

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Schäffler, Christian Dürr,
Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/29622 –**

Reform der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Leibniz-Institut für Finanzmarktforschung (SAFE) hat in einem Gutachten angeregt, die Rechts- und Fachaufsicht über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) vom Bundesministerium der Finanzen zu lösen und die BaFin stattdessen enger an den Deutschen Bundestag zu binden (https://safe-frankfurt.de/fileadmin/user_upload/editor_common/Policy_Center/SAFE_White_Paper_82.pdf).

Eine interne Taskforce der BaFin prüft darüber hinaus unabhängig von der bestehenden Compliance-Abteilung eine Reform der internen Regeln und Richtlinien (<https://www.handelsblatt.com/finanzen/banken-versicherungen/banken/nach-wirecard-skandal-interne-taskforce-soll-complianceregeln-bei-der-bafin-verbessern/27092872.html>).

1. Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, ob und in welchen Ländern die Rechts- und Fachaufsicht der Finanzmarktaufsicht durch das Parlament erfolgt?
2. Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, ob und in welchen Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Rechts- bzw. Fachaufsicht über die Finanzaufsicht nicht durch das jeweilige Finanzministerium erfolgt?
 - a) Steht die Bundesregierung mit den entsprechenden Finanzaufsichten dazu in Kontakt, und wenn ja, seit wann?
 - b) Wie bewertet die Bundesregierung die entsprechenden Regelungen hinsichtlich einer Anwendbarkeit für Deutschland?
3. Hat die Bundesregierung bzw. die BaFin das SAFE-Gutachten bewertet?
 - a) Wenn ja, wie bewertet die Bundesregierung die Vorschläge hinsichtlich einer vom Bundesfinanzministerium unabhängigeren BaFin?
 - b) Sind entsprechende Maßnahmen geplant?
 - c) Hat die Bundesregierung geprüft, welche gesetzlichen Änderungen dafür notwendig wären, und wenn ja, welche?

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 31. Mai 2021 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

4. Hat die Bundesregierung die weiteren Reformvorschläge des SAFE-Gutachtens zur BaFin bewertet?

Wenn ja, mit welchem Ergebnis?

- a) Sind entsprechende Maßnahmen geplant?
- b) Wenn ja, welche?
- c) Hat sich die Bundesregierung bzw. die BaFin mit Vertretern von SAFE zu dem Gutachten ausgetauscht?

Die Fragen 1 bis 4 werden zusammen beantwortet.

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) ist eine rechtlich selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts. Gemäß § 2 Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG) untersteht sie der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen (BMF). Die Rechts- und Fachaufsicht entspricht nach dem Willen des Gesetzgebers der politischen und demokratischen Verantwortlichkeit des BMF als Teil der Bundesregierung (vgl. Bundestagsdrucksache 14/7033, S. 33: „Die Bundesanstalt nimmt ihre Aufgaben selbstständig wahr. Sie ist jedoch staatsrechtlich Teil der Bundesverwaltung. Auch als verselbständigter Träger öffentlicher Verwaltung unterliegt sie der Bindung an Recht und Gesetz und der Kontrolle des Bundes als Anstaltsträger. Die Bundesanstalt ist deshalb – ebenso wie in der Vergangenheit die drei Aufsichtsämter – der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen unterstellt. Durch den Anstaltsstatus und die damit verbundene Lösung vom Bundeshaushalt gewinnt die Anstalt jedoch mehr Unabhängigkeit im budgetären, organisationsrechtlichen und personellen Bereich, was auch auf den operativen Bereich durchschlägt. Das Organ Verwaltungsrat kann auf Grund der ihm übertragenen Kompetenzen und Aufgaben die Kontrolldienste allerdings allein nicht sicherstellen. Die in der Vorschrift vorgenommene eindeutige Zuordnung ist für eine effiziente Recht- und Zweckmäßigkeitkontrolle hinsichtlich der umfangreichen, oftmals mit weitreichenden Folgen verbundenen hoheitlichen Aufgaben der Bundesanstalt, die auch auf politische Aspekte ausstrahlen können, erforderlich. Die Rechts- und Fachaufsicht entspricht der politischen und demokratischen Verantwortlichkeit des Bundesministeriums der Finanzen als Teil der Bundesregierung. Dem entsprechend beinhaltet die bestehende Fachaufsicht gegenüber der Anstalt ebenso wie vormals gegenüber den Aufsichtsämtern auch ein Auskunfts- und Weisungsrecht.“).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ist die Einrichtung von Behörden, die nicht der Aufsicht der Bundesregierung bzw. des jeweiligen Fachministers unterliegen, nur in begrenzten Ausnahmefällen mit dem Demokratieprinzip vereinbar. Das Bundesverfassungsgericht hält es somit in eng begrenzten, besonderen Ausnahmefällen für möglich und zulässig, dass nationale Aufsichtsbehörden Aufgaben unabhängig wahrnehmen, wobei eine unabhängige Aufgabenwahrnehmung einer besonderen sachlichen Rechtfertigung und einer Kompensation der Absenkung des demokratischen Legitimationsniveaus durch effektive andere Kontrollrechte bedarf (vgl. BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14, Randnummern 130, 133, 211, 219 ff.).

