

2018

Jahresbericht

der Bundesanstalt für
Finanzdienstleistungsaufsicht



BaFin

Bundesanstalt für
Finanzdienstleistungsaufsicht



Jahresbericht 2018

der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht



Inhaltsverzeichnis

Standpunkt	12
-------------------	-----------

Zahlen im Überblick	16
----------------------------	-----------

I. Schlaglichter	20
-------------------------	-----------

1	Brexit	21
----------	---------------	-----------

2	Reformen auf europäischer Ebene	22
----------	--	-----------

2.1	Die europäischen Aufsichtsbehörden	22
-----	------------------------------------	----

2.2	Bankenunion	22
-----	-------------	----

3	Ein Jahr MiFID II	23
----------	--------------------------	-----------

4	Drei Jahre Solvency II	24
----------	-------------------------------	-----------

5	Digitalisierung	25
----------	------------------------	-----------

5.1	IT-Aufsicht bei Banken und Versicherern	25
-----	---	----

5.2	Digitalisierungsstrategie der BaFin	27
-----	-------------------------------------	----

5.3	BaFin-Bericht „Big Data trifft auf künstliche Intelligenz“	27
-----	--	----

5.4	Schriftenreihe BaFinPerspektiven	27
-----	----------------------------------	----

6	Geldwäschebekämpfung	28
----------	-----------------------------	-----------

6.1	„Luft nach oben“ im Kampf gegen Geldwäsche	28
-----	--	----

6.2	Deutsche Bank	28
-----	---------------	----

6.3	Geldwäscheprävention in Korrespondenzbankbeziehungen	28
-----	--	----

6.4	Aufgaben der BaFin in der Geldwäscheprävention	29
-----	--	----

7	Chronologie wichtiger Ereignisse 2018	30
----------	--	-----------

II. Integrierte Aufsicht	34
---------------------------------	-----------

1	Brexit	35
----------	---------------	-----------

2	Verbraucherschutz	36
----------	--------------------------	-----------

2.1	Ein Jahr MiFID II	36
-----	-------------------	----

2.1.1	Positives Gesamtfazit	36
-------	-----------------------	----

2.1.2	Marktuntersuchungen zur MiFID II	37
-------	----------------------------------	----

2.1.2.1	Marktuntersuchungen zu den Wohlverhaltensregeln der MiFID II	37
---------	--	----

2.1.2.2	Marktuntersuchung zur Product Governance nach MiFID II	38
---------	--	----

2.2	Ein Jahr PRIIPs-Verordnung	39
2.2.1	Aktueller Stand und Ausblick	39
2.2.2	Marktuntersuchung zu Basisinformationsblättern nach der PRIIPs-Verordnung	40
2.3	Marktuntersuchung zur indikativen Orderwertberechnung	40
2.4	Verbraucherbeschwerden und Anfragen	41
2.4.1	Kreditinstitute und Finanzdienstleister	41
2.4.2	Investment- und Kapitalverwaltungsgesellschaften	41
2.4.3	Versicherungsunternehmen	42
2.4.4	Wertpapiergeschäft	42
2.4.5	Verbrauchertelefon	43
2.5	Aufsicht über Beratung und Vertrieb im Wertpapiergeschäft	43
2.5.1	Mitarbeiter- und Beschwerderegister	43
2.5.2	Maßnahmen und Bußgeldverfahren	44
2.6	Verbraucherbeirat	44
2.7	Internationale Entwicklungen	45
2.7.1	Produktintervention	45
2.7.2	World Investor Week	45
2.8	Streitschlichtung	45
2.9	Basiskonto und Zahlungskontengesetz	45
3	Integrität des Marktes	46
3.1	Erlaubnispflicht	46
3.2	Verfolgung unerlaubter Geschäfte	47
3.3	Hinweisgeberstelle	48
4	Sanktionen	49
5	Geldwäscheprävention	50
5.1	Grundlagen der Geldwäscheprävention	50
5.1.1	Europäisierung der Geldwäscheaufsicht	50
5.1.2	EBA-Prüfung zur Geldwäscheaufsicht	51
5.1.3	Aufsichtskollegien	51
5.1.4	Auslegungs- und Anwendungshinweise der BaFin	51
5.1.5	BaFin-Rundschreiben zu Sorgfaltspflichten bei virtuellen Währungen	51
5.1.6	Nationale Risikoanalyse in Deutschland	51
5.2	Geldwäscheprävention in der Praxis	52
5.2.1	Sonderbeauftragter in der Deutschen Bank AG	52
5.2.2	Geldwäscheprävention in Korrespondenzbankbeziehungen	52
5.2.3	Hochvolumige Barabhebung	53
5.2.4	Neue elektronische Erfassungsbögen	53
5.2.5	Vor-Ort-Prüfungen des Videoidentifizierungsverfahrens	53
5.2.6	Prüfungen	53
5.2.7	Risikobasierte Aufsichtspraxis in der Geldwäscheprävention	54
5.2.8	Zentrale Kontaktperson für ausländische E-Geld-Institute und Zahlungsinstitute	54
5.3	Kontenabrufverfahren	55

6	Digitalisierung	55
6.1	BaFin-Bericht zu Big Data und Artificial Intelligence	55
6.2	Fintechs	55
6.3	Merkblatt zu Auslagerungen an Cloud-Anbieter	56
6.4	IT-Risiken bei Banken und Versicherern	56
6.5	Kryptotokens	57
7	Marktbasierte Finanzierung	58
7.1	Kapitalmarktunion	58
8	Aufsicht international	58
8.1	ESA-Review	58
8.2	Bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit	59
8.3	Twinning-Projekt Montenegro	60
9	Risikomodellierung	60
9.1	Targeted Review of Internal Models	60
9.2	EIOPA-Vergleichsstudien zu internen Modellen	60
10	Nachhaltigkeit	61
11	Rechnungslegung	62

III. Aufsicht über Banken, Finanzdienstleister und Zahlungsinstitute **64**

1	Grundlagen der Aufsicht	65
1.1	Umsetzung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie	65
1.2	Entwicklungen auf globaler Ebene	66
1.2.1	Veränderungen am Basler Rahmenwerk ab 2022	66
1.3	Entwicklungen auf europäischer Ebene	67
1.3.1	Reform von CRR und CRD IV	67
1.3.2	Proportionalität	67
1.3.3	EU-Harmonisierung von Covered Bonds	68
1.3.4	EBA-Leitlinien zu Auslagerungen	69
1.4	Verordnungen	69
1.4.1	Institutsvergütungsverordnung	69
1.4.2	Liquiditätsverordnung	70
1.4.3	Länderrisikoverordnung und Änderung der Großkredit- und Millionenkreditverordnung	70
1.4.4	Finanz- und Risikotragfähigkeitsinformationsverordnung	70
1.5	BaFin-Rundschreiben	71
1.5.1	Rundschreiben zum Zinsänderungsrisiko	71
1.5.2	Mindestanforderungen an das Beschwerdemanagement	71
1.6	Risikotragfähigkeitsleitfaden	72

2	Aufsicht in der Praxis	72
2.1	Deutsche Institute unter direkter Aufsicht des SSM	72
2.1.1	Aufsicht über bedeutende Institute	72
2.1.2	Arbeit in den gemeinsamen Aufsichtsteams	73
2.2	Institute unter deutscher Bankenaufsicht	73
2.2.1	Weniger bedeutende und andere Institute unter BaFin-Aufsicht	73
2.2.2	SREP in Deutschland	74
2.2.3	Risikoklassifizierung	76
2.2.4	Sonderprüfungen	76
2.2.5	Beanstandungen und Maßnahmen	78
2.2.6	Lage der Institute	78
2.2.6.1	Lage der Privat-, Regional- und Spezialbanken	78
2.2.6.2	Lage der Sparkassen	80
2.2.6.3	Lage der Bausparkassen	81
2.2.6.4	Lage der Genossenschaftsbanken	81
2.2.6.5	Lage der ausländischen Banken	82
2.2.6.6	Lage der Finanzierungsleasing- und Factoring-Institute	83
2.2.6.7	Lage der Zahlungs- und E-Geld-Institute	83
2.2.6.8	Pfandbriefgeschäft	84
2.3	Finanzdienstleistungsinstitute	85
2.4	Wertpapierhandelsbanken	86

IV. Abwicklung **88**

1	Grundlagen der Abwicklung	89
1.1	Sanierungs- und Abwicklungsgesetz und SRM-Verordnung	89
1.2	Europäisches Bankenpaket	91
1.3	Leitlinien und Vorgaben des SRB	92
1.4	BaFin-Rundschreiben und -Merkblätter	92
1.4.1	Vertragliche Anerkennung der vorübergehenden Aussetzung von Beendigungsrechten	92
1.4.2	Insolvenzrechtliche Behandlung bestimmter Verbindlichkeiten von CRR-Instituten	93
1.4.3	Mindestanforderungen zur Umsetzbarkeit eines Bail-in	93
1.4.4	Rundschreiben zur Meldung von Informationen für die Abwicklungsplanung	94
2	Praxis der nationalen Abwicklungsbehörde	94
2.1	Abwicklungsplanung	94
2.2	MREL-Bescheide	96
2.3	Abwicklungshindernisse	96
2.4	Operationalisierung der Abwicklungsinstrumente	97
2.5	Krisenbereitschaft	97
2.6	Bankenabgabe	98

V. Aufsicht über Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds **100**

1 Grundlagen der Aufsicht **101**

1.1	Globales Rahmenwerk	101
1.1.1	Globale Eigenmittelstandards	101
1.1.2	Identifizierung G-SII und ABA	102
1.2	Regulierung in der Europäischen Union	102
1.2.1	Solvency II	102
1.2.1.1	Solvency-II-Review	102
1.2.1.2	Proportionalität	103
1.2.2	Entscheidung über die Zusammenarbeit bei der Aufsicht über grenzüberschreitende Versicherungen	104
1.3	Betriebliche Altersversorgung	104
1.4	Evaluierung des Lebensversicherungsreformgesetzes	105
1.4.1	Ergebnisse des Evaluierungsberichts	105
1.4.2	Eckpunkte der erforderlichen weiteren Maßnahmen	105
1.5	BaFin-Rundschreiben	106
1.5.1	Versicherungsaufsichtliche Anforderungen an die IT (VAIT)	106
1.5.2	Vertriebsrundschreiben	106
1.5.3	Versicherungsmathematische Gutachten	107
1.5.4	Finanzkonglomerate-Solvabilität	107

2 Aufsicht in der Praxis **108**

2.1	Risikoklassifizierung	108
2.2	Vor-Ort-Prüfungen	109
2.3	Schwerpunkte der Versicherungsaufsicht	109
2.4	EIOPA-Stresstest für Versicherungsgruppen	110
2.5	Kapitalanlagen der Erstversicherer	111
2.5.1	Überblick	111
2.5.2	Search for Yield	111
2.5.3	Nachhaltige Investitionstätigkeit im Versicherungssektor	111
2.6	Entwicklung in den einzelnen Sparten	113
2.6.1	Lebensversicherer	113
2.6.1.1	Run-off	116
2.6.2	Private Krankenversicherer	117
2.6.3	Schaden- und Unfallversicherer	120
2.6.4	Rückversicherer	122
2.6.5	Pensionskassen	123
2.6.6	Pensionsfonds	124

VI. Aufsicht über den Wertpapierhandel und das Investmentgeschäft **126**

1 Grundlagen der Aufsicht **127**

1.1	Ein Jahr MiFID II und MiFIR	127
1.2	Erste Erfahrungen mit der Marktmissbrauchsverordnung	128
1.3	Zentrale Gegenparteien	130
1.4	Aufsichtskonvergenz	130

2	Aufsicht in der Praxis	130
2.1	Kontrolle der Markttransparenz und -integrität	130
2.1.1	Marktmissbrauchsanalyse	130
2.1.1.1	Marktmanipulationsanalysen	132
2.1.1.2	Insideranalysen	132
2.1.2	Marktmanipulation	133
2.1.3	Insiderhandel	135
2.1.4	Ad-hoc-Publizität und Directors' Dealings	136
2.1.4.1	Ad-hoc-Publizität	136
2.1.4.2	Directors' Dealings	138
2.1.5	Leerverkaufsüberwachung	138
2.1.5.1	Verbote	138
2.1.5.2	Transparenzpflichten und Anzeigen durch Market Maker	138
2.1.6	Aufsicht über Finanzmarktinfrastrukturen: Zentrale Gegenparteien und Zentralverwahrer	139
2.1.6.1	Brexit	139
2.1.6.2	Diskriminierungsfreier Zugang zu CCPs – Bewilligung Übergangszeitraum	140
2.1.6.3	Zulassungsverfahren für Zentralverwahrer	140
2.1.7	Aufsicht über OTC-Derivategeschäfte und die Einhaltung der Positionslimits	140
2.1.8	Stimmrechte und Informationspflichten gegenüber Wertpapierinhabern	141
2.1.9	Empfehlungen von Finanzinstrumenten	142
2.2	Prospekte	142
2.2.1	Prospektprüfung Vermögensanlagegesetz	142
2.2.2	Wertpapierprospekte	143
2.2.3	Verkaufsprospekte für Vermögensanlagen	144
2.2.4	Marktaufsicht über öffentliche Angebote von Wertpapieren und Vermögensanlagen	144
2.3	Unternehmensübernahmen	146
2.4	Bilanzkontrolle	148
2.5	Aufsicht über das Investmentgeschäft	149
2.5.1	Kapitalverwaltungsgesellschaften und Verwahrstellen	149
2.5.2	Investmentvermögen	150
2.5.2.1	Offene Immobilienfonds und Hedgefonds	150
2.5.2.2	Ausländische Investmentvermögen	151
2.6	Bußgeldverfahren	151
2.6.1	Bußgelder	151
2.6.2	Verfahrensabschlüsse mit umsatzbezogener Geldbuße	151
2.6.3	Bekanntmachungen	151
2.6.4	Ausgewählte Verfahren	152

VII. Über die BaFin **154**

1	Personal	155
2	Haushalt	156
3	E-Government: Digitalisierungsstrategie der BaFin	158
4	Kommunikation	158
4.1	Presseanfragen	158
4.2	Veranstaltungen und Messen	160
4.3	Veröffentlichungen	160

Anhang	162
1 Organigramm	163
2 Gremien bei der BaFin	169
2.1 Verzeichnis der Mitglieder des Verwaltungsrats	169
2.2 Verzeichnis der Mitglieder des Fachbeirats	169
2.3 Verzeichnis der Mitglieder des Versicherungsbeirats	170
2.4 Verzeichnis der Mitglieder des Wertpapierrats	170
2.5 Verzeichnis der Mitglieder des Verbraucherbeirats	171
3 Zugelassene Kreditinstitute, Versicherer und Pensionsfonds	172
3.1 Kreditinstitute unter BaFin- bzw. EZB-Aufsicht	172
3.1.1 Zugelassene Institute	172
3.1.2 Deutsche Institute unter direkter Aufsicht der EZB und im Rahmen des SSM	173
3.1.3 Berechnung der Eigenkapitalanforderungen	174
3.2 Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds unter BaFin-Aufsicht	174
3.2.1 Zugelassene Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds	174
4 Unternehmensindividuelle Beschwerdestatistik	177
4.1 Hinweise zur Statistik	177
4.2 Versicherungszweig Lebensversicherung	178
4.3 Versicherungszweig Krankenversicherung	180
4.4 Versicherungszweig Kraftfahrtversicherung	181
4.5 Versicherungszweig Allgemeine Haftpflichtversicherung	183
4.6 Versicherungszweig Unfallversicherung	185
4.7 Versicherungszweig Hausratversicherung	187
4.8 Versicherungszweig Wohngebäudeversicherung	189
4.9 Versicherungszweig Rechtsschutzversicherung	191
4.10 Unternehmen aus dem EWR-Bereich	192
5 Memoranda of Understanding (MoU)	193
Tabellenverzeichnis	195
Grafikverzeichnis	197

Um die Texte lesbar zu halten, werden die weibliche und die männliche Form nicht gleichzeitig ausgewiesen, und es wird ausschließlich die Kurzform (männlich) verwendet. Es ist jedoch stets sowohl die weibliche als auch die männliche Form gemeint.



Standpunkt

BaFin-Präsident Felix Hufeld
zu Digitalisierung von Aufsicht
und Finanzindustrie

© Bernd Rosellieb / BaFin

Hieß es vor gut zehn Jahren noch, dass die letzte echte Innovation der Banken der Geldautomat¹ gewesen sei, so hat die Dynamik, mit der sich die gesamte Finanzindustrie wandelt, mittlerweile deutlich zugenommen. Der entscheidende Treiber dafür ist die Digitalisierung. Dabei hat der Begriff einen Bedeutungswandel durchlaufen. Stand Digitalisierung ursprünglich für die Überführung von Informationen von einer analogen in eine digitale Speicherform und für die Übertragung von Aufgaben, die zuvor Menschen ausgeführt hatten, auf den Computer, so sprechen wir heute oft von der digitalen Transformation: Damit meinen wir den grundlegenden und fortschreitenden digitalen Wandel, der

sich in allen Lebensbereichen widerspiegelt und der auch den Finanzsektor immer weiter verändert. Manche nennen diese Entwicklung „disruptiv“, andere „schöpferisch zerstörend“. Welches Adjektiv wir auch wählen, die Digitalisierung hat das Potenzial, ganze Wertschöpfungsketten aufzubrechen und neue Geschäftsmodelle hervorzubringen. In solchen Umbruchphasen ergeben sich völlig neue Chancen, aber offensichtlich auch neue Risiken.

Eines der obersten Ziele der BaFin ist es, die Funktionsfähigkeit, Stabilität und Integrität des deutschen Finanzmarktes auch in Zeiten fortschreitender Digitalisierung zu sichern. Deshalb können wir die Digitalisierung nicht wie ein Naturereignis über uns ergehen lassen, sondern haben den Anspruch, die digitale Transformation im Rahmen unseres Mandats maßgeblich mitzugestalten und auch selbst in allen Bereichen fit für das digitale

¹ Paul Volcker: „The only thing useful banks have invented in 20 years is the ATM“, in New York Post vom 13. Dezember 2009, heruntergeladen am 8. Februar 2019.

Zeitalter zu werden. Um diesen Prozess zu strukturieren, haben wir eine Digitalisierungsstrategie entwickelt. Diese beruht auf drei Säulen:

In Säule 1, dem Handlungsfeld „Aufsicht und Regulierung“, konzentrieren wir uns darauf, die Veränderungen in den Finanzmärkten zu verstehen und die wiederkehrende Frage zu beantworten, wie aufsichtlich und regulatorisch mit den digital getriebenen Marktveränderungen umzugehen ist. Befeuert werden diese Veränderungen vor allem durch Phänomene wie Big Data und Künstliche Intelligenz (Artificial Intelligence - BDAI) und die Distributed-Ledger-Technologie (DLT). In einem ersten Schritt gilt es, die Digitalisierung und ihre Auswirkungen auf die Finanzmärkte treffend einzuordnen und zu bewerten. Daraus müssen wir Implikationen für Aufsicht und Regulierung ableiten. Künftige Entwicklungen müssen wir möglichst frühzeitig antizipieren und sie aufsichtlich begleiten. Selbstverständlich stehen wir dabei regelmäßig in Kontakt mit den Unternehmen und ihren Verbänden, der Wissenschaft, der Politik und der internationalen Gemeinschaft der Regulierer und tauschen uns mit ihnen aus.

In diesem Handlungsfeld haben wir bereits einiges erreicht: Um mit den digitalisierungsgetriebenen Marktentwicklungen Schritt halten zu können, haben wir ein BaFin-weites Expertennetzwerk etabliert, in dessen Zentrum das Referat Finanztechnologische Innovationen (SR 3) steht. In enger Zusammenarbeit mit den einzelnen Fachbereichen erfasst und bewertet SR 3 finanztechnische Innovationen und deren Auswirkungen - auch für die Verbraucher - und formuliert Szenarien für die nähere Zukunft. Ein anderer Meilenstein ist der Bericht „Big Data trifft auf Künstliche Intelligenz“², den wir gemeinsam mit Wissenschaftlern und Beratungsgesellschaften erarbeitet und im Juli 2018 zur Konsultation gestellt haben. Inzwischen ist eine Vielzahl interessanter Beiträge aus der Branche und darüber hinaus eingegangen. Inhaltlich kristallisieren sich mehrere thematische Stränge heraus, die wir – je nach Dringlichkeit und Bedeutung – priorisieren und bearbeiten möchten.

Einen weiteren Schwerpunkt bilden neu auftretende Fragen zu Kryptotoken. Die Entwicklung an den Kryptomärkten ist nach wie vor von einer sehr hohen Volatilität geprägt. Ein abschließendes Urteil über die künftige

Bedeutung dieser Märkte ist derzeit schwer möglich. Erste Überlegungen zu einer regulatorischen Einordnung dieses Phänomens finden auf nationaler, insbesondere aber auch internationaler Ebene statt.

Die zweite Säule der Digitalisierungsstrategie befasst sich mit der Sicherheit der Technologien und IT-Systeme der beaufsichtigten Unternehmen. So groß die Chancen sind, die neue innovative Technologien Unternehmen wie Verbrauchern bieten, so fahrlässig wäre es, Cyber Risiken – und andere – auszublenden. Außerdem kann der hohe Grad an Vernetzung innerhalb des Finanzsektors dazu beitragen, dass Ausfälle in der IT-Infrastruktur eines Instituts auf andere Marktteilnehmer übergreifen und eine größere, unter Umständen sogar systemrelevante Wirkung entfalten. Ohnehin gehören Unternehmen des Finanzsektors zu den bevorzugten Zielen von Cyberangriffen. Solche Gefahren müssen erkannt und aufsichtlich angegangen werden, aber auch das nicht nur national, sondern insbesondere auch auf europäischer oder gar globaler Ebene.

Die BaFin legt den Fokus derzeit vor allem auf den Aspekt der Prävention. Angefangen bei der IT-Governance über das Informations- und Sicherheitsmanagement bis hin zu der Auslagerung von IT-Dienstleistungen. Erste Etappenziele haben wir erreicht: zum Beispiel die Gründung der Gruppe IT-Aufsicht, Zahlungsverkehr, Cybersicherheit (GIT). Sie bündelt nicht nur geschäftsbereichsübergreifend Kompetenzen zu grundsätzlichen Fragen der IT-Aufsicht, sondern führt auch zunehmend eigene IT-Sicherheitsprüfungen durch.

In einem Set an Rahmenwerken formulieren wir für die Unternehmen der verschiedenen Aufsichtsbereiche vergleichbare Anforderungen an deren IT und sind damit Vorreiter in Europa. Hierzu gehören die Bankaufsichtlichen Anforderungen an die IT (BAIT) und die Versicherungsaufsichtlichen Anforderungen an die IT (VAIT). Aktuell sind wir dabei, auch für Kapitalanlagegesellschaften (KAIT) entsprechende Anforderungen zu formulieren, die spätestens Mitte 2019 veröffentlicht werden sollen. Aber auch für andere Themenbereiche – wie zum Beispiel die Nutzung von Cloud-Dienstleistungen – haben wir unsere Erwartungshaltung formuliert.

Angesichts der stetig wachsenden Bedrohungslage können wir es damit aber nicht bewenden lassen. Verstärkt rücken Fragen der Resilienz und der Krisenbewältigung in den Fokus. Hierbei werden insbesondere Cyber-Stresstests für den deutschen Finanzsektor, im Fachjargon bekannt als „Red-Teaming-Tests“, eine Rolle spielen.

2 BaFin, Big Data trifft auf künstliche Intelligenz – Herausforderungen und Implikationen für Aufsicht und Regulierung von Finanzdienstleistungen. Der Bericht wurde unter Mitwirkung von PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH, der Boston Consulting Group GmbH und Fraunhofer-Institut für Intelligente Analyse- und Informationssysteme (IAIS) erstellt.

Last but not least, die dritte Säule: die Digitalisierung der BaFin selbst. Konkret stellen wir uns hier die Frage, wie sich die BaFin weiterentwickeln muss – und zwar intern und an den Schnittstellen zum Markt. Dabei heißt „Digitalisierung der BaFin“ für uns nicht einfach, bestehende Prozesse von papiergestützten auf digitale zu transferieren. Es geht darum, Prozesse in ihrer Gesamtheit zu definieren, ihre Abläufe zu optimieren und die bestmöglichen digitalen Instrumente zu nutzen.

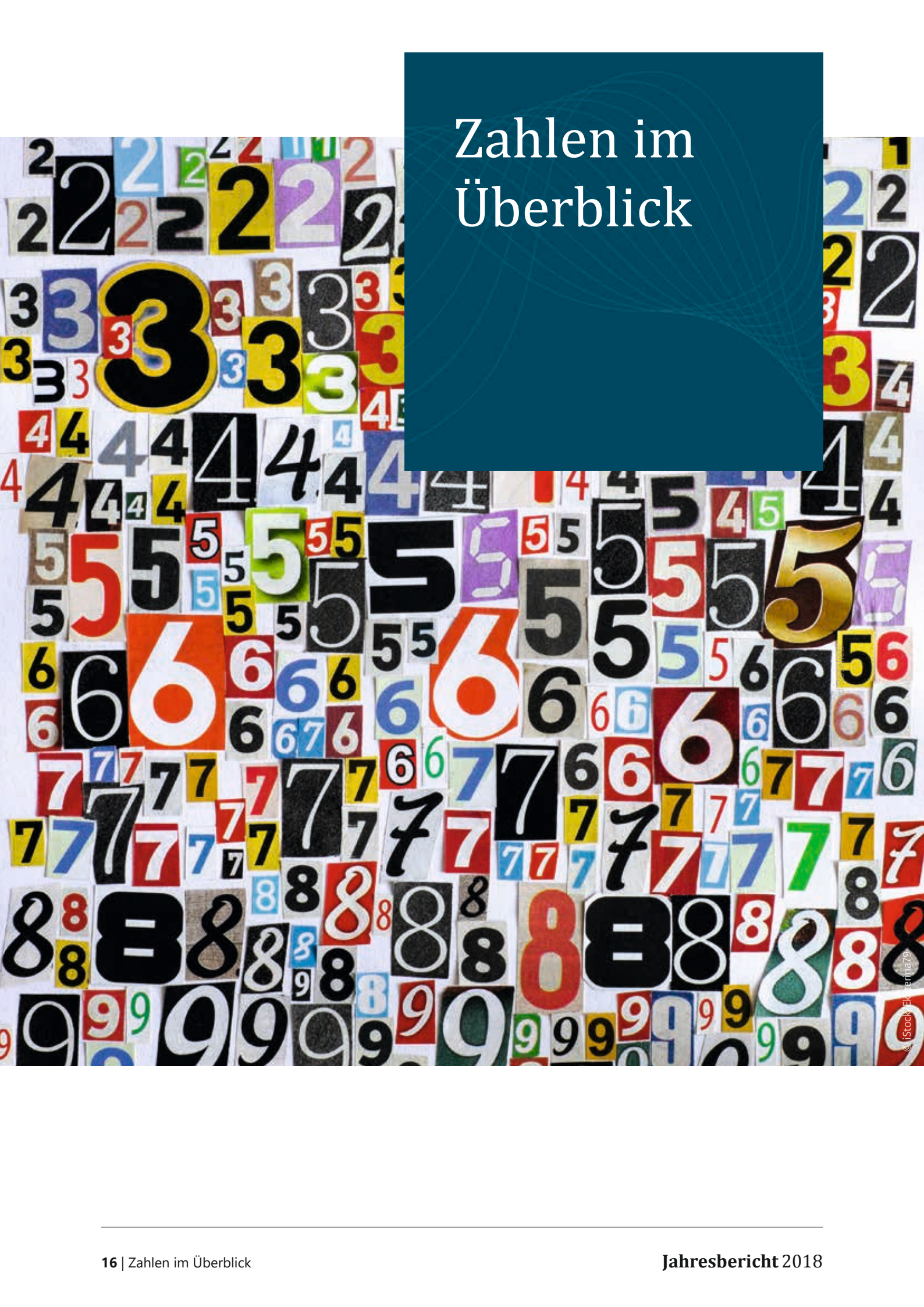
Wir beginnen bei dieser Transformation nicht bei null. Seit ihrer Gründung im Mai 2002 hat die BaFin bereits einen wesentlichen Teil ihrer Aufsichts- und Unterstützungsprozesse digitalisiert. Ohne eine entsprechende IT-Infrastruktur wären Projekte von der Größenordnung der Solvency II-Umsetzung oder der Einbindung der BaFin in den einheitlichen europäischen Bankenaufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM) gar nicht möglich gewesen. Inzwischen sind vielfältige Fachapplikationen entwickelt worden, um Vorgänge effizienter zu bearbeiten und Daten schneller und besser analysieren und Meldungen elektronisch entgegen nehmen zu können.

Trotz der Vielzahl bereits digitalisierter Teil-Prozesse befindet sich die BaFin noch immer mitten in der

Transformation zu einer vollständig digitalisierten Aufsichtsbehörde. Die neu geschaffene Position des Chief Digital Officers – kurz CDO – soll den Wandel weiter forcieren. Eine entscheidende Rolle kommt dem Vorhaben „Zeus“ zu, der Einführung der E-Akte. Als zentrales Tool unterstützt sie nahezu alle Aufsichts- und Verwaltungsprozesse und ist ein Schlüsselprojekt der BaFin-Binnendigitalisierung. Ein anderes Beispiel ist das Projekt „Gaia“, das die Verarbeitung von Personendaten, etwa von Aufsichtsräten und Geschäftsleitern, zum Gegenstand hat.

Ein weiteres Ziel des dritten Handlungsfeldes ist es, die analytischen Fähigkeiten der BaFin bei der Auswertung großer Datenmengen mit Hilfe digitaler Technologien zu verbessern, zum Beispiel bei der Marktüberwachung.

Die Digitalisierungsstrategie und die Umsetzung aller darin beschriebenen Ziele mag ein enormer Kraftakt für die BaFin sein, aber einer, dem wir uns stellen und der uns viele Chancen eröffnet. Gleichwohl wissen wir, dass die Strategie in ihrer jetzigen Form nicht in Stein gemeißelt ist und wir sie immer wieder an neue Entwicklungen anpassen müssen. Aber auch diese Herausforderung werden wir meistern. Die Zukunft der Finanzmärkte wird digital sein, die der BaFin auch.



Zahlen im Überblick

Zahlen im Überblick 2014–2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Kreditinstitute^{1, 2}					
Kapitalausstattung³					
Kernkapital Tier 1 (in Mrd. €)	453,0	473,1	489,6	491,2	514,7
Eigenmittel (in Mrd. €)	526,6	544,6	562,0	559,7	580,5
Kernkapital Tier 1 (in %, Quote)	14,7%	15,3%	15,7%	16,6%	16,8%
Eigenmittel (in %, Quote)	17,1%	17,7%	18,0%	18,9%	18,9%
Aktivstruktur und -Portfolioqualität					
Aktiva gesamt (in Mrd. €) ⁴	8.199,8	8.000,7	8.024,3	8.411,2	8.329,80
Aktiva gesamt (in Mrd. €) ⁵	8.176,0	7.975,9	7.995,3	8.379,5	8.303,30
Struktur der Forderungen an Banken und Nichtbanken (in %)⁶					
Inländische Banken	16,2%	15,9%	16,5%	21,4%	19,8%
Ausländische Banken	12,3%	12,3%	10,9%	9,3%	9,2%
Nichtbanken – andere Finanzunternehmen	2,3%	2,4%	2,5%	2,6%	2,7%
Nichtfinanzielle Unternehmen	16,0%	15,9%	16,2%	15,8%	16,7%
Private Haushalte	29,9%	30,0%	30,7%	29,3%	30,2%
Private Organisationen ohne Erwerbszweck	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
öffentliche Haushalte	6,1%	5,8%	5,5%	5,2%	4,8%
Ausländische Nichtbanken	16,9%	17,4%	17,4%	16,0%	16,2%
Verbindlichkeiten ggü. Nichtbanken zu Forderungen ggü. Nichtbanken (in %) ⁷	102,1%	103,4%	104,3%	104,3%	103,0%
Anteil Fremdwährungskredite an private Haushalte (in %) ⁸	0,5%	0,5%	0,4%	0,3%	0,2%
In Verzug geratene Kredite zzgl. Einzelwertberichtigte Kredite vor Absetzung von Einzelwertberichtigungen zu Forderungen ggü. Banken und Nichtbanken ⁹	3,2%	2,4%	2,2%	1,6%	1,1%
Passivstruktur (Anteil in %)¹⁰					
Verbindlichkeiten ggü. inländischen Banken	13,8%	13,4%	13,0%	12,6%	12,3%
Verbindlichkeiten ggü. ausländischen Banken	6,8%	7,6%	8,2%	7,5%	6,8%
Einlagen inländischer Nichtbanken	38,1%	40,3%	41,5%	40,9%	42,2%
Einlagen ausländischer Nichtbanken	6,0%	6,4%	6,5%	6,4%	6,0%
Verbriefte Verbindlichkeiten inkl. Nachrangkapital	12,4%	11,7%	11,3%	15,3%	11,8%
Struktur der GuV (in % der durchschnittlichen Bilanzsumme)¹¹					
Zinsüberschuss	1,10%	1,11%	1,09%	1,03%	1,01%
Provisionsüberschuss	0,35%	0,35%	0,36%	0,37%	0,34%
Allgemeine Verwaltungsaufwendungen	1,01%	1,05%	1,06%	1,09%	1,05%
Nettoergebnis des Handelsbestands	0,04%	0,04%	0,04%	0,07%	0,04%
Betriebsergebnis vor Bewertung	0,45%	0,44%	0,47%	0,37%	0,34%
Bewertungsergebnis	-0,08%	-0,04%	-0,11%	-0,02%	-0,07%
Betriebsergebnis	0,37%	0,40%	0,37%	0,36%	0,27%
Saldo der anderen und außerordentlichen Erträge und Aufwendungen	-0,08%	-0,09%	-0,03%	k/A	k/A

	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresüberschuss vor Steuern	0,30%	0,31%	0,33%	k/A	k/A
Jahresüberschuss nach Steuern	0,21%	0,21%	0,24%	k/A	k/A

1 Zur Zahl der beaufsichtigten Unternehmen vgl. Anhang.

2 Weitere Angaben zu den Kreditinstituten in Deutschland vgl. Kapitel III.

3 inklusive Finanzdienstleistungsinstitute (FDIs)

4 Aktiva nach Bilanzstatistik (BISTA) zzgl. FinaRisikoV (u. a. FDIs).

5 Aktiva nach BISTA.

6 Struktur nach BISTA.

7 Nach BISTA und FinaRisikoV (u. a. FDIs).

8 Angaben nach Auslandsstatus.

9 Nach FinaRisikoV.

10 Nur nach BISTA. Bei der Position „Verbriefte Verbindlichkeiten inkl. Nachrangkapital“ wurden zusätzlich die Angaben aus der FinaRisikoV (u. a. FDIs) berücksichtigt.

11 Für die Jahre 2013 bis 2017 wurden die Angaben aus den Veröffentlichungen der Deutschen Bundesbank entnommen (Monatsbericht zur Ertragslage deutscher Kreditinstitute). Für das Jahr 2018 liegen die Jahresabschlussangaben noch nicht vollständig vor, daher wurde auf die vorläufigen Meldungen zur FinaRisikoV abgestellt und die GuV-Struktur näherungsweise abgebildet.

Versicherungen und Pensionsfonds^{1, 5}

		Lebensversicherer			Private Krankenversicherer			Schaden-/ Unfallversicherer		
		2016	2017	2018 ²	2016	2017	2018 ²	2016	2017	2018 ²
gebuchte Brutto-Beiträge	(in Mrd. Euro)	85,7	85,6	87,4	37,2	39	39,7	71,0	76,0	78,2
Kapitalanlagen	(in Mrd. Euro) ³	877,7	906,1	949,2	260,1	272,9	287,7	164,9	171,2	175,8
durchschnittliche SCR-Bedeckung (in %) ^{4, 6}		316,3	382,1	448,3	418,6	495,5	430,3	288,3	284	283,1

Pensionskassen

		2016	2017	2018 ²
verdiente Brutto-Beiträge	(in Mrd. Euro)	6,9	7,3	7,2
Kapitalanlagen	(in Mrd. Euro) ³	154,1	162,2	170,4
durchschnittliche Solvabilität	(in %)	131,2	133,7	132,1

Pensionsfonds

		2016	2017	2018 ²
gebuchte Brutto-Beiträge	(in Mrd. Euro)	2,7	2,4	10,2
Kapitalanlagen	(in Mrd. Euro) ^{3, 7}	35,4	36,9	42,7
Versorgungsberechtigte		924.074	942.782	1.058.215
Leistungsempfänger		297.370	291.165	373.134

1 Die hier angegebenen Kennzahlen wurden auf der Grundlage des zum 1. Januar 2016 in Kraft getretenen Aufsichtsregimes Solvency II ermittelt. Aufgrund des damit verbundenen grundsätzlichen Systemwechsels sind für die Jahre bis 2016 teilweise keine vergleichbaren Zahlen verfügbar.

2 Die Angaben haben nur vorläufigen Charakter, da sie auf der unterjährigen Berichterstattung und Prognosen beruhen.

3 Buchwerte (Handelsgesetzbuch).

4 Einige Unternehmen sind gemäß § 45 VAG von Teilen der unterjährigen Berichterstattung befreit.

5 Zu den Kennzahlen des Geschäftsbereichs Versicherungs- und Pensionsfondsaufsicht vgl. auch Kapitel IV 2.4.

6 Wert für viertes Quartal.

7 Gesamte Kapitalanlagen.

	2014	2015	2016	2017	2018
Kapitalmarktunternehmen^{1, 3, 4}					
Überwachte Finanzdienstleistungsinstitute	676	674	708	722	722
Überwachte Zweigstellen	80	86	94	106	110
Billigungen insgesamt ¹	1.642	1.682	1.652	1.405	1.174
davon Prospekte	377	399	348	301	303
davon Registrierungsformulare	34	32	33	38	35
davon Nachträge	1.231	1.251	1.271	1.066	836
KVGen mit Erlaubnis ²	113	138	136	142	139
registrierte KVGen ²	143	218	260	309	365
Anzahl Investmentvermögen ²	5.410	5.649	6.122	5.752	5.917
dort verwaltetes Vermögen in Mrd. € ²	1.421	1.743	1.908	2.062	2.062

1 Die Änderung der Erhebungsmethode während des Betrachtungszeitraums führt dazu, dass die Daten mit den Vergleichszeiträumen eingeschränkt vergleichbar sind.

2 Der Begriff der Kapitalverwaltungsgesellschaft ist erst seit 2013, seit dem Außerkrafttreten des Investmentgesetzes, durch §17 des Kapitalanlagegesetzbuchs (KAGB), definiert. Aufgrund des damit verbundenen grundsätzlichen Systemwechsels sind für die Jahre vor bis 2013 keine vergleichbaren Zahlen verfügbar.

3 Zur Zahl der beaufsichtigten Unternehmen vgl. Anhang.

4 Zu den Kennzahlen des Geschäftsbereichs Wertpapieraufsicht/Asset-Management vgl. auch Kapitel VI.

Legende:

k/A: keine Angabe

Tier 1: höchste Eigenmittelklasse

KVG: Kapitalverwaltungsgesellschaft

SCR: Solvency Capital Requirement (Solvabilitätskapitalanforderungen)

FinaRisikoV: Verordnung zur Einreichung von Finanz- und Risikotragfähigkeitsinformationen nach dem Kreditwesengesetz

BISTA: Bilanzstatistik

FDIs: Finanzdienstleistungsinstitute

GuV: Gewinn- und Verlustrechnung

I

Schlaglichter





1 Brexit

Die Unklarheit über Zeitpunkt und Bedingungen eines möglichen Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union (EU) stellte auch Regulierung und Aufsicht vor erhebliche Herausforderungen¹. Angesichts der Unwägbarkeiten mussten sich Aufsicht und Politik auch auf ein No-deal-Szenario vorbereiten. Am 29. März 2019 ist das Brexit-Steuerbegleitgesetz (Brexit-StBG), in Kraft getreten. Ziel des Brexit-StBG ist es, mögliche negative Folgen eines harten Brexits für die Funktionsfähigkeit und Stabilität der Finanzmärkte zu minimieren und mithin auch die Verbraucher zu schützen. Die BaFin hatte den Entwurf des Gesetzes von Beginn an begleitet.

¹ Ursprünglich war vorgesehen, dass das Vereinigte Königreich die EU in der Nacht vom 29. März auf den 30. März 2019 verlässt. Nach dem das britische Unterhaus einen von Premierministerin Theresa May mit der EU ausgehandelten Vertrag am 29. März 2019 erneut abgelehnt hatte, standen zu Redaktionsschluss ein Austritt des Vereinigten Königreichs ohne Abkommen am 12. April und eine lange Verschiebung des Brexits mit einer Teilnahme des Landes an der Europawahl Ende Mai im Raum.

Europäischer Pass

Das Gesetz gibt der BaFin die Möglichkeit, Unternehmen, die bislang vom Vereinigten Königreich aus im Rahmen der Niederlassungsfreiheit oder im Wege des freien Dienstleistungsverkehrs in Deutschland tätig waren, zu erlauben, den Europäischen Pass in Deutschland befristet weiter entsprechend zu nutzen, soweit dies zur Vermeidung von Nachteilen für die Funktionsfähigkeit oder die Stabilität der Finanzmärkte erforderlich ist.

Auf dieser Grundlage kann die Aufsicht den Unternehmen bis Ende 2020 gegebenenfalls ermöglichen, laufende Verträge ordnungsgemäß abzuwickeln oder in neue, rechtlich zukunftsfähige Strukturen zu überführen. Dabei versteht sich von selbst, dass die BaFin von allen betroffenen Unternehmen ein Höchstmaß an eigener Anstrengung verlangt.

Hunderte von Gesprächen

In Vorbereitung auf den Brexit hatte die BaFin in Hunderten von Einzelgesprächen und mehreren Workshops den Finanzdienstleistungsunternehmen, die über einen Umzug nach Deutschland nachdachten, erläutert, was sie in Deutschland regulatorisch erwartet und welche Forderungen die Aufsicht stellen werde. Immer wieder hat die BaFin dabei betont, dass geltende Standards nicht verwässert oder gar ignoriert werden dürfen. Und sie hat klargestellt, dass Lizenzen ihren Namen auch wert sein müssen und die Aufsicht Briefkastenmodelle nicht akzeptieren werde.

2 Reformen auf europäischer Ebene

2.1 Die europäischen Aufsichtsbehörden

Die geplante Reform der drei Europäischen Aufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities – ESAs)² gehört zu den Themen, mit denen sich die BaFin auch 2018 intensiv beschäftigt hat. Die Europäische Kommission hatte im September 2017 einen Entwurf zur Änderung der ESA-Verordnungen vorgelegt, der eine weitreichende Zentralisierung und damit eine fundamentale Veränderung der bisherigen Aufsichtsarchitektur in der EU vorsah. Im Fokus standen unter anderem Änderungen rund um die interne Steuerung (Governance) und Finanzierung der ESAs. Aber es sollten auch direkte Aufsichtsbefugnisse auf die ESAs übertragen werden, die bislang auf nationaler Ebene liegen. Die ESAs sollten zudem in die nationalen Aufsichtsstrategien und Aufsichtsverfahren eingreifen können.

BaFin sieht die Pläne kritisch

Die BaFin sah die Pläne der Kommission von Beginn an kritisch. „Warum etwas reparieren, was im Kern funktioniert?“, fragte zum Beispiel BaFin-Präsident Felix Hufeld bei der Jahrespressekonferenz der BaFin am 3. Mai 2018. Die ESAs bräuchten nur sehr wenige neue Kompetenzen, erläuterte er. Wer sie stärken wolle, „sollte vor allem dafür sorgen, dass sie die weitreichenden Kompetenzen, die sie heute bereits haben, besser nutzen können“.

Das Europäische System der Finanzaufsicht, zu dem die ESAs zählen, ist 2010 bewusst als Netz aus nationalen und europäischen Aufsichtsbehörden geschaffen worden. Hufeld sprach sich dagegen aus, die ESAs zu Aufsehern der nationalen Aufseher zu machen. Dafür gebe es keinen sachlichen Grund. Der Members-driven-Charakter der ESAs habe sich bewährt.

EBA im Kampf gegen Geldwäsche stärken

Im September 2018 ergänzte die Europäische Kommission ihren Entwurf zur Änderung der ESA-Verordnungen: Sie will die EBA im Kampf gegen Geldwäsche stärken. Nach einer Reihe von Skandalen sollen die Geldwäscherkompetenzen der ESAs für den gesamten Finanzmarkt

bei der EBA gebündelt und zudem erweitert werden. Die EBA soll zum Beispiel Untersuchungen auf nationaler Ebene erzwingen können. Darüber hinaus sollen die Bemühungen der nationalen Aufsichtsbehörden im Kampf gegen Geldwäsche überprüft werden.

Bis in den Dezember 2018 hinein verhandelten der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament noch getrennt über die Vorschläge der EU-Kommission. Eine Einigung mit dem Rat konnte nur zum Thema Geldwäsche erzielt werden. Mitte Februar 2019 startete der Trilog. Zuvor hatte sich zunächst das Europäische Parlament auf einen Reformtext geeinigt. Im Anschluss hatte der Rat eine „Allgemeine Ausrichtung“ für die anstehenden Verhandlungen festgelegt. Die Positionen waren sehr unterschiedlich – gerade auch in zentralen Punkten. Umso überraschender war, dass es am 21. März 2019 zu einer Einigung kam. Der Abschluss greift zahlreiche Vorstellungen des Rates auf. Dadurch sind viele Ideen der EU-Kommission, welche die BaFin kritisch gesehen hatte, vom Tisch.

2.2 Bankenunion

Die Arbeiten an der Stärkung der EU-Bankenunion sind 2018 weiter vorangetrieben worden. Das „Risk Reduction Proposal“, ein umfangreiches Reformpaket zur Reduzierung der Risiken im europäischen Bankensektor, befindet sich auf der Zielgeraden. Außerdem haben die EU-Staats- und Regierungschefs auf dem Euro-Gipfeltreffen am 14. Dezember 2018 auf Grundlage eines Berichts der Euro-Gruppe eine Erklärung angenommen, in der sie alle Elemente des Berichts billigen, darunter die Modalitäten der Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM (European Stability Mechanism) und die Vorgaben für die gemeinsame Letztsicherung für den Bankenabwicklungsfonds SRF (Single Resolution Fund). Eines der Ziele der Reform: Um für den Fall vorzusorgen, dass die Mittel des SRF für eine Abwicklung nicht ausreichen, soll für den SRF als ultima ratio eine mittelfristig fiskalisch neutrale Letztsicherung (Backstop) entwickelt werden. Die Letztsicherung soll als Kreditlinie ausgestaltet sein, die der ESM verwaltet.

Risiken zu reduzieren, ist besser, als sie zu teilen

„Grundsätzlich ist es richtig, Krisenszenarien bereits zu entwickeln, bevor die Krise überhaupt entstanden ist“, sagte BaFin-Präsident Hufeld in seiner Rede beim Neujaarspresseempfang der BaFin im Januar 2019. Offensichtlich sei aber, dass der Backstop auf eine stärkere Vergemeinschaftung der Bankenrisiken im Euroraum hinauslaufe. Noch besser, als Risiken zu teilen, sei es jedoch, sie zu reduzieren. Die BaFin begrüßt daher, dass die EU die Widerstandsfähigkeit der europäischen Institute weiter stärken und die Aufsicht über

² Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority), die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) und die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority).

grenzüberschreitende Bankengruppen verbessern will. Geplant ist eine verbindliche ungewichtete Eigenmittelquote, auch Verschuldungsquote (Leverage Ratio) genannt, wie sie bereits das Regelwerk Basel III vorsieht. Sie soll bei mindestens drei Prozent liegen. „Eine maßvolle Zahl, wie ich finde“, kommentierte Hufeld.

Keine Quoten von 20 Prozent oder mehr

Forderungen nach Quoten von 20 Prozent und mehr erteilte Hufeld eine Absage. In maßvoller Größe angewendet, könne die Leverage Ratio bestehende risikosenstive Anforderungen und ein funktionierendes Risikomanagement als äußere Leitplanke sinnvoll ergänzen. Schraube man sie unangemessen in die Höhe, vermehrten pauschale Limits die Risiken sogar. Als alleiniges oder gar primäres Instrument der Kapitalsteuerung wirkten undifferenzierte Verschuldungsquoten kontraproduktiv. „Ich möchte (...) vor einer reflexartigen Sehnsucht nach einer vermeintlich weniger störungsanfälligen Einfachheit warnen, wie sie Basel I noch zugrunde lag“, erläuterte Hufeld. Es gelte, das Prinzip der Risikosensitivität zu verteidigen.

Mehr Proportionalität

Erfreulich sind nach Ansicht der BaFin die beschlossenen Änderungen rund um das Thema Proportionalität. Erstmals hat man eine klare Definition für „kleine, nicht komplexe Institute“ in Verordnungsform gegossen. Damit wird eine wichtige Grundlage geschaffen, um diesen Instituten gezielt Erleichterungen einzuräumen. Für ein Plus an Proportionalität hatten BaFin, Deutsche Bundesbank und Bundesfinanzministerium in den vergangenen Jahren immer wieder geworben. Aus Sicht der BaFin ist es wichtig, dass sich auch bei kleinen und mittleren Instituten das Maß der aufsichtlichen Anforderungen nach dem jeweiligen Risiko richtet. Das Single Rule Book für alle europäischen Banken wird nur dann dauerhaft Akzeptanz finden, wenn seine Vorgaben proportional und angemessen formuliert sind.

3 Ein Jahr MiFID II

„Mehr Transparenz, besserer Anlegerschutz“ – mit vier Worten lasse sich zusammenfassen, „was allein in der MiFID II³ auf hunderten von Seiten ausbuchstabiert

worden“ sei, stellte BaFin-Präsident Felix Hufeld nur wenige Tage nach dem Start der Richtlinie am 3. Januar 2018 fest und verortete die Richtlinie in der „regulatorischen Superschwergewichtsklasse“.

Positives Gesamtfazit

Umso bemerkenswerter ist es, dass die BaFin in ihren Marktuntersuchungen für das erste Jahr unter MiFID II insgesamt ein positives Fazit ziehen kann. Zwar stellten sich am 3. Januar 2018 vereinzelt Schwierigkeiten bei der Umsetzung ein. Und auch ein Jahr nach Inkrafttreten der neuen Regelungen bestand in einigen Bereichen weiterer Umsetzungsbedarf. Beides ist aber angesichts des Umfangs der neuen Regulierung nicht überraschend.

Zwei Marktuntersuchungen zu Wohlverhaltenspflichten

Schon unmittelbar nach Inkrafttreten der MiFID II nahm die BaFin eine erste Marktuntersuchung bei Kreditinstituten zu verschiedenen neuen Wohlverhaltensregeln in Angriff. Die Aufsicht wollte sich damit frühzeitig einen Überblick über den Stand der Umsetzung verschaffen. An der Untersuchung beteiligten sich freiwillig insgesamt 20 Privat- und Auslandsbanken und jeweils zehn Sparkassen und Genossenschaftsbanken aus den jeweiligen Regionalverbänden. Im zweiten Halbjahr 2018 weitete die BaFin die Untersuchung in einer weiteren Marktuntersuchung auf Finanzdienstleistungsinstitute aus, um einen marktweiten Überblick zu erhalten. Daran nahmen 25 Finanzdienstleistungsinstitute und fünf Wertpapierhandelsbanken teil.

Die beiden Marktuntersuchungen zu den Wohlverhaltenspflichten konzentrierten sich auf die Aufzeichnungspflichten (Taping), die Geeignetheitserklärung und die Ex-ante-Kosteninformationen und damit auf neue Wohlverhaltensregeln, die für Verbraucher besonders relevant sind. Die Institute haben beachtliche finanzielle und personelle Ressourcen eingesetzt und einen erheblichen Aufwand betrieben, um die neuen Vorgaben der MiFID II umzusetzen. Dies lässt sich für den gesamten Markt feststellen, und zwar unabhängig von der Größe und den Geschäftsmodellen der einzelnen Institute.

Erfreulich war, dass die Institute ihrer Pflicht, Telefongespräche aufzuzeichnen (Taping), nachkommen und die technische Umsetzung weitgehend geglückt ist. Es war aber auch zu beobachten, dass Institute Gesprächsteile nicht oder nicht vollständig aufgezeichnet hatten, die sie hätten aufzeichnen müssen. Vereinzelt fiel auch auf, dass lediglich nachträgliche Zusammenfassungen der Gespräche aufgezeichnet worden waren, was nicht ausreicht. Die stichprobenhafte Auswertung der Kostenausweise zeigte Schwachstellen, was deren Vollständigkeit und rechnerische Richtigkeit anging.

³ Finanzmarktrichtlinie (Markets in Financial Instruments Directive – MiFID II), Richtlinie 2014/65/EU, ABl. EU L 173/349. Die MiFID II wurde umgesetzt durch das Zweite Finanzmarktnovellierungsgesetz vom 23.6.2017, BGBl. I Seite 1693.

Marktuntersuchung zur Product Governance

Im zweiten Halbjahr 2018 fand eine Marktuntersuchung zu den neuen Product-Governance-Vorgaben nach MiFID II statt. Darin befragte die BaFin 55 Institute nach dem Stand der Umsetzung: 25 Finanzdienstleistungsinstitute, fünf Wertpapierhandelsbanken sowie 25 Banken und Sparkassen. Im Fokus standen die Prozesse, welche die Institute in ihrer Rolle als Konzeptreue und Vertriebsunternehmen eingerichtet hatten.

Auch hier ein insgesamt positives Bild: Die Umsetzung der Product-Governance-Vorgaben ist im Wesentlichen erfolgreich verlaufen. Was die Bestimmung des Zielmarkts angeht, erscheinen zwar vereinzelt die Ausführungen zu bestimmten Zielmarktkategorien verbesserungswürdig. Viele Stichproben über alle Klassen von Finanzinstrumenten hinweg ergaben, dass die Institute die Anlageziele des Kunden mit „Vermögensbildung bzw. Optimierung“ angegeben hatten. Bei einigen Produkten wäre eine stärkere Differenzierung wünschenswert gewesen. Die BaFin geht aber davon aus, dass die Bestimmung des Zielmarkts in der kommenden Zeit zunehmend an Kontur gewinnen wird.

Die Marktuntersuchung zeigte, dass es kleineren Instituten immer schwerer fällt, die komplexen und umfangreichen neuen Vorgaben neben ihrem Tagesgeschäft umzusetzen. Die größeren Häuser hingegen standen vor der Herausforderung, die neuen Prozesse in das Gefüge bereits bestehender Prozesse einzufügen. Die BaFin bietet daher Hilfestellung an – etwa in Gestalt der MaComp, der Mindestanforderungen an die Compliance-Funktion und die weiteren Verhaltens-, Organisations- und Transparenzpflichten für Wertpapierdienstleistungsunternehmen.⁴ Sie wird sich auch bei der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA für Handreichungen einsetzen.

4 Drei Jahre Solvency II

Das europäische Aufsichtsregime Solvency II stand und steht weiterhin – wie geplant – auf dem Prüfstand (siehe Infokasten „Solvency-II-Review“, Seite 25). Drei Jahre nach seinem Inkrafttreten Anfang 2016 übersteigen nach Ansicht der BaFin die Fortschritte, die Solvency II mit sich gebracht hat, die Bremseffekte, die ihm unterstellt

werden. Kritiker bemängeln, dass es zu aufwändig sei, den Berichtspflichten nachzukommen, oder dass kleinere Versicherer benachteiligt würden.

Dazu sagte Dr. Frank Grund, Exekutivdirektor Versicherungs- und Pensionsfondsaufsicht: „Der Kritik will ich Positives entgegenhalten: Die Gesamtheit der aus dem Solvency and Financial Condition Report (SFCR), dem Regular Supervisory Reporting (RSR) sowie dem Own Risk and Solvency Assessment (ORSA) bestehenden Berichtspflichten zwingt Versicherungsunternehmen dazu, sich mit den wesentlichen Merkmalen ihres Schaffens auseinanderzusetzen – mit ihren Kunden, ihrer Governance und ihrem Risikoprofil.“

Pauschaler Vorwurf

Auch der Unverhältnismäßigkeitsvorwurf sei ihm zu pauschal, führte Grund aus. Die Herausforderung, die Solvency II für die Unternehmen darstelle, sei differenziert zu betrachten. Der Hintergrund: Solvency II gilt nur für Versicherer, die gewisse Schwellenwerte erreichen. Das Prinzip der doppelten Proportionalität besagt zudem, dass bei der Regulierung und bei deren Anwendung in der aufsichtlichen Praxis die Art, der Umfang und die Komplexität des Risikos eines Unternehmens zu berücksichtigen sind. Auch auf Seiten des beaufsichtigten Unternehmens sollen der Aufwand zur Erfüllung regulatorischer Vorschriften und das eigene Risikoprofil in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.

Vorteile für den europäischen Markt

Die Errungenschaft von Solvency II für den europäischen Markt besteht nach Ansicht von Grund darin, dass das Risikomanagement von Versicherern gestärkt und die Anforderungen daran europaweit vereinheitlicht worden seien. Zugegebenermaßen sei aber nicht alles perfekt. Einzelne Berichtspflichten zum Beispiel könnten durchaus vereinfacht und vom Umfang her reduziert werden.

Er unterstütze auch die im Rahmen des SCR-Reviews ausgesprochene Empfehlung von EIOPA an die EU-Kommission, das Zinsänderungsrisiko neu zu bewerten (siehe Infokasten „Review 2020“, Seite 25). Die aktuelle Standardformel kenne keine negativen Zinsen und habe sich damit sowohl von der Realität als auch von den internen Modellen entfernt. Sollte der Gesetzgeber beim Solvency-II-Review eine Kapitalentlastung für langfristiges Geschäft einführen, um dadurch zum Beispiel Anlagen in Nachhaltigkeitsprojekte zu fördern, müsse aus Aufsichtsperspektive sichergestellt sein, dass oberster Maßstab immer das richtige Risikomanagement bleibt.

⁴ Rundschreiben 5/2018 (WA) – Mindestanforderungen an die Compliance-Funktion und weitere Verhaltens-, Organisations- und Transparenzpflichten – MaComp.

Auf einen Blick

Solvency-II-Review

Im Rahmen des 2018 angelaufenen Solvency-II-Reviews hat die Europäische Kommission eine Überarbeitung der Delegierten Verordnung vorgelegt, die Durchführungsbestimmungen zu Solvency II enthält. Den Empfehlungen der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) zum Zinsänderungsrisiko übernahm die Kommission dabei nicht. Das Zinsänderungsrisiko soll nun Gegenstand des Gesamtüberprüfungsprozesses im Jahr 2020 (Review 2020) sein. Die BaFin hält es weiterhin für dringend geboten, das Zinsänderungsrisiko anzupassen, und unterstützt daher den Vorschlag von EIOPA. Die geänderte Fassung der Delegierten Verordnung sieht vor, verschiedene Risikofaktoren zu rekalisieren. Vorgesehen sind auch Vereinfachungen für einzelne Risikomodul wie das Gegenparteiausfallrisiko, was die BaFin begrüßt. Die Kommission hat die geänderte Delegierte Verordnung am 8. März 2019 dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament vorgelegt. Diese haben dann ein dreimonatiges Widerspruchsrecht.

Review 2020

Zu den Bestandteilen von Solvency II, welche die EU-Kommission ab 2020 überprüfen muss, gehören die langfristigen Garantien und Maßnahmen gegen Aktienrisiken, die Methoden, Annahmen und Standardparameter, die bei der Berechnung der Solvenzkapitalanforderung (Solvency Capital Requirement – SCR) nach der Standardformel verwendet werden, sowie die Vorschriften und Praxen der Aufsichtsbehörden zur Berechnung der Mindestkapitalanforderung (Minimum Capital Requirement – MCR). Außerdem wird der Nutzen einer verstärkten Gruppenaufsicht und eines verstärkten Kapitalanlagemanagements innerhalb einer Gruppe geprüft. Einen entsprechenden Call for Advice hat die EU-Kommission an EIOPA gerichtet.

5 Digitalisierung

5.1 IT-Aufsicht bei Banken und Versicherern

Die fortschreitende Digitalisierung macht die Unternehmen des Finanzsektors verwundbar. Da die Branche sehr eng vernetzt ist, können Ausfälle in der IT-Infrastruktur eines Unternehmens auf andere Marktteilnehmer übergreifen und im Extremfall sogar die Finanzstabilität gefährden. Um gemeinsam mit den Unternehmen des Finanzsektors effektiv Prävention betreiben zu können, hat die BaFin 2018 hausweit Kompetenzen gebündelt und die Gruppe IT-Aufsicht, Zahlungsverkehr und Cybersicherheit (GIT) ins Leben gerufen. Im Fokus dieser geschäftsreichsübergreifend aktiven Gruppe stehen unter anderem Grundsatzfragen der Cybersicherheit in der Digitalisierung, die operative Aufsicht über Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute, Grundsatzfragen der IT-Aufsicht und des Prüfungswesens sowie IT-Prüfungen bei Banken, Versicherungsunternehmen und Kapitalverwaltungsgesellschaften.

Dreistufenplan für IT-Aufsicht

Für ihre IT-Aufsichtspraxis hat die BaFin ein Dreistufenprogramm entwickelt. Stufe eins bildet ein Set von Rahmenwerken, in denen für die Unternehmen der verschiedenen Aufsichtsbereiche vergleichbare Anforderungen an deren IT formuliert werden. Neben den bereits im November 2017 veröffentlichten Bankaufsichtlichen Anforderungen an die IT (BAIT) gehören dazu auch die Versicherungsaufsichtlichen Anforderungen an die IT (VAIT) (siehe Infokasten "VAIT – Versicherungsaufsichtliche Anforderungen an die IT", Seite 26).

In den BAIT und den VAIT konkretisiert die BaFin, was sie von den Banken bzw. Versicherern auf ausgewählten Gebieten der IT-Sicherheit erwartet. Die Anforderungen der VAIT sind mit denen der BAIT vergleichbar. In beiden hat die BaFin klargestellt, dass IT-Strategie und IT-Governance Chefsache sind. Ziel der Rundschreiben ist daher auch, in den Vorstandsetagen das Bewusstsein für IT-Risiken zu schärfen, auch mit Blick auf Risiken, die bei der Ausgliederung oder dem Bezug von IT-Dienstleistungen entstehen können.

Um Unsicherheiten bei Auslagerungen und Ausgliederungen an Cloud-Anbieter zu minimieren, hat die BaFin außerdem im November 2018 flankierend zu den BAIT und VAIT eine Orientierungshilfe zu Auslagerungen an Cloud-Anbieter veröffentlicht (siehe Infokasten "Orientierungshilfe zu Auslagerungen an Cloud-Anbieter", Seite 26). Geplant ist, im Laufe des Jahres 2019 auch für Kapitalverwaltungsgesellschaften konkretisierte

VAIT – Versicherungsaufsichtliche Anforderungen an die IT

Im Juli 2018 veröffentlichte die BaFin auf www.bafin.de ihre VAIT. Sie enthalten Hinweise zur Auslegung der Vorschriften über die Geschäftsorganisation im Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG), soweit sie sich auf die technisch-organisatorische Ausstattung der Unternehmen beziehen. Mit den VAIT will die BaFin der Geschäftsleitung der Unternehmen einen flexiblen und praxisnahen Rahmen für die Ausgestaltung der

IT vorgeben, vor allem für das Management der IT-Ressourcen und für das IT-Risikomanagement. Das Rundschreiben findet Anwendung auf alle Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds, die der Aufsicht der BaFin unterliegen. Es gilt nicht für Versicherungszweckgesellschaften im Sinne des § 168 VAG sowie die Sicherungsfonds im Sinne des § 223 VAG.

Anforderungen zur Konsultation zu stellen, die Kapitalverwaltungsaufsichtlichen Anforderungen an die IT (KAIT).

Stufe zwei hat zum Ziel, die Banken im Kampf gegen Cyberangriffe widerstandsfähiger zu machen und ihre Fähigkeit zu untermauern, den Geschäftsbetrieb aufrechtzuerhalten. Auf dieser Stufe rückt die Effektivität der bestehenden Sicherheitsvorkehrungen in den Fokus. BaFin und Deutsche Bundesbank arbeiten seit Ende 2018 an der möglichen Implementierung von Cyber-Stresstests (Red-Teaming-Tests).

Auf Stufe drei geht es darum, das Krisenmanagement der Banken zu verbessern: Nicht nur die Institute, sondern auch die BaFin müssen jederzeit auf einen Cyberangriff oder einen IT-Sicherheitsvorfall vorbereitet sein. Die BaFin plant deshalb, die BAIT um ein Modul zum

Notfallmanagement inklusive Notfalltests zu erweitern. Hinzu kommen Cyberübungen, bei denen alle relevanten Akteure das Zusammenspiel im Krisenfall proben – und das national wie international.

BaFin-Präsident Felix Hufeld äußerte sich in einer Rede im November 2018 kritisch zu den Banken: „Viele Institute in Deutschland, aber auch in anderen europäischen Ländern haben noch immer Probleme mit der Cyberhygiene. IT-Systeme sind veraltet, dritte Dienstleister werden nicht immer ausreichend überwacht, Prozesse und Technologien oft nicht ausreichend getestet.“ Hinzu komme, dass nicht alle Banken genügend Geld in die Hand nähmen, um Cyberangriffe feststellen und Bedrohungen erkennen zu können, bevor es zu spät sei. Außerdem lasse auch das Management von Cyberrisiken in vielen Fällen zu wünschen übrig. Was ebenfalls ins Auge falle: Wenn sich Banken mit IT-Risiken beschäftigten,

Orientierungshilfe zu Auslagerungen an Cloud-Anbieter

Im November 2018 gab die BaFin auf ihrer Homepage die Orientierungshilfe zu Auslagerungen an Cloud-Anbieter heraus. In dem Merkblatt erläutern die BaFin und die Deutsche Bundesbank ihre derzeitige aufsichtliche Praxis in solchen Auslagerungsfällen. Die Aufsicht macht außerdem transparent, wie sie verschiedene Formulierungen in Vertragsklauseln einschätzt. Darüber hinaus will die Aufsicht bei den beaufsichtigten Unternehmen ein Bewusstsein für Probleme schaffen, die bei der Nutzung von Cloud-Diensten und den damit verbundenen aufsichtsrechtlichen Anforderungen auftreten können.

Im Cloud-Merkblatt werden keine neuen Vorgaben formuliert; die bestehenden Anforderungen an Auslagerungen bleiben daher unberührt. Es gilt zum Beispiel auch bei Auslagerungen an Cloud-Anbieter der Grundsatz, dass die Verantwortung der Geschäftsleitung bei einer Auslagerung von Daten nicht an den Cloud-Dienstleister übertragen werden darf. Die Orientierungshilfe richtet sich an Kreditinstitute, Finanzdienstleistungsinstitute, Versicherungsunternehmen, Pensionsfonds, Wertpapierdienstleistungsunternehmen, Kapitalverwaltungsgesellschaften, Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute.

richte sich ihr Fokus in erster Linie auf die Technik und nicht auf den Menschen.

5.2 Digitalisierungsstrategie der BaFin

Die fortschreitende Digitalisierung und das Phänomen „Big Data und Artificial Intelligence“ (BDAl) verändern den Finanzmarkt zusehends. Dieser Markt wird allerdings traditionell reguliert und beaufsichtigt. Denn er lebt mehr als andere Märkte davon, dass man auf seine Funktionsfähigkeit, Stabilität und Integrität vertrauen kann. Eine solide Basis für dieses Vertrauen zu schaffen, ist Aufgabe der BaFin. Sie hat sich daher im August 2018 eine Digitalisierungsstrategie gegeben, in der sie drei Grundfragen formuliert:

- Wie ist aufsichtlich und regulatorisch mit den Marktveränderungen umzugehen, die durch die Digitalisierung ausgelöst werden?
- Wie kann die BaFin sicherstellen, dass die innovativen Technologien und IT-Systeme sowie Daten, die bei den beaufsichtigten Unternehmen genutzt werden, sicher sind?
- Wie muss sich die BaFin angesichts der fortschreitenden Digitalisierung selbst weiterentwickeln – intern und an den Schnittstellen zum Markt?

In ihrer Digitalisierungsstrategie will die BaFin aufzeigen, wie sie die Weichen in diesen drei Handlungsfeldern stellen will. Bei null fängt sie in keinem dieser Felder an. In vielen Bereichen arbeitet und denkt die Behörde bereits weitgehend digital. Stillstand wäre aber gerade auf dem Gebiet der Digitalisierung ein Fehler. Die Digitalisierungsstrategie ist daher auch nicht in Stein gemeißelt; die BaFin wird sie regelmäßig überdenken und anpassen. Eine wichtige Rolle wird hierbei der neue Chief Digital Officer spielen, der die Binnendigitalisierung der BaFin vorantreiben und die Weiterentwicklung der Gesamtstrategie koordinieren soll.

5.3 BaFin-Bericht „Big Data trifft auf künstliche Intelligenz“

Wie also mit den Marktveränderungen umgehen, welche die Digitalisierung auslöst? Dieser Frage ist die BaFin unter anderem in ihrem Bericht „Big Data trifft auf künstliche Intelligenz – Herausforderungen und Implikationen für Aufsicht und Regulierung von Finanzdienstleistungen“ nachgegangen, den sie im Juni 2018 veröffentlicht hat. Der Bericht umfasst die Ergebnisse einer Studie, an der auch Experten der Partnerschaft Deutschland, der Boston Consulting Group (BCG) und des Fraunhofer-Instituts für Intelligente Analyse- und Informationssysteme IAIS mitgewirkt haben. Ziel war es, ein umfassendes

Bild zu erhalten, um die BaFin in die Lage zu versetzen, strategische Trends, Marktentwicklungen und neu entstehende Risiken frühzeitig zu identifizieren und angemessen zu adressieren. Der Bericht beleuchtet die Implikationen technologiegetriebener Marktentwicklungen aus verschiedenen regulatorischen und aufsichtlichen Perspektiven – auch aus der von Verbrauchern.

„Die Ergebnisse zeigen deutlich, wie wichtig es ist, dass wir uns aufsichtlich und regulatorisch mit diesen Themen befassen“, unterstrich BaFin-Präsident Felix Hufeld. Der Innovationswettbewerb um Finanzdaten habe längst begonnen. Und schon jetzt werde sichtbar, dass sich außerhalb des regulatorischen Rahmens systemische Abhängigkeiten von BDAl-Unternehmen ergeben könnten.

Die Verantwortung trägt immer der Mensch

In dem Bericht stellt die BaFin noch einmal klar, dass auch in Zeiten zunehmender Automatisierung die Geschäftsleitung die Verantwortung trägt. Auch mit Blick auf den Verbraucherschutz ergeben sich aus Sicht der BaFin wichtige Folgerungen: Kunden müssen stärker dafür sensibilisiert werden, welchen Wert die Daten haben, die sie preisgeben, und wer über diese Daten verfügen kann. Das müssen auch die Anwender von BDAl bedenken. Denn das Vertrauen der Verbraucher entscheidet über den Erfolg auch von BDAl-Innovationen.

Aus Perspektive des Marktes zeigt der Bericht, dass Big Data und künstliche Intelligenz sowohl bestehenden als auch potenziell neuen Marktteilnehmern erhebliche Wettbewerbschancen bieten. Diese resultieren vor allem aus der technisch nun möglichen verstärkten Entkopplung der Wertschöpfungsketten.

Konsultation des Berichts

Die BaFin hat ihren Bericht „Big Data trifft auf künstliche Intelligenz“ und die darin formulierten Leitfragen bis Ende September 2018 öffentlich konsultiert.

Die BaFin erhielt zahlreiche Rückmeldungen zu ihrem Bericht. An der Konsultation beteiligten sich Interessensverbände, aber auch einzelne Institute, nationale wie internationale Behörden und Vertreter der Wissenschaft. Einen Überblick über die Antworten gibt die zweite Ausgabe der Schriftenreihe BaFinPerspektiven, die am 28. Februar 2019 auf www.bafin.de erschienen ist. BaFin-Präsident Felix Hufeld nimmt darin im Interview eine erste Bewertung vor.

5.4 Schriftenreihe BaFinPerspektiven

Im August 2018 hat die BaFin die erste Ausgabe ihrer Schriftenreihe BaFinPerspektiven veröffentlicht. Sie befasst

sich aus unterschiedlichen Blickwinkeln mit der fortschreitenden Digitalisierung und dem Themenkomplex BDAI. Im Fokus der Ausgabe steht unter anderem der aufsichtliche und regulatorische Umgang mit Big Data und künstlicher Intelligenz. Die zweite Ausgabe der BaFinPerspektiven ist am 28. Februar 2019 erschienen. Auch sie widmet sich der Digitalisierung. Die nächste Ausgabe ist für den 9. Mai geplant. Thema: Nachhaltige Finanzwirtschaft.

Impulse setzen

In den BaFinPerspektiven finden sich Beiträge interner und externer Autoren und Interviews. Die Schriftenreihe erscheint in deutscher und englischer Sprache (BaFinPerspectives) auf der Homepage der BaFin. BaFin-Präsident Hufeld will mit den BaFinPerspektiven Impulse setzen: Die großen Regelwerke der Nachkrisenzeit seien abgeschlossen, der Wandel in der Finanzbranche sei es nicht. Im Zeitalter von Globalisierung und Digitalisierung werde er sogar Fahrt aufnehmen, was Aufseher und Regulierer vor immer vielschichtigeren Fragen stelle und sie – jenseits der angestammten Gefilde von Recht und Ökonomie – in neue Sphären führe, etwa in die der Informationstechnologie.

„In einem derart vernetzten und komplexen Umfeld müssen wir uns noch intensiver als bisher mit Vertretern der Finanzwirtschaft und ihrer Verbände, aber auch mit Verbraucherschützern, Wissenschaftlern, Journalisten und selbstverständlich auch der Politik über grundlegende aufsichtliche und regulatorische Themen austauschen“, fordert Hufeld. In den BaFinPerspektiven sollen strategische Fragen und Regulierungsvorhaben abseits der tagesaktuellen Berichterstattung beleuchtet und aus verschiedenen Blickwinkeln bewertet werden.

6 Geldwäschebekämpfung

6.1 „Luft nach oben“ im Kampf gegen Geldwäsche

In seiner Rede beim Neujahrspresseempfang der BaFin im Januar 2019 hat BaFin-Präsident Felix Hufeld noch einmal unterstrichen, wie ernst die BaFin das Thema Geldwäscheprävention nimmt: „Für mich ist (sie) eine absolut vordringliche Aufgabe, und ich wünsche mir, dass das auch alle Institute in ihrem Handeln unter Beweis stellen.“

Exekutivdirektor Dr. Thorsten Pötzsch sieht noch „Luft nach oben“, was den Kampf gegen Geldwäsche angeht.

„Bei einigen Instituten gibt es da sicherlich Verbesserungsbedarf“, führte er in einem Interview aus. Banken müssten erkennen, dass erfolgreiche Geldwäscheprävention nicht zum Nulltarif zu haben ist. Er wünsche sich, dass sich alle Banken auch im eigenen Interesse darüber klar würden, wie bedeutend die Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ist. Geldwäschefälle seien für Banken in vielerlei Hinsicht problematisch: „Sie können zu finanziellen Belastungen wie Geldstrafen führen. Bankenaufseher können von den Banken höhere Mindestkapitalquoten fordern. Und solche Skandale können zu massiven Reputationsverlusten bis hin zu existenzbedrohenden Situationen führen.“

6.2 Deutsche Bank

Sonderbeauftragter eingesetzt

Am 21. September 2018 hat die BaFin bei der Deutschen Bank AG einen Sonderbeauftragten für den Bereich der Geldwäscheprävention eingesetzt, was bis dato ein Novum war. Zur Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ordnete die Aufsicht gegenüber der Bank an, in einzelnen Bereichen angemessene interne Sicherungsmaßnahmen zu ergreifen und die allgemeinen Sorgfaltspflichten einzuhalten. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG bestellte sie als Sonderbeauftragte zur Überwachung der Anordnung. Exekutivdirektor Dr. Thorsten Pötzsch sagte dazu in dem oben erwähnten Interview: „Es war gut und richtig, vom Instrument des Sonderbeauftragten, der bislang ein Schattendasein fristete, Gebrauch zu machen. Ich bin zuversichtlich, dass der Sonderbeauftragte gemeinsam mit der Bank und uns für wesentliche Verbesserungen bei der Geldwäscheprävention sorgen wird.“

Mandat ergänzt

Am 15. Februar 2019 hat die BaFin gegenüber der Deutschen Bank angeordnet, die gruppenweiten Risikomanagementprozesse im Korrespondenzbankbereich zu überprüfen und – falls erforderlich – anzupassen. Um die Umsetzung der angeordneten Maßnahme zu überwachen, ergänzt die BaFin das Mandat des Sonderbeauftragten. Dieser soll über den Umsetzungsfortschritt berichten und diesen bewerten.

6.3 Geldwäscheprävention in Korrespondenzbankbeziehungen

Die Medien berichteten unter dem Schlagwort „Danske Bank“ von einem Geldwäscheskandal. Eine in Estland ansässige Niederlassung der Danske Bank A/S Kopenhagen soll von 2007 bis 2015 hohe Milliardenbeträge für Kunden gewaschen haben, die ihren Wohnsitz außerhalb Estlands hatten. In den medialen Fokus rückten auch

deutsche Banken, die mit der Danske Bank in Estland eine Korrespondenzbankbeziehung unterhielten.

Die BaFin hat geprüft, inwieweit tatsächlich Transaktionen über deutsche Banken ausgeführt wurden und ob sich daraus Hinweise auf Defizite in der Geldwäscheprävention ableiten lassen. Dabei richtet sie ihren Blick vor allem auf die allgemeinen Anforderungen an Korrespondenzbankbeziehungen. Die BaFin tauscht sich fortlaufend mit den zuständigen deutschen Strafverfolgungsbehörden aus, aber auch mit verschiedenen ausländischen Aufsichtsbehörden. Im Jahr 2019 ist die Überprüfung der geldwäscherechtlichen Anforderungen an das Korrespondenzbankgeschäft bei international tätigen Banken ein Schwerpunkt.

6.4 Aufgaben der BaFin in der Geldwäscheprävention

Präsident Hufeld stellte in seiner Rede im Januar 2019 noch einmal klar, dass es nicht Aufgabe der Aufsicht sei, Geldwäscheverdachtsfälle aufzuklären und zu verfolgen. Hier liege der Ball im Feld der Strafverfolgungsbehörden: Die Strafverfolgungsbehörden hätten daher auch Zugriff auf andere Informationsquellen als die Aufsicht und seien in der Lage, polizeiliche Mittel und Ermittlungsmethoden einzusetzen.

Der Part der BaFin sei ein anderer: Sie müsse dafür sorgen, dass die Institute eine angemessene Geldwäscheprävention betreiben und dabei mindestens den gesetzlichen Anforderungen gerecht werden. Wenn die Aufsicht feststellt, dass das bei einem Unternehmen nicht der Fall ist, greift sie ein und verlangt, dass es seine Prozesse ändert. Das reicht nach Ansicht Hufelds allerdings nicht aus: „Notwendig ist eine bessere Koordination in Europa.“ Ausdrücklich begrüßte Hufeld daher die auf diesem Gebiet bereits erfolgten Schritte.

Er wies allerdings darauf hin, dass man dabei sowohl die bankaufsichtliche Ebene als auch die der Financial Intelligence Unit (FIU)⁵ und der Strafverfolgungsbehörden in den Blick nehmen müsse. Es gelte, alle Möglichkeiten des Risikomanagements wie auch die neuen Technologien zu mobilisieren, um eine bestmögliche Prävention zu erreichen. „Dass trotz bester Prävention Missbrauch im Einzelfall nicht ausgeschlossen werden kann und wesentliche Geldströme auch außerhalb des Finanzsystems fließen, ist selbstverständlich kein Grund, nicht die größtmöglichen Anstrengungen zu unternehmen, um Geldwäsche zu verhindern.“

⁵ FIU ist die international gebräuchliche Bezeichnung für die deutsche Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen.

7 Chronologie wichtiger Ereignisse 2018

Januar	▪ Die BaFin ist seit dem 1. Januar 2018 die Nationale Abwicklungsbehörde (NAB) in Deutschland. Rechtsgrundlage ist das Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (SAG). ▪ Seit dem 1. Januar 2018 gilt die europäische PRIIPs-Verordnung, die Hersteller von verpackten Anlageprodukten für Kleinanleger und von Versicherungsanlageprodukten (Packaged Retail and Insurance-based Investment Products – PRIIPs) verpflichtet, ein dreiseitiges Basisinformationsblatt (BiB) für diese Produkte zu veröffentlichen. ▪ Die BaFin hebt die Länderrisikoverordnung zum 1. Januar 2018 auf. ▪ Die Großkredit- und Millionenkreditverordnung (GroMiKV) wird durch eine Änderungsverordnung mit Wirkung zum 1. Januar 2018 angepasst. ▪ Die Regelungen der zweiten europäischen Finanzmarktrichtlinie (Markets in Financial Instruments Directive II – MiFID II) sind seit dem 3. Januar 2018 anzuwenden. Die Umsetzung der MiFID II in Deutschland erfolgt durch das Zweite Finanzmarktnovellierungsgesetz (2. FiMaNoG), das in wesentlichen Teilen ebenfalls am 3. Januar 2018 in Kraft tritt. ▪ Seit dem 3. Januar 2018 sind Emittenten, deren Finanzinstrumente mit Zustimmung oder Genehmigung an einem organisierten Handelssystem (Organised Trading Facility – OTF) gelistet sind, gemäß der Marktmissbrauchsverordnung (Market Abuse Regulation – MAR) verpflichtet, Insiderinformationen, die diese unmittelbar betreffen, unverzüglich zu veröffentlichen. ▪ Wertpapierhandelsunternehmen und Banken müssen seit dem 3. Januar 2018 neue Vorgaben beachten, wenn sie bei der BaFin eine Geschäftserlaubnis beantragen. ▪ Das neue Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG) tritt am 13. Januar 2018 in Kraft. ▪ Die BaFin veröffentlicht am 18. Januar 2018 eine Auslegungsentscheidung zu den Anforderungen der europäischen Eigenmittelverordnung (Capital Requirements Regulation – CRR) an die Überprüfung der Immobilienbewertung.
Februar	▪ Die BaFin erlässt am 8. Februar 2018 gegenüber der Dero Bank AG wegen drohender bilanzieller Überschuldung ein Veräußerungs- und Zahlungsverbot und ordnet an, die Bank für den Verkehr mit der Kundschaft zu schließen. Zahlungen, die nicht zur Tilgung von Schulden gegenüber der Dero Bank AG bestimmt sind, dürfen nicht entgegengenommen werden (Moratorium). ▪ Die BaFin veröffentlicht am 20. Februar 2018 ein Hinweisschreiben zur regulatorischen Einordnung von Initial Coin Offerings (ICOs) zugrundeliegenden Tokens bzw. virtuellen Währungen. ▪ Die BaFin veröffentlicht am 20. Februar 2018 ein Rundschreiben zur Finanzkonglomerate-Solvabilität. ▪ Das Gesetz zur Umsetzung der Versicherungsvertriebsrichtlinie (Insurance Distribution Directive – IDD) tritt am 23. Februar 2018 in Kraft.
März	▪ Die Europäische Kommission stellt am 8. März 2018 den Entwurf einer Europäischen Crowdfunding-Verordnung vor. Damit soll ein gemeinsames europäisches Regelwerk für Schwarmfinanzierungen geschaffen werden. ▪ Die Europäische Kommission legt am 8. März 2018 ihren Fintech-Aktionsplan vor. Mit dessen Hilfe soll der Finanzsektor die Chancen nutzen können, die sich aus technologiegestützten Innovationen bei Finanzdienstleistungen ergeben. ▪ Die BaFin stellt am 14. März 2018 den Entschädigungsfall für die Dero Bank AG fest. Das Institut ist nicht mehr in der Lage, sämtliche Einlagen zurückzuzahlen. ▪ Das erste Erlaubnisverfahren im Zusammenhang mit dem Brexit wird erfolgreich abgeschlossen.
April	▪ Das Übernahmeangebot der E.ON Verwaltungs SE, Düsseldorf, an die Aktionäre der innogy SE, Essen, ist mit einem Transaktionsvolumen von rund 21 Milliarden Euro gemessen am Transaktionsvolumen das größte Übernahmeangebot des Jahres. ▪ Die BaFin verhängt ein umsatzbezogenes Bußgeld in Höhe von 1,34 Millionen Euro. Es betrifft eine Aufsichtspflichtverletzung eines Kreditinstituts in Bezug auf Stimmrechtsmitteilungspflichten.

- Die BaFin veröffentlicht am 19. April 2018 die Neufassung des Rundschreibens Mindestanforderungen an die Compliance-Funktion (**MaComp**).
- Die BaFin erlässt die Bescheide zur **Bankenabgabe**.

Mai

- Die BaFin veröffentlicht am 4. Mai 2018 das „Rundschreiben 6/2018 (BA und WA) Mindestanforderungen an das **Beschwerdemanagement**“.
- BaFin und Deutsche Bundesbank legen ihre **jährlichen Schwerpunkte** der Bankenaufsicht fest. Im Jahr 2018 konzentriert sich die Bankenaufsicht vor allem auf Ertrags- und Zinsrisiken sowie fehlende Angemessenheit und Sicherheit der IT-Systeme der Banken.
- Die Europäische Kommission veröffentlicht am 24. Mai 2018 eine Reihe von Verordnungsentwürfen für ein **nachhaltiges Finanzwesen**. Kernelement ist der Vorschlag für ein einheitliches Klassifizierungssystem nachhaltiger Wirtschaftstätigkeiten in der Europäischen Union (EU).
- Die BaFin gibt am 24. Mai 2018 in einem Leitfaden ihre Kriterien und Maßstäbe zur aufsichtlichen Beurteilung bankinterner **Risikotragfähigkeitskonzepte** bekannt.

Juni

- Die von der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority) im Mai beschlossenen Maßnahmen der Produktintervention in Bezug auf **binäre Optionen** und Differenzgeschäfte (Contracts for Difference – CFD) werden am 1. Juni 2018 im Amtsblatt der EU veröffentlicht. Vertrieb und Verkauf binärer Optionen an Privatkunden sind ab dem 2. Juli 2018 verboten.
- Die BaFin erlässt die ersten **MREL-Bescheide**.
- Die BaFin veröffentlicht am 15. Juni 2018 die Studie „**Big Data trifft auf künstliche Intelligenz** – Herausforderungen und Implikationen für Aufsicht und Regulierung von Finanzdienstleistungen“. Die Studie wurde unter Mitwirkung von PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH, der Boston Consulting Group GmbH und des Fraunhofer-Instituts für Intelligente Analyse- und Informationssysteme IAIS erstellt.
- Der Ausschuss für Finanzstabilität (AFS) legt dem Deutschen Bundestag am 27. Juni 2018 seinen fünften Bericht zur **Finanzstabilität in Deutschland** vor, der unter anderem auf Risiken am Immobilienmarkt und Cyberrisiken eingeht.
- Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) veröffentlicht am 28. Juni 2018 den Evaluierungsbericht zur Überprüfung der Wirksamkeit des Lebensversicherungsreformgesetzes (**LVRG**).
- Die BaFin überarbeitet im „Rundschreiben 9/2018 (BA) **Zinsänderungsrisiken im Anlagebuch**“ die Vorgaben zur Berechnung der Auswirkungen einer plötzlichen und unerwarteten Zinsänderung (Basler Standardschock).

Juli

- Die BaFin veröffentlicht am 2. Juli 2018 ein Rundschreiben zu den Versicherungsaufsichtlichen Anforderungen an die IT (**VAIT**).
- Die Zweite Verordnung zur Änderung der Finanz- und Risikotragfähigkeitsinformationenverordnung (**FinaRisikoV**) tritt am 13. Juli 2018 in Kraft.
- Die BaFin konsultiert vom 16. Juli bis 30. September 2018 den Bericht zur Studie „**Big Data trifft auf künstliche Intelligenz**: Herausforderungen und Implikationen für Aufsicht und Regulierung von Finanzdienstleistungen“.
- Die BaFin veröffentlicht am 17. Juli 2018 ein Rundschreiben 11/2018 (VA), das Hinweise zur **Zusammenarbeit mit Versicherungsvermittlern** sowie zum Risikomanagement im Vertrieb enthält.
- Die BaFin konsultiert am 20. Juli 2018 das Rundschreiben 13/2018, wann Kunden aufgrund von Verflechtungen als „**Gruppe verbundener Kunden**“ zusammenzufassen sind.
- Die BaFin konsultiert am 20. Juli 2018 den Entwurf eines Rundschreibens zur **Offenlegung der Liquiditätsdeckungsquote**.
- Am 21. Juli 2018 tritt ein Teil des Gesetzes zur Ausübung von Optionen der **EU-Prospektverordnung** (Prospekt-VO) und zur Anpassung weiterer Finanzmarktgesetze in Kraft. Zeitgleich erlangen bestimmte Vorschriften der Prospekt-VO Geltung.

