



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 27.09.2004
KOM(2004)611 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT**

über die Verhütung und Bekämpfung von Unternehmens- und Finanzdelikten

1. Einleitung

Eine Reihe von Skandalen hat in letzter Zeit für Unsicherheit auf den Kapitalmärkten gesorgt, wodurch die gesamte Wirtschaft geschädigt wurde. Enron-Aktionäre erlitten innerhalb eines Jahres Verluste in Höhe von ca. 67 Mrd. US-Dollar, was zur Folge hatte, dass sich die derzeitigen und die ehemaligen Mitarbeiter des Unternehmens mit dürftigen Renten abfinden müssen.⁽¹⁾ Der Börsenkurswert der Parmalat-Aktien ist innerhalb von drei Monaten um mehr als 90 % gesunken. Enron, Parmalat und Zwiefellos auch andere Unternehmen bedienten sich – nicht selten unter Mitwirkung Dritter – komplexer, undurchsichtiger Strukturen wie Tochtergesellschaften in Offshore-Finanzzentren (OFCs), Zweckgesellschaften (SPV) und komplexer Finanzgeschäfte, um ihre Aktivitäten für die Anleger möglichst undurchsichtig zu gestalten, und werden dies voraussichtlich auch in der Zukunft weiter so betreiben. Solchen Praktiken gilt es Einhalt zu gebieten.

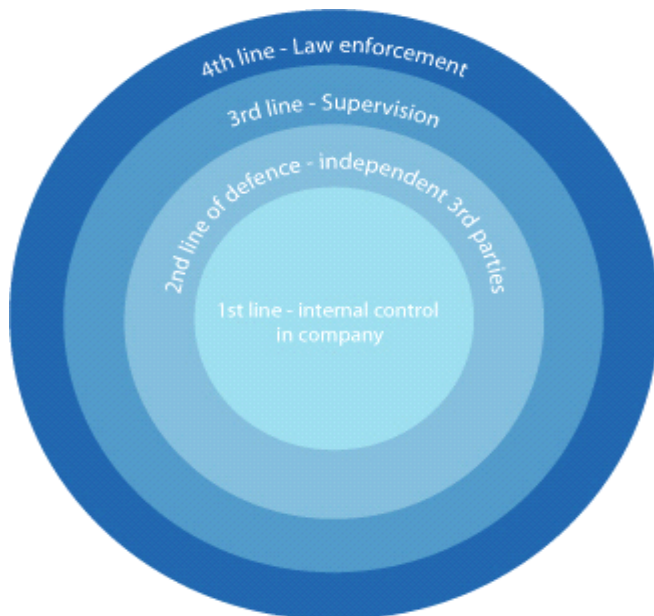
Mit dem Aktionsplan für Finanzdienstleistungen (FSAP) und dem Aktionsplan für Gesellschaftsrecht und Corporate Governance („Aktionsplan“)⁽²⁾ wurden bereits sinnvolle politische Schritte gesetzt, auf deren Basis ein effektiver EU-Rahmen für die Behebung der meisten durch die jüngsten Skandale aufgeworfenen finanziellen Probleme festgelegt werden kann. Diese Aktionspläne scheinen keiner bedeutenden Änderung oder Ergänzung zu bedürfen, sondern man sollte sich vielmehr verstärkt bemühen, sie zeitig umzusetzen und sicherzustellen, dass die Anwendung der Rechtsvorschriften streng kontrolliert und effektiv geregelt wird. Diese Mitteilung soll einen Überblick über die Ansätze zur Vorbeugung von Finanz- und Unternehmensdelikten geben, einschließlich von Maßnahmen im Bereich der Besteuerung und des Gesetzesvollzugs.

2. Konzeptueller Rahmen

Gegen Unternehmensdelikte gibt es vier „Schutzwälle“. Der erste ist die unternehmensinterne Kontrolle, die in erster Linie den Mitgliedern des Leitungs- bzw. Verwaltungsorgans obliegt.

⁽¹⁾ Los Angeles Times: „Enron is Proving Costly to Economy“, 20. Januar 2002.
⁽²⁾ KOM(1999)232 und KOM(2003) 284 endg.

Abb. 1: Konzeptueller Rahmen



Der zweite Schutzwall besteht im Wesentlichen aus der Abschlussprüfung. Die Abschlussprüfer müssen unabhängig sein und bescheinigen, dass die Abschlüsse eines Unternehmens ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Finanzlage widerspiegeln. Zu diesem Schutzwall zählen ferner Berater wie Firmenjuristen, Finanzmakler und Investitionsbanken, die z. B. zur Nutzung von SPVs, Gründung von Offshore-Gesellschaften und Emission von Anleihen konsultiert werden. Dieser Schutzwall umfasst darüber hinaus Kreditrating-Agenturen und Finanzanalysten. Vordringliche Aufgabe dieses Schutzwalls ist es, Transparenz zu gewährleisten und Interessenkonflikte möglichst einzuschränken oder zumindest effektiv handzuhaben. So sollten Finanzintermediäre z. B. einem Unternehmen nicht bei der Emission von Unternehmensanleihen zur Seite stehen, wenn sie wissen, dass das Unternehmen insolvent oder fast insolvent ist bzw. mit aller Wahrscheinlichkeit nicht imstande sein wird, die Schuldverschreibungen zurückzuzahlen.

Der dritte Schutzwall ist die Überwachung und Kontrolle. Anleger erwarten zu Recht von den Aufsichtsbehörden, dass sie für die Einhaltung der Rechtsvorschriften sorgen. Die jüngsten Skandale zeigen jedoch, dass u. a. bei der grenz- und sektorübergreifenden Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden und bei der Ausstattung der Aufsichtsbehörden mit ausreichenden Vollmachten Verbesserungsbedarf besteht.

Der vierte Schutzwall ist der Gesetzesvollzug. Er umfasst die Strafverfolgung und besteht im Wesentlichen aus den Polizeibehörden, Organen der Strafrechtspflege und anderen öffentlichen Einrichtungen, die für die Bekämpfung der Finanzkriminalität, einschließlich illegaler, gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft gerichteter Aktivitäten, zuständig sind. In Verbindung mit abschreckenden Sanktionen können die Maßnahmen der Vollzugsbehörden sowohl eine strafende als auch eine vorbeugende Wirkung haben. Es ist auf jeden Fall außerordentlich wichtig, dass eine enge Zusammenarbeit zwischen den Vollzugsbehörden und den für die Überwachung und Kontrolle zuständigen Organen gewährleistet wird.

3. Hintergrund

Der letzte aus einer Reihe von großen globalen Finanzskandalen ist Parmalat zuzuschreiben. Strafermittlungen sind im Gange und für endgültige Schlussfolgerungen ist es noch zu früh. Es scheint jedoch, dass Parmalat im Zeitraum von ca. 1990 bis 2001 jährliche Verluste in Höhe von 350 bis 450 Mio. EUR erlitt. Nichtsdestotrotz zeigte die Bilanz des Unternehmens schwarze Zahlen. Unter der Mithilfe von Finanzintermediären begab der Konzern trotz seiner schwachen tatsächlichen Finanzlage Milliarden von Euro-Anleihen. Ein Großteil dieser Anleihen ging an Kleinanleger. Warum haben die Schutzwälle versagt?

Parmalat verfügte über ein komplexes Netz von Tochtergesellschaften, von denen eine Reihe offshore angesiedelt waren, und zog Nutzen aus den flexiblen jeweiligen rechtlichen, finanziellen und steuerlichen Rahmenbedingungen. Die wirtschaftlichen Eigentümer waren nicht immer klar. Das Unternehmen bediente sich komplexer Strukturen, einschließlich in OFCs gegründeter Zweckgesellschaften, um seine Schulden zu finanzieren und sicherzustellen, dass ein bedeutender Teil seiner Geschäftstätigkeit nicht in der Bilanz aufschien. Parmalat – ein Milchunternehmen – trieb diese Finanzierungstechniken auf die Spitze: Es wandte diese Techniken viele Jahre lang in vielen verschiedenen Rechtsprechungen innerhalb und außerhalb der Union an.

Die interne Kontrolle von Parmalat funktionierte nicht richtig. Corporate Leadership und Corporate Governance waren unzureichend, was letztendlich zum Zusammenbruch des ersten Schutzwalls führte.

