

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Fabio De Masi, Jörg Cezanne, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/28427–**

Wirksamkeit der Hinweisgeberstelle der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und der Umgang mit Hinweisen

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) hat 2016 eine Hinweisgeberstelle für Verstöße gegen aufsichtsrechtliche Vorschriften eingerichtet (vgl. https://www.bafin.de/DE/Aufsicht/Uebergreifend/Hinweisgeberstelle/hinweisgeberstelle_artikel.html). Dieses Hinweisgebersystem soll Whistleblowern die Möglichkeit bieten, die Aufsichtsbehörde zielgerichtet und auch anonym über Fälle wie Geldwäsche, Bilanzmanipulation oder andere Formen der Finanzkriminalität zu informieren. Ein effektives Hinweisgebersystem ist eine äußerst wichtige Erkenntnisquelle zur Bekämpfung von Finanzkriminalität und zur frühzeitigen Einbeziehung der Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden, um die Schäden aus Finanzkriminalität zu minimieren. Der korrekte Umgang mit eingegangenen Hinweisen ist dabei außerordentlich wichtig, wobei laut Presseberichten in einigen Fällen Hinweise von Whistleblowern an die BaFin nicht oder nicht ausreichend geprüft oder an die zuständigen Behörden weitergeleitet wurden wie beispielsweise im Falle von Verdachtsmeldungen zu Bilanzmanipulation im Wirecard-Konzern oder Steuerbetrug in der Form von Cum-ex (vgl. <https://www.zeit.de/2021/06/wirecard-skandal-bafin-markus-braun-felix-hufeld-olaf-scholz>).

1. Wer im BaFin-Direktorium ist zuständig für das Thema Whistleblowing, und wo genau ist die Hinweisstelle organisatorisch angesiedelt?

Die Hinweisgeberstelle (HGS) ist in der Zentralen Rechtsabteilung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) angesiedelt. Die Zentrale Rechtsabteilung ist Teil des Geschäftsbereichs Innere Verwaltung und Recht (IVR), der von Exekutivdirektorin Freiwald geleitet wird.

2. Wie viele Hinweise sind bei der BaFin seit Einrichtung der Hinweisgeberstelle eingelaufen (bitte Angaben nach einzelnen Jahren aufschlüsseln)?
 - a) Wie vielen Hinweisen in diesen Jahren wurde jeweils nachgegangen?
 - b) Mit welchen Ergebnissen?

Die Fragen 2 bis 2b werden gemeinsam beantwortet.

Anzahl der eingegangenen Hinweise:

2016 (Einrichtung HGS am 2. Juli 2016):	124
2017:	629
2018:	665
2019:	925
2020:	1319

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 3 hingewiesen.

3. Wer entscheidet, ob und welchem Hinweis nachgegangen wird?
 - a) Wie unabhängig sind die Mitarbeiter der Hinweisstelle, und wie unabhängig können sie Hinweisen nachgehen, wenn diese eventuell gegen Interessenlagen anderer Aufsichtsbereiche (z. B. Banken oder Versicherung) verstoßen?
 - b) Entscheidet die Hinweisgeberstelle autonom darüber, welchen Hinweisen nachgegangen wird, oder muss das jeweils von einer anderen Stelle genehmigt werden?

Falls eine andere Stelle entscheidet, welche?
 - c) Welchen Einfluss können die betroffenen Aufsichtsbereiche (also Bankenaufsicht, Versicherungsaufsicht, Wertpapieraufsicht) auf die Entscheidung nehmen?
 - d) Werden solche Entscheidungen nach dem Vier-Augen-Prinzip getroffen?
 - e) Wer hat das letzte Wort, ob ein Hinweis verfolgt wird oder nicht?

Die Fragen 3 bis 3e werden gemeinsam beantwortet.

Die HGS ist zuständig für die Entgegennahme und Weiterleitung von Hinweisen, die an sie gerichtet werden. Sie prüft jeden eingehenden Hinweis auf seinen Informationsgehalt und darauf hin, ob der Hinweis die Zuständigkeit der BaFin oder einer anderen Behörde bzw. Stelle betrifft.

Grundsätzlich wird jeder Hinweis, für den die BaFin zuständig ist, an den bzw. die verantwortlichen Aufsichtsbereich(e) weitergeleitet. Davon ausgenommen sind Hinweise, die offensichtlich keinen verwertbaren Informationsgehalt haben und bei denen Rückfragen an den Hinweisgeber nicht möglich sind, weil der Hinweisgeber sich eines anonymen Kommunikationskanals bedient hat.

Sofern ein Hinweis eindeutig der Zuständigkeit einer oder mehrerer Organisationseinheiten in den Aufsichtsbereichen zugeordnet werden kann, erfolgt die Weiterleitung an diese. Die Weiterleitung wird, ebenso wie eine Rückmeldung der Aufsichtsbereiche, stets dokumentiert. Ist die Zuordnung der Zuständigkeiten nicht eindeutig oder sollen Hinweise nicht innerhalb der BaFin weitergeleitet werden, weil sie keinen verwertbaren Informationsgehalt besitzen, greift in der HGS das Vier-Augen-Prinzip.