	▪ Vom 31. Juli bis 30. Oktober 2018 konsultiert die Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden IAIS (International Association of Insurance Supervisors) den Insurance Capital Standard 2.0 (ICS 2.0).
August	▪ Die erste Ausgabe der neuen Schriftenreihe „BaFinPerspektiven“ erscheint am 1. August 2018. Schwerpunkt ist das Thema Digitalisierung. ▪ Die Europäische Kommission bittet am 28. August 2018 die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) um Stellungnahme zur Nachhaltigkeit in Solvency II.
September	▪ Die BaFin konsultiert den Entwurf für eine Änderungsverordnung zur Änderung des § 16 der Solvabilitätsverordnung (SolvV) zur Erheblichkeitsschwelle. ▪ Die BaFin empfängt am 27. September 2018 rund 400 Vertreter der Finanzbranche sowie IT-Sicherheitsexperten bei ihrer Konferenz zur IT-Aufsicht bei Banken in Frankfurt am Main.
Oktober	▪ Die Versicherungsvertriebsrichtlinie (Insurance Distribution Directive – IDD) wird ab dem 1. Oktober 2018 in allen EU-Mitgliedstaaten angewendet. ▪ Die Dritte Verordnung zur Änderung von Verordnungen nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz wird am 22. Oktober 2018 im Bundesgesetzblatt verkündet und tritt am 23. Oktober 2018 in Kraft. Mit der Verordnung passt das Bundesministerium der Finanzen die Vorschriften zur Zinszusatzreserve an. ▪ Änderungen der Wertpapierhandelsanzeigeverordnung (WpAV) sowie der Stimmrechtsmitteilungsverordnung (StimmRMV) treten am 30. Oktober 2018 in Kraft. ▪ Die BaFin veröffentlicht das „Rundschreiben 13/2018 zur außervertraglichen Kreditunterstützung bei Verbriefungstransaktionen“.
November	▪ Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority) gibt am 2. November 2018 auf ihrer Internetseite die Ergebnisse des EU-weiten Bankenstresstests bekannt. Bei dem von der EBA koordinierten Stresstest wurden die 48 größten europäischen Institute einem makroökonomischen Stressszenario unterworfen. Von den geprüften Instituten unterstehen 33 dem Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM). Acht dieser SSM-Banken sind deutsche Kreditinstitute. Die geprüften Institute decken ca. 70 Prozent aller Bankaktiva in der Eurozone ab. ▪ Der Rat der Europäischen Zentralbank (EZB) nominiert Andrea Enria am 7. November 2018 als neuen Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums (Supervisory Board). Seine Ernennung durch den Europäischen Rat folgt am 6. Dezember 2018. Am 1. Januar 2019 tritt er das Amt an. ▪ Die BaFin gibt am 8. November 2018 in einem Merkblatt Orientierungshilfen zu Auslagerungen an Cloud-Anbieter. ▪ Am 14. November 2018 veröffentlicht die IAIS ein Konsultationspapier zum Holistic Framework, welches das bisherige Rahmenwerk für systemrelevante Versicherungsgruppen (G-SIIs) weiterentwickelt und ergänzt. ▪ Das Fachverfahren Bankenabgabe, mit dem die Unternehmen ihre Meldedaten zur Bankenabgabe elektronisch einreichen können, steht auf der Melde- und Veröffentlichungsplattform der BaFin erstmals zur Verfügung. ▪ Das Bundesverfassungsgericht verhandelt am 27. November 2018 über zwei Verfassungsbeschwerden. Sie richten sich im Wesentlichen gegen die beiden Verordnungen zum SSM und zum Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism – SRM).
Dezember	▪ EIOPA veröffentlicht am 14. Dezember 2018 den Bericht zum europaweiten Stresstest für Versicherungsgruppen. ▪ Am 20. Dezember 2018 publiziert die BaFin für Zwecke einer öffentlichen Anhörung den Entwurf einer nationalen Produktinterventionsmaßnahme in Bezug auf finanzielle Differenzkontrakte (Contracts for Difference – CFD).

- Am 21. Dezember 2018 publiziert EIOPA den dritten Bericht über die Auswirkungen der Maßnahmen für langfristige Garantien (**Long-Term-Guarantees**) und zu den Maßnahmen für das Aktienrisiko unter Solvency II.
 - Das Gesetz zur Umsetzung der **EbAV-II-Richtlinie** wird im Bundesgesetzblatt verkündet. Die neuen Regelungen über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) treten 2019 in Kraft.
 - Zum 21. Dezember 2018 tritt die Verordnung zur Umsetzung der Versicherungsvertriebsrichtlinie (**VersVermV**) in Kraft.
 - Die BaFin veröffentlicht am 21. Dezember 2018 das Merkblatt zur vertraglichen Anerkennung der vorübergehenden Aussetzung von Beendigungsrechten gemäß § 60a Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (**SAG**), das sie im Sommer konsultiert hatte.
 - Die BaFin versendet eine Umfrage an ausgewählte Banken, um sich ein Bild davon zu verschaffen, wie deutsche Banken in Handel oder Emission von American Depositary Receipts (**ADR**) eingebunden waren.
-

II

Integrierte Aufsicht

The background of the page features a series of thin, light-colored, overlapping wavy lines that create a sense of movement and depth. These lines are layered on top of the solid red background, adding a modern, artistic touch to the design.



1 Brexit

Bis zum 31. März 2019¹ war noch nicht absehbar, zu welchem Zeitpunkt und zu welchen Bedingungen das Vereinigte Königreich die Europäische Union (EU) verlassen wird. Ursprünglich war vorgesehen, dass das Vereinigte Königreich die EU in der Nacht vom 29. März auf den 30. März 2019 verlässt. Nachdem das britische Unterhaus einen von Premierministerin Theresa May mit der EU ausgehandelten Vertrag am 29. März 2019 erneut abgelehnt hatte, standen ein Austritt des Vereinigten Königreichs ohne Abkommen am 12. April 2019 und eine lange Verschiebung des Brexits mit einer Teilnahme des Landes an der Europawahl Ende Mai als Alternativen im Raum.

Politik und Aufsicht stellte die bis zuletzt unklare Lage vor erhebliche Herausforderungen. Auch für ein No-deal-Szenario mussten Vorbereitungen getroffen werden. Ein unregelmäßiger Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU würde ein erhebliches Risikopotenzial bergen. Im Finanzsektor könnte er dazu führen, dass Unternehmen aus dem Vereinigten Königreich, die bislang das grenzüberschreitende Betreiben von Bankgeschäften, Finanzdienstleistungen oder Versicherungsgeschäften im Rahmen

des Europäischen Passes an die BaFin notifiziert haben, dieses Marktzutrittsrecht verlieren würden.

Doch sind die grenzüberschreitenden Geschäfte, die sie zuvor auf der Basis des Europäischen Passes abgeschlossen haben, vertraglich vielfach so ausgestaltet, dass ihre Verpflichtungen und Wirkungen über diesen Stichtag zum Teil weit hinausreichen. Dies betrifft etwa bei Derivaten zahlreiche Verträge mit sehr großen Geschäftsvolumina. Zudem enthalten gerade langlaufende Verträge in der Regel keine besonderen Vorkehrungen für den Fall des Brexits.

Von immenser Bedeutung für Unternehmen, Aufsicht und Politik ist die Frage, wie sich im Falle eines Brexits der künftige gegenseitige Marktzugang im Verhältnis zwischen dem Vereinigten Königreich und den verbliebenen 27 Staaten der EU gestaltet. Mit knapp der Hälfte der Gesamtexporte ist die EU der größte Absatzmarkt des Vereinigten Königreichs; bei den Importen sieht es ähnlich aus. Im Finanzsektor ist die Lage noch komplexer. Denn London fungiert nicht nur als zentraler Knotenpunkt für Kapitalflüsse in Richtung EU, sondern ist auch ein zentraler Clearing-Standort, über den beispielsweise rund 90 Prozent aller Zinsswaps in Euro abgewickelt werden.²

¹ Redaktionsschluss 31. März 2019.

² Vgl. Kapitel VI 2.1.6.1.

Die BaFin setzte ihren aktiven Dialog mit interessierten Unternehmen auch im Jahr 2018 fort und veranstaltete wie schon im Vorjahr Brexit-Workshops. Insgesamt führte die BaFin bislang über 200 Gespräche, um den Unternehmen Klarheit, Unterstützung und vor allem einen verlässlichen Rahmen zu bieten. Dieser soll es ihnen ermöglichen, auch unter den neuen politischen Bedingungen Finanzdienstleistungen zu erbringen. Dabei muss natürlich sichergestellt sein, dass die Unternehmen nach denselben Standards beaufsichtigt und reguliert werden.

Zahlreiche Banken und Finanzdienstleistungsinstitute mit Sitz im Vereinigten Königreich beabsichtigen, ihren Standort unter anderem nach Deutschland zu verlagern – sie verlieren nämlich durch den Brexit den Europäischen Pass, mit dem sie in den Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) Geschäfte betreiben können. Ziel von Aufsicht und Bundesregierung ist es, diesen Instituten Hilfestellung bei ihren Vorhaben in Deutschland zu geben, rechtliche Sicherheit zu bieten und zugleich die Stabilität des deutschen Finanzplatzes zu wahren. Dabei sind Lösungen auf europäischer Ebene nicht nur erstrebenswert, sondern für Teilbereiche, wie zum Beispiel das Clearing, dringend erforderlich. Andernfalls droht Banken, die weiterhin im Vereinigten Königreich Clearing betreiben, ein massiver Anstieg der Kapitalanforderungen. Außerdem müssten Derivatepositionen realloziert – also überarbeitet und gegebenenfalls neu zusammengesetzt – werden. Um dem vorzubeugen, hat die Europäische Kommission im Dezember einen Durchführungsbeschluss (Implementing Decision) erlassen, der im Falle eines No-Deal-Szenarios übergangsweise die EMIR³-Äquivalenz des Vereinigten Königreichs feststellt. Was konkret bedeutet, dass die britischen Vorgaben als gleichwertig mit den EU-Regelungen angesehen werden und zentrale Gegenparteien (Central Counterparties – CCPs) – mit Genehmigung der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority) – für ein Jahr zeitlich begrenzt in gewohntem Umfang in der Europäischen Union aktiv werden können.

Der deutsche Gesetzgeber gibt der BaFin mit dem Brexit-Steuerbegleitgesetz schnell wirkende und rechtssichere Instrumente an die Hand. Damit sollen negative Folgen für die Funktionsfähigkeit oder die Stabilität der Finanzmärkte für den Fall eines unregulierten Austritts abmildert oder vermieden werden, indem die BaFin britischen Unternehmen übergangsweise gestatten kann, die Regelungen zum Europäischen Pass für eine

Zweigniederlassung oder im Wege des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs in Deutschland entsprechend weiter zu nutzen.

Interne Modelle

Viele der Unternehmen beantragten bei der BaFin, ihre internen Modelle zur Ermittlung des Bedarfs an Eigenkapital auch in Deutschland einsetzen zu dürfen. Die BaFin bot dazu gemeinsam mit der Deutschen Bundesbank und im Einklang mit den Rahmenvorgaben der Europäischen Zentralbank (EZB) ein zweistufiges Genehmigungsverfahren an:

- 1. Stufe: eine zeitlich befristete Tolerierung der internen Modelle, welche die Prudential Regulation Authority (PRA) unter Zugrundelegung europäischer Anforderungen genehmigt
- 2. Stufe: eine reguläre Modellgenehmigung, die auf einer späteren intensiven Vor-Ort-Prüfung basiert

Im Jahr 2018 beantragten neun international tätige Institute die Nutzung ihrer internen Modelle für das Markt-, das Kontrahenten- und das Kreditrisiko. Die BaFin sprach für die meisten beantragten Modelle eine zeitlich befristete Tolerierung aus. Bei zwei Instituten begann sie zudem damit, die Kontrahentenrisikomodelle zu prüfen, was sie 2019 fortsetzt. Die Prüfungen werden die Entscheidungsgrundlage für reguläre Modellgenehmigungen bilden.

2 Verbraucherschutz

2.1 Ein Jahr MiFID II

2.1.1 Positives Gesamtfazit

Die Finanzmarktrichtlinie (Markets in Financial Instruments Directive – MiFID II)⁴ brachte in der Verhaltensregulierung erhebliche Veränderungen für das Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) mit sich.⁵ Gerade im Geschäft der Wertpapierdienstleistungsunternehmen mit Privatkunden waren umfangreiche Umstellungen erforderlich.

Die Institute haben daher mit den Vorbereitungen auf die MiFID II schon weit vor deren Inkrafttreten begonnen.

3 European Market Infrastructure Regulation.

4 ABl. EU L 173/349. Die MiFID II wurde umgesetzt durch das Zweite Finanzmarktnovellierungsgesetz vom 23.6.2017, BGBl. I Seite 1693.

5 Vgl. zu MiFID II auch Kapitel VI 1.1.

Mit Blick auf den Umfang des Umsetzungsvorhabens und darauf, dass MiFID II nicht das einzige große Regulierungspaket war, das Anfang Januar 2018 umgesetzt werden musste, zieht die BaFin denn auch in ihren Marktuntersuchungen zur MiFID II für das erste Jahr unter dem neuen Regime ein insgesamt positives Fazit.

Dennoch stellten sich – wenig überraschend – am 3. Januar 2018 vereinzelt Schwierigkeiten bei der Umsetzung ein. In bestimmten Bereichen bestand auch ein Jahr nach Inkrafttreten der neuen Regelungen weiterer Umsetzungsbedarf. Allerdings ist auch das angesichts des Umfangs der neuen Regulierung nicht überraschend.

Eine besondere Herausforderung besteht darin, europaweit einheitliche und praktikable Lösungen zu entwickeln. Dies ist allein durch kontinuierliche und vertrauensvolle Zusammenarbeit auf europäischer Ebene erreichbar. Die BaFin befindet sich daher in engem Austausch mit den anderen nationalen Aufsichtsbehörden und der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA.

2.1.2 Marktuntersuchungen zur MiFID II

2.1.2.1 Marktuntersuchungen zu den Wohlverhaltensregeln der MiFID II

Schon unmittelbar nach Inkrafttreten der MiFID II nahm die BaFin eine erste Marktuntersuchung bei Kreditinstituten zu verschiedenen neuen Wohlverhaltensregeln in Angriff. Ziel war es, sich frühzeitig einen Überblick über den Stand der Umsetzung zu verschaffen. Im zweiten Halbjahr 2018 weitete die BaFin die Untersuchung im Rahmen einer zweiten Marktuntersuchung auf Finanzdienstleistungsinstitute aus, um so einen marktweiten Überblick zu erhalten.

Beide Marktuntersuchungen konzentrierten sich auf die Aufzeichnungspflichten (Taping), die Geeignetheitserklärung und Ex-ante-Kosteninformationen und damit auf neue Wohlverhaltensregeln, die für Verbraucher besonders relevant sind. An den Marktuntersuchungen beteiligten sich freiwillig insgesamt 20 Privat- und Auslandsbanken, jeweils zehn Sparkassen und Genossenschaftsbanken aus den jeweiligen Regionalverbänden sowie 25 Finanzdienstleistungsinstitute und fünf Wertpapierhandelsbanken.

Die beteiligten Institute haben beachtliche finanzielle und personelle Ressourcen eingesetzt und einen erheblichen Aufwand betrieben, um die neuen Vorgaben der MiFID II umzusetzen. Dies lässt sich für den gesamten Markt feststellen, und zwar unabhängig von der Größe und den Geschäftsmodellen der einzelnen Institute.

Im Rahmen der ersten Marktuntersuchung bei Banken, Sparkassen und Genossenschaftsbanken kam die BaFin zu den nachfolgend dargestellten Resultaten. Diese wurden dem Grunde nach durch die zweite Untersuchung bestätigt.

Aufzeichnungspflichten

Seit Beginn des Jahres 2018 müssen die Institute Telefongespräche und sonstige elektronische Kommunikation aufzeichnen, bei denen es um Kundenaufträge geht (Taping). Schon die erste Marktuntersuchung zeigte, dass sie dieser Pflicht nachkommen und die technische Umsetzung weitgehend geglückt ist.

Dennoch wurden bei 20,3 Prozent der Telefonaufzeichnungen Gesprächsteile nicht aufgezeichnet, die hätten aufgezeichnet werden müssen. Vereinzelt fiel auch auf, dass lediglich nachträgliche Zusammenfassungen der Gespräche aufgezeichnet wurden, was nicht ausreicht.

Die Kunden hatten bisweilen mit Unbehagen auf die Aufzeichnung von Telefonaten reagiert. Die Zahl der Widersprüche gegen diese Praxis stellte sich bei der Abfrage allerdings mit 0,12 Prozent als sehr gering heraus.

Geeignetheitserklärung

Wertpapierdienstleistungsunternehmen müssen nach einer Anlageberatung schriftlich erklären, inwiefern ihre Empfehlung zum Kunden passt – insbesondere was dessen Anlageziele, die Anlagedauer, dessen Risikobereitschaft und Verlusttragfähigkeit sowie dessen Kenntnisse und Erfahrungen angeht.

Im Rahmen der Auswertung durch die BaFin verblieben in nur wenigen Fällen, nämlich 3,6 Prozent, Zweifel daran, ob die Empfehlung für den Kunden geeignet war. Jedoch dokumentierten die Unternehmen in den Geeignetheitserklärungen selten den vollständigen Abgleich zwischen den Angaben des Kunden und den Eigenschaften des empfohlenen Finanzinstruments. Die Fehlerquote lag bei 89,6 Prozent. Häufig fand sich lediglich eine formelhafte Behauptung, das Produkt sei geeignet, was den Anforderungen nicht gerecht wurde.

Hervorzuheben ist, dass die meisten Institute Freitextfelder in die Geeignetheitserklärung eingefügt hatten, um den Inhalt des Beratungsgesprächs zu erfassen. Dies ermöglicht eine individuelle Begründung, was aus Sicht des Verbraucherschutzes positiv ist.

Ex-ante-Kosteninformationen

Die Regelungen zur Ex-ante-Kosteninformation sehen vor, dass den Kunden die Kosten von Wertpapieren und Wertpapierdienstleistungen rechtzeitig offengelegt werden

müssen. Die Kunden sollen die unterschiedlichen Produkte und Dienstleistungen so besser vergleichen und auf dieser Grundlage eine fundierte Entscheidung treffen können. Bereits die erste Marktuntersuchung zeigte, dass sich zu Aufbau, Struktur und Berechnungsmethoden bisher noch keine einheitlichen Marktstandards etabliert haben. Es ist also für Kunden nach wie vor schwierig, Kosten zu vergleichen.

Positiv fiel jedoch auf, dass sich die von den Instituten verwendeten Kosteninformationen überwiegend auf das konkrete Wertpapier bezogen, das Gegenstand der jeweiligen Transaktion war. Die meisten Institute hatten die Kosteninformationen auch auf Grundlage tatsächlich investierter Anlagebeträge erstellt, obwohl eine Berechnung anhand angenommener Anlagebeträge ebenfalls zulässig ist.

Einige wenige Institute hatten ausschließlich generische Kostenausweise verwendet, welche die Kosten nur auf Basis ganzer Vermögensklassen angeben und nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Solche generischen Kostenausweise weisen zudem eine überproportional hohe Fehlerquote auf.

Die stichprobenhafte Auswertung der Kostenausweise zeigte auch Schwachstellen, was deren Vollständigkeit und rechnerische Richtigkeit anging: Über die gesamte eingeholte Stichprobe verteilt zeigte sich, dass in einigen Fällen gesetzlich vorgeschriebene Kostenkomponenten fehlten. Außerdem war in 13 Prozent der Stichproben festzustellen, dass die Beträge in der Kosteninformation und in der Wertpapierabrechnung deutlich voneinander abwichen.

2.1.2.2 Marktuntersuchung zur Product Governance nach MiFID II

Eine dritte Marktuntersuchung, die ebenfalls im zweiten Halbjahr 2018 stattfand, widmete sich neuen Product-Governance-Vorgaben nach MiFID II. Sie befragte 55 Institute nach dem Stand der Umsetzung; darunter waren 25 Finanzdienstleistungsinstitute, fünf Wertpapierhandelsbanken sowie 25 Banken und Sparkassen. Dabei untersuchte die BaFin Prozesse der Institute in deren Rolle als Konzepture und als Vertriebsunternehmen – und zwar anhand von insgesamt 187 Geschäftsvorfällen.

Umsetzung im Wesentlichen erfolgreich

Diese dritte Marktuntersuchung ergab, dass die Product-Governance-Vorgaben im Wesentlichen erfolgreich umgesetzt wurden. Die überwiegende Zahl der Institute orientiert sich bei ihrer Umsetzung zum einen an den ESMA-Leitlinien zu den Produktüberwachungsanforderungen der MiFID II bzw. den Mindestanforderungen an

die Compliance-Funktion und weitere Verhaltens-, Organisations- und Transparenzpflichten (MaComp) (BT 5)⁶.

Zum anderen konnten sich die Institute auf den gemeinsamen Mindeststandard der Deutschen Kreditwirtschaft, des Bundesverbands Investment und Asset Management (BVI) und des Deutschen Derivate Verbands (DDV) zur Zielmarktbestimmung für Wertpapiere stützen. Dieser Standard vereinfacht nicht nur den Prozess der Zielmarktbestimmung durch Konzepture, sondern auch die Konkretisierung des Zielmarktes bzw. den Zielmarktgleich durch die Vertriebsunternehmen. Das einheitliche Format erlaubt eine reibungslose Kommunikation zwischen Konzepturen und Vertriebsunternehmen. Darüber hinaus wird es so möglich, die Zielmarktinformationen in den Bestand des von zahlreichen Häusern genutzten WM Datenservice zu integrieren.

Ausführungen zu bestimmten Zielmarktkategorien verbesserungswürdig

Die Untersuchung ergab, dass Erstellung, Konkretisierung und Abgleich der Zielmärkte dank der Standardisierung gut funktionieren. Vereinzelt erscheinen die Ausführungen zu bestimmten Zielmarktkategorien verbesserungswürdig: So ergaben viele Stichproben über alle Klassen von Finanzinstrumenten hinweg, dass die Anlageziele des Kunden mit „Vermögensbildung bzw. Optimierung“ angegeben worden waren. Bei einigen dieser Produkte hätte sich die BaFin eine stärkere Differenzierung gewünscht. Die Aufsicht geht jedoch davon aus, dass die Bestimmung des Zielmarktes in der kommenden Zeit zunehmend an Kontur gewinnen wird. So ist beispielsweise absehbar, dass sich die Nachhaltigkeitsinitiative der Europäischen Kommission auf die einzelnen Kriterien des Zielmarktes auswirken dürfte, insbesondere auf die Anlageziele des Kunden.

Umgang mit dem negativen Zielmarkt

Die BaFin wird den weiteren Umgang mit dem negativen Zielmarkt und die Umsetzung des Proportionalitätsprinzips aufmerksam verfolgen: Nur die wenigsten Konzepture und Vermögensverwalter für Anlagestrategien hatten für ihre Produkte einen negativen Zielmarkt festgelegt. Zudem war in wenigen Fällen nicht ersichtlich, dass Konzepture und Vertriebsunternehmen bei besonders risikoreichen, komplexen oder illiquiden Produkten eine höhere Sorgfalt bei der Umsetzung der Product-Governance-Prozesse an den Tag gelegt hatten als bei den übrigen Produkten, obwohl dies gesetzlich gefordert ist.

⁶ Rundschreiben 5/2018 (WA) – Mindestanforderungen an die Compliance-Funktion und weitere Verhaltens-, Organisations- und Transparenzpflichten – MaComp.

Neue Prozesse sind eine Herausforderung für alle Institute

Die Marktuntersuchung zu den neuen Product-Governance-Vorgaben nach MiFID II zeigte, dass es kleineren Instituten zunehmend schwererfällt, komplexen und umfangreichen regulatorischen Vorgaben neben ihrem Tagesgeschäft Rechnung zu tragen. Die größeren Häuser hingegen sahen sich der Herausforderung ausgesetzt, die neuen Prozesse in das Gefüge der bereits bestehenden Abläufe einzufügen, wie etwa dem Neu-Produkt-Prozess nach den Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk), ohne dass die neuen Prozesse untergehen. Um dem entgegenzuwirken, wird sich die BaFin für entsprechende Handreichungen – wie die ESMA- Leitlinien zu den Produktüberwachungsanforderungen auf europäischer Ebene – einsetzen und nationale Hilfestellungen anbieten, wie etwa die MaComp.

2.2 Ein Jahr PRIIPs-Verordnung

2.2.1 Aktueller Stand und Ausblick

PRIIPs-Verordnung findet seit Anfang 2018 Anwendung

Nach der europäischen PRIIPs-Verordnung⁷ (Packaged Retail and Insurance-Based Investment Products – PRIIPs) müssen Hersteller von verpackten Anlageprodukten für Kleinanleger und von Versicherungsanlageprodukten seit dem 1. Januar 2018 ein dreiseitiges Basisinformationsblatt für diese Produkte veröffentlichen. Wer solche Produkte verkauft oder dazu berät, ist verpflichtet, Kleinanlegern ein Basisinformationsblatt zur Verfügung stellen, bevor diese sich durch einen Vertrag oder ein Angebot binden.

Die Anforderungen der PRIIPs-Verordnung an Form und Inhalt dieses Basisinformationsblatts sind in einer einschlägigen Delegierten Verordnung⁸ konkretisiert. Darüber hinaus stellt das Joint Committee, der Gemeinsame Ausschuss der Europäischen Aufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities – ESAs), seit 2017 Auslegungshilfen in Form von Fragen und Antworten (Questions & Answers – Q&A) sowie von Flussdiagrammen zur Verfügung. Diese aktualisierte der Ausschuss zuletzt im Juli 2018 in einzelnen Punkten.⁹

Risikoorientierte Marktaufsicht

Die BaFin ist dafür zuständig, die Einhaltung der PRIIPs-Verordnung mittels einer risikoorientierten Missstandsaufsicht zu überwachen. Hat sie Hinweise auf mögliche Verstöße gegen die PRIIPs-Verordnung, geht sie diesen nach. Zusätzlich macht sie regelmäßig Stichproben und führt Marktuntersuchungen durch. Eine erste Marktuntersuchung fand Anfang 2018 statt.¹⁰ Zudem hat die BaFin begonnen, die Anwendung der Methoden zur Berechnung einzelner finanzmathematischer Angaben in den Basisinformationsblättern zu prüfen.

Offene Fragen zum Anwendungsbereich

Was den sachlichen Anwendungsbereich der PRIIPs-Verordnung angeht, bestehen nach wie vor gewisse Unsicherheiten. So ist noch nicht abschließend geklärt, welche Ausstattungsmerkmale dazu führen, dass eine Unternehmensanleihe als PRIIP zu qualifizieren ist. Die Europäische Kommission wies die Entscheidung darüber, ob ein Produkt in den Anwendungsbereich der PRIIPs-Verordnung fällt, den PRIIP-Herstellern selbst zu¹¹ und machte zugleich deutlich, dass sie den Anwendungsbereich grundsätzlich weit versteht. Die ESAs richteten im Juli 2018 einen Brief an die Kommission, in dem sie ihr Verständnis des Anwendungsbereichs darlegten und die Kommission um Bestätigung dieser Auslegung baten.¹² Eine Antwort stand zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses¹³ noch aus.

Verständlichkeitsdefizite

Einzelne Angaben, die entsprechend den Vorgaben der PRIIPs-Verordnung in die Basisinformationsblätter aufzunehmen sind, wie die Darstellung der möglichen Wertentwicklung des Produkts (Performance-Szenarien) oder auch der Kosten, sind nach Auffassung von Verbraucherschützern, Marktteilnehmern und der EU-Aufsichtsbehörden für Kleinanleger nicht verständlich. Die BaFin setzt sich daher dafür ein, dass diese und andere Defizite bei einer umfassenden Revision des PRIIPs-Regimes behoben werden.

Überarbeitung der Delegierten Verordnung

Im November 2018 starteten die ESAs eine Konsultation zur punktuellen Überarbeitung der Delegierten Verordnung¹⁴. Ursprüngliches Ziel war es, die Umstellung der Produktinformation auf das Basisinformationsblatt zum 1. Januar 2020 zu erleichtern.¹⁵ Dies betrifft

⁷ Verordnung (EU) Nr. 1286/2014, ABl. EU L 352/1.

⁸ Delegierte Verordnung (EU) Nr. 2017/653, ABl. L 100/1.

⁹ Questions and Answers (Q&A) on the PRIIPs Key Information Document (KID) vom 19.7.2018, Dok.-Nr. JC 2017 49.

¹⁰ Vgl. hierzu 2.2.2.

¹¹ Leitlinie Nr. 5 der Mitteilung der Kommission vom 7.7.2017, ABl. EU C 218/11.

¹² Schreiben vom 19.7.2018, Dok.-Nr. JC 2018 21.

¹³ Redaktionsschluss 31. März 2019.

¹⁴ Delegierte Verordnung (EU) Nr. 2017/653, ABl. L 100/1.

¹⁵ Vgl. BaFinJournal November 2018, Seite 19.

OGAW-Fonds¹⁶ und Alternative Investmentfonds (AIF), deren Anbieter bislang noch „Wesentliche Anlegerinformationen“ bereitstellen. Nachdem die wesentlichen Anlegerinformationen nunmehr aber für weitere zwei Jahre, also bis zum 31. Dezember 2021, angewendet werden sollen, soll sich die Überarbeitung der Delegierten Verordnung über das ganze Jahr 2019 erstrecken. Inhaltlich sollen die Methode und die Darstellung zur Performance eines PRIIP-Anlageprodukts, die Berechnung der Transaktionskosten und Fragen der Darstellung von PRIIP-Versicherungsanlagenprodukten mit einer Palette von Anlageoptionen vertieft betrachtet werden.

2.2.2 Marktuntersuchung zu Basisinformationsblättern nach der PRIIPs-Verordnung

Zum Auftakt der Aufsicht über die Einhaltung der Regelungen der PRIIPs-Verordnung führte die BaFin Anfang 2018 eine Marktuntersuchung durch. In einem ersten Schritt ermittelte sie gut 100 deutsche Unternehmen und Institute, die PRIIPs herstellen. Die Marktuntersuchung ergab, dass mehrere dieser PRIIP-Hersteller ihrer Verpflichtung, die Basisinformationsblätter zu veröffentlichen, nicht oder nicht vollständig nachgekommen waren.

Einzelne Hersteller teilten der BaFin auf Nachfrage mit, sie hätten anfangs technische Probleme mit der Bereitstellung der Basisinformationsblätter gehabt. Diese hätten sie jedoch rasch beheben können. Bei anderen Herstellern stellte sich heraus, dass deren Internetauftritt veraltet war. Sie boten bestimmte Produkte seit dem 1. Januar 2018 nicht mehr an, so dass keine Pflicht zur Veröffentlichung eines Basisinformationsblatts bestand. Einzelne PRIIP-Hersteller hatten die erforderlichen Basisinformationsblätter in einem verdeckten oder nicht frei zugänglichen Bereich ihrer Internetseite publiziert. Diese Hersteller wies die BaFin darauf hin, dass sie die Basisinformationsblätter in einem öffentlich zugänglichen Bereich ihrer Internetseite bereitzustellen haben.

Im Verlauf der Marktuntersuchung überprüfte die BaFin zudem stichprobenartig Basisinformationsblätter verschiedener PRIIP-Hersteller. Dabei konstatierte die BaFin bestimmte Defizite, welche die PRIIP-Hersteller im Anschluss behoben. Zum Beispiel hatten sie in den

Basisinformationsblättern obligatorische Warnhinweise nicht hervorgehoben oder auf Dokumente hingewiesen, die für Kleinanleger ohne weitergehende Hilfe auf der Internetseite des PRIIP-Herstellers überhaupt nicht oder nur schwer auffindbar waren.

2.3 Marktuntersuchung zur indikativen Orderwertberechnung

Gegenstand der Marktuntersuchung zur indikativen Orderwertberechnung im Jahre 2018 waren Fälle, bei denen der von Online-Brokerage-Tools angezeigte Preis für den Kauf eines Wertpapiers, der indikative Orderwert, erheblich von dem tatsächlichen Ausführungspreis abwich. Die Gefahr, dass der tatsächliche Ausführungspreis zu Ungunsten des Anlegers erheblich höher ausfällt, besteht bei unlimitierten Kauforders für Wertpapiere, die unter einem Euro notieren. Die Befragung von Anbietern von Wertpapierdienstleistungen zeigte, dass Online-Brokerage-Tools meist nicht die aktuellen Geld- und Briefkurse heranziehen, um den indikativen Orderwert zu berechnen, obwohl diese die aktuelle Marktlage widerspiegeln. Zudem stellen Geld- und Briefkurse die bestmögliche Grundlage für die Berechnung des indikativen Orderwerts dar, da dem Anleger so ein realistischer Orderwert angezeigt wird.

Risiko für Anleger

Wird hingegen der letzte Börsen- oder Marktpreis für die Berechnung des indikativen Orderwerts verwendet, kann das ein Preis sein, der ohne tatsächlichen Umsatz in dem betreffenden Papier festgestellt wurde. Kommt es beim Handel zu keinem Geschäftsabschluss, weil die Angebots- bzw. Nachfragesituation dies nicht zulässt, so wird zur Information der Handelsteilnehmer ein umsatzloser Preis (Price without Turnover – PWT) festgestellt. Dieser basiert auf der Kaufseite einer Quotierung, also dem Geldkurs, und gibt den Preis wieder, zu dem die Anleger Wertpapiere verkaufen können. Oft liegt er bei wenig nachgefragten Wertpapieren im Tausendstel-Euro-Bereich. Der Briefkurs, der bei Kaufinteresse eines Anlegers maßgeblich ist, weicht hiervon oft ab. Dadurch erteilen Anleger Wertpapierorders, die sie bei Kenntnis des tatsächlichen Preises nicht getätigt hätten, und sehen sich schließlich mit Kaufpreisforderungen konfrontiert, die sie nicht bezahlen können.

Derartige Situationen, die hauptsächlich beim Kauf solcher Wertpapiere auftreten können, die unter einem Euro notieren, lassen sich allerdings vermeiden, und zwar durch die Limitierung der Kauforders für Wertpapiere. Da nicht alle Anbieter von Wertpapierdienstleistungen eine Limitierung verpflichtend vorsehen, kann dieser Sicherungsmechanismus nicht in jedem Fall vor derartigen

¹⁶ Unter OGAW-Fonds sind Fonds zu verstehen, welche die Anforderungen der Richtlinie 2009/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rats vom 13. Juli 2009 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmter Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) erfüllen.

Problemen bei der Ausführung von Kauforders schützen. Daher sollten Anleger selbst das Limit für Kaufpreise definieren.¹⁷ Weitere Untersuchungen werden zeigen, ob die Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen dazu beigetragen haben, die Situation zu verbessern.

2.4 Verbraucherbeschwerden und Anfragen

2.4.1 Kreditinstitute und Finanzdienstleister

Im Jahr 2018 bearbeitete die BaFin insgesamt 5.791 Eingaben zu Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten (Vorjahr: 5.587 Eingaben), davon waren 5.539 Beschwerden und 252 allgemeine Anfragen. Darin enthalten sind 25 Fälle, in denen die BaFin gegenüber dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestags Stellung nahm. Darüber hinaus wandten sich 46 Einsender an die BaFin, die um Informationen über Altbanken, insbesondere deren Rechtsnachfolger, baten. Die Beschwerden waren in 771 Fällen, darunter eine Petition, erfolgreich.

Tabelle 1: Beschwerden nach Institutsgruppen

Institutsgruppe	Gesamtzahl der Eingaben
Private Banken	2.998
Sparkassen	721
Öffentliche Banken	135
Genossenschaftsbanken	677
Hypothekenbanken	5
Bausparkassen	413
Finanzdienstleister (zum Beispiel Leasing- und Factoringunternehmen usw.)	175
Auslandsbanken	415

Die Eingaben der Verbraucher spiegelten das gesamte Spektrum der Produkte wider, welche die beaufsichtigten Institute und Unternehmen im Berichtsjahr angeboten hatten. Im Vordergrund standen zum Beispiel das Girokonto und der Überweisungs- bzw. Zahlungsverkehr. Aber auch zur Kündigung der Geschäftsverbindung, der Abwicklung langfristiger Sparverträge sowie der generellen Frage, ob und in welcher Höhe bestimmte Entgelte zulässig seien, erhielt die BaFin Eingaben.

Vor allem ältere Verbraucher aus ländlichen Regionen sorgten sich, wenn Filialen geschlossen wurden, darum, wie sie künftig Zugang zu den notwendigen Finanzdienstleistungen erhalten könnten. Kunden von Direktbanken beschwerten sich bei der BaFin vielfach darüber, dass die Erreichbarkeit bei technischen Störungen mangelhaft gewesen war oder sie unangemessen lange Reaktions- bzw. Bearbeitungszeiten bei Kundenanliegen und Reklamationen hatten hinnehmen müssen.

Besonders sensibel reagierten Verbraucher, wenn Banken eine Änderung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) vornehmen wollten – sei es, um die AGB an geänderte gesetzliche Rahmenbedingungen anzupassen oder weil sie ihr Produktangebot neu gestaltet hatten. Dies galt insbesondere, wenn eine solche Anpassung bewirkte, dass sich das Serviceangebot änderte oder die Bank Entgelte einführte oder erhöhte. Die BaFin kann zwar die Ausgestaltung des Produktangebots nicht beeinflussen, aber sie kann – im Rahmen ihres Mandats für den kollektiven Verbraucherschutz – prüfen, ob Banken die gesetzlichen Anforderungen bei der Durchführung solcher Vertragsänderungen einhalten.

Eine hierzu von der BaFin durchgeführte stichprobenartige Untersuchung ergab, dass die Vorgehensweise der Institute grundsätzlich den gesetzlichen Anforderungen entsprochen hatte. So hatten die Banken die beabsichtigte Änderung in der Regel spätestens zwei Monate, bevor diese wirksam wurde, mitgeteilt. Darüber hinaus wiesen die Banken ihre Kunden gemäß § 675g Absatz 2 Satz 3 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) auf ihr Recht hin, ihren Vertrag kostenfrei und fristlos kündigen zu können.

Erhält ein Kunde von seiner Bank ein Angebot zur Änderung eines bestehenden Zahlungsdiensterahmensvertrags, sollte er immer sorgfältig prüfen, ob er den Vertrag zu den geänderten Bedingungen fortsetzen will. Andernfalls sollte er die Produkte anderer Anbieter prüfen und gegebenenfalls das Konto wechseln. Zwar können Verbraucher auch der angebotenen Änderung widersprechen, aber oftmals bewirkt dies nicht, dass der Vertrag dauerhaft zu unveränderten Konditionen fortgeführt wird: Meistens greifen die Institute in solchen Fällen dazu, die Verträge ordentlich zu kündigen.

2.4.2 Investment- und Kapitalverwaltungsgesellschaften

Im Rahmen der Investmentaufsicht gingen im Jahr 2018 insgesamt 125 Beschwerden und Anfragen von Verbrauchern ein. Sie bezogen sich auf die Investmentsteuerreform, die Änderung von Anlagebedingungen sowie die Einhaltung von Informationspflichten der

¹⁷ Vgl. BaFinJournal September 2018, Seite 22 ff.

Tabelle 2: Eingaben je Versicherungszweig seit 2014

Jahr	Leben	Kraftfahrt	Kranken	Unfall	Haftpflcht	Rechts- schutz	Gebäude/ Hausrat	Sonstige Sparten	Besonder- heiten*	Gesamt
2018	1.869	1.734	1.653	215	439	666	711	619	191	8.097
2017	1.825	1.508	1.433	219	400	591	603	633	155	7.367
2016	1.817	1.533	1.335	294	460	924	708	759	155	7.985
2015	2.113	1.778	1.267	294	505	722	470	769	1.558	9.746
2014	2.802	1.822	1.545	379	622	675	890	780	1.624	11.139

* Bis 2015: Irrläufer, Vermittler etc., ab 2016: Vermittler

Kapitalverwaltungsgesellschaften gegenüber den Anlegern. Was offene Immobilienfonds betrifft, hatten die Anleger meist Fragen zur Abwicklung von offenen Immobilien-Publikumsfonds.

Die BaFin ging den Hinweisen nach, holte Stellungnahmen der beaufsichtigten Unternehmen ein und erläuterte den Beschwerdeführern die rechtlichen Rahmenbedingungen. Dabei wies sie auf alternative Möglichkeiten zur Streitbeilegung hin. Weitergehende Aufsichtsmaßnahmen wurden nur in wenigen Fällen erforderlich.

2.4.3 Versicherungsunternehmen

Im Jahr 2018 bearbeitete die BaFin insgesamt 8.097 Eingaben zu Versicherungsunternehmen (Vorjahr: 7.367 Eingaben) abschließend. 33,3 Prozent (Vorjahr: 32,0 Prozent) dieser Eingaben endeten für den Einsender erfolgreich.

7.906 Eingaben (Vorjahr: 7.212 Eingaben) entfallen auf die in Tabelle 2 „Eingaben je Versicherungszweig seit 2014“ genannten Versicherungszweige. Darunter waren 7.325 Beschwerden, 478 allgemeine Anfragen und 94 Petitionen, welche die BaFin über den Deutschen Bundestag oder das Bundesministerium der Finanzen (BMF) erreicht hatten.

Die Gründe für Verbraucherbeschwerden sind vielfältig. Die häufigsten Beschwerdegründe des Jahres 2018 sind in Tabelle 3 dargestellt.

Tabelle 3: Die häufigsten Beschwerdegründe 2018

Grund	Zahl
Art der Schadenbearbeitung/ Verzögerungen	1.363
Höhe der Versicherungsleistung	892
Deckungsfragen	891

Zahlreiche Beschwerden gingen zu Überlegungen von Lebensversicherern ein, Vertragsbestände zu verkaufen, also zum Run-off.¹⁸ Nach bereits erfolgten Vertragsverkäufen monierten viele Versicherungsnehmer die Qualität des Kundenservice. Unsicherheiten im Zusammenhang mit dem Brexit waren ebenfalls Gegenstand verschiedener Verbraucheranfragen. Schließlich wandten sich etliche Versicherungsnehmer wegen Rückzahlungsansprüchen aufgrund der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH) zum „Ewigen Widerspruchsrecht“ in der Lebensversicherung an die BaFin.¹⁹

Bei den Beschwerden zu Krankenversicherern ging es schwerpunktmäßig um Beitragsanpassungen, die private Krankenversicherer vorgenommen hatten. In diesem Zusammenhang stellten die Verbraucher Fragen zum zuständigen Treuhänder und dessen gesetzlich geforderter Unabhängigkeit²⁰.

Zahlreiche Kunden beschwerten sich bei der BaFin auch über das Regulierungsverhalten der Schaden- und Unfallversicherer. Auch stellten Verbraucher Anfragen zu Tarifikalkulationen in der Kraftfahrzeugversicherung.

2.4.4 Wertpapiergeschäft

Im Jahr 2018 reichten Anleger zu Wertpapiergeschäften insgesamt 676 Beschwerden (Vorjahr: 522 Beschwerden) und 396 schriftliche Anfragen (Vorjahr: 272 Anfragen) ein. Bei ihnen ging es vor allem um die Verwaltung beziehungsweise den Kundenservice (einschließlich Depotgeschäft), die Auftragsausführung, Kundeninformationen und Anlageberatung.

18 Vgl. Kapitel V 2.6.1.2.

19 Vgl. unter anderem BGH-Urteil vom 7.5.2014 – IV ZR 76/11.

20 Vgl. BGH-Urteil vom 19.12.2018 – IV ZR 255/17.

Zu Jahresbeginn registrierte die BaFin ein erhöhtes Aufkommen an Beschwerden. In vielen dieser Eingaben wurde bemängelt, dass einzelne Finanzinstrumente wegen fehlender Kosten- oder Zielmarktdaten nicht gehandelt werden konnten. Verbraucher monierten auch regulatorische Neuerungen, wie die PRIIPs-Verordnung und die Reform des Investmentsteuergesetzes (InvStG), was zu der Zunahme von Beschwerden im ersten Quartal des Berichtsjahres beitrug.

Wie im Vorjahr erreichte die BaFin auch 2018 eine größere Zahl von Eingaben zu grenzüberschreitend tätigen Unternehmen aus Zypern. Diese betrafen überwiegend das Geschäft mit finanziellen Differenzkontrakten (Contracts for Difference – CFDs). Die BaFin informiert in diesen Fällen die Cyprus Securities and Exchange Commission. Diese ist als Herkunftslandbehörde für die Aufsicht über diese Unternehmen zuständig.

2.4.5 Verbrauchertelefon

Unter der Rufnummer 0800 2 100 500 erreichen Bürger das Verbrauchertelefon der BaFin. Diese Möglichkeit nutzten sie 2018 häufig: Die Berater am Verbrauchertelefon bearbeiteten 18.651 Anfragen (Vorjahr: 19.367 Anfragen) zu Themen rund um den Finanzmarkt, zu konkreten Fragen in Sachen Verbraucherschutz und zu Problemen mit Banken, Versicherungsunternehmen oder Finanzdienstleistern. Davon entfielen 34,4 Prozent auf die Versicherungsaufsicht, 44,6 Prozent auf die Bankenaufsicht und 9,91 Prozent auf die Wertpapieraufsicht. Viele Anrufer ließen sich auch über die Möglichkeiten aufklären, sich bei der BaFin zu beschweren.

2.5 Aufsicht über Beratung und Vertrieb im Wertpapiergeschäft

2.5.1 Mitarbeiter- und Beschwerderegister

Das Mitarbeiter- und Beschwerderegister (siehe Infokasten, Seite 44) ist ein zentrales Element des kollektiven Verbraucherschutzes. Anhand der Anzeigen an das Register kann die BaFin prüfen, ob Wertpapierdienstleistungsunternehmen die ihnen obliegenden Wohlverhaltenspflichten einhalten, wenn sie Privatkunden beraten. Angezeigte Beschwerden ermöglichen es der Aufsicht, sowohl systematischen als auch individuellen Missständen (wie etwa unzulässigem Vertriebsdruck durch einzelne Mitarbeiter) nachzugehen.

Die Beschwerdeanzeigen enthalten entsprechend den gesetzlichen Anzeigepflichten keine Angaben über den Inhalt oder darüber, ob die Beschwerden begründet sind.

Tabelle 4: Zahl der Mitarbeiter²¹

Mitarbeiter		
Zum	31.12.2017	31.12.2018
Privatbanken	41.234	37.631
Sparkassen/Landesbanken	55.686	52.145
Genossenschaftsbanken	38.912	35.829
Finanzdienstleistungsinstitute	7.000	7.354
Summe	142.832	132.959

Anlageberater		
Zum	31.12.2017	31.12.2018
Privatbanken	40.617	37.008
Sparkassen/Landesbanken	52.749	49.266
Genossenschaftsbanken	36.161	33.115
Finanzdienstleistungsinstitute	6.443	6.796
Summe	135.970	126.185

Vertriebsbeauftragte		
Zum	31.12.2017	31.12.2018
Privatbanken	5.903	5.258
Sparkassen/Landesbanken	9.196	8.872
Genossenschaftsbanken	6.404	6.160
Finanzdienstleistungsinstitute	370	356
Summe	21.873	20.646

Compliance-Beauftragte		
Zum	31.12.2017	31.12.2018
Privatbanken	107	116
Sparkassen/Landesbanken	394	390
Genossenschaftsbanken	876	847
Finanzdienstleistungsinstitute	693	700
Summe	2.070	2.053

²¹ Mitarbeiter können mehrere Tätigkeiten ausüben, so dass die Summe aus den Tätigkeiten die Gesamtzahl der Mitarbeiter übersteigt. Der Datenbestand verändert sich entsprechend den laufenden Änderungs- und Berichtigungsanzeigen. Mitarbeiteranzeigen von Wertpapierdienstleistungsunternehmen, die zum Zeitpunkt der Datenbankabfrage nicht mehr nach dem 11. Abschnitt des WpHG (§§ 63 ff.) beaufsichtigt wurden, werden nicht berücksichtigt. Aus diesen Gründen können die hier dargestellten Zahlen von zuvor publizierten Daten abweichen.

Tabelle 5: Zahl der angezeigten Beschwerden²²

Beschwerden	Privatbanken	Sparkassen/ Landesbanken	Genossen- schaftsbanken	Finanzdienst- leistungsinstitute	Summe
2014	2.381	1.994	1.527	947	6.849
2015	1.546	1.691	1.299	104	4.640
2016	1.633	1.837	1.463	63	4.996
2017	1.298	1.701	1.283	71	4.353
2018	1.592	2.122	1.370	99	5.183

Verallgemeinerbare Aussagen zu Beschwerdetrends lassen sich deshalb aus dem Mitarbeiter- und Beschwerderegister nicht ableiten.²³ Allerdings prüft die BaFin fortlaufend einzelne Beschwerden. Im Zentrum dieser Prüfungen steht immer die Frage, ob die erteilte Empfehlung einer Anlage für den individuellen Kunden tatsächlich geeignet war.

Ergeben sich bei einer Prüfung Zweifel an Sachkunde oder Zuverlässigkeit eines Mitarbeiters oder fallen Mitarbeiter durch Verstöße gegen aufsichtsrechtliche Vorschriften auf, leitet die BaFin Ermittlungen ein.²⁴

Recht

Mitarbeiter- und Beschwerderegister

Alle Unternehmen, die Wertpapierdienstleistungen erbringen, müssen nach § 87 WpHG ihre Anlageberater und Vertriebsbeauftragten sowie die Compliance-Beauftragten an das Mitarbeiter- und Beschwerderegister der BaFin melden. Bei Anlageberatern besteht eine Besonderheit: Es wird der BaFin auch gemeldet, wenn sich Privatkunden über ihre Anlageberatung beschweren.

2.5.2 Maßnahmen und Bußgeldverfahren

Im Jahr 2018 ging die BaFin in 35 Verfahren Erkenntnissen über die Unzuverlässigkeit von Anlageberatern und Vertriebsbeauftragten nach. In 13 der vorgenannten Verfahren sind die Mitarbeiter derzeit bei keinem Wertpapierdienstleistungsunternehmen anzeigepflichtig beschäftigt. Anhand des Mitarbeiter- und Beschwerderegisters überwacht die BaFin, ob die fraglichen Mitarbeiter erneut als Anlageberater oder Vertriebsbeauftragter beschäftigt werden. In einem der Verfahren prüfte die BaFin, ob die Tätigkeit eines Mitarbeiters als Anlageberater untersagt werden muss. Das Verfahren dauert noch an.

Die BaFin führte im Jahr 2018 zwei Verwarnungsverfahren²⁵ wegen Verstößen gegen Ge- und Verbote gemäß Abschnitt 11 WpHG ein. Eines der beiden Verfahren dauert noch an; das andere wurde aus Opportunitätsgründen eingestellt.

Die BaFin eröffnete zudem drei neue Bußgeldverfahren wegen Verstößen gegen die Verhaltens-, Organisations- und Transparenzpflichten von Wertpapierdienstleistungsunternehmen.²⁶ Sie schloss neun dieser Verfahren mit einer Geldbuße ab. Von insgesamt sieben eingestellten Verfahren wurden sechs aus Opportunitätsgründen abgeschlossen. Aus dem Vorjahr waren noch 34 Verfahren anhängig. Die höchste Gesamtgeldbuße gegen eine Gesellschaft betrug in diesem Bereich 18.000 Euro.²⁷

2.6 Verbraucherbeirat

Der Verbraucherbeirat²⁸ der BaFin besteht seit dem Jahr 2013. Elf der zwölf Mitglieder des Gremiums hat das

²² Die jeweilige Summe der Beschwerden ist um Berichtigungsanzeigen bereinigt. Beschwerdeanzeigen von Wertpapierdienstleistungsunternehmen, die zum Zeitpunkt der Datenabfrage nicht mehr nach Abschnitt 11 WpHG (§§ 63 ff.) beaufsichtigt wurden, sind nicht berücksichtigt. Zudem können Unternehmen von einer Institutsgruppe in eine andere wechseln. Hinzu kommt, dass – anders als in den Berichten bis zum Jahr 2015 – die Zahlen aus den jeweiligen Quartalsummen gebildet wurden. Die Summen aus unterschiedlichen Abfragezeiträumen (Quartale, Jahre oder Gesamtzeitraum) können voneinander abweichen. Die hier dargestellten Zahlen können daher von zuvor oder anderweitig publizierten Daten abweichen.

²³ Vgl. zu Beschwerdepunkten im Wertpapiergeschäft 2.4.4.

²⁴ Vgl. hierzu 2.5.2.

²⁵ § 56 Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG).

²⁶ Zu den Sanktionen des Geschäftsbereichs Wertpapieraufsicht vgl. 4 und Kapitel VI 2.6.

²⁷ Vgl. 4.

²⁸ Vgl. Anhang, Seite 171.

Bundesfinanzministerium (BMF) 2018 neu bestellt, da die Amtszeit von Beiratsmitgliedern fünf Jahre beträgt und somit im Berichtsjahr abgelaufen war. Das Gremium setzt sich aus drei Vertretern der Wissenschaft, vier Vertretern von Verbraucher- und Anlegerschutzorganisationen und drei Mitarbeitern außergerichtlicher Streitschlichtungssysteme sowie je einem Vertreter des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) und der Gewerkschaften zusammen. Einzig den Vertreter des Ombudsmanns der privaten Banken bestellte das BMF nicht neu, da er als Nachfolger eines ausgeschiedenen Mitglieds erst 2016 in den Beirat berufen worden war.

Am 28. September 2018 tagte der Verbraucherbeirat der BaFin erstmals in neuer Besetzung. Aus dem Kreis seiner Mitglieder wählte das Gremium erneut Dorothea Mohn vom Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. zur Vorsitzenden.

Der Verbraucherbeirat berät die BaFin bei der Erfüllung ihrer Aufgaben aus Sicht der Verbraucher. Er ist für die Aufsicht eine wichtige Erkenntnisquelle.

2.7 Internationale Entwicklungen

2.7.1 Produktintervention

Die europäische Finanzmarktverordnung (Markets in Financial Instruments Regulation – MiFIR) hat ESMA und den nationalen Aufsichtsbehörden, also auch der BaFin, am 3. Januar 2018 neue Instrumente zur Produktintervention an die Hand gegeben. Der deutsche Gesetzgeber hob daher § 4b WpHG alte Fassung auf, der die Befugnisse auf nationaler Ebene vorgezogen hatte. Nationale Besonderheiten – namentlich Befugnisse der Produktintervention in Bezug auf Vermögensanlagen – sind seitdem in § 15 WpHG geregelt.

ESMA hat die neuen Befugnisse bereits genutzt: Vermarktung, Vertrieb und Verkauf von binären Optionen an Privatkunden sind seit dem 2. Juli 2018 verboten. Für Angebote von CFDs an Privatkunden gilt seit dem 1. August 2018 ein Maßnahmenbündel, das Hebelbeschränkungen, automatische Verlustbegrenzungen, ein Nachschusspflichtverbot und eine Verpflichtung zu anbieterspezifischen Risikowarnungen enthält.

Maßnahmen zur Produktintervention, welche ESMA festlegt, sind immer nur für drei Monate gültig. ESMA hat die erlassenen Maßnahmen verlängert, so dass sie über das Jahresende 2018 hinaus wirksam sind. Die BaFin bereitet sich indessen auf das Auslaufen der ESMA-Maßnahmen vor: Sie veröffentlichte im Dezember 2018

Vorschläge für eigene – unbefristet gültige – Maßnahmen zu binären Optionen und CFDs.²⁹

2.7.2 World Investor Week

Im Oktober 2018 fand zum zweiten Mal die von der Internationalen Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden IOSCO (International Organization of Securities Commissions) initiierte „World Investor Week“ (WIW) statt. Ziel dieser Aktionswoche war es, Verbraucher weltweit über Finanzthemen aufzuklären. Die BaFin beteiligte sich erneut an der WIW. Anfang Oktober 2018 veröffentlichte sie zwei neue Broschüren in Leichter Sprache, die wichtige Begriffe aus dem Banken- bzw. dem Versicherungssektor erläutern.³⁰ Während der WIW war die BaFin am 6. Oktober auch auf dem Börsentag in Berlin präsent. Anlässlich der Aktionswoche informierten zudem BaFin-Experten Verbraucher an einem der Digitalen Stammtische des Digital-Kompass per Videoübertragung über das Thema „Big Data und künstliche Intelligenz“.

2.8 Streitschlichtung

An die Schlichtungsstelle der BaFin können sich Verbraucher mit Anträgen zu Streitigkeiten mit Kreditinstituten und Finanzdienstleistern wenden, sofern keine private anerkannte Verbraucherschlichtungsstelle zuständig ist.³¹

2.9 Basiskonto und Zahlungskontengesetz

In Deutschland boten nach einer Erhebung der BaFin zum Stichtag 30. Juni 2018 rund 1.300 Kreditinstitute Basiskonten an. Über 566.000 Anträge auf Eröffnung eines solchen Basiskontos sind bis dahin seit Inkrafttreten der Regelung am 18. Juni 2016 gestellt worden. Knapp 15.000 dieser Anträge lehnten Institute ab. Zum Stichtag 30. Juni bestanden insgesamt 497.000 Basiskonten.

Rund 580 Verbraucher kontaktierten die BaFin im Erhebungszeitraum, weil eine Bank ihren Antrag auf Eröffnung eines Basiskontos abgelehnt hatte. Rund 200 dieser Verbraucher konnte die BaFin helfen, ein Basiskonto zu erhalten. In diesen Fällen hatten die Institute die Eröffnung abgelehnt, ohne dafür einen vom Zahlungskontengesetz (ZKG) anerkannten Grund anzugeben. 22 Mal ordnete die BaFin die Eröffnung eines Basiskontos förmlich an.

29 Vgl. BaFinJournal Januar 2019, Seite 33 und BaFinJournal November 2018, Seite 20.

30 www.bafin.de/dok/11529872 und www.bafin.de/dok/11529884.

31 Der Tätigkeitsbericht der BaFin-Schlichtungsstelle ist unter www.bafin.de/schlichtungsstelle veröffentlicht.

Seit Inkrafttreten der Regelungen am 19. September 2016 bis zum Stichtag nutzten Verbraucher 705.000 Mal die Möglichkeit der gesetzlichen Kontenwechselhilfe. Im selben Zeitraum wandten sich Bankkunden gut 120 Mal mit einer Beschwerde dazu an die BaFin.³²

Mehr Transparenz bei Entgelten

Am 31. Oktober 2018 trat der letzte Teil des ZKG in Kraft. Er regelt Transparenz und Vergleichbarkeit der Entgelte für Zahlungskonten: Danach sind Zahlungsdienstleister verpflichtet, ihren Kunden standardisierte Entgeltinformation zur Verfügung zu stellen, die verständlich gestaltet und leicht zugänglich sein müssen.³³

3 Integrität des Marktes

3.1 Erlaubnispflicht

Bankgeschäfte, Finanzdienstleistungen, Zahlungsdienste, das E-Geld-Geschäft, das Investmentgeschäft und das Versicherungsgeschäft stehen in Deutschland unter Aufsicht der BaFin (siehe Infokasten „Erlaubnispflicht“).

2018 erhöhte sich die Zahl neuer Erlaubnisanfragen an die Aufsicht erneut – und zwar von 1.208 Anfragen auf

1.397 (siehe Tabelle 6). Hierbei standen Fintech-Themen, Initial Coin Offerings (ICOs) und neue Zahlungsdienste im Vordergrund.

Tabelle 6: Neue Erlaubnisanfragen

	2016	2017	2018
Neue Erlaubnisanfragen	1.022	1.208	1.397

Freistellung von der Erlaubnispflicht

Die BaFin kann nach § 2 Absatz 4 Kreditwesengesetz (KWG) im Einzelfall bestimmen, dass ein Institut von der Erlaubnispflicht und einzelnen Bestimmungen der laufenden Aufsicht freigestellt wird (siehe Tabelle 7, Seite 47). Diese Freistellung gilt, solange das Unternehmen wegen der Art der von ihm betriebenen Geschäfte keiner Aufsicht bedarf. Bei Drittstaatsunternehmen setzt eine Freistellung voraus, dass die BaFin deren Inlandsgeschäft wegen der Aufsicht im Herkunftsstaat nicht zusätzlich beaufsichtigen muss. Dies ist ausdrücklich in § 2 Absatz 5 KWG geregelt.

Eine Freistellung ist in der Praxis nur auf Antrag möglich. Die BaFin macht von der Ermächtigung zurückhaltend Gebrauch; die Erlaubnispflicht eines gesetzlich als Bankgeschäft oder Finanzdienstleistung eingestuftes Geschäfts ist der Regelfall.

Recht

Erlaubnispflicht

Zu den Aufgaben der BaFin gehört es auch, zu prüfen, ob die Geschäfte neuer Marktteilnehmer oder neue Geschäftsmodelle etablierter Anbieter nach Maßgabe der Aufsichtsgesetze erlaubnispflichtig sind. Betreibt ein Anbieter Bankgeschäfte oder Finanzdienstleistungen nach dem Kreditwesengesetz (KWG), das Versicherungsgeschäft nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) oder Zahlungsdienste oder das E-Geld-Geschäft nach dem Zahlungsdienstaufsichtsgesetz (ZAG) oder verwaltet er ein Investmentvermögen im Sinne des Kapitalanlagegesetzbuchs (KAGB), benötigt er für das Geschäft eine Erlaubnis. Hat ein Anbieter eine erlaubnispflichtige

Tätigkeit bereits aufgenommen, ohne die Erlaubnis der BaFin zu haben, setzt die BaFin den Erlaubnisvorbehalt durch und sorgt dafür, dass die Geschäfte unverzüglich eingestellt und abgewickelt werden. Die BaFin informiert darüber auf ihrer Internetseite www.bafin.de. Je nach Lage des Falles zeigt die Aufsicht die verantwortlichen Betreiber bei den Strafverfolgungsbehörden an. Für Anbieter neuer Geschäftsmodelle empfiehlt es sich, zunächst eine erste Selbsteinschätzung vorzunehmen. Die BaFin hat zu den einzelnen erlaubnispflichtigen Tatbeständen auf ihrer Internetseite Merkblätter veröffentlicht, die dabei helfen sollen.

³² Vgl. BaFinJournal Oktober 2018, Seite 20 ff.

³³ BaFinJournal Oktober 2017, Seite 18 f.

Tabelle 7: Freistellung von Instituten

	2016	2017	2018
Freigestellte Institute	355	358	368
neu freigestellte Institute	15	1	10

Bereichsausnahmen im Sinne des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes

Mit der Umsetzung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie (Payment Service Directive 2 – PSD 2) in nationales Recht wurde das Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG) umfassend novelliert. Einer der Schwerpunkte der PSD 2 ist die Klarstellung des Anwendungsbereichs der Bereichsausnahmen für Geschäftsmodelle, die keiner aufsichtsrechtlichen Erlaubnis bedürfen. Das ZAG wurde den europäischen Vorgaben entsprechend mit Wirkung zum 13. Januar 2018 neu gefasst.

Durch die PSD 2 wurde unter anderem die Bereichsausnahme für Verbundzahlungssysteme umfangreich neu konzipiert. Die bisherige Ausnahmевorschrift wurde durch eine klare Aufteilung auf begrenzte Netze (Limited Network) und sehr begrenzte Waren- und Dienstleistungsangebote (Very Limited Range) ersetzt.

Die Bereichsausnahme nach § 2 Absatz 1 Nr. 10 ZAG kann nur in Anspruch nehmen, wer ein Zahlungsinstrument auf den Markt bringt oder über ein solches abrechnet, das für den Kunden erkennbar ausschließlich in den Geschäftsräumen des Emittenten oder innerhalb eines begrenzten Netzes verwendet werden kann. Ein Limited Network ist zum Beispiel die von einer bestimmten Einzelhandelskette ausgegebene Kundenkarte, mit der Kunden in den einzelnen Geschäften der Ladenkette einkaufen können.

Eine weitere Ausnahme nach § 2 Absatz 1 Nr. 10 ZAG greift, wenn mit dem Zahlungsinstrument lediglich eine sehr eng begrenzte Produkt- bzw. Dienstleistungspalette erworben werden kann. Von einer Very Limited Range ist etwa bei Tankkarten auszugehen, mit denen Kunden lediglich Waren und Dienstleistungen kaufen können, die fahrzeugbezogen sind.

Für die Ausnahmekonstellationen hat die BaFin ein umfangreiches Tableau mit Beispielen entwickelt, das im überarbeiteten ZAG-Merkblatt³⁴ nachzulesen ist. Damit erhalten Marktteilnehmer, insbesondere für Kundenkarten im Handel, im Dienstleistungssektor und in der Mineralölwirtschaft, eine schnelle, leicht nachvollziehbare

Übersicht darüber, ob ihr geplantes Geschäftsvorhaben erlaubnisfrei möglich ist oder ob sie einen Erlaubnisantrag an die BaFin stellen müssen.

3.2 Verfolgung unerlaubter Geschäfte

Wer erlaubnispflichtige Bankgeschäfte, Finanzdienstleistungen, Zahlungsdienste oder das E-Geld-Geschäft, Investmentgeschäft oder Versicherungsgeschäft ohne vorherige Erlaubnis der BaFin anbietet, macht sich strafbar. Jeder Verstoß gegen den Erlaubnisvorbehalt untergräbt die Integrität des Finanzsystems. Die BaFin verfolgt derartige Fälle gewerbepolizeirechtlich.

2018 ist die Zahl der Verdachtsfälle erneut gestiegen – und zwar von 1.042 Fällen auf 1.281 Fälle (siehe Tabelle 8). In 87 Fällen schritt die BaFin gegen unerlaubte Geschäfte förmlich ein – so häufig wie nie zuvor. Der bei diesen Fällen entstandene Schaden bewegte sich Schätzungen zufolge in einem substanziellen drestelligen Millionen-Euro-Bereich. Meist stellten die Betreiber ihr unerlaubtes Geschäft jedoch freiwillig ein, nachdem die BaFin sie hierzu angehört hatte. Dies zeigt, wie wichtig es ist, dass die BaFin jeden Verdacht konsequent verfolgt.

Tabelle 8: Verfolgung unerlaubter Geschäfte

	2016	2017	2018
Neue Verdachtsfälle	1.113	1.042	1.281
Durchsuchungen	18	20	23
Förmliche Maßnahmen (Einstellung, Abwicklung)	35	25	87

Unabhängig von förmlichen Maßnahmen machte die BaFin 2018 in 15 Fällen (Vorjahr: zwei Fälle) öffentlich auf Unternehmen aufmerksam, die anonym oder unter Pseudonym deutsche Kunden per E-Mail, Telefon oder Internet angesprochen hatten. Wie meistens in solchen Fällen kontaktierten die Anbieter die Kunden vom Ausland aus. Sie behaupteten dabei wahrheitswidrig oder erweckten den Eindruck, von der BaFin beaufsichtigt zu werden, um die Kunden in Sicherheit zu wiegen.

Widerspruchs- und Gerichtsverfahren

Gegen förmliche Maßnahmen der BaFin können Betroffene Widerspruch einlegen. Im Vergleich zum Vorjahr stieg die Zahl der Widerspruchsverfahren von 37 Fällen auf 48 Fälle und damit um rund 30 Prozent (siehe Tabelle 9, Seite 48).

³⁴ www.bafin.de/dok/7846622.

Tabelle 9: Widerspruchsverfahren

	2016	2017	2018
Neue Widerspruchsverfahren	72	37	48
Förmliche Widerspruchsbescheide	49	21	34
Rücknahmen/sonstige Einstellungen	28	22	19

Die Maßnahmen der BaFin sind jedoch sofort vollziehbar; daher wirkt der eingelegte Widerspruch nicht aufschiebend. Die Adressaten förmlicher Maßnahmen können allein in einem Eilverfahren vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main die Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Rechtsbehelfs beantragen. Die Zahl der Eilverfahren stieg 2018 von vier auf acht (siehe Tabelle 10).

Tabelle 10: Eilverfahren – erste Instanz

	2016	2017	2018
Neue Eilverfahren	8	4	8
Zurückweisung des Antrags	15	1	7
Anordnung der aufschiebenden Wirkung	2	1	0

Weist die BaFin schließlich den Widerspruch gegen eine förmliche Maßnahme zurück, kann der Adressat vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main klagen. 2018 kam es – wie im Vorjahr – zu 16 neuen Klageverfahren (siehe Tabelle 11).

Tabelle 11: Klageverfahren – erste Instanz

	2016	2017	2018
Neue Klageverfahren	27	16	16
Obsiegen der BaFin	13	4	2
Klagestattgabe	1	1	1
Klagerücknahme/sonstige Einstellungen	6	5	10

In zweiter Instanz schloss der Hessische Verwaltungsgerichtshof (VGH) im Berichtsjahr zwei Berufungsverfahren sowie neun Verfahren im vorläufigen Rechtsschutz ab; im Vorjahr waren es sechs gewesen. Der VGH entschied in neun Verfahren (Vorjahr: sechs Verfahren) zugunsten der BaFin. Zwei Verfahren erledigten sich durch Rücknahme.

Ausgewählte Sachverhalte

Handel mit binären Optionen/Handel mit Finanzinstrumenten über Online-Plattformen

Die BaFin warnt gemeinsam mit dem Bundeskriminalamt vor betrügerischen Online-Handelsplattformen für

finanzielle Differenzkontrakte (Contracts for Difference – CFDs) und binäre Optionen auf Rohstoffe, Aktien, Indizes, Währungen („Forex“) oder Kryptowährungen ohne die erforderliche Lizenz.³⁵ Registriert sich der Anleger auf der Handelsplattform und investiert erste Beträge, ruft ihn umgehend ein angeblich kompetenter Finanzbroker an. Auf seinem Anlagekonto, das der Anleger vermeintlich online einsehen kann, werden ihm mit Hilfe der Betrugssoftware der Handelsplattform Kontobewegungen und hohe Gewinne vorgegaukelt. Diese überzeugen ihn so von dem Geschäft, dass er weitere Investitionen vornimmt. Will er sich allerdings sein Guthaben auszahlen lassen, bricht der Kontakt zur Handelsplattform ab. Die Aussichten der Opfer, ihr Geld wiederzuerlangen, sind äußerst gering. Es droht der Totalverlust des investierten Kapitals.

Initial Coin Offerings und Kryptotokens

Initial Coin Offerings (ICOs) sind ein relativ neues Mittel der Kapitalaufnahme zur Finanzierung unternehmerischer Vorhaben, das in der Öffentlichkeit auf großes Interesse gestoßen ist. Bei ICOs werden mittels Blockchain-Technologie neue digitale Einheiten erzeugt, etwa virtuelle Währungen und Tokens. Diese werden dann – meist in einem unregulierten öffentlichen Bieterverfahren – an Anleger verkauft. Hier kann ein Totalverlust drohen, weshalb die BaFin auf ihrer Homepage Anleger vor den Risiken von ICOs warnt.³⁶

Die Zahl der Unternehmen, die über ICOs Kapital einsammeln, stieg 2018 trotz der Kursrückgänge bei den Kryptotokens weiterhin signifikant. Damit erreichten die BaFin auch vermehrt Anfragen, wie derartige Finanzierungsformen aufsichtsrechtlich zu behandeln seien.

Darüber hinaus veröffentlichte die BaFin im März 2018 ein Hinweisschreiben³⁷ dazu, wie ICOs und Kryptotokens rechtlich einzuordnen sind. Darin geht sie ausführlich auf einzelne Token-Kategorien ein und gibt den Marktteilnehmern einen Überblick über die aktuelle Verwaltungspraxis.

3.3 Hinweisgeberstelle

Die Hinweisgeberstelle der BaFin nimmt seit dem 1. Juli 2016 Hinweise zu tatsächlichen oder möglichen Verstößen gegen aufsichtsrechtliche Vorschriften (Whistleblowing) entgegen. Hinweise können der Hinweisgeberstelle über das elektronische Hinweisgebersystem, per Post, per E-Mail, telefonisch oder persönlich übermittelt werden.

³⁵ www.bafin.de/dok/11771618.

³⁶ www.bafin.de/dok/10181964.

³⁷ www.bafin.de/dok/10506450.

665 Meldungen gingen 2018 bei der Hinweisgeberstelle ein. Nahezu 50 Prozent aller Hinweise (342) gingen über das elektronische System ein, das am 1. Januar 2017 eingeführt worden war. 33 Prozent der Hinweise erfolgten via E-Mail (254). Per Post erreichten die Hinweisgeberstelle etwa 14 Prozent der Hinweise. Telefonanrufe machen rund zwei Prozent (19) aus, persönliche Vorgespräche weniger als ein Prozent.

Fast die Hälfte der Meldungen betraf mutmaßliche Verstöße von beaufsichtigten Unternehmen. Etwa ein Viertel der Hinweise bezog sich auf potenziell unerlaubte Geschäfte. Elf Meldungen galten mutmaßlich geldwäscherechtlichen Sachverhalten. Bei zehn Meldungen handelte es sich um Beschwerden, welche die Abteilung Verbraucherschutz weiter bearbeitete. Die restlichen Meldungen betrafen Sachverhalte, für welche die BaFin nicht zuständig ist oder die keinen erkennbaren Tatsachengehalt hatten.

4 Sanktionen

Im Jahr 2018 leitete die BaFin insgesamt 221 Bußgeldverfahren³⁸ ein (siehe Infokasten „Neue Bußgeldverfahren der BaFin“).³⁹ Die Verfahren liefen gegen natürliche Personen, Zahlungsgagenten, Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Zahlungsinstitute sowie gegen Institute, die das Finanzierungsleasing und/oder factoring betreiben⁴⁰, und gegebenenfalls auch gegen deren Verantwortliche. Anlass waren Verstöße gegen bußgeldbewehrte Vorschriften der folgenden Gesetze: Geldwäsche-

gesetz (GwG), KWG, Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG), Vermögensanlagegesetz (VermAnlG), WpHG, Wertpapierprospektgesetz (WpPG) und ZAG.

Höhe der Geldbußen

Im Jahr 2018 setzte die BaFin über alle Geschäftsbereiche hinweg Geldbußen in einer Gesamthöhe von **13.338.650 Euro** fest (siehe Infokasten „Geldbußen der BaFin“).

Bußgeldverfahren der Wertpapieraufsicht

Wegen Verstößen gegen das Kapitalmarktrecht⁴¹ setzte der Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht/Asset Management der BaFin 2018 Geldbußen in einer Gesamthöhe von 7,8 Millionen Euro fest⁴² (siehe Infokasten „Geldbußen der BaFin“). Der Geschäftsbereich leitete 135⁴³ neue Bußgeldverfahren ein; 869 Verfahren waren noch aus dem Vorjahr anhängig. Insgesamt 322 Verfahren schloss er ab, 126 davon mit Geldbuße. Die Ahndungsquote lag bei 39,8 Prozent.⁴⁴

Hinweis

Neue Bußgeldverfahren der BaFin

221 Bußgeldverfahren leitete die BaFin 2018 ein.

- 86 entfielen auf die Bereiche Bankenaufsicht, Geldwäscheprevention und Versicherungsaufsicht⁴⁵.
- 135⁴⁶ entfielen auf den Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht/Asset Management.

Hinweis

Geldbußen der BaFin

2018 setzte die BaFin insgesamt Geldbußen in Höhe von **13.338.650 Euro** fest.

- Auf die Bereiche Bankenaufsicht, Geldwäscheprevention und Versicherungsaufsicht entfielen Geldbußen in Höhe von insgesamt **5.538.650 Euro**.
- Bußgelder in Höhe von insgesamt **7.800.000 Euro** setzte der Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht/Asset Management fest.

Bußgeldverfahren der Banken- und Versicherungsaufsicht

Wegen Verstößen gegen bußgeldbewehrte Vorschriften des GwG, ZAG, KWG und VAG leitete die BaFin⁴⁷ im

38 Verfahren nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG).

39 Zur Unterscheidung von Sanktionen und Maßnahmen vgl. Jahresbericht 2016, Seite 55 ff.

40 § 1 Absatz 1a Satz 2 Nr. 9 und 10 KWG.

41 Erfasst werden hierbei Verstöße gegen das WpHG, das Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz (WpÜG) und das VermAnlG. In diesem Segment wurden 2018 fünf Verfahren neu eröffnet.

42 Die Summe umfasst die unter 2.5.2 und Kapitel VI 2.6 genannten Bußgelder.

43 Diese Zahlen umfassen die Zahlen, die unter 2.5.2 und Kapitel VI 2.6 genannt sind.

44 Die statistischen Daten erfassen die unter 2.5.2 und Kapitel VI 2.6 dargestellten Bußgeldverfahren.

45 Diese Verfahren leitete der Geschäftsbereich Innere Verwaltung und Recht ein. Die Geldwäscheprevention gehört seit Anfang 2018 zum Geschäftsbereich Abwicklung.

46 Diese Zahlen umfassen die Zahlen, die unter 2.5.2 und Kapitel VI 2.6 genannt sind.

47 Diese Verfahren leitete der Geschäftsbereich Innere Verwaltung und Recht ein.

Berichtsjahr 57 Verfahren nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG) gegen juristische Personen ein – dazu gehörten Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen, Zahlungsinstitute und Institute, die das Finanzierungsleasing und/oder Factoring betreiben. Außerdem eröffnete sie Verfahren gegen Leitungspersonen der betreffenden Unternehmen, zum Beispiel Geschäftsführer und Geldwäschebeauftragte, sowie gegen andere natürliche Personen, für die fachaufsichtsgesetzliche Vorschriften gelten.⁴⁸ In diesen Verfahren und in Verfahren, die noch aus den Vorjahren anhängig waren, erließ die BaFin im Berichtsjahr 22 Bußgeldbescheide. 20 dieser Bußgeldbescheide wurden noch 2018 rechtskräftig, davon vier im Zwischenverfahren. Sechs Bußgelder wurden gerichtlich entschieden, ein Bußgeld wurde erstinstanzlich, ein weiteres in zweiter Instanz bestätigt. In einem Verfahren legten der Betroffene und die Nebenbeteiligte Rechtsbeschwerde gegen die erstinstanzliche Entscheidung ein.

Gegen Agenten im Sinne des § 1 Absatz 9 ZAG leitete die BaFin⁴⁹ im Berichtsjahr 27 Verfahren ein. In diesen 27 Verfahren und in weiteren Bußgeldverfahren gegen Agenten, die aus den Vorjahren noch anhängig waren, erließ die BaFin 26 Bußgeldbescheide. 23 Bußgeldbescheide gegen Agenten und einen weiteren gegen ein Zahlungsinstitut mit Sitz im Ausland, das in Deutschland über Agenten Finanztransferdienstleistungen anbietet, wurden 2018 rechtskräftig, davon vier Bescheide im Zwischenverfahren nach Einlegung eines ordentlichen Rechtsbehelfs. Ein weiterer Bußgeldbescheid wurde in der Sache durch ein Urteil des Amtsgerichts Frankfurt am Main⁵⁰ bestätigt. In einem weiteren Verfahren legte die Betroffene gegen das erstinstanzliche Urteil des Amtsgerichts Frankfurt am Main, das den Bußgeldbescheid sachlich bestätigt hatte, Rechtsbeschwerde zum Oberlandesgericht (OLG) Frankfurt am Main⁵¹ ein. Die Rechtsbeschwerde wurde indes als unbegründet verworfen.

Gegen drei Bußgeldbescheiden gegen Agenten wurde Einspruch eingelegt. Die auf diese Einsprüche hin ergangenen amtsgerichtlichen Entscheidungen bestätigten die Bußgeldbescheide dem Grunde nach, in einem wurde das von der BaFin festgesetzte Bußgeld reduziert. 14 weitere Verfahren stellte die BaFin ein⁵²; ein Verfahren wurde mit einem gesondert geführten Verfahren verbunden.

⁴⁸ Bzw. gegen deren Verantwortliche.

⁴⁹ Diese Verfahren leitete der Geschäftsbereich Innere Verwaltung und Recht ein.

⁵⁰ 946 OWi – 7521 Js 244431/17 zu Satz 1.

⁵¹ 2 Ss-OWi 187/18 zu Satz 2.

⁵² § 47 Absatz 1 OWiG.

Im Berichtsjahr wurden insgesamt 32 Verfahren eingestellt, die teilweise noch aus den Vorjahren anhängig waren, davon zwölf aus Opportunitätsgründen.⁵³ 20 Verfahren endeten in anderer Weise, zum Beispiel durch Einstellungen nach § 46 Absatz 1 OWiG in der Regel in Verbindung mit § 170 Absatz 2 Strafprozessordnung (StPO).

Höhe der Bußgelder

Wegen Verstößen gegen Vorschriften des KWG, GwG und des ZAG setzte die BaFin 2018 insgesamt 257 Einzelgeldbußen fest, die sich auf eine Gesamthöhe von 5.538.650 Euro summierten. Betroffen waren Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen, Zahlungsinstitute und Institute, die das Finanzierungsleasing und/oder Factoring betreiben, und – je nach Sachlage – auch deren Verantwortliche.

5 Geldwäscheprävention

5.1 Grundlagen der Geldwäscheprävention

5.1.1 Europäisierung der Geldwäschaufsicht

Zur Steigerung der Effektivität und Konvergenz der Geldwäschaufsicht hat die Europäische Kommission am 12. September 2018 eine Änderung der Verordnung über die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA vorgeschlagen, um unter anderem die Rolle der EBA im Bereich Geldwäschaufsicht zu stärken.

Der Rat hat am 4. Dezember 2018 flankierend hierzu Schlussfolgerungen zu einem Aktionsplan für eine bessere Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung angenommen. Darin wird eine Reihe kurzfristiger Maßnahmen nicht-gesetzgeberischer Art festgelegt, die sich an die Europäischen Aufsichtsbehörden, die ESAs, die prudenziellen Aufseher inklusive EZB und die nationalen Geldwäschaufseher richten.

Multilaterales Abkommen

Zusätzlich wurden durch die Änderungen an der Vierten Geldwäscherichtlinie⁵⁴ die nationalen Geldwäschaufsichtsbehörden und die EZB verpflichtet, bis zum 10. Januar 2019 ein multilaterales Abkommen für den

⁵³ § 47 Absatz 1 OWiG.

⁵⁴ RL 2018/843/EU, ABl. EU L 156/43, die sogenannte Fünfte Geldwäscherichtlinie.

Austausch von Informationen zu schaffen. Die BaFin hat das Abkommen im Januar 2019 unterzeichnet.

5.1.2 EBA-Prüfung zur Geldwäscheaufsicht

Die BaFin gehört zu dem Expertennetzwerk, das die EBA bei der Umsetzung ihrer geplanten Prüfungen zur Geldwäscheaufsicht unterstützt. Die EBA will dabei die Effektivität der Geldwäscheaufsicht und der Prävention der Terrorismusfinanzierung in Bezug auf Kreditinstitute durch die nationalen Aufsichtsbehörden untersuchen. Die Prüfungsphase hat 2018 begonnen und soll bis 2021 andauern.

5.1.3 Aufsichtskollegien

Grundsätzlich sind für die Geldwäscheaufsicht ausschließlich die einzelnen EU-Mitgliedstaaten verantwortlich. Die EZB ist – anders als bei der prudenziellen Bankenaufsicht – dafür nicht zuständig. Um auch grenzüberschreitende Geldwäsche verfolgen zu können, ist jedoch ein ganzheitlicher Überblick über eine Unternehmensgruppe unabdingbar. Daher müssen sich die zuständigen nationalen Aufseher regelmäßig austauschen. Um diesen Austausch zu verbessern, wurden unter Federführung der EBA und unter Mitwirkung der nationalen Aufsichtsbehörden Leitlinien zur Einrichtung von Aufsichtskollegien (Colleges) erarbeitet.

In den Colleges tauschen sich die Behörden regelmäßig über die Gefährdungslage eines Konzerns aus, was Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung betrifft. Die Colleges verbessern außerdem die direkte Kommunikation der zuständigen Aufseher untereinander. Rechtsgrundlage hierfür sind Artikel 50a und 75a der Fünften EU-Geldwäscherichtlinie⁵⁵. Die Leitlinien zur aufsichtlichen Zusammenarbeit befanden sich bis zum 8. Februar 2019 im Konsultationsverfahren der ESAs. Mit ihrer Veröffentlichung wird für das zweite Quartal 2019 gerechnet.

5.1.4 Auslegungs- und Anwendungshinweise der BaFin

Die BaFin hat am 11. Dezember 2018 Auslegungs- und Anwendungshinweise⁵⁶ gemäß § 51 Absatz 8 Geldwäschegesetz (GwG) veröffentlicht. Diese gelten für alle Verpflichteten nach dem GwG, die unter Aufsicht der BaFin stehen. Die Auslegungs- und Anwendungshinweise enthalten konkretisierende Erklärungen zu den gesetzlichen Vorschriften. Sie sollen die Verpflichteten

dabei unterstützen, die ihnen obliegenden Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen.

Ein besonderes Augenmerk liegt auf Kundensorgfaltspflichten und internen Sicherungsmaßnahmen. Die Auslegungs- und Anwendungshinweise folgen dabei einem risikobasierten Ansatz. Insbesondere erläutert die BaFin darin auch gesetzliche Neuerungen – zum Beispiel das Konzept des fiktiven wirtschaftlich Berechtigten. Zudem verdeutlichen die Hinweise die Pflichten, die mit der Identifizierung der „auftretenden Person“ zusammenhängen. Darüber hinaus greift die BaFin in den Auslegungs- und Anwendungshinweisen aktuelle Entwicklungen am Markt auf und trifft hierzu Regelungen. Ein Beispiel ist die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Identifizierung durch die Nutzung bzw. Weitergabe aus bereits erhobenen Daten (die aus einer früheren Identifizierung stammen) vorgenommen werden darf.

5.1.5 BaFin-Rundschreiben zu Sorgfaltspflichten bei virtuellen Währungen

Wie sollen Kreditinstitute, Finanzdienstleister, Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute mit Zahlungen umgehen, die auf einem Konto eintreffen und denen erkennbar ein Tausch von virtuellen Währungen zugrunde liegt? Zu dieser Frage bietet das geplante und im Herbst konsultierte Rundschreiben der BaFin⁵⁷ den Instituten Hilfestellungen: Sie sollen solche Transaktionen anhand ihrer eigenen Risikobewertungen im Zusammenhang mit virtuellen Währungen berücksichtigen. Die Veröffentlichung des Rundschreibens ist im ersten Quartal 2019 beabsichtigt.

5.1.6 Nationale Risikoanalyse in Deutschland

Im Januar 2018 begann im Rahmen der Nationalen Risikoanalyse (NRA) die Untersuchung des Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisikos in Deutschland. Die NRA wird federführend vom Bundesfinanzministerium betreut. Bei der NRA werden neben der Abteilung Geldwäscheprävention der BaFin alle betroffenen Stellen und Beteiligten aus dem Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung einbezogen. So bringen neben den zuständigen Behörden auch Vertreter der Privatwirtschaft, ihrer Verbände und der Wissenschaft ihre Expertise in die Untersuchung ein. Erkenntnisse aus der Auswertung der NRA werden im Sommer 2019 erwartet.

⁵⁵ RL 2018/843/EU, ABl. EU L 156/43.

⁵⁶ www.bafin.de/dok/11794472.

⁵⁷ www.bafin.de/dok/11597264.

5.2 Geldwäscheprävention in der Praxis

5.2.1 Sonderbeauftragter in der Deutschen Bank AG

Am 21. September 2018 ordnete die BaFin gegenüber der Deutschen Bank AG an, zur Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung angemessene interne Sicherungsmaßnahmen zu ergreifen und die allgemeinen Sorgfaltspflichten einzuhalten.⁵⁸ Gleichzeitig wurde die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG als Sonderbeauftragte bestellt, um die Anordnung zu überwachen. Dieser Vorgang ist ein Novum: Noch nie zuvor wurde ein Sonderbeauftragter im Bereich der Geldwäscheprävention eingesetzt.

Die BaFin hat am 15. Februar 2019 gegenüber der Deutschen Bank AG zur Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung angeordnet, die gruppenweiten Risikomanagementprozesse im Korrespondenzbankbereich des Instituts zu überprüfen und erforderlichenfalls anzupassen. Die Anordnung ergeht auf Grundlage von § 51 Absatz 2 Satz 1 GwG.

Um die Umsetzung der angeordneten Maßnahme zu überwachen, ergänzte die BaFin das Mandat des Sonderbeauftragten gemäß § 45c Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 2 Nr. 6 KWG. Der Sonderbeauftragte soll über den Umsetzungsfortschritt berichten und diesen bewerten.

Historie des Sonderbeauftragten

Bereits die ursprüngliche Fassung des Kreditwesengesetzes von Juli 1961 sah in § 46 Absatz 1 KWG vor, dass eine „Aufsichtsperson“ als einstweilige Maßnahme zur Gefahrenabwehr bestellt werden kann. Dabei ging es insbesondere um mögliche Gefahren für die Sicherheit der Vermögenswerte, die einem Institut anvertraut waren – also vor allem darum, die Kundeneinlagen zu sichern.

Der Begriff des „Sonderbeauftragten“ wurde über 40 Jahre später mit dem Vierten Finanzmarktförderungsgesetz 2002 ins KWG eingeführt (§ 36 Absatz 1a KWG) und bestand bis 2011 parallel zur Aufsichtsperson. Neben der Abberufung konnte die BaFin nun auch unzuverlässige und/oder fachlich nicht geeignete Geschäftsleiter sowie – ab 2009 – Aufsichts- oder Verwaltungsräte in ihrer Organfunktion ersetzen.

