

Wie die BaFin aus Sicht von Roland Berger gestärkt werden kann

Stand: März 2021

Der Wirecard-Skandal und die Aufarbeitung durch den Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestags hat das Finanzministerium auf den Plan gerufen. Man suchte Rat bei Roland Berger und Ende letzten Jahres wurde der Bericht zur Stärkung der Aufsichtsstruktur der BaFin vorgelegt. Da dieser Bericht eine wesentliche Entscheidungsgrundlage für die Reformation der BaFin werden soll, wollen wir einen Blick darauf werfen. Die konkreten Empfehlungen sind:

- Weiterentwicklung der Allfinanz-Aufsicht – Stärkung der geschäftsbereichsübergreifenden Zusammenarbeit und der strategischen Risikosteuerung,
- Neuaufstellung des Systems der Bilanzkontrolle,
- Stärkung des Anleger- und Verbraucherschutzes,
- Stärkung des digitalen Know-hows in der Aufsicht und den Geschäftsbereichen,
- Umgang mit Whistleblowern.

Zur Stärkung des Kapazitätsausbaus werden 115 bis 125 Vollzeitstellen empfohlen, 90 bis 100 kurzfristig.

1. Zum Bereich Solvenzaufsicht

Das Aufsichtshandeln soll stärker risikoorientiert, proaktiv und geschäftsbereichsübergreifend erfolgen, gefordert wird mehr Nähe zu den Aufsichtsobjekten, eine Analyse und Berücksichtigung neuer Geschäfts- und Betriebsmodelle, die Einführung einer Fokusaufsicht sowie eine schlagkräftige Task-Force zur Intensivierung von Vorort-Sonderprüfungen. Durch eine Stärkung der geschäftsbereichsübergreifenden Handlungsmöglichkeiten soll ein echter Allfinanz-Ansatz erreicht werden, mit einem Augenmerk auf einen Kulturwandel hin zu einem zukunftsorientierteren, flexibleren und proaktiven Aufsichtshandeln.

Kritisiert wird die fehlende Vorort-Tätigkeit der BaFin, und dass diese im Wesentlichen auf die Zuarbeit der Bundesbank und von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften angewiesen sei, empfohlen werden eigene Prüfungen vor Ort und stärkere Kompetenzen für eigene Sachverhaltsaufklärung z.B. mit Durchsuchungs- und Beweissicherungsrechten, um die Eigeneinschätzungsfähigkeit der BaFin zu stärken. Verwiesen wird auf die FINMA in der Schweiz, die FCA in Großbritannien und die Monetary Authority of Singapore, die bei den Aufsichtsbefugnissen und einem stärker datengetriebenen Aufsichtsansatz der BaFin voraus seien. Das könne z. B. durch ein Aufseher-Cockpit (Dashboard) erreicht werden.

Die Stärkung der Allfinanz-Aufsicht soll durch die Auswahl von Aufsichtsobjekten erfolgen und durch eine Fokusaufsicht, die vorab jährlich und anlassbezogen einzelne Objekte identifiziert, die unter die Lupe genommen werden sollen. Das kann anhand der Indikationen durch ein neues, innovatives Geschäfts- oder Betriebsmodell, besondere internationale Verflechtung, bisherig Auffälligkeiten, hohe Komplexität, besonderes Risikoprofil oder ein geschäftsbereichsübergreifendes Geschäftsmodell indiziert sein. In diesen Fällen soll eine tiefgreifendere aufsichtliche Beschäftigung mit den Objekten ermöglicht werden, fallweise auch durch direkte Kooperation mit anderen staatlichen Stellen, z. B. Staatsanwaltschaften und gegebenenfalls Durchsuchungen und Beschlagnahmen. An sich nicht ganz Neues, wir erinnern uns an das alte Wort von Jochen Sanio, das Aufsicht beißen soll.

Innerhalb der BaFin soll eine klarere Definition von Rollen und Verantwortlichkeiten im Direktorium erfolgen. Dieser Punkt ist interessant, verweist doch die BaFin für die Geschäftsleitungen von Instituten stets auf die Gesamtverantwortung!

Notwendig sei eine zentrale Verantwortung für die Transformation und Modernisierung der BaFin, ein Innovationsradar, Zieldialoge zur Weiterentwicklung der BaFin und ein konsequent datengetriebener Aufsichtsansatz unter Nutzung von Auswertungen von Presse, Analystenberichten, sozialen Medien und Foren, die letztlich in eine Data-Intelligence-Unit und ein Aufseher-Cockpit münden, das alle Informationen, die über ein Aufsichtsobjekt intern und extern verfügbar sind, zentral verdichtet.

Begleitet werden soll das durch ein neues Selbstverständnis der BaFin mit einer Förderung des vernetzten Denkens in der Aufsicht, der Weiterentwicklung der Projektfähigkeit und einer weiteren Personalentwicklung.

Aus meiner Sicht klingt das alles schön, ich beneide aber die BaFin nicht um diese Empfehlung, lässt sie doch den geeigneten Leser hinsichtlich konkreter Vorschläge etwas ratlos zurück.

