

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes

**zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen
und des Bundesministeriums der Justiz und für
Verbraucherschutz zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der
Finanzmarktintegrität (Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz –
FISG)**

finale Fassung 9. November 2020

09.11.2020

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Grundsatzangelegenheiten
und Gesellschaftspolitik

Rainald Thannisch
Referatsleiter für Mitbestimmung,
Corporate Governance und CSR

rainald.thannisch@dgb.de

Telefon: 030/24060-605
Telefax: 030/24060-405

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

1. Einleitung und zusammenfassende Hinweise

Der Skandal um die Wirecard AG hat das Vertrauen in den Finanzmarkt Deutschland erschüttert. Es ist daher folgerichtig, dass das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz mit dem vorliegenden Referentenentwurf die Integrität des Finanzmarktes stärken wollen.

Zu wenig beachtet wurde bislang aber, dass im Fall Wirecard der durch die Anleger/innen verkörperte Kapitalmarkt seiner angeblichen Kontrollfunktion nicht gerecht geworden ist. Auch hat im konkreten Fall die interne Unternehmensüberwachung versagt. Insofern ist eine Neujustierung und Aufwertung der Kontrolle durch mitbestimmte Aufsichtsräte und Prüfungsausschüsse richtig und wichtig. Es ist überzeugend, dazu die Corporate Governance sowie die Bilanz- und Abschlussprüfung zu stärken. Die im Referentenentwurf enthaltenen Vorgaben zur Corporate Governance sowie die konkretisierten Anforderungen an die Abschlussprüfung sind nach Einschätzung des DGB ein Schritt in die richtige Richtung; sie sind jedoch – wie in Kapitel 3 im Detail dargelegt wird – im Detail zu überarbeiten, um ihre Effektivität zu verbessern.

Völlig unverständlich bleibt, warum die Ministerien den Fall Wirecard nicht auch zum Anlass nehmen, um die bekannten Gesetzeslücken zur Vermeidung der Unternehmensmitbestimmung zu schließen. Schließlich zeigt der Fall Wirecard geradezu exemplarisch, dass Unternehmen, die sich durch rechtliche Winkelzüge der Unternehmensmitbestimmung entziehen, gleichermaßen die Effektivität ihrer Kontroll- und Risikomanagementsysteme reduzieren. Der DGB fordert daher nachdrücklich, die Sicherung



der Unternehmensmitbestimmung zum Bestandteil des Regierungsentwurfs zu machen. Auch das gesetzeswidrige Ignorieren der Unternehmensmitbestimmung ist durch geeignete Sanktionen zu unterbinden.

Kritisch zu hinterfragen ist weiterhin, warum der Referentenentwurf ausschließlich auf Unternehmen von öffentlichem Interesse bzw. auf börsennotierte Unternehmen fokussiert. Schließlich machen börsennotierte Unternehmen sowie Banken und Versicherungen nur einen Bruchteil der Unternehmen in Deutschland aus. Aus Sicht des DGB ist es erforderlich, auch für die Integrität der Jahresabschlüsse nicht börsennotierter Kapitalgesellschaften Sorge zu tragen. Dabei sollte es nicht nur darum gehen, die Gesellschafter/innen zu schützen, sondern auch die Arbeitnehmer/innen sowie die Zulieferer, Kunden, Kreditinstitute und die öffentliche Hand. Der DGB wird sich gerne in eine entsprechende Debatte einbringen.

2. Fehlende Berücksichtigung der Unternehmensmitbestimmung

Für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften steht außer Frage, dass die Mitbestimmung der Arbeitnehmer/innen im Aufsichtsrat wesentlich dazu beiträgt, die Unternehmensleitung wirksam zu kontrollieren. Mitbestimmung unterstützt in vielfacher Weise die Nachhaltigkeit der Unternehmenspolitik¹ und bildet ein Gegengewicht zu kurzfristigen Investoreninteressen. Es sind gerade ihre fundierten Kenntnisse der Situation in den Betrieben und ihre kritische Grundhaltung, durch die die Arbeitnehmervertreter/innen in Aufsichtsräten die Überwachung von Compliance- und Risikomanagement-Systemen stärken. Nicht minder wertvoll ist ihr Wissen um die Risiken, die in der Wertschöpfungs- und Lieferkette mit Blick auf die Einhaltung von Arbeitnehmerrechten bestehen.

