben, weisen die bestehenden Defizite in der Überwachung des Finanzmarkts über den Fall Wirecard hinaus. Deshalb ist es folgerichtig, dass der Roland-Berger-Bericht Empfehlungen ausspricht, wie die Finanzaufsicht institutionell auch im Bereich des Verbraucherschutzes weiterentwickelt werden sollte: Der im Berger-Bericht dokumentierte Willen zur nachhaltigen Stärkung der Aufsicht findet im FISG eine erste Umsetzung. Um langfristig zu wirken, muss die Reform der BaFin auf drei Säulen beruhen und entsprechend weiterentwickelt werden:

- ❖ Einer **Evaluierung und Weiterentwicklung der Ermächtigungsgrundlage des § 4 Absatz 1a FinDAG (kollektiver Verbraucherschutz als Aufsichtsziel)**: Bisher herrscht in der Wissenschaft keine Einigkeit darüber, ob die gesetzliche Grundlage des kollektiven Verbraucherschutzes ausreichend robust ist, Verstöße gegen Verbraucherschutzgesetze gerade bei nicht eindeutiger Rechtslage (enge oder nicht absehbare höchstrichterliche Rechtsprechung) abzustellen. Aus Sicht des vzbv muss die gut gedachte Verzahnung zwischen der kollektiven Durchsetzung zivilen Rechts durch Verbraucherorganisationen und der Herstellung von Breitenwirkung durch behördliche Verwaltungsakte in der Praxis weiter verbessert werden. Hierfür ist zunächst eine umfassende Evaluierung der bisherigen Praxis notwendig.
- ❖ Einer **Stärkung der spezialgesetzlichen Befugnisse der BaFin**: Nicht jedes Ungleichgewicht auf dem Finanzmarkt ist Folge eines Vollzugsdefizits. Ebenso sehr wie die Durchsetzung durch die BaFin verbessert werden muss, müssen die materiell-rechtlichen Grundlagen des behördlichen Verbraucherschutzes gestärkt werden. Dies betrifft insbesondere problematische Bereiche des Finanzmarkts wie den Grauen Kapitalmarkt. Aus Sicht des vzbv sollte beispielsweise die Einführung einer materiellen Prospektprüfung erwogen werden.
- ❖ Einem **Kulturwandel**, der Verbraucherschutz zum Wesenskern der Finanzaufsicht weiterentwickelt: Aus Sicht des vzbv sollte dazu der Verbraucherbeirat fest institutionalisiert und mit unterstützenden personellen und finanziellen Mitteln ausgestattet werden.

Kontakt

Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.

Team
Finanzmarkt

Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin

Finanzen@vzbv.de