



Entschlossen gegen Bilanzmanipulation: Gesetz zur Stärkung der Finanzmarktintegrität

- Der Fall Wirecard AG hat gezeigt, dass das bisherige System der Bilanzkontrolle börsennotierter Unternehmen in Deutschland verbessert werden muss. Im Bundeskabinett wurde daher am 7. Oktober der federführend vom BMF und dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) erarbeitete Aktionsplan zur Stärkung der Bilanzkontrolle und Finanzmarkt-aufsicht vorgestellt.
- Ziel des Plans ist es, Schwachstellen bei der Bilanzkontrolle zu beseitigen, die Unabhängigkeit der Abschlussprüferinnen und Abschlussprüfer zu stärken, ihre Haftung bei Fehlverhalten zu verschärfen und die internen Kontrollen in den Unternehmen sowie die Schutzmechanismen gegen Manipulationen der Bilanzen zu verbessern.
- Bundesfinanzminister Olaf Scholz und Bundesjustizministerin Christine Lambrecht haben nun den Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarktintegrität in die Ressortabstimmung gegeben. Damit sollen die im Aktionsplan beschriebenen Maßnahmen umgesetzt werden.

Konsequenzen aus dem Fall Wirecard AG: Reform der Bilanzkontrolle und eine Aufsicht mit mehr Biss

Auch wenn die Ermittlungen und die Ursachenanalyse im Fall der Wirecard AG noch nicht abgeschlossen sind, ist eines bereits jetzt klar: Das derzeitige System der Abschlussprüfung und Bilanzkontrolle reicht nicht aus. Es bedarf schärferer Regeln und einer effektiveren Aufsicht. Das BMF hat bereits Mitte Juli 2020 in Abstimmung mit dem BMJV einen Aktionsplan vorgelegt, in dem umfassende Reformvorschläge erläutert sind. Dieser Aktionsplan wurde nach Abstimmung innerhalb der Bundesregierung am 7. Oktober von Bundesfinanzminister Olaf Scholz und Bundesjustizministerin Christine Lambrecht der Öffentlichkeit präsentiert.

Das Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz

Um die im Aktionsplan beschriebenen Maßnahmen schnell umzusetzen, haben BMF und BMJV nun einen gemeinsamen Referentenentwurf für ein Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz (FISG) in die Ressortabstimmung gegeben. Mit dem Gesetz sollen die in ihrer Ressortzuständigkeit liegenden Elemente zur Reform der Bilanzkontrolle und der Stärkung der Finanzaufsicht des Aktionsplans umgesetzt werden.

Grundlegende Reform des Bilanzkontrollverfahrens

Bislang war das System der Bilanzkontrolle auf der ersten Stufe auf konsensuale Mitwirkung der geprüften Unternehmen ausgerichtet. Es wird künftig stärker staatlich-hoheitlich geprägt sein. Der Gesetzesentwurf stärkt die Durchgriffsrechte der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) gegenüber den betroffenen Unternehmen.



Künftig sollen alle sogenannten Anlass- und Verdachtsprüfungen in die alleinige Zuständigkeit der BaFin fallen. Auch in Zukunft kann eine privatrechtliche Prüfungsstelle für Rechnungslegung anerkannt werden. Sie hat dann die Federführung für Stichprobenprüfungen, wird aber enger an die BaFin angebunden, muss regelmäßig an sie berichten und unterliegt umfangreichen Auskunftspflichten gegenüber den staatlichen Aufseherinnen und Aufsehern.

Auf Abschlussprüferinnen und Abschlussprüfer muss Verlass sein

Anlegerinnen und Anleger, Verbraucherinnen und Verbraucher sowie alle anderen Marktakteure müssen sich auf von Abschlussprüferinnen und Abschlussprüfern geprüfte Bilanzen und Jahres- und Konzernabschlüsse verlassen können. Qualitativ hochwertige Abschlussprüfungen sind eine wesentliche Voraussetzung für einen funktionierenden Finanzmarkt. Es spricht einiges dafür, dass zu enge Beziehungen zwischen Abschlussprüferinnen und Abschlussprüfern und den zu prüfenden Unternehmen einer effektiven Prüfung zuwiderlaufen. Deshalb wird im Rahmen des FISG die Unabhängigkeit der Abschlussprüferinnen und Abschlussprüfer von den geprüften Unternehmen gestärkt und die Qualität der Prüfung verbessert. Dazu werden vor allem folgende drei Hebel genutzt:

- Abschlussprüferinnen und Abschlussprüfer sollten häufiger wechseln müssen. Es darf nicht sein, dass Prüfungsgesellschaften die Unternehmen so gut kennen, dass sie betriebsblind werden. Wenn Fehler einmal übersehen worden sind, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass sie von den gleichen Prüferinnen und Prüfern erneut übersehen werden. Es fördert die Aufmerksamkeit, wenn sich Prüferinnen und Prüfer in neue Sachverhalte einarbeiten müssen. Künftig sollen daher Abschlussprüferinnen und Abschlussprüfer von Kapitalmarktunternehmen einer Rotationspflicht nach spätestens zehn Jahren unterliegen, wie sie bereits heute für Banken und Versicherungen gilt.

- Wenn eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ein Unternehmen bei der Abwicklung der Finanzgeschäfte berät und diese Abwicklung am Ende im Rahmen der Abschlussprüfung zertifizieren muss, dann setzt sie sich quasi die Standards selbst. Deshalb sollen die Vorgaben zur Trennung von Prüfung und Beratung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse – also börsennotierten Unternehmen, Banken und Versicherungen – verschärft und so Interessenkonflikte vermieden werden.
- Die zivilrechtliche Haftung von Abschlussprüferinnen und Abschlussprüfern soll verschärft werden. Künftig sollen Abschlussprüferinnen und Abschlussprüfer auch in Fällen grober Fahrlässigkeit unbeschränkt haften. Außerdem heben wir die Haftungshöchstgrenze bei einfach fahrlässigem Verhalten, die derzeit für börsennotierte Aktiengesellschaften bei maximal 4 Millionen Euro liegt, auf künftig 20 Millionen Euro an. Diese Haftungshöchstgrenze wird künftig für alle Unternehmen von öffentlichem Interesse gelten.

Striktere interne Kontrollen in Unternehmen und höhere Qualität des Börsenlistings

Der Gesetzesentwurf schafft eine Stärkung der Unabhängigkeit der internen Rechnungslegung gegenüber dem Vorstand. Künftig besteht eine gesetzliche Pflicht zur Einrichtung eines angemessenen und wirksamen Internen Kontrollsystems und eines entsprechenden Risikomanagementsystems für alle börsennotierten Aktiengesellschaften. In Aufsichtsräten von Gesellschaften, die Unternehmen im öffentlichen Interesse sind, wird künftig die Einrichtung von Prüfungsausschüssen vorgeschrieben.

Die Stärkung der Corporate Governance wird flankiert von Änderungen im Börsenbereich, um die Qualität der Zulassung von Unternehmen zu den qualifizierten Marktsegmenten der Börsen zu verbessern. Hierzu wird es den Börsen künftig möglich sein, Sanktionsmaßnahmen zu veröffentlichen



und Emittenten bei Verstößen aus den Qualitätssegmenten der Börsen einfacher auszuschließen, z. B. im Insolvenzfall.

Härtere Strafen bei Bilanzmanipulationen

Kriminalität darf sich nicht lohnen. Betrügerische Handlungen müssen konsequent verfolgt und bestraft werden. Der falsche sogenannte Bilanzzeit, also die unrichtige Versicherung der gesetzlichen Vertreterinnen und Vertreter, dass der Abschluss ein zutreffendes Bild von der Lage des Unternehmens vermittelt, soll zu einem eigenen Straftatbestand werden. Der Strafraum hierfür wird von drei auf bis zu fünf Jahre Freiheitsstrafe erhöht, wenn vorsätzlich falsche Angaben gemacht worden sind. Zudem werden in einigen weiteren Punkten die Strafen verschärft:

- Leichtfertige Verletzung der Berichtspflicht wird künftig mit einer Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe geahndet.
- Bei Verstößen von Abschlussprüferinnen und Abschlussprüfern, die sich auf ein Unternehmen von öffentlichem Interesse beziehen, wird der Bußgeldrahmen von 50.000 Euro auf 500.000 Euro angehoben. Das gilt auch für Verstöße der Mitglieder von Prüfungsausschüssen.
- Gegen die als Abschlussprüferin bestellte Prüfungsgesellschaft kann künftig mit einer Verbandsgeldbuße in Höhe von bis zu 5 Millionen Euro vorgegangen werden.