Nach der globalen Finanzkrise führte das Restrukturierungsgesetz mit Wirkung zum 1. Januar 2011 die

Funktionen von Aufsichtsperson und Sonderbeauftragtem zusammen. Zugleich wertete es den Sonderbeauftragten insgesamt noch weiter auf. Er ist seither allgemein für die präventive Gefahrenabwehr zuständig und kann je nach Situation in einem Institut eingesetzt werden.

Neue Befugnisse

Neben der weiterhin bestehenden Möglichkeit der BaFin, Organmitglieder ganz oder teilweise zu ersetzen, kann der Sonderbeauftragte nun auch Restrukturierungspläne formulieren, punktuelle Schwächen in der Geschäftsorganisation eines Instituts abstellen und darüber wachen, dass es die Anordnungen der BaFin einhält. Die BaFin kann den Sonderbeauftragten entsprechend beauftragen und ihm die erforderlichen Befugnisse verleihen. Das Mandat kann je nach Fall vom einfachen Beobachter und Berichterstatter bis hin zum vollwertigen Ersatz eines Organs bzw. Organmitglieds reichen. Seine dauerhafte Anwesenheit im Institut und seine umfassenden Auskunfts- und Informationsrechte machen den Sonderbeauftragten zu einem effektiven Organ der Aufsicht.

5.2.2 Geldwäscheprävention in Korrespondenzbankbeziehungen

Unter dem Schlagwort „Danske Bank“ wurde in den Medien über einen mutmaßlich großen Geldwäscheskandal berichtet. Eine in Estland ansässige Niederlassung der Danske Bank A/S Kopenhagen soll von 2007 bis 2015 hohe Milliardenbeträge für Kunden gewaschen haben, die ihren Wohnsitz außerhalb Estlands hatten. In diesem Zusammenhang rückten auch deutsche Banken in den Fokus der Berichterstattung, die mit der Danske Bank in Estland eine Korrespondenzbankbeziehung unterhielten.

Die BaFin prüft, inwieweit tatsächlich Transaktionen über deutsche Banken ausgeführt wurden und ob daraus Hinweise auf Defizite in der Geldwäscheprävention abzuleiten sind, insbesondere mit Blick auf die allgemeinen Anforderungen an Korrespondenzbankbeziehungen. Maßstab sind vor allem die gesetzlichen Anforderungen aus § 15 GwG, der die internationalen Anforderungen der Financial Action Task Force (FATF) und die Vorgaben der aktuell geltenden europäischen Geldwäscherichtlinie⁵⁹ abbildet.

Die BaFin steht sowohl mit den zuständigen deutschen Strafverfolgungsbehörden als auch mit verschiedenen ausländischen Aufsichtsbehörden fortlaufend im Austausch. Sie legt zudem 2019 bei ihren

⁵⁸ Vgl. hierzu auch Kapitel I.

⁵⁹ Verordnung (EU) Nr. 2015/849, ABl. EU L 141/73.

Geldwäsche-Prüfungen einen Schwerpunkt auf die Einhaltung der geldwäscherechtlichen Anforderungen an das Korrespondenzbankgeschäft bei international tätigen Banken.

5.2.3 Hochvolumige Barabhebung

Im Sommer 2018 erfuhr die BaFin, dass ein Institut eine Bargeldabhebung im dreistelligen Millionenbereich bei der Deutschen Bundesbank plante. Vor allem der vorgesehene Transfer der entsprechenden Banknoten ins Ausland sorgte auch in der Öffentlichkeit für Aufsehen. Die BaFin führte nach Bekanntwerden des Vorgangs umgehend eine Vor-Ort-Prüfung bei dem betroffenen Institut durch. Dabei ging es vor allem um die internen Sicherungsmaßnahmen und insbesondere die Einhaltung von angemessenen Sorgfaltspflichten im Zusammenhang mit dem geplanten Transfer. Das Institut nahm bereits vor Bekanntgabe des Prüfungsergebnisses Abstand von der geplanten Abhebung und dem Transfer.

5.2.4 Neue elektronische Erfassungsbögen

Mit den Einreichungen nach § 27 Prüfberichtsverordnung (PrüfbV) stellte die BaFin im Oktober 2016 ein modernes und effektives Verfahren für Wirtschaftsprüfer bereit, um den Geldwäsche-Prüfungsbericht nach § 27 PrüfV und den Erfassungsbogen gemäß § 27 Absatz 9 in Verbindung mit Anlage 5 PrüfV elektronisch abzugeben.

Um das Prozedere für Wirtschaftsprüfer und BaFin noch effizienter zu gestalten, entwickelte die Aufsicht 2018 einen elektronischen Erfassungsbogen. Seit dem 4. Februar 2019 können die Daten des Erfassungsbogens über die Melde- und Veröffentlichungsplattform (MVP-Portal) der BaFin eingegeben oder mit dem Prüfungsbericht als XML-Datei hochgeladen werden. Diese Umstellung unterstützt auch die risikobasierte Aufsicht der BaFin, da die Daten sofort systemseitig verarbeitet werden. Das neue Verfahren ist nach Ablauf einer Übergangsfrist ab dem 1. Mai 2019 für die bereits einbezogenen Institutstypen bindend.

5.2.5 Vor-Ort-Prüfungen des Videoidentifizierungsverfahrens

Auf Basis des Rundschreibens 3/2017 (GW) zur Regelung des Videoidentifizierungsverfahrens (Video-Ident)⁶⁰ nahm die BaFin im Jahr 2018 sechs Vor-Ort-Prüfungen vor. Da das Video-Ident-Verfahren in der Regel an externe Dienstleister ausgelagert wird, galten die

Prüfungen vor allem der Einhaltung der Anforderungen des Auslagerungsmanagements gemäß § 17 Absatz 5 und 6 GwG. Lagern Kreditinstitute diesen Know-your-Customer-Prozess an Dritte aus, obliegt es ihnen selbst, die Umsetzung der Videoidentifizierung mittels Stichproben zu überwachen.

Daneben prüfte die BaFin weitere Vorgaben des Rundschreibens zur Speicherung der Videodateien sowie die fehlerfreie Erhebung der Daten im Kernbankensystem. Weitere Einblicke in den Stand der Technik sowie den Umgang mit regulatorischen Anforderungen konnte die BaFin gewinnen, indem sie gezielt einzelne Dienstleister besuchte. Die Prüfungen ergaben, dass die strengen Anforderungen des Rundschreibens überwiegend eingehalten werden. Nachholbedarf sieht die BaFin bei der Überprüfung von Stichproben durch die Geldwäschebeauftragten.

Zur etablierten Praxis der Videoidentifizierung gehört es, die Sicherheitsmerkmale von Ausweispapieren präzise zu überprüfen. Dies scheint Täuschungsversuchen mit gefälschten Papieren erfolgreich entgegenzuwirken, wie die BaFin bei ihren Vor-Ort-Prüfungen eindeutig festgestellt hat. Aktuelle Erkenntnisse deuten allerdings darauf hin, dass sich die Angriffe auf das Video-Ident-Verfahren ins Social Engineering verlagern. Dabei wird versucht, Menschen zu beeinflussen und sie zum Beispiel dazu zu bewegen, mittels Videoidentifizierung ein Konto zu eröffnen, um darüber inkriminierte Gelder zu transferieren und deren Herkunft zu verschleiern.

5.2.6 Prüfungen

Die BaFin nahm auf dem Gebiet der Geldwäscheprävention im Jahr 2018 insgesamt 90 Prüfungen vor oder begleitete diese (Vorjahr: 44 Prüfungen, siehe Tabelle 12 „Anlassprüfungen 2018“, Seite 54).

Das Instrument der Anlassprüfung setzt die BaFin ein, um sich bei einem Verdacht auf erhebliche Verstöße in der Geldwäscheprävention rasch einen Überblick zu verschaffen und aufsichtlich angemessen reagieren zu können. Auslöser für eine Anlassprüfung können Presseberichte, Meldungen über die Hinweisgeberstelle oder Hinweise von Mitarbeitern der beaufsichtigten Unternehmen sein.

Die Anlassprüfungen der BaFin finden zusätzlich zu den jährlich im Voraus geplanten Routineprüfungen statt. Des Weiteren kontrolliert die Aufsicht, ob die Kreditinstitute ihre Abrufdatei nach § 24c KWG korrekt führen. Hierbei untersucht die BaFin, ob sie ihre Pflichten zur Identifizierung nach dem GwG erfüllen und die Daten in der Abrufdatei korrekt zur Verfügung stellen.

⁶⁰ www.bafin.de/dok/9143870.

Tabelle 12: Anlassprüfungen 2018

Art	Zahl
Kreditinstitute (Routineprüfungen und Begleitung)	57
Kreditinstitute (Anlassprüfungen)	8
Kreditinstitute (Kontenabrufverfahren gemäß § 24c KWG - Routineprüfungen)	6
Versicherer (Routineprüfungen und Begleitung)	2
Agenten (Routineprüfungen)	16
Finanzdienstleistungsunternehmen (Begleitung einer Routineprüfung)	1
Gesamtzahl	90

Dank einer Prüfgruppe, welche die BaFin 2017 eingerichtet hatte, konnte die Aufsicht die Zahl der Geldwäsche-Prüfungen im Jahr 2018 deutlich steigern. Diese Prüfungen ermöglichen einen unmittelbaren Einblick in die Präventionssysteme der Verpflichteten sowie einen direkteren und engeren Austausch in den Unternehmen. Die Aufsicht setzt bei den Prüfungen Schwerpunkte, unter anderem aufgrund aktueller Vorkommnisse oder Besonderheiten. Schwerpunkte waren 2018 die Umsetzung gruppenweiter Sorgfaltspflichten, das Monitoring der Konten und das Video-Ident-Verfahren. Die BaFin stellte bei den Prüfungen fest, dass Institute das neue GwG verspätet umgesetzt hatten. Es stellte sich auch heraus, dass Neuerungen wie die Einführung des fiktiven wirtschaftlich Berechtigten für die Institute eine Herausforderung waren. Mit ihren Auslegungs- und Anwendungshinweisen⁶¹ bietet die BaFin seit dem 11. Dezember 2018 eine konkrete Hilfestellung für die Praxis.

5.2.7 Risikobasierte Aufsichtspraxis in der Geldwäscheprävention

Geldwäscheaufsicht soll sich am konkreten Geldwäscherisiko orientieren. Diesen risikoorientierten Ansatz gibt die Vierte EU-Geldwäscherichtlinie⁶² vor. Auch die Risk-Based Supervision Guidelines der drei europäischen Aufsichtsbehörden EBA, ESMA und EIOPA geben hierzu Orientierung. Ausgangspunkt der risikobasierten Aufsichtspraxis ist die regelmäßige Risikoklassifizierung der Institute und Unternehmen (siehe Infokasten „Risikobasierte Aufsicht im Nichtbankenfinanzbereich“). Anhand dieser Risikoklassifizierung kann die BaFin auf einen Blick das konkrete Gefährdungspotenzial sowie die Qualität der individuellen Präventionsmaßnahmen jedes Verpflichteten erkennen. Hieran orientieren sich

das Aufsichtshandeln und die jährliche Prüfungsplanung. Grundlage der Klassifizierung sind in der Regel die Angaben im Jahresabschlussprüfungsbericht und die Auswertung des Fragebogens nach Anlage 5 zu § 27 PrüfV. Daneben berücksichtigt die BaFin Erkenntnisse aus Sonderprüfungen und der laufenden Aufsicht.

Hinweis

Risikobasierte Aufsicht im Nichtbankenfinanzbereich

Im Zuge der Neuorganisation der Abteilung Geldwäscheprävention zum 1. Januar 2018 hat die BaFin die Geldwäscheaufsicht über die Institute und Unternehmen des Nichtbankenfinanzbereichs in einem Referat gebündelt. Zu diesem Bereich zählen Wertpapierfirmen nach der Eigenmittelverordnung (Capital Requirements Regulation – CRR)⁶³, sonstige Finanzdienstleistungsinstitute, Zahlungsinstitute, E-Geld-Institute, Kapitalverwaltungsgesellschaften, Versicherungsunternehmen, Agenten und E-Geld-Agenten. Die BaFin hat die Aufsicht über diese Unternehmen neu ausgerichtet, um – basierend auf nationalen und internationalen Anforderungen – auf dem Gebiet der Geldwäscheprävention einen vertieft risikobasierten Aufsichtsansatz (RBA) einzuführen. Die Stärkung des RBA soll gewährleisten, dass die Intensität der Aufsicht zur Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung mit den institutsspezifischen Risiken im Nichtbankenfinanzbereich in Einklang steht.

5.2.8 Zentrale Kontaktperson für ausländische E-Geld-Institute und Zahlungsinstitute

Am 10. August 2018 veröffentlichte die Europäische Kommission im Amtsblatt der EU eine Delegierte Verordnung⁶⁴ zur Ergänzung von Artikel 45 der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie. Infolgedessen konnten die Aufgaben einer zentralen Kontaktperson gemäß § 41 Absatz 1 ZAG eingeführt und ausgestaltet werden.

Die BaFin als Gastlandaufsicht leitete Vorbereitungen ein, um die neuen Vorgaben umzusetzen. Unternehmen, die im Inland ein Netz von Agenten und E-Geld-Agenten

⁶¹ Vgl. 5.1.4.

⁶² Vgl. dazu auch BaFinJournal Mai 2018, Seite 23 ff.

⁶³ Verordnung (EU) Nr. 575/2013, ABl. EU L 176/1.

⁶⁴ Delegierte Verordnung (EU) Nr. 2018/1108, ABl. EU L 203/2.

unterhalten und die Kriterien erfüllen, müssen eine zentrale Kontaktperson im Inland benennen. Diese ist Ansprechpartnerin für BaFin, Financial Intelligence Unit (FIU) und Strafverfolgungsbehörden.⁶⁵

5.3 Kontenabrufverfahren

Kreditinstitute, Kapitalanlagegesellschaften und Zahlungsinstitute müssen nach § 24c Absatz 1 KWG eine Datei führen, in der sie bestimmte Kontostammdaten wie Kontonummer, Name und Geburtsdatum der Kontoinhaber und Verfügungsberechtigten sowie die Daten zu Errichtung und Schließung des Kontos speichern. Die BaFin darf einzelne Daten aus dieser Datei abrufen, soweit sie diese benötigt, um ihre Aufsichtsaufgaben zu erfüllen. Darüber hinaus erteilt sie auf Ersuchen Auskunft aus der Kontenabrufdatei an diejenigen Behörden, die in § 24c Absatz 3 KWG genannt sind. Die statistischen Daten zu Anzahl und Verteilung der Abfragen gibt Tabelle 13 wieder.

Tabelle 13: Kontenabrufverfahren nach § 24c KWG

Bedarfsträger	2018		2017	
	absolut	in %	absolut	in %
BaFin	877	0,6	751	0,5
Finanzbehörden	13.249	9,3	13.690	10,0
Polizeibehörden	87.931	61,5	84.092	61,5
Staatsanwaltschaften	30.671	21,5	27.812	20,3
Zollbehörden	9.645	6,8	10.173	7,4
Sonstige	515	0,4	327	0,2
Gesamt	142.888		136.845	

6 Digitalisierung

6.1 BaFin-Bericht zu Big Data und Artificial Intelligence

Im Juni 2018 veröffentlichte die BaFin ihren Bericht „Big Data trifft auf künstliche Intelligenz – Herausforderungen und Implikationen für Aufsicht und Regulierung von Finanzdienstleistungen“⁶⁶. Daran mitgewirkt hat-

ten Experten der Partnerschaft Deutschland, der Boston Consulting Group (BCG) und des Fraunhofer-Instituts für Intelligente Analyse- und Informationssysteme IAIS. Die Untersuchung sollte der BaFin ein umfassendes Bild verschaffen, um strategische Trends, Marktentwicklungen und neu entstehende Risiken frühzeitig zu identifizieren und angemessen auf diese zu reagieren. Der Bericht beleuchtet die Implikationen technologiegetriebener Marktentwicklungen aus verschiedenen regulatorischen und aufsichtlichen Perspektiven.

Konsultation

Der Bericht war Grundlage für einen intensiven Dialog zum Themenkomplex Big Data und künstliche Intelligenz (Big Data und Artificial Intelligence – BDAI). Die BaFin stellte ihn und die darin enthaltenen Leitfragen im Juli 2018 zur Konsultation. Eine Übersicht über die Antworten und eine erste Einordnung durch BaFin-Präsident Felix Hufeld finden sich in der Ausgabe 1/2019 der Schriftenreihe BaFinPerspektiven.⁶⁷

6.2 Fintechs

Für den Begriff „Fintech“ hat sich weitgehend die vom Finanzstabilitätsrat FSB (Financial Stability Board)⁶⁸ angeführte Definition durchgesetzt. Das FSB bezeichnet als Fintechs technologiegestützte Innovationen im Finanzdienstleistungssektor, die neue Geschäftsmodelle, Anwendungen, Prozesse oder Produkte hervorbringen und die Finanzmärkte und Institute sowie die Art und Weise, wie Finanzdienstleistungen erbracht werden, beeinflussen könnten.

Neben dieser Definition wird der Begriff ebenfalls für meist junge Unternehmen im Finanzdienstleistungssektor verwendet, die technologiegestützte Innovationen bei der Erstellung einer Leistung und/oder an der Schnittstelle zum Kunden einsetzen. Aber auch etablierte Unternehmen der Finanzdienstleistungsbranche bedienen sich technologiegestützter Innovationen, sowohl bei der Herstellung einer Leistung als auch an der Schnittstelle zum Kunden.

Bislang keine rechtliche Definition

Eine rechtliche Definition des Begriffs „Fintech“ existiert dagegen nach wie vor nicht. Aufgrund ihrer Technologieutralität spielt es aber für die BaFin ohnehin keine

65 Vgl. Artikel 4f der Delegierten Verordnung (EU) 2015/849, ABl. EU L 203/2.

66 www.bafin.de/dok/10985478.

67 www.bafin.de/dok/11056144.

68 Vgl. Financial Stability Board (2017): Financial Stability Implications from FinTech: Supervisory and Regulatory Issues that Merit Authorities' Attention, 27.6.2017, Seite 7, <http://www.fsb.org/2017/06/financial-stability-implications-from-fintech/> Stand: 18.12.2018.

Rolle, ob und welche innovative Finanztechnologie die Unternehmen einsetzen, die unter ihrer Aufsicht stehen.

Die BaFin bietet auf ihrer Webseite speziell für Unternehmensgründer und Fintechs adressatengerechte Informationen⁶⁹ zu typischen Fintech-Geschäftsmodellen und -themen sowie ein Kontaktformular⁷⁰ an. Im Jahr 2018 gingen über das Kontaktformular insgesamt rund 150 Anfragen ein.

Darüber hinaus nutzt die BaFin ihr Veranstaltungsformat „BaFin-Tech“, um sich mit neuen und etablierten Unternehmen der Finanzindustrie sowie Verbänden und Wissenschaft zu innovativen Finanztechnologien auszutauschen. Die nächste BaFin-Tech findet am 11. September 2019 in Bonn statt.

Innovative Finanztechnologien, die insbesondere im Jahr 2018 im Zentrum der Aufmerksamkeit standen und voraussichtlich auch in den nächsten Jahren stehen werden, sind BDAI⁷¹, sowie der Themenkomplex Distributed-Ledger-Technologie/Blockchain.

6.3 Merkblatt zu Auslagerungen an Cloud-Anbieter

Die Auslagerung von Tätigkeiten an Cloud-Anbieter⁷² ist in den vergangenen Monaten im Finanzsektor zunehmend in den Fokus gerückt – und zwar nicht nur in Deutschland, sondern europaweit. Daher findet mittlerweile zwischen der EBA und der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) sowie innerhalb des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM), aber auch bilateral zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden ein stetiger Austausch dazu statt, wie Auslagerungen an Cloud-Anbieter zu behandeln sind. Ein wichtiges Ergebnis dieses Austauschs sind die „Recommendations on outsourcing to cloud service providers“ der EBA vom Dezember 2017⁷³. Diese Empfehlungen soll die EBA wiederum in die „Guidelines on Outsourcing“ überführen, die aktuell bearbeitet werden und Mitte 2019 veröffentlicht werden sollen.

Immer mehr Unternehmen haben in den vergangenen Jahren Tätigkeiten an Cloud-Anbieter ausgelagert oder

beabsichtigen, dies künftig zu tun. Damit einher geht auch die Prüfung, unter welchen Voraussetzungen solche Auslagerungen aufsichtsrechtlich zulässig sind. Hierüber haben die BaFin und die Deutsche Bundesbank im Jahr 2018 sowohl mit beaufsichtigten Unternehmen als auch mit Cloud-Anbietern Gespräche geführt. Ein wesentlicher Aspekt war dabei, wie (Standard-)Verträge bzw. vertragliche Zusatzvereinbarungen auszugestalten sind, die auch die aufsichtsrechtlich relevanten Vorgaben erfüllen und regeln sollten. Dazu gehören Informations- und Prüfungsrechte der beaufsichtigten Unternehmen bzw. der Aufsicht.

Orientierungshilfe zu Auslagerungen an Cloud-Anbieter

Um die Gesprächsergebnisse transparent zu machen, veröffentlichte die BaFin am 8. November 2018 das Merkblatt „Orientierungshilfe zu Auslagerungen an Cloud-Anbieter“⁷⁴. Darin legt sie gemeinsam mit der Deutschen Bundesbank dar, wie sie die Auslagerung an Cloud-Anbieter einschätzt. Die Orientierungshilfe richtet sich an Kreditinstitute, Finanzdienstleistungsinstitute, Versicherungsunternehmen, Pensionsfonds, Wertpapierdienstleistungsunternehmen, Kapitalverwaltungsgesellschaften, Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute.

In dem Merkblatt erläutert die BaFin ihre derzeitige aufsichtliche Praxis in solchen Auslagerungsfällen. Sie macht außerdem transparent, wie sie verschiedene Formulierungen in Vertragsklauseln einschätzt. Darüber hinaus will sie bei den beaufsichtigten Unternehmen ein Bewusstsein für Probleme schaffen, die bei der Nutzung von Cloud-Diensten und den damit verbundenen aufsichtsrechtlichen Anforderungen auftreten können. Die BaFin formuliert in dem Cloud-Merkblatt allerdings keine neuen Vorgaben; die bestehenden Anforderungen an Auslagerungen bleiben daher unberührt. Dementsprechend gilt auch bei Auslagerungen an Cloud-Anbieter der Grundsatz, dass die Verantwortung der Geschäftsleiter bei einer Auslagerung von Daten nicht an den Cloud-Dienstleister übertragen werden darf. Das beaufsichtigte Unternehmen bleibt bei einer Auslagerung also weiterhin dafür verantwortlich, dass es die gesetzlichen Bestimmungen, die es beachten muss, auch wirklich einhält.

6.4 IT-Risiken bei Banken und Versicherern

Je wichtiger Informationstechnologie (IT) im Finanzsektor wird, desto verwundbarer werden die Unternehmen. Da die Branche sehr eng vernetzt ist, können Ausfälle in der IT-Infrastruktur eines Unternehmens auf andere Marktteilnehmer übergreifen und im Extremfall

69 www.bafin.de/dok/7851648.

70 https://www.bafin.de/SiteGlobals/Forms/Kontakt/Fintech_Integrator.html.

71 Vgl. hierzu www.bafin.de/dok/10985478 und auch 6.1.

72 Vgl. Kapitel III 1.3.4.

73 EBA/REC 2017/03.

74 Vgl. Kapitel I 5.1.

die Finanzstabilität gefährden. Um gemeinsam mit den Unternehmen des Finanzsektors effektiv Prävention betreiben zu können, hat die BaFin 2018 wichtige Kompetenzen gebündelt und die Gruppe IT-Aufsicht, Zahlungsverkehr und Cybersicherheit (GIT) ins Leben gerufen. Im Fokus der aus vier Referaten bestehenden Gruppe, die geschäftsbereichsübergreifend agiert, stehen unter anderem Grundsatzfragen der Cybersicherheit in der Digitalisierung, die operative Aufsicht über Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute, Grundsatzfragen der IT-Aufsicht und des Prüfungswesens sowie konkrete IT-Prüfungen bei Versicherungsunternehmen.

Dreistufenplan für die IT-Aufsicht

Für ihre IT-Aufsichtspraxis hat die BaFin ein Dreistufenprogramm entwickelt. Stufe eins bildet ein Set von Rahmenwerken, in denen für die Unternehmen der verschiedenen Aufsichtsbereiche vergleichbare Anforderungen an deren IT formuliert werden. Neben den bereits im November 2017 veröffentlichten Bankaufsichtlichen Anforderungen an die IT (BAIT) gehören dazu auch die im Juli 2018 publizierten Versicherungsaufsichtlichen Anforderungen an die IT (VAIT). Darin konkretisiert die BaFin, was sie von den Versicherern hinsichtlich ihrer IT-Sicherheit erwartet. Die Anforderungen der VAIT sind mit denen der BAIT vergleichbar. Sowohl in den VAIT als auch in den BAIT hat die BaFin klargestellt, dass IT-Sicherheit Chefsache ist. Ziel dieser Rundschreiben ist deshalb auch, in den Vorstandsetagen das Bewusstsein für IT-Risiken zu schärfen, auch mit Blick auf Risiken, die bei der Ausgliederung oder dem Erwerb von IT-Dienstleistungen entstehen können. Um Unsicherheiten bei Auslagerungen und Ausgliederungen an Cloud-Anbieter zu minimieren, hat die BaFin außerdem im November 2018 zusätzlich zu den BAIT und VAIT eine Orientierungshilfe⁷⁵ zu Auslagerungen an Cloud-Anbieter veröffentlicht.

Im Laufe des Jahres 2019 sollen die Kapitalverwaltungsaufsichtlichen Anforderungen an die IT (KAIT) zur Konsultation gestellt werden.

Stufe zwei hat zum Ziel, die Widerstandsfähigkeit (Resilience) der Banken gegen Cyberangriffe und ihre Fähigkeit, den Geschäftsbetrieb aufrechtzuerhalten (Continuity), weiter zu stärken. Dazu wird die BaFin die Effektivität der bestehenden Sicherheitsvorkehrungen verstärkt in den Fokus nehmen. Die BaFin und die Deutsche Bundesbank arbeiten daher auf dem Gebiet der Bankenaufsicht seit Ende 2018 an der möglichen Implementierung von Red-Teaming-Tests, also Cyber-Stresstests für den deutschen Finanzsektor.

⁷⁵ Vgl. hierzu auch 6.3.

Stufe drei bildet die Verbesserung des Krisenmanagements: Sowohl die Institute als auch die BaFin müssen jederzeit auf einen Cyberangriff oder einen IT-Sicherheitsvorfall vorbereitet sein. Die BaFin plant deshalb, die BAIT um ein Modul zum Notfallmanagement inklusive Notfalltests zu erweitern. Hinzu kommen Cyberübungen, bei denen alle relevanten Akteure das Zusammenspiel im Krisenfall proben – und das national wie international.

6.5 Kryptotokens

Die BaFin verfolgt die Entwicklungen im Umfeld von Kryptotokens⁷⁶ aufmerksam und handelt gemäß ihrem gesetzlichen Auftrag und im Einklang mit den Prinzipien der Proportionalität und der Technologieneutralität. Denn auch bei Kryptotokens gilt: Einerseits sollen Innovationen nicht behindert werden. Andererseits müssen die Integrität des Finanzplatzes – zu dem auch Wettbewerbsgleichheit (Level-Playing-Field) gehört – und der kollektive Verbraucherschutz gewährleistet werden.

Abkühlung zu beobachten

Bei der Marktkapitalisierung von Kryptotokens wie etwa Bitcoins war weltweit nach einer Hochphase zu Beginn des Jahres 2018 eine Abkühlung zu beobachten. Die Gesamtmarktkapitalisierung aller Kryptotokens weltweit war nach einem Allzeithoch im Januar 2018 stark rückläufig. Ebenso hat es nach öffentlich verfügbaren Quellen global im Jahr 2018 mehr ICOs gegeben als im Vorjahr.

Nach ihrer Verbraucherwarnung zu Risiken von ICOs⁷⁷ im Jahr 2017 veröffentlichte die BaFin am 20. Februar 2018 ein Hinweisschreiben, das die aufsichtliche Einordnung von den ICOs zugrundeliegenden Kryptotokens bzw. Kryptowährungen als Finanzinstrumente⁷⁸ behandelt.⁷⁹ Auch 2018 nutzten Marktteilnehmer intensiv die Möglichkeit, mit der BaFin in Kontakt zu treten, um spezifische aufsichtliche Fragestellungen zu klären.

Die BaFin brachte sich auch in die europäischen und internationalen Arbeiten zu Kryptotokens zum Beispiel in ESMA, EBA, EZB und ISO (International Organization for Standardization)⁸⁰ ein.

⁷⁶ Vgl. zu den am Markt erkennbaren Arten von Kryptotokens und deren aufsichtlicher Einordnung und Konsequenzen: BaFinPerspektiven Ausgabe 1/2018, Seite 48 ff.

⁷⁷ www.bafin.de/dok/10181964.

⁷⁸ www.bafin.de/dok/10506450.

⁷⁹ Vgl. BaFinJournal März 2018, Seite 19 f.

⁸⁰ Die ISO entwickelt einen internationalen Blockchain-Standard im Technical Committee 307 (ICO TC 307).

7 Marktbasierte Finanzierung

7.1 Kapitalmarktunion

Die 2015 begründete Kapitalmarktunion steht für stärkere Integration und Vertiefung der Kapitalmärkte in der EU. Nach drei Jahren zeichnet sich zunehmend ab, dass die Kapitalmarktunion ein langfristiges Projekt ist, und zwar auch über die laufende Legislaturperiode des Europäischen Parlaments hinaus.

Neues Marktsegment

Ein Schwerpunkt im Jahr 2018 war die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU), und zwar durch einen leichteren Zugang zu kapitalmarktbasierter Finanzierung. Zu diesem Zweck hat die MiFID II das Marktsegment „KMU-Wachstumsmarkt“ geschaffen, das den Verwaltungsaufwand für dort aktive Emittenten verringern soll. Die Europäische Kommission hat im Mai 2018 vorgeschlagen, den Marktzugang für KMU weiter zu verbessern, indem aufsichtsrechtliche Anforderungen gestrichen oder eingeschränkt werden. So steht zur Debatte, inwieweit diese Unternehmen noch Insiderlisten führen müssen über Personen, die Zugang zu preissensiblen Informationen haben. Aus Sicht der BaFin sind hier neben dem Interesse der Emittenten an geringem bürokratischem Aufwand die Aspekte Verbraucherschutz und effektive Marktaufsicht maßgeblich einzubeziehen.

Paneuropäisches privates Altersvorsorgeprodukt

Im Rahmen der Kapitalmarktunion arbeitet die Europäische Kommission bereits seit einiger Zeit daran, ein einfaches, effizientes und wettbewerbsfähiges EU-Produkt der privaten Altersvorsorge zu entwickeln. Am 29. Juni 2017 legte sie einen Vorschlag für eine Verordnung für ein europaweites privates Altersvorsorgeprodukt (Pan-European Personal Pension Product – PEPP) vor.

Der Rat hat in einer allgemeinen Ausrichtung am 19. Juni 2018 einen Ratskompromisstext erstellt und das Verhandlungsmandat für die Trilogverhandlungen erteilt. Im September 2018 hat das Europäische Parlament (EP) in einem Bericht des ECON⁸¹-Ausschusses seine Änderungsvorschläge zum Kommissionsvorschlag vorgelegt.

Im Herbst 2018 begannen informelle Trilogverhandlungen zwischen Rat und EP über einen möglichen Kompromisstext.

Einer der großen Diskussionspunkte in den Verhandlungen war die Rolle von EIOPA. Sowohl das EP als auch die EU-Kommission sahen EIOPA zukünftig bei PEPP in einer zentralen Funktion, nämlich als Zulassungsbehörde. Dagegen trat der Rat für eine Integration von PEPP in das bestehende Aufsichtssystem ein und sah diese Aufgaben bei den nationalen Aufsichtsbehörden. Die BaFin stand dem Bundesfinanzministerium während der Trilogverhandlungen beratend zur Seite.

Im Dezember 2018 kam dann eine vorläufige politische Einigung zustande. Danach hat sich der Rat in wesentlichen Punkten durchgesetzt, und es wird bei der bestehenden Aufsichtsstruktur bleiben. Die technische Finalisierung und die formelle Zustimmung von Rat und EP sind für 2019 vorgesehen.

8 Aufsicht international

8.1 ESA-Review

Im September 2017 legte die Europäische Kommission ihren Entwurf zur Änderung der Verordnungen über die ESAs vor. Dieser Entwurf sah vor, die bisherige Architektur der Aufsicht in der EU weitreichend zu zentralisieren und damit fundamental umzubauen. Erfolgreich sollte dies mit einer Änderung der internen Steuerung (Governance) und Finanzierung, aber auch mit der Schaffung neuer Kompetenzen für die ESAs.⁸² Dabei ging es um eine Übertragung direkter Aufsichtsbefugnisse, die bisher auf nationaler Ebene liegen, etwa auf ESMA, die Möglichkeit, in die nationale Aufsichtsstrategie oder aber in nationale Aufsichtsverfahren einzugreifen, zum Beispiel beim Thema Outsourcing.⁸³

Die BaFin sah die Pläne der Europäischen Kommission von Beginn an kritisch. Denn das Europäische System der Finanzaufsicht (siehe Infokasten „Europäisches System der Finanzaufsicht“, Seite 59) ist im Jahr 2010 bewusst als Netz aus nationalen und europäischen Aufsichtsbehörden konstruiert worden, und dieser Ansatz hat sich bewährt. Selbstverständlich unterstützt die BaFin ausdrücklich die Rolle der ESAs, was die Schaffung von

⁸¹ ECON steht für Economic and Monetary Affairs Committee. Der Ausschuss im EP ist zuständig für die Themen Wirtschaft und Währung.

⁸² Vgl. hierzu 7.1.

⁸³ Vgl. Jahresbericht 2017, Seite 58.

Definition

Europäisches System der Finanzaufsicht

Anfang 2011 fiel der Startschuss für die drei Europäischen Aufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities – ESAs): die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority), ihr Pendant für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) sowie die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority).

Kurz zuvor, Ende 2010, hatte bereits der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (European Systemic Risk Board – ESRB) seine Arbeit aufgenommen. Gemeinsam bilden die ESAs und das ESRB das Europäische System der Finanzaufsicht ESFS (European System of Financial Supervision). Dessen Sinn besteht darin, die Aufsichtspraxis in Europa zu harmonisieren sowie die makroprudenzielle Analyse und die mikroprudenzielle Aufsicht besser miteinander zu verzahnen.

Aufsichtskonvergenz und einer gemeinsamen Aufsichtskultur in der EU angeht. Doch BaFin-Präsident Felix Hufeld fragte nicht ohne Grund auf der Jahrespressekonferenz der Aufsicht am 3. Mai 2018: „Warum etwas reparieren, was im Kern funktioniert?“ Wer die ESAs stärken wolle, solle vor allem dafür sorgen, dass sie die Kompetenzen, die sie heute bereits haben, besser nutzen können.⁸⁴

Erweiterung des ESA-Reviews

Im September 2018 ergänzte die Europäische Kommission ihren Änderungsentwurf zu den Verordnungen der ESAs. Sie will die EBA damit im Kampf gegen Geldwäsche stärken. Nach einer Reihe von Skandalen sollen die Kompetenzen der ESAs in Sachen Geldwäsche nach Vorstellung der EU-Kommission für den gesamten Finanzmarkt bei der EBA gebündelt und zudem erweitert werden. Die EBA soll zum Beispiel Untersuchungen auf nationaler Ebene erzwingen können. Darüber hinaus sollen die Bemühungen der nationalen Aufsichtsbehörden im Kampf gegen Geldwäsche überprüft und die Ergebnisse veröffentlicht werden.

Bis in den Dezember 2018 hinein verhandelten der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament noch getrennt über die Vorschläge der EU-Kommission; zunächst nur für den Geldwäscheteil des ESA-Reviews konnte eine Einigung allein im Rat erreicht werden. Mitte Februar 2019 startete der Trilog, nachdem sich zuerst das Europäische Parlament auf einen Reformtext geeinigt und im Anschluss auch der Rat eine „Allgemeine Ausrichtung“ für die anstehenden Verhandlungen festgelegt hatte. Die Positionen lagen – gerade auch in zentralen Punkten – weit auseinander. Umso überraschender war der politische Abschluss des Trilog am 21. März 2019.

Dieser greift viele Vorstellungen des Rates auf; zahlreiche Ideen der EU-Kommission, welche die BaFin kritisch gesehen hatte, stehen damit nicht mehr auf der Agenda.

8.2 Bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit**Memoranda of Understanding**

Auch im Berichtsjahr vereinbarte die BaFin mit anderen Aufsichtsbehörden Memoranda of Understanding (MoUs).⁸⁵ Der Schwerpunkt lag auf Vereinbarungen zur Wertpapieraufsicht. Die BaFin schloss mit der Hong Kong Securities and Futures Commission (SFC) ein MoU über die Zusammenarbeit grenzüberschreitend tätiger Institute. Mit der Ontario Securities Commission (OSC) und der Monetary Authority of Singapore (MAS) traf die BaFin Vereinbarungen in Bezug auf Unternehmen, die als Wertpapier-Clearer und zentrale Gegenparteien (Central Counterparties – CCPs) aktiv sind. Die Aufsichtsbehörden regeln darin den Austausch solcher Informationen, die für die jeweils andere Behörde relevant sind.⁸⁶

Technische Kooperationen

Die BaFin richtete gemeinsam mit der Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) bei der Zentralbank der Republik Kosovo ein Seminar zum Entwicklungsstand eines Bankenaufsichts- und Wertpapierhandelsaufsichtswesens der Zukunft aus. Zudem begleitete die BaFin die Fortentwicklung des deutsch-chinesischen Börsen-Joint-Ventures CEINEX in Frankfurt am Main. Außerdem empfing die BaFin zahlreiche

⁸⁴ www.bafin.de/dok/10840856.

⁸⁵ Vgl. Anhang, Seite 193.

⁸⁶ Zu MoUs, welche die BaFin mit Aufsichtsbehörden in China im Januar 2019 abgeschlossen hat, siehe BaFinJournal Februar 2019, Seite 7.

Delegationen aus China, insbesondere Vertreter der Wertpapieraufsicht CSRC (China Securities Regulatory Commission) und der Nationalen Entwicklungs- und Reformkommission der Volksrepublik China NDRC (National Development and Reform Commission of the People's Republic of China).

8.3 Twinning-Projekt Montenegro

Bei dem EU-Twinning-Projekt der Republik Montenegro hat die BaFin die Projektleitung übernommen. Gemeinsam mit den Aufsichtsbehörden Kroatiens und der Nederlandsche Bank sowie der Deutschen Bundesbank unterstützt die BaFin Montenegro bei dem zweijährigen Projekt dabei, seine Rechtslage an die Gesamtheit des EU-Rechts anzugleichen. Neben der Projektleitung ist es Kernaufgabe der BaFin, das Land dabei zu unterstützen, ein Aufsichtssystem für den Versicherungs- und Wertpapiersektor aufzubauen.

Die BaFin hat die montenegrinischen Partnerbehörden in der Wertpapieraufsicht und der Versicherungsaufsicht in bestimmten Themenbereichen geschult – etwa zur Richtlinie über die Verwalter alternativer Investmentfonds (Alternative Investment Fund Managers – AIFM) und zu den Themenkomplexen Marktmissbrauch und Solvency II. Die montenegrinischen Aufsichtsbehörden sollen durch die Schulungen in die Lage versetzt werden, eigene nationale EU-konforme Gesetze vorzubereiten und eine adäquate laufende Aufsicht einzurichten.

9 Risikomodellierung

9.1 Targeted Review of Internal Models

Im Rahmen des Einheitlichen Europäischen Aufsichtsmechanismus SSM ist im Jahr 2015 ein Projekt unter der Überschrift „Targeted Review of Internal Models (TRIM)“ aufgesetzt worden, in dem die Modelleexperten der nationalen Aufsichtsbehörden und der EZB daran arbeiten, dass für gleiche Risikopositionen innerhalb des SSM gleiche Kapitalanforderungen gestellt werden. Außerdem soll durch TRIM die SSM-Modelleaufsicht vereinheitlicht und gestärkt werden. So soll das Vertrauen in die Nutzung interner Modelle wiederhergestellt werden, das seit der Finanzkrise erschüttert ist.

Wesentliche Ergebnisse

Im Jahr 2018 konnte TRIM in allen Bereichen wesentliche Ergebnisse erzielen. So sind einheitliche aufsichtliche Erwartungen an Modellebanken formuliert und die

Vorgehensweisen bei Modelleprüfungen durch die Prüfer der Aufsicht harmonisiert worden.

Die im Projekt erarbeiteten aufsichtlichen Erwartungen wurden in einem Entwurf zu einem „ECB Guide to Internal Models“ im Rahmen eines Konsultationsverfahrens mit den Banken veröffentlicht. Die Konsultation des Kapitels „Allgemeine Modellelemente“ ist abgeschlossen; die überarbeitete Version dieses Kapitels wurde bereits vom Supervisory Board und dem Governing Council des SSM verabschiedet und veröffentlicht.⁸⁷

Prüfungen im Rahmen des TRIM-Projekts

Die Modelleprüfungen im Rahmen des TRIM-Projekts werden nach Modellearten gestaffelt durchgeführt. Den Anfang machten 2017 und 2018 Prüfungen von Modellen für Markt- und Kontrahentenrisiken und Kreditrisiken in High-Default-Portfolios, wie zum Beispiel Wohnhypotheken und Konsumentenkredite. Im Jahr 2018 wurde zudem mit Modelleprüfungen für Kreditrisiken in Low-Default-Portfolios begonnen, wie etwa für Kredite an Banken. Diese werden 2019 fortgesetzt. Insgesamt sind im Projekt TRIM über 200 Prüfungen vorgesehen, von denen bis Ende 2018 mehr als 60 Prozent abgeschlossen werden konnten.

Im Jahr 2019 werden die Projektarbeiten fortgesetzt. Zudem sollen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die im Projekt TRIM entwickelte Zusammenarbeit zwischen den Modelleexperten der nationalen Aufsichten und der EZB erhalten bleibt und weiterentwickelt wird.

9.2 EIOPA-Vergleichsstudien zu internen Modellen

Um Konsistenz und Konvergenz der Aufsicht über interne Modelle zu stärken, organisiert EIOPA gemeinsam mit den nationalen Aufsichtsbehörden Vergleichsstudien.

Market & Credit Risk Comparative Study

Die zweite Vergleichsstudie für interne Modelle (Market & Credit Risk Comparative Study – MCRCS) im Jahr 2018 umfasste das Markt- und Kreditrisiko für Kapitalanlagen. An der Untersuchung zum Stichtag 31. Dezember 2017 nahmen insgesamt 19 Teilnehmer teil, im Wesentlichen Versicherungsgruppen aus acht europäischen Ländern. Damit wurde nahezu eine Vollabdeckung der aufsichtlich genehmigten einschlägigen Modelle erreicht. Alle in Deutschland genehmigten relevanten Modelle waren in der Studie vertreten.

⁸⁷ ECB guide to internal models, General topics chapter, March 2018.

Diese Studien werden regelmäßig erstellt. Ihr wesentliches Ziel ist die systematische Analyse der Modellkalibrierungen mit Hilfe synthetischer Finanzinstrumente, die in geeigneter Form zu Portfolios kombiniert werden. In vereinfachter Form repräsentieren sie die Struktur der Kapitalanlagen des gesamten europäischen Versicherungsmarktes sowie einzelner nationaler Märkte. Die Studie abstrahiert bewusst von der konkreten Kapitalanlage sowie den Besonderheiten des spezifischen Geschäftsmodells. Gleichwohl werden bei der Interpretation der Ergebnisse die individuellen Risikoprofile berücksichtigt, was wiederum in die laufende Aufsicht der BaFin über interne Modelle einfließt. EIOPA hat einen Überblick zur Durchführung der Studie und zu deren Ergebnissen am 18. März 2019 veröffentlicht.⁸⁸

Non-Life Underwriting Risk Comparative Study

Eine weitere Vergleichsstudie analysierte im Jahr 2018 die Modellergebnisse aus der Risikokategorie Versicherungstechnik in der Schaden- und Unfallversicherung (Non-Life Underwriting Risk Comparative Study – NLCS). Als erste Studie ihrer Art besitzt sie Pilotcharakter. Der Teilnehmerkreis umfasst 35 Versicherungsunternehmen aus 14 Ländern.

Die Untersuchung schließt Katastrophenrisiken aus und konzentriert sich auf die Analyse von vier Segmenten: Kraftfahrthaftpflichtversicherung, sonstige Kraftfahrtversicherung (in Deutschland in der Regel Kasko), Feuer- und andere Sachversicherungen sowie allgemeine Haftpflichtversicherung. Die Projektgruppe erhob Daten für die Stichtage 31. Dezember 2016 und 31. Dezember 2017. Dabei legte sie großen Wert darauf, Hintergrundinformationen einzubeziehen, die Unterschiede zwischen den Segmenten erklären können. Im Unterschied zum Aufbau der MCRCS werden in der NLCS Modellergebnisse von Segmenten verglichen, die sich zum Beispiel hinsichtlich der Versicherungsprodukte, des Portfoliomix – also Privat, Gewerbe und Industriekunden – oder Haftungssummen teilweise stark unterscheiden. Eine Abstraktion von den konkreten Portfolios analog zur MCRCS ist nicht möglich, ohne entscheidend an Aussagekraft zu verlieren. Die Projektgruppe wird die Studie Mitte 2019 abschließen. Weitere Editionen mit vergrößertem Teilnehmerkreis sind bereits geplant. Beide Studien sind im Kontext des „EIOPA Supervisory Convergence Plans“ zu sehen, den EIOPA 2018 erstmals veröffentlichte. Interne Modelle sind ein Schwerpunkt dieses Plans.⁸⁹ Die BaFin unterstützt die Arbeiten mit Nachdruck.

⁸⁸ https://eiopa.europa.eu/Pages/Supervision/Insurance/Data_request_for_MCRCS.aspx.

⁸⁹ <https://eiopa.europa.eu>.

10 Nachhaltigkeit

Klima-, Umwelt-, aber auch soziale Veränderungen großen Ausmaßes können materielle Risiken für Finanzunternehmen oder den Finanzmarkt als Ganzes bergen. Die BaFin beschloss im März 2018 ein erstes Konzept zur Nachhaltigkeit, das sich mit diesen Themen beschäftigt und an den Kernthemen Information, Risikomanagement und Regulierung orientiert. Die Aufsicht richtete zudem ein internes geschäftsbereichsübergreifendes Netzwerk ein, das sich mit dem Thema Nachhaltigkeit beschäftigt.

Die Europäische Kommission ging im Mai 2018 mit einigen Legislativvorschlägen an die Öffentlichkeit. Dabei geht es vor allem um eine Taxonomie⁹⁰, Offenlegungspflichten, Nachhaltigkeits-Benchmarks und die Einbeziehung von ESG-Präferenzen in den Vertrieb gemäß der Richtlinie über den Versicherungsvertrieb (Insurance Distribution Directive – IDD)⁹¹ und MiFID II. Die BaFin sieht diese Vorschläge grundsätzlich positiv. Insbesondere die Taxonomie und Pflichten zur Offenlegung begrüßte sie, wenn auch aus ihrer Sicht im Detail noch Nachbesserungsbedarf besteht, zum Beispiel hinsichtlich Proportionalität, Detaillierungsgrad der Taxonomie und Konsistenz mit bestehenden Regelungen.

Die BaFin unterstützt ferner EIOPA und ESMA dabei, einen bis April 2019 terminierten Arbeitsauftrag der EU-Kommission zu beantworten. Dabei geht es darum, wie Nachhaltigkeitsrisiken in die Geschäftsorganisation, den Geschäftsbetrieb und das Risikomanagement von Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen einzubeziehen sind. Auch in die Bestimmung des Zielmarktes nach MiFID II sollen Nachhaltigkeitsfaktoren einfließen.

Zudem arbeitete die BaFin 2018 an einer EIOPA-Stellungnahme (Opinion) zu quantitativen Fragen unter Solvency II mit. Die Opinion, die im Jahr 2019 fertiggestellt werden wird, soll unter anderem bestehende Anreize oder mögliche Fehlanreize für nachhaltige Kapitalanlagen sowie die Zeichnungspolitik von Versicherungsunternehmen näher beleuchten.

Im Rahmen des Network for Greening the Financial System⁹² beschäftigt sich die BaFin mit mikropruden-

⁹⁰ Ein Klassifizierungssystem für aus ökologischer Sicht nachhaltige Wirtschaftsaktivitäten.

⁹¹ RL (EU) 2016/97, ABl. EU L 26/19.

⁹² The Central Banks and Supervisors Network for Greening the Financial System.

ziellen Fragen zu Klimarisiken und zu Auswirkungen des Klimawandels und der Energiewende auf die Makroökonomie und die Finanzstabilität.

Am 9. Mai 2019 richtet die BaFin eine Konferenz zum Thema „Nachhaltige Finanzwirtschaft“ aus. Dazu lädt sie hochrangige Gäste aus Politik, Wissenschaft und Finanzindustrie ein. In Begleitung dazu erscheint auf www.bafin.de eine neue Ausgabe der Schriftenreihe BaFinPerspektiven zum Thema Nachhaltigkeit mit BaFin-internen und externen Autoren.

11 Rechnungslegung

IFRS 9

Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA hat im Jahr 2018 Kreditinstitute zu den Auswirkungen des neuen Rechnungslegungsstandards IFRS 9⁹³ befragt und die Ergebnisse am 20. Dezember 2018 in einem Bericht⁹⁴ veröffentlicht. Bereits in den Jahren 2017 und 2016 hatte die EBA Auswirkungsstudien zu IFRS 9 durchgeführt⁹⁵, die jedoch auf Schätzwerten beruhten.

Grundlage der neuen Auswertung waren – nach Inkrafttreten von IFRS 9 am 1. Januar 2018 – erstmals die tatsächlichen Daten des aufsichtlichen Meldewesens. Die Auswertung der Daten hat gezeigt, dass die Schätzungen der Institute aus der zweiten Auswirkungsstudie im Jahr 2017 im Wesentlichen zutrafen. Die Veränderung der CET1-Quote⁹⁶ nach Anwendung von IFRS 9 ist um durchschnittlich 51 Basispunkte gesunken; der durchschnittliche Anstieg in der Wertberichtigungshöhe der Kreditinstitute liegt bei +9 Prozent (Vorjahr: -42 Basispunkte und

+13 Prozent). Die EBA plant, die Anwendung des neuen Standards und seine Auswirkungen auf die aufsichtlichen Kennzahlen weiterhin zu analysieren und auszuwerten. Die BaFin wird in den entsprechenden EBA-Arbeitsgruppen an diesen Folgeuntersuchungen mitwirken.

IFRS 17

Über den IFRS 17, den das International Accounting Standards Board (IASB) im Mai 2017 herausgegeben hat, wird seitdem kontrovers diskutiert.

Zustimmung und Vertrauen in die Umsetzung und Implementierung versucht das IASB zu schaffen, indem es Schulungs- und Informationsmaterial bereitstellt und eine Transition Resource Group eingerichtet hat. Diese global aufgestellte Gruppe ist besetzt mit Vertretern von Versicherungsunternehmen und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften sowie mit je einem Beobachter der Internationalen Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden IOSCO (International Organization of Securities Commissions), der Internationalen Vereinigung der Versicherungsaufsichter IAIS (International Association of Insurance Supervisors) sowie des Internationalen Dachverbands nationaler Aktuarorganisationen IAA (International Actuarial Association).

Bis zum Redaktionsschluss⁹⁷ haben die Diskussionen dazu geführt, dass das IASB inhaltliche und technische Änderungen am Standard vornehmen wird, um den Versicherungsunternehmen die Implementierung des Standards und die Kommunikation mit Investoren und sonstigen Stakeholdern zu erleichtern. Für Mitte 2019 plant das IASB die Veröffentlichung eines Papiers, das die konkreten Änderungen wiedergibt.

Das IASB hat zudem die Verschiebung des Erstanwendungszeitpunkts des IFRS 17 vom 1. Januar 2021 auf den 1. Januar 2022 beschlossen. Damit einher geht für Versicherungsunternehmen die Verschiebung des Erstanwendungszeitpunkts des IFRS 9, um Unstimmigkeiten und Widersprüchen bei Ansatz und Bewertung vorzubeugen und um eine realitätsnahe Abbildung im Jahresabschluss zu ermöglichen.

93 Das Kürzel steht für Internationale Rechnungslegungsstandards (International Financial Reporting Standard). Die IFRS sind internationale Rechnungslegungsvorschriften, die das Internationale Gremium für Rechnungslegungsstandards IASB (International Accounting Standards Board) herausgibt.

94 EBA Report, First Observations on the impact and implementation of IFRS 9 by EU institutions.

95 Vgl. dazu Jahresbericht 2017, Seite 62.

96 CET1 steht für „Common Equity Tier 1“ (hartes Kernkapital).

97 Redaktionsschluss 31. März 2019.

III

Aufsicht über Banken, Finanzdienstleister und Zahlungsinstitute



© iStockphoto.com/Nikada

1 Grundlagen der Aufsicht

1.1 Umsetzung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie

Zahlungsdienste

Am 13. Januar 2018 ist das neue Zahlungsdienstaufsichtsgesetz (ZAG) weitgehend in Kraft getreten. Es setzt den aufsichtsrechtlichen Teil der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie (Payment Service Directive 2 – PSD 2) in deutsches Recht um. Die PSD 2 und das novellierte ZAG sollen die fortschreitende Digitalisierung im Zahlungsverkehr rechtlich erfassen. Beide sollen ferner die hier festgeschriebenen Ausnahmetatbestände stärker konturieren und damit dazu beitragen, dass die Vorschriften europaweit einheitlich ausgelegt und angewendet werden.

Sicherheit und Wettbewerb im Zahlungsverkehr

Zu den neuen Vorschriften zählen unter anderem die Pflicht, in bestimmten Fällen eine starke Kundenauthentifizierung einzurichten und für regulierte, beaufsichtigte Zahlungsauslöse- und Kontoinformationsdienstleister – mit Einwilligung des Kunden – Zugang zum online zugänglichen Zahlungskonto zu gewähren. Die aufsichtlichen Anforderungen zur Beherrschung operationeller

und sicherheitsrelevanter Risiken im Zahlungsverkehr sowie die diesbezüglichen Meldepflichten gehören ebenfalls dazu. Diese neuen Vorschriften sollen den Wettbewerb im Zahlungsverkehr stärken, die Sicherheit von Zahlungsdiensten steigern und den Schutz der Kunden verbessern.

Starke Kundenauthentifizierung

Die Vorgaben des ZAG zur starken Kundenauthentifizierung, die im September 2019 in Kraft treten werden (siehe Infokasten „Starke Kundenauthentifizierung“, Seite 66), werden im elektronischen Zahlungsverkehr insbesondere die Nutzung von Online-Banking und das Bezahlen im Internet sicherer machen.

Die neuen Vorschriften über die starke Kundenauthentifizierung ergänzt eine Europäische Delegierte Verordnung. Zahlungsdienstleister müssen diese Vorgaben ab dem 14. September 2019 verbindlich anwenden.

Das ZAG und die Delegierte Verordnung regeln, wann eine starke Kundenauthentifizierung erforderlich ist. Eine starke Kundenauthentifizierung ist beispielsweise dann vorzunehmen, wenn der Zahler einen elektronischen Zahlungsvorgang auslöst oder online auf sein Zahlungskonto zugreift.

Definition

Starke Kundenauthentifizierung

Jeder Nutzer eines Computers ist damit vertraut, sich auf einem Rechner oder einer Webseite zu authentifizieren – zum Beispiel, indem er ein Passwort eingibt. Die Pflicht zur starken Kundenauthentifizierung verlangt aber eine Authentifizierung, die aus mindestens zwei Elementen besteht. Diese Elemente müssen aus zwei der drei Kategorien „Wissen“, „Besitz“ und „Inhärenz“ stammen. Ein Beispiel der

Kategorie „Wissen“ ist das Passwort. In der Kategorie „Besitz“ ist das Mobiltelefon ein bekanntes Beispiel: Der Besitz des Geräts lässt sich einfach durch die Eingabe einer Transaktionsnummer (TAN) nachweisen, die auf dem persönlichen Telefon empfangen wurde. Elemente der Kategorie „Inhärenz“ sind persönliche oder körperliche Identifizierungsmerkmale der Nutzer, etwa der Fingerabdruck.

Auslösung elektronischer Zahlungen

Ein Zahler löst eine elektronische Zahlung beispielsweise dann aus, wenn er mit seiner Karte und der persönlichen Identifikationsnummer (PIN) an der Ladenkasse im Supermarkt bezahlt – was den Anforderungen an eine starke Kundenauthentifizierung in diesem Anwendungsfall grundsätzlich genügt.

Wenn es sich bei der ausgelösten elektronischen Zahlung um einen Fernzahlungsvorgang handelt, zum Beispiel wenn der Zahler eine Überweisung im Online-Banking oder eine Zahlung mit Kreditkarte im Internet vornimmt, ist die starke Kundenauthentifizierung um eine dynamische Verknüpfung zu erweitern. Dies erfolgt mit einer sogenannten dynamischen Verknüpfung von Empfänger und Betrag. Dies bedeutet eine Verknüpfung des Zahlungsvorgangs mit einem bestimmten Zahlungsempfänger und einem bestimmten Betrag. Dies bedeutet weiter, dass ein Zahlungsdienstleister zum Beispiel bei der Überweisung einer TAN durch eine SMS, dem Zahler mitteilen muss, für welchen Betrag und welchen Zahlungsempfänger diese TAN gilt. Jede Änderung dieser Zahlungsdaten macht die übermittelte TAN ungültig.

Die Delegierte Verordnung beschreibt auch Fälle, in denen die Zahlungsdienstleister auf eine starke Kundenauthentifizierung verzichten können. Ein Beispiel für eine solche Ausnahme sind – unter bestimmten Voraussetzungen – kontaktlose Kartenzahlungen, die auch in Deutschland immer häufiger an der Verkaufsstelle, beispielsweise im Supermarkt genutzt werden.

Meldeverfahren

Das neue Meldeverfahren für schwerwiegende Sicherheitsvorfälle im Zahlungsverkehr ist seit dem 13. Januar 2018 nutzbar. Bis zum Jahresende gingen darüber mehr als 650 Meldungen zu fast 300 Vorfällen ein. Es löste das bisherige Meldeverfahren nach den

Mindestanforderungen an die Sicherheit von Internetzahlungen (MaSI) ab. Schwerwiegende Sicherheitsvorfälle sollten nur noch mit den neuen Meldeformularen und über die Melde- und Veröffentlichungsplattform der BaFin, das MVP-Portal, gemeldet werden. Zu der Frage, wann ein Sicherheitsvorfall schwerwiegend und damit meldepflichtig ist, hat die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority) ebenfalls Leitlinien¹ veröffentlicht. Die BaFin hat diese mit dem Rundschreiben 08/2018 (BA)² in ihre Aufsichtspraxis übernommen.

1.2 Entwicklungen auf globaler Ebene

1.2.1 Veränderungen am Basler Rahmenwerk ab 2022

Das Leitungsgremium des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht BCBS (Basel Committee on Banking Supervision), die Gruppe der Zentralbankpräsidenten und Leiter der Bankenaufsichtsinstanzen GHoS (Group of Governors and Heads of Supervision), hat bei seinem Treffen Mitte im Januar 2019 Veränderungen am Basler Marktrisikorahmenwerk mit Wirkung zum 1. Januar 2022 beschlossen. Das Rahmenwerk enthält die revidierten Standards zur Berechnung des Marktrisikos³ für Banken und wurde noch am selben Tag veröffentlicht.

Das jetzt beschlossene Rahmenwerk enthält Änderungen gegenüber dem Entwurf aus dem Jahr 2016. Bei den Überarbeitungen berücksichtigte die GHoS die Daten aus

1 https://eba.europa.eu/documents/10180/2081899/Guidelines+on+the+security+measures+under+PSD2+%28EBA-GL-2017-17%29_DE.pdf/6724cc1a-6e5b-427a-8503-3f7e23552acc.

2 Rundschreiben 8/2018 (BA).

3 <https://www.bis.org/bcbs/publ/d457.pdf>.

den Basler Auswirkungsstudien der Jahre 2017 bis 2018 (Basel-III-Monitoring). Die wesentlichsten Änderungen bestehen in der Einführung eines vereinfachten Standardansatzes für Banken mit geringen Handelsaktivitäten, einer klareren Handelsbuchabgrenzung, der Anpassung von Risikogewichten im Standardansatz sowie Anpassungen bei den Anforderungen zur Identifizierung von Risikofaktoren, die zur internen Modellierung verwendet werden können. Der vereinfachte Standardansatz ähnelt dem derzeitigen Basel-II.5-Standardansatz, wobei die Risikogewichte einzelner Risikoklassen rekali­briert wurden.

Um Industrie und Aufseher bei der Implementierung des neuen Rahmenwerks zu unterstützen, veröffentlichte die GHoS darüber hinaus ein Hintergrundpapier (Explanatory Note⁴). Es beschreibt und begründet die wesentlichen Änderungen gegenüber den heutigen Anforderungen und gibt Anwendungsbeispiele für die Verwendung des neuen, auf den ersten Ableitungen des Portfoliowerts nach verschiedenen Risikofaktoren basierenden Standardansatzes.

Die Umsetzung in europäisches Recht erfolgt im Rahmen der Überarbeitung der europäischen Eigenmittelverordnung (Capital Requirements Regulation – CRR). Einige Konkretisierungen setzt die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA mit Mandaten für technische Regulierungsstandards (Regulatory Technical Standards – RTS) um.

1.3 Entwicklungen auf europäischer Ebene

1.3.1 Reform von CRR und CRD IV

Anfang Dezember 2018 haben sich die europäischen Finanzminister auf umfassende Reformen zur Stärkung des europäischen Bankensektors geeinigt. Die Europäische Kommission hatte Ende 2016 ein Paket von Reformvorschlägen zur Überarbeitung der Eigenmittelverordnung (Capital Requirements Regulation – CRR) und der Eigenmittelrichtlinie (Capital Requirements Directive IV – CRD IV) vorgelegt. Der Trilog von Europäischer Kommission, Europäischem Rat und Europäischem Parlament startete im Juli 2018 und nahm ab September 2018 an Fahrt auf. Der Europäische Rat und das Europäische Parlament werden voraussichtlich in den ersten Monaten des Jahres 2019 über das Paket entscheiden. Die Änderungen der CRR werden dann größtenteils zwei Jahre nach Inkrafttreten unmittelbar gelten. Allerdings wird es Ausnahmen für einzelne Regelungen sowohl hinsichtlich einer früheren als auch späteren unmittelbaren Geltung geben. Die Frist, um die geänderte

Richtlinie CRD in nationales Recht zu überführen, wird für den Großteil der Artikel voraussichtlich 18 Monate nach Inkrafttreten der geänderten Fassung betragen.

Intensive Trilogverhandlungen

Im Laufe der Trilogverhandlungen kristallisierte sich eine Reihe von Themen heraus, bei denen der Rat für Wirtschaft und Finanzen und das Europäische Parlament unterschiedliche Auffassungen vertraten. Hervorzuheben sind unter anderem die Kennzahlen für die Ermittlung einer langfristigen Refinanzierungsquote (Net Stable Funding Ratio – NSFR)⁵ und für die Verschuldung (Leverage Ratio) oder die Bemessung des Kreditrisikos. Auch zur Frage der Eigenmittel gab es diverse kontroverse Punkte. Diese betrafen insbesondere die dauerhafte Werthaltigkeit von aktivierter Software, ausschüttungsfähige Posten, die Berücksichtigung von Eigenmitteln, die mit einem Ergebnisabführungsvertrag verbunden sind, aber auch die Höhe der Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities – MREL). Darüber hinaus waren verschiedene weitere Themen strittig, etwa die Berücksichtigung zwischengeschalteter Mutterunternehmen und die Frage, inwieweit Infrastrukturprojekte oder Vermögenswerte, die umweltpolitische oder soziale Ziele verfolgen (Stichwort „Green Supporting“ oder alternativ „Brown Penalising Factor“), durch spezifische Kapitalanforderungen gefördert werden sollten.

1.3.2 Proportionalität

Eine wesentliche Frage bei der Überarbeitung von CRR und CRD IV lautete, wo und in welchem Umfang es im aufsichtsrechtlichen Regelwerk möglich ist, für mehr Proportionalität zu sorgen. Die Aufsichtsregeln sollten so flexibel werden, dass sie es erlauben, die Größe und Komplexität von Instituten bis zu einem gewissen Grad zu berücksichtigen. Sind beispielsweise die aufsichtsrechtlichen Vorgaben und Pflichten, die für die Beaufsichtigung einer internationalen Großbank angemessen sind, gleichermaßen dafür geeignet, ein kleines regionales Institut zu beaufsichtigen? Bei der Überarbeitung von CRR und CRD IV ging es also zum einen darum, Themenbereiche und einzelne Normen zu identifizieren, bei denen Erleichterungen abhängig von der Institutsgröße sinnvoll sind, und darum, wie diese dann ausgestaltet wären. Zum anderen war zu definieren, für wen die neuen Erleichterungen gelten sollen, also ab wann eine Bank „klein“ oder „groß“ ist.

4 https://www.bis.org/bcbs/publ/d457_note.pdf.

5 Vgl. Jahresbericht 2017, Seite 67.

Erleichterungen für kleine Banken

In unterschiedlichen Bereichen von CRR und CRD IV war es möglich, Ansätze für eine verhältnismäßige Abstufung der Aufsichtsanforderungen zu entwickeln. Entsprechende Erleichterungen für kleine Banken finden sich vor allem in den Bereichen Offenlegung und Meldewesen sowie im Liquiditätsmanagement. So wird es gerade bei der Offenlegung ein ausdifferenziertes System dafür geben, welche Anforderungen speziell nur große Institute und welche Anforderungen auch kleine, nicht komplexe Institute erfüllen müssen. Aber auch in anderen Bereichen des Aufsichtsrechts sollen kleinen, nicht komplexen Instituten zum Teil deutliche Erleichterungen gewährt werden, etwa bei der Berechnung der NSFR und den Vergütungsregeln. Besonders erwähnenswert ist auch, dass die CRR für den Komplex der Proportionalität ein Mandat für die EBA vorsieht. Diese soll in einem Bericht Vorschläge unterbreiten, wie durch aufsichtsrechtliche Erleichterungen in den Bereichen Meldewesen und Offenlegung künftig Kostenminderungen für Institute von mindestens zehn Prozent, idealerweise jedoch von 20 Prozent, erzielt werden können.

Definition von „kleinen, nicht komplexen Instituten“

Darüber hinaus wird die CRR in Artikel 4 künftig die Begriffe „kleine, nicht komplexe Institute“ und „große Institute“ präzisieren. Die neue Definition von kleinen, nicht komplexen Instituten sieht einen absoluten Schwellenwert vor, wonach die Bilanzsumme im Durchschnitt fünf Milliarden Euro über die vergangenen vier Jahre nicht überschreiten darf. Diesen Schwellenwert können die betroffenen EU-Mitgliedstaaten bei Bedarf bis auf eine Bilanzsumme von 200 Millionen Euro absenken. Dadurch können kleinere Mitgliedstaaten den Schwellenwert an die Gegebenheiten ihres Bankenmarktes anpassen. So soll vermieden werden, dass ein zu großer Teil des nationalen Bankenmarktes nur vereinfachten Regeln unterliegt, weil dies ansonsten die nationale Finanzstabilität gefährden könnte.

Neben diesem zentralen Schwellenwert setzt die Definition von kleinen und nicht komplexen Instituten zudem mehrere qualitative Kriterien voraus: So muss das Institut von den Anforderungen an die Sanierungs- und Abwicklungsplanung⁶ befreit sein oder die Möglichkeit haben, erleichterte Anforderungen zu erfüllen. Außerdem muss das Handelsbuchvolumen des Instituts als „klein“ im Sinne der CRR einzuordnen sein. Die Derivatepositionen, die das Institut hält, dürfen bestimmte Schwellenwerte im Verhältnis zur Gesamtbilanz des Instituts nicht überschreiten. Die Aktiva und Passiva des Instituts müssen

sich größtenteils auf Aktivitäten innerhalb des europäischen Binnenmarktes beschränken. Darüber hinaus darf es keine internen Modelle verwenden, um die aufsichtsrechtlichen Anforderungen zu erfüllen.

Außerdem wird die zuständige Aufsichtsbehörde es ablehnen können, einzelne Institute aufgrund bestimmter Kriterien als „klein“ und „nicht komplex“ einzuordnen. Zu Ablehnungen wird es vor allem dann kommen, wenn eine Bank aufgrund ihres speziellen Risikoprofils, ihres Geschäftsmodells oder ihrer Vernetzung innerhalb des Finanzmarktes bei objektiver Betrachtung nicht als „klein“ oder „wenig komplex“ einzuordnen ist, obwohl das Institut die Voraussetzungen eigentlich erfüllt. Umgekehrt können sich auch die von der Definition erfassten Institute freiwillig gegen eine entsprechende Einordnung als „klein“ und „nicht komplex“ entscheiden – sie unterliegen dann weiterhin vollständig den Anforderungen von CRR und CRD IV.

Definition von „großen Instituten“

Als „großes Institut“ im Sinne der CRR gilt ein Institut demgegenüber künftig dann, wenn es:

- als global systemrelevantes Institut (Global Systemically Important Institution – G-SII) oder
- als anderes systemrelevantes Institut (Other Systemically Important Institution – O-SII) im Sinne der CRD IV einzustufen ist;
- wenn es in seinem Sitzland zu einem der drei größten Institute – gemessen an der Bilanzsumme – gehört oder
- seine Bilanzsumme auf Einzelbasis oder bei konsolidierter Betrachtung bei 30 Milliarden Euro oder darüber liegt.

Mit den Definitionen „kleiner“, „nicht komplexer“ sowie „große Institute“ existiert nunmehr ein grundsätzlicher Rahmen, der künftig entsprechend dem Prinzip der Proportionalität Erleichterungen bzw. Ausdifferenzierungen bei aufsichtsrechtlichen Regeln erlaubt. Dieser Rahmen geht über die konkreten Einzelmaßnahmen in der geltenden Fassung von CRR und CRD IV hinaus.

1.3.3 EU-Harmonisierung von Covered Bonds

Das Rechtsetzungsvorhaben der Europäischen Union (EU) zur Harmonisierung der nationalen Regeln für gedeckte Schuldverschreibungen (Covered Bonds) ist im Jahr 2018 deutlich vorangeschritten. Es umfasst den erstmaligen Erlass einer Richtlinie, die Mindestvorgaben für die strukturelle Gestaltung gedeckter Schuldverschreibungen aufstellt – „Covered Bond

⁶ RL (EU) 2014/59, ABl. EU 173/190.

Directive (CBD) – sowie Änderungen der Risikogewichtsprivilegierung nach Artikel 129 der CRR. Um diese Regelungen noch in der – bis zu den EU-Parlamentswahlen im Mai 2019 – laufenden Legislaturperiode verabschieden zu können, haben Rat der Europäischen Union, Europäisches Parlament und EU-Kommission ihren Trilog im ersten Quartal 2019 abgeschlossen.

Mindeststandard für Covered Bonds

Die CBD-Richtlinie wird lediglich zentrale Prinzipien für die nationalen Covered-Bond-Bestimmungen regeln und dadurch einen Mindeststandard setzen. Daher ist davon auszugehen, dass der europäische Vorschlag weitgehend dem hohen Qualitätsanspruch des deutschen Pfandbriefrechts entspricht. Aus deutscher Sicht dürfte der Harmonisierungseffekt daher zunächst überschaubar bleiben, da die Prinzipien stark auf nationale Besonderheiten etablierter Regime Rücksicht nehmen. Davon profitiert auch der deutsche Pfandbrief. Insgesamt schafft das Regelwerk somit vornehmlich eine europarechtliche Rechtfertigung für die Privilegien und Sonderregelungen, die für gedeckte Schuldverschreibungen, einschließlich des deutschen Pfandbriefs, nach der EU-Finanzmarktregulierung bereits gelten.

Der größte Diskussionsbedarf im Trilog hat bei den Regelungen zu den deckungsgeeigneten Werten und bei dem für eine Risikogewichtungsprivilegierung nach CRR zulässigen Ausmaß von Forderungen an Kreditinstitute der Bonitätsstufe 3 bestanden. Da erstmals EU-rechtliche Rahmenbedingungen gedeckter Schuldverschreibungen erlassen werden, ist mit einer vergleichsweise längeren Umsetzungsfrist zu rechnen. Auch wenn lediglich eine Mindestharmonisierung angestrebt wird, welche die nationalen Besonderheiten berücksichtigt, wird das deutsche Recht gedeckter Schuldverschreibungen – einschließlich des Pfandbriefrechts – angepasst werden müssen.

1.3.4 EBA-Leitlinien zu Auslagerungen

Die EBA hat die aus dem Jahr 2006 stammenden Leitlinien des Ausschusses der Europäischen Bankenaufsichtsbehörden CEBS (Committee of European Banking Supervisors) unter Mitwirkung der BaFin überarbeitet und die Neufassung im Februar 2019 veröffentlicht.⁷ Die Überarbeitung war insbesondere wegen der fortschreitenden Digitalisierung und neuen Geschäftsmodelle im Fintech-Bereich, die in hohem Maß auf Auslagerungen zurückgreifen, notwendig geworden. Außerdem wurde auch bei klassischen Kreditinstituten beobachtet, dass diese zunehmend Funktionen oder Aktivitäten auslagern, um Kosten zu sparen

oder ihre Effizienz zu steigern. Die bereits Ende 2017 verabschiedeten EBA-Empfehlungen zu Auslagerungen an Cloud-Dienstleister⁸ wurden in die neuen Leitlinien integriert und werden ab Inkrafttreten der Leitlinien (durch die jeweilige nationale Implementierung) ihre Gültigkeit verlieren. Das gleiche gilt für die alten CEBS-Leitlinien.

Gestärkt werden sollen durch die neuen Leitlinien die Befugnisse und Kompetenzen der internen Revision der Kreditinstitute in Bezug auf den Dienstleister und analog dazu die Kompetenzen der Aufsicht: Beide erhalten für ihre Zwecke uneingeschränkte Zutritts- und Prüfungsrechte beim Dienstleister. Außerdem muss jedes Institut ein Auslagerungsregister führen, mit dessen Hilfe das Institut Konzentrationsrisiken erkennen kann. Dieses Register muss auf Verlangen auch der Aufsicht zur Verfügung gestellt werden, die damit über die Ermittlung von Konzentrationsrisiken auf Einzelinstitutsebene hinaus noch Konzentrationsrisiken im Finanzsektor insgesamt ermitteln kann.

1.4 Verordnungen

1.4.1 Institutsvergütungsverordnung

Die BaFin veröffentlichte am 16. Februar 2018 die aktualisierte Auslegungshilfe⁹ zur novellierten Institutsvergütungsverordnung (InstitutsVergV). Die Auslegungshilfe bezieht sich auf die am 4. August 2017 in Kraft getretene Fassung der InstitutsVergV und ersetzt die Vorversion vom 1. Januar 2014.

Die Überarbeitung der InstitutsVergV sollte im Wesentlichen die Leitlinien¹⁰ für eine solide Vergütungspolitik der EBA umsetzen. Die bisherige Systematik der Regelungen zu Vergütungssystemen blieb dabei erhalten. Das betrifft die Proportionalität auf Instituts- und auf Mitarbeiterebene, also die Einteilung der Institute in bedeutende und nicht bedeutende sowie die der Mitarbeiter in Risiko- und Nichtrisikoträger und die damit verbundenen Anforderungen.

Die wesentlichen Neuerungen der novellierten InstitutsVergV bestehen in einer schärferen Konturierung der Vergütungsarten und einer größeren Differenzierung, wie die verschiedenen Erscheinungsformen variabler Vergütung wie Abfindungen und Halteprämien

⁷ EBA/GL/2019/02.

⁸ Vgl. Kapitel II 6.3.

⁹ www.bafin.de/dok/7864044.

¹⁰ Leitlinien für eine solide Vergütungspolitik gemäß Artikel 74 Absatz 3 und Artikel 75 Absatz 2 der Richtlinie 2013/36/EU und Angaben gemäß Artikel 450 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013.

zu behandeln sind. Weitere Änderungen betreffen die Spezifizierung der Ex-post-Risikoadjustierung nebst nunmehr neu vorgeschriebenen Clawback-Klauseln, welche es möglich machen, bereits ausbezahlte variable Vergütungsbestandteile zurückzufordern. Ebenfalls neu ist die Pflicht, bei der Auszahlung variabler Vergütungsbestandteile auch Bail-in-fähige Instrumente zu nutzen. Außerdem konkretisiert die novellierte InstitutsVergV die Verpflichtung, eine gruppenweite Vergütungsstrategie festzulegen und zu implementieren sowie Gruppen-Risikoträger zu identifizieren.

1.4.2 Liquiditätsverordnung

Die BaFin hat im Einvernehmen mit der Deutschen Bundesbank die Liquiditätsverordnung (LiqV) überarbeitet. Zentrale Neuerung: der reduzierte Anwendungsbereich. Die Änderungsverordnung¹¹ ist am 1. Januar 2018 in Kraft getreten.

Die LiqV müssen seither nur noch diejenigen Institute einhalten, welche die Liquiditätsanforderungen der Artikel 411 bis 428 der CRR nicht anwenden müssen. CRR-Wertpapierfirmen¹² fallen daher in den Anwendungsbereich der LiqV. Allerdings können derartige Firmen sich hiervon unter bestimmten Voraussetzungen befreien lassen: Dies gilt dann, wenn sie einer Gruppe angehören, welche die Liquiditätsdeckungsquote (Liquidity Coverage Ratio – LCR) auf Gruppenebene einhalten muss. Dadurch ist sichergestellt, dass die Liquiditätsrisiken auf Gruppenebene gesteuert und begrenzt werden.

Hintergrund der Änderungen ist, dass die EU-Mitgliedstaaten gemäß Artikel 412 Absatz 5 CRR nationale Bestimmungen zu Liquiditätsanforderungen nur so lange beibehalten durften, bis gemäß Artikel 460 CRR verbindliche Mindestquoten für Liquiditätsanforderungen vollständig eingeführt sind. Dies ist seit dem 1. Januar 2018 der Fall. Seither müssen die Mitgliedstaaten die Liquiditätsdeckungsquote zu 100 Prozent einhalten.

Die EBA hatte im Auftrag der Europäischen Kommission untersucht, wie sich eine schrittweise Anhebung der LCR auf 100 Prozent bis 2018 auswirken würde. Dabei ging es darum, zu bewerten, ob die Einführung um ein Jahr verschoben werden sollte. In ihrem Bericht¹³ kam die EBA schließlich zu dem Ergebnis, dass dies nicht nötig sei.

¹¹ BGBl. I 2017, S. 4033.

¹² Vgl. Kreditwesengesetz (KWG) § 2 Absatz 9d.

¹³ The EBA Report on Liquidity Measures under Article 509(1) and the Review of the Phase-in of the Liquidity Coverage Requirement under Article 461(1) of the CRR, EBA/Op/2016/22.

1.4.3 Länderrisikoverordnung und Änderung der Großkredit- und Millionenkreditverordnung

Die BaFin hob zum 1. Januar 2018 im Einvernehmen mit der Deutschen Bundesbank die Länderrisikoverordnung auf, da die darin enthaltenen relevanten bankaufsichtlichen Informationen mittlerweile in das Millionenkreditmeldewesen eingeflossen sind. Zudem hat sie die Großkredit- und Millionenkreditverordnung (GroMiKV) im Wege einer Änderungsverordnung angepasst.

Durch die mit Wirkung zum 1. Januar 2018 in Kraft getretene Änderung des § 2 Absatz 3 GroMiKV kann die BaFin auf Antrag des Instituts im Einzelfall auch auf Geschäftsmodelle von Institutsgruppen mit Back-to-Back-Lösungen reagieren und Risikopositionen gegenüber gruppenangehörigen Unternehmen unter bestimmten Voraussetzungen von der Berechnung der Auslastung der Großkreditobergrenze ausnehmen. Institutsgruppen mit zentralem Risikomanagement erhalten nunmehr bei Großkrediten denselben Spielraum für Risikopositionen gegenüber anderen gruppenangehörigen Unternehmen wie Gruppen mit zentraler Liquiditätssteuerung. Daneben erweiterte § 2 Absatz 5 GroMiKV den Anwendungsbereich der Ausnahmeregelung für bestimmte Risikopositionen innerhalb von Verbünden. Positionen, die keine Mitgliedschaftsrechte, sondern reine Gläubigerrechte beinhalten und Ergänzungskapital begründen, konnten auf der Grundlage der bisherigen Regelung nicht mit einem verminderten Anrechnungssatz auf die Großkreditobergrenze angerechnet werden.

Des Weiteren ist das Meldewesen für Millionenkredite zum 1. Januar 2019 angepasst worden. Es ist nun auf rein bankaufsichtliche Zielsetzungen begrenzt. Dazu verzichtete die überarbeitete Verordnung auf neue Meldeformate mit umfassenden Meldevorgaben, die ursprünglich zum 1. Januar 2019 hätten in Kraft treten sollen. Stattdessen bleiben die aktuell gültigen Meldeformate bestehen und werden lediglich ergänzt.

1.4.4 Finanz- und Risikotragfähigkeitsinformationsverordnung

Die BaFin hat im Juli 2018 im Einvernehmen mit der Deutschen Bundesbank die Zweite Verordnung zur Änderung der Finanz- und Risikotragfähigkeitsinformationenverordnung (FinaRisikoV)¹⁴ erlassen. Sie gewährt Instituten, die Informationen zu Finanzen an die BaFin melden müssen, einige Erleichterungen.

¹⁴ BGBl. I 2018, S. 1086.

Seit diesem Zeitpunkt können die Institute die verlängerten Einreichungsfristen nutzen, welche die Änderungsverordnung vorsieht. Auch bestimmte Meldevordrucke fallen weg und müssen nicht mehr eingereicht werden. Für die aktualisierten Meldevordrucke galt eine Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2018.

1.5 BaFin-Rundschreiben

1.5.1 Rundschreiben zum Zinsänderungsrisiko

Die BaFin veröffentlichte im Juni 2018 das überarbeitete Rundschreiben 9/2018 (BA) zum Zinsänderungsrisiko im Anlagebuch (ZÄR im AB). Das Rundschreiben implementiert in Verbindung mit den bereits 2017 veröffentlichten neuen Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk) die EBA-Leitlinien zur Steuerung des Zinsänderungsrisikos bei Geschäften des Anlagebuchs¹⁵ im deutschen Aufsichtsrecht. Es trägt so dazu bei, die aufsichtliche Behandlung von Zinsänderungsrisiken im Anlagebuch in Europa schrittweise zu harmonisieren.

Als Risiko des klassischen Bankgeschäfts ist das Zinsänderungsrisiko im Anlagebuch eines der bedeutendsten Risiken für die deutschen Kreditinstitute. Die weiterhin andauernde Niedrigzinsphase belastet nicht nur das Zinsergebnis der Banken, sondern erhöht auch den Anreiz, eine verstärkte Fristentransformation vorzunehmen. Das wiederum führt zu höheren Zinsänderungsrisiken der Institute.

Neuerungen

Das neue Rundschreiben beschränkt sich weiterhin auf Vorgaben dazu, wie der aufsichtliche Zinsschock gemäß § 25a Absatz 2 KWG zu berechnen ist. Wesentliche Neuerungen sind die Abschaffung des Ausweichverfahrens und die Konkretisierung verschiedener Begrifflichkeiten. Die Institute müssen auf Grundlage ihrer internen Methoden bestimmen, wie sich eine plötzliche und unerwartete Änderung der Zinskurve um ± 200 Basispunkte auf den wirtschaftlichen Wert der Geschäfte des Anlagebuchs (Zinsbuchbarwert) auswirkt. Sofern bei einem Institut in einem der beiden Szenarien (Zinsanstieg bzw. Zinssenkung) die regulatorischen Eigenmittel um mehr als 20 Prozent zurückgehen, gilt es als Institut mit erhöhtem Zinsänderungsrisiko.

Die BaFin unterstützt auch künftig die Methodenfreiheit der Institute bei Berechnung und Management des Zinsänderungsrisikos. Die Vorgaben des neuen Rundschreibens

zur Berechnung des aufsichtlichen Zinsschocks geben den Instituten lediglich Leitplanken für die bankinternen Methoden vor, die zu einer vergleichbaren Risikomesung der deutschen Kreditinstitute beitragen sollen. Wichtig ist dies vor allem für die Eigenmittelunterlegung von Zinsänderungsrisiken im Anlagebuch im Rahmen der Säule-II-Kapitalanforderung, um eine Gleichbehandlung der Institute zu gewährleisten.

1.5.2 Mindestanforderungen an das Beschwerdemanagement

Im Mai 2018 veröffentlichte die BaFin das Rundschreiben 06/2018 zu den Mindestanforderungen an das Beschwerdemanagement.¹⁶ Es beschreibt die Mindestanforderungen an das Beschwerdemanagement für CRR-Kreditinstitute, Kapitalverwaltungsgesellschaften, Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute. Es soll so einen einheitlichen Umgang mit Kunden- und Anlegerbeschwerden sicherstellen.

Das Rundschreiben konkretisiert, welche Anforderungen für die beaufsichtigten Unternehmen bei der ordnungsgemäßen Behandlung von Beschwerden gelten. Die Unternehmen müssen unter anderem eine Beschwerdemanagementfunktion einrichten und alle Beschwerden, deren Bearbeitung, ergriffene Maßnahmen sowie abschließende Entscheidungen in einem internen Beschwerderegister dokumentieren.

Das Rundschreiben setzt zudem die Leitlinien zur Beschwerdeabwicklung für den Wertpapierhandel und das Bankwesen des Gemeinsamen Ausschusses der Europäischen Aufsichtsbehörden¹⁷ um. Die gleichzeitig mit dem Rundschreiben im Sommer 2017 konsultierte Allgemeinverfügung, die eine Beschwerdeberichtspflicht von CRR-Kreditinstituten einführen sollte¹⁸, wird die BaFin hingegen bis auf Weiteres nicht erlassen.

Wertpapierdienstleistungsunternehmen

Für das Beschwerdemanagement in Wertpapierdienstleistungsunternehmen finden sich entsprechende Ausführungen in dem im April veröffentlichten BaFin-Rundschreiben 05/2018¹⁹, das die Mindestanforderungen an die Compliance-Funktion und die weiteren Verhaltens-, Organisations- und Transparenzpflichten für Wertpapierdienstleistungsunternehmen (MaComp) erläutert.

¹⁵ EBA/GL/2015/08.

¹⁶ www.bafin.de/dok/10785998.

¹⁷ Leitlinien zur Beschwerdeabwicklung für den Wertpapierhandel (ESMA) und das Bankwesen (EBA), Dok.-Nr. JC 2014 43.

¹⁸ Vgl. BaFinJournal Juli 2017, Seite 33.

¹⁹ www.bafin.de/dok/10744966.

1.6 Risikotragfähigkeitsleitfaden

BaFin und Deutsche Bundesbank hatten gemeinsam den Leitfaden zur aufsichtlichen Beurteilung bankinterner Risikotragfähigkeitskonzepte²⁰ überarbeitet und schließlich im Mai 2018 veröffentlicht (siehe Infokasten). Mit der grundlegenden Neustrukturierung des Leitfadens stellten sie die Kriterien, anhand derer sie bankinterne Risikotragfähigkeitskonzepte und deren prozessuale Einbindung in die Gesamtbanksteuerung beurteilen (Internal Capital Adequacy Assessment Process – ICAAP), auf eine neue Basis. Sie griffen dabei neuere Entwicklungen innerhalb des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM) umfassend auf.

Definition

Risikotragfähigkeitsleitfaden

Der Leitfaden zur aufsichtlichen Beurteilung bankinterner Risikotragfähigkeitskonzepte konkretisiert die Erwartungen der Aufsicht und ihre Beurteilungsmaßstäbe zu einzelnen Elementen der bankinternen Verfahren, welche die Risikotragfähigkeit sicherstellen. Diese Verfahren sind für die Bankensteuerung von großer Bedeutung. Wie sie auszusehen haben, regeln im Kern das Kreditwesengesetz (KWG) sowie die Mindestanforderungen an das Risikomanagement der Banken (MaRisk).

Der Leitfaden umfasst nun eine normative und eine ökonomische Sichtweise, eine mindestens drei Jahre umfassende Kapitalplanung sowie angemessene Stresstests im Rahmen des ICAAP. Vor der Veröffentlichung des neuen Leitfadens hatte die BaFin den Marktteilnehmern die Gelegenheit gegeben, den Entwurf zu kommentieren.