Zudem wird die personelle Zusammensetzung der Aufsichtsräte durch die Mitbestimmung diverser und heterogener, wodurch Korruption und Wirtschaftskriminalität ebenfalls erheblich erschwert werden.

Insbesondere die außerbetrieblichen Gewerkschaftsvertreter/innen in Aufsichtsräten sind in jeglicher Hinsicht unabhängig von Vorstand bzw. Geschäftsführung, was sich entsprechend positiv auf die Überwachung von Compliance- und Risikomanagementsystemen auswirkt. Die Hans-Böckler-Stiftung hat vor wenigen Tagen öffentlich Stellung bezogen und darauf hingewiesen, dass Wirecard zu den Unternehmen gehört, die sich durch ein rechtliches Schlupfloch dem Geltungsbereich der Unternehmensmitbestimmung entzogen haben.

¹ Vgl. beispielsweise Böckler Impuls vom 04.11.2016.



Im konkreten Fall wurde die gesetzliche Mitbestimmung offenbar über die „Lücke im Drittelbeteiligungsgesetz (DrittelbG)“ unterlaufen. Diese beruht unter anderem darauf, dass im Drittelbeteiligungsgesetz – anders als im Mitbestimmungsgesetz – keine automatische Konzernzurechnung von Beschäftigten in Tochterunternehmen vorgesehen ist.²

Inzwischen nutzen hunderte weitere Unternehmen die Schwachstellen im Drittelbeteiligungsgesetz. Darüber hinaus gibt es noch eine ganze Reihe weiterer rechtlicher Schlupflöcher zur Vermeidung der Unternehmensmitbestimmung – und das mit schwerwiegenden Folgen. Besonders alarmierend ist dabei, dass sich – wie aktuelle Recherchen der Hans-Böckler-Stiftung zeigen – mittlerweile mindestens 307 Unternehmen mit zusammen mindestens 2,1 Millionen Beschäftigten der paritätischen Mitbestimmung im Aufsichtsrat entzogen haben bzw. ihre Anwendung gesetzeswidrig ignorieren.³

Alle diese Unternehmen entziehen sich damit nicht nur ihrer sozialen Verantwortung, sondern schwächen auch ihre eigenen Compliance- und Risikomanagement-Systeme.

Vor diesem Hintergrund fordert der DGB die Bundesregierung dazu auf, den Schutz der Unternehmensmitbestimmung in ihren Regierungsentwurf zu integrieren. Wirksame Instrumente dazu haben DGB und Gewerkschaften im Rahmen ihrer Offensive Mitbestimmung vorgelegt.⁴ Wesentliche Inhalte sind:

- Die Konzernanrechnung und die Regelungen zur Kapitalgesellschaft & Co. KG aus dem Mitbestimmungsgesetz auf das Drittelbeteiligungsgesetz zu übertragen.
- Die Gesetze zur Unternehmensmitbestimmung auf Unternehmen ausländischer Rechtsform mit Verwaltungssitz oder Zweigniederlassung in Deutschland zu erstrecken.
- Im SE-Beteiligungsgesetz klarzustellen, dass die Mitbestimmung in einer Europäischen Aktiengesellschaft (SE) neu verhandelt werden muss, wenn die Zahl der Beschäftigten in Deutschland über die Schwellenwerte der deutschen

² Vgl. Pressemitteilung der Hans-Böckler-Stiftung vom 22. September 2020. Im Internet veröffentlicht unter: <https://www.boeckler.de/de/pressemitteilungen-2675-wirecard-mitbestimmung-im-aufsichtsrat-uber-rechtslucke-umgangen-27045.htm>

³ Vgl. Sick, Sebastian (2020), Erosion als Herausforderung für die Unternehmensmitbestimmung, in: Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.): Mitbestimmungsreport Nr. 58, S. 13 ff.

⁴ Vgl. DGB (2016): Offensive Mitbestimmung Vorschläge zur Weiterentwicklung der Mitbestimmung Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 12. Juli 2016, im Internet veröffentlicht unter: <https://www.dgb.de/-/g4c> sowie DGB (2020): Eckpunkte des Deutschen Gewerkschaftsbundes für eine Europäische Rahmenrichtlinie zur Unterrichtung, Anhörung und Unternehmensmitbestimmung. Beschlossen vom DGB Bundesvorstand am 11.02.2020, im Internet veröffentlicht unter: <https://www.dgb.de/-/xv9>



Mitbestimmungsgesetze steigt.

