

Antrag

der Abgeordneten Dr. Florian Toncar, Christian Dürr, Frank Schäffler, Katja Hessel, Markus Herbrand, Till Mansmann, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Mario Brandenburg, (Südpfalz), Sandra Bubendorfer-Licht, Dr. Marco Buschmann, Carl-Julius Cronenberg, Hartmut Ebbing, Daniel Föst, Otto Fricke, Thomas Hacker, Reginald Hanke, Peter Heidt, Torsten Herbst, Dr. Christoph Hoffmann, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Gyde Jensen, Dr. Christian Jung, Karsten Klein, Dr. Marcel Klinge, Pascal Kober, Carina Konrad, Konstantin Kuhle, Ulrich Lechte, Michael Georg Link, Alexander Müller, Roman Müller-Böhm, Frank Müller-Rosentritt, Dr. Martin Neumann, Matthias Nölke, Bernd Reuther, Christian Sauter, Judith Skudelny, Dr. Hermann Otto Solms, Bettina Stark-Watzinger, Benjamin Strasser, Linda Teuteberg, Michael Theurer, Stephan Thomae, Manfred Todtenhausen, Gerald Ullrich, Sandra Weeser, Nicole Westig und der Fraktion der FDP

Versäumnisse der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht bei Wirecard und Cum-Ex aufarbeiten und sie nicht mit neuen Aufgaben überfordern

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Der Bilanzskandal um den Münchner Finanzkonzern Wirecard AG erschüttert derzeit den deutschen Finanzplatz. Kein Irrwitz erscheint dabei als hahnüblich genug, als dass er nicht bei diesem Skandal eintreten könnte: 1,9 Mrd. Euro verschwinden bei einem Dax-Unternehmen aus der Bilanz – Wirtschaftsprüfer, die Presseberichten zufolge wichtige Finanzinformationen nicht erfragt haben sollen – die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), die Warnungen zu Wirecard in den Wind geschlagen hat – die BaFin, die glaubte, die Verantwortung der Bilanzprüfung an die Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung (DPR) auslagern zu können – die DPR, die Medienberichten zufolge nur einen Mitarbeiter mit der Prüfung der Bilanz einer Bank betraute, wo sonst nicht selten dutzende Bilanzprüfer eingesetzt werden. Und fast täglich erscheinen neue Schreckensmeldungen.

Im Zusammenhang mit dem Wirecard-Skandal blieb der deutschen Finanzaufsicht daher schon nichts anderes mehr übrig, als eigene Fehler einzustehen. Der Präsident der Bundesanstalt Felix Hufeld sprach daher auf der Tagung „Frankfurt Finance Summit“ zu Recht davon, dass die Vorgänge rund um Wirecard eine

Schande und ein totales Desaster für den Finanzstandort Deutschland seien. Der Wirecard-Skandal ist aber auch ein Desaster für die deutsche Finanzaufsicht, die von all dem nichts mitbekommen hat bzw. kaum etwas mitbekommen haben mag. Und der Wirecard-Skandal ist ein Horrorszenario für Anleger und Investoren. Der Wert der Aktien der Wirecard AG hat sich von einem Höchststand von über 190 Euro je Aktie kommend auf unter 2 Euro je Aktie pulverisiert. Das ist ein Kurseinbruch von über 98 Prozent. Der Schaden für Anleger und Investoren ist immens. Die Wirecard AG hat aus dem Skandal ihre Schlüsse gezogen und meldet Insolvenz an.

Felix Hufeld sprach ferner von einem Versagen privater, aber auch öffentlicher Institutionen. Insbesondere die Maßnahmen der von ihm geleiteten Aufsichtsbehörde seien bei Wirecard nicht effektiv genug gewesen. Hufeld erklärte öffentlich, er nehme die „Kritik voll und ganz an“. Die Bundesanstalt bewertet zwar nicht die Geschäftsmodelle der von ihnen beaufsichtigten Finanzinstitute. Sie achtet auf die Einhaltung der regulatorischen Vorgaben. Und genau an dieser Stelle hat sie versagt – zum Schaden der Investoren und Anleger. Den stark gewählten Worten des deutschen Chefaufsehers müssen aber nun aber auch unverzüglich Taten folgen. Sollte sich die Wirecard AG durch geschickt gewählte rechtliche Konstruktionen zwischen Konzernmutter und Tochtergesellschaften der Aufsicht de facto entzogen haben, spräche das auch nicht für robuste Aufsichtsstrukturen.