In diesem Rechtsrahmen erledigt die BaFin als Anstalt ihre Aufgaben grundsätzlich selbstständig und operativ unabhängig. In den Leitungsorganen der EU-Finanzaufsichtsbehörden (EBA, EIOPA, ESMA) sowie der EZB-Bankenaufsicht (SSM) und im Rahmen des einheitlichen Bankenabwicklungsmechanismus (SRM) agiert die BaFin auf Grundlage und in den Grenzen des europäischen Sekundärrechts unabhängig; die Vertreter der BaFin unterliegen strikten Verschwiegenheitspflichten in Bezug auf die Arbeit in diesen Gremien. Auch im Bereich der Wertpapieraufsicht gibt es internationale und europäische Standards zur Unabhängigkeit der Aufsicht.

Vor dem Hintergrund der jetzt anstehenden Reform der Finanzaufsicht hat BMF damit begonnen, auch die Frage einer grundlegenden Anpassung der Rechts- und Fachaufsicht eingehend zu prüfen und wird darüber hinaus auch – gemeinsam mit dem neuen Präsidenten und den Gremien der BaFin – prüfen, ob und wie die Grundsätze der Rechts- und Fachaufsicht fortentwickelt werden müssen. Das BMF wird dabei auch Erfahrungen mit der Rechts- und Fachaufsicht über Aufsichtsorganisationen aus dem internationalen Kontext sowie die Vorschläge des SAFE White Paper No. 82 „BaFin (in)dependence – A reform proposal“ berücksichtigen. BMF steht auch im Austausch zu Autoren des SAFE Gutachtens; eine der Autorinnen ist Mitglied im Verwaltungsrat der BaFin und im Arbeitskreis Finanzmarktregulierung beim BMF.

Besondere Relevanz hat die europäische Dimension: das derzeit laufende „ESA Review“ im Rahmen der Konsultation der Europäischen Kommission zu Aufsichtskonvergenz und „Single Rulebook“ (vgl. https://ec.europa.eu/info/consultations/finance-2021-esas-review_en) beinhaltet unter anderem Fragen zu Ausübung des Mandats der ESAs zur Stärkung der Unabhängigkeit der Aufsicht und der dafür geeigneter Bewertungskriterien. Zu prüfen ist somit, ob auch Änderung auf europäischer Ebene zu erwägen sind. In diesem Zusammenhang werden auch die Vorschläge des Jacques Delors Centre und der Bertelsmann Stiftung „Jenseits von Wirecard“ in die Prüfung einbezogen.

5. Hat die Bundesregierung die Einschätzung der ESMA (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde) hinsichtlich einer mangelnden Unabhängigkeit der BaFin vom Bundesfinanzministerium (vgl. https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma42-111-5349_fast_track_peer_review_report_-_wirecard.pdf) bewertet, und wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Die ESMA hat ausdrücklich festgestellt, dass es keine Anhaltspunkte dafür gibt, dass das BMF Einfluss auf die Maßnahmen der BaFin im Fall Wirecard genommen oder dies versucht hat (siehe ESMA42-111-5349, Rz. 28, 268). Die Kritik von ESMA an der Berichterstattung der BaFin gegenüber dem BMF und der damit verbundenen Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der BaFin wird nicht geteilt. BaFin-Berichte an das BMF sind ein erforderliches Instrument zur Ausübung der Rechts- und Fachaufsicht. In den von ESMA zur Bilanzkontrolle verabschiedeten Leitlinien werden eine angemessene Unabhängigkeit von Regierungen („adequate independence“, ESMA32-50-218, Guideline 3, Rz. 45) und der Schutz vor übermäßiger Beeinflussung („not be unduly influenced“, ESMA32-50-218, Guideline 3, Rz. 46 f.) gefordert. Damit vereinbar ist eine Berichterstattung an das BMF.