- Die politische Unterstützung der vom Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) sowie dem DGB geforderten Europäischen Rahmenrichtlinie zur Unterrichtung, Anhörung und Unternehmensmitbestimmung.
- Ein effektives Sanktionsregimes für die Fälle, in denen die Mitbestimmungsgesetze rechtswidrig nicht angewandt werden.

Diese Maßnahme entspräche auch den Schlussfolgerungen des Deutschen Bundesrates, der in einer Entschließung vom 10.2.2017 feststellte, dass er mit großer Sorge betrachte, *„dass sich junge, wachsende Kapitalgesellschaften zunehmend dem Geltungsbereich der Gesetze zur Unternehmensmitbestimmung entziehen“* und damit *„den gesellschaftlichen Konsens und die Zukunft der Sozialpartnerschaft in Deutschland in Frage“* stellen. Weiter heißt es: *„Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher dazu auf, Lücken im deutschen Mitbestimmungsrecht zu schließen und gleichzeitig auf europäischer Ebene dafür einzutreten, dass entsprechende Schlupflöcher geschlossen und keine neuen Umgehungstatbestände geschaffen werden.“*⁵

Auch der erst Ende September 2020 vom Bundeskabinett beschlossene „Public Corporate Governance Kodex des Bundes“ legt in Ziffer 3.3 fest, dass die *„Anteilseignerversammlung Maßnahmen unterlassen [soll], mit denen die Mitbestimmung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach dem Mitbestimmungs-gesetz 1976 oder dem Drittelbeteiligungsgesetz eingeschränkt oder verhindert wird.“*⁶

⁵ Deutscher Bundesrat, Drs. 740/16 (Beschluss) v. 10.02.17.

⁶

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Bundesvermoegen/Privatisierung_s_und_Beteiligungspolitik/Beteiligungspolitik/grundsaeetze-guter-unternehmens-und-aktiver-beteiligungsfuehrung.html



3. Anmerkungen im Detail

3.1. Zur Corporate Governance

3.1.1. Gesetzliche Pflicht zur Einrichtung eines angemessenen und wirksamen internen Kontrollsystems sowie eines entsprechenden Risikomanagementsystems für börsennotierte Aktiengesellschaften

Die Bundesministerien streben an, die Verantwortungsstrukturen in Unternehmen zu verbessern. Dies soll u.a. durch die Einführung einer gesetzlichen Vorgabe zur „*Einrichtung eines angemessenen und wirksamen internen Kontrollsystems sowie eines entsprechenden Risikomanagementsystems für börsennotierte Aktiengesellschaften*“ erfolgen. Wie die Gesetzesbegründung richtigerweise hervorhebt, wird mit der Ergänzung in § 93 AktG-E „*keine völlig neue Pflicht für diese Unternehmen eingeführt, sondern es handelt sich letztlich um eine Klarstellung, da die damit geregelten Pflichten die Vorstandsmitglieder aufgrund ihrer Sorgfaltspflicht bereits nach derzeitiger Rechtslage treffen, wenn die jeweilige Sachlage die Einrichtung dieser Maßnahmen erfordert.*“

Aus Sicht des DGB ist diese Klarstellung gleichwohl geboten, da fraglich ist, inwieweit die Systeme der jeweiligen Geschäftstätigkeit angemessen und hinreichend effektiv sind. Insbesondere weil Kontroll- und Risikomanagementsystemen eine wichtige präventive Funktion zukommt, um die langfristige und nachhaltige Zukunft eines Unternehmens zu sichern, wären weitere klarstellende Vorgaben wünschenswert. Denn vielfach sind hier Begrifflichkeiten auch historisch ‚gewachsen‘ und entstanden und werden in unterschiedlichen Zusammenhängen verwendet, so dass eine legale Definition entsprechende Klarheit schaffen könnte.