Es scheint, dass auch bei den Abschlussprüfungen bedeutende Mängel zu verzeichnen waren, was zum Zusammenbruch des zweiten Schutzwalls führte. Es ist möglich, dass das Vorgehen mancher Banken, Investitionsbanken, Kreditrating-Agenturen und Finanzanalysten zu diesem Umstand beigetragen hat. Gewisse Finanzmakler und Berater waren sich zweifelsohne darüber im Klaren, dass Parmalat eine hochriskante Anlage war, doch einige nutzten diese Information vielleicht nur dazu, das Risiko an andere weiterzugeben und somit ihr eigenes Risiko zu minimieren oder Gewinne für sich zu erwirtschaften.

Der dritte Schutzwall scheint ebenfalls versagt zu haben. Ein Problem, das offensichtlich entstehen kann, ist die unzureichende Zusammenarbeit seitens der Offshore-Länder. Die Zahl der an der Überwachung der in verschiedenen Ländern tätigen multinationalen Unternehmen und Finanzinstitute beteiligten Behörden kann sehr hoch sein und die Durchsetzungsbefugnisse der zuständigen Einrichtungen sind u. U. unzureichend. Sogar auf nationaler Ebene kommt es oft vor, dass mehrere Aufsichtsstellen betroffen sind.

Wenn komplexe Unternehmensstrukturen in Verbindung mit komplexen aufsichtsrechtlichen Strukturen eingesetzt werden, kann dies eine Schwächung der Kontrollfähigkeit und der Wirksamkeit von Regulierungs- und Aufsichtsmaßnahmen zur Folge haben.⁽³⁾

⁽³⁾ Die HSBC ist in 79 Jurisdiktionen tätig und gibt an, sie müsse mit mehr als 370 Behörden in Kontakt sein, was sie jährlich ca. 320 Mio. kostet (Jahresbericht der HSBC Holding PLC, S. 7 und S. 30). Nach der Erweiterung hat sich allein in der EU die Zahl der für die Überwachung der sich

In Anbetracht der Rolle, die die Banken, Investitionsbanken, Kreditrating-Agenturen und Finanzanalysten in der Parmalat-Affäre offensichtlich gespielt haben, muss ein höheres Augenmerk auf die Risikotransfer auf die Kleinanleger innerhalb des Finanzsystems und die unzureichende Transparenz auf dem Markt für Unternehmensanleihen gelenkt werden. Da oft durch komplizierte Finanzvereinbarungen verschleiert wird, wer die eigentlichen wirtschaftlichen Eigentümer eines Unternehmens sind, wird die Kommission prüfen, welche weiteren Maßnahmen ergriffen werden müssen.

4. Welche Schritte können zur Stärkung der vier Schutzwälle unternommen werden?

Alle Schutzwälle zusammengenommen müssen so stark sein, dass sie Unternehmensdelikte verhüten und Unternehmen von der Begehung von Finanzdelikten abschrecken. Zu den wichtigsten Faktoren zählen eine höhere Transparenz, eine verbesserte Rückverfolgbarkeit und eine bessere Koordinierung bei der Durchsetzung. Die einzelnen Faktoren sind nicht nur allein stehend von Bedeutung, sondern sie sind auch miteinander verknüpft. So ist es z. B. nur dann sinnvoll, strenge Vorschriften bezüglich der Transparenz oder der Rotation des Abschlussprüfers zu erlassen, wenn diese auch durchgesetzt werden.

Im Folgenden sind die EU-Initiativen beschrieben, die auf die Stärkung der vier Schutzwälle ausgerichtet sind.⁽⁴⁾

4.1. Erster Schutzwall – unternehmensinterne Kontrolle und Corporate Governance

Die Leitungs- bzw. Verwaltungsorgane von Gesellschaften haben treuhänderische Verpflichtungen gegenüber den Gesellschaften selbst und den Aktionären sowie Verpflichtungen gegenüber den „Stakeholdern“ als Ganzes.

EU-Ebene

Wie im Aktionsplan angekündigt, wird die Kommission

- in Kürze⁽⁵⁾ die kollektive Verantwortung aller Mitglieder des Leitungs- bzw. Verwaltungsorgans für den Jahresabschluss und alle anderen wesentlichen Erklärungen klarstellen, die Transparenz der gruppeninternen Geschäfte und der Geschäfte mit verbundenen Parteien (einschließlich Zweckgesellschaften) fördern und alle börsennotierten Gesellschaften zur Veröffentlichung einer jährlichen Erklärung zur Corporate Governance verpflichten.
- auf längere Sicht die Kriterien für das Verbot der Ausübung der Tätigkeit eines Organmitglieder und für die Konkursverschleppungshaftung näher beleuchten.

durch eine immer größere Komplexität auszeichnenden Geschäfte und Produkte zuständigen Behörden auf 50 erhöht.

⁽⁴⁾ In Anhang 1 sind einige der internationalen Initiativen aufgezählt.

⁽⁵⁾ „In Kürze“ bzw. „kurzfristig“ bedeutet vor Ende 2004, „mittelfristig“ bedeutet vor Dezember 2005 und „langfristig“ bedeutet nach 2006.

Inhaberaktien und -obligationen können als Mittel zur Verschleierung der tatsächlichen wirtschaftlichen Eigentümer und Finanzierungsströme verwendet werden. Die Kommission wird sich mit der Nutzung solcher Instrumente näher befassen und Vorschläge zur Lösung etwaiger Probleme machen.

Die Kommission wird gemäß der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente⁶ die Transparenz des Anleihemarkts, einschließlich der Risikoübertragung auf Kleinanleger, näher beleuchten. Je nachdem, wie diese Untersuchung ausfällt, werden u. U. weitere Initiativen folgen.

4.2. Zweiter Schutzwall – unabhängige Drittparteien

Die wichtigste Drittpartei sind die Abschlussprüfer. Doch auch Wirtschaftsprüfungsunternehmen, Banken, Investitionsbanken und Anwälte sowie Kreditrating-Agenturen und Finanzanalysten zählen zu diesem Schutzwall.

EU-Ebene

Die Kommission hat entsprechend dem Aktionsplan eine Richtlinie über die statutarische Prüfung von Abschlüssen vorgeschlagen, die u. a. folgende Forderungen enthält: volle Verantwortung des Konzernprüfers für den konsolidierten Abschluss, Einsatz von Prüfungsausschüssen in Unternehmen von öffentlichem Interesse, Rotation des Abschlussprüfers und Verschärfung von Sanktionsmaßnahmen⁷.

Was die Zusammenarbeit im Zollwesen betrifft, hat die Kommission eine Verordnung zur Verhinderung der Geldwäsche vorgeschlagen. Die Verordnung verlangt, dass eine Bargeldkontrolle auf der Grundlage eines Anmeldeverfahrens für Beträge über 15 000 EUR durchgeführt wird, und sieht Befugnisse und Sanktionen vor, mit denen die Zollbehörden diese Verordnung durchsetzen können.

Die Kommission hat im Rahmen des FSAP eine dritte Richtlinie zur Verhinderung der Geldwäsche vorgeschlagen, um auch die Anbieter von Dienstleistungen für Treuhandgesellschaften und Gesellschaften zu erfassen, obwohl Frankreich, Schweden, Griechenland und Luxemburg die zweite Geldwäscherichtlinie⁽⁸⁾ noch nicht vollständig umgesetzt haben. Der Vorschlag sieht ferner vor, dass alle Finanzinstitute mit Sitz in der Gemeinschaft in allen ihren „offshore“ tätigen Zweigniederlassungen oder mehrheitlichen Tochtergesellschaften Vorkehrungen gegen Geldwäsche treffen.

In Kürze wird die Sonderempfehlung VII der FATF zum Thema Terrorismusfinanzierung in Form einer Verordnung umgesetzt. Gemäß dieser Sonderempfehlung müssen zu allen elektronischen Überweisungen, die von der EU in ein Drittland gehen, vollständige Auftraggeberinformationen zur Verfügung stehen.

⁽⁶⁾ Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004.

⁽⁷⁾ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung des Jahresabschlusses und des konsolidierten Abschlusses und zur Änderung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates – KOM(2004) 177 endg. vom 16. März 2004.

⁽⁸⁾ Richtlinie 2001/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Dezember 2001 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche.

Die Wirtschafts- und Finanzminister haben auf ihrer Ratstagung in Oviedo 2002 die Kommission dazu aufgerufen, ein höheres Augenmerk auf Kreditrating-Agenturen und Finanzanalysten zu richten. Was Kreditrating-Agenturen betrifft, stehen vier Probleme im Vordergrund: ungeklärte rechtliche Fragen bezüglich des Zugangs der Kreditrating-Agenturen zu Insider-Informationen der Emittenten, die Art und Weise, wie die Kreditrating-Agenturen ihre Kreditbewertungen durchführen, Markteintrittsschranken und Interessenkonflikte. Am 5. Juli 2004 ersuchte die Kommission das CESR⁽⁹⁾ diesen Bereich zu untersuchen. Auf der Grundlage der Untersuchungsergebnisse wird die Kommission einen Bericht ausarbeiten, der bis 31. Juli 2005 vorgelegt werden muss wie vom Europäischen Parlament verlangt.