Konferenz

Am 29. Mai 2018 fand in Bonn eine Konferenz zu dem neuen Leitfaden statt. Dort informierte die BaFin zusammen mit der Deutschen Bundesbank die Adressaten des Leitfadens ausführlich über konkrete Inhalte und Hintergründe. Auch der korrespondierende ICAAP-Leitfaden²¹

der Europäischen Zentralbank und mögliche Umsetzungsschritte in der Bankenpraxis wurden besprochen. Vertreter der beaufsichtigten Institute und ihrer Verbände konnten sich bei der Konferenz vor Ort über die neuen Entwicklungen informieren und im direkten Austausch mit der BaFin ihre Fragen stellen.

2 Aufsicht in der Praxis

2.1 Deutsche Institute unter direkter Aufsicht des SSM²²

2.1.1 Aufsicht über bedeutende Institute

Wie im Vorjahr standen auch 2018 insgesamt 19 deutsche Institutsgruppen und mehrere ausländische Institute mit starker Präsenz in Deutschland (unter anderem deutsche Tochterunternehmen ausländischer Institutsgruppen) im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM unter der direkten Aufsicht der Europäischen Zentralbank (EZB) (siehe Tabelle 40 „Deutsche Institute unter Aufsicht der EZB im Rahmen des SSM“, Anhang, Seite 173).

Mit dem Start des einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM im November 2014 hatte die EZB die direkte Aufsicht über die als bedeutend eingestuften Bankengruppen übernommen. Für jede dieser Significant Institutions (SIs) ist seitdem ein gemeinsames Aufsichtsteam (Joint Supervisory Team – JST) zuständig.

Rund 100 BaFin-Beschäftigte in gemeinsamen Aufsichtsteams

Neben Mitarbeitern der EZB gehören diesen Teams auch Beschäftigte der nationalen Aufsichtsbehörden und somit auch der BaFin und der Bundesbank an. Je nach Größe und Komplexität der Bankengruppe variieren die Zahl der JST-Mitglieder und die Zusammensetzung der JSTs. Im Jahr 2018 haben rund 100 Beschäftigte der BaFin in den JSTs mitgearbeitet. Neben ihrer Erfahrung und Kompetenz brachten sie dort auch die deutsche Aufsichtsperspektive ein. Geleitet werden die JSTs jeweils von einem JST-Koordinator der EZB. Für deutsche SIs bildet der JST-Koordinator zusammen mit jeweils einem Sub-Koordinator von BaFin und Bundesbank das JST-Kernteam (Core-JST).

²⁰ www.bafin.de/dok/10923076.

²¹ Leitfaden der EZB für den internen Prozess zur Beurteilung der Angemessenheit des Kapitals (Internal Capital Adequacy Assessment Process – ICAAP), vgl. https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/pdf/icaap_ilaap/ssm.icaap_guide_201803.de.pdf.

²² Weitere Informationen zur Aufsicht im SSM finden Sie im Jahresbericht der EZB: <https://www.ecb.europa.eu/pub/annual/html/index.en.html>.

BaFin-Präsident Felix Hufeld ist stimmberechtigtes Mitglied im Supervisory Board, der wichtigsten Entscheidungsinstanz des SSM.

2.1.2 Arbeit in den gemeinsamen Aufsichtsteams

Die Beschäftigten der BaFin nahmen in den JSTs unter anderem am aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (Supervisory Review and Evaluation Process – SREP) teil, dem Kernstück der mikroprudenziellen Bankenaufsicht, aus dem sich die spezifischen Kapitalanforderungen für jedes Institut ableiten.²³ Darüber hinaus waren sie an über 1.000 Gesprächen beteiligt und wirkten an über 80 Untersuchungen zu thematischen Schwerpunkten (Thematic Reviews) und vertieften Überprüfungen (Deep Dives) in allen Risikokategorien mit. Die BaFin-Beschäftigten brachten zudem ihre langjährige Expertise in die Anordnung und Nachbereitung aufsichtlicher Prüfungen ein und begleiteten auch im Jahr 2018 wieder den EBA-Stresstest.

Untersuchung zur Profitabilität und zu den Geschäftsmodellen der bedeutenden Institute

Die JSTs haben im Jahr 2018 im Rahmen eines Thematic Review die Profitabilität und die Geschäftsmodelle der SIs untersucht. Sie beschäftigten sich mit der Tragfähigkeit und Nachhaltigkeit der Geschäftspläne der Banken und richteten ihren Fokus auf deren strategische Steuerungsfähigkeit, also auf die Frage, ob die Banken ihre langfristigen Ziele erreichen können.

Die Untersuchung hatte bereits 2016 mit der Entwicklung der Methodik und der Instrumente begonnen. Im Jahr darauf hatten die JSTs die individuellen Analysen und Bewertungen in direkter Interaktion mit den Instituten vorgenommen. Ein horizontaler Quervergleich zur Qualitätssicherung schloss sich daran an. 2018 stellten die JSTs den Banken zunächst in Aufsichtsgesprächen die vorläufigen Ergebnisse vor und teilten ihnen anschließend ihre endgültigen Ergebnisse und Empfehlungen schriftlich mit – verbunden mit Zeitplänen zur Umsetzung. Die Ergebnisse der Untersuchung flossen zudem in den SREP 2018 ein. Die JSTs werden auch im Jahr 2019 die Umsetzung ihrer Empfehlungen weiterverfolgen.

Ergebnisse der Untersuchung

Die Herausforderungen für die Banken bestehen nach dieser Untersuchung im Wesentlichen darin, ihre Ertragsstreiber mittels Sensitivitäts- und Szenarioanalysen

detailliert zu analysieren, die Kosten vollständig auf Geschäfts- oder Vertriebsbereiche zu verteilen und mit einem konsistent angewendeten Konzept die Margen für Kreditrisiken (einschließlich der Mindestpreise für Kredite) festzulegen. Die Institute müssen ferner die Risikomanagementfunktion stärker in die Geschäftsplanung einbeziehen, die Annahmen der Geschäftsplanung kritisch hinterfragen, diese sodann mit dem Risikoappetit und dem ICAAP verknüpfen und darüber hinaus wesentliche Tochterunternehmen in die Geschäftsplanung einbinden. Die EZB veröffentlichte am 18. September 2018 einen Bericht über die zusammengefassten Ergebnisse der Untersuchung.²⁴

2.2 Institute unter deutscher Bankenaufsicht

2.2.1 Weniger bedeutende und andere Institute unter BaFin-Aufsicht

Tabelle 14: Zahl der Institute nach Institutsgruppen

Stand: 31.12.2018

	2018	2017	2016
Kreditbanken*	185	170	171
(davon SIs)	33	37	37
Institute des Sparkassensektors	392	398	412
(davon SIs)	9	10	11
Institute des Genossenschaftssektors	879	919	976
(davon SIs)	3	3	3
Sonstige Institute	65	66	69
(davon SIs)	14	13	15
Summe	1.521	1.553	1.628

* Die Gruppe der Kreditbanken wurde im Jahr 2018 um 20 Institute der Gattung Zweigstelle (KI) gemäß § 53 KWG erweitert.

Insgesamt war der Geschäftsbereich Bankenaufsicht der BaFin Ende 2018 für die Beaufsichtigung von 1.521 prüfungsrelevanten Kreditinstituten zuständig (siehe Tabelle 14 „Zahl der Institute nach Institutsgruppen“).²⁵ 59 davon standen als bedeutende Institute unter

²³ Zum SREP für weniger bedeutende Institute unter direkter Aufsicht der BaFin vgl. 2.2.2.

²⁴ https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2018/html/ssm.pr180918/ssm.pr180918_FAQ.en.html.

²⁵ Zu den Instituten, die der Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht/Asset-Management beaufsichtigt, vgl. 2.4. Zur Definition von „Kreditinstitut“ und Zahl der in Deutschland zugelassenen Institute vgl. Anhang, Seite 172.

der direkten Aufsicht durch die EZB (siehe Tabelle 40 „Deutsche Institute unter Aufsicht der EZB im Rahmen des SSM“, Anhang, Seite 173).²⁶ Bei einem Großteil der Institute, den 1.407 sogenannten weniger bedeutenden Instituten (Less Significant Institutions – LSIs), lag die Verantwortung im Rahmen des SSM bei der BaFin als national zuständiger Behörde (National Competent Authority – NCA) und damit nur indirekt bei der EZB.

55²⁷ der 1.521 Institute unterlagen nicht der Aufsicht im Rahmen des SSM; für diese Institute ist ausschließlich die deutsche Bankenaufsicht zuständig. Nach wie vor geht die Zahl der beaufsichtigten Institute zurück.

Aufteilung in Gruppen

In Deutschland verteilen sich die Banken auf die folgenden vier Institutsgruppen: Kreditbanken, Institute des Sparkassensektors, Institute des Genossenschaftssektors und sonstige Institute. Zur Gruppe der Kreditbanken gehören die Großbanken, die Töchter ausländischer Banken und die Privatbanken. Die Gruppe der sonstigen Institute umfasst unter anderem Bausparkassen, Bürgschaftsbanken und Kreditinstitute mit Sonderaufgaben.

Seit 2018 ist der Bereich Bankenaufsicht zusätzlich für 492 Institute der Gattung Finanzdienstleistungsinstitute – FDI (ohne Börsenmakler) zuständig, die zuvor im Bereich Geldwäscheprevention beaufsichtigt wurden. Sie zählen ebenfalls zur Gruppe „Sonstige Institute“.

2.2.2 SREP in Deutschland

Im Rahmen der Säule 2 auf nationaler Ebene prüfen und beurteilen die nationalen Aufsichtsbehörden BaFin und Deutsche Bundesbank mit dem aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (Supervisory Review and Evaluation Process – SREP) umfassend, welchen Risiken die einzelnen weniger bedeutenden Institute (Less Significant Institutions – LSIs) unter direkter nationaler Aufsicht ausgesetzt sind. Sie bewerten zudem in einem regelmäßigen Zyklus, ob die Eigenmittelausstattung dieser Institute bestehende oder absehbare Risiken – soweit kapitalisierbar – ausreichend abdecken kann (SREP-Kapitalquantifizierung) und legen gegebenenfalls eine über die Vorgaben der Säule 1 hinausgehende institutspezifische Kapitalanforderung zur Unterlegung der Säule-2-Risiken fest (Pillar 2 Requirement – P2R).

Dabei lag die durchschnittliche und ungewichtete Kapitalanforderung (P2R) gemäß aller am 31. Dezember 2018 gültigen SREP-Bescheide für rund 1.500 Institute bei etwa 1,4 Prozent, wovon rund 1,0 Prozentpunkte auf zu unterlegende Zinsänderungsrisiken im Anlagebuch entfielen. Die restlichen 0,4 Prozentpunkte der institutspezifischen Kapitalanforderung waren für alle weiteren Risiken neben den Säule-1-Risiken und den Zinsänderungsrisiken im Anlagebuch vorzuhalten.

Aufsicht führt festen Zyklus für Institute ein

BaFin und Deutsche Bundesbank hatten 2016 und 2017 erstmals den vollständigen SREP umgesetzt und für jedes LSI auch die SREP-Kapitalquantifizierung als neu eingeführte Komponente des Prozesses vorgenommen. Hierzu teilten sie die Institute nach Proportionalitäts- und Risikogesichtspunkten zunächst in zwei Tranchen auf, so dass spätestens im Jahr 2017 für jedes LSI eine SREP-Kapitalanforderung ermittelt wurde. Um die SREP-Kapitalquantifizierung nach diesem erfolgreichen Start ab 2018 in einen Standardprozess zu überführen, legten BaFin und Deutsche Bundesbank einen festen individuellen Zyklus für jedes LSI fest, der nachfolgend beschrieben wird.²⁸ Das Augenmerk liegt hierbei auf der SREP-Kapitalquantifizierung, die im Gegensatz zur Gesamtbewertung des Instituts im Rahmen des SREP nicht jährlich stattfinden muss.

EBA-Vorgaben für die Kapitalquantifizierung

Nach den SREP-Leitlinien der EBA sollen die nationalen Aufsichtsbehörden die SREP-Kapitalquantifizierung regelmäßig vornehmen – alle zwölf Monate bis alle drei Jahre. Gelangt die Aufsicht zu wesentlich neuen Erkenntnissen, kann sie jedoch auch vom vorgesehenen regelmäßigen Zyklus abweichen.

Die SREP-Leitlinien der EBA sehen folgende Kategorien vor:

Kategorie 1:

- global systemrelevante Institute (G-SIIs)
- andere systemrelevante Institute (A-SIIs)
- gegebenenfalls andere Institute, welche die zuständigen Behörden auf Grundlage der Größe und der internen Organisation sowie der Art, des Umfangs und der Komplexität ihrer Geschäfte ermittelt haben

Kategorie 2:

- alle anderen nicht unter Kategorie 1 fallenden mittleren bis großen Institute, die im Inland tätig sind oder bedeutende grenzüberschreitende Geschäfte tätigen,

²⁶ Die Tabelle enthält alle 59 im SSM beaufsichtigten Einzelinstitute mit Sitz in Deutschland. Vgl. Anhang, Seite 173.

²⁷ Dabei handelt es sich zum Beispiel um Wertpapierhandelsbanken, Zweigstellen nach § 53 KWG sowie sonstige Kreditinstitute. Die Zuständigkeit für die Beaufsichtigung von Kreditinstituten durch die EZB ergibt sich aus der SSM-Verordnung.

²⁸ Vgl. BaFinJournal Juli 2018, Seite 11 ff.

Tabelle 15: Zyklus nach EBA-Kategorien

Kategorie	Bewertung aller SREP-Elemente inklusive Kapitalquantifizierung*	Zusammenfassung der Gesamtbewertung
1	jährlich	jährlich
2	alle zwei Jahre	jährlich
3 ²⁹	alle drei Jahre	jährlich
4	alle drei Jahre	jährlich

* Mindesthäufigkeit

- die dabei in mehreren Geschäftsfeldern operieren – einschließlich Aktivitäten im Nichtbankensektor – und die Kredit- und Finanzprodukte im Privat- und Geschäftskundenbereich anbieten
- nicht systemrelevante spezialisierte Institute mit beträchtlichen Marktanteilen in ihren Geschäftsfeldern, Zahlungssystemen oder Finanzgeschäften

Kategorie 3:

- kleine bis mittlere Institute, die nicht in Kategorie 1 oder 2 einzustufen sind, die im Inland tätig sind oder die keine bedeutenden grenzüberschreitenden Geschäfte tätigen, die dabei in einer begrenzten Anzahl von Geschäftsfeldern operieren, vorwiegend Kreditprodukte im Privat- und Geschäftskundenbereich anbieten und nur über ein begrenztes Angebot an Finanzprodukten verfügen
- spezialisierte Institute mit geringeren Marktanteilen in ihren Geschäftsfeldern, Zahlungssystemen oder Finanzgeschäften

Kategorie 4:

- alle anderen kleinen inländischen Institute ohne komplexe Strukturen, die nicht unter die Kategorien 1 bis 3 fallen, zum Beispiel Institute mit einem begrenzten Umfang von Geschäften und ohne bedeutende Marktanteile in ihren Geschäftsfeldern

Aus der Kategorisierung ergibt sich, in welchem Mindestzyklus die nationale Aufsichtsbehörde zusätzlich zur Gesamtbewertung des Instituts, die in Deutschland anhand des Risikoprofils erfolgt, auch die SREP-Kapitalquantifizierung vornehmen muss (siehe Tabelle 15 „Zyklus nach EBA-Kategorien“).

Individueller Zyklus der SREP-Kapitalquantifizierung für deutsche Institute

Entsprechend diesen Vorgaben, an denen sich auch die EZB beim SREP für die SIs orientiert, haben BaFin und Deutsche Bundesbank die LSIs kategorisiert. Derzeit fällt der überwiegende Teil der deutschen Institute unter die Kategorien drei und vier. Sie unterliegen damit einem dreijährigen Zyklus für die SREP-Kapitalquantifizierung. Maßgeblich für die Kategorisierung unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit und Proportionalität war einerseits die Bedeutung des jeweiligen Instituts für das Finanzsystem, vor allem aufgrund seiner Größe und Komplexität („potenzielle Auswirkung einer Solvenz- oder Liquiditätskrise des Instituts auf die Stabilität des Finanzsektors“), und andererseits seine Risikolage („Qualität des Instituts“).

Aus der Zuordnung eines Instituts zu einer Kategorie folgt der feste Zyklus seiner SREP-Kapitalquantifizierung. Vorgezogen wird diese grundsätzlich nur dann, wenn die Risikolage eines Instituts drastisch schlechter wird oder sich seine Situation wesentlich ändert, zum Beispiel bei einer Fusion.

Eigenmittelzielkennziffer

Die bisherigen Ausführungen beziehen sich allein auf die Festlegung der Kapitalanforderung zur Unterlegung der Säule-2-Risiken (P2R). Der Zyklus für die Eigenmittelzielkennziffer, die das deutsche Äquivalent zur Pillar 2 Guidance (P2G) und damit einen weiteren Bestandteil der Säule-2-Vorgaben darstellt, ist davon unabhängig. Er betrug bisher zwei Jahre, da die Eigenmittelzielkennziffer auf den Ergebnissen des nationalen Stresstests aufbaut, der alle zwei Jahre ausgeführt wird. Der nächste Stresstest wird 2019 stattfinden, so dass allen LSIs 2019 eine neue Eigenmittelzielkennziffer mitgeteilt wird.

Während die Institute ihre individuelle SREP-Kapitalanforderung in Prozent veröffentlichen dürfen, ist die Eigenmittelzielkennziffer lediglich eine aufsichtsinterne Kenngröße. Sie drückt aus, wie viel Kapital ein Institut

²⁹ Zyklus bei Kategorie 3 und 4 zwar identisch; Kategorisierung hat neben der Zyklusbestimmung jedoch noch weitere aufsichtliche Konsequenzen.

Tabelle 16: Ergebnisse der Risikoklassifizierung von LSIs 2018*

Stand: 31.12.2018

Institute in %		Qualität				
Risikomatrix		1	2	3	4	Gesamt
Auswirkung	Hoch	0,1	0,4	0,1	0	0,6
	Mittel	4,1	8,8	1,8	0,1	14,8
	Mittelniedrig	13,7	36,3	5,2	0,3	55,5
	Niedrig	4,8	17,2	6,3	0,8	29,1
Gesamt		22,7	62,7	13,4	1,2	100,0

* Abgebildet sind in dieser Tabelle die LSIs unter Aufsicht des Geschäftsbereichs Bankenaufsicht.

aus aufsichtlicher Sicht vorhalten sollte, damit es langfristig und unter Berücksichtigung möglicher Verluste in Stressphasen jederzeit die SREP-Gesamtkapitalanforderung erfüllen kann.

2.2.3 Risikoklassifizierung

Die EBA-SREP-Leitlinie sieht vor, dass BaFin und Deutsche Bundesbank jährlich die Risikoprofile aller LSIs, also der weniger bedeutenden Institute, einschätzen (siehe Tabelle 16 „Ergebnisse der Risikoklassifizierung von LSIs 2018“). Auf Grundlage des Risikoprofils klassifiziert die BaFin jedes Institut nach den Kategorien „Qualität des Instituts“ und „potenzielle Auswirkung einer Solvenz- oder Liquiditätskrise des Instituts auf die Stabilität des Finanzsektors“ nach Risikoklassen von 1 bis 4.

Aus dieser Gesamteinschätzung leitet die Aufsicht die notwendigen aufsichtlichen Handlungen ab und legt die Intensität der Aufsicht nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit fest.

Im Vergleich zum Vorjahr gab es 2018 nur marginale Veränderungen bei der Verteilung der Institute auf die einzelnen Risikoklassen.

2.2.4 Sonderprüfungen

2018 ordnete die BaFin 153 Sonderprüfungen gemäß § 44 Absatz 1 Satz 2 Kreditwesengesetz (KWG) bei weniger bedeutenden Instituten unter der Aufsicht des Geschäftsbereichs Bankenaufsicht an (siehe Tabelle 17 „Verteilung der Sonderprüfungen bei LSIs nach Prüfungsschwerpunkten“). 10,9 Prozent der beaufsichtigten LSIs mussten sich also einer Sonderprüfung unterziehen. Der Schwerpunkt lag wie im Vorjahr auf Prüfungen

nach § 25a Absatz 1 KWG. Dabei wird kontrolliert, wie angemessen das Risikomanagement eines Instituts ist. Die Mindestvoraussetzungen dafür konkretisieren die MaRisk. Diese enthalten unter anderem Vorgaben dazu, wie das interne Kontrollsystem zu gestalten ist, sowie zur Aufbau- und Ablauforganisation und insbesondere zur Risikosteuerung eines Instituts.

Tabelle 17: Verteilung der Sonderprüfungen bei LSIs nach Prüfungsschwerpunkten*

Stand: 31.12.2018

	2018	2017
Werthaltigkeitsprüfungen	9	15
§ 25a Absatz 1 KWG (MaRisk)	130	166
Deckung	7	13
Marktrisikomodelle	0	0
IRBA (Kreditrisikomessverfahren)	7	5
AMA (OpRisk-Messverfahren)	0	0
Liquiditätsrisikomessverfahren	0	0
Summe	153	199

* Diese Tabelle bezieht sich auf die LSIs unter der Aufsicht des Geschäftsbereichs Bankenaufsicht. Das Kürzel IRBA steht für Internal Ratings-Based Approach (auf internen Ratings basierender Ansatz); AMA steht für Advanced Measurement Approach (Fortgeschrittene Messansätze); OpRisk für Operational Risk (operationelles Risiko).

Erhöhter Informationsbedarf

Die BaFin ordnet immer dann Sonderprüfungen gemäß § 44 Absatz 1 Satz 2 KWG an, wenn sie einen erhöhten Informationsbedarf sieht, den die regulären Informationsquellen, wie beispielsweise das Meldewesen, der direkte Informationsaustausch mit den Instituten und die

Jahresabschlussprüfungsberichte, nicht abdecken. Eine Prüfung nach § 44 KWG kann die BaFin entweder aufgrund eines konkreten Anlasses anordnen oder wenn die vorangegangene Sonderprüfung zu lange zurückliegt. Zu den Sonderprüfungen zählen auch Deckungsprüfungen, die entsprechend der gesetzlichen Vorgabe im Pfandbriefgesetz in der Regel alle zwei Jahre stattfinden sollen. Zudem können Banken Sonderprüfungen selbst beantragen, wenn sie interne Modelle verwenden wollen und die BaFin diese abnehmen muss. Mit Sonderprüfungen beauftragt die BaFin überwiegend die Deutsche Bundesbank, welche diese dann auch ausführt. Zum Teil nehmen auch externe Wirtschaftsprüfer die Sonderprüfungen vor.

Höchste Prüfungsquote bei sonstigen Instituten

Die Mehrzahl der Sonderprüfungen betraf 2018 den Genossenschaftssektor, zu dem auch die meisten Institute gehören. Die höchste Prüfungsquote weisen dagegen die sonstigen Institute auf (siehe Tabelle 18 „Verteilung der Sonderprüfungen 2018 bei LSIs nach Institutsgruppen“).

Tabelle 19 (Seite 78) zeigt die Verteilung der aufsichtsgetriebenen Sonderprüfungen 2018 bei LSIs nach Risikoklassen. Die Sonderprüfungen erfolgen risikoorientiert, so dass die Prüfungsquote mit höherer Auswirkung bzw. geringerer Qualität tendenziell ansteigt. Zusätzlich ordnete die BaFin auch sieben Sonderprüfungen an, denen ein Antrag vorausging.

Tabelle 18: Verteilung der Sonderprüfungen 2018 bei LSIs nach Institutsgruppen

Stand: 31.12.2018

	Kreditbanken	Sparkassensektor	Genossenschaftssektor	Sonstige Institute
Werthaltigkeitsprüfungen	1	0	8	0
§ 25a Absatz 1 KWG (MaRisk)	19	34	69	8
Deckung	0	6	0	1
Marktrisikomodelle	0	0	0	0
IRBA (Kreditrisikomessverfahren)	3	2	0	2
AMA (OpRisk-Messverfahren)	0	0	0	0
Liquiditätsrisikomessverfahren	0	0	0	0
Summe	23	42	77	11
Prüfungsquote in %*	18,9	11,0	8,8	37,9

* Zahl der Prüfungen im Verhältnis zur Anzahl der Institute pro Institutsgruppe. Es handelt sich um die LSIs unter Aufsicht der BaFin-Bankenaufsicht.

Definition

Sonderprüfungen

Bei den bankaufsichtlichen Sonderprüfungen unterscheidet die BaFin zwischen drei Arten: den antragsgetriebenen, den anlassbezogenen und den turnusmäßigen Sonderprüfungen. Im ersten Fall prüft die BaFin nur auf Antrag eines Instituts, im zweiten geht die Initiative allein vom Bedürfnis der Bankenaufsicht nach einer angemessenen Sachverhaltsaufklärung aus. Zum dritten Fall zählen Prüfungen, bei denen die Aufsicht etwa aufgrund eines gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungsturnus tätig wird. Dies ist bei zum Beispiel bei Deckungsprüfungen im Pfandbriefbereich der Fall, für

die das Pfandbriefgesetz regelmäßig ein zweijähriges Intervall vorsieht.

Antragsgetrieben sind insbesondere die Abnahmeprüfungen interner Risikomessverfahren der Institute. Anlassbezogene Prüfungen erfolgen aus einem konkreten Beweggrund – etwa, um Hinweisen aus dem Bericht des Jahresabschlussprüfers nachzugehen. Die Aufsicht kann sich mit diesen Prüfungen einen eigenen vertieften Einblick in die Risikolage eines Instituts verschaffen.

Tabelle 19: Verteilung der aufsichtsgetriebenen Sonderprüfungen 2018 bei LSIs nach Risikoklassen

Stand: 31.12.2018

Aufsichtsgetriebene Sonderprüfungen		Qualität des Instituts				Summe	Institute* in %
Risikomatrix		1	2	3	4		
Auswirkung	Hoch	0	1	1	0	2	25,0
	Mittel	7	13	10	0	30	14,5
	Mittelniedrig	19	54	11	1	85	10,9
	Niedrig	1	12	7	2	22	5,4
	Summe	27	80	29	3	139	9,9
Institute in %*		8,5	9,1	15,4	17,6	9,9	

* Anteil der Prüfungen an der Summe aller Institute der jeweiligen Qualitäts- bzw. Relevanzeinstufung.

2.2.5 Beanstandungen und Maßnahmen

Im Jahr 2018 gab es im Geschäftsbereich Bankenaufsicht insgesamt 684 Beanstandungen, Maßnahmen und Sanktionen (siehe Tabelle 20 „Aufsichtliche Beanstandungen und Maßnahmen nach dem KWG 2018“, Seite 79). Der Unterschied zum Vorjahr mit seinen 974 Beanstandungen und Maßnahmen ist überwiegend auf die SREP-Bescheide zurückzuführen, da die BaFin im Jahr 2017 den sogenannten SREP-Zyklus eingeführt hat. Im Vergleich zu 2016 (415 Beanstandungen und Maßnahmen) stieg die Zahl in den vergangenen Jahren somit deutlich an.

Gespräche und Schreiben als Instrument der Aufsicht

Die Bankenaufsicht nimmt schon bei ersten Hinweisen auf Mängel Kontakt mit den betroffenen Instituten auf. Bei kleineren Mängeln leitet die BaFin nicht sofort formelle Maßnahmen ein. Stattdessen nutzt sie als Instrument der präventiven Aufsicht zunächst regelmäßige Gespräche mit Vertretern der Banken sowie Schreiben. Darin unterrichtet sie die Institute beispielsweise darüber, wie sie die Feststellungen der Jahresabschlussprüfung einschätzt oder das Ergebnis einer Sonderprüfung bewertet. So erfahren die Banken schnell von kleineren Mängeln und können diese beheben, bevor sie sich zu gravierenden Mängeln ausweiten und möglicherweise formelle Maßnahmen auslösen.

Diese präventiven Aufsichtsmaßnahmen waren meist erfolgreich: Im Jahr 2018 musste die BaFin nur sehr vereinzelt formelle Maßnahmen gegen Geschäftsleiter oder gegen Aufsichts- und Verwaltungsratsmitglieder eines Instituts ergreifen, wie Tabelle 20 (Seite 79) zeigt.

2.2.6 Lage der Institute

2.2.6.1 Lage der Privat-, Regional- und Spezialbanken

Die Institutsgruppe der Privat-, Regional- und Spezialbanken weist eine große Bandbreite und Vielfalt an Geschäftsmodellen auf. Einem Teil der Institute bescherte eine ausgeprägte Spezialisierung auf bestimmte Finanzdienstleistungen auch im Jahr 2018 sehr auskömmliche Margen, insbesondere wenn sich daraus Wettbewerbsvorteile ergaben. Dies gilt zunehmend für Institute, die neue Technologien bzw. Kooperationen mit Fintechs für sich nutzen konnten.

Institute unter Druck

Andere Institute dieser Gruppe stehen dagegen immer mehr unter Druck, sich neue Geschäftsfelder erschließen zu müssen. Ursachen sind die andauernde Niedrigzinsphase und die Tatsache, dass sie keine nachhaltigen Geschäftsmodelle haben. Um zinsunabhängige Ertragsquellen zu finden, weiteten im Berichtsjahr verschiedene – in vielen Fällen regional verwurzelte – Institute ihr Leistungsspektrum über die klassischen Bankdienstleistungen hinaus aus. Dies mündete etwa in den grenzüberschreitenden Ankauf von Forderungen und die Spezialisierung auf einzelne Kreditportfolios (Supply Chain Finance, Zwischenfinanzierung von Transferzahlungen für Fußballvereine, etc.). Die damit einhergehenden Konzentrations- und Klumpenrisiken stellen zusätzliche Anforderungen an Geschäftsorganisation und Risikosteuerung dieser meist kleineren Institute.

Tabelle 20: Aufsichtliche Beanstandungen und Maßnahmen nach dem KWG 2018*

Stand: 31.12.2018

Art der Maßnahme	Institutsgruppen				Summe
	Kreditbanken	Sparkassen-sektor	Genossenschafts-sektor	Sonstige Institute	
Gravierende Beanstandungen/Schreiben	11	8	17	4	40
Maßnahmen gegen Geschäftsleiter	Abberufungsverlangen***				
	Verwarnungen	1	2	0	3
Maßnahmen gegen Aufsichts-/Verwaltungsrats-Mitglieder	Abberufungsverlangen***				
	Verwarnungen	0	0	0	0
Maßnahmen Eigenmittel/Liquiditätsmaßnahmen, Überschreiten Großkreditobergrenze (§§ 10, 13 bzw. 45 KWG)	66	161	381	25	633
Maßnahmen nach § 25a KWG	4	1	0	0	5
Maßnahmen nach §§ 45, 45b und 46 KWG**	3	0	0	0	3
Summe	85	172	398	29	684

* Hier werden nur Less Significant Institutions (LSIs) berücksichtigt.

** Maßnahmen zur Verbesserung der Eigenmittelausstattung und Liquidität (§ 45 KWG), bei organisatorischen Mängeln (§ 45b KWG) und bei konkreter Gefahr (§ 46 KWG).

*** Beinhalten formelle und informelle Maßnahmen sowie Abberufungsverlangen durch Dritte.

Auslagerungen und Kooperationen

Einige Institute wollen ihre Ertragslage damit verbessern, dass sie verstärkt innovative Plattformen nutzen. Dadurch können besonders kleine Institute Kosten verringern oder sich einen breiteren Marktzutritt eröffnen. Das Aufbrechen traditioneller Geschäftsabläufe durch Auslagerungen und Kooperationen lässt allerdings die Geschäftsprozesse komplexer werden, weswegen diese

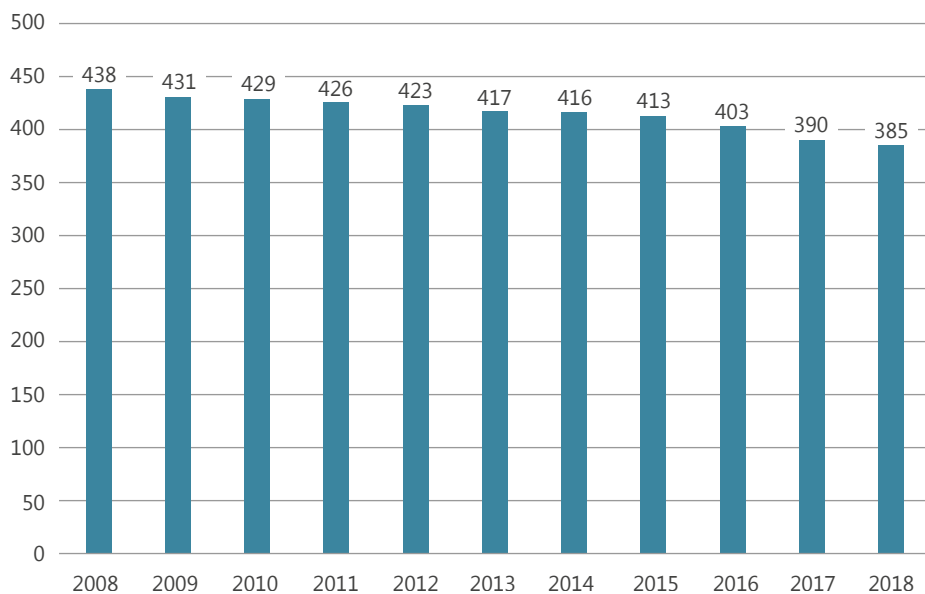
intensiver vorbereitet und kontrolliert werden müssen. So haben die Institute vor allem die Geschäftsrisiken zu identifizieren und die Verantwortungsbereiche der Auslagerungs- oder Kooperationspartner abzugrenzen – auch zum Schutz der Kunden. Zudem müssen sie darauf achten, dass Auslagerungs- oder Kooperationspartner keine erlaubnispflichtigen Tätigkeiten ohne entsprechende Erlaubnis übernehmen.

Definition**Cum/Ex-Geschäfte und Cum/Cum-Geschäfte**

Bei Cum/Ex-Geschäften wurde mittels Leerverkäufen rund um den Dividendenstichtag eine Situation herbeigeführt, in der eine Aktie rechtlich gesehen für eine kurze Zeit scheinbar mehrere Eigentümer hatte. Solche konstruierten Geschäfte zielten grundsätzlich auf eine mehrfache Erstattung bzw. Anrechnung von Kapitalertragsteuer ab, obwohl die Steuer nur einmal entrichtet wurde. Seit einer Gesetzesänderung 2012 sind derartige Geschäfte in Deutschland nicht mehr möglich.

Bei Cum/Cum-Geschäften wurden inländische Aktien unmittelbar vor dem Dividendenstichtag zur Vermeidung einer Definitivbelastung mit Kapitalertragsteuer (insbesondere bei Steuerausländern) auf einen anrechnungsberechtigten Steuerinländer übertragen. Wenn ein wirtschaftlich vernünftiger Grund für das Rechtsgeschäft fehlt und der Fall insgesamt eine steuerinduzierte Gestaltung (Steuerarbitrage) aufweist, ist von einem Gestaltungsmissbrauch auszugehen.

Grafik 1: Zahl der Sparkassen*



* In dieser Statistik nicht enthalten sind sieben Landesbanken und die DekaBank.

Cum/Ex-Geschäfte und Cum/Cum-Geschäfte

Von der noch nicht abgeschlossenen Aufarbeitung der Cum/Ex-Geschäfte bzw. Cum/Cum-Geschäfte (siehe Infokasten, Seite 79) durch die Steuerstraßbehörden im Anschluss an das Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 17. Juli 2017 waren auch 2018 noch mehrere Institute dieser Gruppe betroffen. Ein Institut, das selbst der Steuerhinterziehung verdächtigt wurde, musste 2018 schließen und befindet sich zum Redaktionschluss im Insolvenzverfahren.³⁰

2.2.6.2 Lage der Sparkassen

Die deutschen Sparkassen erzielten im abgelaufenen Geschäftsjahr wieder ein insgesamt zufriedenstellendes Ergebnis. Im Kreditneugeschäft mit Unternehmen und Selbständigen verzeichneten sie starke Zuwächse. Auch der private Wohnungsbau und das Konsumentenkreditgeschäft legten weiter zu, so dass die Kreditbestände auf neue Rekordwerte kletterten. Allerdings sank ungeachtet des guten Kreditgeschäfts aufgrund der anhaltenden Niedrigzinsphase der Zinsüberschuss im Vergleich zum Vorjahr. Demgegenüber konnten die Sparkassen Erträge durch Provisionen, deren Anteil am Betriebsergebnis seit Jahren stetig zunimmt, weiter steigern.

Der Wertberichtigungsbedarf im Kredit- und Wertpapiergeschäft erhöhte sich nur geringfügig und bewegte sich nach wie vor auf einem sehr niedrigen Niveau.

Das Betriebsergebnis nach Bewertung ging wegen der sinkenden Zinserträge wie erwartet zurück. Dennoch konnten die Sparkassen ihre Rücklagen und Reserven noch einmal stärken und den Jahresüberschuss 2018 gegenüber dem Vorjahr stabil halten. Die gesetzlich vorgeschriebenen Kapitalanforderungen haben alle Sparkassen erfüllt; dabei lag die durchschnittliche Gesamtkapitalquote weiterhin recht deutlich über dem von der Aufsicht geforderten Mindestwert.

Um dem Rückgang beim Zinsüberschuss entgegenzuwirken, haben viele Sparkassen ihre Konditionen angepasst und die Gebühren erhöht. Sogenannte Negativ- oder Strafzinsen, also Entgelte für die Verwahrung von Einlagen, blieben im Privatkundengeschäft aber die Ausnahme. In der Regel berechneten die Sparkassen Verwarentgelte bei Unternehmen und Kommunen nur ab einer größeren Einlagensumme.

Filialschließungen

Da das dichte Filialnetz hohe Kosten verursacht, reduzierten die Sparkassen die Zahl ihrer Geschäftsstellen auch im Berichtsjahr weiter. Nach Angaben des Deutschen Sparkassen- und Giroverbands werden die Verbundinstitute aber gemäß ihrem öffentlichen Auftrag, alle Bevölkerungsgruppen mit kreditwirtschaftlichen Leistungen zu versorgen, in der Fläche präsent bleiben – auch wenn die Kunden die Geschäftsstellen wegen der fortschreitenden Digitalisierung des Bankgeschäfts immer seltener aufsuchen. Die Entwicklung von 2008 bis 2018 ist in der Grafik 1 „Zahl der Sparkassen“ ablesbar.

³⁰ Vgl. Jahresbericht 2016, Seite 24.

Digitalisierung

Um den Herausforderungen der Digitalisierung zu begegnen, hat die Sparkassen-Finanzgruppe die Umsetzung ihrer Digitalstrategie 2018 weiter vorangetrieben, unter anderem mit der Smartphone-Anwendung „Kwitt“. So haben die Sparkassen als erste Institutsgruppe den flächendeckenden Zugang zu Echtzeit-Überweisungen und zum mobilen Bezahlen per Smartphone eröffnet. Mit der Einführung der Multibankenfähigkeit können Sparkassenkunden jetzt außerdem im Online-Banking auch Konten bei anderen Kreditinstituten verwalten. Bei der Handy-zu-Handy-Überweisung haben sich die Volks- und Raiffeisenbanken 2018 dem System der Sparkassen angeschlossen. Damit können jetzt rund 80 Prozent der Bankkunden in Deutschland „Kwitt“ auf ihrem Smartphone nutzen.³¹

2.2.6.3 Lage der Bausparkassen

Die anhaltende Niedrigzinsphase hat auch 2018 die Situation der Bausparkassen geprägt. Die Institute versuchten daher weiter, die Ertragsbelastungen aus nicht mehr marktgerecht verzinsten älteren Bauspartarifen zu verringern. Dies erreichten sie zum Beispiel, indem sie überspartete und seit mehr als zehn Jahren zuteilungsreife Bausparverträge kündigten. Ein Bausparvertrag ist überspart, wenn die Sparleistung die vereinbarte Bausparsumme bereits erreicht hat und deswegen ein Bauspardarlehen nicht mehr ausgezahlt werden kann.

Dennoch belasteten hochverzinsliche Bauspareinlagen nach wie vor die Ertragslage der Kassen: Die Bausparer besparten die noch vorhandenen älteren Bausparverträge zwar weiter, waren jedoch angesichts des Niedrigzinsumfelds nicht daran interessiert, ein nicht marktgerecht verzinstes Bauspardarlehen aus diesen Verträgen in Anspruch zu nehmen. Der Anteil ausbezahlter Bauspardarlehen war daher auch 2018 sehr niedrig. Dagegen nahm die Vergabe von Baudarlehen zu, insbesondere von Vor- und Zwischenfinanzierungskrediten.

Weitere Entlastungsmaßnahmen

Zugleich arbeiteten die Bausparkassen weiter daran, ihre Sach- und Personalkosten zu senken und ihre (IT-) Prozesse zu verbessern. Außerdem entwickelten sie neue Tarifgenerationen, die niedrigere Zinssätze sowohl für die Bauspareinlagen als auch für die Bauspardarlehen vorsehen. Durch diese Maßnahmen sollen mittel- und langfristig zum einen die Ertragslage verbessert werden und zum anderen der Anteil an neuen Bauspardarlehen zukünftig spürbar steigen.

³¹ Vgl. hierzu auch Schmalzl, Standortbestimmung Digitalisierung Sparkassen, in: BaFinPerspektiven, Ausgabe 1/2019, Seite 68 ff.

2.2.6.4 Lage der Genossenschaftsbanken

Für die Kreditgenossenschaften verlief das Geschäftsjahr 2018 trotz des anhaltend schwierigen Marktumfelds befriedigend. Der Jahresüberschuss nach Steuern konnte im Vergleich zum Vorjahr konstant gehalten werden. Ursächlich für den erneuten moderaten Ergebnisrückgang ist – wie auch bei anderen Institutsgruppen – die anhaltende Niedrigzinsphase. Der Zinsüberschuss ging gegenüber dem Vorjahr abermals zurück und liegt nun fühlbar unterhalb des langjährigen Durchschnitts. Die weiter erfolgreichen Anstrengungen der Primärinstitute im Kostenmanagement kompensierten den Rückgang des Zinsüberschusses nur teilweise. Allerdings profitierten die Genossenschaftsbanken davon, dass der Zinsaufwand weiter gesunken ist und nunmehr ein Allzeittief erreicht hat. Das Bewertungsergebnis veränderte sich gegenüber dem Vorjahr kaum. Die Bewertungsaufwendungen blieben – bezogen auf den langjährigen Vergleichswert (seit 2002) – unterdurchschnittlich. Eine ausreichende Risikovorsorge in Form von Rücklagen und Reserven ist aber weiterhin in angemessener Höhe möglich.

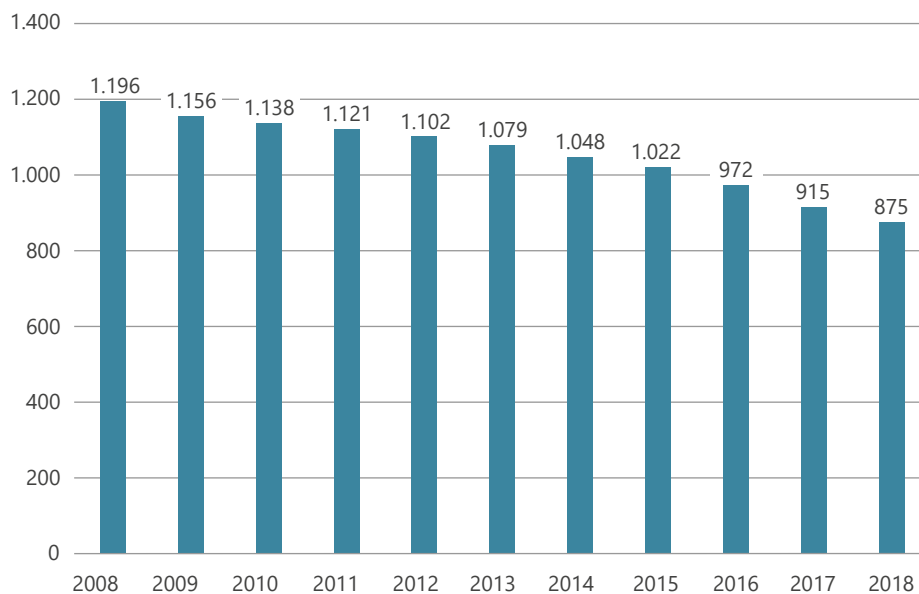
Fusionen

Wie auch schon in den vorangegangenen Jahren fanden 2018 bei den genossenschaftlichen Primärinstituten viele Fusionen statt. Die Zahl der Genossenschaften sank daher 2018 von 915 (Vorjahr) um 4,3 Prozent auf 875 Institute. Damit setzt sich dieser Trend im genossenschaftlichen Finanzverbund fort, wie die Grafik 2 „Zahl der genossenschaftlichen Primärinstitute“ (Seite 82) zeigt. Zuvor hatten bereits die Spitzeninstitute DZ Bank und WGZ Bank (2016) und die beiden größten Rechenzentren des Genossenschaftssektors, Fiducia IT und GAD (2015), fusioniert. Danach schlossen sich die beiden Prüfungsverbände Rheinisch-Westfälischer Genossenschaftsverband (RWGV) und Genossenschaftsverband (GV) zum größten genossenschaftlichen Prüfungsverband in Deutschland zusammen (2017).

Digitalisierung und Negativzinsen

Um sich auf die Herausforderungen des digitalen Wandels einzustellen, treibt die genossenschaftliche Finanzgruppe ihre neue Digitalisierungsinitiative voran. Der Ausbau des digitalen Bankings soll hierbei die Primärinstitute vor Ort unterstützen: Ziel der Initiative ist es, Filialen, Servicecenter und Online-Banking so miteinander zu verzahnen, dass der Kunde seine Bankgeschäfte in Zukunft zu jeder Zeit, flexibel und möglichst in Echtzeit tätigen kann. So haben sich, wie schon erwähnt, die Volks- und Raiffeisenbanken bereits 2018 dem bargeldlosen Zahlungssystem „Kwitt“ der Sparkassen-Finanzgruppe angeschlossen.

Grafik 2: Zahl der genossenschaftlichen Primärinstitute



2018 prüfte die BaFin die IT eines Dienstleisters im genossenschaftlichen Sektor. Auch 2019 wird die Aufsicht dieses Thema aufgrund der großen Bedeutung für den Verbund im Auge behalten.³²

Im genossenschaftlichen Sektor sind Negativzinsen für Privatkunden weiterhin ein Thema. Aktuell werden diese in der Regel nur bei sehr großen Einlagen gefordert. Die Institute versuchen verstärkt, die gesunkenen Zinserträge über die Provisionserträge auszugleichen. Kostenlose Girokonten werden im genossenschaftlichen Sektor inzwischen kaum noch angeboten.

2.2.6.5 Lage der ausländischen Banken

Ausländische Banken spielten 2018, wie in den Vorjahren, eine wichtige Rolle auf dem deutschen Finanzmarkt. Die in Deutschland ansässigen Auslandsbanken konzentrieren sich auf das Einlagengeschäft und daneben vor allem auf das Kreditgeschäft, das Private Banking, das Investment Banking, das Depotgeschäft sowie die Außenhandelsfinanzierung und den Zahlungsverkehr. Die Tätigkeit iranischer Banken ist rechtlich trotz der zum 5. November 2018 vollständig wieder eingesetzten US-Sanktionen aufgrund der fortbestehenden EU-Sanktionserleichterungen weiterhin möglich. Die BaFin hat 2018 die Niederlassung einer iranischen Bank zugelassen; ein weiteres Zulassungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Die meisten Einheiten ausländischer Kreditinstitute mit Sitz in Deutschland galten auch im Berichtsjahr als weniger bedeutende Institute. Im Zusammenhang mit dem Brexit ist jedoch zu erwarten, dass sich die Struktur des Auslandsbankensegments verändert.³³

Folgen des Brexits

Aufgrund des geplanten Brexits³⁴ verlagern verschiedene Auslandsbanken Teile ihrer Geschäftsaktivitäten vom Vereinigten Königreich nach Deutschland. Dadurch wird sich das Geschäftsvolumen der bereits hier ansässigen Institute erhöhen. Einige Banken planen, ihr Geschäft in Deutschland so stark auszuweiten, dass sie schon kurz nach dem Brexit die Schwellenwerte für bedeutende Institute im Sinne der SSM-Verordnung überschreiten. Die BaFin bearbeitet derzeit gemeinsam mit der EZB zahlreiche Erlaubnis-, Inhaberkontroll- und EU-Pass-Verfahren. Im Jahr 2018 wurden bereits 14 Erlaubnisverfahren im Bereich der Auslandsbanken in Bezug auf CRR-Kreditinstitute, Zweigniederlassungen, Zweigstellen und Wertpapierhandelsbanken abgeschlossen. Es ist damit zu rechnen, dass die Bedeutung der Auslandsbanken für den deutschen Finanzplatz zunimmt und sich auch die Anforderungen an die Aufsicht verändern. Die BaFin hat bereits darauf reagiert und organisatorische Anpassungen vorgenommen.

³² Zur IT-Aufsicht vgl. auch Kapitel II 6.4.

³³ Siehe dazu nachfolgenden Abschnitt „Folgen des Brexits“.

³⁴ Zum Brexit vgl. auch Kapitel I und II 1.

2.2.6.6 Lage der Finanzierungsleasing- und Factoring-Institute

Die Zahl der (reinen) Finanzierungsleasing-Institute unter der laufenden Aufsicht der BaFin reduzierte sich 2018 auf 311 (Vorjahr: 322 Institute), die Zahl der (reinen) Factoring-Institute auf 158 (Vorjahr: 163 Institute). Darüber hinaus boten 28 Institute sowohl Finanzierungsleasing als auch Factoring an; im Vorjahr hatten dies 28 Banken angeboten.

Erlaubnisse

Die BaFin bewilligte 17 Neuerlaubnisansträge gemäß § 32 KWG. Insgesamt 24 Erlaubnisse endeten 2018, meist durch Erlaubnisverzichtserklärungen, in einigen Fällen auch durch Fusionen.

Die BaFin leitete 186 Inhaberkontrollverfahren ein. Die Aufsicht untersucht bei diesen Verfahren unter anderem Integrität und Zielsetzungen des potenziellen Erwerbers einer bedeutenden Beteiligung. Außerdem muss sie Existenz und Herkunft der zum Erwerb eingesetzten Mittel prüfen. Insgesamt erhielt die BaFin 109 Absichtsanzeigen für die Bestellung neuer Mitglieder der Geschäftsleitung bzw. Prokuristen; außerdem wurde ihr der Vollzug der Bestellung von 62 Aufsichtsrats- oder Beiratsmitgliedern angezeigt. Die Bundesanstalt überprüft jeweils, ob die fraglichen Personen zuverlässig und für diese Aufgaben geeignet sind.

Maßnahmen und Sanktionen³⁵

Im Berichtsjahr versandte die BaFin an drei Finanzierungsleasing- und Factoring-Institute gravierende Schreiben und leitete fünf Bußgeldverfahren ein. In zwei Fällen verzichteten Institute während laufender Verwaltungsverfahren auf ihre Erlaubnis zum Erbringen von Finanzdienstleistungen. Die BaFin stellte darüber hinaus in einem Fall Strafanzeige gegen einen ehemaligen Geschäftsleiter eines Instituts. Aus Sicht der BaFin besteht ein Anfangsverdacht auf Verstoß gegen § 15 Absatz 1 Satz 1 der Insolvenzordnung („Insolvenzverschleppung“).³⁶

2.2.6.7 Lage der Zahlungs- und E-Geld-Institute

2018 erteilte die BaFin 36 Zahlungsinstituten und sechs E-Geld-Instituten, die bereits zum 12. Januar 2018 unter

der laufenden Aufsicht der BaFin gestanden hatten, eine Erlaubnis gemäß dem neuen Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG). Dieses ist am 13. Januar 2018 weitgehend in Kraft getreten. Diese Institute durften längstens bis zum 13. Juli 2018 weiter Zahlungsdienste erbringen, ohne dafür eine Erlaubnis nach den Anforderungen des novellierten ZAG zu besitzen. Danach wurden die bestehenden Übergangsvorschriften ungültig.

Die Neufassung des ZAG hatte über diese Übergangsbestimmungen hinaus weitere Auswirkungen auf die bestehenden Institute nach dem ZAG sowie auf die laufende Aufsicht über diese Unternehmen. Das neue Gesetz rückt technische bzw. IT-Aspekte der Zahlungsdienste weiter in den Fokus.

Außerdem ergaben sich durch das novellierte ZAG und die neu unter Erlaubnispflicht gestellten Zahlungsdienste – nämlich den Zahlungsauslösedienst und den Kontoinformationsdienst – weiterhin Anfragen von innovativen Unternehmen sowie grundsätzliche Anfragen zur nationalen Umsetzung der PSD 2 (siehe Infokasten „Zahlungsauslösedienst“ und „Kontoinformationsdienst“, Seite 84).

So mussten Unternehmen, die bereits zum 13. Januar 2018 diese neuen Zahlungsdienste angeboten hatten und dies auch darüber hinaus wollten, bis zum 13. April 2018 einen entsprechenden Erlaubnis- oder Registrierungsantrag stellen, um die Übergangsvorschriften des ZAG in Anspruch nehmen zu können.

Im Jahr 2018 erreichten die BaFin insgesamt 44 neue Anträge auf Erlaubnis für das Erbringen von Zahlungsdiensten, für das Betreiben des E-Geld-Geschäfts oder auf Registrierung als Kontoinformationsdienstleister. Davon entfielen 14 Anträge auf die Erlaubnis zum Erbringen der neuen Zahlungsdienste, also des Zahlungsauslösedienstes und des Kontoinformationsdienstes. 16 Anträge gingen für die Registrierung als Kontoinformationsdienstleister ein.

Drei Zahlungsinstitute erhielten 2018 neue Erlaubnisse. Darunter war ein Anbieter, der die neuen Zahlungsdienste erbringt, also den Zahlungsauslösedienst und den Kontoinformationsdienst. Eine weitere neue Erlaubnis erteilte die BaFin für ein E-Geld-Institut.

Insgesamt standen 2018 sieben E-Geld-Institute und 39 Zahlungsinstitute unter der laufenden Aufsicht der BaFin.

³⁵ Die hier genannten Maßnahmen und Sanktionen beziehen sich nur auf Institute, die im Bereich Finanzierungsleasing- und Factoring tätig sind. Sie sind in den zuvor abgebildeten Tabellen nicht enthalten.

³⁶ Für eine zusammenfassende Darstellung der Maßnahmen und Sanktionen über die verschiedenen Geschäftsbereiche hinweg vgl. Kapitel II 4.

Definition

Zahlungsauslösedienst

Bei einem Zahlungsauslösedienst wird für den Nutzer ein Zahlungsauftrag bei dessen Kreditinstitut ausgelöst, um „die Übermittlung von Geld von einem Zahlungskonto auf ein anderes Zahlungskonto“³⁷ anzustoßen. Der Dienstleister hat dabei Zugang zu den Zahlungskonten des Zahlers, wobei er dessen persönliche Kontozugangsdaten verwendet. Nach der Definition des § 1 Absatz 33 Zahlungsdienstleistungsgesetz (ZAG) handelt es sich um einen Dienst, bei dem auf Veranlassung des Nutzers ein Zahlungsauftrag in Bezug auf ein Zahlungskonto ausgelöst wird, das bei einem anderen Zahlungsdienstleister geführt wird.

Kontoinformationsdienst

Der Kontoinformationsdienst ist ein Online-Dienst, der konsolidierte Informationen über ein oder mehrere Zahlungskonten des Kunden bei einem oder mehreren anderen Zahlungsdienstleistern mitteilt. Auch der Kontoinformationsdienstleister hat Zugang zu den Zahlungskonten des Kunden. Der Nutzer erhält durch den Dienst einen Gesamtüberblick über seine Zahlungskonten und zum Beispiel über vergangene Transaktionen. § 1 Absatz 34 ZAG erfasst Dienste unabhängig davon, wer der Adressat der Mitteilung ist. Ein Bezug zu einem konkreten Zahlungsvorgang ist nicht erforderlich.

2.2.6.8 Pfandbriefgeschäft

Der deutsche Pfandbrief konnte sich auch 2018 – ungeachtet des schwierigen Marktumfelds und des anhaltend niedrigen Zinsniveaus – verhältnismäßig gut behaupten. Der Gesamtabsatz an Pfandbriefen legte leicht zu, so dass 2018 Pfandbriefe mit einem Gesamtvolumen von 50,4 Milliarden Euro verkauft wurden (siehe Tabelle 21 „Brutto-Absatz Pfandbriefe“). 2017 hatte das Volumen bei 48,8 Milliarden Euro gelegen.

Gemessen am Emissionsvolumen von 43,2 Milliarden Euro überstieg der Absatz an Hypothekendarlehen inklusive Schiffs- und Flugzeugpfandbriefen, bei denen es sich jedoch um Nischenprodukte handelt, den Absatz an Öffentlichen Pfandbriefen um mehr als das Sechsfache. Diese wurden 2018 nur noch in einem Umfang von 7,2 Milliarden Euro ausgegeben. 2017 waren es noch 11,9 Milliarden Euro gewesen.

Gesamtpfandbriefumlauf

Das ausstehende Volumen des Gesamtpfandbriefumlaufs betrug 2018 insgesamt 364,6 Milliarden Euro (siehe Tabelle 22, Seite 85). Das ausstehende Volumen von Hypothekendarlehen (inklusive Schiffs- und Flugzeugpfandbriefen) stieg 2018 auf 230,5 Milliarden Euro, das Umlaufvolumen Öffentlicher Pfandbriefe sank weiter auf 134,1 Milliarden Euro.

Geringere Investitionen der EZB

Der Aufwärtstrend der Hypothekendarlehen, die nach wie vor vom umsatzstarken Immobilienmarkt profitieren, dürfte sich weiter fortsetzen. Demgegenüber ist die Entwicklung bei den Öffentlichen Pfandbriefen, die im Wesentlichen noch zur Refinanzierung klassischer Kommunalfinanzierungen und staatlich gewährleisteter Exportfinanzierungen genutzt werden, weiterhin rückläufig.

Die EZB – als in den vergangenen Jahren größter Investor am Covered-Bond-Markt – hat im Laufe des Jahres 2018 ihre monatlichen Ankaufsvolumina peu à peu zurückgefahren. Ab 2019 wird die EZB nur noch die

³⁷ Bundestags-Drucksache 18/11495, Seite 107.

Tabelle 21: Brutto-Absatz Pfandbriefe

Jahr	Hypothekendarlehen (Mrd. Euro)	Öffentliche Pfandbriefe (Mrd. Euro)	Gesamtabsatz (Mrd. Euro)
2014	30,6	15,3	45,9
2015	42,6	15,5	58,1
2016	35,1	10,4	45,5
2017	36,8	11,9	48,8
2018	43,2	7,2	50,4

Tabelle 22: Gesamtpfandbriefumlauf

Jahr	Hypothekendarfandbriefe (Mrd. Euro)*	Öffentliche Pfandbriefe (Mrd. Euro)	Gesamtumlauf (Mrd. Euro)
2014	195,8	206,5	402,3
2015	203,9	180,5	384,4
2016	203,7	155,2	358,9
2017	214,0	148,2	362,2
2018	230,5	134,1	364,6

* Inklusive Schiffs- und Flugzeugpfandbriefe.

Rückflüsse aus den verschiedenen Anleihekaufprogrammen reinvestieren. Dabei strebt die EZB an, zunächst das Level von Ende 2018 beizubehalten. Im Laufe der nächsten zehn Jahre wird sich die EZB zunehmend aus dem Covered-Bond-Markt zurückziehen, womit für Emittenten das Umwerben klassischer Investoren auf längere Sicht wieder bedeutsamer werden wird. Bisher gelingt es der Branche zunehmend, mit den Themen Nachhaltigkeit und Energieeffizienz in Form des „Grünen Pfandbriefs“³⁸ die Aufmerksamkeit auch neuer Investorengruppen auf sich zu ziehen.

2.3 Finanzdienstleistungsinstitute

Ende 2018 beaufsichtigte der Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht/Asset Management der BaFin 722 Finanzdienstleistungsinstitute (Vorjahr: 722 Finanzdienstleistungsinstitute). Unter seiner Aufsicht standen daneben 110 inländische Zweigstellen ausländischer Unternehmen; im Vorjahr waren es 106 Zweigstellen gewesen.

47 Unternehmen beantragten im Jahr 2018 die Erlaubnis, Finanzdienstleistungen zu erbringen (Vorjahr: 45 Unternehmen). Acht Finanzdienstleistungsinstitute ersuchten darum, ihre Erlaubnis für die Erbringung von zusätzlichen Finanzdienstleistungen zu erweitern. 2017 waren es noch zwölf Institute gewesen.

Die Zahl der vertraglich gebundenen Vermittler belief sich zum Jahresende 2018 auf 23.300 Vermittler und sank damit deutlich (Vorjahr: 34.900 Vermittler). Die starke Verringerung der Zahl der vertraglich gebundenen Vermittler ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass ein größeres Haftungsdach seine Vertriebsstruktur geändert hat. Die Zahl der haftenden Unternehmen belief sich auf 183 (Vorjahr: 179 Unternehmen).

Brexit

Etwa ein Drittel der Erlaubnisbeanträge stammt von Unternehmen, die im Zusammenhang mit dem Brexit in Deutschland als Finanzdienstleistungsinstitut tätig werden wollen.³⁹ Es handelt sich zumeist um Tochtergesellschaften ausländischer Unternehmen, die bereits gegründet sind und ihren Sitz in Frankfurt am Main haben. Viele Antragsteller gehören zu größeren Konzernen, so dass ein großer Teil der Antragsbearbeitung auf die Inhaberkontrolle entfällt. Wie auch bei den Wertpapierhandelsbanken spielen bei diesen Anträgen zudem Themen wie Prozess- und Aufbauorganisation sowie Auslagerungsmanagement eine große Rolle. Darüber hinaus geht es oft auch um die Anforderungen an die personelle Ausstattung, insbesondere, inwieweit die Mitglieder des Leitungsorgans vor Ort zeitlich verfügbar und präsent sind.

Erwerb oder Verkauf bedeutender Beteiligungen

Im Vergleich zu vorangegangenen Jahren erhielt die BaFin im Jahr 2018 vermehrt Anzeigen über den Erwerb bzw. die Veräußerung einer bedeutenden Beteiligung an einem Finanzdienstleistungsinstitut. Inhaber von Instituten können aus den verschiedensten Gründen wechseln oder sich ändern: Institute können zusammengelegt werden, der Inhaber kann im Zuge einer Nachfolgeregelung wechseln, und bei konzernangehörigen Instituten kann es Änderungen in der Konzernstruktur geben.

Im Verlauf des Jahres 2018 begleitete die BaFin 28 Prüfungen bei Finanzdienstleistungsinstituten und führte mit diesen insgesamt 82 Aufsichtsgespräche. Zum Vergleich: 2017 hatte die BaFin 39 Prüfungen begleitet und 97 Aufsichtsgespräche geführt. 26 Erlaubnisse von Finanzdienstleistungsinstituten endeten 2018, die meisten davon durch Rückgabe. Im Vorjahr hatten 29 Erlaubnisse geendet.

38 <https://www.gruener-pfandbrief.de>.

39 Zum Brexit vgl. Kapitel I und Kapitel II 1.

2.4 Wertpapierhandelsbanken

Die Solvenz- und die Verhaltensaufsicht über Wertpapierhandelsbanken finden ebenfalls im Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht/Asset Management statt. Der Grund dafür ist, dass sich die Geschäftsmodelle dieser Institute von denen der Kreditinstitute unterscheiden.

Wertpapierhandelsbanken sind schwerpunktmäßig im Wertpapierhandel tätig und werden als Wertpapierfirmen eingeordnet. Ihr Spektrum reicht von verschiedenen Formen des Eigenhandels, wie etwa Market Making an den Börsen, bis hin zur Begleitung von Maßnahmen zur Kapitalbeschaffung von Emittenten. Die Produktpalette umfasst zahlreiche Finanzinstrumente. Dazu gehören neben Aktien und Anleihen auch geclearte und nicht geclearte Derivate, zum Beispiel Kreditausfallprämien (Credit Default Swaps – CDSs), Energiederivate und Differenzkontrakte (Contracts for Difference – CFDs).

Harter Wettbewerb

Die in Deutschland tätigen Wertpapierhandelsbanken standen im Geschäft mit institutionellen Kunden weiterhin in einem harten Wettbewerb untereinander und mit anderen im Wertpapierhandel tätigen Kreditinstituten. Weil die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority) den Vertrieb von CFDs einschränkte⁴⁰, änderten sich zudem die Modalitäten des CFD-Handels mit Privatkunden. Die BaFin forderte daher verschiedene Wertpapierhandelsbanken auf, ihre Planzahlen zu überprüfen und ihre Geschäftsmodelle zu diversifizieren.

Mit Umsetzung der Finanzmarktrichtlinie (Markets in Financial Instruments Directive II – MiFID II) galten seit Anfang 2018 neue Anforderungen für Wertpapierhandelsbanken – etwa zur systematischen Internalisierung, zur Kostentransparenz und zur Product Governance.

Bei einem Institut leitete die BaFin eine Anhörung zur beabsichtigten Aufhebung der Erlaubnis ein, weil die Risikotragfähigkeit seines Geschäftsmodells unzureichend war. Das Institut gab seine Erlaubnis daraufhin zurück.

Brexit

Auch die Aufsicht über die Wertpapierhandelsbanken stand 2018 weiter im Zeichen des Brexits. Die BaFin bearbeitete im Berichtsjahr insgesamt zwölf Erlaubnisverfahren von Wertpapierhandelsbanken, die ihr Europageschäft bisher hauptsächlich von London aus betrieben haben. Die geplante Verlagerung von Geschäftsaktivitäten ist für die Banken selbst wie für die Aufsicht eine enorme Herausforderung. Die Erlaubnisverfahren sind äußerst komplex und erfordern einen intensiven Austausch zu Themen wie Risikomanagement, Prozess- und Aufbauorganisation sowie Auslagerung.

Zugleich beteiligte sich die BaFin am Supervisory Coordination Network (SCN) von ESMA. In diesem Netzwerk tauschen sich die europäischen Aufsichtsbehörden aus, die in Erlaubnisverfahren im Zusammenhang mit dem Brexit involviert sind. Dies soll die Aufsichtskonvergenz gewährleisten. Die Arbeit des SCN leistet einen wichtigen Beitrag dazu, einheitliche Maßstäbe bei der Zulassung von Wertpapierhandelsbanken zu entwickeln, die ihre Broker-Dealer-Tätigkeiten im Zuge des Brexits in eines der 27 verbleibenden Länder der EU verlagern wollen.

⁴⁰ Vgl. hierzu Pressemitteilung der ESMA vom 27. März 2018 und BaFin-Journal April 2018, Seite 7.

IV

Abwicklung



1 Grundlagen der Abwicklung

1.1 Sanierungs- und Abwicklungsgesetz und SRM-Verordnung

Die globale Finanzkrise 2007/2008 hat gezeigt, dass weder das geltende Insolvenzrecht noch bestehende Regeln für eine Sanierung ausreichende Handlungsinstrumentarien boten, um mit der Bestandsgefährdung eines systemrelevanten Instituts sachgerecht umzugehen. Auch stellte sich heraus, dass Haftung und Risiko auseinanderfielen, wenn letztlich der Steuerzahler für die Rettung von Banken haften musste.

Abwicklungsregime geschaffen

Im Auftrag der Staats- und Regierungschefs der G 20 entwickelte daraufhin der Finanzstabilitätsrat FSB (Financial Stability Board) Schlüsselemente (Key Attributes) für ein effektives Abwicklungsregime für Kreditinstitute und Wertpapierfirmen. Darauf basierend wurde auf europäischer Ebene mit der am 2. Juli 2014 in Kraft getretenen Richtlinie 2014/59/EU zur Sanierung und Abwicklung von Finanzinstituten (Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD) für alle EU-Mitgliedsstaaten ein einheitliches Rahmenwerk geschaffen, das die Sanierung und Abwicklung von Instituten regelt.

Die Richtlinie wurde in Deutschland mit Inkrafttreten des Sanierungs- und Abwicklungsgesetzes (SAG)¹ zum 1. Januar 2015 umgesetzt. Der deutsche Gesetzgeber hatte allerdings bereits 2013 einige wichtige Regelungen der BRRD mit dem Abschirmungsgesetz² eingeführt. Hierbei handelt es sich insbesondere um die Vorgaben zur Sanierungsplanung, zur Abwicklungsplanung und Prüfung der Abwicklungsfähigkeit sowie zur Befugnis, Hindernisse für die Abwicklung zu beseitigen.

Kernelemente des Abwicklungsregimes

Zu den Kernelementen des nun geltenden Abwicklungsregimes gehören neuartige verwaltungsrechtliche Eingriffsinstrumente und Befugnisse, um im Krisenfall ein Institut geordnet abwickeln zu können. Zu diesen Befugnissen zählen insbesondere die Beteiligung der Anteilshaber und Gläubiger³, die Unternehmensveräußerung, die Übertragung auf ein Brückeninstitut und die Übertragung auf eine Vermögensverwaltungsgesellschaft. Das neue Regelwerk enthält auch detaillierte Vorgaben

1 Sanierungs- und Abwicklungsgesetz vom 10.12.2014 (BGBl. I S. 2091), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 23.12.2016 (BGBl. I Seite 3171).

2 BGBl. I 2013, Seite 3090.

3 In der Broschüre „Schieflage einer Bank oder eines Versicherers“ erfahren Privatkunden, wann und in welcher Höhe sie im Fall einer Abwicklung am Verlust einer Bank beteiligt würden und in welchem Umfang sie dann geschützt sind. Die Broschüre ist unter www.bafin.de/dok/11595794 abrufbar.

für die Krisenprävention: Einerseits sehen diese vor, dass die Institute im Voraus Sanierungspläne zu erstellen haben. Andererseits sind die zuständigen Behörden verpflichtet, Abwicklungspläne auszuarbeiten, die eine effektive Reaktion auf künftige Schieflagen möglich machen.

Europäischer Abwicklungsmechanismus

Für die Eurozone wurde vom europäischen Gesetzgeber die ausschließliche Zuständigkeit der nationalen Behörden für die Anwendung der Vorschriften und Instrumente der BRRD, die bei grenzüberschreitenden Sachverhalten den Entscheidungsprozess erschwert, nicht als ausreichend für die Verwirklichung der Ziele der Bankenunion angesehen. Als zweite Säule der Bankenunion etablierte er daher mit der ab dem 1. Januar 2016 geltenden SRM-Verordnung den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus⁴ (Single Resolution Mechanism – SRM). Diese Verordnung enthält auch Regelungen für eine einheitliche europäische Abwicklungsbehörde (Single Resolution Board – SRB) und für den Einheitlichen Abwicklungsfonds SRF (Single Resolution Fund). Der SRM besteht aus dem SRB und den nationalen Abwicklungsbehörden (NABs) der Eurozone.

Eingliederung der nationalen Abwicklungsbehörde

Die BaFin ist seit dem 1. Januar 2018 nationale Abwicklungsbehörde in Deutschland.⁵ Von 2015 bis 2017 hatte diese Funktion die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) inne. Die Eingliederung als eigener Geschäftsbereich der BaFin stellt sicher, dass die Abwicklungsfunktion operativ unabhängig von der Aufsichtsfunktion bleibt.

Rolle von SRB und BaFin

Das SRB ist innerhalb des SRM für dessen effizientes und einheitliches Funktionieren zuständig. Für die bedeutenden Institute (Significant Institutes – SIs), die im Rahmen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM) unter der Aufsicht der Europäischen Zentralbank (EZB) stehen, sowie für grenzüberschreitend tätige weniger bedeutende Finanzinstitute und Institutsgruppen (Cross Border LSIs) erstellt das SRB gemeinsam mit der zuständigen NAB die Abwicklungspläne. Außerdem bewertet es, inwieweit sich ein Institut abwickeln lässt. Zugleich identifiziert das SRB Hindernisse, die einer Abwicklung entgegenstehen, und geeignete Maßnahmen, um sie zu beseitigen.

Dabei arbeiten das SRB und die jeweils zuständigen NABs in Internal Resolution Teams (IRTs) zusammen, die für jedes betreute Institut bzw. jede betreute Institutsgruppe eingerichtet werden. Die IRTs bereiten zudem Entscheidungen und Beschlüsse des SRB zu Abwicklungsplanung und Abwicklungsmaßnahmen vor, welche dann die jeweilige NAB umsetzt.

Für die Institute, die als weniger bedeutend eingestuft (Less Significant Institutes – LSIs) sind, inklusive der Finanzmarktinfrastrukturen (Financial Market Infrastructures – FMIs, ist allein die NAB zuständig – in Deutschland also die BaFin. Die NAB erstellt für diese Gruppe von Instituten in eigener Verantwortung die Abwicklungspläne. Analog zur Arbeit in den Internal Resolution Teams bewertet sie, ob ein weniger bedeutendes Institut abgewickelt werden kann, ermittelt Hindernisse für eine geordnete Abwicklung und definiert geeignete Gegenmaßnahmen.

Das SRB stellt für diese LSIs als Kontrollinstanz die einheitliche Anwendung der Standards und Richtlinien sicher.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Neben der direkten (SIs/Cross Border LSIs) oder indirekten (LSIs) Zusammenarbeit mit dem SRB werden Abwicklungskollegien (Resolution Colleges – RCs oder Crisis Management Groups – CMGs) errichtet, die sich aus den betroffenen NAB sowie bestimmten Institutionen als Beobachter zusammensetzen (siehe Grafik 3 „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit“, Seite 91). Diese RCs oder CMGs nutzen die verschiedenen Abwicklungsbehörden, die für das entsprechende Institut in Teilen verantwortlich sind, zum gegenseitigen Austausch. Innerhalb dieser Gremien können sie sich untereinander abstimmen, um die Abwicklungsfähigkeit des betreffenden Instituts zu verbessern.

Single Resolution Fund

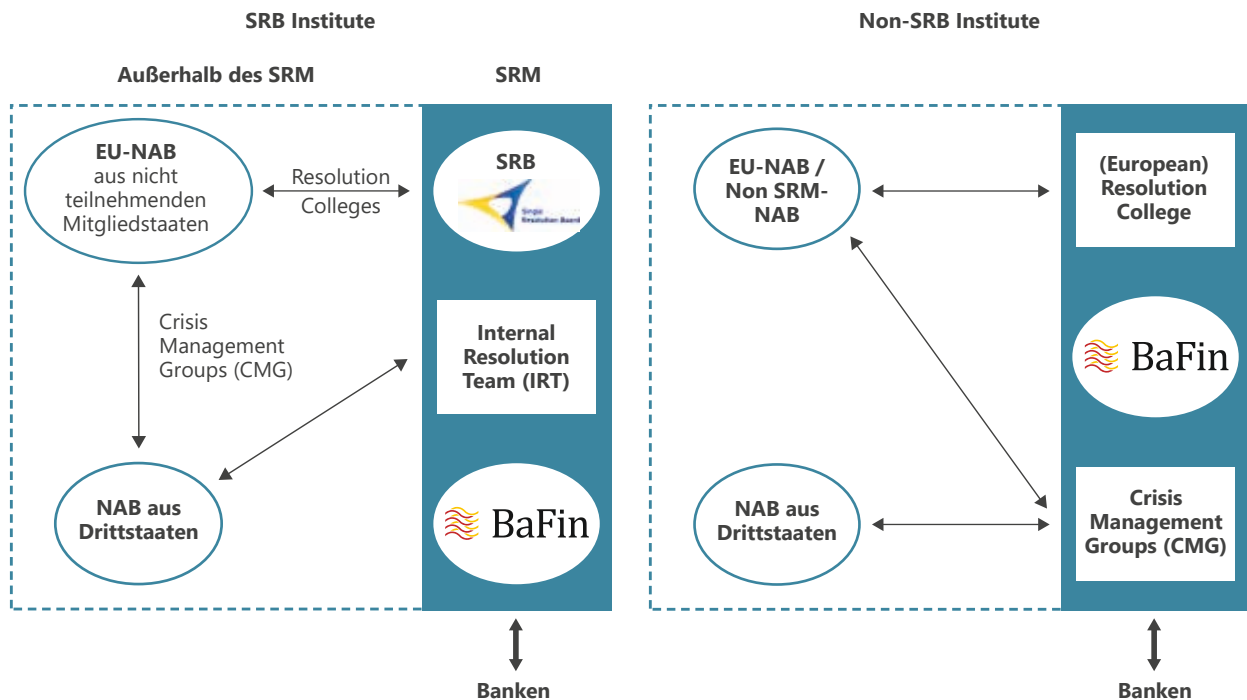
Grundsätzlich stellt der Einheitliche Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund – SRF) Mittel bereit, um einen Abwicklungsprozess zu unterstützen. Die Institute zahlen dafür einen jährlichen Beitrag in den SRF ein. Das SRB berechnet die Beiträge der Banken und verwaltet den Fonds. In Deutschland ist die BaFin dafür zuständig, die Beiträge zum SRF zu erheben.⁶ Allerdings soll es grundsätzlich möglichst vermieden werden, auf diese finanziellen Mittel zurückzugreifen.

⁴ Verordnung (EU) Nr. 806/2014.

⁵ Vgl. Jahresbericht 2017, Seite 160.

⁶ Vgl. 2.6.

Grafik 3: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit



1.2 Europäisches Bankenpaket

Die EU-Botschafter haben am 15. Februar 2019 die Einigung gebilligt, die zwischen dem Ratsvorsitz und dem Parlament über ein umfassendes Gesetzespaket zur Risikoverringerung im europäischen Bankensektor („Risk Reduction Proposal“) erzielt wurde. Das Europäische Parlament wird Mitte April 2019 über das Gesetzespaket abstimmen.

In diesem Bankenpaket werden die Eigenkapitalverordnung (Capital Requirements Regulation – CRR) und die Eigenkapitalrichtlinie (Capital Requirements Directive IV – CRD IV)⁷ sowie die BRRD und die SRM-Verordnung geändert. Hervorzuheben sind insbesondere folgende Punkte:

- Umsetzung des im FSB vereinbarten Regulierungsrahmens „Term Sheet zur Gesamtverlustabsorptionsfähigkeit“⁸ (Total Loss-Absorbing Capacity – TLAC) vom November 2015: Die Anforderungen an global systemrelevante Institute, Eigenkapital und andere Instrumente, die bei einer Abwicklung des Instituts Verluste tragen, in einer bestimmten Mindesthöhe

zu halten, werden in die bereits geltenden Regelungen zur Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities – MREL⁹) eingebunden. Insbesondere sollen qualitative und quantitative Anforderungen zu großen Teilen vereinheitlicht werden. Da die Anforderungen unter anderem mit bestimmten unbesicherten Schuldtiteln zu erfüllen sind, wurde für diese ein spezifischer Rang in der Insolvenzrangfolge¹⁰ eingeführt. Dabei geht es darum, entsprechend dem Prinzip „No Creditor Worse Off“ (NCWO) einen Gleichlauf mit der Haftungskaskade im Rahmen der Bankenabwicklung herzustellen¹¹

- Einführung eines neuen Moratoriums (Aussetzung von Zahlungs- oder Lieferverpflichtungen), das zeitlich vor der Abwicklungsmaßnahme liegt und von dem für die Dauer von maximal zwei Tagen ab Feststellung der Bestandsgefährdung des betreffenden Instituts Gebrauch gemacht werden kann
- Einführung einer Regelung, dass ein bestandsgefährdetes Institut, dessen Abwicklung nicht im öffentlichen Interesse liegt, nach nationalem Recht zu liquidieren ist

⁷ Zu den vorgeschlagenen Änderungen an CRR und CRD IV vgl. Kapitel III 1.2.2. und 1.3.1.

⁸ <http://www.fsb.org/2015/11/total-loss-absorbing-capacity-tlac-principles-and-term-sheet/>.

⁹ Vgl. 1.3.

¹⁰ Vgl. § 46f Kreditwesengesetz (KWG).

¹¹ Bei einer Abwicklung darf kein Anteilsinhaber, Inhaber relevanter Kapitalinstrumente und Gläubiger schlechtergestellt werden, als es bei einer Insolvenz der Fall wäre. Vgl. 1.4.

- Aufnahme einer im SAG bereits geltenden Regelung zur vertraglichen Anerkennung der vorübergehenden Aussetzung von Beendigungsrechten bei Finanzkontrakten, die dem Recht eines Drittstaats unterliegen

1.3 Leitlinien und Vorgaben des SRB

Um sicherzustellen, dass innerhalb des SRM bei der Abwicklungsplanung für SIs und grenzüberschreitend tätige Institute und Institutsgruppen einheitlich vorgegangen wird, erlässt das SRB verbindliche Leitlinien und Auslegungshilfen. Diese werden in enger Kooperation mit den NABs in Arbeitsgruppen und Expertennetzwerken entwickelt, an denen sich die BaFin aktiv beteiligt. Die Leitlinien und Auslegungshilfen werden den IRTs zur Verfügung gestellt, die sie in ihrer täglichen Arbeit anwenden.

Für LSIs konzipiert die BaFin eigene Leitlinien und Auslegungshilfen. Dabei orientiert sie sich an den Vorgaben des SRB, um auch hier in der Abwicklungsplanung zu gewährleisten, dass alle Beteiligten abgestimmt vorgehen.

2018 legte das SRB die Schwerpunkte seiner Arbeit darauf, die Leitlinien über Mindestanforderungen an die Eigenmittel und die berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten (MREL-Strategie) weiterzuentwickeln.

Der erste Teil der MREL-Strategie von 2018 wurde für die Institute, für die im Abwicklungszyklus 2017 noch keine bindenden Anforderungen festgelegt wurden, am 20. November 2018 veröffentlicht. Für komplexere Institute, für die eine Zusammenarbeit mit Abwicklungsbehörden außerhalb der Bankenunion im Rahmen von Abwicklungskollegien stattfindet, hat das SRB den zweiten Teil der MREL-Strategie am 16. Januar 2019 auf seiner Webseite publiziert.

Verlusttragung und Rekapitalisierung

Die MREL-Anforderungen sollen sicherstellen, dass ausreichende Mittel zur Verfügung stehen, wenn der Bestand des Finanzinstituts gefährdet ist und es abgewickelt werden muss. Denn nur dann kann das Instrument der Gläubigerbeteiligung, der Bail-in, glaubwürdig und effizient eingesetzt werden. Die Gläubigerbeteiligung stellt ein zentrales Mittel dar, um die Abwicklungsfähigkeit zu verbessern. Während die MREL-Strategie 2017 eine Festlegung der MREL-Anforderung auf konsolidierter Ebene vorsah, wurde die Strategie 2018 schließlich um zentrale Punkte angepasst und erweitert.

Zu den Schwerpunktthemen der MREL-Strategie 2018 zählen:

- die Anrechenbarkeit von Verbindlichkeiten, die von Töchtern einer Abwicklungseinheit begeben wurden
- die Bestimmung und Festlegung von generellen Nachranganforderungen und darüber hinausgehenden Nachranganforderungen auf Basis des NCWO-Prinzips
- die Festlegung individueller MREL-Anforderungen für Tochterinstitute von Abwicklungseinheiten¹²
- die Berücksichtigung der geplanten Abwicklungsstrategien bei der MREL-Festlegung

1.4 BaFin-Rundschreiben und -Merkblätter

1.4.1 Vertragliche Anerkennung der vorübergehenden Aussetzung von Beendigungsrechten

Die BaFin publiziert regelmäßig Rundschreiben und Merkblätter zu aufsichtsrechtlichen Themen und zu Neuregelungen. Mit diesen Informationen will sie die beaufsichtigten Institute dabei unterstützen, die entsprechenden Anforderungen umzusetzen und so eine einheitliche Verwaltungspraxis sicherstellen.

Am 21. Dezember 2018 veröffentlichte die BaFin ein Merkblatt mit Hinweisen und Erläuterungen zu den Verpflichtungen, die sich aus den gesetzlichen Vorgaben für die vertragliche Anerkennung der vorübergehenden Aussetzung von Beendigungsrechten nach § 60a SAG herleiten.¹³

Damit bei einer finanziellen Schieflage eines Instituts die notwendige Zeit zur Verfügung steht, um die gebotenen Abwicklungsmaßnahmen einzuleiten, ist die Abwicklungsbehörde befugt, Beendigungsrechte und sonstige vertragliche Rechte von Gegenparteien unter bestimmten Voraussetzungen vorübergehend auszusetzen. Allerdings könnte es bei Finanzkontrakten, die dem Recht eines Drittstaats unterliegen oder für die ein Gerichtsstand in einem Drittstaat gilt, dazu kommen, dass die Aussetzung in der jeweiligen Jurisdiktion nicht anerkannt wird. Hier bestünde dann die Gefahr, dass die fehlende Durchsetzbarkeit gegebenenfalls die Abwicklungsfähigkeit eines Instituts wesentlich beeinträchtigt.¹⁴

Soweit für die gemäß § 60a SAG verpflichteten Institute und Unternehmen die Umsetzung in bestimmten Fällen,

¹² Institute innerhalb einer Gruppe, für die nach der Abwicklungsstrategie die Anwendung von Abwicklungsinstrumenten vorgesehen ist.

¹³ www.bafin.de/dok/11861878.

¹⁴ Vgl. Gesetzesbegründung BT-Drucksache 18/5009, Seite 65.

das heißt bei bestimmten Finanzkontrakten oder gegenüber bestimmten Gegenparteien, aus rechtlichen oder anderen Gründen nicht möglich ist, sind die betroffenen Institute und Unternehmen verpflichtet, der BaFin zur Sachverhaltsermittlung nähere Angaben zu machen. Bei diesen Auskünften geht es unter anderem um die betroffenen Typen von Finanzkontrakten, die Anzahl der Verträge, das Gesamtvolumen von Nennwert und Marktwert aller Verträge pro Finanzkontrakttyp sowie Angaben, weshalb die gesetzlichen Vorgaben in ihrem Fall nicht umgesetzt wurden.

1.4.2 Insolvenzzrechtliche Behandlung bestimmter Verbindlichkeiten von CRR-Instituten

Die Neuregelung der insolvenzzrechtlichen Behandlung bestimmter CRR-Kreditinstitute ist Thema eines Merkblatts, das die BaFin im Februar 2019 konsultiert hat. Dabei geht es um die Novellierung des § 46f Kreditwesengesetz (KWG). Sie dient dazu, eine Änderung der Richtlinie 2014/59/EU durch die Richtlinie (EU) 2017/2399 des Europäischen Parlaments und Rates vom 12. Dezember 2017 in deutsches Recht umzusetzen.¹⁵ Diese betrifft Artikel 108 der Richtlinie 2014/59/EU, der den insolvenzzrechtlichen Rang bestimmter Forderungen aus unbesicherten Schuldtiteln im Fall der Insolvenz von CRR-Kreditinstituten regelt und deren Position in der Insolvenzzrangfolge¹⁶ nun neu festgelegt wurde.

Die Richtlinienänderung wiederum setzt das vom FSB am 9. November 2015 veröffentlichte Term Sheet zur Gesamtverlustabsorptionsfähigkeit TLAC um. Damit will das FSB sicherstellen, dass insbesondere bei global systemrelevanten Banken ausreichende Kapazitäten für Verlusttragung und Rekapitalisierung verfügbar sind, um kritische Funktionen aufrechterhalten zu können, wenn das Institut in seinem Bestand gefährdet ist. Die Mindestanforderungen an die Kapazitäten zur Verlusttragung und Rekapitalisierung sind mit nachrangigen Verbindlichkeiten zu erfüllen, weil Gläubiger nicht schlechtergestellt werden sollen als in einem Insolvenzverfahren. Die Nachrangigkeit wird dadurch hergestellt, dass bestimmten unbesicherten Schuldtiteln ein spezieller Rang innerhalb der Haftungskaskade zugewiesen werden kann.¹⁷

Die Neuregelung nimmt ebenso wie die bis zum 20. Juli 2018 geltende Regelung des § 46f Absatz 5 bis 7 KWG eine Rangabstufung ausschließlich innerhalb der Klasse von Verbindlichkeiten von CRR-Instituten vor, die für die betreffenden Gläubiger Insolvenzzforderungen nach § 38 der Insolvenzzordnung (InsO) darstellen.¹⁸ Weiterhin nicht von der Novellierung berührt bleibt die bisher geltende Einordnung von Verbindlichkeiten, die für die jeweiligen Gläubiger nachrangige Insolvenzzforderungen im Sinne von § 39 InsO darstellen.

Die Regelung beeinflusst nicht nur, wie die Rangfolge der Befriedigung in einem Insolvenzverfahren festgelegt wird. Sie wirkt sich auch aus, wenn ein CRR-Institut abzuwickeln ist, sei es nun nach den Vorschriften des SAG oder der SRM-Verordnung. Liegen die Voraussetzungen für eine Abwicklung eines Instituts nach Artikel 18 SRMV bzw. § 62 SAG vor, kann die Abwicklungsbehörde unter anderem das Instrument der Gläubigerbeteiligung¹⁹ einsetzen. Bei einem Bail-in, der Gläubigerbeteiligung nach Artikel 27 SRMV, können je nach Höhe der im Rahmen einer Bewertung festgestellten Verluste berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten²⁰ herabgeschrieben und für eine Rekapitalisierung in Eigenmittel des Instituts umgewandelt werden. Wendet die Abwicklungsbehörde das Instrument der Gläubigerbeteiligung an, muss sie die Haftungskaskade nach § 97 Absatz 1 SAG (Artikel 17 SRMV) befolgen. Berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten werden danach für einen Bail-in erst nach den Anteilen und anderen Instrumenten des harten Kernkapitals, des zusätzlichen Kernkapitals sowie des Ergänzungskapitals herangezogen.