Die Aufsichtsbereiche prüfen die Hinweise inhaltlich und entscheiden unabhängig von der HGS, ob und inwieweit einem Hinweis nachgegangen wird. Anschließend melden die Aufsichtsbereiche an die HGS zurück, ob ein Hinweis als „relevant“ einzustufen war, was die HGS zu statistischen Zwecken dokumentiert.

Eventuell erforderliche Rückfragen an Hinweisgeber erfolgen zur Sicherstellung der Anonymität grundsätzlich über die HGS, sofern der Hinweisgeber nicht ausdrücklich auf den besonderen Schutz durch die HGS verzichtet.

Ist eine Zuständigkeit der BaFin nicht gegeben, leitet die HGS den Hinweis an die zuständige Stelle, häufig eine Strafverfolgungsbehörde, weiter oder teilt dem Hinweisgeber nach Möglichkeit mit, an welche Stelle dieser sich wenden kann.

Die Beschäftigten der HGS sind aufgrund ihrer organisatorischen Zuordnung zur Zentralen Rechtsabteilung im Geschäftsbereich IVR unabhängig von den unterschiedlichen Aufsichtsbereichen der BaFin.

Hinweise ohne verwertbaren Informationsgehalt und solche, die mangels Zuständigkeit an externe Stellen weitergeleitet wurden:

2016:	31
2017:	112
2018:	188
2019:	142
2020:	233
2021:	67

Hinweise, die durch die Aufsichtsbereiche als nicht relevant eingestuft wurden:

2017:	101
2018:	80
2019:	159
2020:	157

Im Jahr 2016 wurde die Relevanz von Hinweisen noch nicht statistisch erfasst. Für das laufende Jahr 2021 liegen bislang keine aussagekräftigen Zahlen vor, da die Beurteilung der Relevanz erst nach Abschluss der Prüfung durch die Aufsichtsbereiche erfolgt.

4. Gibt es interne Vorgaben, bestimmte Hinweise nicht zu verfolgen?
 - a) Wenn ja, wie lauten diese Vorgaben?
 - b) Wurden diese Vorgaben in den letzten Jahren angepasst, und wenn ja, wie?

Die Fragen 4 bis 4b werden gemeinsam beantwortet.

Es gibt innerhalb der BaFin keine Vorgaben, bestimmte Hinweise nicht zu verfolgen. Eine Weiterleitung innerhalb der BaFin unterbleibt nur dann, wenn Hinweise offensichtlich keinen verwertbaren Informationsgehalt haben oder ausschließlich die Zuständigkeit anderer Stellen gegeben ist (siehe Antwort zu Frage 3).

5. Wie ist die Hinweisgeberstelle personell ausgestattet (bitte Vollzeitäquivalente nach einzelnen Jahren seit Einrichtung der Hinweisgeberstelle aufschlüsseln)?

Die Ausstattung der HGS seit ihrer Einrichtung stellt sich wie folgt dar:

2016: 1,0 VZÄ
2017: 1,0 VZÄ
2018: 1,0 VZÄ
2019: 2,32 VZÄ
2020: 2,89 VZÄ
2021: 2,89 VZÄ

6. Liegen der BaFin Whistleblower-Hinweise vor, die die Arbeit von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften in Zweifel ziehen?

Wie viele solcher Hinweise gab es zwischen 2016 und heute (bitte Angaben nach einzelnen Jahren aufschlüsseln)?

In der HGS gingen im relevanten Zeitraum 14 Hinweise ein, die schwerpunktmäßig die Arbeit von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften in Zweifel zogen.

2016: 1
2017: 2
2018: 0
2019: 6
2020: 3
2021: 2

Darüber hinaus gibt es Hinweise zu Mängeln bei beaufsichtigten Unternehmen, die zugleich auch Zweifel an der Arbeit einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft begründen können. Derartige Fälle werden jedoch nicht gesondert statistisch erfasst.

7. Wie vielen solcher Fälle geht die BaFin nach, und rollt man nach den Erfahrungen mit EY, zum Beispiel im Fall Wirecard, nun auch ältere Fälle noch einmal auf?

Die Aufsichtsbereiche prüfen in jedem Einzelfall, ob ein aufsichtlicher Handlungsbedarf besteht und gegebenenfalls eine Weiterleitung an die Europäische Zentralbank (EZB) im Rahmen des Single Supervisory Mechanism (SSM), an die APAS, die Wirtschaftsprüferkammer oder die DPR erforderlich ist.

Unabhängig vom Vorliegen entsprechender Hinweise leitete die BaFin in 37 Fällen in eigener Zuständigkeit Bußgeldverfahren gegen Abschlussprüfer wegen aufsichtsrechtlicher Verstöße ein; zumeist handelte es sich um Fristverstöße.