Was *Finanzanalysten* betrifft, gilt es vor allem sicherzustellen, dass Wertpapierfirmen über effektive Systeme zur Verhütung bzw. Handhabung von Interessenkonflikten verfügen, dass die Interessen der Anleger geschützt werden und dass die Emittenten in ihren Beziehungen mit den Analysten ein korrektes Verhalten an den Tag legen. 2005 wird die Kommission Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente vorschlagen. Diese Richtlinie befasst sich mit der Verhütung und der Handhabung von Interessenkonflikten bei der Erstellung von Wertpapieranalysen durch Wertpapierfirmen. Ergänzend hierzu sieht die Richtlinie über Marktmissbrauch⁽¹⁰⁾ eine Offenlegungsregelung für Wertpapieranalysen vor.

4.3. Dritter Schutzwall – Aufsicht

Es ist notwendig, dass die EU-Rechtsvorschriften von den Mitgliedstaaten angewandt und durchgesetzt werden. Die Schlüsselrolle kommt hierbei den nationalen Aufsichtsbehörden zu, die auf nationaler, EU-weiter und internationaler Ebene zusammenarbeiten müssen. Eine mangelhafte Anwendung und Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften erschwert erheblich den Kampf gegen Unternehmensdelikte.

EU-Ebene

Die Kommission hat im Rahmen des Aktionsplans eine Richtlinie über die Prüfung von Abschlüssen vorgeschlagen, die eine *ausreichend finanzierte, wirksame und unabhängige öffentliche Aufsicht* für alle Abschlussprüfer und Prüfungsgesellschaften sowie eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit fordert. Sie legt auch den Rahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern fest. Die vorgeschlagene Richtlinie sollte endgültig bis spätestens Juni 2005 angenommen werden.

In den Mitgliedstaaten werden die auf den heimischen *Finanzmärkten* tätigen Institute oft von mehr als einer Behörde überwacht. Es ist unerlässlich, dass diese verschiedenen Behörden zusammenarbeiten, damit sichergestellt werden kann, dass die behördlichen Kontrollen wirksam und angemessen sind.

⁽⁹⁾ Ausschuss der europäischen Wertpapierregulierungsbehörden („Committee of European Securities Regulators“).

⁽¹⁰⁾ Richtlinie 2003/125/EG der Kommission.

Auf europäischer Ebene wurden Schritte in Richtung einer engeren Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden⁽¹¹⁾ unternommen, damit die Kommission in erster Linie Durchführungsbestimmungen auf europäischer Ebene aufstellen kann. Solche Schritte sind aber auch für die Intensivierung der täglichen Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden von Bedeutung. CESR-Mitglieder verfügen z. B. über einen Rahmen für freiwillige Zusammenarbeit⁽¹²⁾. Er umfasst die Beaufsichtigung von Wertpapieraufsehern und das Aufspüren von Insider-Geschäften, Marktmanipulationen und anderen Betrugsfällen oder manipulativen Praktiken. Dieser Rahmen gibt den betroffenen Behörden die Möglichkeit zur Durchführung gemeinsamer Ermittlungen, zur Teilung der Arbeit und Zuständigkeiten und zur Koordinierung von Follow-up-Maßnahmen. Die Verpflichtung der Aufsichtsbehörden zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wurde ebenfalls in einige der letzten Richtlinien, z. B. die Richtlinie über Marktmissbrauch, eingebunden.

Das CESR hat einen Standard für die Koordinierung von Durchsetzungsmaßnahmen⁽¹³⁾ bezüglich finanzieller Informationen angenommen, um u. a. zu gewährleisten, dass EU-Aufsichtsbehörden Informationen über in der gesamten EU getroffene Entscheidungen einholen können. Das CESR und die anderen Ausschüsse organisieren zudem Sitzungen, auf denen Aufsichtsbehörden ihre Arbeit koordinieren und Erfahrungen austauschen können. Nach den Ereignissen der letzten Zeit lässt sich jedoch urteilen, dass die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden wahrscheinlich noch verstärkt werden muss, indem z. B. im Fall von komplexen Unternehmen, die in einer Reihe von Mitgliedstaaten tätig sind, gemeinsame Ermittlungen zur Pflicht gemacht werden, die Aufsicht auf der „Riskmapping“ aufgebaut wird und Leitlinien für Peer-Reviews ausgearbeitet werden – bei gleichzeitiger Veröffentlichung der Ergebnisse zwecks Ermittlung von „best practice“.

Um der wachsenden Komplexität von Finanzgeschäften und Finanzinstituten Rechnung zu tragen, müssen die Wertpapierbehörde, Bankbehörde und Versicherungsbehörde immer enger zusammenarbeiten. Die Arbeitsteilung zwischen der europäischen und der nationalen Ebene sollte klarer gestaltet werden, indem z. B. komplexe, grenzüberschreitende Unternehmen nur auf europäischer Ebene angesprochen werden.

Um die Transparenz der Steuersysteme zu erhöhen, muss der Zugang zu und der Austausch von Informationen erleichtert werden. Informationen, die andere Aufsichtsbehörden zur Verfügung haben, könnten für Steuerzwecke von Bedeutung sein und an Steuerbehörden weitergeleitet werden der Sitz außerhalb des Rahmens der justiziellen Zusammenarbeit, damit die Struktur eines Konzerns und seine Lage in einem Offshore-Zentrum besser identifiziert werden kann.

(11) Europäischer Wertpapierausschuss („European Securities Committee“, ESC), Europäischer Bankenausschuss („European Banking Committee“, EBC), Europäischer Ausschuss für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung („European Insurance and Occupational Pensions Committee“, EIOPC); Ausschuss der europäischen Wertpapierregulierungsbehörden („Committee of European Securities Regulators“, CESR); Ausschuss der europäischen Aufsichtsbehörden für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung („Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors“, CEIOPS) und Ausschuss der europäischen Bankaufsichtsbehörden („Committee of Banking Supervisors“, CEBS).

(12) „Multilateral Memorandum on the Exchange of Information of Securities Activities“ vom Januar 1999.

(13) CESR/03-317c.

Mit dem Ziel, die Rückverfolgbarkeit der Finanzströme zwischen Unternehmen zu verbessern und die Steuerbehörden über die wirtschaftlichen Eigentümer zu informieren, wird die Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten die mögliche Einführung einer einheitlichen Unternehmens-Identifikationsnummer für die direkten Steuern unter Berücksichtigung der mit der Umsatzsteuer-Identifikationsnummer gemachten Erfahrungen auf lange Sicht ins Auge fassen.

Um die restlichen Hürden, die dem Auskunftsaustausch zwischen Steuerbehörden im Wege stehen, zu beseitigen, müssten in erster Linie zwei Fragen betrachtet werden. Erstens muss geprüft werden, ob die bestehenden Einschränkungen der Richtlinie über die gegenseitige Amtshilfe⁽¹⁴⁾ den Auskunftsaustausch beeinträchtigen und die Aufdeckung komplexer Strukturen, wie sie z. B. im Fall von Parmalat anzutreffen waren, behindern, und, falls ja, ob es angebracht wäre, sie abzuändern, zumindest soweit die Körperschaftsbesteuerung von ihnen betroffen ist. Zweitens sollte die EU die laufenden Anstrengungen der OECD auf dem Gebiet der Verbesserung des Zugangs zu Bankinformationen für Steuerzwecke aufgreifen und prüfen, wie diese Entwicklungen in den bestehenden gemeinschaftlichen Rechtsinstrumenten zum Ausdruck kommen könnten.

In nächster Zukunft sollte der Schwerpunkt auf die *Verbesserung der administrativen Zusammenarbeit* durch die Nutzung bestehender EU-Rechtsakte und den Austausch von „best practice“ zwischen den Mitgliedstaaten gelegt werden. Fiscalis-Seminare⁽¹⁵⁾ werden sich diesem Thema widmen und ein besonderes Augenmerk darauf richten, wie Steuerbetrugsfälle, die auf komplexen Unternehmensstrukturen basieren, zu behandeln sind.

Mittelfristig könnte die administrative Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und auf nationaler Ebene zwischen den einzelnen Dienststellen durch eine Ausdehnung der gemeinsamen Untersuchungen auf dem Gebiet der direkten Besteuerung⁽¹⁶⁾ verbessert werden.