Der Referentenentwurf verzichtet jedoch ausdrücklich auch darauf, Vorgaben für Compliance-Management-Systeme zu erstellen und verweist in der Begründung lediglich auf diesbezügliche Pflichten, „*wenn ein entsprechendes Gefahr- bzw. Risikopotenzial besteht*“. Das sieht der DGB kritisch. In diesem Zusammenhang hat der DGB bereits in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft auf die Vorbildfunktion des § 25a KWG hingewiesen, nach der jedes Kreditinstitut über eine ordnungsgemäße Geschäftsorganisation verfügen muss, die die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen gewährleistet. Dieser Aspekt sollte in den vorliegenden Referentenentwurf eingefügt werden.

Des Weiteren plädieren wir dafür, diese Pflicht auf alle Unternehmen mit mehr als 2.000 inländischen Beschäftigten zu erweitern, die nach dem Gesetz einen Aufsichtsrat zu bilden haben.



3.1.2. Verpflichtende Errichtung eines Prüfungsausschusses für Unternehmen von öffentlichem Interesse

Die Ministerien planen (u.a. durch eine Ergänzung in § 107 AktG-E) die verpflichtende Errichtung eines Prüfungsausschusses für Unternehmen von öffentlichem Interesse. Der Referentenentwurf weist in der Begründung zu Recht darauf hin, dass die Einrichtung eines Prüfungsausschusses auch vom Deutschen Corporate Governance Kodex empfohlen wird und der "best practice" in den meisten Unternehmen entspricht. Neu ist, dass der Prüfungsausschuss unmittelbar bei den Leiter/innen der internen Kontrolle, des Risikomanagements oder der internen Revision Auskünfte einholen darf und dass er auch die „Qualität der Abschlussprüfung“ überwachen soll. Seine Haftung wird zudem dadurch erhöht, dass Verstöße gegen die Bußgeldtatbestände des § 334 Absatz 2a HGB anstelle von bislang 50 000 Euro nunmehr mit bis zu 500 000 Euro sanktioniert werden können.

Die genannten Vorschläge werden vom DGB unterstützt. Zu beachten ist dabei allerdings, dass sich in den Ausschüssen auch die Kompetenzen der Arbeitnehmervertreter/innen wiederfinden müssen.⁷ Denn zu einer wirksamen Kontrolle der Unternehmensführung gehört nach unserer festen Auffassung als unverzichtbarer Bestandteil auch die Mitbestimmung der Arbeitnehmer/innen im Aufsichtsrat. Insbesondere durch ihr tiefes Wissen über betriebliche Abläufe stärken Arbeitnehmervertreter/innen im mitbestimmten Aufsichtsrat die Arbeit eines Prüfungsausschusses (siehe dazu auch die Ausführungen in Kapitel 2).

Die oben dargestellte Möglichkeit des Prüfungsausschusses, Auskünfte unmittelbar bei den Leiter/innen der internen Kontrolle, des Risikomanagements oder der internen Revision einzuholen, ist ein Schritt in die richtige Richtung, der jedoch verstärkt werden sollte. Zum einen regen wir an, den Kreis der in § 107 Abs. 4 Satz 3 AktG-E genannten Personen um den Chief Compliance Officer der Gesellschaft zu ergänzen. Die Nennung der Funktionen sollte in der gesetzlichen Formulierung keine abschließende Aufzählung darstellen. Zum anderen regt der DGB an, anstelle eines Auskunftsanspruchs eine direkte Berichtspflicht dieser Stellen sowohl an den gesamten Aufsichtsrat, als auch an den Prüfungsausschuss einzuführen. Für den Fall, dass der Gesetzgeber dem vorgenannten Vorschlag nicht folgen sollte, so dass es bei dem bloßen Auskunftsrecht des Prüfungsausschusses bliebe, sollte klargestellt werden, dass jedes Ausschussmitglieds das Recht dazu hat, diese Auskunftspflicht geltend zu machen (§ 90 Abs. 3 S. 2 AktG entsprechend).

⁷ Der DGB verweist an dieser Stelle auf seine Forderung, dass Ausschüsse des Aufsichtsrats stets „spiegelbildlich“ zum Plenum des Aufsichtsrates mit Vertreter/innen der Anteilseigner/innen und der Arbeitnehmer/innen zu besetzen sind.