1.4.3 Mindestanforderungen zur Umsetzbarkeit eines Bail-in

Anfang 2019 hat die BaFin den Entwurf ihres Rundschreibens zu den Mindestanforderungen zur Umsetzbarkeit eines Bail-in (MaBail-in) zur Konsultation gestellt.²¹ Der Entwurf enthält Vorgaben für einen Bail-in bei weniger bedeutenden Finanzinstituten, den LSIs²². Die MaBail-in umfassen die Informationen, die für eine präzise, zuverlässige und zügige Berechnung und Umsetzung des Bail-in notwendig sind. Außerdem beschreiben sie die Anforderungen an die

¹⁵ BGBl. I 2018, Seite 1102.

¹⁶ Vgl. ABl. EU L 345 vom 27.12.2017, Seite 96.

¹⁷ Vgl. BT-Drs. 19/2435, Seite 54.

¹⁸ BGBl. I 2018, Seite 1102.

¹⁹ Vgl. Artikel 27 der Verordnung (EU) Nr. 806/2014, ABl. EU L 225/52 sowie § 90 SAG.

²⁰ Vgl. Artikel 27 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 806/2014, ABl. EU L 225/52 sowie § 91 Absatz 1 SAG.

²¹ Bei Redaktionsschluss (31. März 2019) waren die MaBail-in noch nicht veröffentlicht. Geplant ist die Veröffentlichung für April 2019.

²² Vgl. 2.4.

technisch-organisatorische Ausstattung. Die bereitzustellenden Informationen müssen so beschaffen sein, dass sie bei einer Abwicklung ein aktuelles, präzises und vollständiges Bild der Verbindlichkeiten des Instituts liefern können. Dazu gehören spezifische Angaben zu Verbindlichkeiten sowie weitere Informationen, die für die korrekte Berechnung der Eigenmittel und Rechnungslegung relevant sind.

Die Vorgaben der MaBail-in an die technisch-organisatorische Ausstattung der Institute dienen einerseits dazu, dass diese die bereitzustellenden Informationen fristgerecht liefern können. Andererseits verfolgen sie zwei weitere Zwecke: das Erstellen von bankinternen Auswirkungsanalysen zur Unterstützung der eigenen Berechnungen und der praktischen Umsetzung des Bail-in. Um Verzögerungen bei der Umsetzung zu vermeiden, müssen diese Informationen zeitnah lieferbar sein und einen hohen Standardisierungsgrad aufweisen. Darüber hinaus ist auf Seiten der Banken eine technisch-organisatorische Ausstattung notwendig, die eine zügige und zuverlässige Umsetzung des Bail-in gewährleistet.

1.4.4 Rundschreiben zur Meldung von Informationen für die Abwicklungsplanung

Anfang 2019 hat die BaFin den Entwurf ihres Rundschreibens zur Meldung von Informationen für die Abwicklungsplanung zur Konsultation gestellt. Darin erläutert die BaFin die Verwaltungspraxis, die sie im Umgang mit der Durchführungsverordnung (EU) 2018/1624²³ implementieren will. Diese Verordnung legt fest, welche technischen Durchführungsstandards in Bezug auf Verfahren einzuhalten sind. Außerdem listet sie die (mindestens aufzufüllenden) Meldebögen auf, mit denen die erforderlichen Informationen bereitgestellt werden sollen, die erforderlich sind, um Abwicklungspläne zu erarbeiten. Adressaten des Rundschreibens sind nur Unternehmen oder Institutsgruppen, die in die Zuständigkeit der BaFin als nationale Abwicklungsbehörde fallen, nicht jedoch Unternehmen oder Gruppen in der Zuständigkeit des SRB.

Der Entwurf sieht vor, dass die BaFin die betreffenden Unternehmen und Gruppen rechtzeitig vor dem Meldestichtag darüber informiert, welche Meldebögen sie in jedem Fall zu übermitteln haben. Darüber hinaus behält sich die BaFin vor, weitere Informationen anzufordern, die nicht bereits in den Meldebögen abgefragt werden.

²³ Durchführungsverordnung (EU) 2018/1624, ABl. EU L 277/1.

2 Praxis der nationalen Abwicklungsbehörde

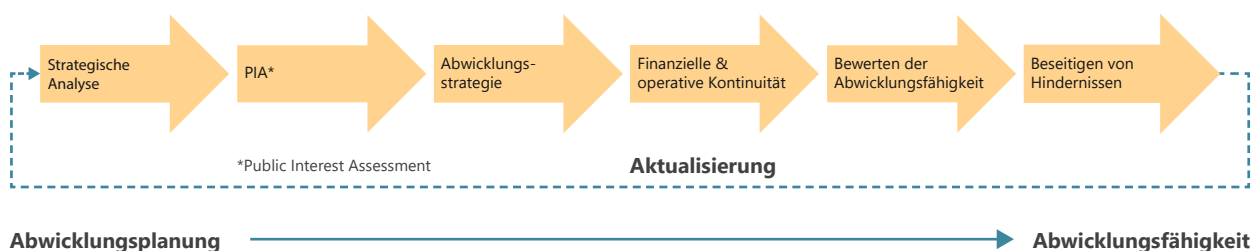
2.1 Abwicklungsplanung

Verglichen mit anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) ist die deutsche Bankenlandschaft überdurchschnittlich vielfältig: Aus Sicht der BaFin als NAB umfasst sie per Ende 2018 insgesamt 1.436 Kreditinstitute²⁴ (ohne CRR-Wertpapierfirmen), für die eine Abwicklungsplanung erstellt werden muss. Davon fielen in die direkte Zuständigkeit des SRB 39²⁵ dieser Institute, da sie entweder der direkten Aufsicht der EZB unterlagen oder in der Eurozone grenzüberschreitend tätig waren. Müsste eines dieser Institute abgewickelt werden, wäre das SRB unter Mitwirkung der BaFin zuständig für die entsprechenden Beschlüsse. Deren Umsetzung wiederum obliegt der BaFin. Was die verbleibenden 1.397 in Deutschland ansässigen Institute betrifft, so fallen Abwicklungsplanung und Anwendung von Abwicklungsmaßnahmen in den primären Zuständigkeitsbereich der BaFin als nationaler Abwicklungsbehörde. Zu dieser Gruppe von Instituten gehören die weniger bedeutenden Institute, die LSIs, die nicht grenzüberschreitend aktiv sind, sowie Finanzmarktinfrastrukturen mit Bankerlaubnis, die wegen ihrer Funktion als systemisch bedeutend gelten. Hinzu kommen signifikante Tochterunternehmen von Drittstaatsunternehmen. Für diese erstellt die BaFin Abwicklungspläne, deren Umfang sich nach der systemischen Relevanz der Institute und sonstigen qualitativen Kriterien richtet.

Ziel der Abwicklungsplanung ist es, die Abwicklungsfähigkeit des betroffenen Instituts herzustellen und zu gewährleisten. Dieses Ziel verfolgt die nationale Abwicklungsbehörde sowohl für SIs – in Zusammenarbeit mit dem SRB – als auch in alleiniger Verantwortung für LSIs. Einen besonderen Schwerpunkt legt die BaFin neben der Erstellung und Aktualisierung der Abwicklungspläne darauf, die Abwicklungsplanung weiterzuentwickeln. Dabei geht es insbesondere darum, Abwicklungsinstrumente zu operationalisieren und die Krisenbereitschaft der Institute und der Behörden zu verbessern, aber auch die internationale Zusammenarbeit zu stärken sowie operative Prozesse zu optimieren.

²⁴ Die Gesamtzahl berücksichtigt nicht die Zweigstellen ausländischer Banken und Finanzdienstleister wie Wohnungsunternehmen mit Spareinrichtung, da diese Institute nicht im Verantwortungsbereich der NAB liegen.

²⁵ Die Liste der Banken kann über die Webseite des SRB aufgerufen werden: <https://srb.europa.eu/en/content/banks-under-srbs-remit>.

Grafik 4: Von der Abwicklungsplanung zur Abwicklungsfähigkeit**Fachkonferenz zur Bankenabwicklung**

Am 30. Oktober 2018 lud die BaFin erstmals zu einer Fachkonferenz über das Thema Bankenabwicklung ein. Die Veranstaltung richtete sich in erster Linie an Vertreter von Instituten, die in primärer Verantwortung der BaFin liegen. Exekutivdirektor Dr. Thorsten Pötzsch begrüßte 180 Vertreter von Kreditinstituten, Verbänden und weiteren Institutionen der Finanzbranche am BaFin-Standort Frankfurt am Main.²⁶ Die Konferenz sollte auch dazu dienen, bei den Teilnehmern das Bewusstsein dafür zu schärfen, die Abwicklungsfähigkeit stärker in die strategischen Überlegungen der Institute einzubeziehen. Die Paneldiskussion – unter anderem mit Repräsentanten von Verbänden, des SRM und des SSM – sowie verschiedene Fachvorträge widmeten sich aktuellen Themen der Abwicklungsplanung, der Abwicklungsinstrumente sowie der Frage, wie Hindernisse für eine Abwicklung identifiziert und aus dem Wege geschafft werden können.

Wesen der Abwicklungsplanung

Die Abwicklungsplanung beschränkt sich nicht darauf, einen Abwicklungsplan aufzustellen und zu aktualisieren. Eine ihrer Kernaufgaben besteht darin, die Abwicklungsfähigkeit der Institute zu bewerten (siehe Grafik 4 „Von der Abwicklungsplanung zur Abwicklungsfähigkeit“). Am Anfang der Abwicklungsplanung stehen daher eine strategische Analyse des Instituts sowie die Aufgabe, das öffentliche Interesse an einer Abwicklung einzuschätzen (Public Interest Assessment – PIA). Auf Basis dieser Ergebnisse werden in den nächsten Schritten individuelle Abwicklungsstrategien und die dazugehörigen Abwicklungsinstrumente definiert, mögliche Abwicklungshindernisse identifiziert und auf deren Beseitigung hingearbeitet. Eine vollständige Implementierung des Abwicklungsregimes umfasst:

- die Festlegung der institutsspezifischen MREL
- (wenn erforderlich) die Anordnung, Abwicklungshindernisse beiseitezuräumen

- (wenn erforderlich) die Anordnung von Abwicklungsmaßnahmen

Der Abwicklungsplan stellt dabei eine Momentaufnahme der Abwicklungsplanung dar. Er ist ein standardisiertes, auf die Besonderheiten des Instituts zugeschnittenes Dokument, das die beteiligten Behörden im Abwicklungsfall als Vorlage nutzen, um Abwicklungsstrategien umzusetzen bzw. anzupassen. Die Abwicklungsplanung fungiert insofern als präventive Vorbereitung aller beteiligten Parteien auf mögliche Krisenszenarien. Sie erhöht zudem die Krisenfestigkeit der Institute, reduziert die Kosten der Abwicklung und wirkt dadurch systemstabilisierend.

Abwicklungsstrategie

Die Ausarbeitung einer angemessenen individuellen Abwicklungsstrategie steht im Mittelpunkt einer jeden Abwicklungsplanung. Bei der Auswahl von Abwicklungsstrategien berücksichtigt die Abwicklungsbehörde die übergeordneten Abwicklungsziele und wählt die am besten geeignete Strategie²⁷ aus, um diese Ziele zu erreichen. Die Abwicklungsstrategie basiert daher auf den Erkenntnissen, die sich aus der Prüfung des PIA ergeben. Folgende Abwicklungsziele liegen den Strategieüberlegungen zugrunde:

- Sicherung der Kontinuität kritischer Funktionen
- Vermeidung erheblicher negativer Auswirkungen auf die Finanzstabilität
- Schutz öffentlicher Mittel
- Schutz der Einleger, die unter das Einlagensicherungsgesetz (EinSiG) fallen
- Schutz der Anleger, die unter das Anlegerentschädigungsgesetz (AnlEntG) fallen
- Schutz der Gelder und Vermögenswerte der Kunden

Um adäquate Abwicklungsstrategien zu definieren, spielen neben der Prüfung, ob sie überhaupt operativ umsetzbar sind, auch finanzielle, rechtliche und operationelle Risiken nach der Reorganisation des betreffenden

²⁶ Einen ähnlichen Austausch mit dem Bankensektor hat das SRB mit seinem jährlichen „Industry Dialogue“ in Brüssel etabliert.

²⁷ Vgl. 2.4.

Instituts eine wichtige Rolle. Zu berücksichtigen sind außerdem wichtige Einzelaspekte der Abwicklungsplanung wie etwa der Reorganisationsplan als gesetzliche Anforderung nach einer Gläubigerbeteiligung durch einen Bail-in, die Kommunikation mit dem Ziel, das Vertrauen des Marktes wiederherzustellen sowie die Liquiditätsplanung und -steuerung im Krisenfall.

Planungszyklus 2018

Jeder Planungszyklus basiert auf Leitlinien und festgelegten Schwerpunkten. Diese sind notwendig, um zum einen eine hohe Qualität und Operationalisierbarkeit der Abwicklungspläne zu erreichen und zum anderen eine konsistente und wettbewerbsgerechte Abwicklungsplanung für Institute zu implementieren. Im Jahr 2018 haben die IRTs die Inhalte der Abwicklungspläne weiter harmonisiert. Die stetige Weiterentwicklung der SRM-Grundsätze zu verschiedenen Themen hat die Qualität der Abwicklungspläne deutlich gesteigert. Dies betrifft insbesondere die Grundsätze zu kritischen Funktionen, zu den Mindestanforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (MREL), zum Zugang zu FMI sowie zur Kontinuität des Geschäftsbetriebs in der Abwicklung. Priorisierung und Umfang der Abwicklungsplanung orientieren sich dabei an der Systemrelevanz des jeweiligen Instituts oder ggf. sonstigen qualitativen Kriterien.

Institute unter primärer Verantwortung des SRB

Bei 24 SRB-Instituten erarbeiten das SRB und die BaFin im jeweiligen IRT gemeinsam die Abwicklungsplanung. Darüber hinaus arbeitete die BaFin bei 15 ausländischen Institutgruppen unter primärer Verantwortung des SRB mit. Im Zuge des Brexits werden voraussichtlich einige ausländische Institute aus dem Zuständigkeitsbereich der BaFin in die Zuständigkeit des SRB übergehen.

Im Rahmen des iterativen Planungszyklus ist zu unterscheiden zwischen Instituten mit Abwicklungskollegium und solchen ohne, und zwar abhängig von der Präsenz in Mitgliedstaaten, die nicht an der Bankenunion teilnehmen. Der Planungszyklus für Institute ohne Abwicklungskollegium, der im Januar 2018 begonnen hatte, wurde in wesentlichen Teilen zum Ende des Berichtsjahres abgeschlossen. Für Institute mit einem Abwicklungskollegium ist der Prozess der Abwicklungsplanung im September 2018 angelaufen. Die Arbeiten für diese Institute werden plangemäß bis in das zweite Halbjahr 2019 reichen.

Institute unter primärer Verantwortung der BaFin

2018 hat die BaFin für insgesamt 604 nicht grenzüberschreitende (im Sinne der SRM-Verordnung) weniger bedeutende Institute Abwicklungsplanentwürfe erstellt. Bei 603 dieser LSIs ist aufgrund der derzeitigen

Risikoeinschätzung ein ordentliches Insolvenzverfahren als mögliche Abwicklungsstrategie vorgesehen. Daneben entwickelte die BaFin für weitere weniger signifikante Institute erste präferierte Abwicklungsstrategien.

2.2 MREL-Bescheide

Die Mindestanforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities – MREL) stellen eines der Schlüsselinstrumente der Abwicklungsplanung dar²⁸, um die Abwicklungsfähigkeit von Banken zu erreichen. Für SRB-Institute setzt die BaFin nach Beschluss des SRB die Höhe der institutsspezifischen MREL-Quote fest. Ziel der MREL-Quote ist, dass Institute genügend Eigenmittel und geeignete berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten vorhalten, um bei einer Abwicklung das Instrument der Gläubigerbeteiligung (Bail-in) zur Verlusttragung und Rekapitalisierung einsetzen zu können. Die MREL-Quote wird institutsspezifisch festgelegt, und zwar basierend auf den Eigenmittelanforderungen und abhängig von der jeweiligen Abwicklungsstrategie.

Erste MREL-Bescheide für SRB-Banken

Um MREL zu bestimmen, ist ein mehrstufiger Prozess erforderlich. 2018 legte die BaFin die ersten verbindlichen MREL-Ziele auf konsolidierter Ebene fest. Die damit verbundenen Prozesse, erforderlichen Strukturen und juristischen Vorbereitungen wurden im Laufe des Jahres umgesetzt. Für die meisten anderen Bankengruppen unter direkter Zuständigkeit des SRB wurden informative MREL-Quoten bestimmt.

Die BaFin steht in regem Austausch mit den relevanten Instituten und Verbänden. In BaFin-Workshops arbeitet sie daran, den Instituten die Notwendigkeit bewusst zu machen, dass der Aufbau von MREL und eine Verbesserung der eigenen Abwicklungsfähigkeit in ihrer Verantwortung liegen.

2.3 Abwicklungshindernisse

Zu einer Abwicklungsplanung gehört es auch, mögliche Hindernisse zu identifizieren, die der Umsetzung individueller Abwicklungsstrategien entgegenstehen. Die BaFin fordert daraufhin das betreffende Institut zunächst auf, geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, um derartige Hürden zu beseitigen. Falls jedoch das betroffene Institut nicht für Abhilfe sorgt, so besitzt die BaFin weitgehende Befugnisse, um Maßnahmen gegenüber der Bank zu erlassen.

²⁸ Vgl. 1.3.

Während des Planungszyklus 2018 wurden die Identifizierung und die Analyse potenzieller Abwicklungshindernisse bei bedeutenden Instituten, den SIs, vertieft. Zu diesem Zweck veranstalteten die Internal Resolution Teams Workshops mit den Instituten zur Abwicklungsfähigkeit. Auf diese Weise setzten die IRTs Impulse, mögliche Abwicklungshindernisse aus der Welt zu schaffen. Durch diesen Prozess ergriffen Institute selbst die Initiative und verbesserten ihre Abwicklungsfähigkeit kontinuierlich.

2.4 Operationalisierung der Abwicklungsinstrumente

Das SAG bzw. die SRM-Verordnung enthalten die bereits erwähnten fünf Abwicklungsinstrumente²⁹. Hier gilt es noch weiter zu differenzieren. Bei der Beteiligung der Inhaber relevanter Kapitalinstrumente sowie bei der Gläubigerbeteiligung handelt es sich um rein finanzielle Abwicklungsinstrumente, die sich unter dem Begriff „Bail-in“ zusammenfassen lassen. Demgegenüber stellen die Unternehmensveräußerung, die Übertragung auf ein Brückeninstitut und die Übertragung auf eine Vermögensverwaltungsgesellschaft strukturelle Abwicklungsinstrumente dar.

Wie nun lässt sich die Entscheidung für eine Abwicklungsstrategie in Planung und Krise am besten unterstützen? Zu Jahresbeginn 2018 stand für die BaFin zunächst die Frage im Mittelpunkt, welche dieser Instrumente alleine oder in Kombination einzusetzen seien, um die Abwicklungsziele so gut wie nur möglich zu erreichen. Hierzu analysierte die BaFin alle denkbaren Kombinationsformen der Instrumente und entwickelte schließlich ein methodisches Vorgehen, um die Auswahl der angemessenen Abwicklungsstrategie zu unterstützen. Die Konzeption lehnte sich dabei eng an die entsprechenden Arbeitsergebnisse auf SRB-Ebene an. Für die praktische Arbeit entwickelte die BaFin ein IT-Tool, das durch den Auswahlprozess führt und zur Dokumentation nutzbar ist.

Ein wichtiges Thema war 2018 auch die methodische Entwicklung der Separierungsanalyse. Diese ist immer dann notwendig, wenn eine partielle Übertragung durch ein strukturelles Abwicklungsinstrument erfolgt. Der Fokus liegt 2019 auf der Separierung von Portfolien. Zudem führte die BaFin die Arbeiten an einem Vorgehensmodell fort, um festzulegen, wie das Abwicklungsinstrument Unternehmensveräußerung konkret einzusetzen sein soll.

Playbook zur externen Bail-in-Implementierung

Um die Operationalisierung des Bail-in voranzubringen, stellte die BaFin 2018 die Vorbereitung der Institute auf die Implementierung eines Bail-in in den Vordergrund. Die Vorgaben gingen in das Rundschreiben MaBail-in³⁰ und in ein Playbook zur externen Bail-in-Implementierung mit Finanzmarktinfrastukturdienstleistern ein, das im März veröffentlicht wurde.

Mit beiden Vorgaben will die BaFin die Abwicklungsfähigkeit der Institute in Bezug auf den Bail-in verbessern. Dabei geht es insbesondere darum, eine präzisere Ausgestaltung des Bail-in und eine zügigere und zuverlässigere Umsetzung zu ermöglichen.

Das Playbook zur externen Bail-in-Implementierung wird zusammen mit der Deutsche Börse Gruppe, insbesondere der Clearstream Banking AG (Clearstream) und der Frankfurter Wertpapierbörse, sowie der WM Datenservice entwickelt. Es behandelt die Prozessschritte, die für die Herabschreibung und Wandlung von Wertpapieren sowie die Generierung neuer Anteile notwendig sind. Neben einer Darstellung der verschiedenen Verfahrensbeteiligten beschreibt das Playbook detailliert, wie die notwendigen Arbeitsschritte zeitlich aufeinanderfolgen, und zwar insbesondere die verschiedenen Interaktionen zwischen den einzelnen Beteiligten. Zudem erläutert es, wie und in welcher Form die Institute die notwendigen Informationen auf Basis der Abwicklungsanordnung für eine externe Implementierung zur Verfügung stellen müssen, sodass eine möglichst schnelle und standardisierte Verarbeitung der Daten erfolgen kann. Eine erste Version des Dokuments hat die BaFin Anfang März 2019 zusammen mit den Partnern in einem Workshop mit Verbänden und Instituten vorgestellt. Danach ist geplant, die externe Bail-in-Implementierung sukzessive auszubauen.

2.5 Krisenbereitschaft

2018 musste die BaFin als nationale Abwicklungsbehörde keine Abwicklungsmaßnahmen umsetzen. Um ihre Krisenbereitschaft sicherzustellen, hat die BaFin folgende Voraussetzungen geschaffen:

1. aufbauorganisatorische Voraussetzungen („Krisenorganisation“)
2. ablauforganisatorische Voraussetzungen („Krisenprozesse“) sowie
3. technische Voraussetzungen („Kriseninfrastruktur“)

²⁹ Vgl. 1.1.

³⁰ Vgl. 1.4.3.

Ist die Bestandsgefährdung eines Instituts absehbar, bei der die Anwendung von Abwicklungsmaßnahmen gemäß den gesetzlichen Bestimmungen nicht auszuschließen ist, so löst dies eine erhöhte Krisenbereitschaft der NAB aus. Gegebenenfalls schließt sich der Übergang in einen Krisenmodus an. Dies wiederum führt dazu, dass die Voraussetzungen für eine Abwicklung geprüft und danach, wenn diese Voraussetzungen gegeben sind, Abwicklungsmaßnahmen eingeleitet werden.

Die BaFin verfügt als NAB über eine zielgerichtete Krisen-Governance und unterhält ein Netzwerk mit allen relevanten nationalen und internationalen Behörden, Institutionen und Ministerien, die bei einer Krisensituation zu kontaktieren bzw. zu beteiligen sind. Die Prozesse zur Krisenbewältigung wurden entsprechend der neuen Organisationsstruktur und der Governance angepasst.

In regelmäßigen Abständen hält die BaFin Krisenübungen ab, um die eigene Krisenbereitschaft zu testen. Sie dokumentiert dann die Erkenntnisse aus diesen Übungen und überführt sie, sofern erforderlich, in geeignete Maßnahmen, um ihre organisatorischen und technischen Voraussetzungen zu verbessern.

2.6 Bankenabgabe

Gemäß § 18a des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes (FinDAG) verwaltet die BaFin seit Anfang 2018 den Restrukturierungsfonds (RSF) als Sondervermögen des Bundes.³¹ Zur Aufgabe des RSF gehört es unter anderem, die Beiträge zur Bankenabgabe für den SRF zu erheben und an diesen zu übertragen.

Ziel ist es, dem SRF als Teil des SRM zu ermöglichen, durch Einzahlungen der Institute innerhalb von acht Jahren verfügbare Mittel aufzubauen, die mindestens einem Prozent der gedeckten Einlagen aller in sämtlichen teilnehmenden Mitgliedstaaten zugelassenen Kreditinstitute entsprechen. Die Aufbauphase des europäischen Fonds läuft bis Ende 2023.

Der Anteil der deutschen Institute im Zielvolumen der Bankenabgabe belief sich 2018 auf rund zwei Milliarden Euro (im Vorjahr: rund 1,7 Milliarden Euro). Die hohe Wachstumsrate der gedeckten Einlagen als Bestimmungsfaktor für das Zielvolumen des Fonds führte maßgeblich dazu, dass Zielvolumen wie Beitragsvolumen im Vergleich zum Vorjahr erhöht werden mussten.

Berechnet wurde die Bankenabgabe nach einer einheitlichen Vorgehensweise durch das SRB, der auch den SRF verwaltet. In der Aufbauphase fließen die Mittel der Institute dabei je nach Herkunftsland zunächst in nationale Kammern des Fonds. Dadurch ist sichergestellt, dass Institute, die während der Aufbauphase in Schieflage geraten, vorrangig durch nationale Mittel stabilisiert werden. Es ist vorgesehen, die nationalen Kammern bis zum Jahr 2024 schrittweise zu vergemeinschaften und schließlich aufzulösen.

Als zuständige NAB hat die BaFin erstmals 2018 die Bankenabgabe in Deutschland erhoben und Ende Juni an den SRF übertragen. Die 1.516 beitragspflichtigen CRR-Kreditinstitute und gruppenangehörigen CRR-Wertpapierfirmen unter EZB-Aufsicht leisteten für den SRF einen Gesamtbeitrag von fast zwei Milliarden Euro inklusive anteiliger Berücksichtigung der Beiträge aus 2015. Die damals nach europäischen Vorgaben erhobenen Beiträge waren bereits 2016 an den SRF übertragen und bei der Bemessung der jährlichen Beiträge schrittweise angerechnet worden.

Die Jahresbeiträge der 52 CRR-Wertpapierfirmen unter Einzelaufsicht und der inländischen Unionszweigstellen, die im nationalen Fonds (Restrukturierungsfonds – RSF) verbleiben, summierten sich 2018 auf zehn Millionen Euro. Das Volumen des RSF beträgt rund 2,3 Milliarden Euro und besteht in erster Linie aus den Jahresbeiträgen zur Bankenabgabe der Jahre 2011 bis 2014, die seinerzeit national erhoben wurde. Zusätzlich fließen in den RSF seit 2015 die erhobenen Bankenabgabebeiträge der CRR-Wertpapierfirmen unter Einzelaufsicht und der EU-Zweigstellen von Drittstaatsinstituten.

Von der Gesamtsumme der Bankenabgabe entfielen im Berichtsjahr 1,24 Milliarden Euro auf Groß- und Regionalbanken, 318 Millionen Euro auf Landesbanken und Spitzeninstitute des Sparkassen- und Genossenschaftssektors, 162 Millionen Euro auf bestimmte weitere Institute wie Hypothekenbanken und Finanzdienstleister, 169 Millionen Euro auf Sparkassen und 98 Millionen Euro auf Genossenschaftsbanken. Auf 769 kleinere Institute sind pauschalisierte Beiträge anwendbar. In die Beitragsberechnung für größere Institute fließt eine auf verschiedenen Indikatoren basierende Risikobewertung ein.

Erstmals für die Bankenabgabe 2018 wurde gemäß der Delegierten Verordnung (EU) 2015/63³² der Europäischen Kommission das Risikofeld „Stabilität und

31 BGBl. I 2016, Seite 3179.

32 Delegierte Verordnung (EU) 2015/63, ABl. EU L 11/44.

Diversifizierung der Finanzierungsquellen“ mit dem Risikoindikator Liquiditätsdeckungsquote (LCR) für die Berechnung der Jahresbeiträge berücksichtigt. Voraussichtlich mit der Erhebung der Bankenabgabe 2021

werden erstmals alle gesetzlich vorgeschriebenen Risikofelder einbezogen, um die Beiträge zu kalkulieren. Die Erhebung der Meldedaten erfolgt nun über die Melde- und Veröffentlichungsplattform (MVP) der BaFin.

V

Aufsicht über
Versicherungsunternehmen
und Pensionsfonds

Abstract wavy lines in a lighter shade of red, flowing across the bottom half of the page.



1 Grundlagen der Aufsicht

1.1 Globales Rahmenwerk

1.1.1 Globale Eigenmittelstandards

Die Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden IAIS (International Association of Insurance Supervisors) hat im Jahr 2018 die vorletzte große Feldstudie durchgeführt, um den globalen Kapitalstandard, den Insurance Capital Standard (ICS), zu erproben und fertigzustellen.¹ Damit biegt das Projekt ICS nach nunmehr fünf Jahren auf die Zielgerade zum ICS 2.0 ein. Dieser soll ab 2020 im Rahmen einer fünfjährigen Beobachtungsphase implementiert werden. Das Projekt ist grundsätzlich auf einem guten Weg. Dies zeigt sich auch daran, dass die angedachten Veränderungen im Vergleich zu dem im Sommer 2017 verabschiedeten ICS 1.0 eher als moderate Weiterentwicklungen zu verstehen sind.

Im Wesentlichen umfassen diese Modifikationen die Diskontierung der Verbindlichkeiten, die Erprobung interner Modelle als „andere Methode“, um die ICS-Zielvorgaben zu erreichen, sowie die Einführung eines

neuen Risikomoduls für Teile des Spread-Risikos. Positiv an diesen Entwicklungen, welche auch die BaFin aktiv mit vorangetrieben hat, ist vor allem ihre deutliche europäische Handschrift. Grundlage ist der als „Kuala Lumpur Agreement“ bezeichnete Kompromiss aus dem Jahr 2017, in dem man sich, was aus deutscher Sicht positiv ist, auf eine marktnahe Bewertung festlegte. Auch die Prüfung zur dauerhaften Nutzung interner Modelle im ICS ist Teil des „Kuala Lumpur Agreements“. Die BaFin ist weiterhin sehr daran interessiert, die internen Modelle in den ICS aufzunehmen, und unterstützt die Prüfung.

Parallel zur vorletzten Feldstudie veröffentlichte die IAIS im Sommer 2018 ein letztes umfassendes Konsultationsdokument auf dem Weg zum ICS 2.0. Darin beschreibt die IAIS zunächst die wesentlichen Elemente des zukünftigen Mindeststandards. Zugleich bittet sie um Rückmeldung zu Themen, die derzeit noch nicht final abgeschlossen sind. Besonders hervorzuheben sind hier die Berechnung der Zinskurve sowie die Bestimmung der Risikomarge, die beide das Ergebnis erheblich beeinflussen.

Neben der Fertigstellung des ICS 2.0 wird sich die IAIS im Jahr 2019 zudem darauf konzentrieren, die Beobachtungsphase vorzubereiten. Diese wird nach der Verabschiedung des ICS 2.0 Anfang 2020 beginnen. Die BaFin unterstützt einen reibungslosen Ablauf der Beobachtungsphase für die betroffenen international tätigen Versicherungsgruppen (Internationally Active Insurance Groups – IAIGs) aus Deutschland.

¹ Die letzte Feldstudie wird im Jahr 2019 zwischen Mai und Juli stattfinden.

1.1.2 Identifizierung G-SII und ABA

Die IAIS konsultierte Ende 2017 ein erstes Rahmenkonzept für einen Aktivitäten-basierten Ansatz (Activities Based Approach – ABA). Im Verlauf der weiteren Arbeiten diskutierte die IAIS das Zusammenspiel des ABA mit dem auf Entitäten basierenden Ansatz (Entity Based Approach – EBA), auch bekannt als G-SII-Ansatz für global systemrelevante Versicherer (Global Systemically Important Insurers – G-SIIs). Basierend auf dieser Diskussion entwickelte die IAIS das Holistic Framework, das beide Ansätze miteinander verbinden soll. Bereits 2015 hatte die BaFin aktiv auf einen solchen Ansatz² hingewirkt, diesen damals jedoch noch als hybriden Ansatz eingestuft.

Mitte November stellte die IAIS der Öffentlichkeit schließlich in einem neuen Konsultationspapier das weiterentwickelte Konzept vor.³ Die Überlegungen basieren im Wesentlichen auf den bisher bekannten Quellen sowie Übertragungskkanälen für systemische Risiken. Insofern handelt es sich weniger um eine Revolution als vielmehr um eine Evolution. Allerdings ist die Betrachtung des einzelnen Unternehmens nun nur noch ein Aspekt von mehreren. Daneben wird die IAIS – gemeinsam mit den nationalen Aufsehern – das Geschehen auf den wesentlichen Versicherungsmärkten in einem globalen Monitoring im Auge behalten. Die im Verlauf der Analysen beobachteten Trends bilden die Grundlage für Diskussionen, die – falls erforderlich – geeignete aufsichtliche Antworten zum Ziel haben. Bei diesen Diskussionen bleibt das systemische Risiko individueller Versicherungsgruppen ein wichtiges Thema. Daher schlägt die IAIS auch weitere Verbesserungen an der bestehenden Bewertungsmethodologie vor.

Bisher gab es im IAIS-Werkzeugkasten für systemische Risiken die G-SII Policy Measures. Für das Holistic Framework schlägt die IAIS nun vor, den vorhandenen Werkzeugkasten, bestehend aus den Kernprinzipien der Versicherungsaufsicht (Insurance Core Principles – ICPs) sowie dem gemeinsamen Rahmenwerk (Common Framework – ComFrame) für große international tätige Versicherungsgruppen, zu erweitern. Auf diese Weise würde der bisher stark mikroprudenzielle Fokus um eine makroprudenzielle Perspektive ergänzt. Das würde wiederum bedeuten, dass sich der Kreis der Unternehmen, die sich mit potenziellen systemischen Risiken auseinandersetzen müssen, deutlich vergrößert. Aus

diesem Grund ist es besonders wichtig, das Proportionalitätsprinzip sinnvoll zu handhaben.

Die IAIS plant, das neue Rahmenwerk ab 2020 anzuwenden. Des Weiteren will sie bis Ende 2022 überprüfen, wie die verschiedenen Elemente umgesetzt wurden. Die BaFin will ihrerseits insbesondere darauf hinwirken, dass die notwendigen aufsichtlichen Werkzeuge im jeweiligen Aufsichtsregime konsistent verankert und auch global einheitlich angewendet werden. Das Rahmenwerk muss aus Sicht der BaFin national vollständig umgesetzt werden. Andernfalls wird es nicht möglich sein, auf eine G-SII-Designierung – die abhängig von der endgültigen Gestalt des Holistic Framework vorläufig ausgesetzt werden könnte – durch den Finanzstabilitätsrat FSB (Financial Stability Board) zu verzichten.

1.2 Regulierung in der Europäischen Union

1.2.1 Solvency II

1.2.1.1 Solvency-II-Review

Überprüfung der Standardformel

Die Europäische Kommission hat im Rahmen des laufenden Solvency-II-Review eine Überarbeitung der Delegierten Verordnung⁴ vorgelegt. Diese enthält Durchführungsbestimmungen zu Solvency II. Grundlage der Überarbeitung waren technische Empfehlungen der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersvorsorge EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority). Diesen folgte die Europäische Kommission überwiegend.

Die Empfehlungen von EIOPA zum Zinsänderungsrisiko übernahm die Europäische Kommission allerdings nicht. Stattdessen verschob sie die Überprüfung des Zinsänderungsrisikos auf den Gesamtüberprüfungsprozess im Jahr 2020, den 2020-Review. Die BaFin hingegen hält es weiterhin für dringend geboten, das Zinsänderungsrisiko anzupassen, und unterstützt daher den Vorschlag von EIOPA.

Die geänderte Fassung der Delegierten Verordnung sieht vor, verschiedene Risikofaktoren zu rekalisieren, insbesondere bei der Ermittlung des versicherungstechnischen Risikos Nicht-Leben. Außerdem enthält sie Vereinfachungen für einzelne Risikomodul wie das Gegenparteiausfallrisiko. Die BaFin begrüßt diese Vereinfachungen. Weiterhin können zukünftig für die Anlageklassen „risikoärmere nicht geratete Anleihen/Darlehen“

² Vgl. Hufeld, A Regulatory Framework for Systemic Risk in the Insurance Industry. In: Hufeld, Felix; Kojen, Ralph S.J.; Thimann, Christian: The Economics, Regulation, and Systemic Risk of Insurance Markets, Oxford University Press, October 2016.

³ <http://www.iaisweb.org/page/consultations/closed-consultations/2019/holistic-framework-for-systemic-risk-in-the-insurance-sector>.

⁴ Delegierte Verordnung (EU) 2015/35, ABl. EU L 12/1.

sowie „risikoärmere nicht gelistete Aktien“ unter bestimmten Voraussetzungen geringere Risikofaktoren ange-
setzt werden. Schließlich wurden in der Delegierten
Verordnung Leitprinzipien für die Berechnung der verlust-
mindernden Wirkung der latenten Steuern ergänzt. Die
Europäische Kommission wird die geänderte Delegierte
Verordnung voraussichtlich im ersten Quartal 2019 dem
Rat und dem Europäischen Parlament vorlegen. Diese
haben dann ein dreimonatiges Widerspruchsrecht.

2020-Review

In einem weiteren Review, dem 2020-Review, überprüft
die Europäische Kommission ausgewählte Vorgaben der
Solvency-II-Rahmenrichtlinie. Änderungsempfehlungen
müssen im Jahr 2020 dem Rat sowie dem Europäischen
Parlament vorgelegt werden. Die Europäische Kommis-
sion übermittelte EIOPA dazu bereits im April 2018 eine
erste Informationsanfrage; im Februar 2019 wurde zudem
ein umfangreicher Call for Advice an EIOPA gerichtet.⁵

Die Überprüfung der Maßnahmen für langfristige Garan-
tien, der Long-term-guarantee-Maßnahmen (LTG-Maß-
nahmen), spielt im Rahmen des Review eine zentrale
Rolle. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf der Reduktion
künstlicher Volatilität.

Neben den LTG-Maßnahmen sollen im 2020-Review
Teile der Standardformel, Risikominderungstechniken
und die Mindestkapitalanforderung (Minimum Capital
Requirement – MCR) überprüft werden. Auch bei The-
men wie makroprudenziellen Instrumenten, Restruk-
turierungs- und Abwicklungsplänen, Gruppenaufsicht,
Eigenmitteln, Berichtswesen und Proportionalität erbit-
tet die Kommission von EIOPA Antworten auf gezielte
Fragen. Die BaFin arbeitet in allen relevanten Arbeits-
gruppen aktiv mit und setzt sich unter anderem für eine
umfassende Weiterentwicklung des Proportionalitäts-
gedankens ein – insbesondere auch bei den qualitativen
und quantitativen Berichtspflichten. Außerdem strebt
die BaFin eine Weiterentwicklung des Regelwerks mit
dem Ziel an, Produkte mit langfristigen Garantien risiko-
gerechter abzubilden. EIOPA muss die Antwort auf den
Call for Advice bis zum 30. Juni 2020 an die Kommission
übermitteln.

Aufgrund der Themenbreite des bereits in der Omni-
bus-II-Richtlinie⁶ verankerten Review hat EIOPA unter
intensiver BaFin-Mitwirkung bereits in den letzten Jahren
wichtige Vorarbeiten geleistet. Zum Großteil werden die-
se im aktuellen Call for Advice aufgegriffen. Besonders

erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang die
jährlichen Berichte zu den LTG-Maßnahmen⁷ und die
EIOPA-Empfehlung zur Rekalibrierung des Zinsände-
rungsrisikos⁸.

1.2.1.2 Proportionalität

Nicht zuletzt durch die Umstellung auf einen prinzipien-
basierten Aufsichtsansatz hat das Proportionalitätsprin-
zip eine zentrale Bedeutung erlangt (vgl. Infokasten
„Jahreskonferenz der Versicherungsaufsicht“, Seite 104).
Das Proportionalitätsprinzip sorgt dafür, dass die auf-
sichtsrechtlichen Vorgaben flexibel und im Einklang mit
der Risikosituation des jeweiligen Versicherungsunter-
nehmens umzusetzen sind. Es eröffnet weitere Gestal-
tungsspielräume, die sowohl die Versicherungsunterneh-
men als auch die Aufsicht ausfüllen müssen. Dies kann
gerade in der Anfangszeit eines neuen Aufsichtsregimes
zu unterschiedlichen Sichtweisen und damit auch zu
Divergenzen in der Anwendung führen. Aufsicht und
Unternehmen müssen daher einen umfassenden Dialog
miteinander pflegen.

Gerade für kleinere und mittlere Versicherungsunter-
nehmen stellt Solvency II eine Herausforderung dar. Um
die Belastungen auf ein angemessenes, risikogerechtes
Maß zu reduzieren, ist es für diese Versicherer besonders
wichtig, das Proportionalitätsprinzip als Korrektiv opti-
mal anzuwenden.

Proportionalitätsprinzip hat sich bewährt

Nach Einschätzung der Aufsicht hat sich das Proportio-
nalityprinzip bisher bewährt. Dies heißt jedoch nicht,
dass es seit Inkrafttreten des neuen Aufsichtsregimes
immer und überall zur allgemeinen Zufriedenheit best-
möglich angewendet wurde und es keinen weiteren
Optimierungsbedarf gibt. Im Gegenteil: Die Anwendung
des Prinzips ist ein fortwährender Prozess, der im Dialog
zwischen Aufsicht, Unternehmen und Branchenvertre-
tern weiterzuentwickeln ist. Denn tatsächliche praktische
Anwendungsprobleme konnten identifiziert werden,
nachdem Solvency II scharfgeschaltet worden war.

⁵ <https://eiopa.europa.eu/publications/requests-for-advice>.

⁶ RL 2014/51/EU, ABl. EU L 153/1.

⁷ Der unter aktiver Beteiligung der BaFin entstandene dritte LTG-Bericht wurde am 18. Dezember 2018 veröffentlicht und beschreibt, wie die Versicherer die Maßnahmen anwenden, wie sich die Maßnahmen auswirken und in welchem Umfang sie in den verschiedenen Märkten genutzt werden, vgl. <https://eiopa.europa.eu/Publications/Reports/2018-12-18%20LTG%20AnnualReport2018.pdf>.

⁸ Vgl. Kapitel 7 ab Seite 125 des Berichts unter https://eiopa.europa.eu/Publications/Consultations/EIOPA-18-075-EIOPA_Second_set_of_Advice_on_SII_DR_Review.pdf.

Jahreskonferenz der Versicherungsaufsicht

Am 13. November 2018 fand die achte Jahreskonferenz der Versicherungsaufsicht in Bonn statt. In seiner Eröffnungsrede vor rund 450 Vertretern von Versicherungsunternehmen und Branchenverbänden bekräftigte Exekutivdirektor Dr. Frank Grund, dass sich die BaFin an dem bevorstehenden Solvency-II-Review aktiv beteiligen wird. „Mir ist wichtig, dass Solvency II nicht zerredet wird. Das Aufsichtsregime hat sich im Grunde bewährt. Aber man kann es natürlich noch besser machen“, kommentierte Grund.

Nach einem Vortrag zur Zukunft der Altersversorgung von Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen von der

Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg wurden in drei Panel-Diskussionen die Themen Proportionalität, Digitalisierung und Nachhaltigkeit von Kapitalanlagen vertieft.

Ein Streitgespräch zwischen Grund und den Bundestagsabgeordneten Dr. Gerhard Schick, Bündnis 90/Die Grünen, und Frank Schäffler, FDP, rundete das Programm ab. Dabei ging es unter anderem um das Instrument des Provisionsdeckels. Zum Abschluss beantworteten die Gesprächsteilnehmer Fragen aus dem Publikum.

Im Rahmen des Solvency-II-Review 2020 wird die BaFin Probleme adressieren, die sie bei der Anwendung des Proportionalitätsprinzips auf nationaler Ebene identifiziert hat. Sie wird sich auch dafür einsetzen, dass die Spielräume vergrößert werden, damit das Proportionalitätsprinzip zu sachgerechten Entlastungen insbesondere für risikoärmere Versicherungsunternehmen, einschließlich der Spezialversicherer, führt. Ziel der BaFin ist unter anderem, den Proportionalitätsgedanken im Berichtswesen insgesamt weiter zu stärken. Dies soll etwa durch eine Neukonzeption der narrativen Berichte oder eine reduzierte Anzahl von Berichtsformularen erfolgen.

1.2.2 Entscheidung über die Zusammenarbeit bei der Aufsicht über grenzüberschreitende Versicherungen

Am 10. Oktober 2018 nahm der Rat der Aufseher von EIOPA eine wichtige Erklärung zur internationalen Zusammenarbeit in der Versicherungsaufsicht an. Diese regelt die Kooperationspflichten der Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) bei der Aufsicht über grenzüberschreitende Vertriebstätigkeiten von Versicherungsunternehmen und Versicherungsvermittlern unter der Versicherungsvertriebsrichtlinie (Insurance Distribution Directive – IDD) und den zugehörigen Delegierten Verordnungen.⁹ Neben der BaFin bekannte sich auch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) dazu, die in der Erklärung genannten Grundsätze

für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch einzuhalten. Die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden in der Unternehmensaufsicht regelt darüber hinaus das „General Protocol“¹⁰.

1.3 Betriebliche Altersversorgung

Umsetzung der EbAV-II-Richtlinie

Die EbAV-II-Richtlinie¹¹, welche die bisherige EbAV-Richtlinie¹² ersetzt hat, war bis zum 13. Januar 2019 in nationales Recht zu überführen. Der deutsche Gesetzgeber hat daher das „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2341 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) (Neufassung)“ beschlossen. Es wurde am 31. Dezember 2018 im Bundesgesetzblatt verkündet.¹³

Die neuen Vorschriften für Pensionskassen und Pensionsfonds sehen vor allem Änderungen im Bereich der Geschäftsorganisation und der Informationspflichten vor. In Bezug auf die Geschäftsorganisation sind insbesondere Vorschriften für die einzurichtenden Schlüsselfunktionen sowie die eigene Risikobeurteilung hinzugekommen. Pensionskassen und Pensionsfonds müssen nun über eine unabhängige Risikocontrollingfunktion, eine interne Revisionsfunktion sowie, wenn erforderlich, über eine versicherungsmathematische Funktion verfügen.

⁹ EIOPA, Decision of the Board of Supervisors on the cooperation of the competent authorities of the Member States of the European Economic Area with regard to Directive (EU) 2016/97 of the European Parliament and of the Council of 20 January 2016 on insurance distribution.

¹⁰ EIOPA, Decision on the collaboration of the insurance supervisory authorities.

¹¹ RL (EU) 2016/2341, ABl. EU L 354/37.

¹² RL 2003/41/EG, ABl. EU L 235/10.

¹³ BGBl. I 2018, Seite 2672.

Die Informationspflichten gegenüber den Versorgungsberechtigten werden aufgrund der Richtlinie erweitert. Das Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) sieht daher jetzt unter anderem eine Renteninformation mit einem einheitlichen Mindestinhalt vor, die mindestens alle zwölf Monate zur Verfügung gestellt werden muss. Eine Verordnung wird diese Informationspflichten näher konkretisieren.

Aufgrund der EbAV-II-Richtlinie hat der deutsche Gesetzgeber zudem Regelungen zur grenzüberschreitenden Bestandsübertragung in das VAG aufgenommen. Diese Regelungen ermöglichen es, Bestände oder Teilbestände von einer EbAV auf eine andere EbAV mit Sitz in einem anderen EU-Mitgliedstaat zu übertragen.

Neben der Umsetzung der EbAV-II-Richtlinie enthielt das Umsetzungsgesetz weitere Änderungen des VAG. So ist nun unter anderem gesetzlich geregelt, dass Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit einen weiteren Gründungsstock zur Stärkung des Eigenkapitals aufnehmen können. Außerdem wird klargestellt, dass Pensionsfonds Sterbegelder erbringen dürfen.

EIOPA hat zwei Arbeitsgruppen eingerichtet, die sich mit der Umsetzung der EbAV-II-Richtlinie beschäftigen. Die Project Group on the Pension Benefit Statement (PBS) and Other Information Documents of IORP II hat sich mit der bestehenden Praxis unter der EbAV-I-Richtlinie in den verschiedenen Mitgliedstaaten beschäftigt und bereits zwei Berichte vorgelegt. Mit Ergebnissen der „Project Group on IORP II Implementation: Governance and Risk Evaluation“ ist im Laufe des Jahres 2019 zu rechnen.

1.4 Evaluierung des Lebensversicherungsreformgesetzes

Um den Auswirkungen des Niedrigzinsumfelds Rechnung zu tragen, hat der Gesetzgeber durch das Lebensversicherungsreformgesetz (LVRG) die gesetzlichen Vorgaben für Lebensversicherer angepasst, damit alle Versicherungsnehmer auf Dauer ihre garantierten Leistungen erhalten.

Zum Stichtag 1. Januar 2018 hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die Wirksamkeit des LVRG evaluiert. Die Ergebnisse sind in einem Bericht zusammengefasst.¹⁴ Dieser behandelt die Auswirkungen des LVRG. Darüber hinaus werden weitere wichtige Themen erörtert, zum Beispiel die Ausgestaltung der Zinszusatzreserve, der

künftige Umgang mit dem Höchstrechnungszins und Fragen zu Bestandsabwicklungen (Run-off).

1.4.1 Ergebnisse des Evaluierungsberichts

Laut dem Evaluierungsbericht haben sich die Maßnahmen des LVRG überwiegend bewährt. So konnten die Lebensversicherer die zugesagten Leistungen erbringen und alle regulatorischen Anforderungen – insbesondere den weiteren Aufbau der Zinszusatzreserve – erfüllen. Dies war möglich, obwohl das Zinsniveau seit dem Inkrafttreten des LVRG weiter zurückgegangen ist und das Gefährdungspotenzial also tendenziell zugenommen hat. Zudem haben die Versicherer die höheren Transparenzanforderungen eingehalten. Dennoch besteht bei bestimmten Punkten Handlungsbedarf. Der Evaluierungsbericht stellt dazu die Eckpunkte der erforderlichen weiteren Maßnahmen auf.

1.4.2 Eckpunkte der erforderlichen weiteren Maßnahmen

Nachjustierung der Zinszusatzreserve

Die Zinszusatzreserve wurde im Jahr 2011 eingeführt. Sie soll sicherstellen, dass die Versicherten im anhaltenden Niedrigzinsumfeld die ihnen zugesagten Leistungen auch auf Dauer erhalten¹⁵. Mittlerweile sind die Garantien zu einem erheblichen Teil abgesichert. Wegen der niedrigen Renditen, welche die Unternehmen in der Neuanlage erzielen, muss die Zinszusatzreserve zwar weiter aufgebaut werden, dies kann aber in kleineren Schritten erfolgen. Zugleich soll die Auflösung der Zinszusatzreserve gestreckt werden, damit sie die Finanzierung der Zinsgarantien im Interesse der Versicherten über einen längeren Zeitraum unterstützt.

Gesetzlicher Provisionsdeckel

Es sind weitere Anstrengungen erforderlich, um die Kosten in der Lebensversicherung zu senken.

Nach der europäischen Richtlinie für den Versicherungsvertrieb, die im Jahr 2017 in deutsches Recht umgesetzt wurde¹⁶, sind Provisionen weiterhin möglich. Allerdings sollen etwaige Fehlanreize vermieden werden. Daher erwägt die Bundesregierung, einen gesetzlichen Provisionsdeckel einzuführen, der insbesondere auch sogenannte Restschuldversicherungen einschließen soll. Auf diese Weise könnten zugleich zu hohe Vertriebskosten adressiert werden.

¹⁴ https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Finanzmarktpolitik/2018-06-28_Evaluierungsbericht-zum-Lebensversicherungsreformgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

¹⁵ Vgl. auch 2.6.1.

¹⁶ BGBl. I 2017 Seite 2789.

Weitere Punkte aus dem Evaluierungsbericht

Weitere Themen, die im Evaluierungsbericht behandelt wurden, fokussieren sich auf einen Beteiligungsanreiz für Eigentümer bei der Finanzierung der Zinszusatzreserve (ZZR), präzisere gesetzliche Regelungen zu Gewinnabführungsverträgen, die Festlegung eines Höchstrechnungs-zinses unter Solvency II, die Präzisierung der gesetzlichen Vorschriften zum Sicherungsfonds und präzisere Vorgaben zur Berechnung der Effektivkosten.

Die BaFin bringt ihre Expertise ein, um die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen zu unterstützen. So konnten mit der Dritten Verordnung zur Änderung von Verordnungen nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz¹⁷ bereits Anpassungen in der Deckungsrückstellungsverordnung (DeckRV) und der Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung (PFAV) erreicht werden, um die erforderliche Nachjustierung der Zinszusatzreserve umzusetzen. Die Neuregelung stand dadurch schon zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2018 zur Verfügung. Damit begrenzt nun die sogenannte Korridormethode die jährlichen Änderungen des Referenzzinses, der für die Bilanzierung relevant ist.¹⁸

1.5 BaFin-Rundschreiben

1.5.1 Versicherungsaufsichtliche Anforderungen an die IT (VAIT)

Im Juli 2018 veröffentlichte die BaFin die Versicherungsaufsichtlichen Anforderungen an die IT (VAIT)¹⁹. Die VAIT²⁰ tragen der besonderen Bedeutung der Informationstechnik (IT) bei den Versicherungsunternehmen Rechnung.²¹ Das Rundschreiben enthält Hinweise zur Auslegung der Vorschriften über die Geschäftsorganisation im Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG), soweit sie sich auf die technisch-organisatorische Ausstattung der Unternehmen beziehen.

Ziel der VAIT ist es, der Geschäftsleitung der Unternehmen einen flexiblen und praxisnahen Rahmen für die Ausgestaltung der IT vorzugeben, insbesondere für das Management der IT-Ressourcen und für das IT-Risikomanagement. Das Rundschreiben findet Anwendung auf alle Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds, die der Aufsicht der BaFin unterliegen. Es gilt nicht für

Versicherungszweckgesellschaften im Sinne des § 168 VAG sowie die Sicherungsfonds im Sinne des § 223 VAG.

Gängige IT-Standards

Das Rundschreiben adressiert Themenbereiche, welche die BaFin derzeit als besonders wichtig erachtet. Diese sind nach Regelungstiefe und -umfang nicht abschließender Natur.

Jedes Unternehmen bleibt folglich auch jenseits der Konkretisierungen durch die VAIT verpflichtet, grundsätzlich auf gängige IT-Standards abzustellen sowie den Stand der Technik zu berücksichtigen. Die prinzipienorientierten Anforderungen des Rundschreibens tragen dem Proportionalitätsprinzip Rechnung.

Für Unternehmen, die dem Anwendungsbereich des Aufsichtssystems Solvency II unterliegen, bleiben die in den Mindestanforderungen an die Geschäftsorganisation (MaGo) enthaltenen Anforderungen unberührt. Die VAIT sind modular aufgebaut. Dies ermöglicht es der BaFin, flexibel auf aktuelle Entwicklungen zu reagieren.

1.5.2 Vertriebsrundschreiben

Infolge der Umsetzung der europäischen Richtlinie zum Versicherungsvertrieb²² hat die BaFin im Jahr 2018 ihr bisheriges Vertriebsrundschreiben 10/2014 grundlegend überarbeitet. Vorausgegangen war die Überführung der Richtlinie in deutsches Recht durch das Umsetzungs-gesetz vom 20. Juli 2017.²³ Daraus ergaben sich neue Anforderungen unter anderem für den Direktvertrieb, das Produktfreigabeverfahren, die Weiterbildungspflicht sowie für die Vertriebsvergütung. Als nationale Besonderheiten regelt das VAG außerdem das Verbot von Sondervergütungen, insbesondere das Provisionsabgabeverbot, sowie die Durchleitung eines Großteils der Kosten für die Versicherungsvermittlung, wenn ein Versicherungsberater tätig wird (Durchleitungsgebot).

In ihrem neuen Rundschreiben 11/2018 zur Zusammenarbeit mit Versicherungsvermittlern sowie zum Risikomanagement im Vertrieb vom 17. Juli 2018 und einem Begleitschreiben gibt die Aufsicht Hinweise, wie die neuen Vertriebsvorgaben praktisch anzuwenden sind, und formuliert zugleich ihre Erwartungen an die Versicherungsbranche.²⁴ Das Rundschreiben lässt viele Hinweise aus dem Vorgängerrundschreiben unberührt, setzt aber Akzente bei den Themen Provisionsabgabeverbot

¹⁷ BGBl. I 2017 Seite 1653.

¹⁸ Zu weiteren Details siehe Informationen der BaFin zur Korridormethode: www.bafin.de/dok/11706238.

¹⁹ Rundschreiben 10/2018 – Versicherungsaufsichtliche Anforderungen an die IT (VAIT).

²⁰ Vgl. Kapitel II 6.4.

²¹ Vgl. BaFinJournal Juli 2018, Seite 4.

²² RL (EU) 2016/97/EU, Abl. EU L 26/19.

²³ BGBl. I 2017, Seite 2789.

²⁴ www.bafin.de/dok/11277616.

sowie Vertriebsvergütung, Anreize und Interessenkonflikte.

Das Provisionsabgabeverbot, das früher vorwiegend in Rechtsverordnungen geregelt war, ist seit dem 29. Juli 2017 im VAG und seit dem 23. Februar 2018 auch in der Gewerbeordnung (GewO) gesetzlich festgeschrieben. Auslegungsfragen stellten sich insbesondere bei den beiden Ausnahmetatbeständen, die zum einen geringwertige Zuwendungen²⁵ und zum anderen eine dauerhafte Prämienreduzierung des vermittelten Vertrags²⁶ betreffen.

Viel Diskussionsstoff bot der zweite Ausnahmetatbestand, und zwar vor allem für Provisionsabgaben durch Versicherungsvermittler. Hierzu stellte die BaFin frühzeitig klar, dass nach dem Wortlaut von § 48b Absatz 4 Satz 1 VAG neben einer Vereinbarung zwischen einem Versicherungsvermittler und dessen Kunden eine Mitwirkung durch das Versicherungsunternehmen erfolgen muss.²⁷ Nur so ist gewährleistet, dass es nicht nur wirtschaftlich, sondern auch im Versicherungsvertrag selbst abgesichert zu einer dauerhaften Prämienreduzierung im Interesse des Kunden kommt, die zudem unabhängig von der Bonität des Versicherungsvermittlers ist. Diese Auffassung hat das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main im Rahmen eines Eilverfahrens bestätigt.²⁸ Die Beschwerde des antragstellenden Versicherungsmaklers gegen die erstinstanzliche Entscheidung wurde vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof zurückgewiesen, ohne dass sich dieser allerdings inhaltlich mit dem Provisionsabgabeverbot auseinandergesetzt hat.²⁹

Ein weiterer für die Praxis bedeutsamer Themenkomplex betrifft die Vergütung von Versicherungsvermittlern. Für alle Versicherungsprodukte gilt, dass die Vertriebsvergütung von Versicherungsunternehmen und deren Angestellten nicht mit deren Pflicht kollidieren darf, stets im bestmöglichen Interesse der Kunden zu handeln.³⁰ Dabei besteht weiterhin ein Nebeneinander von provisionsbasiertem Vertrieb, erfolgsunabhängiger Vergütung – insbesondere des angestellten Außendienstes – und Honorarberatung. Wichtige Aussagen trifft die BaFin in ihrem Rundschreiben auch zu Vermittlerketten, Zuwendungen an Dritte, die mit dem Versicherungsvermittler wirtschaftlich verbunden sind, sowie zu Kriterien für die Provisionsbemessung, zu Gruppenversicherungsverträgen und zur Vermittlung von Nettoprodukten.

25 § 48b Absatz 2 VAG.

26 § 48b Absatz 4 Satz 1 VAG.

27 Vgl. BaFinJournal Oktober 2017, Seite 22.

28 VG Frankfurt, Beschluss vom 28. September 2018 (7 L 3307/18.F).

29 Hessischer VGH, Beschluss vom 5. Februar 2019 (6 B 2061/18).

30 § 48a Absatz 1 Satz 1 VAG.

1.5.3 Versicherungsmathematische Gutachten

Im Januar 2018 hat die BaFin „Hinweise für die Aufstellung versicherungsmathematischer Gutachten bei Pensionskassen“ als Rundschreiben (2/2018) veröffentlicht.³¹ Es ersetzt das Rundschreiben 9/2008 (VA).

Die BaFin hat die Gesetzesverweise des Rundschreibens an den aktuellen Stand des VAG bzw. die darauf aufbauenden Verordnungen angepasst. Sie berücksichtigt des Weiteren die Informationspflichten, welche die Möglichkeit für deregulierte Pensionskassen betrifft, einen kollektiven Teil der Rückstellung für Beitragsrückerstattung (RfB) nach § 140 Absatz 4 VAG zu bilden.

Außerdem aktualisierte die BaFin durch das Rundschreiben 3/2018³² ihre Hinweise, wie versicherungsmathematische Gutachten bei Pensionsfonds aufzustellen sind.

Die im Jahr 2016 erlassene Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung³³ machte eine Überarbeitung des bisherigen Rundschreibens 8/2009 (VA) erforderlich. Darüber hinaus wurden die Informationspflichten hinsichtlich der für Pensionsfonds bestehenden Möglichkeit erweitert, einen kollektiven Teil der RfB sowie des Abschlusses von Zusagen gemäß § 236 Absatz 2a VAG (nicht versicherungsförmiger Rentenbezug) aufzubauen. Daneben sind künftig zusätzliche Informationen für Zusagen nach § 236 Absatz 2 VAG (klassisches nicht versicherungsförmiges Geschäft) erforderlich.

1.5.4 Finanzkonglomerate-Solvabilität

Am 20. Februar 2018 veröffentlichte die BaFin ihr Rundschreiben 04/2018 (VA) zur Meldung der Finanzkonglomerate-Solvabilität. Es befasst sich mit der zusätzlichen Aufsicht über Finanzkonglomerate, was deren angemessene Eigenmittelausstattung angeht. In den Anwendungsbereich fallen alle Unternehmen eines Finanzkonglomerats, die nach § 18 Absatz 1 Finanzkonglomerate-Aufsichtsgesetz (FKAG) in die Berechnung der Eigenmittel einzubeziehen sind.

Das Rundschreiben konkretisiert insbesondere, welche Anforderungen an die Angaben bestehen, um eine angemessene Eigenmittelausstattung auf Ebene eines Finanzkonglomerats nachzuweisen.

31 Rundschreiben 2/2018 – Hinweise für die Aufstellung versicherungsmathematischer Gutachten bei Pensionskassen.

32 www.bafin.de/dok/10402748.

33 BGBl. I 2016, Seite 842.

Für die Berechnung der Finanzkonglomerate-Solvabilität sind drei mögliche Methoden vorgegeben: Dies ist einmal die „Berechnung auf der Grundlage des konsolidierten Abschlusses“ (Methode 1), dann die „Abzugs- und Aggregationsmethode“ (Methode 2) und schließlich die „Kombinationsmethode“ (Methode 3), welche wiederum die Methoden 1 und 2 kombiniert. Die Berechnung der Finanzkonglomerate-Solvabilität müssen die Unternehmen einmal jährlich bei der BaFin und der Deutschen Bundesbank einreichen, für signifikante bankgeführte Konglomerate zusätzlich bei der Europäischen Zentralbank (EZB).

2 Aufsicht in der Praxis

2.1 Risikoklassifizierung

Die BaFin stuft die beaufsichtigten Unternehmen in Risikoklassen ein und richtet daran die Intensität ihrer Aufsicht aus. Die Einordnung der Versicherer erfolgt anhand einer zweidimensionalen Matrix, in der die Marktauswirkung und die Qualität eines Unternehmens berücksichtigt werden. Das Kriterium „Marktauswirkung“ bemisst sich bei den Lebensversicherern, Pensionskassen sowie Pensionsfonds anhand der Summe ihrer Kapitalanlagen. Bei den Kranken-, Schaden-/Unfall- und Rückversicherern sind die jeweiligen Bruttobeträge der Beitragseinnahmen entscheidend.

Die Marktauswirkung wird in einer vierstufigen Skala mit den Ausprägungen „sehr hoch“, „hoch“, „mittel“ und „niedrig“ gemessen. Die Beurteilung der Qualität der Unternehmen leitet sich aus den folgenden Teilbereichen ab: aus der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage, aus dem Wachstum und aus der Qualität des Managements.

Die beiden ersten Teilbereichsnoten ermittelt die BaFin anhand versicherungsspezifischer (im Wesentlichen quantitativer) Kennzahlen; die Qualität des Managements beurteilt sie mit Hilfe qualitativer Kriterien. Das Bewertungssystem führt die Noten der Teilbereiche zu einer Gesamtnote zusammen und bildet sie in einer vierstufigen Skala von „A“ (hohe Qualität) bis „D“ (niedrige Qualität) ab.

Tabelle 23 zeigt die Einschätzung auf Basis der Daten zum 31. Dezember 2018.

Zahl der Versicherer mit guter Qualität auf Vorjahresniveau

Die BaFin stuft bei der Risikoklassifizierung 74,5 Prozent der Versicherer im oberen Qualitätsbereich ein, das heißt mit den Qualitätsnoten „A“ oder „B“. Dabei ist eine moderate Zunahme bei den mit „B“ bewerteten Unternehmen zu verzeichnen, bei gleichzeitigem Rückgang der mit „C“ bewerteten Unternehmen. Wie auch in den Vorjahren hat die BaFin keinen Versicherer mit hoher oder sehr hoher Marktbedeutung als Unternehmen mit niedriger Qualität eingestuft.

Ergebnisse in den einzelnen Sparten

Sowohl bei den Krankenversicherungsunternehmen als auch bei den Schaden- bzw. Unfallversicherern gab es im Vergleich zum Vorjahr keine großen Verschiebungen. Der Anteil im oberen Qualitätsbereich lag im Berichtsjahr 2018 bei den Schaden- bzw. Unfallversicherern weiterhin bei über 80 Prozent, während er bei Krankenversicherungsunternehmen weiterhin über 70 Prozent betrug.

Leichte Verbesserungen sind dagegen bei den Lebensversicherern zu verzeichnen. Der Anteil der mit „B“ bewerteten Lebensversicherer erhöht sich im Vergleich zum Vorjahr um rund fünf Prozent, während gleichzeitig der Anteil der mit „C“ bewerteten Lebensversicherer

Tabelle 23: Ergebnisse der Risikoklassifizierung

Stand: 31.12.2018

Unternehmen in %		Qualität des Unternehmens			
		A	B	C	D
Marktauswirkung	sehr hoch	0,0	1,9	0,8	0,0
	hoch	1,3	7,9	2,9	0,0
	mittel	2,1	17,3	6,3	0,2
	niedrig	6,7	37,3	13,6	1,7
	Summe	10,1	64,4	23,6	1,9
					Summe
					100,0

Tabelle 24: Verteilung der Vor-Ort-Prüfungen 2018 nach Risikoklassen

Vor-Ort-Prüfungen		Qualität des Unternehmens				Summe	Unternehmen in %
		A	B	C	D		
Marktauswirkung	sehr hoch	0	3	0	0	3	3,1
	hoch	1	18	3	0	22	22,4
	mittel	2	11	4	0	17	17,3
	niedrig	4	36	12	4	56	57,1
	Summe*	7	68	19	4	98	100,0
Unternehmen in %		7,1	69,4	19,4	4,1	100,0	

* Zusätzlich haben sechs Vor-Ort-Prüfungen bei den Unternehmen ohne Klassifizierung stattgefunden, so dass sich die Gesamtsumme auf 104 Prüfungen beläuft.

um rund fünf Prozent sank. Der Schwerpunkt der Einstufung liegt daher weiterhin im mittleren Qualitätsbereich.

Auch bei den Pensionsfonds und Pensionskassen ist eine Verschiebung der Qualitätseinstufung von „C“ nach „B“ zu erkennen.

Leichte Veränderungen sind ebenso bei den Rückversicherern zu verzeichnen, wobei der Schwerpunkt der Einstufung mit rund 79 Prozent weiterhin im oberen Qualitätsbereich liegt.

Zahl der klassifizierten Versicherer leicht gestiegen

Die Anzahl der im Berichtsjahr 2018 klassifizierten Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds ist im Gegensatz zu den Vorjahren leicht gestiegen.

Klassifizierung von Versicherungsgruppen

Neben der Risikoklassifizierung von Einzelversicherungsunternehmen klassifiziert die BaFin für das Jahr 2018 alle Versicherungsgruppen unter Solvency II, bei denen sie die Gruppenaufsicht wahrnimmt, zusätzlich auf Gruppenebene. Gegenüber einer rein rechnerischen Aggregation der Klassifizierungsergebnisse der Einzelunternehmen fließen in diese Qualitätseinschätzung weitere qualitative und quantitative gruppenspezifische Informationen ein, zum Beispiel Gewinnabführungs- und Beherrschungsverträge. Die jährliche Risikoklassifizierung auf Gruppenebene ist Ausdruck der wachsenden Bedeutung der Versicherungsgruppenaufsicht. Sie wurde mit der Einführung von Solvency II angepasst und ausgeweitet. Damit bietet die Risikoklassifizierung auf Gruppenebene der BaFin einen deutlichen informativen Mehrwert und gibt in aggregierter Form über die Gesamtlage der Gruppe Auskunft.

2.2 Vor-Ort-Prüfungen

Die Planung der Vor-Ort-Prüfungen erfolgt nach einem risikoorientierten Ansatz. Hierbei berücksichtigt die BaFin neben den Ergebnissen der Risikoklassifizierung unter anderem, ob bei einem Versicherer in der jüngeren Vergangenheit eine örtliche Prüfung stattgefunden hat. Darüber hinaus finden Vor-Ort-Prüfungen auch aus aktuellem Anlass statt.

Im Berichtsjahr führte der Geschäftsbereich Versicherungsaufsicht, ähnlich wie im Jahr 2016, insgesamt 104 örtliche Prüfungen durch, 2017 waren es 115 gewesen. Der leichte Rückgang an Vor-Ort-Prüfungen gegenüber dem Vorjahr ergab sich unter anderem durch die Notwendigkeit, einige Prüfungen auf das Folgejahr zu verschieben.

Die Risikomatrix in Tabelle 24 zeigt die Verteilung der Prüfungen auf die Risikoklassen.

2.3 Schwerpunkte der Versicherungsaufsicht

Um ihre Ressourcen effizient einzusetzen, legt die Versicherungsaufsicht jährlich Schwerpunkte fest. Bei deren Auswahl identifiziert, bewertet und priorisiert sie alle relevanten Aufsichtsthemen, die sich aus der operativen Aufsicht ergeben. Darüber hinaus erfasst die Planung auch solche Aspekte, die für den Sektor insgesamt besonders bedeutend sind, sei es regulatorisch oder strategisch. Sollten sich die Rahmenbedingungen ändern, kann dies bei Bedarf berücksichtigt werden. Schwerpunkte der Versicherungsaufsicht waren im Jahr 2018 folgende Arbeitsfelder:

- Cyber-Sicherheit³⁴
- Analyse eines möglichen Search-for-Yield-Verhaltens von Versicherern und Pensionsfonds bei der Neuanlage ihrer Kapitalanlagen³⁵
- Nachhaltigkeit in der Kapitalanlage von Versicherern und Pensionsfonds³⁶
- Prämien, Schadens- und Ergebnisentwicklung in der Schaden- und Unfallversicherung³⁷
- Schadenrückstellungen (bei ausgewählten Schaden- und Unfallversicherern)³⁸

Ökonomische Szenariogeneratoren

Außerdem untersuchte die BaFin bei bestimmten Unternehmen näher, wie dort ökonomische Szenariogeneratoren (Economic Scenario Generators – ESGs) eingesetzt werden. Mit diesen ESGs können Unternehmen versicherungstechnische Rückstellungen von Produkten mit Zinsgarantien und Überschussbeteiligung stochastisch bewerten. Durch Simulation von üblicherweise 1.000 bis 5.000 zukünftigen Kapitalmarktverläufen („ökonomischen Szenarien“) modellieren die Unternehmen den Vertragsbestand mit Hilfe von Annahmen zur Reaktion der Versicherungsnehmer und des Managements auf unterschiedliche ökonomische Situationen.

Die Solvency-II-Richtlinie³⁹ und die zugeordnete Delegierte Verordnung⁴⁰ enthalten hierfür grobe Vorgaben, die auf untergesetzlicher Ebene konkretisiert werden, nicht zuletzt auch durch die BaFin-Auslegungsentscheidung vom 10. November 2016.⁴¹ Dennoch bleiben gewisse Freiheitsgrade innerhalb dieser Vorgaben, die im Einzelfall materiell sein können.

Die BaFin nimmt die bisher gewonnenen Erfahrungen zu ESGs zum Anlass, branchenweit tiefere quantitative Analysen vorzunehmen. Dafür nutzt sie Daten und Dokumentationen, die bei den Unternehmen bereits vorhanden sind.

Sanierungs- und Abwicklungsplanung

Einen weiteren Schwerpunkt stellten Fragen der Sanierungs- und Abwicklungsplanung für Versicherungsunternehmen dar.

Den Einstieg bildete die erweiterte Aufsicht über G-SIIs gemäß den Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions des FSB aus dem Jahr 2014. Bestandteile dieser erweiterten Aufsicht sind für das jeweilige G-SII unter anderem ein vorausschauender Sanierungsplan sowie ein Abwicklungsplan.

Die BaFin nutzt schon jetzt die Möglichkeit, von Versicherern vorausschauende allgemeine Sanierungspläne anzufordern. Dies erlauben ihr die Regelungen in § 26 Absatz 1 VAG für die Einzelunternehmensebene und § 26 Absatz 1 VAG in Verbindung mit § 275 Absatz 1 VAG für die Gruppenebene. Eine erste Auswertung allgemeiner Sanierungspläne auf der Rechtsgrundlage des VAG konnte die BaFin so im Jahr 2018 für große international agierende deutsche Versicherungsgruppen vornehmen.

2.4 EIOPA-Stresstest für Versicherungsgruppen

EIOPA führte im Jahr 2018 erneut einen EU-weiten Stresstest für Versicherer durch. Er fand auf der Grundlage des Solvency-II-Bewertungsstandards statt und richtete sich an große europäische Versicherungsgruppen. Zu den Testteilnehmern gehörten auch fünf Versicherungsgruppen aus Deutschland: Allianz, Munich Re, HDI, R+V Versicherung und die HUK-COBURG Versicherungsgruppe.

EIOPASTresstest analysiert verschiedene potenzielle Risiken

Ziel des EIOPA-Stresstests 2018 war es, die Widerstandsfähigkeit des europäischen Versicherungssektors gegen adverse Entwicklungen zu beurteilen und Verwundbarkeiten zu identifizieren. Hierfür mussten die Versicherungsgruppen ein Basisszenario und drei Stressszenarien zum Stichtag 31. Dezember 2017 berechnen. Außerdem waren qualitative Fragen zu beantworten, beispielsweise zum Thema Cyberrisiken.

Das Yield-curve-up-Szenario als erstes Stressszenario unterstellte einen starken Zinsanstieg mit deutlichen Kapitalmarktverwerfungen, einhergehend mit einem hohen Storno bei Lebensversicherungen sowie Kostensteigerungen bei Nicht-Lebensversicherungen.

Das Yield-curve-down-Szenario als zweites Stressszenario nahm einen Zinsrückgang mit langfristigem Niedrigzinsumfeld und gleichzeitiger Verlängerung der Lebenserwartung an.

³⁴ Vgl. Kapitel II 6 und BaFinJournal August 2018, Seite 10f.

³⁵ Vgl. 2.5.2.

³⁶ Vgl. 2.5.3.

³⁷ Vgl. 2.6.3.

³⁸ Vgl. 2.6.3.

³⁹ RL 2009/138/EG, ABl. EG L 335/1.

⁴⁰ Delegierte Verordnung (EU) 2015/35, ABl. EU L 12/1.

⁴¹ www.bafin.de/dok/8524334.

Das dritte Stressszenario simulierte Naturkatastrophen, darunter Stürme, Überflutungen und Erdbeben, in verschiedenen Regionen Europas.⁴²

Um die Stressauswirkungen beurteilen zu können, mussten die teilnehmenden Versicherungsgruppen erstmals auch die Anforderungen an das Solvenzkapital neu berechnen.

Die Ergebnisse zeigen, dass sich die europäische Versicherungsbranche in den Stressszenarien als grundsätzlich robust erwiesen hat. Auch die Resultate der deutschen Teilnehmer bestätigen diesen europäischen Gesamteindruck. Erwartungsgemäß bleibt insbesondere ein langanhaltendes Niedrigzinsumfeld eine Herausforderung für das deutsche Versicherungsgeschäft.

2.5 Kapitalanlagen der Erstversicherer

2.5.1 Überblick

Die deutschen Erstversicherungsunternehmen unter Aufsicht der BaFin verwalteten zum Stichtag 31. Dezember 2018 einen Kapitalanlagebestand zu Buchwerten in Höhe von 1.556 Milliarden Euro (Vorjahr: 1.517 Milliarden Euro), wie Tabelle 25 (Seite 112) zeigt.⁴³ Der Kapitalanlagebestand erhöhte sich 2018 um 2,5 Prozent (+39 Milliarden Euro). Im Vergleich der Versicherungssparten verzeichneten dabei die Schaden-/Unfallversicherer (+5,9 Prozent) und die Krankenversicherer (+3,6 Prozent) die größten prozentualen Anstiege. Lediglich bei den Sterbekassen verminderte sich der Kapitalanlagebestand gegenüber dem Vorjahreswert.

Schwerpunkt

Der Schwerpunkt der Kapitalanlagen lag – wie in den Vorjahren – bei festverzinslichen Wertpapieren und Schuldscheindarlehen. Bei den festverzinslichen Anlagen gab es leichte Verschiebungen. So stieg der Anteil der direkt gehaltenen börsennotierten Schuldverschreibungen im Berichtsjahr um 7,3 Prozent auf 288 Milliarden Euro an, während sich der Anteil der Anlagen bei Kreditinstituten gegenüber dem Vorjahr verminderte.

Der Bestand an Kapitalanlagen, den die Versicherungsunternehmen indirekt über Investmentfonds halten, hat sich auch 2018 überdurchschnittlich erhöht (+3,0 Prozent) und stellt – wie bereits im Vorjahr – mit 558 Milliarden Euro über ein Drittel des gesamten

Kapitalanlagebestands aller Erstversicherungsunternehmen dar. Wie in den Vorjahren handelt es sich bei den über Investmentfonds erworbenen Vermögensgegenständen insbesondere um börsennotierte Papiere. Der Bestand an direkten Immobilienanlagen erhöhte sich gegenüber dem Vorjahreswert um 2,2 Prozent auf 36 Milliarden Euro.

2.5.2 Search for Yield⁴⁴

Angesichts der anhaltenden Niedrigzinsphase sind Neu- bzw. Wiederanlagen der Vermögenswerte von besonderem Interesse für die Versicherungsaufsicht. Hierdurch kann eingeschätzt werden, wie auf Risiken reagiert wird und welche Anlagetrends sich abzeichnen.

Bei 18 örtlichen Prüfungen von Versicherungsunternehmen untersuchte die BaFin die Neu- bzw. Wiederanlagen. Im Durchschnitt legten die Unternehmen zwölf Prozent des Kapitalanlagebestands neu an. Die meisten Unternehmen bauten ihren Fondsbestand aus, wobei Unternehmensanleihen und Staatsanleihen die Anlageschwerpunkte bildeten. Daneben versuchte jedes der geprüften Unternehmen in einer bestimmten alternativen Anlageart eigene Kompetenzen aufzubauen, kleinere Unternehmen beispielsweise in Private Equity oder Private Debt. Infrastrukturanlagen hingegen sind insbesondere für die größeren Unternehmen von Interesse, obwohl sie nur einen kleinen Anteil am Kapitalanlageportfolio haben.

High-Yield-Anlagen machten nur einen geringen Anteil aus. Zuwächse zugunsten risikoreicher Anlagen beobachtete die BaFin nur bei einzelnen Unternehmen.

2.5.3 Nachhaltige Investitionstätigkeit im Versicherungssektor

Versicherer sind als Anbieter von Versicherungsprodukten unmittelbar und immer stärker von den direkten Auswirkungen des Klimawandels betroffen, etwa von Naturkatastrophen wie Überschwemmungen, Stürmen und Hitzewellen. Doch auch aus Investorensicht rückt das Thema Klimawandel zunehmend in den Fokus von Versicherern – schließlich zählen Erstversicherer zu den größten institutionellen Anlegern in Deutschland.

Die Legislativvorschläge⁴⁵ der Europäischen Kommission vom Mai 2018 zeigen, dass sich Versicherer mit dem Thema Nachhaltigkeit in der Kapitalanlage beschäftigen

⁴² Vgl. BaFinJournal August 2018, Seite 32 f.

⁴³ Zu Einzelheiten zu den Kapitalanlagen der einzelnen Sparten und der Pensionsfonds vgl. 2.6.

⁴⁴ Vgl. 2.3.

⁴⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0097&from=EN>.

Tabelle 25: Kapitalanlagen der Erstversicherungsunternehmen*

Kapitalanlagen der Erst-Versicherungs- unternehmen (Buchwerte HGB)	Bestand zum 31.12.2018		Bestand zum 31.12.2017		Veränderung im Jahr 2018	
	in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %
Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Anteile an Grundstücksgesellschaften, REITs und geschlossene Immobilienfonds	35.835	2,3 %	35.063	2,3 %	772	2,2 %
Anteile an Sondervermögen, Investmentaktiengesellschaften und Investmentgesellschaften	558.448	35,9 %	542.047	35,7 %	16.401	3,0 %
Grundpfandrechtlich gesicherte Darlehen und Gesellschafterdarlehen an Grundstücksgesellschaften	64.289	4,1 %	63.019	4,2 %	1.270	2,0 %
Wertpapierdarlehen und durch Schuldverschreibungen gesicherte Forderungen	1.611	0,1 %	1.183	0,1 %	428	36,2 %
Darlehen an EWR-/OECD-Staaten, ihre Regionalregierungen, Gebietskörperschaften, internationale Organisationen	130.699	8,4 %	128.681	8,5 %	2.018	1,6 %
Unternehmensdarlehen	16.777	1,1 %	16.185	1,1 %	592	3,7 %
ABS/CLN	5.464	0,4 %	5.514	0,4 %	-50	-0,9 %
Policendarlehen	2.545	0,2 %	2.660	0,2 %	-115	-4,3 %
Pfandbriefe, Kommunalobligationen und andere Schuldverschreibungen von Kreditinstituten	188.290	12,1 %	193.114	12,7 %	-4.824	-2,5 %
Börsennotierte Schuldverschreibungen	287.497	18,5 %	267.892	17,7 %	19.605	7,3 %
Andere Schuldverschreibungen	24.581	1,6 %	23.617	1,6 %	964	4,1 %
Forderungen aus nachrangigen Verbindlichkeiten oder Genussrechten	23.105	1,5 %	23.219	1,5 %	-114	-0,5 %
Schuldbuchforderungen und Liquiditätspapiere	696	0,0 %	644	0,0 %	52	8,1 %
Notierte Aktien	1.698	0,1 %	1.633	0,1 %	65	4,0 %
Nicht notierte Aktien und Gesellschaftsanteile ohne Anteile in Private Equity	36.316	2,3 %	34.733	2,3 %	1.583	4,6 %
Anteile in Private Equity	21.511	1,4 %	18.841	1,2 %	2.670	14,2 %
Anlagen bei Kreditinstituten	135.525	8,7 %	139.062	9,2 %	-3.537	-2,5 %
Anlagen in der Öffnungsklausel	19.701	1,3 %	18.961	1,2 %	740	3,9 %
Andere Kapitalanlagen	1.154	0,1 %	1.056	0,1 %	98	9,3 %
Summe der Kapitalanlagen	1.555.742	100,0 %	1.517.124	100,0	38.618	2,5 %
Lebens-VU	925.928	59,5 %	909.156	59,9 %	16.772	1,8 %
Pensionskassen	166.297	10,7 %	164.090	10,8 %	2.207	1,3 %
Sterbekassen	2.004	0,1 %	2.055	0,1 %	-51	-2,5 %
Kranken-VU	282.758	18,2 %	273.044	18,0 %	9.714	3,6 %
Schaden-/Unfall-VU	178.758	11,5 %	168.779	11,1 %	9.979	5,9 %

* Die Zahlen beruhen auf der quartalsweisen Berichterstattung der Erstversicherungsunternehmen für das zweite Quartal 2018 und haben nur vorläufigen Charakter.

müssen. So enthalten die Vorschläge regulatorische Anforderungen zum Thema Nachhaltigkeit, die über die gegenwärtig bestehenden Vorgaben für Versicherer hinausgehen.

Branchenabfrage

Die BaFin führte im Berichtsjahr eine Branchenabfrage zur Investitionstätigkeit im Versicherungssektor durch. Damit wollte sie eruieren, wie und in welchem Umfang die deutsche Versicherungswirtschaft nachhaltig investiert.⁴⁶

Das aktuelle Berichtswesen für Kapitalanlagen informiert nicht über die nachhaltige Investitionstätigkeit der Versicherer. Die Abfrage war daher erforderlich, um zu ermitteln, wie und in welchem Umfang die Versicherungsbranche die ESG-Kriterien Umwelt, Soziales und Unternehmensführung (Environmental, Social and Governance – ESG) in ihrer Kapitalanlage berücksichtigt.

Die Abfrage umfasste alle Erst- und Rückversicherungsunternehmen – mit Ausnahme der Sterbekassen – sowie Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung, die unter der Aufsicht der BaFin stehen. Grundlage für die anzugebenden Werte war die Bilanz zum 31. Dezember 2017. Da der Begriff der Nachhaltigkeit, auf den der Fragebogen aufbaute, gesetzlich bislang nicht definiert ist, war bei der Beantwortung das Verständnis des jeweiligen Unternehmens für dieses Thema entscheidend.

Ergebnisse der Abfrage

Wie sich herausstellte, stuften die betreffenden Versicherer rund 73 Prozent ihrer für die Abfrage relevanten Kapitalanlagen selbst als nachhaltig ein.

Die Ergebnisse zeigen, dass 57 Prozent der Unternehmen bei der Auswahl der Anlagen Umweltaspekte berücksichtigen. 56 Prozent legen Wert auf soziale Kriterien und knapp 55 Prozent auf Aspekte der Unternehmensführung. Knapp 16 Prozent der Unternehmen haben die Prinzipien für verantwortungsvolle Investitionen (Principles for Responsible Investment)⁴⁷ unterzeichnet oder befolgen die Prinzipien für nachhaltige Versicherung (Principles for Sustainable Insurance)⁴⁸. Beide Prinzipien sind von den Vereinten Nationen initiiert.

Knapp 41 Prozent der Versicherer gaben bei der Branchenabfrage an, ihre ESG-Investments ausbauen zu wollen.⁴⁹

Workshops

In zwei Workshops zum Thema „Nachhaltige Investitionstätigkeit im Versicherungssektor – Integration von ESG-Kriterien in das Risikomanagement“ tauschte sich die BaFin mit Versicherern und Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung hierüber aus. Hierbei ging es vor allem darum, wie sich die regulatorischen Vorgaben zur nachhaltigen Kapitalanlage im Risikomanagement umsetzen lassen und welche besonderen Herausforderungen dafür bestehen.⁵⁰

2.6 Entwicklung in den einzelnen Sparten

Die nachfolgenden Zahlen für das Jahr 2018 haben nur vorläufigen Charakter. Sie basieren auf der unterjährigen Berichterstattung zum 31. Dezember 2018.

Außerdem ist zu beachten, dass die BaFin gemäß §45 VAG einige Unternehmen, die in den Anwendungsbereich der Solvency-II-Richtlinie fallen, von Teilen der unterjährigen Berichterstattung befreit hat.⁵¹

2.6.1 Lebensversicherer

Geschäftsentwicklung

Das eingelöste Neugeschäft in der selbst abgeschlossenen Lebensversicherung lag 2018 mit rund 5,1 Millionen über dem Vorjahresniveau von 4,9 Millionen Neuverträgen. Ebenso stieg die Versicherungssumme des Neugeschäfts um 4,8 Prozent auf rund 278,5 Milliarden Euro gegenüber 265,8 Milliarden Euro im Vorjahr.

Der Anteil der Risikoversicherungen ist, gemessen an der Zahl der neu abgeschlossenen Verträge, im Vergleich zum Vorjahr von 35,4 Prozent auf 37,5 Prozent gestiegen.

Der Anteil der Renten- und sonstigen Versicherungen ging im gleichen Zeitraum von 55,5 Prozent auf 53,8 Prozent zurück. Ebenso verringerte sich der Anteil der Kapitallebensversicherungen um 0,5 Prozentpunkte auf 8,6 Prozent.