Ausgehend von den Erfahrungen mit dem automatischen Austausch von Auskünften, den die Richtlinie im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen vorsieht, könnte langfristig geprüft werden, ob dieses Verfahren auf andere Bereiche der direkten Besteuerung oder andere Arten von Einkünften ausgeweitet werden könnte, indem gegebenenfalls neue Technologien wie die auf Gemeinschaftsebene bestehenden sicheren Systeme⁽¹⁷⁾ effektiver genutzt werden. Was den Auskunftsaustausch auf Ersuchen betrifft, könnten beschleunigte Verfahren dazu beitragen, dass in Steuerbetrugs- und Steuerumgehungsfällen schneller und wirksamer eingeschritten werden kann, und ferner

(14) Insbesondere Artikel 8 der Richtlinie über gegenseitige Amtshilfe, der Folgendes besagt: „Diese Richtlinie verpflichtet nicht zu Ermittlungen oder zur Übermittlung von Auskünften, wenn deren Durchführung oder deren Beschaffung oder Verwertung durch die zuständige Behörde des auskunftgebenden Staates für ihre eigenen steuerlichen Zwecke gesetzliche Vorschriften oder ihre Verwaltungspraxis entgegenstünden.“

(15) ENTSCHEIDUNG Nr. 888/98/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 30. März 1998 über ein gemeinschaftliches Aktionsprogramm zur Verbesserung der Systeme der indirekten Besteuerung im Binnenmarkt.

(16) Verordnung Nr. 1798/2003 sieht bereits gemeinsame Untersuchungen auf dem Gebiet der indirekten Besteuerung vor.

(17) CCN/CSI-Plattform.

könnten für diese Konzepte gemeinsame Begriffsbestimmungen für Zwecke der direkten Besteuerung in Anlehnung an die einschlägige Arbeit der OECD entwickelt werden.

Die Kommission wird in nächster Zukunft zusammen mit den Mitgliedstaaten konkrete Vorschläge ausarbeiten, die auf Steuerbetrugs- und -umgehungsfälle ausgerichtet sein werden, bei denen komplexe und undurchsichtige Strukturen genutzt werden, wie dies z. B. bei Parmalat der Fall war.

Die Bemühungen um eine höhere Transparenz und einen besseren Informationssaustausch werden jedoch kaum Nutzen bringen, wenn sie auf die EU beschränkt bleiben. Im Fall von Parmalat wurden undurchsichtige, durch Offshore-Jurisdiktionen ermöglichte Strukturen genutzt. Aus diesem Grund muss sich die Europäische Union für eine viel höhere Transparenz und einen bedeutend besseren Informationssaustausch mit Drittländern und abhängigen oder assoziierten Gebieten einsetzen, um sicherzustellen, dass die entsprechenden Bestimmungen auf einer möglichst breiten geografischen Basis angenommen und umgesetzt werden. Um dies zu erzielen, muss die EU eine einheitlichere Politik gegenüber kooperativen und nicht kooperativen Steueroasen anwenden. Es ist nun an der Zeit, konkrete Schritte zu setzen, um sicherzustellen, dass unsere Partner transparente Verfahren anwenden.

An erster Stelle sollten die EU-Partner in ihren Beziehungen mit der EU im Finanz- und Steuerbereich Wert auf Transparenz und Informationssaustausch legen. Die Kommission beabsichtigt, dieses Thema im Rahmen ihres politischen Dialogs mit Drittländern und abhängigen Gebieten sowie bei der Aushandlung oder Aktualisierung von Assoziationsabkommen anzusprechen, um mögliche Verbesserungsansätze zu finden. Diese Vorgehensweise könnte bei laufenden Verhandlungen wie der Aushandlung von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Ländern des afrikanischen, karibischen und pazifischen Raums und mit anderen Ländern Anwendung finden. Um unsere Ziele zu erreichen, sollte die EU darüber hinaus bereit sein, den Partnerländern bei der Aufstellung einschlägiger regionaler Vorschriften zu helfen. Dies sollte allerdings nicht als ein Gradmesser begriffen werden, der eine Basis für Konditionalität oder Selektivität bilden soll, sondern als Mittel zur praktischen Verbesserung von Standards.

An zweiter Stelle könnten positive Maßnahmen dazu beitragen, dass kooperative Partner besser die bei der Durchsetzung einer höheren Transparenz entstehenden regulatorischen, technischen oder wirtschaftlichen Schwierigkeiten überwinden, indem ihnen verstärkte technische Hilfe in Bereichen geboten wird, in denen die EU als Gemeinschaft über viel Erfahrung verfügt, oder indem sie für einen begrenzten Zeitraum in geeigneter Weise wirtschaftlich unterstützt werden. Hierfür stehen mehrere Instrumente, z. B. das Cotonou-Abkommen, zur Verfügung. Ferner könnten auf der Grundlage der Jahres- und Halbzeitprüfungen der Länderstrategiepapiere angemessene Maßnahmen ergriffen werden. Die Kommission wird die Wirksamkeit der von OFCs in Richtung einer höheren Transparenz unternommenen Schritte und den Fortschritt verfolgen.

An dritter Stelle hängt es von bilateralen Informationsaustauschabkommen mit den einzelnen OECD-Ländern ab, ob die Verpflichtungen bezüglich kooperativer Steueroasen erfüllt und die Transparenzvorschriften umgesetzt werden. Die Kommission rät den EU-Mitgliedstaaten zum raschen Abschließen solcher Abkommen.

4.4. Vierter Schutzwall – Gesetzesvollzug

Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen, kombiniert mit abschreckenden Sanktionen, haben eine vorbeugende und repressive Wirkung. Die Jahrtausend-Strategie⁽¹⁸⁾ enthielt Empfehlungen zu folgenden Themen: Beteiligung juristischer Personen an organisierter Kriminalität, Steuerbetrug, Angleichung der Rechtsvorschriften über die Mindeststandards für die Tatbestandsmerkmale von Finanzdelikten und Überprüfung der Rechtsvorschriften über das Aufspüren, das Einfrieren und die Einziehung von Vermögensgegenständen aus kriminellen Aktivitäten. Mit dem Anzeiger⁽¹⁹⁾ wird der Fortschritt bei der Durchführung bzw. Planung von Maßnahmen beurteilt.

Im Jahr 2001 wurde ein Rahmenbeschluss (RB)⁽²⁰⁾ erlassen, mit dem sichergestellt werden sollte, dass bestimmte Arten von Betrug als strafbare Handlungen gelten und in allen Mitgliedstaaten mit abschreckenden Sanktionen geahndet werden. Ein RB vom Juni 2001⁽²¹⁾ soll gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten das Einfrieren und die Einziehung von Vermögensgegenständen aus Geldwäscheaktionen ermöglichen und dass unter den Begriff der Geldwäsche eine breite Palette von Straftaten fällt. Gemäß eines Umsetzungsberichts⁽²²⁾ wurde dieser RB von den meisten Mitgliedstaaten umgesetzt.

Alle Mitgliedstaaten verfügen über zentrale Meldestellen. Da Geldwäsche keine Grenzen kennt, ist es von wesentlicher Bedeutung, dass die zentralen Meldestellen effektiv zusammenarbeiten. Auf EU-Ebene ist diese Zusammenarbeit Gegenstand des Ratsbeschlusses vom Oktober 2001⁽²³⁾. Die Kommission unterstützt die Zusammenarbeit finanziell über das FIU-NET, das auf die Errichtung einer automatisierten Kommunikationsplattform abzielt.

Ein RB vom Juli 2003 legt die Grundsätze der gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen über das Einfrieren von Vermögensgegenständen und Beweismitteln fest. Ein Entwurf für einen RB über die Harmonisierung von Einziehungsmaßnahmen⁽²⁴⁾ sieht vor, dass ein Gericht die Einziehung von Vermögensgegenständen einer Person, die wegen einer strafbaren Handlung verurteilt wird, anordnen kann, auch wenn die Vermögensgegenstände nicht aus der strafbaren Handlung stammen, deswegen die betreffende Person verurteilt wird. Gegen diesen Entwurf für einen RB bestehen noch parlamentarische Vorbehalte, obwohl im Dezember 2002 eine Einigung über die darin enthaltenen allgemeinen Ansätze erzielt wurde. Ein dritter RB⁽²⁵⁾ legt die gegenseitige

⁽¹⁸⁾ Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität – Eine Strategie der Europäischen Union für den Beginn des neuen Jahrtausends, ABl. C 124 vom 3. Mai 2000, S. 1.

⁽¹⁹⁾ Anzeiger der Fortschritte bei der Schaffung eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ in der Europäischen Union – halbjährliche Aktualisierung (zweites Halbjahr 2003), KOM(2003)812 endg. vom 30. Dezember 2003.