Neu ist ebenfalls die Vorgabe in verschiedenen Gesetzesstellen (u.a. § 100 Abs. 5 AktG), dass sichergestellt werden soll, *„dass im Aufsichtsrat Sachverstand sowohl bezüglich der Rechnungslegung als auch der Abschlussprüfung vorhanden ist.“* Klargestellt wird insbesondere, dass der Sachverstand *„durch ein Aufsichtsratsmitglied, welches beide Fachgebiete kumulativ beherrscht oder durch zwei Mitglieder des Aufsichtsrats, die jeweils auf einem der beiden Gebiete über Sachverstand verfügen“*, sichergestellt werden kann. Da der Gesetzgeber aber auch davon ausgeht, dass die Kenntnisse durch Berufserfahrung erworben wurden, sind diese oft bei langjährigen Betriebsmitgliedern, insbesondere wenn diese auch im Wirtschaftsausschuss vertreten sind, häufig schon vorhanden; oftmals reichen sie zudem weit über reine Grundkenntnisse hinaus. Gleiches gilt oftmals für die hauptamtlichen Vertreter und Vertreterinnen der Gewerkschaften.

Skeptisch betrachtet der DGB jedoch die Änderung u.a. in § 36 VAG-E und § 341k Absatz 2 HGB-E, der zufolge bei Versicherungen der Abschlussprüfer ab sofort von den Gesellschaftern und nicht länger vom Aufsichtsrat berufen wird. In der Begründung des Referentenentwurfs schreiben die Ministerien (auf den Seiten 109/110): *„Wesentliche Ziele der Rechnungslegung sind die Information der Anteilseigner und die Sicherstellung von deren Recht auf Teilhabe am Ergebnis. Sie – und nicht der Aufsichtsrat – sollten daher entscheiden, welcher Prüfer die Rechnungslegung ihres Unternehmens kontrolliert.“* Auch wenn eine Harmonisierung der Regelungen zur Wahl des Abschlussprüfers durchaus nachvollziehbar erscheint, so irritiert doch, dass die Ministerien hier offenbar einen ausschließlichen Fokus auf die Aktionär/innen legen und die berechtigten Interessen der Arbeitnehmer/innen und anderer Stakeholder in ihrer Begründung ausblenden. Es wird daher dazu geraten, die Notwendigkeit dieser Änderung inhaltlich zu überprüfen und diese ggf. ausführlicher zu begründen.

3.2. Zur Abschlussprüfung

3.2.1. Verpflichtende externe Prüferrotation nach zehn Jahren

Der Referentenentwurf enthält eine Vielzahl von weiteren Regulierungen der Abschlussprüfung. Neben anderen Maßnahmen soll die Unabhängigkeit der Abschlussprüfung dadurch gestärkt werden, dass für Kapitalmarktunternehmen fortan eine verpflichtende externe Prüferrotation nach zehn Jahren gilt.

Der DGB hat bereits in früheren Stellungnahmen deutlich gemacht, dass er Langzeitprüfungsmandate, die ggf. über Jahrzehnte wahrgenommen werden, für



ausgesprochen problematisch hält. Im Laufe der Zeit könnte die Vertrautheit mit dem Unternehmen und mit Schlüsselpersonen ein mit dem Prüfungszweck vereinbares Maß überschreiten. In der Folge könnte die Prüfungsqualität aufgrund fehlender kritischer Distanz des Abschlussprüfers zum Unternehmen leiden. Insoweit unterstützt der DGB ausdrücklich die verpflichtende externe Prüferrotation nach zehn Jahren. Eine Umgehung der Rotation durch den Übertritt wesentlicher Teile des Prüfungsteams zu der neuen Prüfungsgesellschaft bei Wechsel des Prüfungsmandats muss hierbei gleichwohl ausgeschlossen sein.

Kritisch bleibt anzumerken, dass höhere Anforderungen an die Wirtschaftsprüfer die Kosten der Abschlussprüfung erhöhen werden und auch Oligopolstrukturen („Big Four“) damit kaum durchbrochen werden, zumindest in Unternehmen von öffentlichem Interesse („PIE“).