Der vorzeitige Abgang bei Lebensversicherungen durch Rückkauf und Umwandlung in beitragsfreie Versicherungen sowie durch sonstige Gründe blieb mit 2,2 Millionen Verträgen auf dem Niveau des Vorjahres. Dagegen erhöhte sich die Versicherungssumme der vorzeitig beendeten Verträge auf 105,2 Milliarden Euro gegenüber 98,5 Milliarden Euro im Vorjahr.

⁴⁶ Vgl. BaFinJournal Juli 2018, Seite 17 ff.

⁴⁷ <https://www.unpri.org>.

⁴⁸ <http://www.unepfi.org/psi>.

⁴⁹ Zu den Ergebnissen der Branchenabfrage vgl. www.bafin.de/dok/11083362.

⁵⁰ Vgl. BaFinJournal Juli 2018, Seite 17 f. und BaFinJournal Dezember 2018, Seite 11 f.

⁵¹ Zur Zahl der beaufsichtigten Unternehmen vgl. Anhang, Seite 175.

Der gesamte Bestand an selbst abgeschlossenen Lebensversicherungen belief sich Ende 2018 auf rund 83,0 Millionen Verträge nach 83,7 Millionen Verträgen im Vorjahr. Die Versicherungssumme stieg hingegen um 1,0 Prozent auf 3.134 Milliarden Euro. Die Risikolebensversicherungen verzeichneten einen geringfügigen Rückgang bei der Zahl der Verträge von 12,9 Millionen auf rund 12,8 Millionen sowie einen Rückgang bei der Versicherungssumme von 827,9 Milliarden Euro auf 815,7 Milliarden Euro. Die Renten- und sonstigen Versicherungen setzten ihre positive Entwicklung der vorherigen Jahre weiter fort: Die Anzahl der Verträge erhöhte sich, gemessen am Gesamtbestand, von 54,4 Prozent auf 55,8 Prozent. Gemessen an der Versicherungssumme entspricht dies einem Anstieg von 55,6 Prozent auf rund 57,4 Prozent.

Die gebuchten Brutto-Beiträge des selbst abgeschlossenen Versicherungsgeschäfts der deutschen Lebensversicherer legten im Berichtsjahr mit 87,4 Milliarden Euro gegenüber 85,6 Milliarden Euro im Vorjahr zu.

Kapitalanlagen

Der Bestand an Kapitalanlagen stieg im Berichtsjahr um 4,8 Prozent von 906,1 Milliarden Euro auf 949,2 Milliarden Euro. Die saldierten stillen Reserven sanken zum Jahresende auf 105,5 Milliarden Euro gegenüber 132,6 Milliarden Euro im Vorjahr. Bezogen auf die gesamten Kapitalanlagen entspricht dies 11,1 Prozent nach 14,6 Prozent im Vorjahr.

Die durchschnittliche Nettoverzinsung der Kapitalanlagen sank im Jahr 2018 nach vorläufigen Angaben mit 3,6 Prozent deutlich unter das Niveau des Vorjahres von 4,4 Prozent. Ein Grund für die rückläufige Nettoverzinsung dürfte die Nachjustierung der Zinszusatzreserve und die daher niedrigere Realisierung von Bewertungsreserven darstellen.

Prognoserechnung

Die BaFin führte auch 2018 bei den Lebensversicherern eine Prognoserechnung durch (siehe Infokasten). Damit analysiert die BaFin in erster Linie, wie zwei unterschiedliche Kapitalmarktszenarien den Unternehmenserfolg des laufenden Geschäftsjahres beeinflussen.

Die Auswertung bestätigte die Einschätzung der BaFin, dass die Lebensversicherer ihren vertraglichen Verpflichtungen nachkommen können. In einer anhaltenden und sich erneut verschärfenden Niedrigzinsphase ist allerdings damit zu rechnen, dass sich die wirtschaftliche Lage der Unternehmen wieder verschlechtert. Die BaFin wird daher auch weiterhin sehr genau darauf achten, dass sich die Unternehmen frühzeitig vorausschauend

und kritisch damit auseinandersetzen, wie ihre künftige wirtschaftliche Entwicklung in einer fortgesetzten Niedrigzinsphase verläuft. Es ist essenziell für die Lebensversicherer, dass sie rechtzeitig geeignete Maßnahmen einleiten und entsprechende Vorsorge treffen.

Auf einen Blick

Prognoserechnung Lebensversicherung

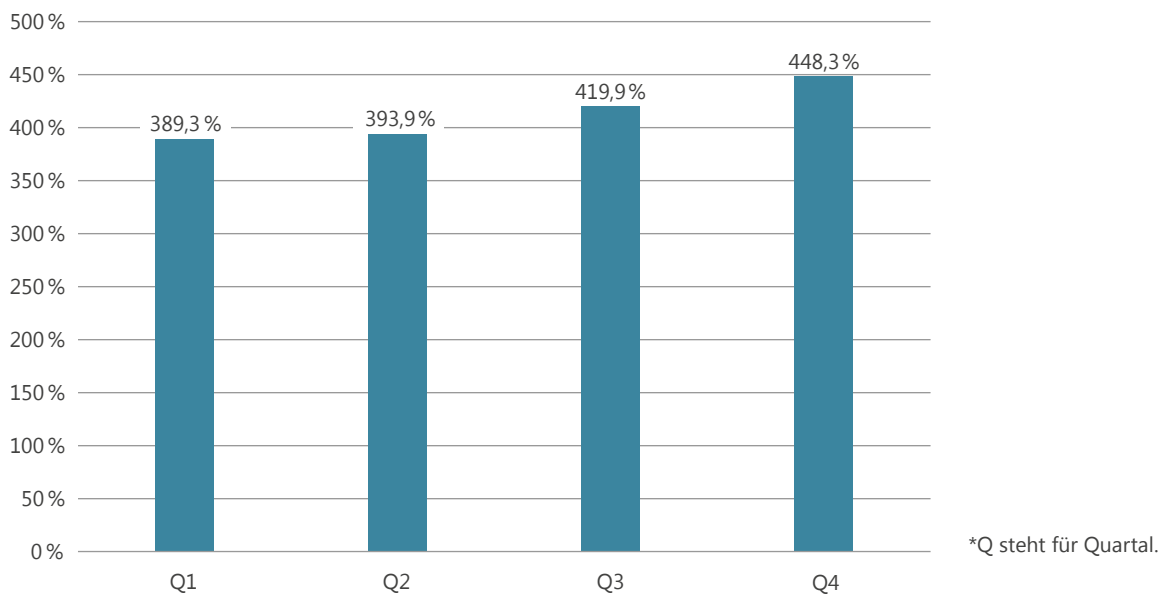
Die Prognoserechnung zum Stichtag 30. September 2018 untersuchte schwerpunktmäßig die mittel- bis langfristigen Auswirkungen des Niedrigzinsniveaus auf die Lebensversicherer. Die BaFin erhob dazu Daten zur prognostizierten wirtschaftlichen Entwicklung nach dem Handelsgesetzbuch im Geschäftsjahr 2018 und in den nachfolgenden 14 Geschäftsjahren. Hierbei unterstellte die BaFin eine Neu- und Wiederanlage ausschließlich in festverzinslichen Anlagen mit einer Verzinsung von 1,2 Prozent bei ansonsten unveränderten Kapitalmarktbedingungen. In einem zweiten Szenario konnten die Lebensversicherer die Neu- und Wiederanlage sowie die Entwicklung der Kapitalmärkte entsprechend ihrer individuellen Unternehmensplanung simulieren.

Solvency II

84 der 85 unter Aufsicht der BaFin stehenden Lebensversicherer fielen zum Stichtag unter Solvency II. Für die Berechnung der Solvabilitätskapitalanforderungen (Solvency Capital Requirement – SCR) verwendeten Ende 2018 insgesamt 73 der 84 Unternehmen die Standardformel und elf Unternehmen ein (partiell) internes Modell. Unternehmensspezifische Parameter nutzte kein Lebensversicherer.

Von den 84 Lebensversicherern wendeten 44 die Volatilitätsanpassung nach § 82 VAG sowie die Übergangsmaßnahmen für versicherungstechnische Rückstellungen gemäß § 352 VAG an, also das Rückstellungstransitional. Zehn Lebensversicherer nutzten ausschließlich das Rückstellungstransitional und zehn Unternehmen als einzige Maßnahme die Volatilitätsanpassung. Die Übergangsmaßnahme für risikofreie Zinssätze gemäß § 351 VAG, das Zinstransitional, wendete ein Unternehmen kombiniert mit der Volatilitätsanpassung an. Insgesamt nutzten somit 55 Lebensversicherer die Volatilitätsanpassung, 54 Lebensversicherer das Rückstellungstransitional und ein Lebensversicherer das Zinstransitional.

Grafik 5: Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten



SCR-Bedeckung

Zum 31. Dezember 2018 konnten alle Lebensversicherungsunternehmen eine ausreichende SCR-Bedeckung nachweisen. Die SCR-Quote der nicht nach § 45 VAG von Teilen der unterjährigen (Quartals-)Berichterstattung befreiten Unternehmen (anrechenbare Eigenmittel der Branche im Verhältnis zum SCR der Branche) belief sich auf 448,3 Prozent nach 382,1 Prozent im Vorjahr.

Die Grafik 5 zeigt die SCR-Bedeckungsquoten der unterjährig berichtspflichtigen Lebensversicherungsunternehmen im Zeitverlauf.

Zusammensetzung des SCR

Zum 31. Dezember 2018 ist das SCR der unterjährig berichtspflichtigen Lebensversicherungsunternehmen gegenüber dem Vorjahr von 31,7 Milliarden Euro auf 26,9 Milliarden Euro zurückgegangen. Gemessen am Brutto-Basis-SCR entfielen die Kapitalanforderungen der Standardformelanwender im Jahr 2017 durchschnittlich zu 73 Prozent auf Marktrisiken (ohne Berücksichtigung von Diversifikationseffekten). Ein wesentlicher Anteil des SCR bezog sich außerdem auf versicherungstechnische Risiken Leben (34 Prozent) und Kranken (21 Prozent). Dahingegen waren Gegenparteiausfallrisiken (zwei Prozent) eher von untergeordneter Bedeutung. Die genannten Prozentsätze betragen in der Summe mehr als 100 Prozent, weil Diversifikationseffekte, die sich reduzierend auf das Brutto-Basis-SCR ausgewirkt haben, noch nicht berücksichtigt sind. Diese beliefen sich auf 30 Prozent.

Ausgehend vom Brutto-Basis-SCR wird unter Berücksichtigung weiterer Größen das zu bedeckende SCR

berechnet. Hier hatten die verlustabsorbierende Wirkung der versicherungstechnischen Rückstellung (71 Prozent) und die verlustabsorbierende Wirkung der latenten Steuern (acht Prozent) einen mindernden Effekt, bzw. das operationelle Risiko (drei Prozent) hatte einen leicht erhöhenden Effekt.

Zusammensetzung der Eigenmittel

Zum 31. Dezember 2018 lagen die auf das SCR anrechnungsfähigen Eigenmittel der unterjährig berichtspflichtigen Lebensversicherungsunternehmen bei 120,5 Milliarden Euro. Im Vorjahr entfielen 98 Prozent der anrechnungsfähigen Eigenmittel auf die Basiseigenmittel und zwei Prozent auf die ergänzenden Eigenmittel. 96 Prozent der anrechnungsfähigen Eigenmittel waren der höchsten Eigenmittelklasse (Tier 1) zuzurechnen, der verbleibende Betrag entfiel weit überwiegend auf die zweithöchste Eigenmittelklasse (Tier 2). Im Branchendurchschnitt setzten sich die Basiseigenmittel zu 66 Prozent aus der sogenannten Ausgleichsrücklage und zu 27 Prozent aus dem Überschussfonds zusammen. Weitere nennenswerte Bestandteile zum Betrachtungstichtag waren das Grundkapital inklusive Emissionsagio (vier Prozent) sowie nachrangige Verbindlichkeiten (drei Prozent).

Maßnahmenpläne

Sofern Unternehmen eine der in Solvency II verankerten Übergangsmaßnahmen anwenden und ohne diese eine Unterdeckung des SCR aufweisen, müssen sie gemäß § 353 Absatz 2 VAG einen Maßnahmenplan vorlegen. Hierin hat das Unternehmen die schrittweise Einführung von Maßnahmen darzulegen, die zur Aufbringung

ausreichender Eigenmittel oder zur Senkung des Risikoprofils geplant sind, so dass die Einhaltung der Solvabilitätskapitalanforderungen ohne Übergangsmaßnahmen spätestens am Ende des Übergangszeitraums zum 31. Dezember 2031 gewährleistet ist.

26 Versicherer betroffen

Von den zum Stichtag unter Aufsicht der BaFin stehenden Lebensversicherern mussten seit Einführung von Solvency II 26 einen solchen Maßnahmenplan vorlegen, weil sie ohne Anwendung von Übergangsmaßnahmen keine ausreichende SCR-Bedeckung sicherstellen konnten. Die BaFin steht mit diesen Unternehmen in engem Kontakt, um die dauerhafte Einhaltung des SCR spätestens nach Ende des Übergangszeitraums zu gewährleisten. Die betroffenen Unternehmen müssen im Rahmen der jährlichen Fortschrittsberichte zur Entwicklung der Maßnahmen Stellung nehmen, auch wenn mittlerweile wieder eine ausreichende SCR-Bedeckung selbst ohne Anwendung von Übergangsmaßnahmen gegeben ist.

Stabilisierung der Überschussbeteiligung

Die Mehrzahl der Lebensversicherer behält die Überschussbeteiligung aus dem Jahr 2018 für das Jahr 2019 bei, so dass sich der rückläufige Trend der letzten Jahre nicht fortsetzt. Die laufende Gesamtverzinsung, also die Summe aus garantiertem Rechnungszins und Zinsüberschussbeteiligung, beträgt für die verkaufsoffenen Tarife in der kapitalbildenden Lebensversicherung im Branchendurchschnitt unverändert 2,3 Prozent. In den Jahren 2018 und 2017 waren es 2,3 Prozent bzw. 2,5 Prozent gewesen.

Entwicklung der Zinszusatzreserve

Die Lebensversicherer sind seit dem Jahr 2011 verpflichtet, eine Zinszusatzreserve aufzubauen, um einerseits den künftig geringeren Kapitalerträgen und andererseits den unverändert hohen Garantieverprechen Rechnung zu tragen.⁵² Unter Berücksichtigung der Nachjustierung haben sie im Jahr 2018 dafür gut 5,9 Milliarden Euro aufgewendet. Damit belief sich die Zinszusatzreserve Ende 2018 kumuliert auf 65,7 Milliarden Euro. Der Referenzzins zur Berechnung der Zinszusatzreserve lag Ende 2018 bei 2,09 Prozent.

2.6.1.1 Run-off

Auch 2018 machte das Thema externer Run-off in der Lebensversicherung einen Schwerpunkt für die Versicherungsaufsicht aus. Anders als beim internen Run-off verbleibt das Lebensversicherungsunternehmen bei einem

externen Run-off nicht in der bisherigen Versicherungsgruppe, sondern wird Teil einer neuen Gruppe. Zum Jahresende 2018 befanden sich sechs Lebensversicherer und zwei Pensionskassen im externen Run-off; sie alle haben die Rechtsform der Aktiengesellschaft. In einem Fall wurde der Bestand einer Niederlassung eines schweizerischen Unternehmens auf eine deutsche Aktiengesellschaft übertragen.

Versicherungsgruppen, deren Geschäftsmodell darin besteht, geschlossene Bestände abzuwickeln, werden auch als Abwicklungsplattformen bezeichnet. Der Wechsel von einer Gruppe zu einer Abwicklungsplattform wird in der Regel als Unternehmensverkauf vollzogen. Unternehmensverkäufe lösen üblicherweise ein Inhaberkontrollverfahren nach § 18 VAG aus. In dessen Rahmen prüft die BaFin regelmäßig, ob die Transaktion die Belange der Versicherten berührt – zum Beispiel, welche geschäftlichen Pläne der Erwerber verfolgt und welche Auswirkungen auf die Kapitalausstattung und die Kunden zu erwarten sind.⁵³

Soweit sich aus den vorzulegenden umfangreichen Unterlagen, Planungen und mehrjährigen Prognosen über den Geschäftsverlauf mögliche Schwachstellen ergeben, verlangt die BaFin angemessene Vorkehrungen, um die Kunden zu schützen. Diese Maßnahmen können ein Sicherungskonzept beinhalten, das etwa bestimmte Garantien der Investoren und die ausreichende Kapitalisierung von Holdinggesellschaften umfassen kann.

Laufende Aufsicht

Die BaFin hat durch Konzentration der Aufsicht über die Abwicklungsplattformen in der Lebensversicherung das Wissen über das Geschäftsmodell gebündelt.

Wird ein Unternehmen verkauft, verfolgt die BaFin zunächst vordringlich, ob und wie die Unternehmen die Planungen, die sie im Inhaberkontrollverfahren vorgelegt hatten, umsetzen bzw. umgesetzt haben und ob sie ein eventuelles Sicherungskonzept einhalten. Auch wichtige personelle und organisatorische Änderungen schaut sich die BaFin genau an. Hierzu stattet sie auch den Unternehmen vor Ort Besuche ab.

Werden Bestände kleiner, sind langfristig negative Kostenergebnisse und ein eingeschränkter Risikoausgleich im Kollektiv möglich. Diesen Aspekt überwacht die BaFin im Rahmen der Prüfung der Gewinnerlegung nach der Verordnung über die Berichterstattung von Versicherungsunternehmen gegenüber der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BerVersV).

⁵² Vgl. 1.4.2.

⁵³ www.bafin.de/dok/11116514.

Bei Unternehmen, die kein Neugeschäft mehr betreiben, fällt ein Motiv für eine angemessene Überschussbeteiligung und guten Kundenservice weg. Daher liegt ein Augenmerk der Aufsicht auf der Einhaltung der Vorschriften zur Überschussbeteiligung, hier vor allem der Mindestzuführungsverordnung. Um die Servicequalität eines Unternehmens zu beurteilen, bezieht die BaFin auch Informationen aus Verbraucherbeschwerden⁵⁴ und über das Stornoverhalten ein.

2.6.2 Private Krankenversicherer

Geschäftsentwicklung

Die von der BaFin beaufsichtigten 46 privaten Krankenversicherer nahmen im Jahr 2018 Beiträge in Höhe von insgesamt rund 40 Milliarden Euro ein. Dies sind etwa 1,9 Prozent mehr als 2017. Damit fiel der Beitragszuwachs geringer aus als noch im Vorjahr. Das Beitragswachstum ist vor allem durch Neugeschäft, insbesondere in der Zusatzversicherung, und durch Beitragsanpassungen begründet.

Die Krankheitskostenvollversicherung war im Jahr 2018 mit etwa 8,7 Millionen versicherten Personen und Beitragseinnahmen in Höhe von 28 Milliarden Euro – was 70 Prozent der gesamten Beitragseinnahmen entspricht – nach wie vor das mit Abstand wichtigste Geschäftsfeld der privaten Krankenversicherer. Einschließlich der übrigen Versicherungsarten – wie etwa der obligatorischen Pflegeversicherung, der Krankentagegeldversicherung und der sonstigen Teilversicherungen – versichern die Unternehmen der privaten Krankenversicherung (PKV) rund 42 Millionen Personen.

Kapitalanlagen

Die Krankenversicherer erhöhten ihren Kapitalanlagenbestand zu Buchwerten im Berichtsjahr um 4,8 Prozent auf rund 288 Milliarden Euro. Den Schwerpunkt der Anlage machten unverändert festverzinsliche Wertpapiere aus. Wesentliche Verschiebungen zwischen den Anlageklassen waren nicht festzustellen.

Der bestimmende gesamtwirtschaftliche Einflussfaktor auf die PKV ist weiterhin das Niedrigzinsumfeld. Da die Zinsen im Berichtsjahr weiterhin auf einem äußerst niedrigen Niveau lagen, bleibt die Reservesituation der Krankenversicherer vor allem aufgrund hoher Bewertungsreserven in festverzinslichen Wertpapieren komfortabel. Die saldierten stillen Reserven in den Kapitalanlagen beliefen sich zum 31. Dezember 2018 auf rund 36 Milliarden Euro, was etwa 13 Prozent der Kapitalanlagen entspricht (Vorjahr: 15 Prozent).

Im Berichtsjahr lag die durchschnittliche Nettoverzinsung der Kapitalanlagen nach vorläufigen Angaben bei etwa 3,1 Prozent und damit unter dem Niveau des Vorjahres (3,5 Prozent).

Solvabilität

Seit Inkrafttreten von Solvency II zum 1. Januar 2016 findet Solvency I nur noch bei sechs Krankenversicherern Anwendung, bei denen es sich um kleine Versicherungsunternehmen im Sinne des § 211 VAG handelt. Alle sechs Unternehmen werden die für sie geltenden Solvabilitätsvorschriften zum 31. Dezember 2018 nach vorläufigen Angaben erfüllen.

Die übrigen 40 Krankenversicherer waren zum Ende des Jahres 2018 berichtspflichtig nach Solvency II. Der überwiegende Teil dieser Krankenversicherer verwendet zur Berechnung der Solvabilitätskapitalanforderungen (Solvency Capital Requirement – SCR) die Standardformel. Vier Unternehmen nutzten ein partielles oder vollständiges internes Modell. Unternehmensspezifische Parameter hat kein Unternehmen angewendet.

Übergangsmaßnahmen

Im Berichtsjahr wendete ein Krankenversicherer die Volatilitätsanpassung nach § 82 VAG und die Übergangsmaßnahmen für die versicherungstechnischen Rückstellungen gemäß § 352 VAG an, also das Rückstellungstransitional. Ein Krankenversicherer nutzte ausschließlich das Rückstellungstransitional, und vier Unternehmen wendeten als einzige Maßnahme die Volatilitätsanpassung an. Die Übergangsmaßnahme für risikofreie Zinssätze gemäß § 351 VAG, also das Zinstransitional, nutzten die Krankenversicherer nicht. Unternehmen, die eine Übergangsmaßnahme anwenden und ohne diese eine Unterdeckung aufwiesen, haben gemäß § 353 Absatz 2 VAG einen Maßnahmenplan vorzulegen. Kein Krankenversicherer musste bislang einen derartigen Maßnahmenplan vorlegen.

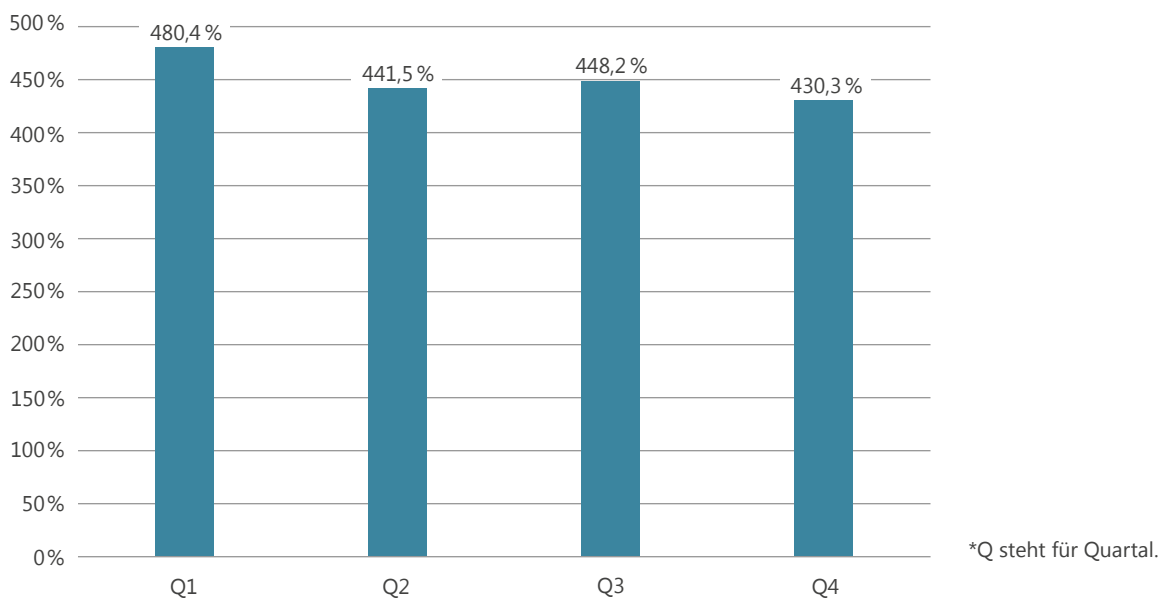
Bei allen Krankenversicherern zeigte sich zum Stichtag 31. Dezember 2018 – wie auch zu allen Quartalsstichtagen 2018 – eine Überdeckung des SCR. Grafik 6 „Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten“ (Seite 118) zeigt die SCR-Bedeckungsquoten der Branche.

Zum 31. Dezember 2017 lag die SCR-Bedeckungsquote bei 495 Prozent.⁵⁵ Ein Vergleich dieses Wertes mit den Angaben zu den Quartalsstichtagen ist allerdings nur eingeschränkt möglich, da einige Unternehmen nach § 45 VAG von Teilen der unterjährigen Berichterstattung

⁵⁴ Vgl. hierzu auch Kapitel II 2.4.3.

⁵⁵ Jahresendwert.

Grafik 6: Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten



befreit wurden. Die Schwankungen der Bedeckungsquoten ergeben sich insbesondere durch Veränderungen des Zinsumfelds sowie der Eigenmittel, vor allem des Überschussfonds.

Das SCR der PKV-Branche lag für alle unterjährig berichtspflichtigen Krankenversicherer zum 31. Dezember 2018 bei 6,3 Milliarden Euro. Die Krankenversicherer sind vornehmlich im Marktrisiko exponiert. Dieses machte bei den Anwendern der Standardformel zum Ende des Vorjahres rund 81 Prozent der Kapitalanforderungen aus. Etwa 38 Prozent der Kapitalanforderungen entfielen zu diesem Zeitpunkt auf das versicherungstechnische Risiko Kranken.

Die Höhe der anrechnungsfähigen Eigenmittel aller unterjährig berichtspflichtigen Krankenversicherer betrug zum 31. Dezember 2018 rund 27,3 Milliarden Euro. Den überwiegenden Teil der Eigenmittel weisen die Krankenversicherer in der Ausgleichsrücklage aus. Zum Ende des Vorjahres hatte der Anteil rund zwei Drittel betragen. Der Überschussfonds ist mit knapp einem Drittel ein weiterer großer Bestandteil der Eigenmittel. Andere Eigenmittelelemente wie Grundkapital inklusive des darauf entfallenden Emissionsagios waren von vergleichsweise geringer Bedeutung.

Prognoserechnung

Auch bei den Krankenversicherern führte die BaFin im Jahr 2018 eine Prognoserechnung durch, um zu simulieren, wie sich nachteilige Entwicklungen am Kapitalmarkt auf den Erfolg des Unternehmens und seine finanzielle Stabilität auswirken (siehe Infokasten).

Auf einen Blick

Prognoserechnung Krankenversicherung

Die Prognoserechnung zum Durchführungsstichtag 30. September 2018 untersuchte schwerpunktmäßig die mittelfristigen Auswirkungen des Niedrigzinsniveaus auf die Krankenversicherer. Die BaFin erhob dazu Daten zur prognostizierten wirtschaftlichen Entwicklung nach dem Handelsgesetzbuch im Geschäftsjahr 2018 und in den vier Folgejahren – und zwar jeweils in verschiedenen ungünstigen Kapitalmarktszenarien. In einem Szenario unterstellte die BaFin eine Neu- und Wiederanlage ausschließlich in festverzinslichen Anlagen mit einer Neuanlagerendite von 1,2 Prozent. In einem zweiten Szenario konnten die Krankenversicherer die Neu- und Wiederanlage entsprechend ihrer individuellen Unternehmensplanung simulieren.

39 Versicherer nahmen an der Prognoserechnung teil. Lediglich sieben Versicherer hatte die BaFin von der Teilnahme befreit. Hierbei handelte es sich um solche Versicherer, die das Krankenversicherungsgeschäft nach Art der Schadenversicherung betreiben. Diese Unternehmen müssen keine Alterungsrückstellung bilden bzw. keinen bestimmten Rechnungszins erwirtschaften.

Insgesamt ist festzustellen, dass auch eine andauernde Niedrigzinsphase für die Krankenversicherer aus

ökonomischer Sicht tragbar wäre. Erwartungsgemäß zeigen die vorliegenden Daten, dass sich in einem Niedrigzinsszenario das Neu- und Wiederanlagerisiko weiter realisiert und dass Kapitalanlagerenditen sinken. Daraus folgt, dass der Rechnungszins im Rahmen von Beitragsanpassungen allmählich gesenkt werden muss.

AUZ-Wert und Rechnungszins

Bei der Bestimmung des Rechnungszinssatzes orientieren sich die Krankenversicherer am aktuariellen Unternehmenszins (AUZ) (siehe Infokasten).

Definition

Aktuarieller Unternehmenszins

Das Geschäftsmodell der nach Art der Lebensversicherung betriebenen Krankenversicherung basiert auf Tarifen, deren Beiträge jährlich auf ihre Angemessenheit überprüft werden müssen. Dabei kommen sämtliche der Beitragskalkulation zugrundegelegten Annahmen auf den Prüfstand – insbesondere die zur Entwicklung der Nettoverzinsung der Kapitalanlagen. Die Unternehmen schätzen diese Entwicklung und die Sicherheitsmarge, die in diesen Annahmen zusätzlich zu berücksichtigen ist, auf Basis des aktuariellen Unternehmenszinses (AUZ) ein, den die Deutsche Aktuarvereinigung (DAV) entwickelt. Die Versicherer müssen der BaFin jedes Jahr den AUZ melden. Von ihm hängt ab, ob die Unternehmen auch den Rechnungszins für bestehende Tarife absenken müssen, wenn sie eine Beitragsanpassung vorzunehmen haben.

Die im Geschäftsjahr 2018 berechneten AUZ-Werte liegen branchenweit unter dem Höchstrechnungszins von 3,5 Prozent, der in der Krankenversicherungsaufsichtsverordnung (KVAV) festgelegt ist. Infolge des anhaltenden Niedrigzinsumfelds sind die AUZ-Werte im Vergleich zu den Vorjahren erneut gefallen. Die jeweils verwendeten tariflichen Rechnungszinssätze werden daher in den meisten Fällen weiter gesenkt werden müssen. Hierzu ist in der AUZ-Richtlinie ein Verfahren enthalten, mit dem der verantwortliche Aktuar und der in die Beitragsanpassung eingebundene mathematische Treuhänder einen der jeweiligen Beobachtungseinheit angemessenen und sicheren Rechnungszins ermitteln können.

Von den im Jahr 2019 anstehenden Beitragsanpassungen in der Krankheitskostenvollversicherung ist rund die Hälfte des Bestands betroffen. Die

Beitragsanpassung liegt im Branchendurchschnitt bei etwa 4,8 Prozent. Die Krankenversicherer haben insgesamt etwa 1,6 Milliarden Euro aus den Rückstellungen für Beitragsrückerstattungen zur Begrenzung der Beitragserhöhungen eingesetzt.

Urteil des Bundesgerichtshofs zur Unwirksamkeit von Beitragsanpassungen

Der Bundesgerichtshof (BGH) hat mit seinem Urteil vom 19. Dezember 2018⁵⁶ entschieden, dass eine vom Versicherer mit Zustimmung eines „unabhängigen Treuhänders“ gemäß § 203 Absatz 2 Versicherungsvertragsgesetz (VVG) vorgenommene Prämienanpassung in der privaten Krankenversicherung nicht allein wegen einer gegebenenfalls zu verneinenden Unabhängigkeit als unwirksam anzusehen ist.

Die Unabhängigkeit sei nur die Voraussetzung für die Bestellung des Treuhänders nach den aufsichtsrechtlichen Vorschriften, nicht aber für die Wirksamkeit der von ihm nach seiner Bestellung abgegebenen Erklärung. Sie sei deshalb von den Zivilgerichten im Rechtsstreit über eine Prämienanpassung nicht gesondert zu prüfen. Insoweit habe allein die Aufsichtsbehörde aufgrund der ihr vom Gesetzgeber eingeräumten Mitwirkungsbefugnisse sicherzustellen, dass das Versicherungsunternehmen mit der Prüfung der Prämienkalkulation einen unabhängigen und sachkundigen Treuhänder betraut; die Interessen des Versicherungsnehmers seien dadurch gewahrt, dass im Rechtsstreit über eine Prämienerrhöhung vor den Zivilgerichten eine umfassende materielle Prüfung der Ordnungsgemäßheit der vorgenommenen Beitragsanpassung stattfindet.

Weiterhin führte der BGH aus, dass es insbesondere dem Zweck der maßgeblichen Regelungen in § 12b Absatz 2, 2a VAG alte Fassung (bzw. jetzt § 155 VAG) und § 203 Absatz 2 Satz 1 VVG zuwiderliefe, wenn eine Prämienanpassung trotz Vorliegens der inhaltlichen Voraussetzungen allein an einer fehlenden Unabhängigkeit des zuständigen Treuhänders scheitere. Denn die Vorschriften zur Prämienanpassung bezwecken es vor allem, die dauerhafte Erfüllbarkeit der Versicherungsleistungen durch den Versicherer zu gewährleisten. Demgemäß berechtigt die Regelung in § 12b Absatz 2, 2a VAG alte Fassung (jetzt § 155 VAG) den Versicherer nicht nur zur Vornahme einer Prämienanpassung unter den dort genannten Voraussetzungen, sondern begründet zugleich eine entsprechende Verpflichtung.

⁵⁶ BGH, Urteil vom 19. Dezember 2018 (Az. IV ZR 255/17) sowie Pressemitteilung des BGH Nr. 194/2018.

Aufgrund der umfassenden tatsächlichen und rechtlichen Prüfung der Prämienanpassung anhand der ins Einzelne gehenden engen und verbindlichen materiellen Vorgaben durch die Zivilgerichte sei für die Versicherungsnehmer auch der gebotene wirkungsvolle Rechtsschutz gegen vom Versicherer vorgenommene Beitragsanpassungen gewährleistet, ohne dass ihnen hierfür eine gesonderte Überprüfung der Unabhängigkeit des Treuhänders und damit der aufsichtsrechtlichen Voraussetzungen für die Bestellung zum Treuhänder ermöglicht werden müsse. Die sachliche Richtigkeit der Zustimmung des Treuhänders zur Prämienanpassung wird insofern inzident mitgeprüft.

2.6.3 Schaden- und Unfallversicherer

Geschäftsentwicklung

Die Schaden- und Unfallversicherer konnten 2019 im Vergleich zum Vorjahr einen Anstieg der gebuchten Brutto-Beiträge im selbst abgeschlossenen Geschäft um 2,9 Prozent auf 78,2 Milliarden Euro (Vorjahr: 76,0 Milliarden Euro) verzeichnen.

Die Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres erhöhten sich um 2,9 Prozent auf 25,1 Milliarden Euro (Vorjahr: 24,4 Milliarden Euro). Die Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle aus den Vorjahren erhöhten sich um 6,4 Prozent auf 20,1 Milliarden Euro. Einzelrückstellungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres wurden in Höhe von 21,9 Milliarden Euro (Vorjahr: 21,1 Milliarden Euro) gebildet; die Einzelrückstellungen für Versicherungsfälle aus Vorjahren summierten sich auf den Betrag von 66,3 Milliarden Euro (Vorjahr: 63,5 Milliarden Euro).

Kraftfahrtversicherung

Die Kraftfahrtversicherung stellte mit gebuchten Brutto-Beiträgen in Höhe von 28,4 Milliarden Euro den mit Abstand größten Zweig dar. Der Zuwachs gegenüber dem Vorjahr betrug 3,3 Prozent. Diese Zunahme ist wie in den Vorjahren sowohl auf einen gestiegenen Bestand als auch auf höhere Durchschnittsbeiträge zurückzuführen. Die geleisteten Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres sanken im Vergleich zum Vorjahr um 2,1 Prozent erhöht, wobei die Zahlungen für Versicherungsfälle aus Vorjahren um 10,7 Prozent angestiegen sind. Die gebildeten Brutto-Einzelrückstellungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres blieben auf dem Niveau des Vorjahres und erhöhten sich für nicht abgewinkelte Versicherungsfälle des Vorjahres um 2,2 Prozent.

Allgemeine Haftpflichtversicherung

Die Schaden- und Unfallversicherer nahmen in der Allgemeinen Haftpflichtversicherung Beiträge in

Höhe von 10,2 Milliarden Euro (+4,1 Prozent) ein. Die Geschäftsjahresschäden blieben im Vergleich zum Vorjahr unverändert bei 1,0 Milliarde Euro. Für Vorjahresschäden zahlten die Schaden- und Unfallversicherer 3,3 Milliarden Euro (Vorjahr: 3,1 Milliarden Euro). Die für diesen Versicherungszweig besonders wichtigen Brutto-Einzelrückstellungen stiegen für nicht abgewinkelte Versicherungsfälle des Geschäftsjahres um 3,0 Prozent auf 3,3 Milliarden Euro an. Für noch nicht abgewinkelte Versicherungsfälle der Vorjahre erhöhten sie sich um 4,4 Prozent auf 21,3 Milliarden Euro.

Feuerversicherung

In der Feuerversicherung nahmen die Unternehmen gebuchte Bruttobeiträge in Höhe von 2,4 Milliarden Euro ein (+4,8 Prozent). Die Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres reduzierten sich deutlich um 23,1 Prozent auf 607,3 Millionen Euro.

Wohngebäude- und Hausratversicherung

In der verbundenen Wohngebäude- und der verbundenen Hausratversicherung erzielten die Versicherer Beitragseinnahmen in Höhe von 10,6 Milliarden Euro (+5,0 Prozent). Die Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um 15,2 Prozent. Die Brutto-Einzelrückstellungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres erhöhten sich um 14,1 Prozent. Die Zahlungen für Versicherungsfälle aus Vorjahren stiegen um 4,4 Prozent. Die Rückstellungen für Versicherungsfälle der Vorjahre stiegen um 10,0 Prozent.

Unfallversicherung

Die Beitragseinnahmen in der Allgemeinen Unfallversicherung lagen bei 6,6 Milliarden Euro und damit um 1,5 Prozent über dem Niveau des Vorjahres. Die Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres betrugen 438,9 Millionen Euro. Für die noch nicht abgewinkelten Versicherungsfälle des Geschäftsjahres wurden unverändert 2,4 Milliarden Euro reserviert.

Solvabilität nach Solvency I

Zum 1. Januar 2016 trat das Aufsichtssystem Solvency II in Kraft. Solvency I findet nur noch auf rund elf Prozent der Schaden- und Unfallversicherer Anwendung, bei denen es sich um kleine Versicherungsunternehmen im Sinne des §211 VAG handelt.

Bei den deutschen Schaden- und Unfallversicherern, die unter Solvency I fallen, lag der Bedeckungssatz Ende 2017⁵⁷ mit 410 Prozent deutlich über dem

⁵⁷ Die Angabe bezieht sich auf das Geschäftsjahr 2017, da für Schaden- und Unfallversicherer keine Prognoserechnungen erfolgen.

Vorjahreswert von 349 Prozent. Ursächlich für diesen Anstieg ist die geringere Grundgesamtheit der weiterhin unter Solvency I fallenden Schaden- und Unfallversicherer.

Solvabilität nach Solvency II

Zum Stichtag 31. Dezember 2018 fielen 89 Prozent der Schaden- und Unfallversicherungsunternehmen unter die Aufsicht nach Solvency II. 92 Prozent aller berichtspflichtigen Schaden- und Unfallversicherer unter Solvency II verwendeten zur Ermittlung der Solvenzkapitalanforderung die Standardformel. Sieben Versicherungsunternehmen berechneten das SCR anhand eines internen Modells und neun Versicherungsunternehmen auf der Grundlage eines partiellen internen Modells. Von der gesetzlichen Möglichkeit, unternehmensspezifische Parameter in die Berechnung des SCR einfließen zu lassen, machten neun Versicherer Gebrauch. Hierbei handelte es sich überwiegend um Rechtsschutzversicherer.

Zum 31. Dezember 2018 konnten alle Schaden- und Unfallversicherungsunternehmen eine ausreichende SCR-Bedeckung nachweisen. Die SCR-Quote der Branche belief sich auf 283 Prozent (siehe Grafik 7).

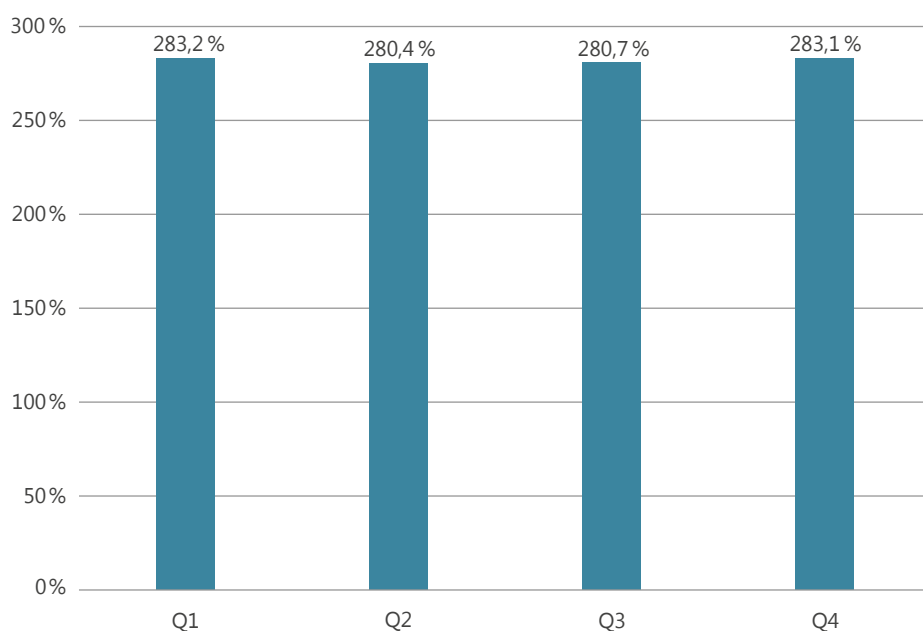
Das SCR der unterjährig berichtspflichtigen Schaden- und Unfallversicherungsunternehmen betrug 2018 35,4 Milliarden Euro. Die Mindestkapitalanforderung MCR der gesamten Branche belief sich auf 11,8 Milliarden Euro. Die mit Abstand bedeutendsten Risikotreiber im Bereich Schaden- und Unfallversicherungen

waren das Marktrisiko sowie das versicherungstechnische Risiko Nicht-Leben. Diese machten 61 Prozent bzw. 53 Prozent der Basissolvabilitätskapitalanforderung aus. Von deutlich untergeordneter Bedeutung war das versicherungstechnische Risiko Kranken (sieben Prozent) und das Gegenparteiausfallrisiko (vier Prozent). Der die Kapitalanforderungen mindernde Diversifikationseffekt betrug 26 Prozent, und die Verlustausgleichsfähigkeit latenter Steuern betrug 20 Prozent der Basiskapitalanforderung.

Die deutschen Schaden- und Unfallversicherer, die unter Solvency II fallen, verfügten zum 31. Dezember 2018 über anrechnungsfähige Eigenmittel zur Bedeckung des SCR in Höhe von insgesamt 100,1 Milliarden Euro. Von diesen waren etwa 96,2 Prozent der höchsten Eigenmittelklasse (Tier 1) zuzurechnen. Der Anteil der Tier-2-Eigenmittel betrug 3,4 Prozent. Auf Tier 3 Eigenmittel entfiel ein Anteil von 0,4 Prozent. Den überwiegenden Teil der Eigenmittel weisen die Schaden- und Unfallversicherer in der Ausgleichsrücklage aus. Zum 31. Dezember 2018 betrug der Anteil rund 87 Prozent der Basiseigenmittel.

Die relative Konstanz der Bedeckungsquote – etwa im Vergleich zur Lebensversicherungssparte – ist vor allem darauf zurückzuführen, dass Schaden- und Unfallversicherer keine langfristigen Garantien vergeben und die durchschnittliche Dauer der Kapitalanlage geringer ist. Die Unternehmen reagieren daher deutlich weniger sensitiv und volatil auf Kapitalmarktschwankungen.

Grafik 7: Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten



*Q steht für Quartal.

Prämien, Schaden- und Ergebnisentwicklung in der Schaden- und Unfallversicherung

Die BaFin beobachtet mit Hilfe einer Business-Intelligence-Software verstärkt, wie sich in der Schaden- und Unfallversicherung Prämien, Schadenverläufe und Ergebnisse entwickeln. So kann die Aufsicht langjährige Trends und eventuelle Fehlentwicklungen auf Branchen- und Unternehmensebene identifizieren. Außerdem ist sie damit in der Lage, gegebenenfalls frühzeitig aufsichtsrechtliche Maßnahmen zu ergreifen.

Durch die offene Architektur kann das bisherige Berichtswesen mit dem neuen Solvency-II-Berichtswesen verknüpft werden.

Schadenrückstellungen (bei ausgewählten Schaden- und Unfallversicherern)

Gemäß den Bestimmungen von Solvency II sind die versicherungstechnischen Rückstellungen in der Schaden- und Unfallversicherung mit dem Übertragungswert anzusetzen. Dieser setzt sich aus dem besten Schätzwert (Best Estimate) und der Risikomarge zusammen. Der Übertragungswert hat große Tragweite für die Bestimmung der Eigenmittel und des SCR. Daher ist für die BaFin die Überprüfung seiner Herleitung aus risikoorientierter Sicht sehr wichtig.

Aus diesem Grund kontrollierte sie im Jahr 2018 bei örtlichen Prüfungen verstärkt, wie die Unternehmen die versicherungstechnischen Rückstellungen berechnen und wie sie diese in der Solvabilitätsübersicht ausweisen. Dabei nutzte die Aufsicht unter anderem eine spezielle Reservierungssoftware, die im Jahr 2017 implementiert wurde.

2.6.4 Rückversicherer

Geschäftsentwicklung

Nach den außergewöhnlich hohen Schäden im Jahr 2017 lag die Schadenbelastung für die Rückversicherer 2018 wieder im Rahmen der Erwartungen. Schätzungen zufolge verursachten Naturkatastrophen 2018 weltweit gesamtwirtschaftliche Schäden in Höhe von insgesamt 160 Milliarden US-Dollar (USD). Dieser Betrag lag erheblich unter dem Vorjahreswert von 350 Milliarden USD und unter dem zehnjährigen Durchschnitt von 190 Milliarden USD.⁵⁸ Von den gesamtwirtschaftlichen Naturkatastrophenschäden im Jahr 2018 waren Schäden in Höhe von 80 Milliarden USD versichert. Auch dieser Wert unterschritt den Vorjahreswert von 140 Milliarden USD deutlich. Der zehnjährige Durchschnitt (61 Milliarden USD) wurde jedoch um rund ein Drittel übertroffen.

Von den versicherten und durch Naturkatastrophen verursachten Schäden entfielen rund 16,5 Milliarden USD auf den Waldbrand „Camp Fire“ in Kalifornien. Dieser stellt den bislang höchsten Schaden für die Versicherungswirtschaft durch einen Waldbrand dar. Neben weiteren Waldbränden war das Jahr 2018 auch durch Wirbelstürme geprägt, von denen der Hurrikan „Michael“ und der Taifun „Jebi“ die schadenträchtigsten waren. Auch in Europa brachten mit „Friederike“ und „Burglind“ Stürme hohe Schäden für die Versicherungswirtschaft (rund 3 Milliarden USD). Etwa zwei Drittel der Schäden entfielen auf Deutschland.

Das Ausbleiben außergewöhnlich hoher Schäden im Jahr 2018 stärkte die Widerstandskraft der Rückversicherer, die aufgrund der Rekordschäden im Vorjahr belastet waren. Die Preisentwicklung half ihnen jedoch nicht: Der traditionelle Rückversicherungszyklus, nach dem es nach schweren Naturkatastrophen zum Ausgleich der hohen Schadenbelastungen zu substanziellen Preissteigerungen kommt, greift diesmal trotz der Rekordschäden nur bedingt. So wurden zwar in den schadenbelasteten Versicherungszweigen und Regionen zum Teil zweistellige Ratensteigerungen beobachtet. In den übrigen Märkten und Sparten blieben die Preise jedoch relativ stabil. Auch in der Erneuerung zum Januar 2019 setzte sich die Seitwärtsbewegung der Rückversicherungspreise mit Blick auf den Gesamtmarkt fort.

Die ungewöhnliche Preisentwicklung nach den Rekordschäden im Jahr 2017 geht auf ein Überangebot an Kapital zurück. Weder die Rückversicherer noch die Investoren des alternativen Rückversicherungsmarktes (ART-Markt) haben ihre Kapazitäten reduziert, sondern im Gegenteil noch ausgeweitet.

Der ART-Markt bleibt im Blick der Investoren. Hieran änderten auch die Rekordschäden im Jahr 2017 nichts. Neben den relativ attraktiven Renditen trägt die vergleichsweise geringe Korrelation von Versicherungsrisiken und Marktrisiken zur Beliebtheit des alternativen Rückversicherungsmarktes bei. Der Markt für Katastrophenanleihen (Insurance Linked Securities – ILS) bewegte sich 2018 auf einem Spitzenniveau. Insgesamt wurden im Jahr 2018 ILS in Höhe von 13,9 Milliarden USD emittiert (2017: 12,6 Milliarden USD) – mehr als jemals zuvor. Die im Umlauf befindlichen Katastrophenanleihen summierten sich auf 37,8 Milliarden USD und damit ebenfalls auf einen Spitzenwert.⁵⁹ Nach dem Makler Aon Benfield betrug der ART-Markt zum Ende des zweiten Quartals 2018 rund 98 Milliarden USD, was

⁵⁸ Munich Re: Pressemitteilung 8.1.2019.

⁵⁹ ARTEMIS: Q4 2018 Catastrophe Bond & ILS Market Report.

in etwa 16,2 Prozent des gesamten Rückversicherungsmarktes ausmachte.⁶⁰ Hieran hielt die besicherte Rückversicherung (Collateralised Reinsurance) den größten Anteil, gefolgt von ILS.

Solvabilität nach Solvency II

Von den 33 deutschen Rückversicherungsunternehmen, die unter der Finanzaufsicht der BaFin stehen, sind 30 berichtspflichtig nach Solvency II. Sie besaßen zum 31. Dezember 2017 Eigenmittel in Höhe von rund 212,5 Milliarden Euro (Vorjahr: 209,4 Milliarden Euro). Die geforderte Höhe des SCR betrug zum gleichen Zeitpunkt rund 63,1 Milliarden Euro (Vorjahr: 61,2 Milliarden Euro). Daraus ergab sich eine durchschnittliche Bedeckung des SCR von rund 337 Prozent (Vorjahr: 342 Prozent), was leicht unter dem Branchenschnitt (rund 346 Prozent) lag. Die Bedeckung der Mindestkapitalanforderung (Minimum Capital Requirement – MCR) betrug zum Stichtag im Durchschnitt 985 Prozent (Vorjahr: 981 Prozent).

Die Spannweite der Bedeckungsquoten innerhalb der Rückversicherungsbranche ist beachtlich, vor allem, was das MCR angeht. Zum Stichtag 31. Dezember 2017 meldeten die Rückversicherungsunternehmen SCR-Bedeckungsquoten zwischen rund 125 Prozent und 560 Prozent sowie MCR-Bedeckungsquoten zwischen 122 Prozent und 2.240 Prozent. Kein Rückversicherungsunternehmen wies zum 31. Dezember 2017 eine unzureichende Kapitalbedeckung auf.

Heterogener Markt

Die große Spannweite der Bedeckungsquoten ist der Heterogenität der Rückversicherungsbranche geschuldet. Neben regionalen und international agierenden Unternehmen umfasst die Branche auch Eigenversicherer (Captives), Bestandsversicherer (Run-off-Plattformen) sowie einige Rückversicherungsunternehmen, die zugleich die Holdingfunktion über eine Versicherungsgruppe oder ein Finanzkonglomerat ausüben. In diesen Fällen ist die Rückversicherungstätigkeit häufig der Holdingtätigkeit nachgeordnet, was sich unter anderem in einer – im Hinblick auf die Rückversicherungstätigkeit – mehr als ausreichenden Kapitalausstattung niederschlägt. Auch wenn die Rückversicherungsunternehmen von der Zahl her nur 8,5 Prozent aller Versicherungsunternehmen ausmachen, so vereinigten sie doch rund 44,2 Prozent der Eigenmittel der gesamten Versicherungsbranche auf sich.

Die Eigenmittel der Rückversicherungsunternehmen sanken auf Basis der vierteljährlichen Berichtspflicht

zum Stichtag 31. Dezember 2018 insgesamt leicht auf 211,8 Milliarden Euro, die Solvabilitätskapitalanforderung nahm leicht auf 63,2 Milliarden Euro zu. Die Bedeckungsquote betrug rund 335 Prozent.

2.6.5 Pensionskassen

Geschäftsentwicklung

Laut der Prognoserechnung zum Bilanzstichtag 2018 sind die Beitragseinnahmen der Pensionskassen insgesamt im Jahr 2018 im Vergleich zum Vorjahr gesunken. Die verdienten Beiträge summierten sich im Berichtsjahr auf etwa 7,2 Milliarden Euro und sanken damit im Vergleich zum Vorjahr leicht um ca. 0,8 Prozent. Im Jahr 2017 waren sie um 6,1 Prozent gestiegen.

Bei den seit 2002 neu gegründeten Aktiengesellschaften, die sich mit ihren Leistungen an alle Arbeitgeber wenden, sind die Beitragseinnahmen im Vergleich zum Vorjahr um ca. 3,2 Prozent auf 2,5 Milliarden Euro gesunken.

Bei den überwiegend von den Arbeitgebern finanzierten Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit erhöhten sich die Beitragseinnahmen um etwa 0,5 Prozent auf ca. 4,8 Milliarden Euro.

Kapitalanlagen

Der Kapitalanlagebestand der von der BaFin beaufsichtigten Pensionskassen nahm 2018 um 5,1 Prozent auf rund 170,4 Milliarden Euro zu (Vorjahr: 162,2 Milliarden Euro). Die Positionen „Investmentanteile, Inhaberschuldverschreibungen und andere festverzinsliche Wertpapiere“ sowie „Namensschuldverschreibungen, Schuld-scheinforderungen und Darlehen“ sind weiterhin die dominierenden Kapitalanlagearten.

Die stillen Reserven der Branche sanken nach vorläufigen Angaben auf ca. 19,7 Milliarden Euro (Vorjahr: 23,6 Milliarden Euro). Dies entspricht ca. 11,6 Prozent der gesamten Kapitalanlagen (Vorjahr: 14,5 Prozent). Die stillen Lasten sind mit insgesamt 0,8 Prozent relativ gering.

Prognoserechnungen und Auswirkungen des Niedrigzinsumfelds

Zum Stichtag 30. September 2018 hat die BaFin auch bei den Pensionskassen eine Prognoserechnung vorgenommen. Darin forderte sie die Unternehmen auf, ihr Ergebnis für das Geschäftsjahr in vier Aktien- bzw. Zinsszenarien abzuschätzen. Angesichts der anhaltenden Niedrigzinsphase umfasste die Prognoserechnung – wie bereits in den Vorjahren – zudem die folgenden vier Geschäftsjahre. Für Pensionskassen mit Tarifen, für welche die Deckungsrückstellungsverordnung gilt und die eine Zinszusatzreserve bilden müssen, wurde die

60 Aon Benfield: Reinsurance Market Outlook September 2018.

Prognoserechnung sogar auf die folgenden 14 Geschäftsjahre ausgeweitet.

Wie die Analyse der Prognosen zeigte, bewegte sich der Bedeckungssatz der Solvabilitätskapitalanforderung für das Geschäftsjahr 2018 leicht unter dem Niveau des Vorjahres. In aller Regel konnten die Unternehmen somit die Solvabilitätsvorschriften erfüllen, die nicht auf Solvency II beruhen, sondern auf den Regelungen der EbAV-II-Richtlinie⁶¹. Die kurzfristige Risikotragfähigkeit der Branche scheint aus Sicht der Aufsicht damit weiterhin gewährleistet. Den Prognosen zufolge lag die Nettoverzinsung der Kapitalanlagen der Pensionskassen insgesamt im Jahr 2018 bei etwa 3,4 Prozent (Vorjahr: 4,1 Prozent).

Die anhaltend niedrigen Zinsen stellen auch die Pensionskassen vor außerordentliche Herausforderungen. Die Prognosen verdeutlichen, dass die laufende Verzinsung der Kapitalanlagen schneller sinkt als der durchschnittliche Rechnungszins der Deckungsrückstellung. Sollte es bei einzelnen Pensionskassen erforderlich sein, die biometrischen Rechnungsgrundlagen zu verstärken oder den Rechnungszins abzusenken, wird es diesen Pensionskassen zunehmend schwerer fallen, die dafür erforderlichen Nachreservierungen aus Überschüssen zu finanzieren.

Die Pensionskassen haben bereits frühzeitig Maßnahmen ergriffen, um ihre Risikotragfähigkeit zu erhalten. Dies lässt sich auch an den Ergebnissen der Prognoserechnung 2018 ablesen: In vielen Fällen haben die Pensionskassen bereits zusätzliche Rückstellungen gebildet.

Die BaFin beaufsichtigt und begleitet die Pensionskassen weiterhin entsprechend eng, damit diese ihre Risikotragfähigkeit auch bei anhaltend niedrigen Zinsen möglichst erhalten und verbessern. Besonders stark von der Niedrigzinsphase betroffene Pensionskassen unterliegen einer intensivierten Aufsicht. In deren Rahmen müssen sie zusätzliche regelmäßige Berichtspflichten erfüllen. Die intensivierte Aufsicht hat zum Teil bereits dazu geführt, dass sich die Arbeitgeber bzw. Aktionäre stärker engagieren.

Allerdings zeichnet sich ab, dass einige Pensionskassen zusätzliche Mittel benötigen werden, falls die Niedrigzinsphase weiter anhalten sollte. Für Pensionskassen in Form von Versicherungsvereinen böte sich an, dass deren Trägerunternehmen Mittel zur Verfügung stellen. Bei Pensionskassen in der Rechtsform der Aktiengesellschaften wären wiederum die Aktionäre gefragt.

Beauftragt der Arbeitgeber eine Pensionskasse mit der betrieblichen Altersversorgung für seine Mitarbeiter, ist er aufgrund der Subsidiärhaftung des Arbeitgebers nach dem Betriebsrentengesetz verpflichtet, im Fall des Falles für die Leistungen an die Arbeitnehmer einzustehen. Das gibt den versorgungsberechtigten Arbeitnehmern und Rentnern zusätzliche Sicherheit. Zudem gehören Pensionskassen in der Rechtsform der Aktiengesellschaft in der Regel dem Sicherungsfonds für die Lebensversicherer an.

Solvabilität

Die Bedeckungsquote des Solvabilitäts-Solls gemäß der für die Pensionskassen geltenden Kapitalausstattungs-Verordnung betrug laut der Prognoserechnung zum Bilanzstichtag 2018 durchschnittlich 132 Prozent und bewegte sich damit leicht unter dem Niveau des Vorjahres. Den Schätzungen zufolge konnten vier Pensionskassen die Solvabilitätsvorschriften zum 31. Dezember 2018 nicht einhalten. Für diesen Fall schreibt das Versicherungsaufsichtsgesetz die Notwendigkeit der Einreichung eines Sanierungs- bzw. Finanzierungsplans vor.

2.6.6 Pensionsfonds

Geschäftsentwicklung

Die Pensionsfonds verbuchten im Jahr 2018 Brutto-Beiträge in Höhe von insgesamt 10,2 Milliarden Euro; im Vorjahr waren es 2,4 Milliarden Euro gewesen. Die Schwankungen der Beitragseinnahmen erklären sich insbesondere dadurch, dass bei Pensionsfonds – je nach Art der vereinbarten Zusage – die Beiträge oft als Einmalbeitrag geleistet werden.

Die Zahl der Versorgungsberechtigten stieg von 942.782 Personen im Vorjahr auf insgesamt 1.058.215 Personen im Berichtsjahr. Davon waren 626.094 Anwärter aus beitragsbezogenen Pensionsplänen und 60.525 Anwärter aus leistungsbezogenen Pensionsplänen. Die Aufwendungen für Versorgungsfälle von 1.907 Millionen Euro (Vorjahr: 1.877 Millionen Euro) verteilten sich auf 373.134 Personen, die Versorgungsleistungen bezogen.

Kapitalanlagen

Die Kapitalanlagen für Rechnung und Risiko der Pensionsfonds erhöhten sich im Berichtsjahr von 2.690 Millionen Euro auf 2.917 Millionen Euro. Dies entspricht einem Zuwachs der Kapitalanlagen um 8,4 Prozent (Vorjahr: zehn Prozent). Im Portfolio waren mit einem Anteil von 52 Prozent überwiegend Verträge mit Lebensversicherungsunternehmen.

Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2018 summierten sich die saldierten stillen Reserven in den Kapitalanlagen

61 RL (EU) 2016/2341, ABl. EU L 354/37.

der Pensionsfonds auf 131,9 Millionen Euro (Vorjahr: 139,5 Millionen Euro).

Die Höhe der für Rechnung und Risiko von Arbeitnehmern und Arbeitgebern verwalteten Kapitalanlagen stieg im Berichtsjahr nur leicht von 34,2 Milliarden Euro im Vorjahr auf 40,8 Milliarden Euro. Diese Kapitalanlagen, die gemäß § 341 Absatz 4 HGB zum Zeitwert bewertet werden, bestanden zu etwa 91 Prozent aus Investmentanteilen.

Prognoserechnungen und Auswirkungen des Niedrigzinsumfelds

Die BaFin nahm 2018 bei 31 Pensionsfonds eine Prognoserechnung vor (siehe Infokasten). Im Fokus standen dabei insbesondere das erwartete Geschäftsergebnis, die erwartete Solvabilität sowie die erwarteten Bewertungsreserven zum Ende des laufenden Geschäftsjahres.

Auf einen Blick

Prognoserechnungen der Pensionsfonds

Als Szenarien für die Prognoserechnung der Pensionsfonds gab die BaFin die Kapitalmarktsituation zum Erhebungsstichtag 30. September 2018 und ein negatives Aktienszenario mit einem Kursrückgang von 27 Prozent vor. Außerdem ließ sie Szenarien rechnen, welche die beiden zuvor genannten Szenarien jeweils mit einem Anstieg der Zinsstrukturkurve um 100 Basispunkte kombinierten.

Die Auswertung der Prognoserechnungen hat gezeigt, dass die 31 einbezogenen Pensionsfonds die vier unterstellten Szenarien wirtschaftlich tragen könnten. Die pensionsfondstechnischen Rückstellungen für Rechnung und Risiko von Arbeitnehmern und Arbeitgebern werden grundsätzlich retrospektiv entsprechend dem Vermögen für Rechnung und Risiko von Arbeitnehmern und Arbeitgebern gebildet. Sofern die Höhe der Kapitalanlagen dabei eine gegebenenfalls prospektiv zu

ermittelnde Mindestdeckungsrückstellung unterschreitet, ist diese Differenz durch Nachschüsse des Arbeitgebers auszugleichen. Die bilanzielle Bedeckung dieser pensionsfondstechnischen Rückstellungen ist daher stets gewährleistet. Die Prognoserechnung zeigte, dass bei unverändertem Kapitalmarkt bei einem Pensionsfonds zum 31. Dezember 2018 Nachschüsse fällig geworden wären. Die bilanzierten Verpflichtungen der Pensionsfonds werden zwar weitgehend nicht von den Pensionsfonds garantiert, und die Garantien sind teilweise wiederum durch kongruente Rückdeckungen abgesichert.

Die BaFin hält es aber für erforderlich, sich auch mit den möglichen mittel- und langfristigen Auswirkungen einer noch länger anhaltenden Niedrigzinsphase auf die Pensionsfonds auseinanderzusetzen. Daher mussten die Pensionsfonds im Rahmen der Prognoserechnung erneut auch die Aufwendungen für die Zinszusatzreserve für das laufende Geschäftsjahr und für die vier folgenden Geschäftsjahre schätzen. Außerdem mussten sie angeben, ob sie diese Aufwendungen voraussichtlich durch entsprechende Erträge decken und die Solvabilitätsvorschriften gemäß der Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung auch künftig erfüllen könnten. Von den 21 Pensionsfonds, die das versicherungsförmige Geschäft betreiben, hatten bislang 18 eine Zinszusatzreserve zu bilden. Die Finanzierung ist bei diesen 18 Pensionsfonds derzeit durch kongruente Rückdeckung oder durch laufende Erträge bzw. Überschüsse gesichert.

Solvabilität

Nach vorläufigen Angaben verfügten sämtliche Pensionsfonds über genügend Eigenmittel. Damit erfüllten sie die Anforderungen der Aufsicht an ihre Solvabilität. Bei etwa zwei Dritteln der Pensionsfonds entsprach die aufsichtsrechtlich geforderte Eigenmittelausstattung der Mindestkapitalanforderung in Höhe von drei Millionen Euro für Aktiengesellschaften und 2,25 Millionen Euro für Pensionsfondsvereine auf Gegenseitigkeit. Bei diesen Pensionsfonds liegt die individuelle Solvabilitätskapitalanforderung unter dem Mindestbetrag der Mindestkapitalanforderung. Dies ist entweder durch den relativ geringen Geschäftsumfang begründet oder aber durch die Art des betriebenen Geschäfts.

VI

Aufsicht über den Wertpapierhandel und das Investmentgeschäft



© peterschreiber – stock.adobe.com

VI

1 Grundlagen der Aufsicht

1.1 Ein Jahr MiFID II und MiFIR

Die nationalen Aufsichtsbehörden in der Europäischen Union (EU) und die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority) haben große Fortschritte bei der Umsetzung der Markttransparenz an den Sekundärmärkten erzielt, seit die zweite Finanzmarktrichtlinie (Markets in Financial Instruments Directive – MiFID II)¹ und die Finanzmarktverordnung (Markets in Financial Instruments Regulation – MiFIR)² am 3. Januar 2018 in Kraft getreten sind.³ Daran wirkten auch die Handelsplätze mit.

Die strengere Regulierung der Handelssysteme und die höhere Transparenz des Handels sind zwei wesentliche Antworten des europäischen Gesetzgebers auf die Entwicklungen, die auf die erste Finanzmarktrichtlinie aus dem Jahr 2004 folgten. Die vielfältigen Handelsmöglichkeiten beschränken sich nicht mehr auf geregelte

Märkte und multilaterale Handelssysteme. Der zuvor außerbörsliche Handel findet mittlerweile auch über organisierte Handelssysteme und Eigenhändler statt. Diese handeln mit ihren Kunden in erheblichem Maße außerbörslich und werden damit zu systematischen Internalisierern (SI).

Vor- und Nachhandelstransparenzanforderungen gelten für alle bestehenden und neuen Handelsplätze. Grundsätzlich müssen Handelsplätze im Vorhandel Geld- und Briefkurse sowie die Tiefe der Handelspositionen veröffentlichen. Von dieser Pflicht gestatteten die europäischen Aufsichtsbehörden Ausnahmen (Waiver), etwa für großvolumige Aufträge im Vergleich zum marktüblichen Geschäftsumfang (Large in Scale – LIS), und wenn das Handelssystem den Preis des Finanzinstruments durch Referenzierung auf einen anderen Markt ermittelt. Im letztgenannten Fall darf der Handel in dem Finanzinstrument am konkreten Handelsplatz unter dieser Ausnahme allerdings weder vier Prozent des Handels auf allen europäischen Handelsplätzen überschreiten noch darf der Handel unter Waivern in der EU über acht Prozent des Handelsvolumens liegen (Double Volume Cap Mechanism). So wurden zuletzt in der EU Waiver für 342 Finanzinstrumente ausgesetzt.⁴

1 Markets in Financial Instruments Directive. Richtlinie 2014/65/EU, ABl. EU L 173/349.

2 Markets in Financial Instruments Regulation. Verordnung (EU) Nr. 600/2014, ABl. EU L 173/84.

3 Vgl. zu MiFID II auch Kapitel II 2.1.

4 Die jeweiligen Listen werden von ESMA erstellt. Die national zuständigen Börsenaufsichtsbehörden prüfen daraufhin, ob ein einschlägiger Waiver erlassen wurde und ob Instrumente darunter fallen. Nach dem Auslaufen des sogenannten XETRA-BEST-Waivers Ende 2018 ist Deutschland nicht mehr betroffen.

Gute Datenlage

Die erforderlichen Berechnungen sind nur mit einer guten Datengrundlage möglich. Die Referenzdatenbank für Finanzinstrumente (Financial Instruments Reference Data System – FIRDS) enthält alle wesentlichen Angaben zu Finanzinstrumenten, die an EU-Handelsplätzen gehandelt werden. Die Datengrundlage verbessern die Aufsichtsbehörden laufend, etwa im Hinblick auf den Legal Entity Identifier (LEI). Auf FIRDS bauen weitere Datenbanken auf, die für die Berechnung des Double Volume Cap Mechanism und des Liquiditätsstatus von Finanzinstrumenten als Grundlage für die Bestimmung der SI-Quotierungspflichten erforderlich sind. Auch die Datenvollständigkeitsindikatoren, welche ESMA zu den beitragenden Handelsplätzen veröffentlicht hat, zeigen den Fortschritt in der Datenqualität.

Eine umfassende Beurteilung der Regulierung und ihrer Auswirkung ist noch nicht möglich. Das liegt daran, dass ein Bereitsteller konsolidierter Datenträger (Consolidated Tape Provider – CTP) bislang noch nicht existiert, was die Übersicht über die Daten erschwert. Auch die erstmalige SI-Schwellenwertberechnung erfolgte erst vor wenigen Monaten; sie umfasste zudem nur einen Teil der relevanten Anlageklassen.

Aufsichtsmaßnahmen ergriffen

Kurzfristig notwendige Korrekturen nahmen ESMA und die nationalen Aufsichtsbehörden bereits unmittelbar nach dem 3. Januar 2018 vor. Dazu gehörte es, gravierende Nachteile des EU-Tickgrößen-Regimes für EU-Handelsplätze zu beseitigen, die bei Drittstaatfinanzinstrumenten und SIs auftraten. Die Tickgröße ist die kleinstmögliche Preisänderung, die bei der Abgabe von Orders und Quotes beim Handel mit Aktien, aktienvertretenden Zertifikaten und börsengehandelten Fonds (ETFs) zu beachten ist. Die Tickgröße hängt vom Auftragspreis und – außer bei ETFs – von der Liquidität ab. Mit Einführung der MiFID II/MiFIR kam es zu erheblichen Liquiditätsabflüssen von den EU-Handelsplätzen hin zu Drittstaaten-Handelsplätzen und SIs.

Um die SI-Problematik zu bewältigen, kommunizierte die BaFin mit den Börsen, Verbänden und Finanzdienstleistern. Die Erkenntnisse brachte die BaFin bei ESMA ein. Das Ergebnis ist ein Vorschlag zur Anpassung der betroffenen Delegierten Verordnung⁵. Die Europäische Kommission hat den Vorschlag angenommen, aber das Gesetzgebungsverfahren ist noch nicht beendet. Die Änderung bewirkt, dass SIs mit Handelsplätzen nahezu vollständig gleichgestellt sind.

Die Nachteile beim Handel mit Drittstaatfinanzinstrumenten wurden durch Einzelmaßnahmen der deutschen Börsenaufsichtsbehörden – durch die BaFin EU-weit und mit ESMA abgestimmt – und durch Anpassung der betroffenen Delegierten Verordnung⁶ abgestellt. Deren Neufassung ist allerdings noch nicht in Kraft getreten. Künftig kann die für ein Drittstaatfinanzinstrument zuständige Börsenaufsichtsbehörde die Liquidität am Heimatmarkt des betroffenen Drittstaatfinanzinstruments in die Kalkulation des Liquiditätsbandes einbeziehen, das für die Tickgröße maßgeblich ist.

Probleme erkannt und angegangen

Die BaFin greift laufend Beschwerden⁷ aus dem Markt auf, die bei ihr eingehen, analysiert diese und stimmt sich nötigenfalls mit ESMA und anderen Aufsichtsbehörden in der EU ab. Aktuell prüft die BaFin zusammen mit ESMA periodische Auktionsmodelle (Frequent Batch Auctions) und Marktdatenkosten. ESMA führt dazu Marktabfragen durch.

Bei den Beschwerden über stark gestiegene Marktdatenkosten, welche die Handelsplätze primär mit der Umsetzung der Vorgaben aus MiFID II begründen, ist noch fraglich, ob und welche Maßnahmen die Aufsichtsbehörden der Länder ergreifen können. Die Preismodelle verschiedener EU-Handelsplätze sind sehr heterogen, was dazu führt, dass diese nur eingeschränkt vergleichbar sind. Außerdem hat die Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe wie dem der „angemessenen kaufmännischen Bedingungen“, die sich die Marktteilnehmer wünschen, eine direkte Auswirkung auf die Preisfindung. Eventuelle Aufsichtsmaßnahmen sind also rechtlich und ökonomisch genau abzuwägen und EU-weit abzustimmen.

Auch neue periodische Auktionsmodelle (Frequent Batch Auctions) werden derzeit auf ihre Vereinbarkeit mit den MiFID-II-Transparenzanforderungen überprüft. ESMA startete zu diesem Thema eine Abfrage zur bestehenden Marktpraxis (Call for Evidence). Mit dieser Maßnahme will ESMA die verschiedenen im Markt bestehenden Systeme analysieren und eine belastbare Abgrenzung der marktüblichen von neuen, eventuell unzulässigen Modellen erarbeiten.

1.2 Erste Erfahrungen mit der Marktmissbrauchsverordnung

Seit Geltung der MAR gelten Transparenzgebote, wie etwa die Ad-hoc Publizität und Directors' Dealings, nicht nur für Emittenten, die an einem regulierten Markt

⁵ Delegierte Verordnung (EU) 2017/587, ABl. EU L 87/387.

⁶ Delegierte Verordnung (EU) 2017/588, ABl. EU L 87/411.

⁷ Vgl. Kapitel II 2.4.

gehandelt werden, sondern auch für solche Emittenten, deren Finanzinstrumente mit Zustimmung des Emittenten an multilateralen Handelssystemen (Multilateral Trading Facilities – MTFs) und organisierten Handelssystemen (Organised Trading Facilities – OTFs) gehandelt werden. Bei den Directors' Dealings erweitern die Transparenzgebote der MAR zudem nicht nur den Kreis der betroffenen Emittenten, sondern auch den Katalog der zu meldenden Geschäftsarten und Finanzinstrumente. So sind nicht nur der Erwerb oder die Veräußerung meldepflichtig, sondern zum Beispiel auch Schenkungen. Die ausgeweiteten Transparenzpflichten führten dazu, dass die Zahl der entsprechenden Meldungen im Jahr 2018 (3.260) im Vergleich zu den 1.809 Meldungen im Jahr 2015 – dem letzten Jahr vor Inkrafttreten der MAR – deutlich stieg.

Definition

Marktmissbrauchsverordnung

Seit Juli 2016 befinden sich die wesentlichen inhaltlichen Vorschriften zu Marktintegrität und -transparenz nicht mehr im Wertpapierhandelsgesetz (WpHG). Stattdessen bestimmt die unmittelbar anwendbare Marktmissbrauchsverordnung (Market Abuse Regulation – MAR)⁸, welche Handlungen als verbotener Insiderhandel und Marktmanipulation zu bewerten sind. Zugleich enthält die MAR Bestimmungen zu begleitenden Transparenzgeboten, etwa der Ad-hoc-Publizität, den Insiderlisten sowie den Directors' Dealings.

Die neue Gesetzeslage löste im Kapitalmarkt aber auch Verunsicherung aus: Das verdeutlichen die zahlreichen Auslegungsanfragen, welche die BaFin erhielt. Die BaFin veranstaltete daher Workshops für die betroffenen Emittenten und veröffentlichte Fragen und Antworten (Questions and Answers – Q&As) zur Ad-hoc-Publizität, den Insiderlisten und den Directors' Dealings.

Für das Jahr 2019 ist zudem geplant, den Emittentenleitfaden der BaFin erneut zu aktualisieren. Der Leitfaden richtet sich an in- und ausländische Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel an einer inländischen Börse zugelassen sind oder die dem Handel an einem MTF zugestimmt haben. Er soll praktische Hilfestellungen bieten und die Verwaltungspraxis der BaFin erläutern. Mit diesen breitgefächerten Informationsangeboten will die

BaFin dazu beitragen, dass die neuen Gesetze für die Emittenten keine Hürde darstellen, und zugleich Verständnisproblemen vorbeugen. Für eventuelle Rückfragen steht die BaFin aber weiterhin zur Verfügung.

Mit Geltung der MAR hat sich auch die Verpflichtung der Marktteilnehmer deutlich erweitert, einem Marktmissbrauch vorzubeugen und ihn aufzudecken, also Insiderhandel und Marktmanipulation. Alle Marktteilnehmer, die gewerbsmäßig Geschäfte vermitteln oder ausführen, müssen Handelsaktivitäten mit Hilfe wirksamer Systeme untersuchen. Sie sind außerdem verpflichtet, Transaktionen mit Blick auf Marktmissbrauchsdelikte auf Auffälligkeiten zu überprüfen und als verdächtig identifizierte Orders und Geschäfte zu melden. Das Gleiche gilt für die Betreiber von Märkten sowie Wertpapierfirmen, die einen Handelsplatz betreiben.

Zahl der Verdachtsmeldungen stark gestiegen

Diese Änderungen sorgten dafür, dass die entsprechenden Verdachtsmeldungen stark stiegen, nämlich von 547 Meldungen im Jahr 2015, vor Inkrafttreten der MAR, auf 3.104 im Jahr 2018. Die BaFin verfolgt bei der Überprüfung dieser Hinweise einen risikoorientierten Ansatz. Sie legt den Schwerpunkt auf Sachverhalte, aus denen sich zum Beispiel Hinweise auf systematische Verstöße gegen die Verbotstatbestände oder auf Verstöße mit besonders starker Auswirkung auf die Marktintegrität ergeben.

Die MAR bzw. die Vorgaben der parallel hierzu in nationales Recht umgesetzten geänderten Marktmissbrauchsrichtlinie (Market Abuse Directive – MAD)⁹ erweiterte zudem die Möglichkeiten, verbotene Handlungen, die de facto einen Marktmissbrauch darstellen, zu sanktionieren. So kann inzwischen auch die versuchte Marktmanipulation als Straftat geahndet werden. Zugleich hat sich auch der Bußgeldrahmen für solche Marktmissbrauchshandlungen deutlich erhöht, die eine Ordnungswidrigkeit darstellen. Die BaFin kann dabei die Höhe einer Geldbuße von juristischen Personen auch an deren Umsatz koppeln. Wie die BaFin diese Sanktionsmöglichkeiten einsetzt und Bußgelder bemisst, hat sie in ihren WpHG-Bußgeldleitlinien II¹⁰ konkretisiert. Entscheidungen über Maßnahmen und Sanktionen, welche die BaFin wegen eines Verstoßes gegen die Bestimmungen gegen Marktmissbrauch erlässt, macht sie auf ihrer Internetseite bekannt (Naming and Shaming). Damit entspricht sie den Vorgaben der MAR.

⁸ Verordnung (EU) Nr. 596/2014, ABl. EU L 173/1.

⁹ RL 2014/57/EU, ABl. EU 2014 L 173/179.

¹⁰ Zu Sanktionen vgl. auch Kapitel II 4.

1.3 Zentrale Gegenparteien

Der Ausschuss für Zahlungsverkehr und Marktinfrastrukturen CPMI (Committee on Payments and Market Infrastructures) und die Internationale Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden IOSCO (International Organization of Securities Commissions) haben im Jahr 2018 ihren Bericht über Zentrale Gegenparteien (Central Counterparties – CCPs) erneut bewertet. Der Bericht aus dem Jahr 2016 hatte bei zehn untersuchten CCPs noch Lücken und Umsetzungsfehler bei der Sanierungsplanung, der Kreditrisikosteuerung und im Liquiditätsrisikomanagement aufgezeigt. Die Folgebewertung untersuchte neben den zehn CCPs aus der ersten Überprüfung neun weitere CCPs. Die Ergebnisse der Untersuchung wurden im Mai 2018 veröffentlicht.

Nach wie vor Probleme

Was die Teilnehmer aus dem Jahr 2016 betrifft, so gelangt der Bericht zu der Schlussfolgerung, dass diese zwar wichtige Fortschritte bei der Beseitigung der entdeckten Lücken gemacht haben. Einige Teilnehmer hätten aber anscheinend nach wie vor Probleme damit, spezifische Vorgaben und Standards der Prinzipien für Finanzmarktinfrastrukturen¹¹ einzuführen und umzusetzen.

CPMI und IOSCO forderten deshalb die nationalen Aufsichtsbehörden dazu auf, den Bedenken intensiv nachzugehen. Diese sollen außerdem die beaufsichtigten CCPs dazu anhalten, die erforderlichen Schritte einzuleiten, damit sie die Prinzipien vollumfänglich erfüllen. Dabei wiesen CPMI und IOSCO insbesondere auf den im Juli 2017 veröffentlichten Leitfaden¹² zur Widerstandsfähigkeit Zentraler Gegenparteien sowie ihren überarbeiteten Sanierungsbericht¹³ hin. Die dort beschriebenen Standards sollten von den relevanten CCPs angewandt und angemessen berücksichtigt werden, wenn sie ihre Praktiken optimieren. Hinsichtlich der Überprüfung der Erfüllung der CPMI- bzw. IOSCO-Prinzipien hat die BaFin eine entsprechende Überprüfung eingeleitet.

1.4 Aufsichtskonvergenz

Seit 2016 richten die drei Europäischen Aufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities – ESAs) ihren Fokus in der praktischen Arbeit auf die größtmögliche Förderung von Aufsichtskonvergenz. Ziel ist es, eine

einheitliche Rechtsauslegung und -anwendung durch die nationalen Aufsichtsbehörden zu erreichen. Dazu erarbeiten ESMA, die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority), die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) und die national zuständigen Behörden (National Competent Authorities – NCAs), gemeinsam Konvergenzinstrumente.

Die bekanntesten Konvergenzinstrumente sind Leitlinien sowie Q&As. Die BaFin wendet fast alle Leitlinien sowie Q&As an und entspricht somit den Erwartungen von ESMA, EBA und EIOPA. Die Konvergenzmaßnahmen, welche die BaFin nicht oder nur teilweise anwendet, listet sie auf ihrer Internetseite¹⁴ auf.

Aufsichtskonvergenz bringt verschiedene Vorteile mit sich: Dazu gehören etwa das geringere Risiko von Aufsichtsarbitrage sowie die Förderung von Wettbewerbsgleichheit (Level-Playing-Field) in Europa und somit eine einheitliche Aufsicht im europäischen Markt. Konvergenzinstrumente sind für die Marktteilnehmer grundsätzlich zunächst rechtlich unverbindlich. Allerdings entfalten sie eine mittelbare Wirkung, sobald die BaFin sie in ihre Verwaltungspraxis übernimmt.

Als Hilfestellungen für die Marktteilnehmer bietet die BaFin die unverbindliche Übersetzung ausgewählter Q&As und regelmäßig Workshops an. Zudem sind Rückfragen der Industrie an die Aufsicht jederzeit willkommen.

2 Aufsicht in der Praxis

2.1 Kontrolle der Markttransparenz und -integrität

2.1.1 Marktmissbrauchsanalyse

Im Berichtsjahr hat die BaFin 353 Analysen wegen Marktmissbrauchs (Vorjahr: 811 Marktmissbrauchsanalysen) abgeschlossen (siehe Grafik 8 „Marktmissbrauchsanalysen“, Seite 131). In 65 Vorgängen stellte die BaFin Anhaltspunkte für Marktmissbrauch fest. Davon ging es bei 32 Vorgängen um Marktmanipulation und bei 33 Vorgängen um Insidersachverhalte. Im Vorjahr waren es insgesamt noch 241 Vorgänge gewesen.

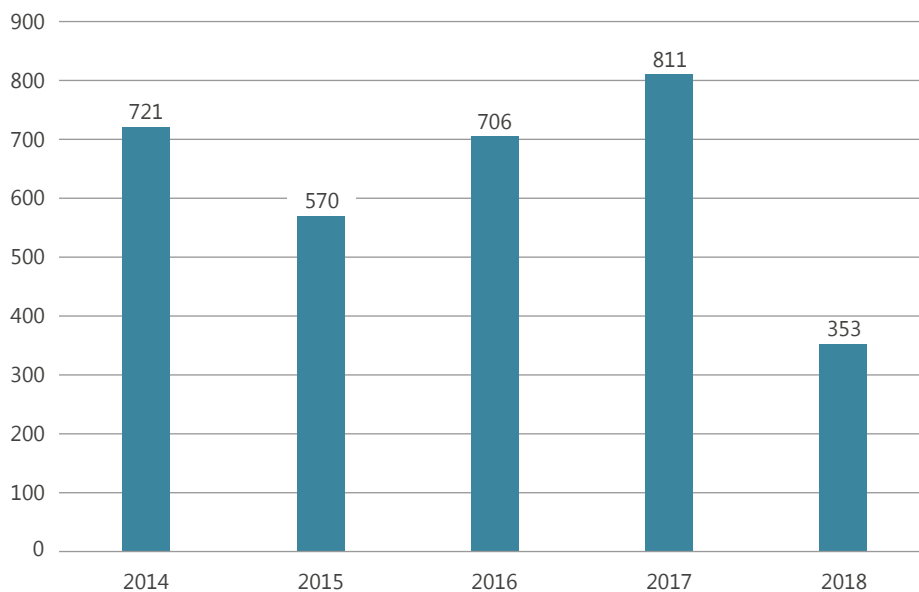
¹¹ Vgl. BaFinJournal September 2016, Seite 31 ff.

¹² BIS, 2017, Resilience of Central Counterparties (CCPs): Further guidance on the PFMI.

¹³ BIS, 2014, Recovery of financial market infrastructures.

¹⁴ www.bafin.de/dok/10362348.

Grafik 8: Marktmissbrauchsanalysen

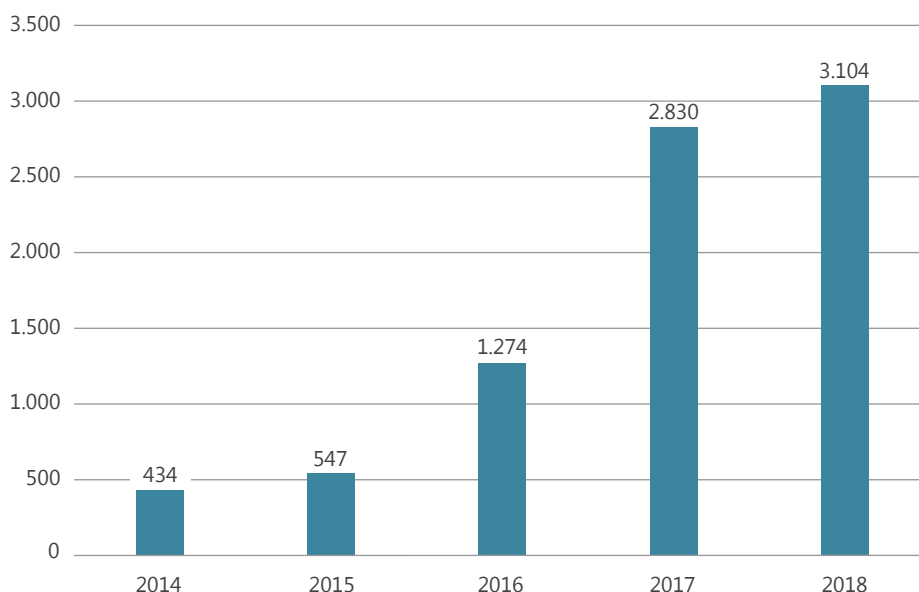


Damit gingen sowohl die Gesamtzahl der abgeschlossenen Analysen als auch die Zahl der Vorgänge, in denen die Aufsicht Anhaltspunkte für Marktmissbrauch feststellte, deutlich zurück. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die BaFin den risikoorientierten Ansatz für die Prüfung von möglichen Sachverhalten des Marktmissbrauchs überarbeitet hat. Dank dieser Verbesserungen kann sie Sachverhalte, bei denen deutliche Anhaltspunkte für Marktmissbrauch vorliegen bzw. die für die Funktionsfähigkeit, Stabilität und Integrität des Finanzmarktes von Bedeutung sind, schneller aufklären und – wenn erforderlich – zügig an

die Strafverfolgungsbehörden abgeben. Derartige Fälle bearbeitet die BaFin mit oberster Priorität.

Da viele der nicht vordringlichen Fälle jedoch schneller und damit bisher in größerer Zahl zu bearbeiten waren, resultiert aus der geänderten Herangehensweise, dass seit 2018 signifikant weniger Analysen erstellt werden als zuvor. Dieser Rückgang wird jedoch dadurch aufgewogen, dass der neue risikoorientierte Ansatz es möglich macht, sich verstärkt auf die Verfolgung bedeutender Sachverhalte von Marktmissbrauch zu konzentrieren.