8. Liegen der BaFin Hinweise vor, wonach Wertgutachten von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften für DZ Bank und Landesbanken womöglich stark geschönt sind, und wenn ja,
 - a) wann sind diese Hinweise bei der BaFin eingegangen,
 - b) wie wird bzw. wurde mit diesen Hinweisen umgegangen,
 - c) wenn sie nicht geprüft werden bzw. wurden, warum nicht?

Die Fragen 8 bis 8c werden gemeinsam beantwortet.

Da sich die Frage auf einzelne Institute beziehen, wird die Antwort als „VS – Vertraulich“ eingestuft: Zwar können einfachgesetzliche Verschwiegenheitsregelungen wie § 9 Kreditwesengesetz (KWG) den parlamentarischen Informationsanspruch nicht beschränken (vgl. BVerfG-Urteil vom 7. November 2017), eine Beschränkung ist gleichwohl in bestimmten Fällen im Rahmen einer Güterabwägung geboten, sofern gleich- oder höherwertige Güter von Verfassungsrang betroffen sind, die mit dem Informationsanspruch kollidieren. Im Falle von Auskünften, die sich auf die Bewertung der Durchführung der Geschäftstätigkeit von einzelnen Instituten durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht beziehen, sind regelmäßig Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (Artikel 12 Absatz 1 Grundgesetz (GG)) sowie das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung des jeweiligen Instituts betroffen. Es ist eine sorgfältige Güterabwägung erforderlich, die hier im Ergebnis dazu führt, dass die Antwort auf die gegenständliche Frage nach Abwägung des Informationsinteresses der Fragesteller mit den o. g. Interessen, insbesondere mit den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen von Unternehmen nach Artikel 12 Absatz 1 GG, mit dem Grad „VS – Vertraulich“ einzustufen und in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages zu hinterlegen ist.*

9. Wie prüft die BaFin die Wirksamkeit der Hinweisgeberstelle?

Gab es seit deren Einrichtung 2016 konkrete Prüfungen oder Revisionen der Funktionsweise, und wenn ja, welche Verbesserungsmöglichkeiten wurden identifiziert?

Die Arbeit der Hinweisgeberstelle unterliegt einer regelmäßigen Evaluierung im Rahmen der Prozesse der Zentralen Rechtsabteilung mit der Folge, dass Abläufe laufend optimiert und angepasst werden.

Eine Prüfung der Hinweisbearbeitung durch die Innenrevision der BaFin im Jahr 2018 schloss mit der Empfehlung, hausinterne Regelungen zum Umgang mit Hinweisgeberfällen in den Aufsichtsbereichen zu erarbeiten.

In einer Sonderprüfung 2020, die unter anderem die Arbeit der HGS zum Gegenstand hatte, kam die Innenrevision zu dem Ergebnis, dass die begonnene Sensibilisierung der Aufsichtsbereiche bezüglich der Hinweisbearbeitung fortgesetzt und gegebenenfalls durch den Erlass einer Dienstanweisung forciert werden sollte. Es wurde zudem angeregt, den Datenbestand regelmäßig zu analysieren, um beispielsweise außergewöhnliche Häufungen feststellen zu können. Des Weiteren wurden die Vorteile einer Verdichtung eingehender Hinweise mit weiteren, an anderen Stellen der BaFin eingehenden Informationen sowie von deren Aufbereitung, Analyse und Verteilung dargestellt.

Die Unternehmensberatung Roland Berger attestierte der HGS im Abschlussbericht zur Stärkung der Aufsichtsstruktur der BaFin eine ordnungsgemäße Hinweisbearbeitung und eine zeitnahe und anonymisierte Weiterleitung an die Auf-

* Das Bundesministerium der Finanzen hat die Antwort als „VS – Vertraulich“ eingestuft. Die Antwort ist in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages hinterlegt und kann dort nach Maßgabe der Geheimschutzordnung eingesehen werden.

sichtsbereiche. Als Schwachstellen wurden im Wesentlichen folgende Punkte identifiziert:

- Zu geringe externe Visibilität.
- Verdeutlichung der Rolle der HGS gegenüber potenziellen Hinweisgebern ist verbesserungsfähig.
- Fokussierung der Funktion der HGS auf die Sicherstellung des Schutzes von Hinweisgebern sollte überdacht werden.
- Unterschiedliche Praxis der Hinweisbearbeitung und unzureichende Erfassung des Umgangs mit Hinweisen in den Aufsichtsbereichen.

10. Ist geplant, die Rolle der Hinweisgeberstelle zu stärken, und wenn ja, wie?

Ja. Der Sieben-Punkte-Plan des BMF zur Reform der BaFin sieht unter anderem eine systematische Erfassung und Auswertung von Hinweisen vor. Die Bearbeitungsprozesse sollen optimiert und ein Monitoring soll eingeführt werden, damit Auffälligkeiten leichter erkannt werden. Die BaFin erarbeitet aktuell gemeinsam mit dem BMF und mit Unterstützung durch Roland Berger konkrete Maßnahmen zur Umsetzung dieser Punkte.

