



20. Juli 2020

Kommentar

Wirecard - Fakten zuerst

Der Fall Wirecard wird regulatorische Folgen haben. Gut so. Aber zuerst möchten wir die Fakten kennen, alle Fakten.

Fragen zur Rolle der Aufsicht ...

Die interessierte Öffentlichkeit, die Akteure an den internationalen Finanzmärkten, die Aufsichtsbehörden und Finanzministerien reiben sich die Augen: Wie war ein solcher Bilanzbetrug bei einer im Deutschen Aktienindex DAX enthaltenen Gesellschaft möglich? War das Verbot, Wirecardaktien leer zu verkaufen, welches die deutsche Aufsichtsbehörde BaFin unterstützt durch die Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde ESMA im Februar 2019 erlassen hat, wirklich aufgrund der damals vorliegenden Informationen gerechtfertigt? Genügte es, dass die BaFin offenbar gleichzeitig die Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung beauftragte, die durch Whistleblower erhobenen und von der Financial Times verbreiteten Betrugsvorwürfe gegen Wirecard abzuklären? Musste und durfte sich die BaFin als Aufsichtsbehörde über eine durch sie als Bank beaufsichtigte Tochtergesellschaft der Wirecard umfassende Informationen über die ganze Gruppe beschaffen? Hätte sie umgekehrt die rechtliche Möglichkeit gehabt, mangels Zugriffs auf solche umfassenden Informationen die Aufsicht über die Bank abzulehnen? Hat die in Deutschland zweistufig organisierte Aufsicht über die Rechnungslegung börsenkotierter Gesellschaften versagt?

... und bereits regulatorische Antworten

Während die Öffentlichkeit noch Antworten auf diese und Fragen sucht, überschlagen sich bereits die Vorschläge, was auf regulatorischer Ebene

geschehen soll, damit sich eine solche Panne nicht wiederholt: Ausdehnung der Befugnisse deutscher Börsenaufsicht oder Schaffung einer europäischen Kapitalmarktaufsichtsbehörde nach dem Vorbild der US-SEC. Besserer Schutz von Whistleblowern bei Aufsichtsbehörden. Kulturwandel bei der Aufsicht. Einführung eines Lobbyistenregisters. Offenlegung aller Prüfungen von Unternehmen durch Behörden. Regelmässige Rotation und höhere Haftung der Wirtschaftsprüfer und strengere Aufsicht über sie mit Auswahl und Bezahlung durch eine Behörde statt durch die geprüften Gesellschaften. Höhere Anforderungen an die Börse bei der Zulassung von Wertschriften zum Handel. Ersatz der in Deutschland bestehenden zweistufigen Aufsicht über die Rechnungslegung durch eine Behördenaufsicht. Einführung eines Rechts der BaFin, bei allen börsenkotierten Gesellschaften „jederzeit Sonderprüfungen in grossem Umfang durchführen zu können“. Mehr „Durchgriffsrechte der BaFin bei der Kontrolle von Bilanzen“. Behördenaufsicht über „grosse Zahlungsdienstleister“ (deutscher Bundesfinanzminister Olaf Scholz in der FAZ, 5. Juli 2020).

Die Vorschläge kommen von allen Seiten: Medien, Bankern, Wissenschaft und Politik. All das ist gut und recht. Die Diskussion muss geführt werden. Oft werden regulatorische Reformen durch Skandale ausgelöst. Das ist nicht immer unproblematisch, aber nachvollziehbar. Oft lösen Skandale auch Reformen aus, die mit den Ursachen der

Skandale in keinem direkten Zusammenhang stehen. Auch das ist zu akzeptieren.

Aufbereitung der Fakten

Ein rationaler Regulierungsprozess setzt aber eigentlich eine vertiefte, professionelle und unabhängige Analyse der Ursachen eines tatsächlichen oder vermeintlichen Skandals voraus. Dafür gibt es kaum Stimmen. Der deutsche Finanzminister plant eine rasche Regulierung mit Vorschlägen noch in diesem Jahr. Er verlangt zwar zuvor auch eine gründliche Analyse, „was genau schiefgelaufen ist, um die richtigen Schlüsse zu ziehen“. Er will es aber offenbar der BaFin selbst überlassen, ihre möglichen Versäumnisse abzuklären: „Jetzt müssen alle privaten und öffentlichen Aufsichtsstellen, die in diesem Fall Verantwortung tragen, die Fehler rasch identifizieren und herausfinden, wie sie künftig abgestellt werden. Auf diesem Weg sehe ich die BaFin im Moment.“ (Interview FAZ, 5. Juli 2020).