- a) Hat sich die Bundesregierung bzw. die BaFin mit Vertretern der ESMA zu der Verknüpfung zwischen BaFin und Bundesfinanzministerium im Anschluss an den Bericht ausgetauscht, und wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Nachdem der ESMA-Bericht veröffentlicht wurde, hat ESMA am 3. März 2021 Vorschläge zur Verbesserung der Richtlinie 2004/109/EG (Transparenzrichtlinie) veröffentlicht (abrufbar unter: <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-proposes-improvements-transparency-directive-after-wirecard-case>). Die ESMA nennt dabei konkrete Punkte, mit denen die Unabhängigkeit der Finanzaufsicht in den EU-Mitgliedstaaten gestärkt werden könnte. In der federführenden ESMA-Arbeitsgruppe sowie im Rat der Aufseher der ESMA gab es einen Austausch zu den Vorschlägen, an dem die BaFin jeweils teilgenommen hat. Im Übrigen gehört zu den gesetzlichen Aufgaben der ESMA, die Unabhängigkeit der nationalen Finanzaufsichter zu überwachen und zu fördern

(vgl. Art. 8 Abs. 1 Buchst. b) der VO (EU) Nr. 1095/2010 (ESMA-VO)). Die ESMA nimmt diese Aufgabe in Zusammenarbeit mit den nationalen Finanzaufscheidern wahr. Weitergehende Informationen über Einzelheiten zu den Abstimmungen mit der ESMA und in ESMA-Gremien können aufgrund der Vertraulichkeitspflichten der BaFin nicht erfolgen.

Das BMF hat sich mit Vertretern der ESMA zu dem Bericht ausgetauscht. In dem ESMA-Bericht geäußerte Kritikpunkte wurden vom BMF aufgegriffen, wie beispielsweise gesetzliche Beschränkungen des Informationsaustausches zwischen Behörden, und im Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz (FISG), das der Bundestag am 20. Mai 2021 verabschiedet hat, adressiert.

- b) Sind infolge des ESMA-Berichts Maßnahmen geplant, welche auf eine stärkere Unabhängigkeit der BaFin vom Bundesfinanzministerium abzielen?

Das BMF wird etwaige Maßnahmen im Zusammenhang mit der Prüfung der Anpassung der Rechts- und Fachaufsicht (vgl. Antwort zu Fragen 1 bis 4) aufgreifen.

6. Welche genauen Aufgabenfelder fallen in den Bereich der neuen Taskforce innerhalb der BaFin?

Die interne Taskforce „Private Finanzgeschäfte“ hat die Aufgabe, die Regelungen zu privaten Finanzgeschäften in der BaFin sowie das interne Kontrollverfahren weiterzuentwickeln. Für die Fortentwicklung der Regelungen wird insbesondere die Neuregelung des § 11a FinDAG-E in die Konzeption einbezogen. Mögliche Anpassungen der IT-Systeme werden ebenfalls geprüft. Die Reform der internen Regelungen und der Richtlinien zu den privaten Finanzgeschäften der BaFin-Beschäftigten steht damit im Fokus der Aufgaben der Taskforce. Darüber hinaus unterstützt die Taskforce die Stabsstelle Zentrale Compliance bei der Beantwortung der zahlreichen Anfragen aus dem politischen Raum und dem journalistischen Umfeld. Auf diese Weise kann die Stabsstelle Zentrale Compliance ihre laufenden Aufgaben, insb. die Prüfung der Anzeigen sowie Sonderauswertungen und Stichprobenüberprüfungen, fokussiert erfüllen.

7. Wie viele Bundesministerien bzw. Bundesbehörden haben nach Kenntnis der Bundesregierung eine gesetzliche Regelung, wie sie der Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarktintegrität (Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz – FISG) in § 11a des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes (FinDAG) für die BaFin vorsieht?

Werden dahin gehend Änderungen seitens der Bundesregierung geplant?

8. Wie viele Bundesministerien bzw. Bundesbehörden adressieren in ihren internen Vorgaben nach Kenntnis der Bundesregierung Insiderhandelsverbote bzw. das Verbot der unbefugten Weitergabe von Insiderinformationen?

Die Fragen 7 und 8 werden zusammen beantwortet.

Dem § 11a FinDAG vergleichbare gesetzliche Regelungen liegen nicht vor und sind derzeit nicht geplant. Das Verbot von Insidergeschäften und das Verbot der unrechtmäßigen Offenlegung von Insiderinformationen nach der Marktmissbrauchsverordnung gilt unmittelbar für alle Behörden bzw. deren Beschäftigte. Die unbefugte Weitergabe von Insiderinformationen ist den Beschäftigten im Übrigen bereits aufgrund arbeitsvertraglicher bzw. dienstrechtlicher Verpflichtungen

tungen untersagt und kann entsprechende arbeitsrechtliche bzw. dienstrechtliche Maßnahmen nach sich ziehen.

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung im Rahmen des Abschlussberichts des Finanzausschusses zum FISG dazu aufgefordert sicherzustellen, dass für die nachgeordneten Bundesoberbehörden ihres Geschäftsbereichs wirksame Integritäts-Regelungen bestehen, die sich auf private Finanzgeschäfte der Beschäftigten erstrecken und insbesondere die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zu kapitalmarktrechtlich relevanten Informationen und zur Vermeidung von Interessenkonflikten, insbesondere des bestehenden Verbotes von Insiderhandel und der unrechtmäßigen Offenlegung von Insiderinformationen, gewährleisten (BT Drs. 19/29879, S. 152).