⁽²⁰⁾ Rahmenbeschluss des Rates vom 28. Mai 2001 zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit unbaren Zahlungsmitteln (2001/413/JI), ABl. L 149 vom 2.6.2001, S. 1.

⁽²¹⁾ Rahmenbeschluss über Geldwäsche sowie Ermittlung, Einfrieren, Beschlagnahme und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten (2001/500/JI), ABl. L 182 vom 5.7.2001.

⁽²²⁾ Bericht der Kommission auf der Grundlage von Artikel 6 des Rahmenbeschlusses vom 26. Juni 2001, KOM(2004)230 endg. vom 5. April 2004.

⁽²³⁾ Beschluss des Rates vom 17. Oktober 2000 über Vereinbarungen für eine Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen der Mitgliedstaaten beim Austausch von Informationen (2000/642/JI).

⁽²⁴⁾ Entwurf für einen Rahmenbeschluss über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten, ABl. C 184 vom 2.8.2002.

⁽²⁵⁾ Entwurf für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Vollstreckung von Einziehungsentscheidungen (Abl. C 184 vom 2.8.2002, S. 3-5).

Anerkennung von Einziehungsentscheidungen durch die Justizbehörden der Mitgliedstaaten fest. Im Juni 2004 wurde eine Einigung über die allgemeinen Ansätze dieses RB erzielt, doch eine Reihe der von den Mitgliedstaaten hierzu angemeldeten parlamentarischen Vorbehalte ist nach wie vor aufrecht.

EU-Ebene

Die Zusammenarbeit und der Auskunfts austausch in Bezug auf Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen müssen intensiviert werden. Aus diesem Grund wurde Europol errichtet, das die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden, die in zwei oder mehr EU-Ländern Ermittlungen führen, erleichtern soll. Eines der größten Probleme besteht jedoch darin, dass die Mitgliedstaaten nur ungern Informationen und Aufklärungsergebnisse an Europol übermitteln; dies beeinträchtigt die Fähigkeit von Europol, den erforderlichen Mehrwert im Bereich der kriminalistischen Analyse auf EU-Ebene zu erzielen. Im Jahr 2002 wurde die Stelle Eurojust errichtet, die die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden im Rahmen von zwei oder mehr Mitgliedstaaten betreffenden Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen im Bereich der schweren Kriminalität verbessern sollte. Eurojust und Europol unterhalten enge Arbeitsbeziehungen zueinander und im Juni 2004 haben diese zwei Stellen ein Kooperationsabkommen unterzeichnet.

Die Zusammenarbeit auf Ebene der Aufsichts- und Vollzugsbehörden ist von wesentlicher Bedeutung. Erfolgreiche Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen im Bereich von Unternehmensdelikten setzen Fachwissen auf verschiedensten Gebieten und ein hohes Maß an Erfahrung voraus. Die Zusammenarbeit zwischen den Regulierungsgremien und den Vollzugsbehörden muss verbessert werden, z. B. durch Vereinbarungen über die Zusammenarbeit im Kampf gegen Finanzkriminalität. Die Kommission wird diesbezüglich weitere Untersuchungen anstellen.

Die Zusammenarbeit beim Austausch von Auskünften über Bankkonten und anderen bankbezogenen Angaben kann von Bedeutung sein. Das Protokoll zu dem Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen⁽²⁶⁾ sieht vor, dass die Behörden der Mitgliedstaaten Angaben zu Bankkonten und Bankgeschäften bestimmter Personen bereitstellen müssen und dass solche Geschäfte überwacht werden können. Das Protokoll ist noch nicht in Kraft getreten. Die Kommission hat jedoch vorgeschlagen, dass die vorgeschlagene Europäische Beweisverordnung⁽²⁷⁾ das Protokoll ersetzt, was das Ersuchen von Angaben zu Bankkonten (sofern diese Daten zur Verfügung stehen) und zu Kontobewegungen auf diesen Konten betrifft. Zu einem späteren Zeitpunkt würden weitere Rechtsakte über die gegenseitige Anerkennung eingeführt, und im Rahmen dieses Prozesses wird man sich mit den restlichen Bestimmungen des Protokolls, insbesondere die Überwachung von Bankgeschäften auseinandersetzen.

Die Zusammenarbeit zwischen dem Finanzbereich und anderen Wirtschaftsbereichen und den Vollzugsbehörden auf EU-Ebene spielt eine wichtige Rolle bei der Verhütung und Aufspürung von Unternehmensdelikten. Einerseits wird vermutet, dass ein Großteil von Unternehmensdelikten nicht erfasst wird, und andererseits scheint es, dass viele

⁽²⁶⁾ Erstellt durch den Rechtsakt des, ABl. C 326 vom 21.11.2001, S. 1.

⁽²⁷⁾ KOM(2003)688.

verdächtige Geschäfte zwar gemeldet, aber nicht weiter behandelt werden. Die Kommission möchte die Zusammenarbeit zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor durch das EU-Forum zur Prävention der organisierten Kriminalität, durch die Unterstützung der Ausweitung von Forschungsarbeiten und durch die Ausarbeitung eines EU-Aktionsplans für eine Zusammenarbeit zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor fördern.

Finanzermittlungen spielen eine der wichtigsten Rollen bei der Bekämpfung von Unternehmensdelikten. Die Kommission wird mittelfristig ein EU-Programm zur Unterstützung von Finanzermittlungen ausarbeiten. Sowohl im Fall von Enron als auch im Fall von Parmalat wurde die Arbeit der Finanzermittler offensichtlich dadurch sehr erschwert, dass Unterlagen vorsätzlich zerstört worden waren. Für solches Verhalten sollte ein strenger EU-weiter Mindeststrafrahmen vorgesehen werden. Die Kommission wird in diesem Zusammenhang auf mittlere Sicht die Ausarbeitung eines geeigneten Rechtsakts in Erwägung ziehen.

Die Rückverfolgbarkeit von Finanzströmen spielt im Hinblick auf die Verhütung von Unternehmensdelikten eine äußerst wichtige Rolle. Bei On-line-Geschäften gibt es keine Möglichkeit zur systematischen Rückverfolgung der Geschäfte. Um diesem Problem Rechnung zu tragen, muss u. U. geprüft werden, ob elektronische Zahlungen, einschließlich derer, die über offene Netzwerke erfolgen, aufgezeichnet und aufbewahrt werden sollten. Zur Zeit wird CTose⁽²⁸⁾ im Rahmen der CTose-Stiftung aufgebaut; diese Methodik könnte die Sammlung elektronischer Nachweise ermöglichen, die Strafgerichten als Beweis einer Straftat oder eines Betrugs dienen könnten.

Es gibt keine verlässlichen Zahlen darüber, inwieweit bei kriminellen Tätigkeiten auf E-Commerce, E-Cash-Geschäfte oder andere internetbasierte Finanzgeschäfte zurückgegriffen wird. Deswegen ist ein Projekt geplant, im Rahmen dessen kriminelle Finanzgeschäfte, bei denen das Internet als Zahlungsinfrastruktur genutzt wird, einschließlich ihres Ausmaßes und der Entwicklungs-Tendenzen, ermittelt und mögliche Lösungen für eine bessere Rückverfolgbarkeit gefunden werden sollen.

Zurzeit gilt die Aberkennung von Rechten nur im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates, der die Entscheidung über die Aberkennung getroffen hat. Bestimmte Arten der Aberkennung von Rechten sollten unionsweit anerkannt und vollstreckt werden. Die Kommission wird im Jahr 2004 Vorschläge für eine Verbesserung des Austausches von Informationen über Strafurteile und die Aberkennung von Rechten unterbreiten. Um sicherzustellen, dass die Aberkennung von Rechten in der gesamten EU gilt, muss ein wirksamer Mechanismus für die Übermittlung dieser Informationen eingesetzt werden.⁽²⁹⁾

Auf der Grundlage einer gründlichen Untersuchung der Haftung juristischer Personen könnte eine diesbezügliche EU-Politik, falls angemessen, Geldstrafen und andere Sanktionen für die Nichteinhaltung bestehender Rechtsvorschriften erwägen. Die gemeinsamen Kriterien für diese Sanktionen wären, dass sie wirksam, angemessen und abschreckend sein sollten.

⁽²⁸⁾ Cyber Tools On-line Search for Evidence

⁽²⁹⁾ Siehe auch KOM(2004)221.

Am 28. Mai 2003 hat die Kommission eine Mitteilung über eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption ⁽³⁰⁾ angenommen. Die Kommission setzt sich aktiv für die Umsetzung dieser Mitteilung ein, indem sie die Mitgliedstaaten dazu auffordert, ihren Verpflichtungen nachzukommen.