Das überzeugt nicht. Die Eile bei der Abklärung gefährdet die Gründlichkeit. Die BaFin ist zudem nicht unabhängig vom Bundesfinanzministerium. Einer Aufarbeitung der Fakten durch das Personal der BaFin selbst wäre nicht unabhängig und hätte einen beschränkten Wert. Auch eine parlamentarische Untersuchung würde wohl unter dem Verdacht stehen, in erster Linie politische Ziele zu verfolgen. Die Informationen in «Sachständen» des Bundesfinanzministeriums (letztmals am 17.7.2020) sind zu begrüßen, aber nicht ausreichend und offensichtlich nicht unabhängig. Nötig wäre vielmehr eine gründliche und unabhängige Untersuchung. Nun hat Kay Scheller, der Präsident des deutschen Bundesrechnungshofs, in einem Interview angekündigt, dieser werde «Struktur und Risikomanagement am Beispiel Wirecard untersuchen und warum die BaFin offenbar die Anhaltspunkte nicht aufgegriffen hat» (Spiegel, 16.7.2020). Dieser Schritt ist wichtig, wird aber sehr viel Zeit erfordern.

Interne Untersuchung durch externe Experten

Eine unabhängige Untersuchung könnte aber durchaus im Auftrag der untersuchten Stelle (hier die BaFin) erfolgen. Voraussetzung wäre jedoch, dass sie durch aussenstehende Personen erfolgt. Deren Freiheit von jeder Art Interessenkonflikten, Glaubwürdigkeit, Integrität und Untersuchungsexpertise müssten über jeden Zweifel erhaben sein. Auch müssten die für eine gute und rasche Untersuchung nötigen Ressourcen genehmigt und vorhanden sein. Es

müsste gewährleistet sein, dass beauftragten Personen jede Einflussnahme auf die Untersuchung im Rahmen ihres Mandats zurückweisen und wenn nötig, auch vom Mandat zurücktreten würden. Die Untersucher sollten mit forensischen Methoden auf alle Dokumente, Emails, Notizen oder Informationsträger aller Art haben. Sie müssen in einem fairen Verfahren Personen befragen können.

Solche „internen“ Untersuchungen durch externe Experten sind bisher vor allem bei Unternehmen bekannt, welche sie oft in einem Umfeld regulatorischer Untersuchungen durchführen. In der Verwaltung und bei Aufsichtsbehörden sind solche internen Untersuchungen durch externe Personen bisher nicht üblich. Es wäre aber, die nötigen Rechtsgrundlagen vorausgesetzt, nicht zu verstehen, wenn die Behörden bei sich selbst nicht machen, was sie zunehmend von privaten Unternehmen verlangen oder, wie im geplanten deutschen „Verbandssanktionengesetz“, durch Anreize fördern.

Fakten zuerst

Fehler in der Verwaltungstätigkeit oder wie möglicherweise hier bei einer Aufsichtsbehörde können auch in demokratischen Rechtsstaaten trotz sorgfältiger Arbeit der Behörden immer vorkommen. Wichtig ist, wie die betroffenen Stellen damit umgehen. Dabei sollten sie nicht in Panik verfallen, sondern eine Routine in der Krise entwickeln. Dazu gehört, eine saubere Aufarbeitung der Fakten durch eine unabhängige Untersuchung. Deren Auftrag, Governance, Mittel, Rahmenbedingung und natürlich die Resultate wären offenzulegen. Ziel der Untersuchung wäre abzuklären, wer, was, wann, gestützt auf welche Informationen und Abklärungen entschied und wer davon wusste. Der legitime Wunsch nach raschen Resultaten und der für eine sorgfältige Untersuchung nötigen Zeit wären sorgfältig abzuwägen.

Deshalb der Aufruf an die BaFin und die deutsche Regierung: geben Sie der Öffentlichkeit Fakten, welche durch eine unabhängige Stelle lege artis sauber aufgearbeitet wurden. Sie sollten die Grundlage für regulatorische Reformvorschläge bilden. Fakten zuerst - Reformen danach. Nicht umgekehrt.