Dass bei einer an der Deutschen Börse gelisteten und von der deutschen Finanzaufsicht überwachten Aktiengesellschaft über Nacht 1,9 Mrd. Euro Bankgutachten auf Treuhandkonten verschwinden, wirft ein schlechtes Licht auf den Finanzplatz Deutschland und seine Überwachungsstrukturen. Die Ratingagentur Moody's hat ihre Einschätzung der Bonität von Wirecard gar vollständig zurückgezogen, nachdem sie zuvor das Rating auf Ramschniveau herabstufte. Erschwerend kommt dabei hinzu, dass die Vorwürfe der Bilanzmanipulation gegen Wirecard schon seit mehreren Monaten im Raum standen. Eine Aufsicht, die selbst auf eindeutige Hinweise nicht adäquat reagiert, untergräbt ihre eigene Reputation. Der Fall Wirecard zeigt aber auch, dass auch die unzähligen und hoch komplizierten neuen Regeln, die nach der Finanzkrise erlassen worden sind, schwerste Schäden nicht verhindern können, wenn sie nicht durchgesetzt werden. Deutschland braucht eine handlungsfähige Finanzaufsicht und keine, die stoisch Regelungsvorschriften und Paragraphen abarbeitet.

Auch die Europäische Kommission hat das Vertrauen in die deutsche Finanzaufsicht verloren. Die Kommission hat die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) damit beauftragt, eine umfassende Beschreibung und Analyse der Ereignisse zu erstellen und eine Prüfung vorzunehmen, ob die Reaktion der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht angemessen gewesen sei. Tieferes Misstrauen in die Handlungsfähigkeit der deutschen Finanzaufsicht ist kaum möglich.

Im Fall Wirecard ist ein eklatantes Vollzugsdefizit zu konstatieren. Zurecht zweifeln normale Bankmitarbeiter oder Finanzberater, wenn sie die extremen Bürokratielasten sehen, die ihnen jeden Tag aufgebürdet werden, und dann die Aufsicht einen gigantischen Betrug trotz klarer Indizien übersieht. Es wäre daher die falscheste Reaktion auf das Versagen im Fall Wirecard, wenn die BaFin jetzt aus Angst vor weiteren Fehlern in den Modus der Selbstabsicherung wechseln würde, indem sie langsamer entscheidet oder noch mehr Bürokratie für alle Unternehmen erzeugt.

Alle Beteiligten sind aufgefordert, die Vorgänge lückenlos aufzuklären, um das Vertrauen der Anleger und Investoren schnellstmöglich zurückzuerlangen. Die deutsche Justiz ist dabei in der Verantwortung, strafrechtlich relevante Sachverhalte zu ermitteln und auch zu bestrafen. Nur eine schnelle Aufarbeitung der

Misstände im Unternehmen, bei den beteiligten Wirtschaftsprüfern und bei der Finanzaufsicht kann dazu beitragen, den eingetretenen materiellen Schaden bei den Aktionären möglichst gering zu halten.

Die Vorgänge bei Wirecard müssen in einer Sonderuntersuchung bei der Bundesanstalt beleuchtet werden. Aufgabe des Deutschen Bundestages ist, diese Sonderuntersuchung eng zu begleiten. Lassen sich dabei nicht alle Fragen zur Zufriedenheit aller beantworten, sind weitere parlamentarische Aufklärungsmaßnahmen zwingend geboten.

2. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht ist des Weiteren aufgefordert, die Vorgänge bei der ebenso von ihr überwachten Tochter der Deutschen Börse AG – der Clearstream AG – im Zusammenhang mit dem Cum-Ex-Skandal näher zu untersuchen. In einem Prozess vor dem Bonner Landgericht wurde vorgebracht, die Clearstream AG sei technisch in der Lage gewesen, Leerverkäufe zu identifizieren, die auf Cum-Ex-Transaktionen hinweisen. Weiter stehen Clearstream-Mitarbeiter unter Verdacht, Banken bei den Cum-Ex-Deals geholfen zu haben. Derzeit läuft ein Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft Köln, in dem gegen Mitglieder des Vorstands der Clearstream Holding, gegen Mitglieder der Vorstände ihrer Tochtergesellschaften sowie gegen weitere aktuelle oder ehemalige Mitarbeiter von Organen der Clearstream Gruppe ermittelt wird.