Würden Mitgliedstaaten spezialisierte nationale Organe einrichten, könnten Erträge aus Geldwäscheaktionen leichter identifiziert, eingefroren, beschlagnahmt und eingezogen werden. Ein informelles Kooperationsnetzwerk zwischen diesen Organen würde zusätzlich deren Wirksamkeit steigern. Die Kommission wird auf längere Sicht prüfen, ob ein weiterer Rechtsakt über die Aufteilung von Vermögensgegenständen und die Rückgabe von eingezogenen Erträgen notwendig ist.

Zu den weiteren Initiativen zählen die Ratifizierung des 2. Protokolls zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen ⁽³¹⁾ und der Vorschlag für gegenseitige Amtshilfe zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, der die gegenseitige Amtshilfe und den Informationsaustausch bei der Bekämpfung von zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts gehenden Betrugsdelikten und damit im Zusammenhang stehenden Geldwäscheaktionen intensivieren soll.

5. Schlussfolgerung

Mit Vielen der identifizierten Probleme setzt man sich zwar in einer Reihe der geplanten EU-Politiken auseinander, doch es ist jetzt notwendig, den Umsetzungs- und Durchsetzungsprozess zu beschleunigen. Wie dieses Dokument aufzeigt, sind allerdings neue politische Initiativen im Bereich der Besteuerung und in Bezug auf den dritten Pfeiler unerlässlich, damit Unternehmens- und Finanzdelikten Einhalt geboten werden kann.

⁽³⁰⁾ KOM(2003)317 endg.

⁽³¹⁾ Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl C 313 vom 23.10.1996, S. 1), DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION

Anhang 1: internationale Ebene

Im Folgenden sind einige internationale Initiativen aufgeführt, die zur Stärkung der Schutzwälle beitragen werden.

1. Schutzwall – internationale Ebene

Für den ersten Schutzwall sind Rechnungslegungsstandards von höchster Bedeutung. Aus diesem Grund muss schon das Verfahren zur Aufstellung der Rechnungslegungsstandards so transparent wie möglich gestaltet werden. Die Kommission beteiligt sich an einem Reformprozess, der die Arbeitsmethoden des International Accounting Standards Board (IASB) verbessern soll. Die Reform sollte bis 2005 abgeschlossen sein.

2. und 3. Schutzwall – internationale Ebene

Sowohl die EU als auch die OECD haben bedeutende Fortschritte bei der Bekämpfung schädlicher, u. a. auf mangelnder Transparenz basierender, Steuerpraktiken erzielt. Ein Teil der OECD-Arbeit konzentriert sich auf sogenannte Steueroasen, und mehr als 30 Offshore-Finanzzentren haben sich bereits verpflichtet, die OECD-Grundsätze der Transparenz und des Auskunftsaustausches in Steuerfragen zu befolgen. Die OECD-Länder haben gemeinsam mit kooperativen Steueroasen ein OECD-Musterabkommen zum Informationsaustausch in Steuersachen ausgearbeitet. Damit das Abkommen umgesetzt werden kann, müssen die OECD-Länder zusammen mit den kooperativen Steueroasen die Transparenzstandards festlegen, die auf den Zugang zu einschlägigen Informationen Anwendung finden sollen, und näher bestimmen, welche Informationen zur Verfügung gestellt werden sollen, welche Personen davon betroffen sind und wie die Kontoinformationen aufzuzeichnen sind.

Obwohl es den EU-Mitgliedsländern, unter Beachtung ihrer EU-Verpflichtungen, frei steht ihren Standpunkt zu Fragen der direkten Besteuerung innerhalb der OECD zu bestimmen, ist die Kommission der Auffassung, dass bei der Festlegung der in Offshore-Finanzzentren anzuwendenden Standards eine größere Koordination anzustreben ist, um sicherzustellen, dass diese Standards den Informationsaustausch mit der EU angemessen unterstützen.

Es hängt von bilateralen Abkommen über den Auskunftsaustausch mit den einzelnen OECD-Ländern ab, ob die Verpflichtungen der kooperativen Steueroasen erfüllt und die Transparenzvorschriften umgesetzt werden. Die Kommission rät den EU-Mitgliedstaaten zum raschen Abschließen solcher Abkommen, um die Transparenz gegenüber Offshore-Finanzzentren besser fördern zu können.

Die EU unterhält enge Beziehungen zu einigen Offshore-Finanzzentren, die eine mangelnde Transparenz aufweisen, in denen Parmalats Tochtergesellschaften angesiedelt waren und die durch internationale, auf die Sicherstellung von Transparenz ausgerichtete Initiativen gründlich geprüft wurden. Diese EU-Beziehungen könnten dafür genutzt werden, die Grundsätze der Transparenz und des Informationsaustausches hervorzuheben, in Einklang mit den Leitlinien der Kommission aus dem Jahr 2001, in denen eine *einheitlichere Politik der EU gegenüber kooperativen und nicht kooperativen Steueroasen gefordert* wird. Es ist nun an der Zeit konkrete Schritte zu setzen, um sicherzustellen, dass unsere Partner transparente Verfahren anwenden.

An erster Stelle sollten die EU-Partner in ihren Beziehungen mit der EU im Finanz- und Steuerbereich Wert auf Transparenz und Auskunftsaustausch legen. Die Kommission beabsichtigt dieses Thema im Rahmen ihres politischen Dialogs mit Drittländern und abhängigen Gebieten sowie bei der Aushandlung oder Aktualisierung von Assoziationsabkommen anzusprechen, um mögliche Verbesserungsansätze zu finden. Diese Vorgehensweise könnte bei laufenden Verhandlungen wie der Aushandlung von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Ländern des afrikanischen, karibischen und pazifischen Raums und mit anderen Ländern Anwendung finden. Um unsere Ziele zu erreichen, sollte die EU darüber hinaus bereit sein, den Partnerländern bei der Aufstellung einschlägiger regionaler Vorschriften zu helfen. Dies sollte allerdings nicht als eine Vergleichstabelle begriffen werden, der eine Basis für Konditionalität oder Selektivität bilden soll, sondern als Mittel zur praktischen Verbesserung von Standards.

An zweiter Stelle könnten positive Maßnahmen dazu beitragen, dass kooperative Partner besser die bei der Durchsetzung einer höheren Transparenz entstehenden regulatorischen, technischen oder wirtschaftlichen Schwierigkeiten überwinden, indem ihnen verstärkte technische Hilfe in Bereichen geboten wird, in denen die EU als Gemeinschaft über viel Erfahrung verfügt, oder indem sie für einen begrenzten Zeitraum in geeigneter Weise wirtschaftlich unterstützt werden. Hierfür stehen mehrere Instrumente, z. B. das Cotonou-Abkommen, zur Verfügung. Ferner könnten auf der Grundlage der Jahres- und Halbzeitprüfungen der Länderstrategiepapiere angemessene Maßnahmen ergriffen werden. Die Kommission wird die Wirksamkeit der von Offshore-Finanzzentren in Richtung einer höheren Transparenz unternommenen Schritte und den entsprechenden Fortschritt verfolgen.

Die Finanzmarktaufsichtsbehörden und die Wertpapieraufsichtsbehörden arbeiten auf internationaler Ebene im Rahmen der Internationalen Vereinigung der Wertpapieraufsichter („International Organization of Securities Commissions“, IOSCO) zusammen, die Bankaufsichtsbehörden im Rahmen des Basel-Ausschusses und die Versicherungsaufsichtsbehörden im Rahmen der Internationalen Vereinigung der Versicherungsaufsichter („International Association for Insurance Supervisors“, IAIS). Die im Pensionswesen tätigen Regulierungsbehörden verfügen ebenfalls über ein eigenes internationales Netzwerk. Der Basel-Ausschuss, die IOSCO und die IAIS haben ein Gemeinsames Forum gegründet, im Rahmen dessen Aufsichtsfragen von gemeinsamem Interesse erörtert werden. Das Forum befasst sich zurzeit mit der Kreditrisikoübertragung und hat vor kurzem einen Bericht zur verbesserten Offenlegung veröffentlicht.

Innerhalb der IOSCO wird der Schwerpunkt auf folgende Fragen gelegt: Corporate Governance und die Rolle unabhängiger Direktoren, Beaufsichtigung der Prüfer und die Effektivität von Auditnormen, behördliche Aufsicht, Nutzung komplexer Unternehmensstrukturen (hierzu zählen z. B. Zweckgesellschaften und verworrene Aktienbesitzstrukturen), die Rolle von Marktintermediären und „Gatekeepern“ wie Investitionsbanken und „Broker-Dealern“, die Rolle von Datenanalysten des Privatsektors (z. B. Wertpapieranalysten und Kreditrating-Agenturen) und Offshore-Finanzzentren. Innerhalb der IAIS werden darüber Gespräche geführt, wie ein internationales Akkreditierungssystem für Aufsichter von Rückversicherungsunternehmen in Anlehnung an das US-amerikanische Akkreditierungssystem geschaffen werden könnte.