Das BMF hat am 31. März 2021 eine „Dienstanweisung zur Einführung ergänzender Compliance-Maßnahmen mit Bezug zu privaten Finanzgeschäften der Beschäftigten des BMF“ in Kraft gesetzt. Es stellt zudem sowohl im Intranet als auch in seiner Geschäftsordnung Informationen zum Insiderhandelsverbot nach der Marktmissbrauchsverordnung bereit und macht hierzu interne Vorgaben. Bei Einstellung muss jede/r Beschäftigte die Kenntnisnahme bestätigen. Mit seiner Dienstanweisung, die an nicht-öffentliche finanzmarktsensible Informationen anknüpft, geht das BMF sogar über die Regelungen nach der Marktmissbrauchsverordnung hinaus.

BMF-Geschäftsbereich

Eine weitergehende spezifische Regelung mit § 28 des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG) besteht nur für die BaFin, die dementsprechend auch gesonderte interne Vorgaben für ihre Beschäftigten erlassen hat.

In den internen Vorgaben für die Mitarbeiter der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA AöR) wird der Umgang mit insiderrelevanten Informationen, z. B. das Verbot der unbefugten Weitergabe, adressiert. Es können Handelsverbote zu Finanzinstrumenten ausgesprochen werden.

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) hat in ihrem Verhaltenskodex eine Regelung zum Umgang mit nicht öffentlichen oder vertraulichen Informationen (Insiderhandel) aufgestellt.

Die Generalzolldirektion und die Ortsbehörden der Zollverwaltung haben das Insiderhandelsverbot bzw. das Verbot der unbefugten Weitergabe von Insiderinformationen zum Gegenstand ihrer Sensibilisierungsmaßnahmen gemacht.

Im BMWi erfolgen gezielte Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen mit Blick auf die Verbote der Marktmissbrauchsverordnung und sonstige Interessenkollisionen. Zuständigkeiten und Maßnahmen wurden im BMWi gebündelt und werden weiterentwickelt.

BMW-Geschäftsbereich

Im Geschäftsbereich BMWi adressieren das Bundeskartellamt (BKartA), das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) und die Bundesnetzagentur (BNetzA) in ihren internen Vorgaben Insiderhandelsverbote bzw. das Verbot der unbefugten Weitergabe von Insiderinformationen; die neu gefasste Geschäftsordnung der Abschlussprüferaufsichtsstelle (APAS) enthält in den allgemeinen Verhaltensgrundsätzen Vorgaben, nach denen sich die Beschäftigten mit den Regelungen zum Insiderhandel insbesondere der Marktmissbrauchsverordnung und den §§ 119, 120 WpHG vertraut machen müssen. Auch enthält die Geschäftsordnung der APAS strikte Vorgaben für private Finanzgeschäfte der Beschäftigten.

Im Übrigen wird auf die Antworten der Bundesregierung

- zur Frage 3 der Kleinen Anfrage der Abgeordneten Dr. Florian Toncar u. a. und der Fraktion der FDP „Private Finanzgeschäfte von Staatsbediensteten“, Bundestagsdrucksache 19/25525 vom 21. Dezember 2020,
- zur Frage 1e der Kleinen Anfrage der Abgeordneten Fabio De Masi u. a. und der Fraktion DIE LINKE. „Spekulation mit Wertpapieren bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Aufsichts- und Prüfbehörden sowie der Bundesregierung“, Bundestagsdrucksache 19/24201 vom 19. November 2020,
- zu den Fragen 8b., 9b. und 10 sowie auf die Vorbemerkung zur Kleinen Anfrage der Abgeordneten Frank Schäffler u. a. und der Fraktion der FDP „Zugang zu Insiderinformationen seitens der Mitarbeiter in Bundesministerien und Bundesbehörden“, Bundestagsdrucksache 19/27680 vom 18. März 2021 (hier insbesondere auch zur Einrichtung von Compliance-Referaten),
- zur Frage 5 der Kleinen Anfrage der Abgeordneten Dr. Florian Toncar u. a. und der Fraktion der FDP „Private Finanzgeschäfte von Bediensteten der Bundesregierung“, Bundestagsdrucksache 19/28321 vom 8. April 2021 und
- zu den Fragen 7 und 8 der Kleinen Anfrage, Bundestagsdrucksache 19/29200 vom 3. Mai 2021, der Abgeordneten Frank Schäffler u. a. und der Fraktion der FDP „Private Finanzgeschäfte seitens Mitarbeitern des Bundesfinanzministeriums“

hingewiesen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.