3.2.2. Ausweitung der Pflicht zur Trennung von Beratung und Prüfung

Mit ihrem Referentenentwurf legen BMF und BMJV fest, dass *„Abschlussprüfer/innen von Unternehmen von öffentlichem Interesse [...] künftig neben der Prüfung nur noch in deutlich geringerem Umfang als bislang Beratungsleistungen für das geprüfte Unternehmen erbringen“*. Unter anderem soll es zukünftig durch die Aufhebung des § 319a HGB nicht länger möglich sein, dass der Abschlussprüfer unter bestimmten Bedingungen ebenfalls Steuerberatungsleistungen erbringt.

Diese Regelungen finden die Zustimmung des DGB, da sie die Unabhängigkeit der Abschlussprüfung erhöht.

3.2.3. Verschärfung der Haftung des Abschlussprüfers und der Unternehmensverantwortlichen

Der Referentenentwurf strebt an, durch Anpassungen im Bilanzstrafrecht *„eine ausreichend abschreckende Ahndung der Unternehmensverantwortlichen bei Abgabe eines unrichtigen „Bilanzeids“ und der Abschlussprüfer bei Erteilung eines inhaltlich unrichtigen Bestätigungsvermerks zu Abschlüssen von Unternehmen von öffentlichem Interesse“* zu entfalten.

Dazu werden im Bilanzordnungswidrigkeitenrecht insbesondere die Bußgeldvorschriften für Abschlussprüfer, die Unternehmen von öffentlichem Interesse prüfen, inhaltlich ausgeweitet und der Bußgeldrahmen erheblich angehoben. Unter anderem werden die Haftungshöchstgrenzen für Abschlussprüfer/innen bei fahrlässigem Handeln gemäß § 323 HGB-E von einer auf zwei Millionen Euro erhöht. Für Unternehmen von öffentlichem



Interesse wird die Haftungshöchstgrenze (bislang galt die Grenze von vier Millionen für Aktiengesellschaften, deren Aktien zum Handel im regulierten Markt zugelassen sind) gar auf 20 Millionen Euro festgelegt. Die Erhöhung der Haftungshöchstgrenze für die Abschlussprüfung ist ein kritischer Punkt. Sie wird kaum zu einer verbesserten Prüfungsqualität beitragen, dagegen die Problematik verschärfen, dass Wirtschaftsprüfer zunehmend Schwierigkeiten sehen, eine Berufshaftpflichtversicherung abzuschließen, was vor allem kleinere, mittelständisch strukturierte WP-Gesellschaften und Einzel-WP betrifft. Dies betrifft alle Bereiche der Wirtschaftsprüfung. Die hier vorgenommenen Verschärfungen dürften aber eines der Grundprobleme gerade im Bereich der Prüfung von Unternehmen von öffentlichem Interesse eher vergrößern: Die zunehmende Konzentration des Wirtschaftsprüfermarktes. Es fehlt bisher an Initiativen der Gesetzgebung, um diese Konzentrationsprozesse zu bändigen und die Marktmacht der „Big Four“ zu begrenzen.

Weiterhin wird ein neuer § 331a HGB-E geschaffen, in den die bisherigen Regelungen aus § 331 Nummer 3a HGB in einen eigenständigen Straftatbestand der unrichtigen Versicherung (§ 331a HGB-E) überführt werden. Damit verbunden ist auch eine Erhöhung des Strafrahmens für Mitglieder des vertretungsberechtigten Organs von bislang maximal drei Jahren auf nunmehr bis zu fünf Jahren.

Aus Sicht des DGB wird es auch durch die Verschärfung von Strafen kaum möglich sein, kriminelles Verhalten dauerhaft zu verhindern. Die deutlich verschärften Regelungen dürften jedoch dazu beitragen, eine präventive Wirkung zu entfalten, weshalb der DGB sie unterstützt.

3.2.4. Meldepflicht hinsichtlich des rechtswidrigen Ignorierens der Unternehmensmitbestimmung

Neben die in Kapitel 2 genannte Vermeidung der Unternehmensmitbestimmung tritt in der Praxis das rechtswidrige Ignorieren der Unternehmensmitbestimmung. Nach Angaben der Hans-Böckler-Stiftung ignorieren derzeit 113 Kapitalgesellschaften mit zusammen gut 650.000 Beschäftigten das Mitbestimmungsgesetz.⁸ Bereits heute sind Abschlussprüfer gehalten, die Verstöße gegen Mitbestimmungsgesetze zu dokumentieren.