Grafik 9: Verdachtsmeldungen



Die meisten Analysen gingen erneut auf Verdachtsmeldungen zurück. Der – seit der Einführung der neuen Regelungen der MAR – anhaltende Trend zunehmender Meldungen auffälliger Aufträge und Geschäfte setzte sich auch im Jahr 2018 fort (siehe Grafik 9 „Verdachtsmeldungen“, Seite 131). Die BaFin erhielt insgesamt 3.104 Meldungen (Vorjahr: 2.830 Meldungen) von insgesamt 228 Meldepflichtigen.

Bei 2.404 Meldungen handelte es sich um mutmaßliche Marktmanipulationen. Überwiegend ging es dabei um handelsgestützte Manipulationen; darunter waren vor allem abgesprochene Geschäfte und Insichgeschäfte, bei denen Käufer und Verkäufer dieselbe Person sind. Bei 688 Meldungen bestand der Verdacht auf Insiderhandel. Elf Mal erhielt die BaFin Meldungen über mögliche Verstöße sowohl gegen das Verbot des Insiderhandels als auch gegen das der Marktmanipulation.

Die überwiegende Zahl der Meldungen, nämlich 68 Prozent, betraf möglichen Marktmissbrauch in Aktien, 17 Prozent Optionsscheine und Zertifikate, acht Prozent Anleihen und vier Prozent Fondsanteile. Insgesamt waren 1.459 unterschiedliche Finanzinstrumente (Vorjahr: 1.786 Finanzinstrumente) betroffen.

Im Berichtsjahr veröffentlichte die BaFin fünf Verbraucherhinweise (Vorjahr: sieben Verbraucherhinweise) auf ihrer Webseite. Damit warnte sie private Marktteilnehmer vor konzertierten Versuchen von Marktmanipulation – etwa durch Anrufe und Spam-E-Mails.

2.1.1.1 Marktmanipulationsanalysen

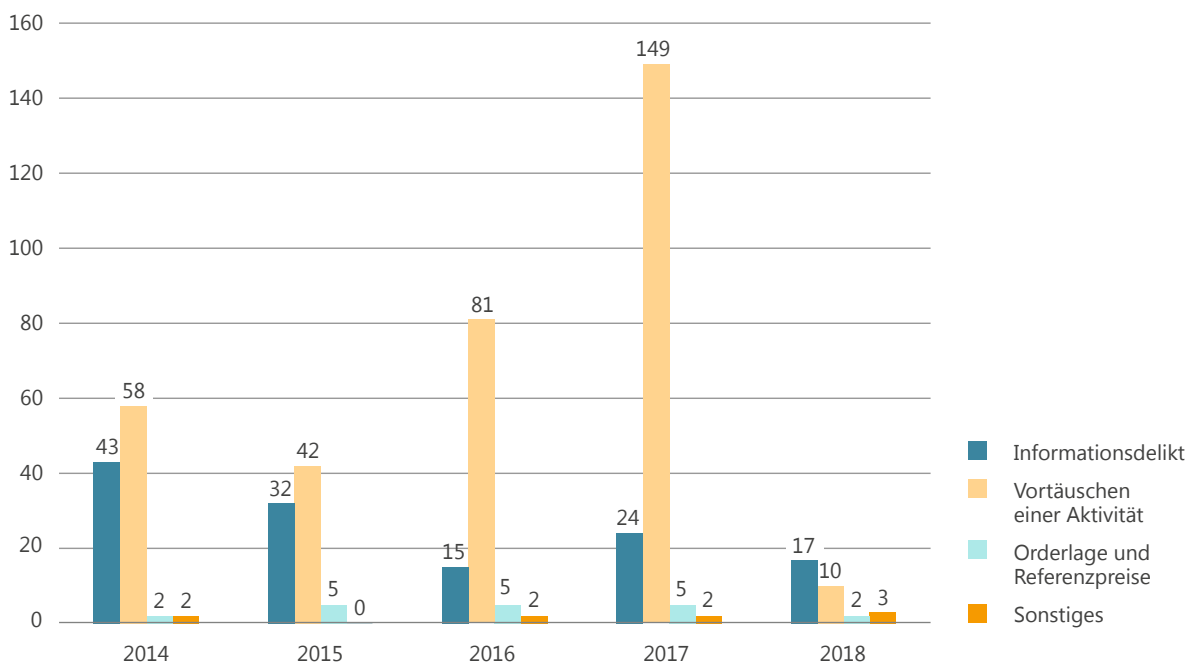
Die überwiegende Zahl der positiven Marktmanipulationsanalysen betraf mit insgesamt 17 Vorgängen informationsgestützte Marktmanipulationen (Vorjahr: 24 Vorgänge, siehe Grafik 10 „Inhalte der positiven Marktmanipulationsanalysen“). Dazu zählen unwahre, irreführende oder verschwiegene Angaben sowie Manipulationen in Form des Scalpings. Die Zahl der positiven Marktmanipulationsanalysen, die vorgetäuschte Aktivitäten wie etwa Insichgeschäfte und abgesprochene Geschäfte untersuchten, nahmen 2018 stark ab, und zwar von noch 149 Vorgängen im Jahr 2017 auf zehn Vorgänge. Dies führt die BaFin auf ihren veränderten risikoorientierten Ansatz bei der Fallbearbeitung zurück.

Differenziert nach Börsensegmenten war der Anteil der mutmaßlichen Marktmanipulationen, die im Freiverkehr vorfielen, mit 72 Prozent nahezu unverändert gegenüber dem Vorjahr (69 Prozent). Der Anteil der Analysen, die Marktmanipulationssachverhalte im regulierten Markt betrafen, betrug 28 Prozent (Vorjahr: 31 Prozent).

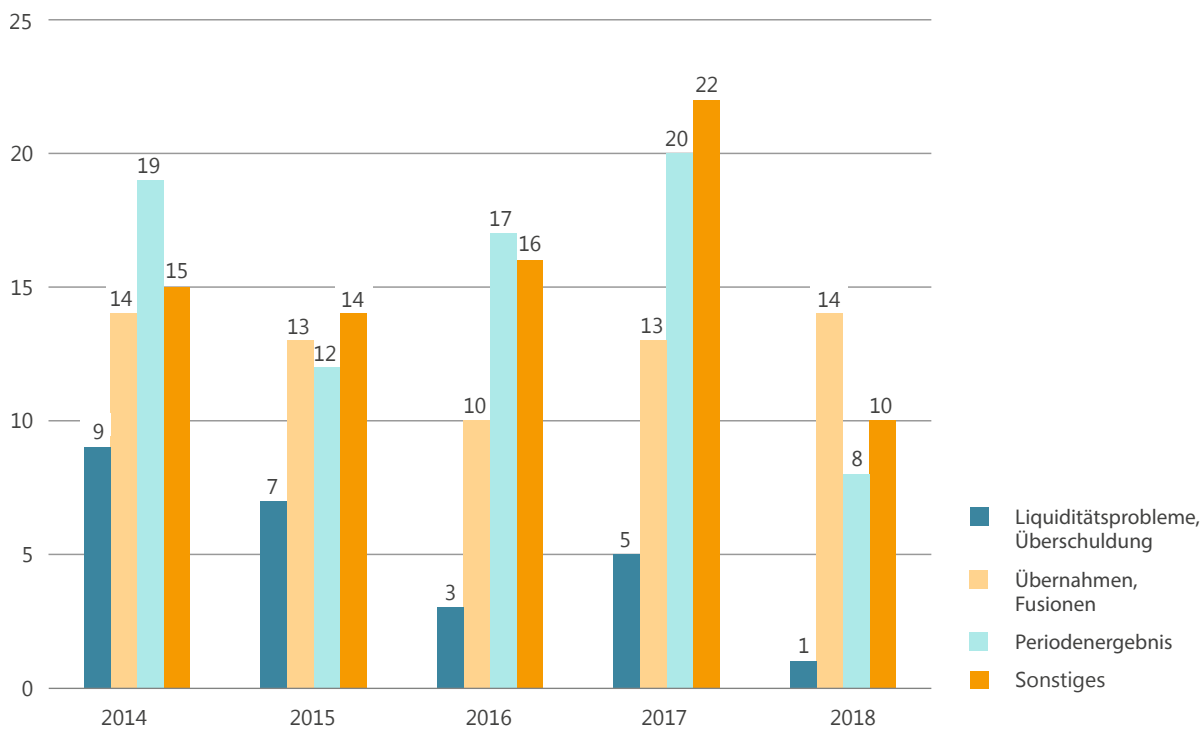
2.1.1.2 Insideranalysen

Den Schwerpunkt bei den positiven Insideranalysen bildeten 14 Fälle im Zusammenhang mit Übernahmen und Fusionen (Vorjahr: 13 Fälle; siehe Grafik 11 „Inhalte der positiven Insideranalysen“, Seite 133). Ebenfalls zu

Grafik 10: Inhalte der positiven Marktmanipulationsanalysen



Grafik 11: Inhalte der positiven Insideranalysen



nennen sind acht Fälle mit Bezug zu Periodenergebnissen Vorjahr: 20 Fälle). Wie bereits in den vergangenen Jahren trat mutmaßlicher Insiderhandel mit 64 Prozent überwiegend im regulierten Markt auf (Vorjahr: 72 Prozent). Die restlichen Vorgänge betrafen mit 36 Prozent den Freiverkehr (Vorjahr: 28 Prozent).

2.1.2 Marktmanipulation

Aktuelle Entwicklungen

Die Zahl neu eingeleiteter Untersuchungen ist im Jahr 2018 im Vergleich zum Vorjahr um ca. 35 Prozent

zurückgegangen. Grund hierfür ist allerdings keineswegs, dass weniger Verdachtsanzeigen bei der BaFin eingegangen wären, sondern deren risikoorientierte Bearbeitung. Diese führte dazu, dass die BaFin ca. 400 Einzelhinweise, vor allem der Handelsüberwachungsstellen der Börsen, zunächst zugunsten prioritärer Sachverhalte zurückstellen konnte. Tabelle 26 „Marktmanipulationsuntersuchungen“ gibt einen Überblick über die eingeleiteten Untersuchungen. Die Zahl der Verfahrensabschlüsse im Jahr 2018 lässt sich Tabelle 27 „Abgeschlossene Marktmanipulationsverfahren“ entnehmen (Seite 134).

Tabelle 26: Marktmanipulationsuntersuchungen

Zeitraum	Neue Unter- suchungen	Untersuchungsergebnisse						Offene Unter- suchungen
		Einstellungen	Abgaben an Staatsanwaltschaften (StA) oder BaFin-Bußgeldreferat				Gesamt (Vorgänge)	
			StA		Bußgeldreferat*			
			Vorgänge	Personen	Vorgänge	Personen		
2016	272	40	106	275	7	9	113	398
2017	226	56	121	197	6	7	127	441
2018	149	84	77	124	4	4	81	277

* Die unterschiedliche Anzahl der Abgaben an das BaFin-Bußgeldreferat und der von der BaFin eingeleiteten Bußgeldverfahren (vgl. 2.6.1) geht auf unterschiedliche Verfahrensabläufe zurück.

Tabelle 27: Abgeschlossene Marktmanipulationsverfahren

Zeitraum	Insgesamt	Entscheidungen der Staatsanwaltschaften*					
		Einstellungen				Einstellungen nach § 153a StPO	Nichteröffnung d. öffentl. HV gem. 204 StPO
		Einstellungen nach § 152 Abs. 2 StPO u. § 170 Abs. 2 StPO	Einstellungen nach § 153 StPO	Einstellungen nach §§ 154, 154a StPO	Einstellungen nach § 154f StPO		
2016	345	166	49	28	17	50	0
2017	407	187	71	30	24	56	5
2018	268	138	31	16	14	43	5

Zeitraum	Rechtskräftige gerichtliche Entscheidungen im Strafverfahren*				Entscheidungen im Bußgeldverfahren	
	Einstellungen durch das Gericht nach § 153a StPO	Verurteilungen im Strafbefehlsverfahren	Verurteilungen nach Hauptverhandlung	Freisprüche	Einstellungen	rechtskräftige Bußgelder
2016	6	13	10	3	3	0
2017	5	15	4	0	3	7
2018	0	6	7	3	3	7

* Die Zahlen beziehen sich auch auf Entscheidungen aus Vorjahren, von denen die BaFin jedoch erst in den Jahren erfuhr, die in der linken Tabellenspalte angegeben sind.

Internationale Zusammenarbeit

Auch im Jahr 2018 hat die BaFin bei vielen Untersuchungen mit ausländischen Finanzaufsichtsbehörden kooperiert. Den Informationsaustausch und die Amtshilfe zwischen den Aufsichtsbehörden der EU-Mitgliedstaaten harmonisierte im Jahr 2018 die Durchführungsverordnung (EU) 2018/292 zur MAR. Sie regelt die praktischen Seiten des Informationsaustauschs, zum Beispiel durch standardisierte Formulare.

In insgesamt 75 Fällen (Vorjahr: 95 Fälle) bat die BaFin Aufsichtsbehörden aus 22 Ländern (Vorjahr: 27 Länder) um Amtshilfe (siehe Tabelle 28 „Internationale Amtshilfeersuchen“). Die BaFin selbst erreichten im Berichtsjahr 31 Amtshilfeersuchen aus insgesamt 12 Ländern. 2017 waren es noch 44 Amtshilfeersuchen aus 13 Ländern gewesen. Bei den eingehenden Amtshilfeersuchen zeichnete sich 2018 demnach ein Rückgang um ca. 30 Prozent ab.

Die BaFin tauschte Informationen vor allem mit Aufsichtsbehörden anderer EU-Mitgliedstaaten aus, etwa mit Frankreich, dem Vereinigten Königreich und

Österreich. Bei den Ländern außerhalb der EU unterstützten insbesondere Kanada und die Schweiz die Nachforschungen der BaFin wegen Marktmanipulation.

Tabelle 28: Internationale Amtshilfeersuchen im Bereich der Marktmanipulationsverfolgung

Zeitraum	Ausgehend	Eingehend	Insgesamt
2017	95 (an 27 Länder)	44 (aus 13 Ländern)	139
2018	75 (an 22 Länder)	31 (aus 12 Ländern)	106

Beim Austausch mit Behörden ging es häufig um die Verbreitung von Empfehlungen oder Stellungnahmen zu Aktien kleinerer Unternehmen. Gerade in diesen Pump and Dump Schemes führen die Spuren häufig ins Ausland. Ein grenzüberschreitender Informationsaustausch ist vor allem hierbei essenziell für eine gründliche Untersuchung. Die BaFin schätzt daher die Kooperation mit den Aufsichtsbehörden anderer Länder überaus.

Ausgewählte Schwerpunkte der Untersuchungen

Short-Attacken

Insbesondere in den Jahren 2016 und 2017 trat in deutschen Aktienwerten wiederholt ein Phänomen auf, das die Medien oft als Short-Attacken bezeichnen (siehe Infokasten „Short-Attacken“). Solche Attacken waren 2018 Gegenstand zahlreicher Untersuchungen der BaFin, die aufzuklären hatte, ob es sich hierbei um Verstöße gegen das Verbot der Marktmanipulation handelte.

Die BaFin hat in der Vergangenheit mehrfach über das Phänomen der Short-Attacken informiert und Anlegerinnen geraten, vor Veräußerung oder Erwerb von Finanzinstrumenten sehr genau zu prüfen, wie seriös die Angaben in den verbreiteten Stellungnahmen wirklich sind. Alternative und verlässliche Quellen sollten vor einer Anlageentscheidung in jedem Fall herangezogen werden. Für Emittenten gilt umso mehr, dass ein Höchstmaß an Transparenz und gute Kapitalmarktkommunikation – sowie eine zeitnahe Richtigstellung negativer Stellungnahmen – das Risiko senken, ins Visier derartiger Attacken zu geraten. Insgesamt war 2018 ein Rückgang solcher Short-Attacken in Deutschland zu beobachten.

Auf einen Blick

Short-Attacken

Charakteristisch für das Phänomen der Short-Attacken ist, dass einzelne Investoren von fallenden Aktienkursen profitieren. Short-Attacken stehen – wie der Name bereits sagt – in aller Regel im Zusammenhang mit Leerverkäufen: Zunächst werden geliehene Aktien verkauft und – sobald der Kursrückgang eingetreten ist – billiger zurückgekauft. Auslöser dieses Kursrückgangs der betroffenen Aktien ist eine negative Stellungnahme über die Emittentin, die zeitnah mit den getätigten Leerverkäufen veröffentlicht wird. Derartige Stellungnahmen – wenn auch zumeist von unbekannten Personen und Analysehäusern – verunsichern aber Anleger in vielen Fällen massiv.

Wirecard AG

Eine Strafanzeige der BaFin wegen informationsgestützter Marktmanipulation führte dazu, dass nun erstmals ein Akteur derartiger Short-Attacken bestraft werden soll. Beim Amtsgericht München liegt ein Antrag der zuständigen Staatsanwaltschaft gegen den Verantwortlichen für eine negative Stellungnahme zur Wirecard AG,

die während einer solchen Short-Attacke veröffentlicht worden war, auf einen Strafbefehl über 36.000 Euro. Die Staatsanwaltschaft sah es als erwiesen an, dass Teile der Stellungnahme unrichtig bzw. unvollständig und somit irreführend gewesen waren. Die Verbreitung der irreführenden Angaben hatte der Verantwortliche nämlich bewusst lanciert, um damit den Kurs der Aktien abstürzen zu lassen. Die Veröffentlichung der Stellungnahme hatte dazu geführt, dass der Aktienkurs der Emittentin um mehr als 20 Prozent nachgab. Der Strafbefehl wurde noch nicht erlassen.

Marktmanipulation und soziale Netzwerke

Neue Kommunikationswege bringen auch neue Arbeitsfelder für die BaFin mit sich: Wurden in der Vergangenheit überwiegend Mittel wie das Telefon oder E-Mails genutzt, um falsche oder irreführende Informationen zu verbreiten, spielen neuerdings daneben auch Kanäle wie Twitter, Facebook und andere soziale Netzwerke eine Rolle. Über soziale Netzwerke veröffentlichen Drahtzieher zum Beispiel Links zu den Primärquellen oder sie verbreiten direkt falsche oder irreführende Angaben. Informationen, die über soziale Netzwerke gestreut werden, sind in der Regel einem größeren Adressatenkreis zugänglich als bei Anrufen oder E-Mails. Der Verbreitungsgrad kann sich dann noch weiter erhöhen, wenn die falsche oder irreführende Information von traditionellen Medien wie Nachrichtenagenturen aufgegriffen und weiterverbreitet wird. Die BaFin untersucht derzeit erste Fälle dieser neuartigen Marktmanipulation auf digitalem Wege.

2.1.3 Insiderhandel

Aktuelle Entwicklungen

Im Jahr 2018 hat die BaFin 71 neue Insideruntersuchungen eingeleitet. Damit ist im Vergleich zum Vorjahr (62 Untersuchungen) die Zahl dieser Untersuchungen erneut leicht gestiegen. Ursächlich hierfür ist insbesondere, dass die Handelsüberwachungsstellen der Börsen die BaFin 2018 häufiger einschalteten, woraufhin die BaFin jedes Mal unmittelbar eine Untersuchung einleitete. Insgesamt 32 der neu eingeleiteten Untersuchungen gingen (auch) auf eine solche Abgabe einer Handelsüberwachungsstelle zurück. Die Zahl der Untersuchungen, die ausschließlich aufgrund einer vorherigen Insideranalyse eingeleitet wurden, ging dagegen von 60 (2017) auf 31 (2018) zurück. Die verbleibenden Untersuchungen gingen auf Anfragen von Strafverfolgungsbehörden bzw. Börsenaufsichtsbehörden zurück.

Die Tabellen 29 „Insideruntersuchungen“ (Seite 136) und 30 „Abgeschlossene Insiderverfahren“ (Seite 136) zeigen die Ergebnisse der eingeleiteten Untersuchungen sowie die Verfahrensabschlüsse im Jahr 2018.

Tabelle 29: Insideruntersuchungen

Zeitraum	Neue Unter- suchungen	Untersuchungsergebnisse					Offene Unter- suchungen	
		Einstellungen	Abgaben an Staatsanwaltschaften (StA) oder BaFin-Bußgeldreferat					
			StA		Bußgeldreferat			Gesamt (Vorgänge)
			Vorgänge	Personen	Vorgänge	Personen		
2016	42	23	21	49			21	39
2017	62	11	18	40			18	72
2018	71	48	19	63	1	4	20	75

Tabelle 30: Abgeschlossene Insiderverfahren

Zeitraum	Insgesamt	Einstellungen	Einstellungen gegen Zahlung einer Geldauflage	Rechtskräftige gerichtliche Entscheidungen			
				Entscheidungen durch das Gericht	Verurteilungen im Strafbefehlsverfahren	Verurteilungen nach Hauptverhandlung	Freisprüche
2016	93	75	14	3	1	0	0
2017	41	27	5	5	4	0	0
2018	45	42	2	0	1	0	0

Internationale Amtshilfe

Auch bei der Insiderüberwachung ist die internationale Amtshilfe unverzichtbar. Im Jahr 2018 bat die BaFin in 38 Fällen (Vorjahr: 79 Fälle) Aufsichtsbehörden aus insgesamt 16 verschiedenen Ländern um Amtshilfe (siehe Tabelle 31 „Internationale Amtshilfeersuchen“). Am häufigsten kooperierte sie dabei mit dem Vereinigten Königreich, der Schweiz und Frankreich. In 18 Fällen wurde die BaFin um Amtshilfe gebeten, wobei die meisten dieser Ersuchen aus Österreich stammten. Im Vorjahr waren es noch 28 Amtshilfeersuchen gewesen.

Tabelle 31: Internationale Amtshilfeersuchen im Bereich der Insiderüberwachung

Zeitraum	Ausgehend	Eingehend	Insgesamt
2017	79 (an 22 Länder)	28 (aus 15 Ländern)	107
2018	38 (an 16 Länder)	18 (aus 10 Ländern)	57

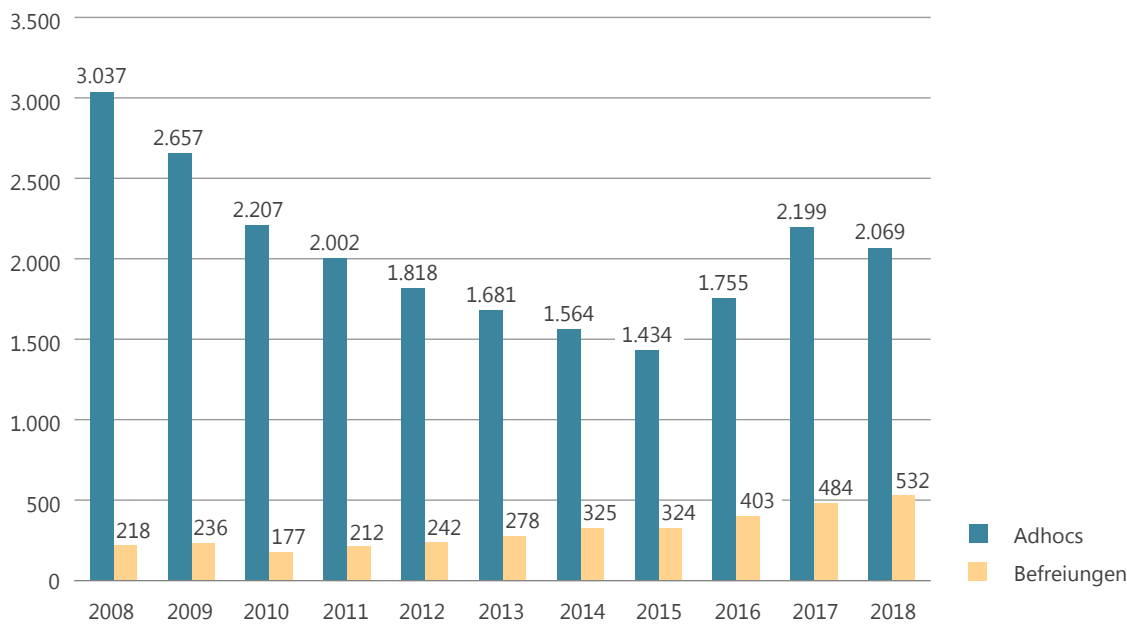
2.1.4 Ad-hoc-Publizität und Directors' Dealings**2.1.4.1 Ad-hoc-Publizität**

Im Berichtsjahr veröffentlichten Emittenten insgesamt 2.069 Ad-hoc-Mitteilungen (Vorjahr: 2.199 Ad-hoc-Mitteilungen; siehe Grafik 12 „Ad-hoc-Meldungen und Befreiungen“, Seite 137). Daneben gingen der BaFin 532 Selbstbefreiungsbeschlüsse (Vorjahr: 484 Selbstbefreiungsbeschlüsse) zu. Es zeigt sich im Vergleich zum Vorjahr zwar ein moderater Rückgang der Ad-hoc-Meldungen, hingegen nahm die Zahl der Selbstbefreiungen weiter zu. Dies dürfte vor allem auf eine erhöhte Sensibilisierung im Zusammenhang mit Zwischenschritten zurückzuführen sein. So können auch Zwischenschritte in einem zeitlich gestreckten Vorgang Insiderinformationen sein, wenn sie für sich genommen die Kriterien für Insiderinformationen erfüllen, wie in Artikel 7 Absatz 3 MAR ausgeführt.

Neue Veröffentlichungspflichten durch die MAR

Seit dem 3. Januar 2018 sind auch Emittenten, deren Finanzinstrumente mit Zustimmung oder Genehmigung an einem organisierten Handelssystem (Organised Trading Facility – OTF) gelistet sind, gemäß Artikel 17 Absatz 1 MAR verpflichtet, sie unmittelbar

Grafik 12: Ad-hoc-Meldungen und Befreiungen



betreffende Insiderinformationen unverzüglich zu veröffentlichen. Ebenfalls neu ist eine Veröffentlichungspflicht von Insiderinformationen für Teilnehmer am Markt für Emissionszertifikate. Auch diese müssen seit dem 3. Januar 2018 Insiderinformationen zu Emissionszertifikaten, die sie in Bezug auf ihre Geschäftstätigkeit halten, rechtzeitig bekanntgeben. Dies legt Artikel 17 Absatz 2 MAR fest. Damit sind vor allem erhebliche technische Informationen gemeint, aber auch Investitionsentscheidungen. Bei Anlagen können etwa Informationen, die deren Kapazität oder Nutzung betreffen, beispielsweise bei einem (ungeplanten) Ausfall, einer teilweisen Stilllegung und gar einer endgültigen Betriebsstilllegung, von erheblicher Bedeutung sein. Aber auch Entscheidungen, welche zum Beispiel die Errichtung neuer Anlagen und Änderungen in der Energieeffizienz großer Anlagen tangieren, müssen bekanntgegeben werden. Allerdings besteht diese Verpflichtung nur, wenn die Anlage- oder Luftverkehrsemissionen bestimmte Schwellenwerte überschreiten. Ergänzend führt Erwägungsgrund 51 der MAR aus, dass die offenzulegende Information die physischen Aktivitäten der weitergebenden Partei betrifft und nicht deren eigene Pläne oder Strategien für den Handel von Emissionszertifikaten, darauf beruhende Auktionsobjekte oder damit verbundene derivative Finanzinstrumente.

Die Teilnehmer am Markt für Emissionszertifikate, die bereits nach Artikel 4 der Verordnung über die Integrität und Transparenz des Energiegroßhandelsmarkts (Regulation on Wholesale Energy Market Integrity and

Transparency – REMIT)¹⁵ mitteilungs-pflichtig sind, können die dort vorgesehenen technischen Mittel auch zur Veröffentlichung nach Artikel 17 MAR nutzen. Dies ist möglich, sofern die offenzulegenden Insiderinformationen im Wesentlichen den gleichen Inhalt haben und gewährleistet ist, dass die Insiderinformationen auch an die einschlägigen Medien übermittelt werden. Eine gesonderte Veröffentlichung nach MAR ist in diesen Fällen nicht erforderlich: Für Emissionszertifikate sieht die MAR in Erwägungsgrund 51 vor, dass eine Doppelveröffentlichung nach MAR und REMIT-Verordnung zu vermeiden ist.

Schwerpunkte der BaFin

Anlass für viele Untersuchungen im Jahr 2018 waren Eingaben, welche die BaFin erreichten. Hier zeigt sich, dass der Kapitalmarkt Ad-hoc-Mitteilungen und andere Veröffentlichungen der Emittenten deutlich stärker hinterfragt. Zugleich blieb der Anteil der Ad-hoc-Meldungen unverändert hoch, die eine weitere Prüfung auslösten.

2018 konkretisierte die BaFin zudem ihre Auslegungspraxis weiter, wie Insiderinformationen zu veröffentlichen sind. Zu vielen Punkten pflegt die BaFin den engen Austausch mit anderen nationalen Aufsichtsbehörden in der Europäischen Union und mit ESMA. Es ist geplant, die Auslegungspraxis der BaFin 2019 im Emittentenleitfaden zusammenzufassen.

¹⁵ Verordnung (EU) Nr. 1227/2011. ABl. EU L 326/1.

2.1.4.2 Directors' Dealings

Führungskräfte von Emittenten, zum Beispiel Vorstände und Aufsichtsräte, die an einem geregelten Markt bzw. einem MTF zugelassen sind, sowie Personen, die zu diesen in enger Beziehung stehen, meldeten im Jahr 2018 insgesamt 3.260 Wertpapiergeschäfte. Im Vorjahr waren 2.789 Meldungen bei der Aufsicht eingegangen (siehe Grafik 13 „Directors'-Dealings-Meldungen“). Nachdem die BaFin im Jahr 2016 einen deutlichen Anstieg der Meldungen verzeichnet hatte, wies die Zahl der Meldungen 2018 ein ähnliches Größenverhältnis auf wie bereits in den Vorjahren.

2.1.5 Leerverkaufsüberwachung

2.1.5.1 Verbote

Ungedeckte Leerverkäufe in Aktien und bestimmten öffentlichen Schuldtiteln verbietet die EU-Leerverkaufsverordnung¹⁶. Dies gilt auch für den Eintritt in oder das Begründen von öffentlichen Kreditausfallprämien (Credit Default Swaps – CDS) ohne Sicherungszweck. Aufgrund von Verdachtsanzeigen und eigenen Anhaltspunkten überprüfte die BaFin im Jahr 2018 potenzielle ungedeckte Leerverkäufe in 71 Fällen (Vorjahr: 100 Fälle). Die Verdachtsanzeigen betrafen Verkäufe sowohl von Unternehmen als auch von Privatpersonen.

¹⁶ Verordnung (EU) 236/2012, ABl. EU L 86/1.

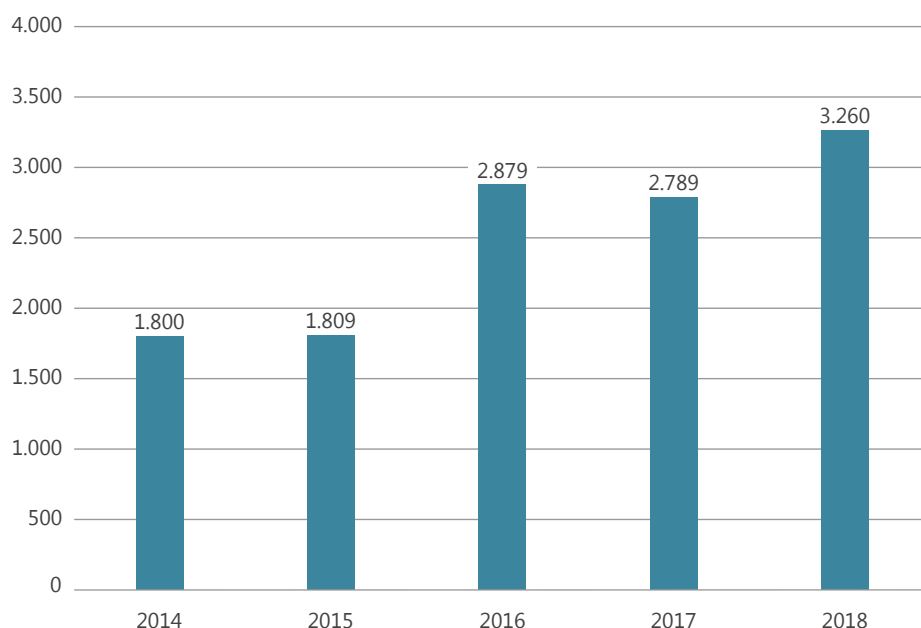
Die BaFin stellte 49 Untersuchungen ein (Vorjahr: 79 Einstellungen). Die 2018 eingestellten Untersuchungen betrafen größtenteils Selbstanzeigen wegen geringfügiger Verstöße, die auf menschlichem Versagen beruhten, zum Beispiel auf Missverständnissen bei der Orderaufgabe durch den Kunden. Zum 31. Dezember 2018 hatte die BaFin 18 Sachverhalte noch nicht abschließend geprüft (31. Dezember 2017: 19 Sachverhalte). Weitere 44 Sachverhalte gab die BaFin aus Gründen der Zuständigkeit an andere Behörden innerhalb der EU ab (Vorjahr: sechs Sachverhalte). In sechs Angelegenheiten verfolgte die Aufsicht Sachverhalte bußgeldrechtlich weiter; im Vorjahr hatte sie 13 Bußgeldfälle abgeschlossen.

2.1.5.2 Transparenzpflichten und Anzeigen durch Market Maker

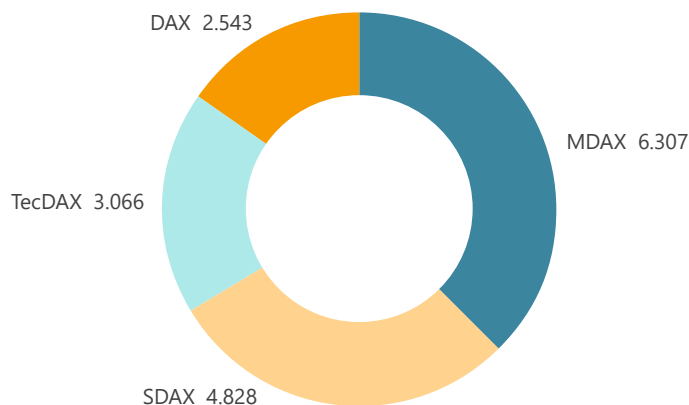
Die BaFin untersuchte im Jahr 2018 23 Verstöße gegen die Transparenzpflichten in Netto-Leerverkaufspositionen (Vorjahr: 38 Verstöße). Insgesamt 17 Untersuchungen wurden eingestellt. Im Vorjahr waren 26 Untersuchungen eingestellt worden. Zum 31. Dezember 2018 waren sieben Sachverhalte noch nicht abschließend geprüft; am 31. Dezember 2017 waren es zwölf Angelegenheiten gewesen.

Netto-Leerverkaufspositionen werden über die Melde- und Veröffentlichungsplattform der BaFin mitgeteilt. Ende 2018 waren 444 Unternehmen und zwei Privatpersonen für das Meldeverfahren registriert. Der Großteil der Mitteilungspflichtigen stammte – wie in den Vorjahren – aus den USA und dem Vereinigten Königreich.

Grafik 13: Directors'-Dealings-Meldungen



Grafik 14: Verteilung der Meldungen auf Indizes*



* Die Summe der einzelnen Werte ist höher als die Gesamtzahl der Mitteilungen, da einige Emittenten in zwei Indizes zu finden sind.

Tabelle 32: Anzeigen von Market Makern und Primärhändlern 2018

	Market Maker	Primärhändler
Gesamtzahl Unternehmen	48	31
davon aus dem Inland	45	9
davon aus dem Ausland	3*	22**
Gesamtzahl Anzeigen 2018	1.628	1
Gesamtzahl Anzeigen seit September 2012	8.057	39

* Drittland außerhalb der EU.

** Sitz außerhalb Deutschlands.

279 Mitteilungspflichtige meldeten der BaFin im Jahr 2018 für Aktien, die zum Handel an einem regulierten Markt oder multilateralen Handelssystem zugelassen sind, 16.417 Netto-Leerverkaufspositionen (Vorjahr: 12.861 Netto-Leerverkaufsoptionen) in 489 verschiedenen Aktien (Vorjahr: 281 Aktien). Dies entspricht durchschnittlich 65 Mitteilungen pro Handelstag. Davon mussten im Jahr 2018 insgesamt 4.764 Mitteilungen im Bundesanzeiger veröffentlicht werden, da die Schwelle von 0,5 Prozent des ausgegebenen Aktienkapitals berührt worden war. 2017 waren insgesamt 4.001 Meldungen im Bundesanzeiger publiziert worden. Die BaFin erhielt darüber hinaus 124 Mitteilungen für öffentliche Schuldtitel des Bundes (Ausgangsschwellenwert: 0,5 Prozent; Vorjahr: 135 Mitteilungen). Für Schuldtitel der Bundesländer hingegen gingen bei der Aufsicht wie im Vorjahr keine Mitteilungen ein (Ausgangsschwellenwert: 0,1 Prozent). Größtenteils wurden

Netto-Leerverkaufspositionen in Aktien von Emittenten am regulierten Markt aufgebaut (siehe Grafik 14 „Verteilung der Meldungen auf Indizes“).

Im Jahr 2018 zeigten 48 Market Maker (Vorjahr: 44 Market Maker) und 31 Primärhändler (Vorjahr: 30 Primärhändler) der BaFin ihre Tätigkeit an. Dabei nutzten sie die Ausnahmen von den Leerverkaufsverböten und Transparenzpflichten, die in Artikel 17 der EU-Leerverkaufsverordnung verankert sind (siehe Tabelle 32 „Anzeigen von Market Makern und Primärhändlern 2018“).

2.1.6 Aufsicht über Finanzmarktinfrastrukturen: Zentrale Gegenparteien und Zentralverwahrer

2.1.6.1 Brexit

Die Eurex Clearing AG nimmt eine zentrale Rolle beim Clearing von Derivatekontrakten innerhalb Europas ein. Insbesondere was das Clearing von Zinsswaps angeht, ist nicht ausgeschlossen, dass aufgrund des Brexits¹⁷ das Clearinggeschäft vom Vereinigten Königreich in die EU-27 verlagert werden wird.

Die Eurex Clearing AG hatte bereits 2017 ein neues Angebot für das Clearing von Zinsswaps geschaffen. Damit besteht ein solches Angebot nun auch in der EU-27. Im Oktober 2018 weitete die Gesellschaft ihr Angebot auf das Segment der Rückkaufvereinbarungen (Repurchase Operation – Repo) aus. Weitere Erweiterungen sind im OTC-FX-Segment geplant, dort werden Devisen außerhalb der Börse direkt (Over the Counter – OTC) gehandelt.

¹⁷ Vgl. Kapitel II 1.

Die BaFin steht in engem Austausch mit der Eurex Clearing AG, was alle Brexit-relevanten Fragen betrifft. 2018 lag der aufsichtsrechtliche Fokus auf den technisch-organisatorischen Kapazitätserweiterungen, die mit Blick auf den Brexit und das neue Clearingangebot erforderlich wurden. Die BaFin wird das Institut auch im Jahr 2019 eng aufsichtlich begleiten.

2.1.6.2 Diskriminierungsfreier Zugang zu CCPs – Bewilligung Übergangszeitraum

Gemäß Artikel 35 der MiFIR hat ein Handelsplatz das Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zu einer Zentralen Gegenpartei (Central Counterparty – CCP), sofern er bestimmte Bedingungen erfüllt. Die Regelung ist seit dem 3. Januar 2018 in Kraft.

Auf Antrag einer CCP bei der zuständigen Behörde kann die Anwendung des Artikels 35 MiFIR bei börsengehandelten Derivaten jedoch nach Artikel 54 Absatz 2 MiFIR für einen Übergangszeitraum bis zum 3. Juli 2020 ausgeschlossen werden.

Die BaFin hat – nach eingehender Prüfung der Voraussetzungen – einem entsprechenden Antrag der Eurex Clearing AG mit Wirkung zum 3. Januar 2018 stattgegeben. Damit muss das Unternehmen Artikel 35 MiFIR bei börsengehandelten Derivaten erst ab dem 3. Juli 2020 anwenden.

2.1.6.3 Zulassungsverfahren für Zentralverwahrer

Die Europäische Union hat am 10. März 2017 die technischen Regulierungsstandards zur europäischen Zentralverwahrer-Verordnung¹⁸ veröffentlicht. Daraufhin beantragten alle europäischen Zentralverwahrer (Central Securities Depositories – CSDs) fristgerecht bis Ende September 2017 ihre Zulassung. Die Antragsstellung umfasst in der Regel die Kerndienstleistungen von CSDs und bei ausgewählten Zentralverwahrern auch bankartige Nebendienstleistungen.

Aktuell sind nur wenige CSDs bereits zugelassen. Bei den meisten ist das Zulassungsverfahren allerdings in vollem Gange. Dies heißt entweder, dass die Vollständigkeit der Unterlagen noch nicht festgestellt worden ist oder dass die Aufsichtsbehörden sich noch im sechsmonatigen Prüfungsverfahren befinden. Der deutsche Zentralverwahrer, die Clearstream Banking Frankfurt, ist derzeit noch nicht zugelassen.

¹⁸ Verordnung (EU) Nr. 909/2014. ABl. EU L 257/1.

Im Jahr 2018 hat die EU-Kommission die technischen Regulierungsstandards zur Abwicklungsdisziplin¹⁹ veröffentlicht, die zwei Jahre später, also am 13. September 2020, in Kraft treten werden. Diese behandeln unter anderem Zeitpunkt und Inhalt der Kommunikation zwischen Wertpapierfirmen und ihren Kunden über die von einem CSD abgewickelten Geschäfte. Weiter enthalten die Regulierungsstandards als wesentliche Elemente einen Sanktionsmechanismus sowie ein Verfahren zur Zwangseindeckung, wenn Wertpapiere nicht innerhalb bestimmter Abwicklungsfristen geliefert werden (Buy-in-Verfahren).

2.1.7 Aufsicht über OTC-Derivategeschäfte und die Einhaltung der Positionslimits

Nach der EU-Verordnung über OTC-Derivate, Zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister (European Market Infrastructure Regulation – EMIR)²⁰ müssen finanzielle und bestimmte nicht-finanzielle Gegenparteien standardisierte außerbörsliche Derivate über eine CCP clearen. Auf OTC-Derivategeschäfte, die nicht über eine CCP abgerechnet werden müssen, sind alternative Risikominderungstechniken anzuwenden. Dies kann zum Beispiel eine Besicherung sein.

Die betreffenden Unternehmen können gemäß EMIR für Transaktionen innerhalb einer konzern- oder aufsichtsrechtlichen Gruppe jedoch auf die Besicherung verzichten. Die BaFin erhielt im Jahr 2018 insgesamt 66 entsprechende Anträge. Eine genaue Auflistung enthält die Tabelle 33 „Anzeigen und Anträge“.

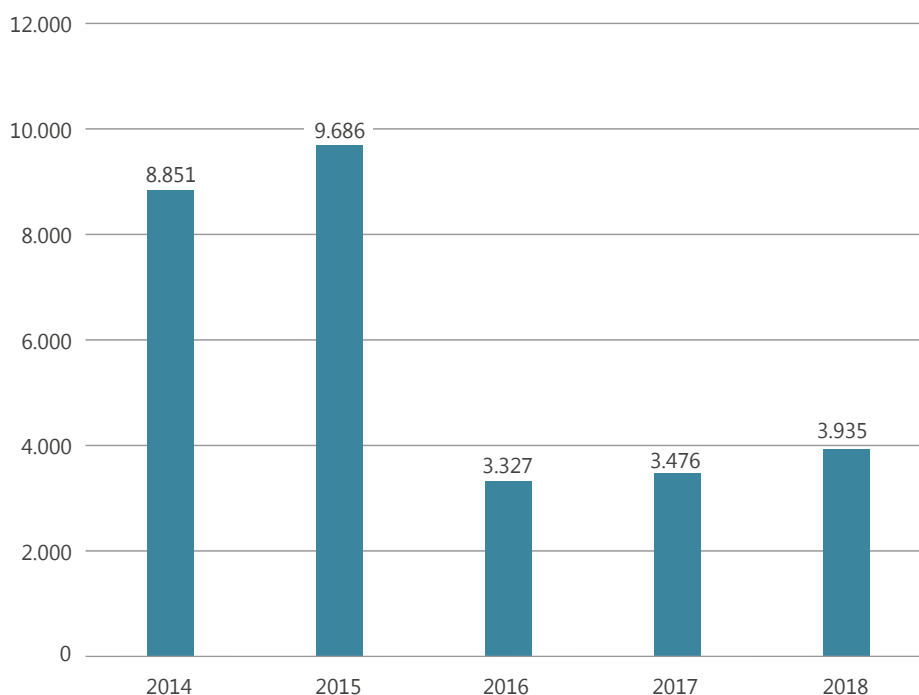
Parallel dazu ist es den Unternehmen, die bereits seit 2016 der Clearingpflicht für OTC-Derivate unterliegen, möglich, sich von dieser Pflicht für gruppeninterne Transaktionen befreien zu lassen. 2018 wurden hierzu 11 Anträge eingereicht; im Vorjahr waren es 20 Anträge gewesen.

Tabelle 33: Anzeigen und Anträge

	Anzeigen/ Anträge 2017	Anzeigen/ Anträge 2018
Gesamtzahl Anzeigen/ Anträge	172	66
eine Gegenpartei mit Sitz im EU-Ausland (Anzeige)	102	39
eine Gegenpartei mit Sitz in einem Drittstaat (Antrag)	70	27

¹⁹ Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1229/2018. ABl. EU L 230/1.

²⁰ Verordnung (EU) Nr. 648/2012. ABl. EU L 201/1.

Grafik 15: Stimmrechtsmitteilungen

Die oben formulierten Anforderungen der Clearing- und Besicherungspflicht von OTC-Derivaten unterliegen der Marktüberwachung der BaFin. Diese folgt bei finanziellen Gegenparteien wie Versicherungen, Wertpapierdienstleistungsunternehmen sowie Banken und Fonds einem risikoorientierten Ansatz. Soweit das von solchen Unternehmen abgeschlossene Derivatevolumen über bestimmten Schwellenwerten liegt, sind nicht-finanzielle Gegenparteien nach § 32 WpHG (bis zum 2. Januar 2018: § 20 WpHG) verpflichtet, die wesentlichen Anforderungen unter EMIR einzuhalten. Dies wird durch die Bescheinigung eines Wirtschaftsprüfers nachgewiesen.

Neue Anforderungen an Positionslimits

Mit Beginn des Jahres 2018 traten die in der MiFID II aufgestellten Anforderungen an Positionslimits bei Warenderivaten und Positionsmeldungen in solchen Produkten in Kraft. Im Jahr 2018 erließ die BaFin 15 individuelle Positionslimits in Warenderivaten durch Allgemeinverfügungen. Bis auf ein Positionslimit auf Frachtraten waren ausschließlich Stromkontrakte betroffen. Parallel hierzu wurde auch die technische Infrastruktur eingerichtet. Sie erlaubt es den Meldepflichtigen, ihre Meldepflichten von Positionen in Warenderivaten fristgerecht auf elektronischem Wege zu erfüllen.

Keine nachhaltigen Meldeverstöße

Nachhaltige Meldeverstöße stellte die BaFin im Berichtszeitraum nicht fest. Bislang gingen bei ihr

nur einige wenige Anträge auf Hedge-Ausnahmen ein. Aufgrund der Reaktionen aus dem Markt erwartet die BaFin jedoch für das Jahr 2019 mehr Ausnahme-Anträge.

2.1.8 Stimmrechte und Informationspflichten gegenüber Wertpapierinhabern

2018 wurden der Aufsicht 3.935 Änderungen von Stimmrechtsanteilen gemeldet (siehe Grafik 15), 2017 waren es 3.476 Änderungen gewesen. Bei 2.016 Mitteilungen (Vorjahr: 2.214 Meldungen) handelte es sich um Konzernmitteilungen, bei denen das Mutterunternehmen Beteiligungsveränderungen oder -bestände innerhalb eines Konzerns meldete. Weitere 754 Mitteilungen (Vorjahr: 455 Mitteilungen) stellten freiwillige Konzernmitteilungen dar, bei denen nur Tochterunternehmen Meldepflichten treffen, das oberste Mutterunternehmen aber (freiwillig) eine Konzernmitteilung mit befreiender Wirkung für die Tochterunternehmen abgibt.

Auf die drei Meldetatbestände nach WpHG entfielen

- 2.654 Mitteilungen (Vorjahr: 2.674 Meldungen) auf Stimmrechtsveränderungen aufgrund von Schwellenberührungen bei Stimmrechten (§§ 33, 34 WpHG)
- 215 Mitteilungen (Vorjahr: 204 Meldungen) auf Veränderungen aufgrund von Schwellenberührungen bei Finanzinstrumenten (§ 38 WpHG)

- und 219 Mitteilungen (im Vorjahr ebenfalls 219 Meldungen) auf aggregierte Bestände von Stimmrechten und Finanzinstrumenten (§ 39 WpHG)²¹

839 Mitteilungen (Vorjahr: 436 Meldungen) waren Bestandsmitteilungen, also Mitteilungen, die keine Schwellenberührung des Meldenden in einem der drei Meldetatbestände anzeigten, sondern lediglich eine Bestandsveränderung.

Im Berichtsjahr waren 517 Unternehmen zum Handel am regulierten Markt zugelassen; im Vorjahr hatten 602 Unternehmen eine solche Zulassung besessen.²² Diese Unternehmen hatten 305 Veröffentlichungen zu Veränderungen ihres stimmberechtigten Grundkapitals publiziert, 2017 waren es 313 gewesen. Ende 2018 handelte es sich bei fünf dieser Unternehmen um Real Estate Investment Trusts (REITs).

Seit Ende Oktober 2018 können Meldepflichtige ihre Stimmrechtsmitteilungen gegenüber der BaFin und dem betreffenden Emittenten auch in elektronischer Form auf der Melde- und Veröffentlichungsplattform (MVP) abgeben.

2.1.9 Empfehlungen von Finanzinstrumenten

Ende 2018 standen in Deutschland insgesamt 389 Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute unter Aufsicht der BaFin²³, die ihren Kunden eigene oder von Dritten ausgearbeitete Empfehlungen im Sinne von Artikel 20 der EU-Marktmisbrauchsverordnung MAR zur Verfügung stellen. Im Vorjahr waren dies noch 392 Institute gewesen. Daneben waren 138 institutsunabhängige, natürliche oder juristische Personen oder Personenvereinigungen als Ersteller oder Weitergeber von Empfehlungen bei der BaFin angezeigt; 2017 waren der BaFin 236 bekannt gewesen.

Das Zweite Finanzmarktnovellierungsgesetz hat die Möglichkeit eröffnet, eine Liste der institutsunabhängigen Ersteller und/oder Weitergeber von Anlageempfehlungen zu veröffentlichen – soweit es sich nicht um natürliche Personen handelt. Außerdem verschärfte das Gesetz die Anforderungen an die Identitätsnachweise im Rahmen der Tätigkeitsanzeige. Vor diesem Hintergrund

stellte die BaFin im Berichtszeitraum alle in der Vergangenheit abgegebenen Tätigkeitsanzeigen auf den Prüfstand.

Die auf www.bafin.de veröffentlichte Liste der institutsunabhängigen Ersteller und/oder Weitergeber von Anlagestrategie- und Anlageempfehlungen nennt nur jene juristischen Personen und Personenvereinigungen, die ihre Tätigkeit ordnungsgemäß angezeigt und entsprechende Identitätsnachweise vorgelegt haben. Ihre Zahl belief sich zum Ende des Berichtsjahres auf 96. Natürliche Personen sind in der Liste nicht aufgeführt, da es, wie oben erwähnt, dafür aktuell keine gesetzliche Grundlage gibt.

Die Aufnahme eines Erstellers und/oder Weitergebers von Anlagestrategie- und Anlageempfehlungen in die Liste sagt nichts über die Qualität der von ihm veröffentlichten Analysen aus. Gehen neue Informationen bei der BaFin ein, etwa Neuanzeigen und Änderungsmitteilungen, aktualisiert die Aufsicht die veröffentlichte Liste zügig.

2.2 Prospekte

2.2.1 Prospektprüfung Vermögensanlagengesetz

Prospektprüfung im Rahmen des Vermögensanlagengesetzes

In Deutschland dürfen Vermögensanlagen grundsätzlich nicht ohne einen Prospekt öffentlich angeboten werden, den die BaFin zuvor gebilligt hat. Von der Prospektspflicht gibt es Ausnahmen, zum Beispiel im Bereich des Crowdfunding. Prospekte für Vermögensanlagen sind nach dem Vermögensanlagengesetz (VermAnlG) zu erstellen. Inhalt und Aufbau regelt die Vermögensanlagen-Prospektverordnung (VermVerkProspV).

Verkaufsprospekte spielen für den Anlegerschutz eine entscheidende Rolle. Zum einen ist der Prospekt ein zentrales Dokument der Transparenz und Information. Er kann damit dem Anleger eine sachgerechte Anlageentscheidung ermöglichen. Daher enthält er umfangreiche Informationen über den Emittenten und die Vermögensanlage. Darüber hinaus bildet der Verkaufsprospekt die zentrale Haftungsgrundlage in Streitfällen, falls der Prospekt nicht alle wesentlichen Informationen für die Anlageentscheidung enthält bzw. die Angaben des Anbieters nicht den Tatsachen entsprechen.

Die BaFin prüft einen Prospekt im Rahmen ihrer gesetzlichen Vorgaben darauf, ob dieser vollständig, verständlich und kohärent ist (siehe Infokasten „Prüfungsumfang,

²¹ In einer Meldung können Schwellen nach mehreren Meldetatbeständen berührt sein, so dass die Summe der auf die Meldetatbestände entfallenden Mitteilungen nicht identisch ist mit der Gesamtzahl der im Berichtsjahr abgegebenen Mitteilungen.

²² Der Rückgang resultiert in erster Linie aus einer bereinigten Zählweise.

²³ Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht/Asset.Management.

Prüfungsumfang

Der Prüfungsmaßstab, den die BaFin bei der Prospektbilligung für Vermögensanlagen-Verkaufsprospekte anlegt, ist gesetzlich vorgegeben und orientiert sich an den EU-Vorgaben zum Wertpapierprospektrecht. Danach ist ein Prospekt auf Vollständigkeit, Verständlichkeit und Kohärenz zu prüfen. Eine inhaltliche bzw. materielle Prüfung durch die BaFin findet hingegen nach dem gesetzlich festgelegten Maßstab für die Prospektprüfung nicht statt.

Unter Kohärenz ist die innere Widerspruchsfreiheit der Angaben im Prospekt zu verstehen. Die BaFin prüft, ob die einzelnen Angaben des Prospekts untereinander konsistent sind, das heißt, ob der Prospekt selbst keine inneren Widersprüche aufweist.

Die Kohärenzprüfung bedeutet weder, dass die Aufsicht einen Prospekt mit sonstigen Informationen oder Dokumenten abgleicht, noch dass sie

verschiedene Prospekte gegeneinander abgleicht. Geprüft werden kann immer nur der aktuell eingereichte Prospekt, der lediglich Angaben bzw. Zahlen zum Aufstellungsdatum des jeweiligen Prospekts wiedergibt. Prospekte vorhergehender Emissionen auf zeitliche oder inhaltliche Veränderungen zu überprüfen bzw. zu vergleichen, ist hingegen nicht Aufgabe der BaFin im Rahmen der Prospektprüfung.

Ebenfalls nicht zum Umfang der Kohärenzprüfung gehört die Beurteilung, ob das dargestellte Produkt angemessen oder plausibel ist. Der gesetzliche Rahmen sieht nicht vor, dass Prospektangaben auf inhaltliche Richtigkeit geprüft werden. Folglich wird weder die Bonität des Emittenten überprüft noch seine Seriosität oder die Funktionsfähigkeit bzw. wirtschaftliche Tragfähigkeit seines Geschäftsmodells. Ebenso wenig beurteilt die BaFin im Rahmen der Prospektprüfung die Erfolgswahrscheinlichkeit eines Produkts.

Seite 143). Erfüllt der eingereichte Verkaufsprospekt die gesetzlichen Anforderungen nicht, hört die BaFin den Anbieter in der Regel zu den Mängeln an. Alternativ kann sie ihm die Billigung versagen. Sobald ein Verkaufsprospekt jedoch die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt, hat der Anbieter einen gesetzlichen Anspruch auf Billigung durch die BaFin.

Um die Aktualität von Vermögensanlagen-Verkaufsprospekten sicherzustellen, ist jeder Prospekt nur zwölf Monate lang für öffentliche Angebote gültig. Soll die Vermögensanlage danach weiter öffentlich angeboten werden, ist ein neuer Prospekt zu erstellen und der BaFin zur Billigung vorzulegen.

2.2.2 Wertpapierprospekte

21 Prospekte zu Börsengängen (Initial Public Offerings – IPOs) hat die BaFin 2018 gebilligt, also drei Mal so viele wie 2017 (sieben Billigungen, siehe Tabelle 34 „Billigungen 2018 und 2017“). Da die Prüfung von IPO-Prospekten sehr aufwändig ist, dominierte sie auch die Aufsichtsarbeit der Prospektprüfungsreferate für Wertpapiere. Das Emissionsvolumen bei diesen IPOs reichte von 1,7 Millionen Euro bis 4,2 Milliarden Euro.

An der Gesamtzahl der hinterlegten endgültigen Bedingungen zu Basisprospekten lässt sich eine rege Emissionstätigkeit der Banken ablesen: Diese Zahl erhöhte sich nämlich von 3.491.583 im Jahr 2017 auf 4.450.367. Damit setzte sich zugleich ein mehrjähriger Trend fort.

Seit Inkrafttreten des entsprechenden Gesetzes am 21. Juli 2018 billigte die BaFin 14 Wertpapier-Informationsblätter (siehe Infokasten „Wertpapier-Informationsblatt“, Seite 144). Davon betrafen neun Aktienemissionen und vier Emissionen von Schuldverschreibungen. In den meisten Fällen lag das Emissionsvolumen unter einer Million Euro.

Tabelle 34: Billigungen 2018 und 2017

Produkt	2018	2017
Prospekte (davon IPOs)	303 (21)	301 (7)
Registrierungsformulare	35	38
Nachträge	836	1.066
Ausgehende Notifizierungen	2.819	3.143
Eingehende Notifizierungen	756	692

Wertpapier-Informationsblatt

Die EU-Prospektverordnung²⁴ setzt die Schwelle für die Prospektspflicht bei öffentlichen Angeboten auf einen Gesamtgegenwert von einer Million Euro fest. Unterhalb dieser Schwelle können EU-Mitgliedstaaten national andere verhältnismäßige Offenlegungspflichten verlangen, jedoch keinen Prospekt. Zudem erlaubt es die Verordnung den Mitgliedstaaten, öffentliche Angebote bis acht Millionen Euro ganz von der Prospektspflicht zu befreien.

Vor allem eine Änderung des Wertpapierprospektgesetzes (WpPG) macht es in Deutschland möglich, diese EU-Regel zu nutzen: Emittenten, die Wertpapiere mit einem Gesamtgegenwert zwischen 100.000 Euro und weniger als acht Millionen Euro – zu berechnen über zwölf Monate – öffentlich anbieten, können statt eines Prospekts ein Wertpapier-Informationsblatt (WIB) erstellen, hinterlegen und veröffentlichen. Es soll Anlegern als Informationsquelle dienen und

darf erst publiziert werden, wenn die BaFin dies gestattet. Auf maximal drei Seiten muss das WIB übersichtlich und leicht verständlich die wesentlichen Informationen über die Wertpapiere, den Anbieter, den Emittenten und etwaige Garantiegeber darstellen. Dabei sind Einzelheiten und Reihenfolge vorgeschrieben. Während der Dauer des öffentlichen Angebots ist das WIB bei Bedarf zu aktualisieren bzw. zu korrigieren.

Bei Angeboten zwischen einer Million Euro (einschließlich) und weniger als acht Millionen Euro, die sich an nicht qualifizierte Anleger richten, kann das WIB nur verwendet werden, wenn ein Unternehmen für Wertpapierdienstleistungen die Wertpapiere ausschließlich per Anlageberatung oder -vermittlung unter Beachtung der vermögens- bzw. einkommensabhängigen Einzelanlagenschwellen vermittelt.²⁵

2.2.3 Verkaufsprospekte für Vermögensanlagen

Die BaFin erhielt im Jahr 2018 insgesamt 93 Vermögensanlagen-Verkaufsprospekte zur Prüfung. Dies waren marktbedingt erneut weniger als im Vorjahr (121 Prospekte; siehe Grafik 16: „Prospekte: Eingänge, Billigungen, Rücknahmen, Untersagungen“, Seite 145). Die Bundesanstalt billigte 84 Prospekte (Vorjahr: 93 Prospekte). 20 Verfahren endeten, weil der jeweilige Anbieter seinen Antrag zurückgezogen hatte. In einem weiteren Fall untersagte die BaFin die Veröffentlichung. Die Aufteilung der Prospekteingänge nach Beteiligungsform ergibt sich aus Grafik 17: „Prospekte nach Beteiligungsformen“ (Seite 145). In Grafik 18: „Prospekte nach Anlageobjekten“ (Seite 145), erfolgt eine diesbezügliche Darstellung gesondert nach Anlageobjekten.

Nachträge zu Vermögensanlagen-Verkaufsprospekten

2018 gingen bei der BaFin insgesamt 32 Anträge auf Billigung von Nachträgen nach dem VermAnlG ein (Vorjahr: 41 Eingänge). Die BaFin billigte insgesamt 31 der Nachträge (Vorjahr: 36 Nachträge).

Vermögensanlagen-Informationsblätter ohne Verkaufsprospekt

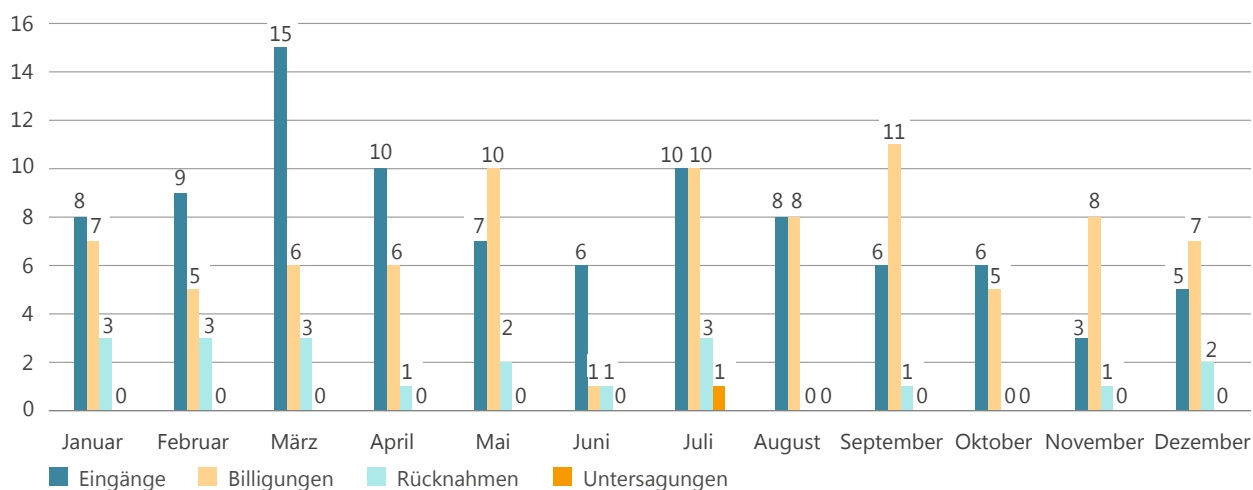
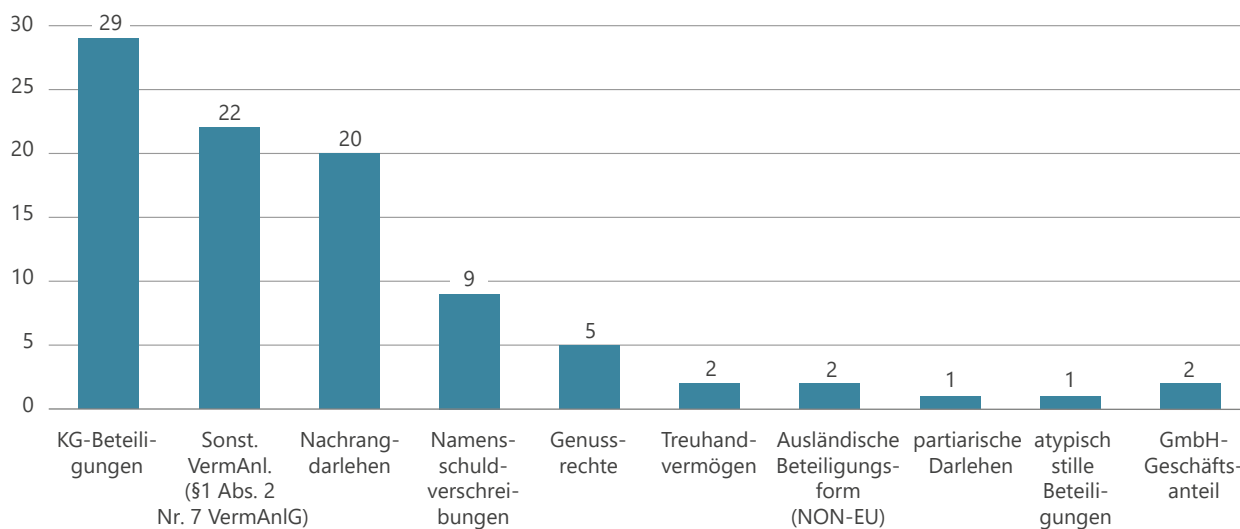
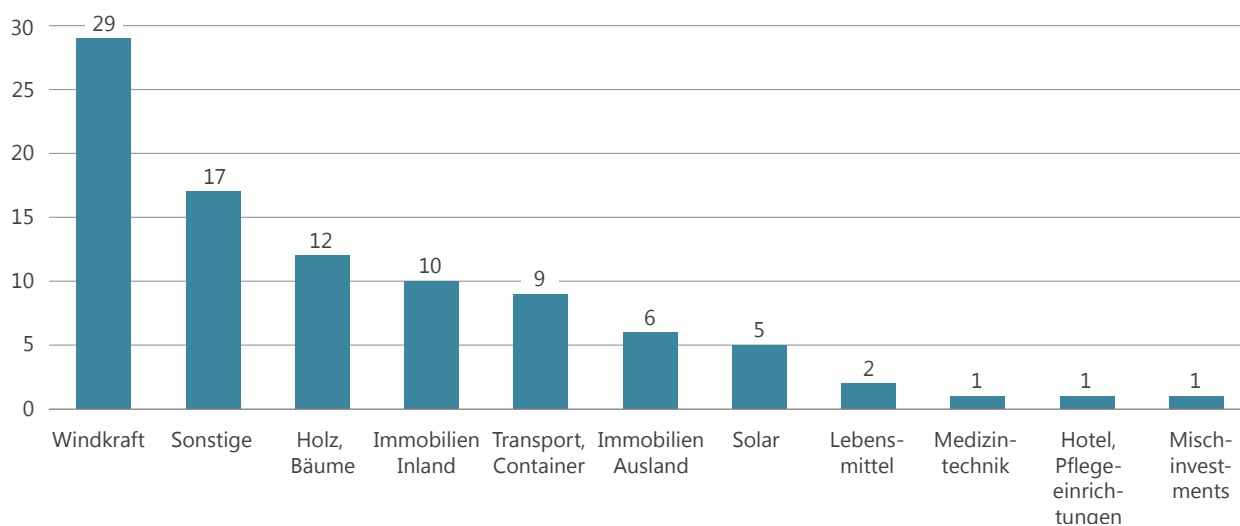
Seit August 2017 müssen Anbieter das Gestattungsverfahren für Vermögensanlagen-Informationsblätter (VIBs) durchlaufen. 2018 gingen 491 VIBs ohne Verkaufsprospekt im Rahmen von Schwarmfinanzierungen bei der BaFin zwecks Gestattung bzw. Aktualisierung ein (Vorjahr: 452 Eingänge). Für 405 VIBs gestattete die BaFin die Veröffentlichung. 33 Gestattungsanträge für VIBs wurden im Berichtsjahr wieder zurückgenommen.

2.2.4 Marktaufsicht über öffentliche Angebote von Wertpapieren und Vermögensanlagen

Wegen möglicher Verstöße gegen das Gesetz über Vermögensanlagen (VermAnlG bzw. das WpPG) hat die BaFin 2018 142 Marktaufsichtsverfahren geführt (Vorjahr: 150 Verfahren). Dabei ging die Aufsicht einerseits Hinweisen nach, die sie erhalten hatte, kontrollierte andererseits aber auch in Eigeninitiative Angebote und die zugehörige Werbung. Bei über 80 Prozent dieser 142 Verfahren überprüfte sie, ob Vermögensanlagen oder Wertpapiere öffentlich angeboten wurden, ohne die Pflicht zur Veröffentlichung eines Prospekts zu befolgen. 58 der Verfahren schloss die BaFin 2018 ab. Stellte sie einen Verstoß fest, sprach die BaFin bei noch

²⁴ Verordnung (EU) 2017/1129, ABl. EU L 168/12.

²⁵ Vgl. auch BaFinJournal Juli 2018, Seite 14 ff.

Grafik 16: Prospekte: Eingänge, Billigungen, Rücknahmen, Untersagungen**Grafik 17: Prospekte nach Beteiligungsformen****Grafik 18: Prospekte nach Anlageobjekten**

laufenden Angeboten eine förmliche Untersagung aus oder sie machte den Missstand publik. Bei 14 der abgeschlossenen Verfahren ging es um öffentliche Angebote von Aktien. Neun Fälle betrafen das öffentliche Angebot von Anleihen und weitere 24 Verfahren Direktinvestments, also sonstige Vermögensanlagen.

Deutlich seltener als noch im Vorjahr musste die BaFin 2018 Verstöße gegen die Prospektpflicht bei den Anbietern von Nachrangdarlehen konstatieren: Sie verzeichnete fünf Verstöße (Vorjahr: 17 Verstöße). Dieser Rückgang ist darauf zurückzuführen, dass die BaFin die betroffenen Anbieter und Emittenten regelmäßig über Verstöße aufklärt und derartige Verstöße zudem konsequent verfolgt.

Leicht rückläufig war mit zwölf im Jahr 2018 auch die Zahl der Verfahren, die wegen des Verdachts des öffentlichen Angebots von Anteilen im Sinne des § 1 Absatz 2 Ziffer 1 VermAnlG eingeleitet wurden (Vorjahr: 15 Verfahren). Zu nennen sind hier zum Beispiel Unternehmensbeteiligungen an Personenhandelsgesellschaften (insbesondere OHG und KG) oder GmbH-Anteile.

Werbeverstöße machten im Berichtsjahr 16 Prozent der Verfahren der Marktüberwachung aus. 17 der insgesamt 27 Verfahren schloss die BaFin ab. Den meisten Fällen,

insgesamt 15, lagen Verstöße gegen die Hinweispflichten aus § 12 Absatz 2 VermAnlG zugrunde. Dabei musste die BaFin weniger bemängeln, dass der Warnhinweis fehlte – vielmehr war dieser Hinweis in vielen Fällen nicht deutlich genug hervorgehoben worden. In sechs Verfahren rügte die Bundesanstalt, dass es keinen Warnhinweis im Hinblick auf die versprochene Rendite in der Werbung für öffentlich angebotene Vermögensanlagen (§ 12 Absatz 3 VermAnlG) gab. Drei Mal beanstandete die BaFin eine nach § 12 Absatz 4 VermAnlG unzulässige Bezugnahme in der Werbung für öffentlich angebotene Vermögensanlagen. Drei Fälle betrafen einen Werbeverstoß nach dem WpPG.

2.3 Unternehmensübernahmen

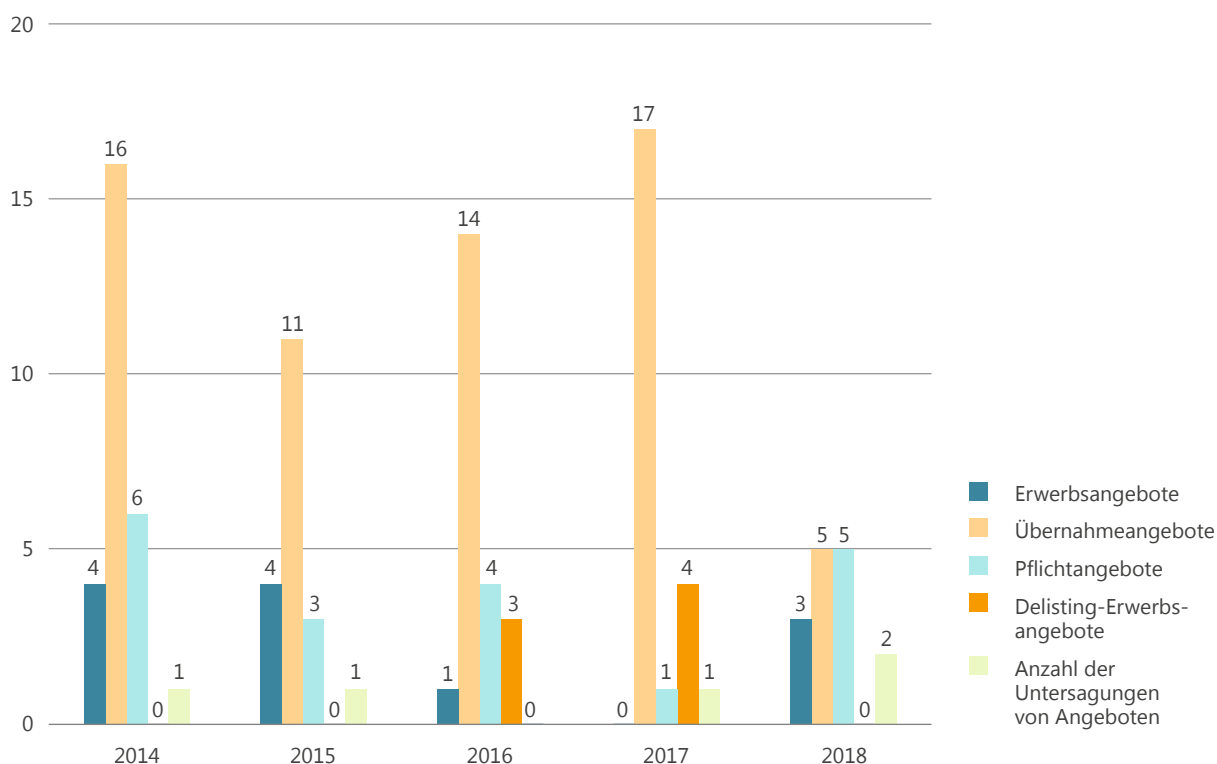
Angebotsverfahren

Die BaFin prüfte 2018 insgesamt 15 Angebotsunterlagen (Vorjahr: 23 Angebotsunterlagen). Sie gestattete in 13 Fällen die Veröffentlichung einer Angebotsunterlage. Die Veröffentlichung von zwei Angebotsunterlagen musste sie untersagen (siehe Grafik 19 „Angebotsverfahren 2014 bis 2018“).

Übernahmeangebote an die Aktionäre der innogy SE

Besondere Aufmerksamkeit widmete die BaFin 2018 dem Übernahmeangebot der E.ON Verwaltungs SE an die Aktionäre der innogy SE. Eingebettet war dieses

Grafik 19: Angebotsverfahren 2014 bis 2018



Angebot in eine Gesamttransaktion, zu der auch ein Aktienkaufvertrag und ein Asset-Tausch mit dem RWE-Konzern gehörten. Kommt die Übernahme zustande, werden sich E.ON und RWE künftig auf unterschiedliche Sparten konzentrieren. Ob die Transaktion mitsamt dem Übernahmeangebot vollzogen werden kann, hängt allerdings noch von Kartellfreigaben ab. Die Angebotsunterlage zum Übernahmeangebot enthielt nämlich insbesondere zwei Neuerungen zu Angebotsbedingungen nach § 18 WpÜG.

Was die Kartellfreigaben betrifft, so hatte die BaFin zum ersten Mal eine langlaufende Angebotsbedingung von über zwölf Monaten ab dem Ende der Annahmefrist zugelassen. Ausschlaggebend hierfür waren die erwarteten umfangreichen Kartellprüfungen in einem stark regulierten Sektor gewesen. Hinzu kamen die Unwägbarkeiten, die der Brexit in diesem Zusammenhang mit sich bringt. Allerdings musste der jeweilige Bieter bei sämtlichen Angebotsbedingungen, die ausnahmsweise über das Ende der Annahmefrist hinausliefen, nach der bestehenden Verwaltungspraxis der BaFin zugunsten der Aktionäre der Zielgesellschaft gewisse Kompensationsleistungen anbieten. In diesem Fall ging es neben der Einrichtung eines liquiden Börsenhandels darum, die Ausdehnung des gesetzlichen Nacherwerbszeitraums nach § 31 Absatz 5 Satz 1 WpÜG auf das Ende des Langlaufs und die Veröffentlichung sämtlicher Nacherwerbe in diesem Zeitraum durch einen Notar in der Angebotsunterlage notariell festschreiben zu lassen.

Zum anderen ließ die BaFin erstmals zu, dass sich der Bieter mit einer langlaufenden Angebotsbedingung gegen eine Untersagung einzelner Transaktionsteile absichern konnte, und zwar auf Basis der Holzmüller/Gelatine-Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH) zu Zustimmungserfordernissen der Hauptversammlung.

Atypisches Tauschangebot an die Aktionäre der Biofrontera AG

Am 16. März 2018 kündigte die Deutsche Balaton AG öffentlich an, sie beabsichtige, bis zu 6,25 Millionen Aktien der Biofrontera AG zu erwerben. Dafür wollte sie jeweils eine gemischte Gegenleistung anbieten, die aus einem Euro sowie einem Optionsschein bestehen sollte. Der Optionsschein sollte seinen Inhabern ermöglichen, zu einem späteren Zeitpunkt je eine Biofrontera-Aktie zurückzuerwerben. Für die anzubietenden Optionsscheine lag jedoch weder ein von der BaFin gebilligter Wertpapierprospekt vor, noch reichte die Deutsche Balaton AG innerhalb von vier Wochen eine Angebotsunterlage ein, die alle erforderlichen prospektrechtlichen Angaben über die Optionsscheine enthielt. Aus diesem

Grund musste die BaFin das Teilerwerbsangebot am 25. April 2018 untersagen.

Noch am selben Tag erklärte die Deutsche Balaton Biotech AG, eine 100-prozentige Tochtergesellschaft der Deutsche Balaton AG, sie werde ein inhaltlich gleiches Teilerwerbsangebot unterbreiten. Die entsprechende Angebotsunterlage veröffentlichte sie am 28. Mai 2018. Diese enthielt nun alle prospektrechtlichen Pflichtangaben über die angebotenen Optionsscheine. Es handelte sich dabei insofern um eine Premiere, als noch nie zuvor unter dem WpÜG-Regime ein bloßes (Teil)Erwerbsangebot als Tauschangebot ausgestaltet worden war. Außerdem wurden erstmalig als Gegenleistung zunächst ausschließlich andere Wertpapiere als eigene Aktien des Bieters zuzüglich einer Barkomponente angeboten. Am 20. Juli 2018 ergänzte die Deutsche Balaton Biotech AG das Angebot allerdings alternativ um eine reine Bargegenleistung in Höhe von sechs Euro je Aktie der Biofrontera AG.

Untersagung von Pflichtangeboten

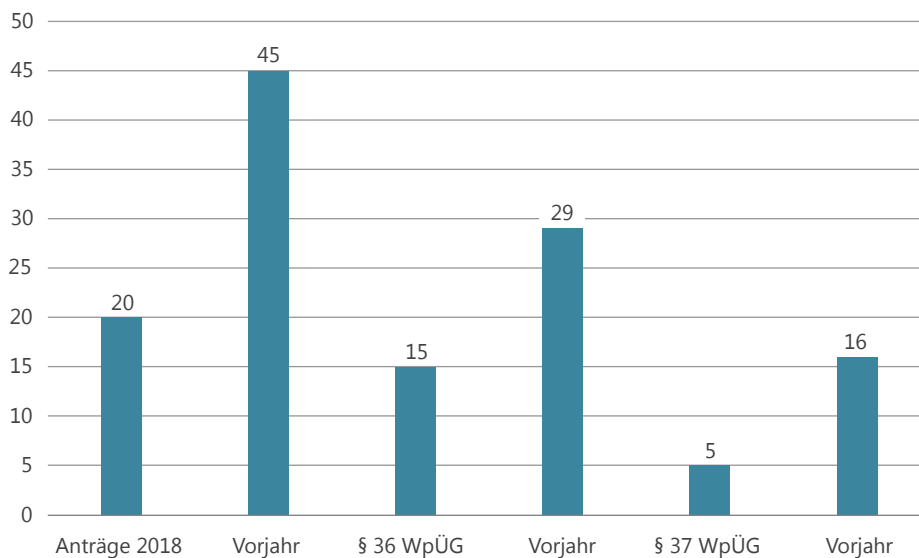
Mit Bescheid vom 5. September 2018 untersagte die BaFin das Pflichtangebot der Bieter Triton Liegenschaften GmbH, Bergisch Gladbach, und Jochen Schwarz an die Aktionäre der Pinguin Haustechnik AG, Hamburg, gemäß § 15 Absatz 1 Nummer 3 WpÜG. Die Bieter hatten am 27. Juli 2018 in einer Veröffentlichung erklärt, die Kontrolle über die Pinguin Haustechnik AG, Hamburg erlangt zu haben. Doch sie hatten es unterlassen, der BaFin innerhalb von vier Wochen eine Angebotsunterlage zur Prüfung zu übermitteln, wie dies § 14 Absatz 1 Satz 1 WpÜG verlangt. Trotz der Untersagung müssen die Triton Liegenschaften GmbH und Jochen Schwarz das Pflichtangebotsverfahren weiter durchführen. Betrifft eine Untersagung nach § 15 WpÜG ein Pflichtangebot, lässt diese die grundsätzlich bestehende Verpflichtung unberührt, eine mit den gesetzlichen Vorgaben übereinstimmende Angebotsunterlage bei der BaFin einzureichen und ein Pflichtangebot abzugeben. Die Wirkung der Untersagung besteht in solchen Fällen in erster Linie darin, dass der Eintritt der Zinspflicht (§ 38 Nummer 3 WpÜG) und des Rechtsverlusts (§ 59 WpÜG) außer Streit gestellt sind.

Befreiungsverfahren

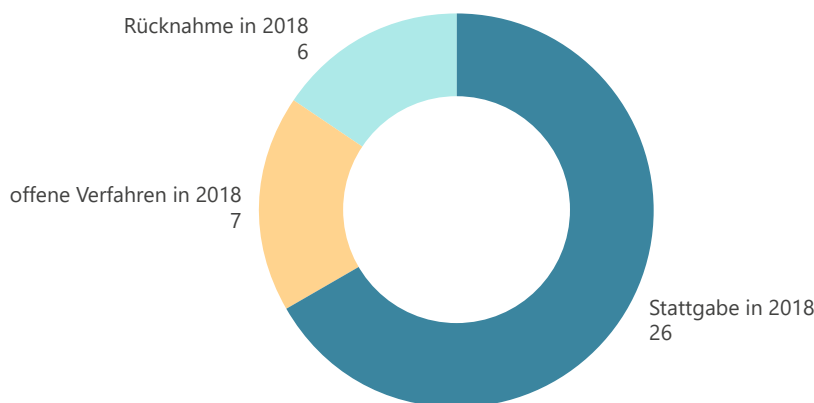
Die BaFin erhielt 2018 insgesamt 20 Anträge auf Befreiung oder Nichtberücksichtigung (Vorjahr: 45 Anträge), (siehe Grafik 20 „Befreiungsverfahren“, Seite 148).

Im Laufe des Jahres 2018 wurde 26 Befreiungs- bzw. Nichtberücksichtigungsanträgen stattgegeben; sechs Anträge wurden zurückgenommen (siehe Grafik 21 „Bearbeitungsstand der Befreiungsverfahren nach dem WpÜG“, Seite 148).

Grafik 20: Befreiungsverfahren



Grafik 21: Bearbeitungsstand der Befreiungsverfahren nach dem WpÜG



2.4 Bilanzkontrolle

Überwachung von Unternehmensabschlüssen

2018 unterlagen neun Unternehmen weniger dem zweistufigen Enforcement durch die BaFin und die Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung (DPR) als im Vorjahr. Zum 1. Juli 2018 waren es insgesamt 552 Unternehmen (Vorjahr: 561 Unternehmen), wie 2017 aus acht Ländern.

2018 schloss die DPR insgesamt 84 Prüfungen ab (Vorjahr: 99 Prüfungen). In 80 Fällen handelte es sich um Stichprobenprüfungen. Die Fehlerfeststellungen der BaFin, bei denen das Unternehmen auf der ersten Stufe des Enforcementverfahrens die Fehlerfeststellung der DPR nicht akzeptiert oder die Kooperation mit dieser verweigert hatte (siehe Tabelle 35 „Abgeschlossene Enforcementverfahren“, Seite 149), betrafen

verschiedene Sachverhalte der Rechnungslegung, beispielsweise den Ansatz von Schadenersatzansprüchen, Bewertung eines Tochterunternehmens und verschiedene Anhangsangaben. Ende 2018 waren noch zehn Verfahren bei der BaFin anhängig, davon sieben Verfahren, bei denen die BaFin eigene Fehlerfeststellungsverfahren durchführt.

Veröffentlichung von Finanzberichten

Die BaFin nahm 2018 rund 920 Prüfungen (Vorjahr: 930 Prüfungen) vor, um festzustellen, ob Emittenten ihre Jahres- und Halbjahresfinanzberichte rechtzeitig online veröffentlicht hatten. In 19 Fällen (Vorjahr: 16 Fälle) fand sie Hinweise auf Verstöße, die sie bußgeldrechtlich weiter verfolgte.²⁶

²⁶ Vgl. hierzu auch 2.6.1.

Tabelle 35: Abgeschlossene Enforcementverfahren

	Fehler- feststellung: ja	Fehler- feststellung: nein	Fehler- veröffentlichung: ja	Fehler- veröffentlichung: nein
Unternehmen akzeptiert DPR-Fehlerfeststellung	12	n/a	12	0
Unternehmen akzeptiert DPR-Fehlerfeststellung nicht	1	2	1	0
Unternehmen verweigert Kooperation mit DPR	3	0	3	0
BaFin hat wesentliche Zweifel an Richtigkeit des DPR-Prüfungsergebnisses/Verfahrens	0	0	0	0
Ansichziehen der Prüfung (Banken, Versicherungen)	0	0	0	0
Gesamt	16	2	16	0

Wie im Vorjahr überwachte die BaFin auch 2018 die Abgabe von Hinweisbekanntmachungen. Diese informieren darüber, wann und wo Emittenten ihre Finanzberichte im Internet publizieren. In 19 Fällen (Vorjahr: 31 Fälle) hatten Emittenten mit Sitz in Deutschland es unterlassen, Hinweisbekanntmachungen zu Finanzberichten zu veröffentlichen. In 18 dieser Fälle waren Jahresfinanzberichte betroffen, in einem Fall der Halbjahresfinanzbericht. Emittenten hatten es in 16 Fällen nicht nur versäumt, die Hinweisbekanntmachungen zu Jahresfinanzberichten publik zu machen, sondern hatten auch die Jahresberichterstattung selbst nicht veröffentlicht. Das Bundesamt für Justiz (BfJ) überwacht die Veröffentlichung der Jahresberichterstattung bei Emittenten mit Sitz in Deutschland. Die BaFin leitete Ordnungswidrigkeitsverfahren in den Fällen ein, in denen die Hinweisbekanntmachung fehlte.²⁷

Zu prüfen ist alljährlich ebenso, ob die veröffentlichten Halbjahresfinanzberichte die gesetzlich geforderten Mindestbestandteile enthalten. Im Berichtsjahr stellte die BaFin dabei in 15 Fällen fest, dass die Entsprechenserklärungen (Bilanzeid) fehlten. Daher verfolgte sie diese 15 Verfahren bußgeldrechtlich weiter.

Um die Pflichten zur Finanzberichterstattung durchzusetzen, eröffnete die BaFin 13 Verwaltungsverfahren; im Vorjahr waren es noch acht Verfahren gewesen. Aus den Vorjahren waren noch 17 Verfahren offen; sieben Verfahren schloss die Aufsicht 2018 ab. Die offenen Verfahren befinden sich größtenteils in der Vollstreckung. Insgesamt in elf Fällen drohte die BaFin 2018 Zwangsgelder an. In neun Fällen setzte sie Zwangsgelder in Höhe von

bis zu 565.000 Euro fest und leitete Vollstreckungsmaßnahmen ein.

Im Jahr 2018 veröffentlichte die BaFin zu 16 Unternehmen die Maßnahmen, die sie getroffen hatte, und die dazugehörigen Hinweise nach § 124 WpHG. Im Vorjahr hatte sie derartige Angaben zu elf Unternehmen publik gemacht.