Stärkung des Anleger- und Verbraucherschutzes

Anlegerinnen und Anleger müssen in der Lage sein, Chancen und Risiken der ihnen angebotenen Anlagen zu beurteilen, um auf dieser Grundlage informierte Anlageentscheidungen zu treffen. Deshalb wird die Pflicht, einen umfassenden Prospekt mit detaillierten Informationen zu erstellen, auf Edelmetall- und Goldanlagen ausgeweitet. Damit reagiert der Gesetzesentwurf auf jüngere Entwicklungen am Grauen Kapitalmarkt (davon ist die Rede, wenn Anbieter von Finanzprodukten keine Erlaubnis der BaFin benötigen und nur wenige gesetzliche Vorgaben erfüllen müssen). Geschäftsmodelle, bei denen Edelmetalle angelegt und mit einer Verzinsung nach Ende der Laufzeit ausgekehrt werden, sind künftig als Vermögensanlage einzustufen. Somit unterliegen sie der Prospektspflicht und anderen anlegerschützenden Vorschriften. Zudem kann die BaFin bei solchen prospektpflichtigen Vermögensanlagen ein sogenanntes Produktinterventionsrecht ausüben und damit unlautere Praktiken effektiver unterbinden.

Interne Reformen der BaFin und mehr Befugnisse bei der Kontrolle Dritter

Damit gar nicht erst Zweifel an der Integrität der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zuständigen Behörden aufkommen, sieht der Gesetzesentwurf für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BaFin ein weitgehendes Verbot von privatem Handel mit Finanzinstrumenten vor. Bereits angelaufen



ist außerdem eine Organisationsuntersuchung bei der BaFin durch das BMF, die unter anderem auch die Stärkung der Aufsicht der BaFin im Verbraucher- und Anlegerschutz zum Ziel hat. Zu diesem Zweck wurde ein Dialogprozess aufgesetzt, in dem auch Interessensvertreter von Verbrauchern, zivilgesellschaftlich organisierte Strukturen, Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfer sowie Finanzindustrie, aber auch Justizverwaltung und Wissenschaft beteiligt werden, um deren Input ebenfalls zu berücksichtigen. Auf dieser Grundlage wird das BMF weitere gesetzliche Maßnahmen zur Stärkung der Finanzaufsicht vorschlagen und die gesetzliche Umsetzung des Maßnahmenpakets zur weiteren Stärkung des Anlegerschutzes vorantreiben.

Die BaFin wird außerdem mit erweiterten hoheitlichen Befugnissen gegenüber Dritten ausgestattet. Konkret wird die BaFin unmittelbare Eingriffsbefugnisse gegenüber Unternehmen erhalten, auf die wesentliche Bankfunktionen ausgelagert werden. Dies ist eine im Finanzsektor weit verbreitete Praxis. Teilweise kann dies zu schwer identifizierbaren Risiken führen, die künftig besser von der BaFin identifiziert und kontrolliert werden können.

Effektiverer Kampf gegen Geldwäsche

Bei der Verhinderung und Bekämpfung von Geldwäsche kommt der Financial Intelligence Unit (FIU) als zentraler Meldestelle für Verdachtsmeldungen eine besondere Rolle zu. Hier werden Meldungen über verdächtige Finanztransaktionen, die im Zusammenhang mit Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung stehen könnten, zentral entgegengenommen, gesammelt und ausgewertet. Im Falle ihrer Werthaltigkeit übermittelt die FIU das Ergebnis der Analyse sowie alle sachdienlichen Informationen an die zuständige Strafverfolgungsbehörde oder andere inländische öffentliche Stellen. Mit der Novelle des Geldwäschegesetzes wurde 2020 bereits der Informationsaustausch zwischen der Polizei und der FIU verbessert. Außerdem kann die FIU nun auch auf weitere Daten zugreifen, insbesondere auf das Zentrale Staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf sollen die Befugnisse der FIU nochmals gestärkt werden. Sie soll in die Lage versetzt werden, bei den Finanzbehörden ausgewählte steuerliche Grunddaten automatisiert abzurufen und so Geldwäsche noch effektiver zu verhindern und zu bekämpfen. Hiermit soll der Informationsaustausch zwischen der FIU und den Finanzbehörden nicht erweitert, sondern nur wesentlich beschleunigt werden.