Auf Anfrage der Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag teilte die Bundesregierung bzw. die Bundesanstalt jedoch mit, sie wolle keine eigenen Untersuchungen vornehmen, sondern den Abschluss der Ermittlungen der Staatsanwaltschaft abwarten (Bundestagsdrucksache 19/18645, 19/18148). Die Zeit der Zögerlichkeit ist angesichts der eklantanten Misstände in der deutschen Finanzaufsicht vorbei. Die Bundesanstalt ist aufgefordert, ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis zu stellen.

3. Doch anstatt sich notwendiger Verbesserungen bei der Finanzaufsicht anzunehmen, betreibt die Bundesregierung unverdrossen ihr Vorhaben weiter, eine Zentralaufsicht über die in allen Regionen Deutschlands ansässigen Finanzanlagenvermittler bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht einzurichten und somit den Verantwortungsbereich der Bundesanstalt noch weiter zu vergrößern (Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Übertragung der Aufsicht über Finanzanlagenvermittler und Honorar-Finanzanlagenberater auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Bundestagsdrucksache 19/18794). Die derzeit für die Vermittler und Berater in den Ländern ortsnah erreichbare und kostengünstige Aufsicht bei den Industrie- und Handelskammern sowie Gewerbeämtern soll danach abgeschafft werden. In der öffentlichen Anhörung am 27. Mai 2020 im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum Regierungsentwurf
 - gestand die Exekutivdirektorin der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht Elisabeth Roegele ein, dass die Bundesanstalt bei der Einführung des Gesetzes damit rechne, dass rund die Hälfte der heute freien Vermittler vom Markt verschwinden werde. Damit würden sich die von den Vermittlern zu tragenden administrativen Mehrkosten nicht wie im Gesetzentwurf angenommen verdoppeln, sondern mindestens vervierfachen.
 - erklärte die Exekutivdirektorin Roegele, sie sei zuversichtlich die Bundesanstalt könne aus ihrem eigenen Mitarbeiterstamm ca. 40 Mitarbeiter für diese neue Aufgabe ohne externe Ausschreibung gewinnen. Der Gesetzentwurf (Bundestagsdrucksache 19/18794, S. 64) geht hingegen von einem zehnfach höheren Personalbedarf aus.

- II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,
1. zu den Vorgängen im Zusammenhang mit dem Bilanzskandal bei der Wirecard AG und eigens vom Präsidenten der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht angesprochenen Versäumnissen der Aufsicht eine Sonderuntersuchung einzuleiten und dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages hierüber Bericht zu erstatten. In die Untersuchung zu Wirecard ist auch einzubeziehen,
 - dass sich die Bundesanstalt nicht darauf zurückziehen darf, ihr hätten nur gegenüber der Wirecard Bank AG mit ihrer Banklizenz formale Durchgriffsrechte zugestanden. Die Bundesanstalt ist auch für die Kapitalmarktaufsicht insgesamt zuständig. Könnte man sich derart leicht einer Aufsicht entziehen, wäre dies ein Armutszeugnis;
 - dass die Bundesanstalt am 18. Februar 2019 ein Leerverkaufsverbot für Aktien von Wirecard erlassen hat. In diesem Zusammenhang ist die Motivation der Bundesanstalt für den Erlass des Verbots zu überprüfen. Negative Informationen zu einem Unternehmen sind ebenso Bestandteil der Preisfindung und -bildung;
 - dass die Bundesanstalt im April 2019 eine Strafanzeige gegen mehrere Börsenhändler sowie gegen Journalisten der Financial Times eingereicht hat;
 - inwiefern Haftungsrisiken infolge von Verfehlungen der Bundesanstalt bei der Wahrnehmung ihrer Aufsichtsaufgaben bestehen könnten. Presseberichten zufolge werden erste Sammelklagen von geschädigten institutionellen Anlegern, aber auch von Kleinanlegern vorbereitet. Die Bundesanstalt sollte zur Wahrung der Transparenz und aus Gründen des Verbraucherschutzes proaktiv untersuchen und öffentlich mitteilen, welche Normen aus dem Aufsichtsrecht im Zusammenhang mit dem Wirecard-Skandal drittschützende Wirkung haben;
 - welches Leistungsspektrum der nun gekündigte Vertrag der Bundesanstalt mit der Deutschen Prüfstelle für Rechnungslegung (DPR) vorsah. Dabei ist insbesondere von Relevanz, ob es nach dem Vertrag ausreichte, dass lediglich ein Mitarbeiter der DPR mit der Überprüfung der Wirecard-Bilanz betraut wurde und auf welche Einheiten der Wirecard AG sich der Prüfungsauftrag erstreckte. Ferner ist von Bedeutung, welche Haftungsansprüche gegen die DPR geltend gemacht werden können;
 - aus welchen Gründen die bisherigen Methoden zur Aufdeckung und Analyseverfahren von gefälschten Bilanzen bei Wirecard nicht angeschlagen haben;
 - ob und inwiefern es Hinweise darauf gab, dass einzelnen Marktteilnehmern im Vorfeld andere Informationen zu Wirecard zur Verfügung gestanden haben. Hier ist insbesondere zu prüfen, ob einzelne Marktteilnehmer bis zum Bekanntwerden, dass Wirecard doch kein Testat ihres Wirtschaftsprüfers erhält, Shortpositionen in bedeutender Weise erhöht haben könnten;
 2. zu den Vorgängen im Zusammenhang mit dem Bilanzskandal bei der Wirecard AG auch eine Sonderuntersuchung beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz einzuleiten, inwiefern strukturelle Versäumnisse bei der Bilanz- bzw. Abschlussprüfung bestehen und dem Rechtsausschuss sowie dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages hierüber Bericht zu erstatten;
 3. zu den Vorgängen im Zusammenhang mit Cum-Ex-Transaktionen und einer möglichen Beteiligung der Clearstream AG daran eine Sonderuntersuchung bei der Bundesanstalt einzuleiten und dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages hierüber Bericht zu erstatten;