Die Kommission erachtet es als wichtig, dass bei Abschlussprüfungen globale Standards Anwendung finden, genauso wie bei der Rechnungslegung. In der 8. Gesellschafts-

rechtsrichtlinie hat die Kommission vorgeschlagen, dass alle nach dem Gemeinschaftsrecht vorgeschriebenen Abschlussprüfungen gemäß den internationalen Prüfungsgrundsätzen („International Standards on Auditing“, ISA) durchgeführt werden müssen. Die Annahme der ISA durch die Kommission wird strengen Bedingungen unterliegen, so wird z. B. geprüft, ob bei der Aufstellung der Prüfungsgrundsätze ein angemessenes, der öffentlichen Kontrolle unterliegendes Verfahren angewandt wurde. Die endgültige Entscheidung, ob und inwieweit die ISA übernommen werden sollen, wird weitgehend davon abhängen, ob zufrieden stellende Governance-Regelungen für den International Auditing and Assurance Standards Board eingeführt werden. Dies wird dazu beitragen, dass die in der EU geprüften Abschlüsse auch in Drittländern anerkannt werden. Zudem handelt es sich hierbei um eine logische Anknüpfung an die Einführung der internationalen Rechnungslegungsstandards in der EU. Das Ziel ist die weltweite Anwendung der ISA.

4. Schutzwall – internationale Ebene

Die Kommission wird nach Erhalt der erforderlichen Genehmigung vom Rat das UN-Übereinkommen gegen Korruption im Namen der Europäischen Gemeinschaften unterzeichnen. Der Großteil der Mitgliedstaaten und der Beitrittsländer hat die UN-Konvention im Dezember 2003 unterzeichnet.

Europarat:

<i>Übereinkommen des Europarats über Korruption</i>	<i>Unterzeichnung</i>		<i>Ratifizierung</i>		<i>Inkraftsetzung</i>	
	<i>EU-15</i>	<i>Neue Mitgliedstaaten</i>	<i>EU-15</i>	<i>Neue Mitgliedstaaten</i>	<i>EU-15</i>	<i>Neue Mitgliedstaaten</i>
<i>Strafrechtsübereinkommen</i>	Alle Mitgliedstaaten (MS) außer ES	Alle	B, DK, FI, IE, NL, PT, UK	Alle	DK, FI, IE, NL, PT, UK, B	Alle
<i>Zivilrechtsübereinkommen</i>	Alle MS außer ES, NL, PT	Alle	Nur FI, EL	Alle außer LV und CY	FI, EL	Alle außer LV und CY

Der Europarat setzte eine Gruppe (GRECO) ein, deren Aufgabe es ist, die Einhaltung der Verpflichtungen im Rahmen dieser Übereinkommen zu beurteilen. Alle Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von Italien und Österreich) sind Mitglieder von GRECO.

Zurzeit werden Gespräche über ein neues Protokoll zu dem Übereinkommen des Europarats über Geldwäsche geführt. Zu den Themen, die berücksichtigt werden sollen, zählen verpflichtende Kontrollen zur Vorbeugung von Geldwäscheaktionen, die Terrorismusfinanzierung und die internationale Zusammenarbeit in Strafrechtsangelegenheiten, die sowohl die Kompetenzen des ersten als auch die Kompetenzen des dritten Pfeilers erfassen.

Ferner muss das Abkommen mit der Schweiz zur Bekämpfung von Betrug erwähnt werden, das im Anschluss an den Beschluss des Rates von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten ratifiziert werden muss.

Anhang 2: Überblick über die Initiativen zur Stärkung der vier Schutzwälle

1. SCHUTZWALL – UNTERNEHMENSINTERNE KONTROLLE			
	Kurzfristige Maßnahmen – abgeschlossen bis Ende 2004	Mittelfristige Maßnahmen – Dezember 2005	Langfristige Maßnahmen
EU-Ebene	<p>Überarbeitung der Rechnungslegungsrichtlinien (Transparenz der Konzernstruktur und -aktivitäten, einschließlich der eventuellen Nutzung von Zweckgesellschaften; Klarstellung der Verantwortung der Direktoren für Abschlüsse und alle anderen wesentlichen Erklärungen; und die Verpflichtung börsennotierter Unternehmen zur Veröffentlichung einer jährlichen Erklärung zur Corporate Governance) (Leitung: MARKT) (*)</p> <p>Empfehlung bezüglich der Rolle der nicht geschäftsführenden (unabhängigen) Mitglieder der Unternehmensleitung (Leitung: MARKT) (*)</p> <p>Empfehlung bezüglich der Entgelte der Direktoren (Leitung: MARKT) (*)</p> <p>Einrichtung eines Corporate-Governance-Forums (Leitung: MARKT) (*)</p> <p>Verfolgung der Arbeit des IASB und gegebenenfalls Durchsetzung der internationalen Rechnungslegungsstandards (Leitung: MARKT) (*)</p> <p>Einleitung einer Studie zum wirtschaftlichen Eigentum (Leitung: MARKT)</p>	<p>Endgültige Annahme der Rechnungslegungsrichtlinien durch den Rat und das EP – Dezember 2005 (Leitung: MARKT) (*)</p> <p>Endgültige Annahme der Durchführungsbestimmungen für die Richtlinie über Transparenz – 2005 (Leitung: MARKT) (**)</p> <p>Vorschlag für die Verbesserung der Wahrnehmung des Aktionärsrechts auf eine grenzüberschreitende Stimmabgabe – 2005 (Leitung: MARKT) (*)</p> <p>Verfolgung der Arbeit des IASB und gegebenenfalls Durchsetzung der internationalen Rechnungslegungsstandards (Leitung: MARKT) (*)</p> <p>Bericht über wirtschaftliches Eigentum – mit Empfehlungen für Maßnahmen – Dezember 2005 (Leitung: MARKT)</p>	<p>Vorschläge bezüglich der wichtigsten Aspekte der Haftung von Direktoren (Verbot der Tätigkeit als Direktor und Konkursverschleppungshaftung) – 2006 (Leitung: MARKT) (*)</p> <p>Verfolgung der Arbeit des IASB und gegebenenfalls Durchsetzung der internationalen Rechnungslegungsstandards (Leitung: MARKT) (*)</p>
Internationale Ebene		<p>Reform der EFRAG und des IASB – Juni 2005 (Leitung: MARKT)</p>	<p>Weltweite Anwendung der IAS (Leitung: MARKT) (*)</p>

(*) Initiativen, die im Aktionsplan für Gesellschaftsrecht und Corporate Governance angekündigt wurden. Die Initiative bezüglich des Verbots der Ausübung der Tätigkeit eines Direktors und der Konkursverschleppungshaftung wurde auf 2006 verschoben.

(**) Initiative, die Teil des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen ist.

2. SCHUTZWALL – UNABHÄNGIGE DRITTPARTEIEN

	Kurzfristige Maßnahmen – abgeschlossen bis Ende 2004	Mittelfristige Maßnahmen – Dezember 2005	Langfristige Maßnahmen
EU-Ebene	<p>Richtlinie zu Abschlussprüfungen (geänderte 8. Richtlinie zum Gesellschaftsrecht) (Leitung: MARKT) (*)</p> <p>Dritte Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche (Leitung: MARKT) (**)</p> <p>Verordnung zur Umsetzung der Sonderempfehlung der FATF zum Thema Terrorismusfinanzierung (Leitung: MARKT) (***)</p> <p>Bericht über Finanzanalysten (Leitung: MARKT) (***)</p> <p>Offizieller Standpunkt zu Kreditrating-Agenturen (Leitung: MARKT) (***)</p>	<p>Endgültige Annahme der Richtlinie zu Abschlussprüfungen durch den Rat und das EP – Juni 2005 (Leitung: MARKT)</p> <p>Dritte Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche – endgültige Annahme durch den Rat und das EP – erstes Halbjahr 2005 (Leitung: MARKT) (**)</p> <p>Mögl. weitere Schritte betreffend Finanzanalysten – Juni 2005 (Leitung: MARKT) (***)</p> <p>Mögl. weitere Schritte betreffend Kreditrating-Agenturen – Juni 2005 (Leitung: MARKT) (***)</p> <p>Durchführungsbestimmungen zur Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente – Interessenkonflikte – Juni 2005 (Leitung: MARKT) (**)</p> <p>Annahme des Vorschlags zur Zusammenarbeit im Zollwesen – Dezember 2005 (Leitung: TAXUD)</p>	<p>Durchführungsbestimmungen zur Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente – Dezember 2006 (Leitung: MARKT) (**)</p>
Internationale Ebene	<p>Behördliche Zusammenarbeit im Bereich der Prüfungsgrundsätze (Leitung: MARKT) (*)</p>	<p>Einwirkung auf die ISA – vorausgesetzt, dass die Bedingungen erfüllt werden, werden die ISA in Gemeinschaftsrecht überführt – Juni 2005 (Leitung: MARKT) (*)</p>	<p>Weltweite Anwendung der ISA (Leitung: MARKT) (*)</p>

(*) Initiativen, die im Aktionsplan für Gesellschaftsrecht und Corporate Governance angekündigt wurden.