2. Bilanzkontrolle

Konkreter wird es im Bereich Bilanzkontrolle. Hier schlägt der Bericht eine stärkere Kompetenz der BaFin für Bilanzkontrolle vor, vor allem eine Zusammenfassung der Bilanzkontrolle, der privatrechtlichen Prüfstellen für die Bilanzen und der Wirtschaftsprüferaufsicht unter einem Dach, begleitet von Analyse-Tools zur strukturierten Auswertung von Unternehmensberichten.

Das macht Sinn, man kann ja auch schönere Worte verwenden, als das der Bilanzpolizei.

3. Stärkung des Anleger- und Verbraucherschutzes

In diesem Bereich beklagt das Gutachten, dass die BaFin aufgrund bisher „nicht eingeschwungener“ Verwaltungsrechtsprechung bestrebt sei, Möglichkeiten auszuloten, Missständen im Verbraucherschutz-Kontext vorzubeugen. Dahinter mache ich ein Fragezeichen. Mit einschlägiger Rechtsprechung hätten wir dienen können.

Gefordert wird ein proaktiver Verbraucherschutz, z. B. durch Mystery-Shopping und einer deutlich erhöhten Sichtbarkeit der BaFin im Anleger- und Verbraucherschutz. Der sollte sich auch im Direktorium der BaFin durch eine ständige Vertretung wiederfinden, vorgeschlagen werden zusätzliche Referate oder eine neue Gruppe Verbraucherkontakte mit direkter Berichtslinie an die Exekutiv-Direktoren.

Konkreter ist da schon der Vorschlag, Wertpapierprospekte inhaltlich zu prüfen und nicht nur auf Vollständigkeit. Das gab es aber auch schon früher, bei den geschlossenen Fonds waren entsprechende Wirtschaftsprüfergutachten weit verbreitet, diese Idee könnte man wieder aufgreifen.

Der Vorschlag einer stärkeren Finanzbildung durch ein Netzwerk „Finanzbildung“ ist gut gemeint. Er müsste sich allerdings an die Kultusminister wenden. Angesichts des Bildes der Bundesländer in der Corona-Pandemie gehen meine Hoffnungen auf ein bundeseinheitlich sinnvolles Vorgehen aber gegen Null.

4. Stärkung digitalen Know-hows

Natürlich darf der Hinweis auf die Digitalisierung, Cyber-Sicherheit, Big-Data und künstliche Intelligenzen nicht fehlen. Der Aufbau von IT-Kompetenzen ist natürlich immer eine gute Idee.

5. Optimierter Umgang mit Whistleblowern

Letztlich wird auch eine verstärkte Rolle von Whistleblowern empfohlen, nämlich mehr Hinweisgeberschutz, eine Stärkung der internen Visibilität, Monitoring und Einzelfallverfolgung, Hinweisbearbeitung und Hinweisgeberstellen, ein Hospitationsprogramm für Hinweisgeberstellen und weitere Fortbildung.

An Hinweisgebern fehlte es aber z. B. im Fall Wirecard nicht. Das Problem lag eher in der Nachverfolgung, denn wenn es stimmt, dass zum Fall Wirecard fast 1000 Geldwäscheverdachtsanzeigen bei der FIU eingegangen sind, dann fehlt es nicht an Hinweisen, sondern an der Auswertung und Weitergabe an die zuständigen Stellen.

Fazit

Das Gutachten springt zu kurz. Es wird nicht ausreichen, die ein oder andere organisatorische Veränderung bei der BaFin vorzunehmen, selbst ein kräftiges Revirement würde nicht ausreichen. Roland Berger scheut die Auseinandersetzung mit der Frage, ob die Betätigung der 2000 Mitarbeiter bei der BaFin sinnvoll ist. Es geht ja nicht nur darum, wie etwas getan wird, sondern das Richtige zu tun.

Taskforces und Cockpits sollten z. B. nicht mit Staatsanwälten angereichert werden, sondern aus drei erfahrenen Vertriebsverantwortlichen zusammengesetzt sein, die jeweils 20 Jahre in der Branche tätig waren. Die wüssten wo man hinsehen muss.

Man braucht auch kein Mystery-Shopping. Es könnten jeweils drei zufällig ausgewählte Portfolios anonym an Wettbewerber mit der Bitte um Stellungnahme übersandt werden, dann hätte man eine sehr effiziente Kontrolle.

Beim Einsatz von komplexen Finanzinstrumenten, vor allem strukturierten Produkten,

könnte man eine Beweislastumkehr zugunsten des Kunden vorsehen, dann könnte man sich die Hälfte der MiFID und der Delegierten Rechtsakte sparen.

Für mich entsteht der Eindruck, dass die Gelegenheit zu einer Neudefinition der Aufsichtstätigkeit ungenutzt verstreichen wird, schade. Ein dem Wahlkampf geschuldeter Aktionismus verspielt die Chance auf substantielle Auseinandersetzung mit den notwendigen Reformen.

Mit den besten Grüßen
Ihr

Dr. Christian Waigel
Rechtsanwalt