4. die Aufsichtsstrukturen der Bundesanstalt aufgrund der aktuell bekannt gewordenen Versäumnisse in einer global und digital vernetzten Finanzbranche einer substanziellen Überprüfung zu unterziehen.
 - a) Die Bundesanstalt muss ihre Zeit und Aufmerksamkeit künftig vor allem dorthin fließen lassen, wo große Risiken liegen. Es kann nicht sein, dass die BaFin bei kleinen Finanzinstituten oder gar Finanzdienstleistern genauso intensiv beaufsichtigt wie bei großen, international aufgestellten Akteuren. Vorbilder wie das Schweizer Kleinbankensystem der Eidgenössischen Finanzaufsicht FINMA sollten auch in Deutschland herangezogen werden. Anstatt Finanzinstitute und Aufsichtsbehörden mit ständig neuen Regulierungsaufgaben zu überfrachten, bedarf es auch einer strikteren Fokussierung auf die riskorelevante und finanzstabilitätsgefährdende Gesichtspunkte.
 - b) Auch die Bundesanstalt selbst muss grundlegend umgebaut werden. Englisch muss als Verwaltungssprache anerkannt werden. Bilanzanalyse und die Kenntnis der häufig komplexen globalen Geschäftsprozesse in der Finanzwelt müssen dringend weiter verbessert werden. Ebenso bedarf es eines noch besseren Personalaustauschs mit der Wirtschaft und den Aufsichtsbehörden anderer Länder. Es ist auffällig, dass gerade die US-Aufsichtsbehörden, die diesen Austausch stärker pflegen als die Bundesanstalt, auch sehr viel erfolgreicher darin sind, Finanzskandale aufzudecken – und deshalb im Markt auch eine höhere Autorität genießen.
 - c) Zudem muss die Bundesanstalt eigene forensische Fähigkeiten aufbauen, um eigene Untersuchungen anstellen zu können, wenn Verdachtsfälle bekannt werden. Eine leistungsfähige Finanzaufsicht gibt es heute nur durch Fokussierung auf Risiken, Internationalisierung und mehr ökonomische Kompetenz;
5. das Gesetzgebungsvorhaben zur Übertragung der Aufsicht über die Finanzanlagenvermittler auf die Bundesanstalt unverzüglich zu stoppen und damit weiteren Bürokratieaufwuchs bei der Bundesanstalt zu vermeiden.

Berlin, den 30. Juni 2020

Christian Lindner und Fraktion