Der DGB hat die Politik bereits im Jahr 2016 aufgefordert, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass das Drittelbeteiligungsgesetz auch tatsächlich angewendet wird.⁹ Die

⁸ Vgl. Sick, Sebastian (2020), a.a.O.

⁹ Vgl. DGB (2016), a.a.O.



nun vorliegende Empirie zur Vermeidung des Mitbestimmungsgesetzes verstärkt diese Notwendigkeit für alle Gesetze zur Unternehmensmitbestimmung.

Die Abschlussprüfer sollten in diesem Kontext dazu verpflichtet werden, darüber zu berichten, in welchem Umfang es im Berichtszeitraum zu Verstößen gegen Mitbestimmungsgesetze gekommen ist und darlegen, welche Maßnahmen ergriffen werden müssen, um auszuschließen, dass bestehende Verstöße fortgesetzt werden bzw. sich wiederholen. Eine Nicht-Anwendung der Mitbestimmungsgesetze sollte dazu führen, dass der Bestätigungsvermerk verweigert oder zumindest eingeschränkt wird.

Weiterhin sollte im Regierungsentwurf verankert werden, dass die Abschlussprüfer das rechtswidrige Ignorieren der Mitbestimmung gegenüber einer geeigneten staatlichen Stelle melden müssen, z. B. gegenüber dem Bundesamt für Justiz, und dass wirksame Sanktionen verhängt werden.

3.3. Zur verbesserten staatlichen Finanzmarktaufsicht

Der Referentenentwurf enthält ferner eine ganze Reihe von Regelungen, die zu einer verbesserten staatlichen Finanzmarktaufsicht beitragen. Unter anderem wird ein stärker staatlich-hoheitlich geprägtes Bilanzkontrollverfahren eingefügt, einschließlich der Möglichkeit einer „forensischen“ Prüfung durch die BaFin. Weiterhin wird Mitarbeiter/innen der BaFin der Handel mit bestimmten Finanzinstrumenten untersagt. Durch eine Änderung des Geldwäschegesetzes sollen außerdem die Rechte der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen gestärkt werden.

Der DGB begrüßt diese Vorschläge grundsätzlich.

Kritisch bewertet wird jedoch die Neuregelung in 107a Absatz 4 Satz 1 WpHG-E. Demnach soll die Prüfstelle nur noch für Stichprobenprüfungen zuständig sein; das Recht der Prüfstelle, aus eigenen Erwägungen heraus Anlassprüfungen durchzuführen, soll ihr genommen werden. Diese Beschränkung der Rechte der Prüfstelle ist aus Sicht des DGB nicht sachgerecht und führt zu einer Minderung der Gesamteffizienz des Bilanzkontrollsystems.

Zumal die Anlassprüfungen der Prüfstelle nicht unbedingt im Zusammenhang mit Bilanzstraftaten oder schweren Ordnungswidrigkeiten auf dem Gebiet der Bilanzierung stehen, sondern in der Regel schlicht mit Fehlinterpretationen von komplexen Rechnungslegungsnormen der IFRS oder mit Methodenfehlern bei der Aufstellung der Bilanz. In solchen Fällen, in denen die betreffenden Unternehmen einer Fehlerkorrektur und



einer entsprechenden Publizität dann regelmäßig auch zustimmen, ist ein behördenmäßig organisiertes Verfahren nicht zielführend und in vielen Fällen auch nicht durchführbar, weil es der BaFin kaum gelingen dürfte, das erforderliche hochqualifizierte Personal an sich zu binden. Eine angemessene Ressourcenausstattung der mit Wirtschaftsvergehen befassten Schwerpunktstaatsanwaltschaften und der Exekutivorgane v.a. auch durch zusätzliches, qualifiziertes Personal wäre für eine effizientere und gezieltere Aufklärung entsprechender Betrugsfälle notwendig.

Insofern muss die BaFin zusätzliche Kompetenzen erhalten - und bei konkretem Verdacht im Einzelfall auch Prüfungen an sich ziehen können - gleichzeitig sollte dies aber nicht zu einer Schmälerung der regelmäßigen Aufgaben und Zuständigkeiten der Prüfstelle führen. Insbesondere sollte die Prüfstelle weiterhin das Recht haben, so genannte „Anlassprüfungen“ vorzunehmen.