(**) Initiative, die Teil des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen ist.

(***) Basiert auf der Tagung des ECOFIN-Rates in Oviedo im April 2002. Herr Kataforis (Parlamentsabgeordnete) hat in einem Bericht des Europäischen Parlaments auch die Frage der Kreditrating-Agenturen aufgeworfen.

(****) Ursprünglich Teil des geplanten neuen Rechtsrahmens für Zahlungen, aber später ausgesondert.

3. SCHUTZWALL – ÜBERWACHUNG UND KONTROLLE

	Kurzfristige Maßnahmen – abgeschlossen bis Ende 2004	Mittelfristige Maßnahmen – Dezember 2005	Langfristige Maßnahmen
EU-Ebene	<p>Einleitung einer Studie zu den Folgen für Kleinanleger und zur Transparenz im Anleihemarkt (Leitung: MARKT)</p> <p>Planung von Fiscalis-Seminaren zur Förderung bewährter Verfahrensweisen bei der Handhabung komplexer Unternehmensstrukturen (Leitung: TAXUD)</p>	<p>Bericht über Auswirkungen für Kleinanleger – Empfehlungen für Maßnahmen – Dezember 2005 (Leitung: MARKT)</p> <p>Prüfung, zusammen mit den MS, welche relevanten Informationen an Steuerbehörden weitergeleitet werden sollen (Leitung: TAXUD)</p> <p>Arbeitsgruppe zur Aufstellung konkreter Vorschläge im Hinblick auf Steuerbetrugs- und Steuerumgehungsfälle, die mit komplexen, undurchsichtigen Strukturen im Zusammenhang stehen (Leitung: TAXUD)</p> <p>Mögl. Aufstellung gemeinsamer Definitionen von Steuerbetrug und Steuerumgehung (Leitung: TAXUD)</p> <p>Vorschlag zur Änderung der Richtlinie über gegenseitige Amtshilfe – Dezember 2005 (Leitung: TAXUD)</p> <p>Vorschlag/Überlegungen zur Verbesserung des Zugangs zu Bankinformationen für Steuerzwecke – Dezember 2005 (Leitung: TAXUD)</p>	<p>Prüfung der Ausweitung und Verbesserung des automatischen Auskunfts-austausches durch Nutzung neuer Technologien – 2006 (Leitung: TAXUD)</p> <p>Prüfung, zusammen mit den MS, ob eine Identifikationsnummer für Unternehmen für Zwecke der direkten Besteuerung eingeführt werden könnte (Leitung: TAXUD)</p>
Internationale Ebene	<p>IOSCO-Arbeitsgruppe zu Parmalat (Leitung: MARKT)</p> <p>Bericht des Gemeinsamen Forums über verbesserte Offenlegung (Leitung: MARKT)</p> <p>Unterstützung guter Governance in Aufsichtsangelegenheiten betreffend Steuern, Finanzdienstleistungen usw. Sicherstellung, dass EU-Partner die Grundsätze der Transparenz und des Auskunfts-austausches im Finanz- und Steuerbereich unterstützen. Positive Maßnahmen gegenüber unseren Partnern, die am besten zusammenarbeiten. (Leitung: TAXUD)</p> <p>Empfehlung an Mitgliedstaaten,</p>	<p>Bericht des Gemeinsamen Forums über Kreditrisikoubertragung – Dezember 2005 (Leitung: MARKT)</p> <p>Koordination zwischen den MS und der Kommission im Hinblick auf die in der OECD-Gruppe für Rechnungswesen einzunehmende Haltung (Leitung: TAXUD)</p>	

	Informationsaustauschabkommen mit Offshore-Finanzzentren zu schließen (Leitung: TAXUD)		
--	--	--	--

(*) Initiativen, die im Aktionsplan für Gesellschaftsrecht und Corporate Governance angekündigt wurden.

(**) Initiative, die Teil des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen ist.

(***) Basiert auf der Tagung des ECOFIN-Rates in Oviedo im April 2002.

(****) Ursprünglich Teil des geplanten neuen Rechtsrahmens für Zahlungen, aber später ausgesondert.

4. SCHUTZWALL – GESETZESVOLLZUG

	Kurzfristige Maßnahmen – abgeschlossen bis Ende 2004	Mittelfristige Maßnahmen – Dezember 2005	Langfristige Maßnahmen
EU-Ebene	<p>Rahmenbeschluss über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten (Leitung: JAI)</p> <p>Rahmenbeschluss über die Vollstreckung von Einziehungsentscheidungen in der EU (Leitung: JAI)</p> <p>Mitteilung über die Aberkennung von Rechten in der EU – könnte sich mit einem Informationsaustausch-Mechanismus befassen, der sicherstellen würde, dass Personen, einschließlich Unternehmensdirektoren, denen ihre Rechte zur Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit in einem EU-Land aberkannt wurden, nicht dieselbe Tätigkeit in einem anderen MS wieder aufnehmen können. (Leitung: JAI)</p> <p>Vorschlag der Kommission für gegenseitige Amtshilfe zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vor Betrug und sonstigen illegalen Handlungen, der am 20. Juli von der Kommission angenommen wurde (KOM(2004) 509). (Leitung: OLAF)</p>	<p>Verbesserte Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen durch das FIU-NET – Dezember 2005 (Leitung: JAI)</p> <p>Kooperationsvereinbarung zwischen den zentralen Meldestellen und den Aufsichtsbehörden – Dezember 2005 (Leitung: JAI)</p> <p>Verbesserte Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen und anderen Vollzugsbehörden – Dezember 2005 (Leitung: JAI)</p> <p>Programm für Ermittlungsverfahren – Dezember 2005 (Leitung: JAI)</p> <p>Rechtsakt über die Verhinderung der Beweisermittlung, der Themen wie die vorsätzliche Zerstörung schriftlicher Finanzunterlagen abdecken würde – Dezember 2005 (Leitung: JAI)</p> <p>Aufbau einer engeren Zusammenarbeit zwischen den interessierten Kreisen des privaten Sektors und den interessierten Kreisen des öffentlichen Sektors mit dem gemeinsamen Ziel der Bekämpfung/Minderung der organisierten Kriminalität (EU-Aktionsplan für öffentlich-private Partnerschaften) (Leitung JAI)</p> <p>Rückverfolgbarkeit von On-line-Finanzströmen – Start eines Forschungsprojekts zum Internet als Zahlungsinfrastruktur und dessen Schwachstellen, die Gelegenheit für Geldwäscheaktionen und andere Finanzdelikte bieten (Leitung JAI)</p> <p>Unterstützung der Errichtung nationaler Stellen, die sich auf die Identifizierung, die Beschlagnahme, das Einfrieren und die Einziehung von Vermögensgegenständen aus Straftaten spezialisieren würden. Förderung der Zusammenarbeit zwischen diesen Stellen, z. B. durch die Errichtung eines „Beitreibungsstellen-Netzwerks“. (Leitung JAI)</p> <p>Ratifizierung des 2. Protokolls zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen (Leitung: OLAF)</p> <p>Bestätigung des Abkommens mit der Schweiz zur</p>	<p>Rechtsakt zur Aufteilung der Vermögensgegenstände und zur Rückerstattung einbezogener Erträge (Leitung: JAI)</p> <p>Haftung juristischer Personen – Aufstellung einer EU-Politik bezüglich der verwaltungs-, zivil- und strafrechtlichen Haftung juristischer Personen (Leitung JAI)</p>

		Bekämpfung von Betrug durch einen Beschluss des Rates, nachdem dieses Abkommen unterzeichnet und abgeschlossen worden ist. Darauf folgende Ratifizierung durch die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten. (Leitung: OLAF)	
Internationale Ebene			