2.5 Aufsicht über das Investmentgeschäft

2.5.1 Kapitalverwaltungsgesellschaften und Verwahrstellen

Im Jahr 2018 erhielten zwölf deutsche Kapitalverwaltungsgesellschaften (KVGs) (Vorjahr: elf) die Erlaubnis, Investmentvermögen zu verwalten, oder es wurde deren bereits bestehende Zulassung erweitert. Zwei Gesellschaften gaben ihre Erlaubnis zurück; im Vorjahr waren es sechs gewesen. Damit verfügten Ende 2018 genau 146 Unternehmen in Deutschland über eine Erlaubnis nach dem Kapitalanlagengesetzbuch (KAGB) gegenüber 136 Unternehmen im Vorjahr. Darüber hinaus registrierten sich nach § 44 KAGB 71 KVGs; 2017 hatten sich 52 Gesellschaften eintragen lassen. Sechs KVGs gaben ihre Registrierung zurück, eine von ihnen beantragte eine Erlaubnis nach dem KAGB. Damit belief sich die Gesamtzahl der registrierten KVGs Ende 2018 auf 379 (Vorjahr: 314 KVGs).

In 13 Fällen gründeten KVGs eine Zweigniederlassung in einem anderen EU-Mitgliedstaat oder boten ihre Dienstleistungen grenzüberschreitend an (Vorjahr: 22 Fälle). Demgegenüber zeigten 57 KVGs aus dem EU-Ausland bei der BaFin die Gründung einer Zweigniederlassung oder die Aufnahme grenzüberschreitender Dienstleistungen in Deutschland an (Vorjahr: 53 KVGs).

²⁷ Vgl. hierzu auch Kapitel II 4.

Risikoorientierte Aufsicht

Die BaFin absolvierte im Berichtsjahr 99 Aufsichtsbesuche und Jahresgespräche; 2017 waren es 116 gewesen. Außerdem begleitete sie 18 Abschlussprüfungen und Sonderprüfungen bei Kapitalverwaltungsgesellschaften sowie Verwahrstellen und Treuhändern (Vorjahr: fünf Begleitungen).

Besondere Schwerpunkte bei den Aufsichts- und Jahresgesprächen im Jahr 2018 waren der Umgang mit Negativzinsen und Fragen zum Brexit. Dabei ging es zum Beispiel um Investitionen im Vereinigten Königreich. Weitere zentrale Themen waren unter anderem nachhaltige Investitionen, Fragen der IT-Sicherheit, Fondskosten und die Kostenstruktur bei ETFs. Ebenso standen der Umgang mit aktuellen und künftigen aufsichtsrechtlichen Neuerungen, zum Beispiel mit der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO), MiFID II, den Kapitalverwaltungsauufsichtlichen Anforderungen an die IT (KAIT)²⁸ und mit Verwahrstellenrundschriften im Fokus der Aufsichts- und Jahresgespräche.

2.5.2 Investmentvermögen

Auch im Jahr 2018 wuchs der deutsche Investmentmarkt weiter. Sowohl Spezial- als auch Publikumsfonds verzeichneten Mittelzuflüsse.

Die Kapitalverwaltungsgesellschaften in Deutschland verwalteten Ende 2018 insgesamt 6.679 offene Investmentvermögen (Vorjahr: 6.370 Vermögen), die sich auf 2.057 Milliarden Euro summierten (Vorjahr: 2.055 Milliarden Euro). Davon waren 2.576 Publikumsfonds mit einem Vermögen von insgesamt 468 Milliarden Euro und 4.103 Spezial-AIF²⁹ mit einem Vermögen von 1.589 Milliarden Euro. Im Vorjahr war auf 2.341 Publikumsfonds ein Vermögen von 491 Milliarden Euro und 4.029 Spezial-AIF mit einem Vermögen von 1.564 Milliarden Euro entfallen.

Das gesamte (Netto-)Mittelaufkommen von inländischen Publikums- und Spezialfonds erreichte im Berichtsjahr 103,3 Milliarden Euro (Vorjahr: 107 Milliarden Euro). Die (Brutto)Mittelzuflüsse betrugen 355,9 Milliarden Euro (Vorjahr: 330,7 Milliarden Euro). Davon waren 113,3 Milliarden Euro dem Publikumsinvestmentvermögen zuzurechnen (Vorjahr: 113,7 Milliarden Euro) und 242,6 Milliarden Euro Spezial-AIF (Vorjahr: 217 Milliarden Euro). Diesen standen Mittelabflüsse in Höhe von insgesamt 253 Milliarden Euro gegenüber (Vorjahr: 223,7 Milliarden Euro).

²⁸ Vgl. zu KAIT auch Kapitel II 6.1.

²⁹ Alternative Investmentfonds.

Insgesamt genehmigte die BaFin 2018 genau 152 neue Publikumsinvestmentvermögen nach dem KAGB, darunter 114 Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW), fünf offene Publikums-AIF und 33 geschlossene Publikums-AIF. Im Vorjahr hatte die Aufsicht 138 Publikumsinvestmentvermögen nach dem KAGB zugelassen, darunter 107 OGAWs, sieben offene Publikums-AIF und 24 geschlossene Publikums-AIF.

2.5.2.1 Offene Immobilienfonds und Hedgefonds

Ende 2018 verfügten 61 Kapitalverwaltungsgesellschaften über eine Erlaubnis zur Verwaltung offener Immobilienfonds (Vorjahr: 58 Gesellschaften). Vier Gesellschaften erhielten im Jahr 2018 ihre Erlaubnis von der BaFin, eine gab sie zurück.

Während 21 Kapitalverwaltungsgesellschaften auch offene Immobilien-Publikumsfonds auflegten (Vorjahr: 21 KVGs), beschränkten sich 40 Gesellschaften auf die Verwaltung von offenen Immobilien-Spezialfonds (Vorjahr: 37 KVGs). Davon haben bisher sieben Gesellschaften keine offenen Immobilienfonds aufgelegt.

Ein offener Immobilien-Publikumsfonds kam im Laufe des Jahres 2018 durch Neuauflage hinzu, so dass sich die Gesamtzahl dieser Fonds auf 54 erhöhte (Vorjahr: 53 Fonds). Das Fondsvolumen dieses Marktsegments betrug zum Jahresende 99,01 Milliarden Euro (Vorjahr: 92,33 Milliarden Euro).

Im Jahr 2018 beliefen sich bei den offenen Immobilien-Publikumsfonds die Brutto-Mittelzuflüsse auf 8,0 Milliarden Euro. Die Brutto-Mittelzuflüsse bei den offenen Immobilien-Spezialfonds betrugen – leicht reduziert – 15,5 Milliarden Euro (Vorjahr: 16,2 Milliarden Euro). Das Fondsvermögen der offenen Immobilien-Spezialfonds betrug Ende 2018 103,7 Milliarden Euro (Vorjahr: 88,2 Milliarden Euro).

22 offene Immobilien-Publikumsfonds befanden sich Ende 2018 in der Abwicklung (Vorjahr: 21 Fonds). Ihr Fondsvolumen belief sich noch auf 3,17 Milliarden Euro (Vorjahr: 3,92 Milliarden Euro). Bei 20 dieser Fonds ist das Verwaltungsrecht bereits auf die Verwahrstelle übergegangen (Vorjahr: 19 Fonds).

Ende 2018 existierten in Deutschland 13 Hedgefonds (Vorjahr: 14 Hedgefonds). Das von ihnen insgesamt verwaltete Volumen summierte sich auf 3,36 Milliarden Euro (Vorjahr: rund 3,43 Milliarden Euro). Wie im Jahr 2017 gab es in Deutschland keinen inländischen Dach-Hedgefonds.

2.5.2.2 Ausländische Investmentvermögen

2018 existierten 10.511 vertriebsberechtigte EU-OGAW-Fonds³⁰ (Vorjahr: 10.183 Fonds). Die BaFin bearbeitete insgesamt 1.158 Neuanzeigen von Gesellschaften, die EU-OGAW-Fonds in Deutschland vertreiben wollten; 2017 waren es 1.006 Neuanzeigen gewesen. Der Großteil der Anzeigen, und zwar 650 Meldungen, kam – wie schon in den Vorjahren – aus Luxemburg. Daneben gingen 361 Anzeigen aus Irland, 41 aus Frankreich und 31 Anzeigen aus Österreich bei der BaFin ein. Der Vertrieb von 830 EU-OGAW-Fonds wurde eingestellt.

Überdies waren 2.095 EU-AIF und 321 AIF aus ausländischen Drittstaaten zum Vertrieb in Deutschland berechtigt (Vorjahr: 1.591 EU-AIF und 285 AIF aus ausländischen Drittstaaten). 1.343 davon stammten aus Luxemburg, 232 aus dem Vereinigten Königreich, 264 aus Irland, 115 von den Kaimaninseln, 110 aus den USA, 91 aus Frankreich, 47 aus den Niederlanden und zwei aus der Schweiz. Für 771 AIF (Vorjahr: 553 AIF) startete 2018 der Vertrieb in Deutschland. Davon stammten 477 aus Luxemburg, 40 aus dem Vereinigten Königreich, 52 aus Irland, 30 von den Kaimaninseln und 16 aus den USA. 231 EU-AIF und ausländische AIF stellten den Vertrieb ein, darunter 110 aus Luxemburg, 51 aus dem Vereinigten Königreich und 28 aus Irland.

2.6 Bußgeldverfahren

2.6.1 Bußgelder³¹

Aufgrund von Verstößen gegen Vorschriften des Wertpapierrechts leitete die BaFin im Jahr 2018 insgesamt 135 neue Bußgeldverfahren ein (Vorjahr: 188 Verfahren; siehe Tabelle 36 „Bußgeldverfahren“, Seite 153). Aus den Vorjahren waren zu Beginn des Jahres 2018 noch insgesamt 869 Fälle offen.

Die Ahndungsquote lag 2018 bei 39,8 Prozent. 126 Verfahren schloss die BaFin mit Geldbußen ab. Diese summierten sich insgesamt auf einen Betrag von rund 7,8 Millionen Euro.³² 193 Verfahren stellte die BaFin ein,

160 davon aus Opportunitätsgründen. Damit wurden insgesamt 322 Verfahren abgeschlossen. Ende 2018 waren nur noch 682 Verfahren offen.

2.6.2 Verfahrensabschlüsse mit umsatzbezogener Geldbuße

Seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Umsetzung der Transparenzrichtlinie-Änderungsrichtlinie (TRL-ÄndRL-UmsG)³³ kann die BaFin Bußgelder anhand des Umsatzes einer juristischen Person aus dem vorangegangenen Geschäftsjahr bemessen. Voraussetzung ist, dass das vom Gesetz vorgesehene umsatzbezogene Höchstmaß der Geldbuße die betragsmäßigen Höchstbeträge übersteigt. So kann die BaFin zum Beispiel bei den Vorschriften, welche die Transparenzrichtlinie umsetzen, eine Geldbuße von bis zu zehn Millionen Euro festsetzen oder eine Geldbuße in Höhe von fünf Prozent des Gesamtumsatzes des Vorjahres. Entscheidend ist, welche Summe höher ist. Die BaFin verhängte 2018 in fünf Verfahrenskomplexen³⁴ Geldbußen, die sie anhand des Umsatzes festlegte.

Die höchste umsatzbezogene Geldbuße gegen ein Unternehmen im Jahr 2018 ordnete die BaFin aufgrund einer Aufsichtspflichtverletzung im Sinne des § 130 Absatz 1 Satz 1 Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG) an. Diese Geldbuße betrug 1,34 Millionen Euro.³⁵ Ein Verfahren hinsichtlich der nicht rechtzeitig veröffentlichten Hinweisbekanntmachung zu einem Jahresfinanzbericht schloss die BaFin mit einem umsatzbezogenen Bußgeld in Höhe von 94.000 Euro ab.

2.6.3 Bekanntmachungen

Seit Inkrafttreten des TRL-ÄndRL-UmsG macht die BaFin eigene Maßnahmen und Sanktionen sowie die Ordnungsgeldentscheidungen des Bundesamts für Justiz auf ihrer Internetseite bekannt. In den vergangenen drei Jahren veröffentlichte sie 46 Verwaltungsmaßnahmen und 21 Geldbußen der BaFin sowie 71 Ordnungsgeldentscheidungen des BfJ. Dieses Vorgehen soll dazu beitragen, die generalpräventive Wirkung von Maßnahmen und Sanktionen zu verstärken. Die Marktteilnehmer sollen dadurch angehalten werden, sich rechtskonform zu verhalten.

Nach dem Willen des Gesetzgebers ist die nicht anonymisierte unverzügliche Bekanntmachung der Regelfall.

³⁰ Unter OGAW-Fonds sind Fonds zu verstehen, welche die Anforderungen der Richtlinie 2009/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rats vom 13.7.2009 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren erfüllen.

³¹ Zu Bußgeldverfahren wegen Verstößen von Wertpapierdienstleistungsunternehmen gegen die Verhaltens-, Organisations- und Transparenzpflichten des WpHG sowie Verstößen gegen das KWG vgl. Kapitel II 2.5.2 und Kapitel II 4.

³² Die Gesamtsumme der festgesetzten Geldbußen erfasst auch die in Kapitel II 4 dargestellten Bußgeldverfahren.

³³ Gesetz zur Umsetzung der Transparenzrichtlinie-Änderungsrichtlinie vom 20.11.2015, BGBl I 2015, Seite 2029.

³⁴ Sieben Verfahren (Stand 18.12.2018, noch nicht rechtskräftig).

³⁵ Siehe dazu 2.6.4.

Dennoch gibt es Umstände, die im Einzelfall erfordern, die Bekanntmachung aufzuschieben, sie zu anonymisieren oder davon abzusehen. Im Anwendungsbereich des § 124 WpHG ist eine solche Anonymisierung nur bei einer natürlichen Person möglich.

2.6.4 Ausgewählte Verfahren

2018 verhängte die BaFin ein Bußgeld in Höhe von 42.000 Euro gegen einen Betroffenen, der gegen das Verbot der Kursmanipulation nach § 20a WpHG alte Fassung verstoßen hatte. Er hatte in sechs Fällen irreführende Signale für das Angebot bzw. die Nachfrage durch vorgetäuschte Kauf- und Verkaufsorders in bestimmten Finanzinstrumenten gegeben.

In einem Verfahren gegen ein Kreditinstitut wegen einer fahrlässigen Aufsichtspflichtverletzung ordnete die BaFin ein Bußgeld in Höhe von 1,34 Millionen Euro an. Das Institut hatte es unterlassen, geeignete Aufsichts- und Organisationsmaßnahmen einzurichten, um seinen eigenen Stimmrechtsmitteilungspflichten sowie denen seiner Konzerntöchter vorschriftsgemäß zu entsprechen.

Gegen ein weiteres Unternehmen verhängte die BaFin 2018 eine Geldbuße in Höhe von 57.500 Euro. Dieses Institut hatte seine Aufsichtspflichten fahrlässig

verletzt, so dass es zu Verstößen gegen das Verbot ungedeckter Leerverkäufe gekommen war. Über einen längeren Zeitraum hatte der Vorstand keine ausreichenden Aufsichts- und Organisationsmaßnahmen getroffen, um sicherzustellen, dass Market-Maker-Anzeigen bei der BaFin eingereicht wurden. Nach einem Hinweis der BaFin stellte das Finanzdienstleistungsinstitut die organisatorischen Mängel ab.

Eine Gesamtgeldbuße in Höhe von 2,4 Millionen Euro verhängte die BaFin gegen ein weiteres Unternehmen, und zwar aufgrund zweier tatmehrheitlicher Verstöße gegen Stimmrechtsmitteilungspflichten nach §§ 33, 34 WpHG. Die betreffende Gesellschaft hatte es unterlassen, Stimmrechtsmitteilungen rechtzeitig abzugeben.

Den Verstoß einer Inlandsemittentin ahndete die Aufsicht mit einer Geldbuße in Höhe von 192.000 Euro. Die Emittentin hatte entgegen § 15 Absatz 1 Satz 1 WpHG alte Fassung eine Ad-hoc-Mitteilung über den erfolgreichen Abschluss eines Unternehmenskaufvertrags publiziert. Hintergrund des Verstoßes war insbesondere, dass sie eine unwirksame Selbstbefreiung von der Verpflichtung vorgenommen hatte, unverzüglich Insiderinformationen zu veröffentlichen, die mit der Transaktion zusammenhängen.

Tabelle 36: Übersicht Bußgeldverfahren³⁶ 2018

	Anhängige Verfahren Anfang 2018	Neu eröffnete Verfahren 2018	Mit Geld- buße abge- schlossene Verfahren	Höchste verhängte Einzelgeld- buße in Euro	Einstellungen aus		Anhängige Verfahren Ende 2018
					Tatsäch- lichen oder Rechtlichen Gründen	Oppor- tunitäts- gründen	
Meldepflichten	9	0	1	20.000	0	3	5
Ad-hoc-Publizität	83	16	6	192.000	1	7	85
Directors Dealings/ Manager Transactions	6	1	2*	5.325	0	1	4
Markt- manipulation	32	6	10*	42.000	6	6	16
Mitteilungs- und Veröffent- lichungspflichten	445	51	79	1.340.000	16	95	306
Informations- pflichten ggü. Wertpapier- inhabern	26	0	1	11.300**	6	12	7
Leerverkäufe	16	0	4	57.500	0	2	10
Finanzbericht- erstattungs- pflichten	168	46	10	148.500	3	22	179
Prospekte (WpPG/VermAnlG)	30	2	0	0	0	3	29
Unternehmens- übernahmen (WpÜG)	10	5	2	9.000	0	2	11
Sonstiges	10	5	3	9.750	0	2	10

* Enthalten ist 1 Verfahren, das im Rahmen eines Strafverfahrens zu einer Verurteilung des Betroffenen geführt hat. Davon erfasst ist auch die bußgeldrechtliche Bewertung des jeweiligen Lebenssachverhalts.

** Die Geldbuße wurde im Rahmen einer Aufsichtspflichtverletzung für diesen und weitere Verstöße verhängt.

³⁶ Die genannten Zahlen beziehen sich auf die Gesamtheit aller in der Wertpapieraufsicht geführten Bußgeldverfahren.

VII

Über die BaFin

1 Personal

Zum 31. Dezember 2018 arbeiteten insgesamt 2.713 Beschäftigte (Vorjahr: 2.602 Beschäftigte) an den Dienststellen der BaFin in Bonn (1.895 Beschäftigte) und Frankfurt am Main (818 Beschäftigte). Davon waren rund 75 Prozent (2.026 Beschäftigte) verbeamtet und rund 25 Prozent als Tarifbeschäftigte und außertariflich Beschäftigte (687 Personen) angestellt (siehe Tabelle 38 „Personal“).

Frauen machten knapp die Hälfte der BaFin-Beschäftigten aus, nämlich 47 Prozent (1.282 Frauen). 75 Beschäftigte waren zum 31. Dezember längerfristig bei internationalen Institutionen und Aufsichtsbehörden tätig; 39 davon arbeiteten vorübergehend als Entsandte bei der Europäischen Zentralbank (EZB).

122 Neueinstellungen

Die BaFin stellte 2018 insgesamt 122 neue Beschäftigte ein, vier mehr als im Vorjahr (siehe Tabelle 37 „Einstellungen 2018“); Auszubildende und Anwärter sind hierbei nicht mitgezählt. Bei einem großen Teil der Neueinstellungen handelte es sich um Wirtschaftswissenschaftler und Volljuristen; es waren aber auch Mathematiker und Fachhochschul- bzw. Hochschulabsolventen anderer Fachrichtungen darunter. Zusätzlich stellte die BaFin Anwärter für den gehobenen Dienst und Auszubildende für den mittleren Dienst ein. Weitere 82 Beschäftigte kamen hinzu, da die BaFin im Jahr 2018 die Abwicklungsfunktionen der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) übernommen hat.¹

Tabelle 38: Personal

Stand: 31. Dezember 2018

Laufbahn	Beschäftigte			davon Beamte	davon tariflich und außertariflich Beschäftigte
	Gesamt	Frauen	Männer	Gesamt	Gesamt
Höherer Dienst	1.344	554	790	1.186	158*
Gehobener Dienst	819	358	461	686	133
Mittlerer/Einfacher Dienst	550	370	180	154	396
Gesamt	2.713	1.282	1.431	2.026	687*

* Inklusive der außertariflich Beschäftigten.

¹ Vgl. Jahresbericht 2017, Seite 160.

Tabelle 37: Einstellungen 2018

Laufbahn	Gesamt	Frauen	Männer
Höherer Dienst	67	31	36
Qualifikation:			
Volljuristen	17		
Wirtschaftswissenschaftler	38		
Mathematiker/Statistiker	7		
Andere	5		
Gehobener Dienst	24	6	18
Qualifikation:			
Wirtschaftsjuristen	3		
Wirtschaftswissenschaftler	19		
Laufbahnausbildung	1		
Andere	1		
Mittlerer / Einfacher Dienst	31	20	11
Anwärter / Auszubildende	11	7	4
Gesamt	122*	57*	65*

* Ohne Anwärter/Auszubildende.

Berufseinstieg bei der Aufsicht

Berufsanfänger können sich bei der BaFin unter anderem auf den gehobenen Dienst vorbereiten lassen und eine Berufsausbildung im mittleren Dienst absolvieren. Ende 2018 arbeiteten bei der BaFin insgesamt 35 Anwärter und Auszubildende, im Vorjahr waren es 43.

Zum 31. Dezember waren 14 der Anwärter als Studierende (Vorjahr: 18) an der Hochschule der Deutschen

Bundesbank im Studiengang Zentralbankwesen/Central Banking eingeschrieben und zwei weitere an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung im Studiengang Verwaltungsinformatik. Aus dieser Gruppe haben, wie im Vorjahr, fünf Studierende ihr Studium im Berichtsjahr aufgenommen.

2018 haben fünf Auszubildende ihre berufliche Ausbildung begonnen (Vorjahr: neun Auszubildende). Zum Ende 2018 hat die BaFin insgesamt 19 Auszubildende (Vorjahr: 24 Auszubildende) in folgenden vier Berufsbildern ausgebildet: Verwaltungsfachangestellte, Fachinformatiker für Systemintegration, Kaufleute für Büromanagement und Fachangestellte für Medien- und Informationsdienste mit der Fachrichtung Bibliothek.

Kompetenz durch Fortbildung

Die BaFin legt besonderen Wert darauf, Wissen und Fähigkeiten ihrer Beschäftigten fortlaufend auszubauen, zu fördern und auf dem neuesten Stand zu halten. Im Jahr 2018 nahmen BaFin-Beschäftigte an 693 Fortbildungsveranstaltungen teil (Vorjahr: 656 Veranstaltungen). Insgesamt verzeichnete die BaFin 4.602 Teilnahmen im Jahr 2018 (Vorjahr: 4.029 Teilnahmen). Durchschnittlich besuchte somit jeder BaFin-Beschäftigte an 2,8 Tagen eine Fortbildung (Vorjahr: 3,0 Tage).

Ob für Einsteiger, Fortgeschrittene oder Experten: Die BaFin bietet ihren Mitarbeitern breit gefächerte Fortbildungen, um deren Expertise und Soft Skills zu stärken. Trainingskooperationen, insbesondere mit der Deutschen Bundesbank, der EZB und den Europäischen Aufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities – ESAs), fördern zudem die Zusammenarbeit und internationale Vernetzung.

2 Haushalt

Für das Jahr 2018 bewilligte der Verwaltungsrat der BaFin einen Haushaltsplan in Höhe von 345 Millionen Euro. Das Haushaltsvolumen lag damit rund 60 Millionen Euro über dem des Jahres 2017 (285,5 Millionen Euro). Diese Erhöhung beruhte überwiegend auf der Integration von Aufgaben und Personal der FMSA zum 1. Januar 2018 in die BaFin.²

² Vgl. Gesetz zur Neuordnung der Aufgaben der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung.

Die veranschlagten Ausgaben des Haushalts 2018 verteilten sich zu 67,7 Prozent auf Personalkosten in Höhe von 233,3 Millionen Euro (Vorjahr: 209,3 Millionen Euro) und zu 26,3 Prozent auf Sachkosten in Höhe von 90,7 Millionen Euro (Vorjahr: 63,5 Millionen Euro). Auf Investitionen entfielen 3,6 Prozent des Budgets (Vorjahr: 2,2 Prozent). Zuweisungen und Zuschüsse verblieben mit 2,4 Prozent des Budgets nahezu auf dem Vorjahresniveau (siehe Grafik 22 „Ausgaben nach Haushaltsplan 2018“, Seite 157).

Finanzierung durch Umlage und Gebühren

Die BaFin ist unabhängig vom Bundeshaushalt und finanziert sich zu 100 Prozent aus eigenen Einnahmen. Diese setzten sich im Haushalt 2018 größtenteils aus den Umlagezahlungen der beaufsichtigten Unternehmen zusammen, einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion. Deren Soll betrug im Jahr 2018 310,3 Millionen Euro (Vorjahr: 260,6 Millionen Euro). Des Weiteren finanziert sich die BaFin über Verwaltungseinnahmen wie Gebühren und Zinsen. Deren Soll lag 2018 bei 34,7 Millionen Euro und im Vorjahr bei 24,9 Millionen Euro (siehe Grafik 23 „Planmäßige Einnahmen nach Haushaltsplan 2018“, Seite 157).

Im Jahr 2018 erfolgte die Umlageabrechnung für das Jahr 2017. Die Kreditwirtschaft beteiligte sich demnach mit 45,3 Prozent am Gesamtaufkommen der Umlage des Jahres 2017. Die Versicherungswirtschaft trug 27,0 Prozent bei und der Wertpapierhandel 27,7 Prozent (siehe Grafik 24 „Umlageverteilung nach Aufsichtsbereichen 2017“, Seite 157). Die Umlage des Bereichs Nationale Abwicklungsbehörde für das Umlagejahr 2017 rechnete die BaFin 2018 getrennt ab, da dieser Bereich 2017 der FMSA angehörte. Dabei berücksichtigte sie die an die FMSA geleisteten Vorauszahlungen. Die Umlageabrechnung für 2018 findet im Laufe des Jahres 2019 statt.

Tatsächliche Ausgaben und Einnahmen

Die tatsächlichen Ausgaben der BaFin lagen 2018 bei rund 320,5 Millionen Euro (Vorjahr: 279 Millionen Euro). Dies sind rund 24,5 Millionen Euro weniger als im Haushaltsplan ausgewiesen. Dem standen Einnahmen von rund 331,3 Millionen Euro gegenüber (Vorjahr: 282,5 Millionen Euro). Der Verwaltungsrat der BaFin hat die Jahresrechnung 2018 bis zum Redaktionsschluss des vorliegenden Berichts noch nicht festgestellt.

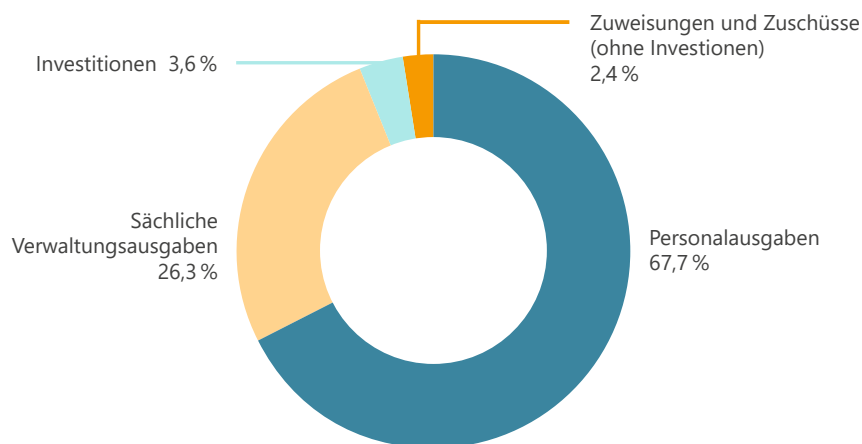
Gesonderter Haushaltsplan Enforcement

Für den gesonderten Etat Enforcement setzte die BaFin im Jahr 2018 insgesamt 8,3 Millionen Euro an, was in etwa dem Vorjahreswert von 8,2 Millionen Euro entspricht. Darin enthalten war eine geplante Zuweisung an die Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung in

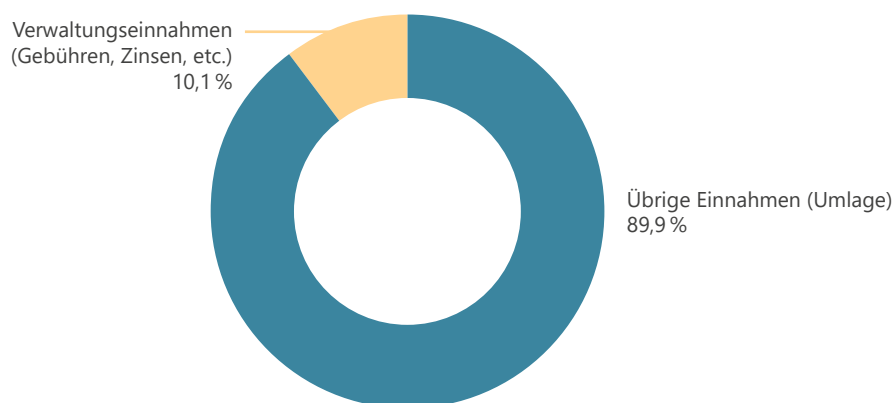
Höhe von 6 Millionen Euro (Vorjahr: 6 Millionen Euro).
Die tatsächlichen Ausgaben für das Enforcement beliefen sich schließlich auf rund 8 Millionen Euro (Vorjahr:

7,9 Millionen Euro); die Einnahmen – einschließlich der Umlagevorauszahlungen für 2019 – summierten sich auf etwa 14,7 Millionen Euro (Vorjahr: 16,5 Millionen Euro).

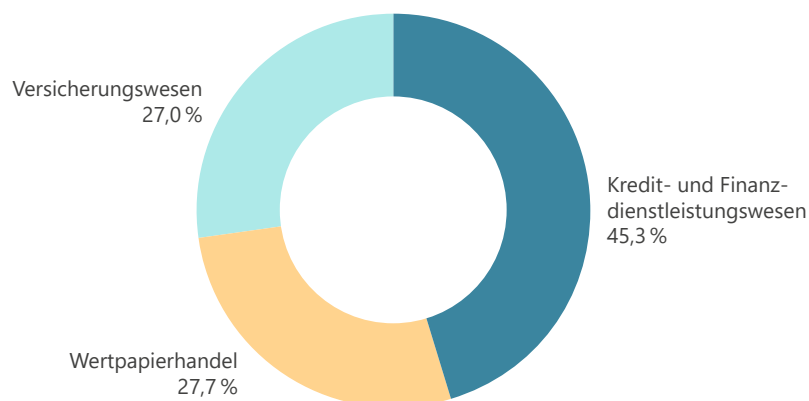
Grafik 22: Ausgaben nach Haushaltsplan 2018



Grafik 23: Planmäßige Einnahmen nach Haushaltsplan 2018



Grafik 24: Umlageverteilung nach Aufsichtsbereichen 2017



3 E-Government: Digitalisierungsstrategie der BaFin

Der digitale Wandel stellt auch die Finanzaufsicht vor neue Herausforderungen, denn es gilt, diesen tiefgreifenden Wandel zu gestalten und zukunftsfähige Regeln für die digitale Finanzaufsicht aufzustellen. Daher hat die BaFin 2018 eine alle Geschäftsbereiche übergreifende Digitalisierungsstrategie formuliert, die sich an den spezifischen Aufgaben und Bedürfnissen der Aufsicht orientiert.

Allerdings denkt und arbeitet die Finanzaufsicht auf vielen Feldern bereits seit längerer Zeit weitgehend digital. Die Strategie dokumentiert somit einerseits den Status quo bereits umgesetzter Vorhaben. Zudem zeigt sie aber Weichenstellungen für die Zukunft auf. Die BaFin hat in ihrer Digitalisierungsstrategie drei Handlungsfelder identifiziert: „Aufsicht und Regulierung“, „IT-Aufsicht und -Sicherheit“ sowie „Transformation der BaFin“, womit die Binnendigitalisierung gemeint ist. Für jedes der drei Handlungsfelder legt die Strategie übergeordnete Ziele fest und definiert geplante nächste Schritte.

Grundfragen der Handlungsfelder

Im ersten Handlungsfeld stellt sich die BaFin folgende Grundfrage: Wie ist aufsichtlich und regulatorisch mit den Marktveränderungen umzugehen, die durch die Digitalisierung ausgelöst werden? Im zweiten Handlungsfeld geht es um die Grundfrage, wie die BaFin sicherstellen kann, dass die innovativen Technologien und IT-Systeme sowie Daten, die bei den beaufsichtigten Unternehmen genutzt werden, sicher sind. Das dritte Handlungsfeld nimmt sich der Frage an, wie sich die BaFin angesichts der fortschreitenden Digitalisierung weiterentwickeln muss – intern und an den Schnittstellen zum Markt.

BaFin vor besonderer Herausforderung

Das dritte Handlungsfeld, die digitale Transformation der BaFin, stellt die Aufsicht vor eine besondere Herausforderung: Die öffentliche Verwaltung kann weniger flexibel als privatwirtschaftliche Organisationen auf technische Innovationen wie die Digitalisierung reagieren. Dies ist in ihrer organisatorischen Beschaffenheit und Funktionslogik sowie den rechtlichen Rahmenbedingungen begründet.

Umso wichtiger ist es aus Sicht der BaFin, den Prozess der digitalen Transformation zentral zu planen und zu

begleiten und die daraus folgenden weiteren Aufgaben und Vorhaben effektiv und effizient zu steuern. Dafür hat sie im Jahr 2018 die Position eines Chief Digital Officers (CDO) geschaffen. Er soll von einem Digital Office unterstützt werden. Die Binnendigitalisierung der BaFin und somit der CDO als ausführendes Organ sollen dazu beitragen, die Aufsichts- und Unterstützungsprozesse der BaFin weitgehend papierlos und über die Geschäftsbereiche hinweg effizienter zu gestalten. Außerdem ist es der BaFin durch diese Neuerungen möglich, angemessene neue Aufsichtsinstrumente und -lösungen zu entwickeln.³

4 Kommunikation

4.1 Presseanfragen

Auch im Jahr 2018 erhielt die BaFin mehrere Tausend Anfragen von Journalisten zu den unterschiedlichen Aufgabengebieten der Finanzdienstleistungsaufsicht.

Geldwäscheprävention

So sorgten mehrere internationale Fälle von Geldwäsche bei Banken – unter anderem bei der Danske Bank und der ING – dafür, dass das Interesse der Medien am Thema Geldwäscheprävention stark stieg. Die Journalisten wollten zum Beispiel wissen, welche Aufgaben und Befugnisse die BaFin auf diesem Gebiet besitze und wie einzelne Detailregelungen ausgestaltet seien. Dabei ließen sie sich auch die Position der BaFin zu einer eventuellen Europäisierung der Geldwäscheaufsicht erläutern. Auf reges Interesse stieß zudem, dass die BaFin bei der Deutschen Bank Präventionsmaßnahmen gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung anordnete und einen Sonderbeauftragten⁴ einsetzte.

Initial Coin Offerings (ICOs)

Das Thema Initial Coin Offerings (ICOs) bewegte die Medien auch 2018. Dabei ging es vor allem um die Frage, inwieweit die Ausgabe oder das öffentliche Angebot von Krypto-Tokens Erlaubnis- bzw. Prospektpflichten auslösten.

Brexit

Viele Journalisten erbaten Informationen zum Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union. Sie fragten unter anderem, welche

³ Zu den Handlungsfeldern „Aufsicht und Regulierung“ sowie „IT-Aufsicht und -Sicherheit“ vgl. auch Kapitel II 6.

⁴ Vgl. hierzu Kapitel II 5.2.

Finanzinstitute beabsichtigten, ihren Standort daraufhin nach Deutschland zu verlagern, um dann von hier aus Passporting-Rechte nutzen zu können. Auch die aufsichtlichen Anforderungen an die Institute standen im Fokus.

Digitalisierung

Zahlreiche Anfragen galten der Art und Weise, in der die Digitalisierung sich auf die Aufsicht und die Geschäftstätigkeit vor allem der Banken auswirkt. Zum einen ging es um die Konkurrenz durch Technologiekonzerne, die auch Bankdienstleistungen anbieten, zum anderen um die Leistungsfähigkeit der IT der Banken und die Sicherheit ihrer IT-Systeme. Oft erkundigten sich Journalisten auch nach den aufsichtlichen Anforderungen an die Auslagerung in eine Cloud und nach den Aufgaben eines IT-Vorstands.

Run-off

Durch den geplanten Verkauf der Generali Lebensversicherung AG an die Viridium-Gruppe rückte das Thema externer Run-off erneut in den Mittelpunkt des Medieninteresses. Journalisten fragten insbesondere nach Prüfungsdauer, -inhalten und -maßstab. In einer Pressemitteilung⁵ stellte die BaFin vorsorglich klar, dass an den Verkauf eines Versicherungsunternehmens strenge Anforderungen geknüpft sind, um vor allem die Belange der Versicherungsnehmer zu wahren. Ein Unternehmensverkauf dürfe schließlich keinen Versicherungsnehmer schlechter stellen.

Pensionskassen

Nachdem die BaFin davor gewarnt hatte, dass verschiedene Pensionskassen ohne zusätzliches Kapital möglicherweise nicht mehr ihre vollen Leistungen erbringen könnten⁶, beschäftigten sich die Medien zunehmend mit deren Lage. Das Interesse galt der wirtschaftlichen Situation der Kassen und der Frage, welche Aufsichtsmaßnahmen die BaFin plane bzw. bereits ergriffen habe – vor allem im Rahmen der intensivierten Aufsicht. Anfang Dezember war die Situation der Pensionskasse der Caritas VVaG Gegenstand vieler Presseanfragen. Die BaFin hatte zuvor ihre Anordnung gegenüber der Kasse veröffentlicht, mit der sie ihr das Neugeschäft untersagte.⁷

Provisionsdeckel und Provisionsabgabeverbot

Ein weiteres wichtiges Thema in den Medien waren die Umsetzung und Auslegung der EU-Versicherungsvertriebsrichtlinie (Insurance Distribution Directive – IDD). Im Frühjahr bestätigte die BaFin Überlegungen,

einen Provisionsrichtwert in der Lebensversicherung einzuführen, um Fehlanreize beim provisionsgestützten Vertrieb zu vermeiden. Zwischenzeitlich hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) einen gesetzlichen Provisionsdeckel angekündigt. Journalisten interessierten sich außerdem für die Einhaltung des Provisionsabgabeverbots. Von besonderem Interesse waren des Weiteren der Fall der gonetto GmbH und die Jubiläumsaktion von Check24.

Wirksamkeit von Beitragsanpassungen

Auch um die laufenden Gerichtsverfahren zur Wirksamkeit von Beitragsanpassungen in der privaten Krankenversicherung wegen fehlender wirtschaftlicher Unabhängigkeit der Treuhänder ging es in verschiedenen Presseanfragen. Hierzu fand am 19. Dezember 2018 eine mündliche Verhandlung vor dem Bundesgerichtshof (BGH) statt. Am 19. Dezember 2018 hat der BGH die Rechtsauffassung der BaFin bestätigt. Dass Treuhänder oft über längere Zeit intensiv mit Versicherern zusammenarbeiten und von diesen Geld erhalten, sei allein kein Grund, Beitragserhöhungen für unwirksam zu erklären.

Insolvenz von P&R

Zahlreiche Anfragen erhielt die BaFin zur Insolvenz der Unternehmensgruppe P&R. Diese hatte Container-Direktinvestments angeboten. In erster Linie interessierten sich Journalisten für die Prospektspflicht und die Aufgaben der BaFin sowie für die Anlageform des Direktinvestments. Daneben standen Fragen nach der Erlaubnispflicht und den Zuständigkeiten und Kompetenzen der Aufsichtsbehörde im Fokus. Keines der Unternehmen der P&R-Gruppe fiel allerdings unter die laufende Aufsicht der BaFin.

MiFID II

Auch im Jahr 2018 beschäftigten die Vorschriften der zweiten europäischen Finanzmarktrichtlinie (Markets in Financial Instruments Directive – MiFID II) die Presse. Vor allem die Geeignetheitsprüfung und die neuen Aufzeichnungspflichten waren von Interesse. Die Geeignetheitserklärung konzentriert sich, anders als das früher relevante Beratungsprotokoll, das den Ablauf des Beratungsgesprächs abbilden sollte, auf die Gründe für die Geeignetheit der dabei ausgesprochenen Empfehlungen. Die Aufzeichnungspflichten gehen nämlich über die Geeignetheitserklärung hinaus. Erteilen Kunden ihrem Berater im Anschluss an die Beratung einen Auftrag, so müssen Zeitpunkt und Ort der Besprechung, die dort Anwesenden, der Initiator des Gesprächs und Angaben zum Auftrag selbst dokumentiert werden. Kunden können verlangen, dass ihnen diese Dokumentation ausgehändigt wird. Die Unternehmen können die Angaben auch mit den Inhalten der Geeignetheitserklärung kombinieren.

⁵ www.bafin.de/dok/11116514.

⁶ Vgl. dazu www.bafin.de/dok/11116514.

⁷ www.bafin.de/dok/11766868.

4.2 Veranstaltungen und Messen

Fintech-Konferenz „BaFin-Tech“

Am 10. April 2018 hielt die BaFin zum zweiten Mal ihre Fintech-Konferenz „BaFin-Tech“ ab. Sie hatte dazu neue wie etablierte Unternehmen der Finanzindustrie eingeladen. Im Mittelpunkt der Veranstaltung standen finanztechnologische Entwicklungen und Diskussionen mit Gästen aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik. Zudem konnten die Teilnehmer Workshops zu den Themen Cloud Computing, Big Data und künstliche Intelligenz sowie Platformation wahrnehmen.

Praxisforum „Wirtschaftskriminalität und Kapitalmarkt“

Am 19. und 20. September 2018 veranstaltete die BaFin zum 15. Mal ihr jährliches Praxisforum „Wirtschaftskriminalität und Kapitalmarkt“. Rund 350 Vertreter von Polizei und Staatsanwaltschaft sowie der Deutschen Bundesbank, der Börsenaufsichtsbehörden, der Handelsüberwachungsstellen der Börsen und ausländischer Aufsichtsbehörden waren dort zu Gast. Die Teilnehmer konnten zusätzlich Seminare besuchen, etwa zu den Themen „Nationale Risikoanalyse“ und „Compliance-Funktion“.

Informationsveranstaltung „IT-Aufsicht bei Banken“

Am 27. September 2018 trafen sich Vertreter der Finanzbranche sowie IT-Sicherheitsexperten auf Einladung der BaFin zum fünften Mal zur Informationsveranstaltung „IT-Aufsicht bei Banken“. Rund 400 Teilnehmer ließen sich über aktuelle Fragen der digitalen Finanzwelt unterrichten. Zentrale Themen waren die Bankaufsichtlichen Anforderungen an die IT (BAIT) und die Aufsicht über die Sicherheit im Zahlungsverkehr nach dem Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG).

Abwicklungskonferenz

Für Vertreter von Kreditinstituten und deren Branchenverbänden veranstaltete die BaFin am 30. Oktober 2018 ihre erste Abwicklungskonferenz. Die Referenten informierten die rund 180 Teilnehmer unter anderem über Abwicklungsplanung, institutsspezifische Abwicklungsstrategien und die aktuellen Entwicklungen bei der Bankenabgabe. In einer Podiumsdiskussion mit Vertretern von Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft ging es um die Frage „Die abwicklungsfähige Bank – Utopie oder Realität?“

Informationen für Anleger auf Messen und Veranstaltungen

Im April 2018 präsentierte die BaFin ihr breit gefächertes Informationsangebot auf der Anlegermesse „Invest“ in Stuttgart. Dabei klärten Vertreter der Aufsicht

in verschiedenen Vorträgen Anleger unter anderem über die wichtigsten Änderungen durch die MiFID II auf und erläuterten die häufigsten Missverständnisse bei Preisbildung und Market Making von Zertifikaten und Optionsscheinen.

Vertreten war die BaFin 2018 auch bei den Anlegermessen in Berlin, Dresden, Düsseldorf, München und Hamburg sowie beim Tag der offenen Tür des BMF in Berlin und dem Deutschen Seniorentag der Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen (BAGSO) in Dortmund. Auch bei diesen Veranstaltungen nahmen viele interessierte Besucher die Gelegenheit wahr, direkt bei den Beschäftigten der BaFin nachzufragen.

4.3 Veröffentlichungen

Die BaFin hat auch im Jahr 2018 auf www.bafin.de verschiedene Publikationen zu Aufsichts- und Verbrauchertemen herausgegeben. Im Folgenden sind einige Beispiele genannt.

BaFinPerspektiven

Im August hat die BaFin die erste Ausgabe ihrer Schriftenreihe BaFinPerspektiven veröffentlicht. Die Ausgabe befasst sich aus unterschiedlichen Blickwinkeln mit der fortschreitenden Digitalisierung und dem Themenkomplex „Big Data und Artificial Intelligence“ (BDAl) sowie deren Folgen für Finanzmarkt, Aufsicht und Regulierung (siehe Infokasten „BaFin-Studie zu Big Data und künstlicher Intelligenz“, Seite 161). Die zweite Ausgabe der BaFinPerspektiven erschien am 28. Februar 2019. Auch sie widmet sich der Digitalisierung. Die nächste Ausgabe ist für den 9. Mai geplant. Thema wird die nachhaltige Finanzwirtschaft sein. In den BaFinPerspektiven finden sich Beiträge interner und externer Autoren und Interviews. Die Schriftenreihe erscheint in deutscher und englischer Sprache auf der Homepage der BaFin.⁸

Broschüren und ABCs in Leichter Sprache

Auf der Homepage der BaFin finden sich zahlreiche Broschüren zu verbraucherrelevanten Themen.⁹ Anfang Oktober 2018 veröffentlichte die BaFin zudem zwei neue Broschüren in Leichter Sprache, die wichtige Begriffe aus dem Banken-¹⁰ und dem Versicherungssektor¹¹ erläutern.

⁸ www.bafin.de/dok/11056102.

⁹ www.bafin.de/dok/8228504.

¹⁰ www.bafin.de/dok/11529872.

¹¹ www.bafin.de/dok/11529884.

Jahresbericht und Statistiken

Neben ihrem Jahresbericht¹² veröffentlichte die BaFin auch ihre jährliche Statistik über Stand und Entwicklung der deutschen Versicherungsunternehmen¹³ sowie ihre

Statistik über die Rückversicherungsunternehmen¹⁵. Der Jahresbericht und die Rückversicherungsstatistik erscheinen auch in englischer Sprache.

Hinweis

BaFin-Studie zu Big Data und künstlicher Intelligenz

Wie wirken sich technologische Entwicklungen bei der Datenverarbeitung und -analyse auf die Finanzbranche aus? Welche Implikationen ergeben sich für Finanzstabilität, Markt- und Unternehmensaufsicht und den kollektiven Verbraucherschutz? Einen Beitrag zur Beantwortung dieser Fragen leistet der Bericht „Big Data trifft auf künstliche Intelligenz – Herausforderungen und Implikationen für Aufsicht und Regulierung von Finanzdienstleistungen“¹⁴, den die BaFin Mitte Juni 2018 veröffentlichte.

Der Bericht umfasst die Ergebnisse einer Studie, an der auch Experten der Partnerschaft Deutschland, der Boston Consulting Group (BCG) und des Fraunhofer-Instituts für Intelligente Analyse- und Informationssysteme IAIS mitgewirkt hatten.

Ziel war es, ein umfassendes Bild zu erhalten, um die BaFin in die Lage zu versetzen, strategische Trends, Marktentwicklungen und neu entstehende Risiken frühzeitig zu identifizieren und angemessen zu adressieren. Der Bericht beleuchtet die Implikationen der technologiegetriebenen Marktentwicklungen aus verschiedenen regulatorischen und aufsichtlichen Perspektiven. „Die Ergebnisse zeigen deutlich, wie wichtig es ist, dass wir uns aufsichtlich und regulatorisch mit diesen Themen befassen“, kommentierte BaFin-Präsident Felix Hufeld.

Die BaFin hat den Bericht und die darin enthaltenen Leitfragen öffentlich konsultiert. Informationen zu den Ergebnissen der Konsultation und eine erste Einordnung durch Hufeld sind in den BaFinPerspektiven¹⁶ zu lesen, die Ende Februar 2019 auf www.bafin.de erschienen sind.

12 www.bafin.de/dok/8225660.

13 www.bafin.de/dok/7867196.

14 www.bafin.de/dok/10985478.

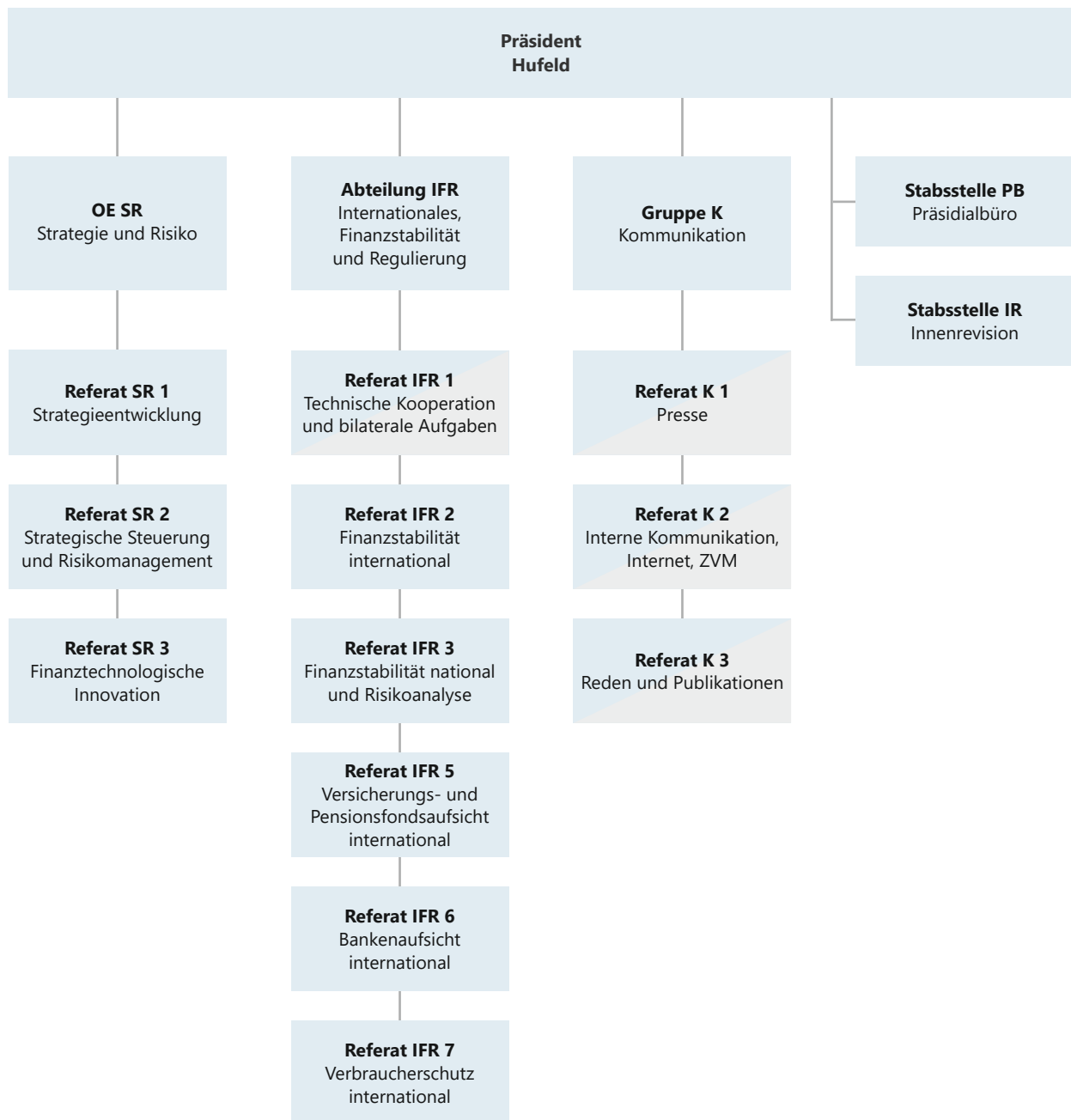
15 www.bafin.de/dok/7866938.

16 www.bafin.de/dok/12038522.

Anhang



1 Organigramm*

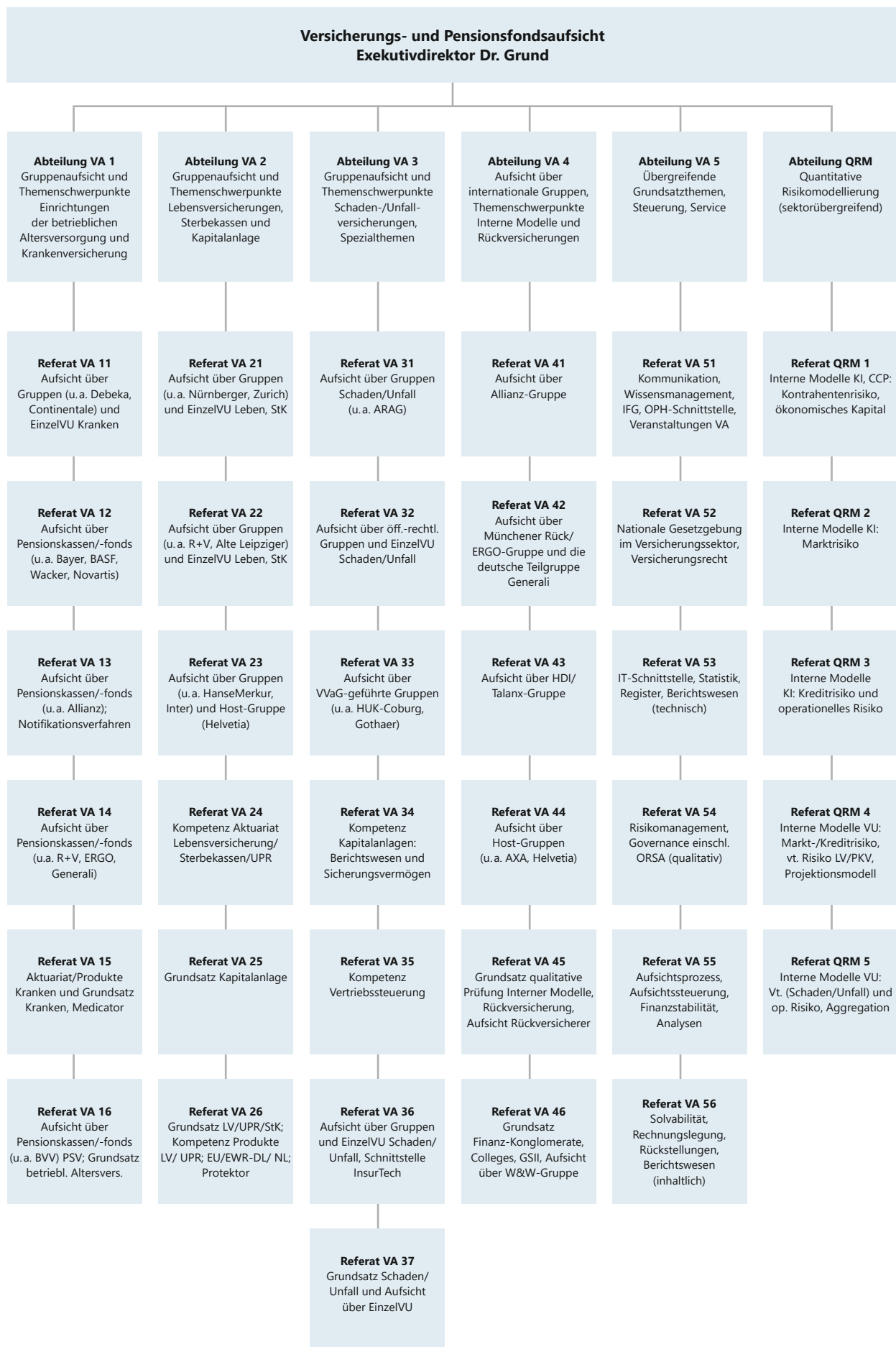


Dienstsitz

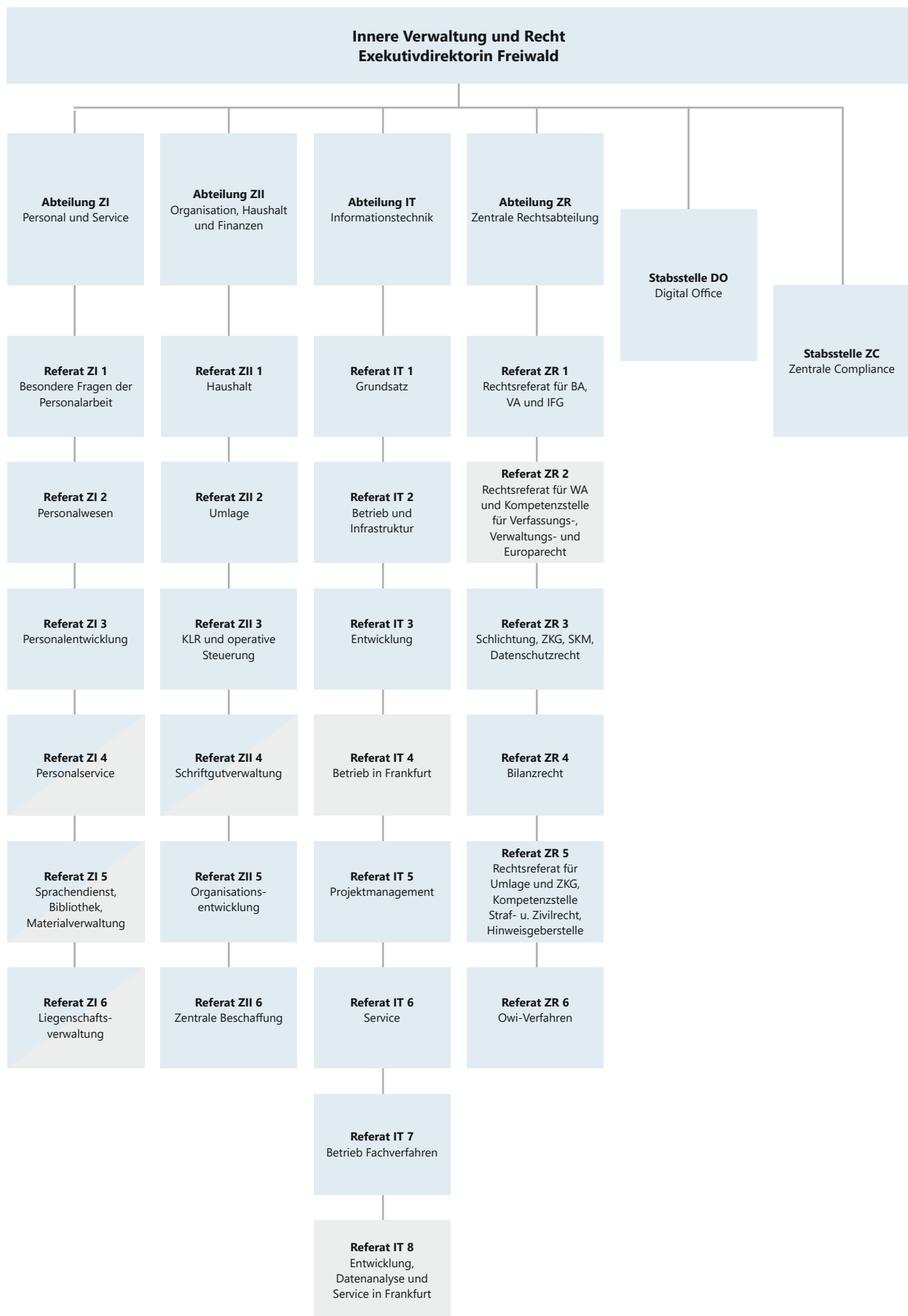
	Direktorium der BaFin
	Dienstsitz Bonn
	Dienstsitz Frankfurt am Main
	Dienstsitz Bonn und Frankfurt am Main

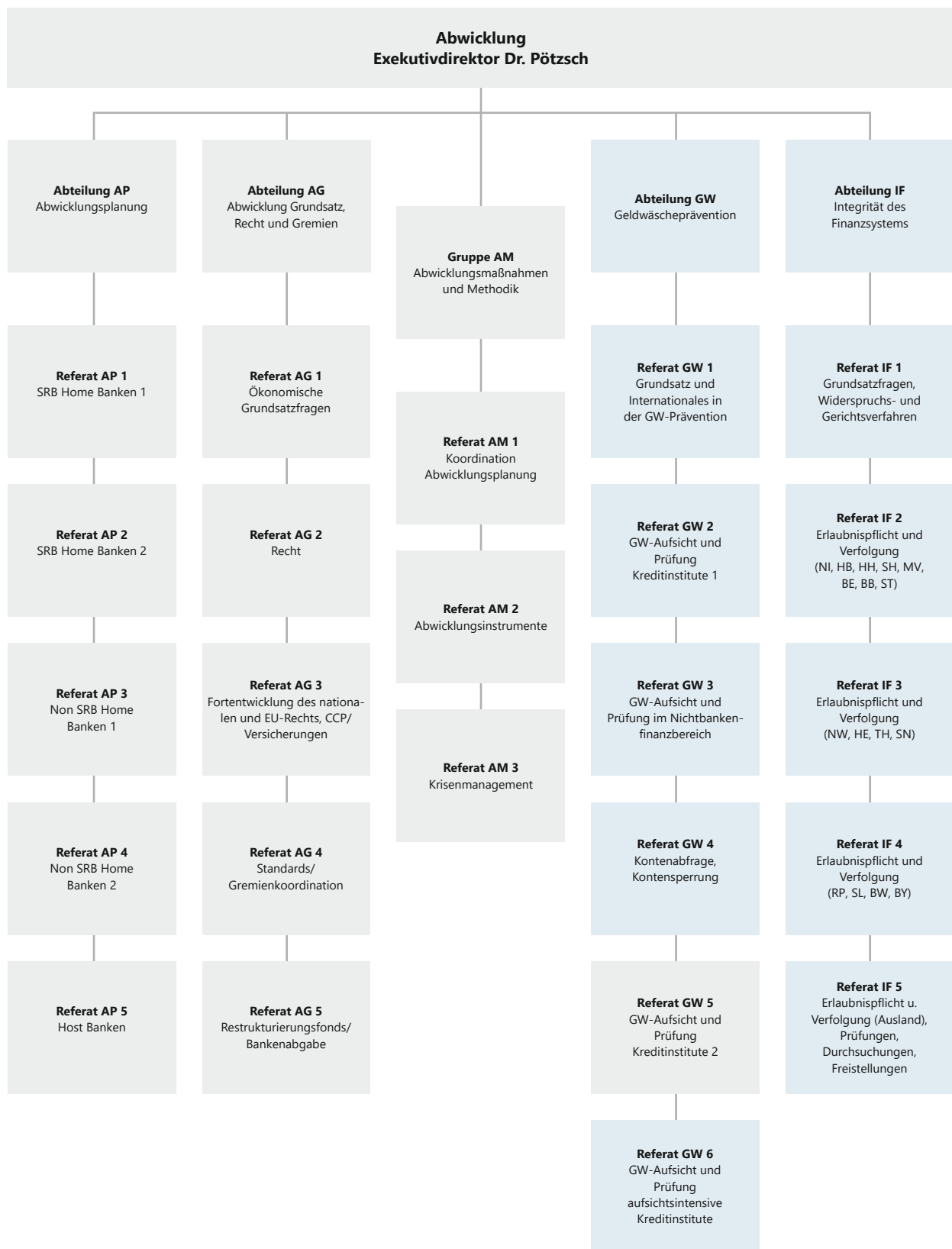
* Stand: Februar 2019











2 Gremien bei der BaFin

2.1 Verzeichnis der Mitglieder des Verwaltungsrats

Vertreter der Bundesministerien

Dr. Kukies, Jörg (Vorsitzender – BMF)
Dr. Holle, Levin (stellv. Vorsitzender – BMF)
Dr. Wimmer, Eva (BMF)
Dr. L’Hoest, Raphael (BMWi)
Schaefer, Erich (BMJV)
Springeneer, Helga (BMJV)

Mitglieder des Deutschen Bundestages

MdB Hauer, Matthias
MdB Radwan, Alexander
MdB Dr. Zimmermann, Jens
MdB Prof. Dr. Weyel, Harald
MdB Schäffler, Frank

Experten aus Wirtschaft und Wissenschaft

Dr. Ossig, Christian (auf Vorschlag der Kreditwirtschaft)
Dr. von Fürstenwerth, Jörg (auf Vorschlag der Versicherungswirtschaft)
Richter, Thomas (auf Vorschlag der Kapitalverwaltungsgesellschaften)
Prof. Dr. Schnabel, Isabel (als Vertreterin der Wissenschaft)
Prof. Dr. Wagner, Fred (als Vertreter der Wissenschaft)

Stand: März 2019

2.2 Verzeichnis der Mitglieder des Fachbeirats

Für die Kreditwirtschaft

Dr. Ossig, Christian
Dr. Schackmann-Fallis, Karl-Peter
Hofmann, Gerhard
Dr. Wagner, Oliver
Tolckmitt, Jens
Bethge, Iris

Für die Versicherungswirtschaft

Dr. Weiler, Wolfgang (Stellvertretender Vorsitzender)
Dr. von Fürstenwerth, Jörg Frhr. Frank
Dr. Faulhaber, Markus
Dr. Querner, Immo

Für die Kapitalanlagegesellschaften

Siebel, Rudolf

Für die Deutsche Bundesbank

Loeper, Erich

Für den Verband der privaten Krankenversicherung

Laue, Uwe

Vertreter der Wissenschaft

Prof. Dr. Hackethal, Andreas
Prof. Dr. Richter, Andreas
Prof. Dr. Schnabel, Isabel (Vorsitzende)

Vertreter der Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung

– aba –

Karch, Heribert

Vertreter der Verbraucherschutzorganisationen

Kühnlenz, Stephan
Prof. Dr. Hirsch, Günter
Dr. h.c. Bauer, Hans-Joachim

Vertreter der freien Berufe

Rottenbacher, Frank

Vertreter der mittelständischen Vereinigungen

Frank, Ralf

Vertreter der Gewerkschaften

Regneri, Leonhard

Vertreter der Industrie

Brunkow, Ralf

Stand: März 2018

2.3 Verzeichnis der Mitglieder des Versicherungsbeirats

Dr. Guido Bader

Dr. Karin Becker

Dr. Frank Ellenbürger

Christian J. Fuchs

Prof. Dr. Nadine Gatzert

Prof. Dr. Helmut Gründl

Martina Grundler

Prof. Dr. Maria Heep-Altiner

Jörg F. Henne

Burkhard Keese

Dr. Mathias Kleuker

Sandra Klug

Uwe Laue

Katharina Lawrence

Hubertus Münster

Ute Pesch

Dr. Michael Pickel

Dr. Claudia Picker

Prof. Dr. Petra Pohlmann

Dr. Markus Rieß

Holger R. Rohde

Prof. Dr. Heinrich R. Schradin

Hermann-Josef Tenhagen

Prof. Dr. Manfred Wandt

Stand: 31. Dezember 2018

2.4 Verzeichnis der Mitglieder des Wertpapierrats

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau
Baden-Württemberg

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Energie
und Technologie

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe
Berlin

Ministerium für Wirtschaft und Energie des Landes
Brandenburg

Freie Hansestadt Bremen Der Senator für Wirtschaft,
Arbeit und Häfen

Freie und Hansestadt Hamburg Finanzbehörde Hamburg

Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und
Landesentwicklung Hessen

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit
Mecklenburg-Vorpommern

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und
Verkehr und Digitalisierung

Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-
Westfalen

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und
Weinbau Rheinland-Pfalz

Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr
des Saarlandes

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit
und Verkehr

Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und
Digitalisierung des Landes Sachsen-Anhalt

Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein

Thüringer Finanzministerium

Stand: April 2018

2.5 Verzeichnis der Mitglieder des Verbraucherbeirats

Vertreter der Wissenschaft

Prof. Dr. Brömmelmeyer, Christoph

Prof. Dr. Buck-Heeb, Petra

Prof. Dr. Rott, Peter

Vertreter von Verbraucher- oder Anlegerschutzorganisationen

Benner-Heinacher, Jella

Heyer, Andrea

Kühnlenz, Stephan

Mohn, Dorothea (Vorsitzende)

Vertreter außergerichtlicher Streitschlichtungssysteme

Dr. Frellesen, Peter

Prof. Dr. Hirsch, Günter (Nachfolge ab 1. April 2019: Dr. h.c. Schluckebier, Wilhelm)

Meister, Gabriele

Vertreter des BMJV

Dr. Paetz, Erich

Vertreter der Gewerkschaften

Fuhrmann, Maximilian

Stand: März 2018

3 Zugelassene Kreditinstitute, Versicherer und Pensionsfonds

3.1 Kreditinstitute unter BaFin- bzw. EZB-Aufsicht

3.1.1 Zugelassene Institute

Die BaFin war im Jahr 2018 für insgesamt 1.533 deutsche Kreditinstitute (Vorjahr: 1.577) und 47 Wohnungsunternehmen mit Spareinrichtung zuständig (WUMS, Vorjahr: 47, siehe Tabelle 39).

Unter den 1.533 Kreditinstituten waren 1.470 CRR-Kreditinstitute (Vorjahr: 1.522). Von diesen 1.470 CRR-Instituten standen 1.409 (Vorjahr: 1.457) im Rahmen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM (Single Supervisory Mechanism) als sogenannte weniger bedeutende Institute (Less Significant Institutions – LSI) unter

direkter Aufsicht der BaFin (siehe Infokasten „Definition Kreditinstitut oder nicht?“). Die in Tabelle 31 außerdem genannten 33 Wertpapierhandelsbanken, 30 sonstigen Kreditinstitute und 47 WUMS unterliegen nur der Aufsicht der BaFin.

Tabelle 39: Deutsche Institute

Stand: 31.12.2018

	1.470
CRR-Kreditinstitute*	davon SIs** 59
	davon LSIs*** 1.409
Wertpapierhandelsbanken	33
sonstige Kreditinstitute	30
Kreditinstitute gesamt	1.533
Wohnungsunternehmen mit Spareinrichtung	47

* Zwei dieser CRR-Kreditinstitute sind weder SI noch LSI.

** Die SIs stehen unter direkter Aufsicht der EZB.

*** Zwei dieser Kreditinstitute stellen Finanzmarktinfrastrukturen zur Verfügung und werden daher im Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht beaufsichtigt.

Definition

Kreditinstitut oder nicht?

Ein **Kreditinstitut** ist ein Unternehmen, das mindestens eines der in § 1 Absatz 1 Kreditwesengesetz (KWG) näher bezeichneten Bankgeschäfte gewerbsmäßig oder in einem Umfang betreibt, der einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert. Zu den Bankgeschäften gehören das Einlagen- und das Kreditgeschäft, aber auch bestimmte Geschäfte aus dem Wertpapiersektor wie das Finanzkommissions- oder das Depotgeschäft.

Ein **CRR-Kreditinstitut** ist gemäß § 1 Absatz 3d KWG ein Kreditinstitut, das auch die engere Definition eines Kreditinstituts gemäß Artikel 4 Absatz 1 Nr. 1 der EU-Eigenmittelverordnung CRR (Capital Requirements Regulation) erfüllt, und das Einlagen- und das Kreditgeschäft betreibt. Die CRR-Kreditinstitute werden im Rahmen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM (Single Supervisory Mechanism)

entweder als bedeutende Kreditinstitute (Significant Institutions – SIs) direkt durch die EZB oder als weniger bedeutende Kreditinstitute (Less Significant Institutions – LSIs) durch die BaFin in Zusammenarbeit mit der Deutschen Bundesbank beaufsichtigt.

Die **Wertpapierhandelsbanken** und die anderen Kreditinstitute sind zwar keine CRR-Institute, fallen aber unter den deutschen Begriff des Kreditinstituts.

Wohnungsunternehmen mit Spareinrichtung sind gemäß § 1 Absatz 29 KWG Unternehmen in der Rechtsform der eingetragenen Genossenschaft, deren Unternehmensgegenstand überwiegend darin besteht, den eigenen Wohnungsbestand zu bewirtschaften, und die daneben als Bankgeschäft ausschließlich das Einlagengeschäft in einer vom Gesetz eingeschränkten Form ausüben. Sie wurden in dieser Tabelle nicht zu den Kreditinstituten gezählt.

3.1.2 Deutsche Institute unter direkter Aufsicht der EZB und im Rahmen des SSM

59 der in Tabelle 31 genannten deutschen CRR-Kreditinstitute standen 2018 (Vorjahr: 63) als bedeutende

Institute (Significant Institutions – SIs) im Rahmen des SSM unter direkter Aufsicht der Europäischen Zentralbank (EZB, siehe Tabelle 40). Die BaFin ist als Teil des SSM an deren Beaufsichtigung beteiligt.

Tabelle 40: Deutsche Institute unter Aufsicht der EZB im Rahmen des SSM

Stand: 31.12.2018

Aareal Bank AG	Hanseatic Bank GmbH & Co KG
Bausparkasse Schwäbisch Hall Aktiengesellschaft, Bausparkasse der Volksbanken und Raiffeisenbanken	ING-DiBa AG
Bayerische Landesbank	Landesbank Baden-Württemberg
Berlin Hyp AG	Landesbank Berlin AG
Bethmann Bank AG	Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale
BHW Bausparkasse Aktiengesellschaft	Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank –
comdirect bank Aktiengesellschaft	Landwirtschaftliche Rentenbank
COMMERZBANK Aktiengesellschaft	Merck Finck Privatbankiers AG
CreditPlus Bank Aktiengesellschaft	MKB Mittelrheinische Bank Gesellschaft mit beschränkter Haftung
DB Investment Services GmbH	Münchener Hypothekbank eG
DB Privat- und Firmenkundenbank AG	NATIXIS Pfandbriefbank AG
DekaBank Deutsche Girozentrale	Norddeutsche Landesbank – Girozentrale –
DEUTSCHE APOTHEKER- UND ÄRZTEBANK EG	norisbank GmbH
DEUTSCHE BANK AKTIENGESELLSCHAFT	NRW.BANK
Deutsche Bank Bauspar-Aktiengesellschaft	Opel Bank GmbH
Deutsche Bank Europe GmbH	PSA Bank Deutschland GmbH
Deutsche Hypothekbank (Actien-Gesellschaft)	S Broker AG & Co. KG
Deutsche Kreditbank Aktiengesellschaft	Sal. Oppenheim jr. & Cie. AG & Co. Kommanditgesellschaft auf Aktien
Deutsche Pfandbriefbank AG	Santander Consumer Bank Aktiengesellschaft
Dexia Kommunalbank Deutschland GmbH	Sparkasse Mittelholstein Aktiengesellschaft
DSK Hyp AG*	Start:bausparkasse AG***
DVB Bank SE	State Street Bank International GmbH
DZ BANK AG Deutsche Zentral-Genossenschaftsbank, Frankfurt am Main	TARGOBANK AG
DZ HYP AG	TeamBank.A. Nürnberg
European Bank for Financial Services GmbH (ebase)	UniCredit Bank AG
FIDOR Bank AG	Volkswagen Bank Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Frankfurter Bankgesellschaft (Deutschland) AG	VON ESSEN Bank GmbH
Frankfurter Sparkasse	VR DISKONTBANK GmbH
GEFA BANK GmbH	Früherer Name:
Hamburg Commercial Bank AG**	* SEB AG
Hamburger Sparkasse AG	** HSH Nordbank AG
	*** Deutscher Ring Bausparkasse Aktiengesellschaft

3.1.3 Berechnung der Eigenkapitalanforderungen

Nutzung von IRB-Ansatz-Verfahren

Zum Stichtag 31. Dezember 2018 nutzten insgesamt zwölf weniger bedeutende Institute und Institutsgruppen sowie eine Förderbank interne Ratingsysteme (Internal Ratings Based Approach - IRB-Ansatz) zur Ermittlung ihrer Eigenkapitalanforderungen für das Kreditrisiko. Der interne Bemessungsansatz für Verbriefungspositionen (Internal Assessment Approach – IAA) kam bei diesen Instituten und Institutsgruppen und der beaufsichtigten Förderbank hingegen nicht zur Anwendung.

Beim IRB-Ansatz wird danach unterschieden, ob ein Institut jenseits des Mengengeschäfts lediglich die Ausfallwahrscheinlichkeit (IRB-Basis-Ansatz) oder auch die Verlustquote bei Ausfall und den Umrechnungsfaktor selbst schätzen muss (fortgeschrittener IRB-Ansatz). Insgesamt nutzten vier dieser zwölf Institute und Institutsgruppen sowie die Förderbank den fortgeschrittenen IRB-Ansatz auf Gruppen- oder Einzelbasis und drei Institute verwendeten den IRB-Ansatz auf Einzelbasis ausschließlich für ihre Risikopositionen aus dem Mengengeschäft.

Verfahren für das Operationelle Risiko

Die deutschen Institute bzw. Institutsgruppen in Deutschland verwenden alle vier zur Verfügung stehenden Ansätze, um ihre Eigenmittelanforderungen für das operationelle Risiko zu ermitteln. Der Basisindikatoransatz (BIA) und der Standardansatz (STA) werden auf Grundlage des maßgeblichen Indikators bestimmt, der auf Zahlen der Gewinn- und Verlustrechnung basiert.

Zum Jahresende 2018 nutzten mehr als 1.400 Institute und Institutsgruppen – fast ausnahmslos weniger bedeutende Kreditinstitute – den Basisindikatoransatz. Den Standardansatz verwendeten wiederum 46 Institute oder Institutsgruppen, wovon 23 von der EZB und 23 von der BaFin direkt beaufsichtigt werden. Mit dem Alternativen Standardansatz (ASA), der statt des maßgeblichen Indikators auf einen normierten Ertragsindikator zurückgreift, arbeiteten zwei Institute bzw. Institutsgruppen. Für sie ist die BaFin zuständig.

Der Fortgeschrittene Messansatz AMA (Advanced Measurement Approach) greift nicht auf Indikatoren, sondern auf tatsächliche institutseigene Verlustereignisse, externe Daten, Szenarien und auf

Geschäftsumfeld- und interne Kontrollfaktoren zurück. Mit Hilfe eines komplexen Modells wird daraus die Eigenmittelanforderung für das operationelle Risiko eines Instituts bzw. einer Institutsgruppe berechnet. Ende 2018 verwendeten insgesamt 13 in Deutschland tätige Institute und Institutsgruppen den AMA, davon sechs deutsche und sieben ausländische Institute. Von den deutschen Instituten werden vier durch die EZB und zwei durch die BaFin beaufsichtigt. Von den ausländischen Instituten werden sechs durch die EZB und eins durch die BaFin beaufsichtigt.

Mit der Veröffentlichung des geänderten Rahmenwerks zur Ermittlung des operationellen Risikos durch den Basler Ausschuss im Dezember 2017 wird voraussichtlich ab 2022 die Verwendung eines modellbasierten Ansatzes für Säule-I-Zwecke nicht mehr möglich sein. Die BaFin rechnet aber damit, dass modellbasierte Ansätze zur Ermittlung des ökonomischen Kapitals vor allem für bedeutende Institute über das Jahr 2022 hinaus wichtig bleiben werden. Zudem stellt der AMA mindestens weitere drei Jahre die rechtliche Realität dar. Daher hat die BaFin auch im Jahr 2018 auf notwendige Verbesserungen bzw. Modelländerungen des AMAs bestanden.

Im Fokus der Aufsicht standen, wie auch in den vergangenen Jahren, die Verfahren zur Messung, Steuerung und Überwachung von Rechtsrisiken & IT-Risiken, wobei besonders die IT-Risiken an Bedeutung gewonnen haben und auch in den nächsten Jahren weiter an Bedeutung gewinnen werden.

3.2 Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds unter BaFin-Aufsicht

3.2.1 Zugelassene Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds

Die Zahl der Versicherungsunternehmen unter Bundesaufsicht ist 2018 leicht gesunken, die der Pensionsfonds leicht gestiegen. Zum Ende des Berichtsjahres beaufsichtigte die BaFin insgesamt 550 Versicherungsunternehmen (Vorjahr: 552) und 33 Pensionsfonds (Vorjahr: 31). Von den Versicherern waren 528 mit und 22 ohne Geschäftstätigkeit. Um den Versicherungsmarkt in Deutschland möglichst vollständig abzubilden, werden acht öffentlich-rechtliche Versicherungsunternehmen unter Landesaufsicht in allen Ausführungen dieses Kapitels berücksichtigt. Damit ergibt sich folgende Aufteilung nach Sparten (siehe Tabelle 41, Seite 175):

Tabelle 41: Zahl der beaufsichtigten Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds*

Bestand zum 31.12.2018

	VU** mit Geschäftstätigkeit			VU ohne Geschäftstätigkeit		
	Bundes- aufsicht	Landes- aufsicht	Gesamt	Bundes- aufsicht	Landes- aufsicht	Gesamt
Lebens-VU	85	2	87	9	0	9
Pensionskassen	136	0	136	3	0	3
Sterbekassen	33	0	33	1	0	1
Kranken-VU	46	0	46	0	0	0
Schaden-/Unfall-VU	199	6	205	7	0	7
Rück-VU	29	0	29	2	0	2
Gesamt	528	8	536	22	0	22
Pensionsfonds	33	0	33	0	0	0

* Nicht enthalten sind die zumeist regional tätigen kleineren Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit unter Landesaufsicht (Statistik der BaFin 2017 – Erstversicherungsunternehmen und Pensionsfonds, Seite 12, Tabelle 5) sowie kommunale und kirchliche Zusatzversorgungskassen und berufsständische Versorgungswerke.

** Das Kürzel VU steht für Versicherungsunternehmen.

Lebensversicherer

Im Jahr 2018 ging für einen Lebensversicherer die Zuständigkeit für die Versicherungsaufsicht von der Landesaufsicht auf die Bundesaufsicht über. Zur Aufnahme der Dienstleistungstätigkeit in Deutschland meldeten sich sechs Versicherer aus dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) an (siehe Tabelle 42).

Tabelle 42: Anmeldungen von EWR-Lebensversicherern in 2018

Land	DL*	NL**
Frankreich	1	
Großbritannien	4	
Spanien	1	

* DL = Dienstleistungsverkehr im Sinne des § 61 Absatz 3 Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG).

** NL = Niederlassungsverkehr im Sinne des § 61 Absatz 2 VAG.

Krankenversicherer

Im Jahr 2018 blieb die Zahl der deutschen Krankenversicherer unter Bundesaufsicht konstant bei 46 Unternehmen.

Schaden-/Unfallversicherer

Sechs Schaden-/Unfallversicherer unter Bundesaufsicht gaben 2018 ihre Geschäftstätigkeit auf. Vier

Unternehmen wurden im Berichtsjahr neu zugelassen. Für einen Schaden-/Unfallversicherer ging die Zuständigkeit für die Versicherungsaufsicht von der Landesaufsicht auf die Bundesaufsicht über. Zwölf Schaden-/Unfallversicherer aus dem EWR (je zwei aus Belgien und Frankreich sowie acht aus Luxemburg) gründeten eine Niederlassung in Deutschland. Jeweils eine Niederlassung aus Liechtenstein, Luxemburg und Spanien sowie zwei Niederlassungen aus Großbritannien beendeten ihre Geschäftstätigkeit. Zur Aufnahme der Dienstleistungstätigkeit in Deutschland meldeten sich 30 Versicherer aus dem EWR an. Weitere Versicherer, die bereits zum Dienstleistungsverkehr in Deutschland gemeldet waren, zeigten Erweiterungen ihres Geschäftsbetriebs an (siehe Tabelle 43, Seite 176).

Rückversicherer

Die Zahl der aktiven Rückversicherer unter Bundesaufsicht betrug zum Ende des Berichtsjahres 29. Weitere zwei Rückversicherer tätigen kein Neugeschäft mehr. Ein Rückversicherer aus der Tschechischen Republik gründete in 2018 eine Niederlassung in Deutschland. Insgesamt waren sieben Niederlassungen aus dem EWR (Irland, Luxemburg, Spanien, Tschechische Republik, drei aus Frankreich) in Deutschland aktiv.

Pensionskassen, Pensionsfonds und Sterbekassen

Im Jahr 2018 beendete eine Sterbekasse ihre Geschäftstätigkeit. Zwei Pensionsfonds wurden neu zugelassen.

**Tabelle 43: Anmeldungen von EWR-Schaden-/
Unfallversicherern in 2018**

Land	DL*	NL**
Belgien	3	2
Frankreich	4	2
Großbritannien	2	
Irland	4	
Kroatien	1	
Lettland	1	
Liechtenstein	1	
Luxemburg	7	8
Malta	4	
Niederlande	2	
Portugal	1	

* DL = Dienstleistungsverkehr im Sinne des § 61 Absatz 3
Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG).

** NL = Niederlassungsverkehr im Sinne des § 61 Absatz 2 VAG.

4 Unternehmens-individuelle Beschwerdestatistik

4.1 Hinweise zur Statistik

Seit Jahren veröffentlicht die BaFin im Jahresbericht eine nach Versicherungsunternehmen und -sparten aufgeschlüsselte Beschwerdestatistik. Hierzu hatte das Oberverwaltungsgericht Berlin das ehemalige Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen (BAV), eine der Vorgängerbehörden der BaFin, mit Urteil vom 25. Juli 1995 (Az.: OVG 8 B 16/94) verpflichtet.

Die Beschwerdestatistik gibt an, wie viele Beschwerden die BaFin im Jahr 2018 für den Geschäftsbereich der Versicherungsaufsicht abschließend bearbeitet hat.

Darüber, ob die bearbeiteten Beschwerden begründet sind und damit auch über die Qualität des Versicherungsgeschäfts, trifft die Statistik keine Aussage.

Um einen Indikator über die Größe des Versicherungsgeschäfts zu vermitteln, wird der Zahl der Beschwerden, die die BaFin 2018 abschließend bearbeitet hat, die Zahl der Verträge zum 31. Dezember 2017 in der jeweiligen Sparte gegenübergestellt. Die Bestandszahlen werden von den Unternehmen gemeldet. Stark expandierende Versicherer, zu denen häufig neu gegründete Unternehmen gehören, werden durch die Nennung der Bestandszahlen nicht angemessen berücksichtigt, weil sich der im Laufe des Jahres erhöhte Bestand, aus dem sich die Beschwerden ergeben, nicht in der Statistik wiederfindet.

Bei den Bestandszahlen der Lebensversicherer wird bei Kollektivversicherungen die Zahl der Versicherungsverhältnisse angegeben. Beim Versicherungsbestand der Krankenversicherer wird die Zahl der natürlichen Personen, die krankenversichert sind, angegeben und nicht die Zahl der so genannten Tarifversicherten, die in der Regel höher ist. Diese Kennzahl ist weiterhin noch nicht völlig zuverlässig.

Bei den Angaben zu den Schaden-/Unfall-Versicherungszweigen handelt es sich um die versicherten Risiken. Sofern Unternehmen Gruppenversicherungen mit vielen versicherten Personen vereinbart haben, führt dies zu einem höheren Versicherungsbestand. Wegen der eingeschränkten Publizitätspflicht (§ 51 Absatz 4 Nr. 1 Satz 4 der Rechnungslegungsverordnung von Versicherungsunternehmen – RechVersV) können nur Bestandszahlen für Versicherer angegeben werden, deren verdiente Brutto-Beitragseinnahmen im Jahr 2017 in den jeweiligen Versicherungszweigen oder -arten über 10 Mio. Euro lagen. Zu Unternehmen, die in einzelnen Versicherungszweigen unter dieser Grenze lagen, finden sich in den Tabellen keine Angaben zum Bestand (k.A.).

Unternehmen, die zwar den entsprechenden Versicherungszweig betreiben, über die im Berichtsjahr aber keine Beschwerden eingegangen sind, erscheinen nicht in der Statistik.

Da Unternehmen aus dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) gegenüber der BaFin nicht rechenschaftspflichtig waren, entfällt für diese die Bestandsangabe. Die Beschwerdezahlen sind der Vollständigkeit halber genannt.

4.2 Versicherungszweig Lebensversicherung

Reg-Nr.	Name	Bestand	Beschwerden
1001	AACHENMÜNCHENER LEB.	5.090.178	55
1006	ALLIANZ LEBEN	10.663.690	143
1007	ALTE LEIPZIGER LEBEN	1.464.647	47
1017	ATHORA LV AG	263.692	14
1020	AXA LEBEN	2.758.122	50
1011	BARMENIA LEBEN	243.080	7
1028	BASLER LEBEN	660.498	21
1013	BAYER. BEAMTEN LEBEN	182.682	2
1015	BAYERN-VERS.	1.843.446	11
1177	CONCORDIA OECO LEBEN	171.425	2
1021	CONDOR LEBEN	217.949	4
1335	CONTINENTALE LV AG	752.049	8
1022	COSMOS LEBEN	1.368.484	25
1115	CREDIT LIFE AG	k. A.	5
1023	DEBEKA LEBEN	3.358.472	43
1167	DELTA DIREKT LEBEN	79.464	1
1136	DEVK ALLG. LEBEN	791.595	11
1025	DEVK DT. EISENBAHN LV	553.747	3
1180	DT. ÄRZTEVERSICHERUNG	223.054	3
1148	DT. LEBENSVERS.	662.462	6
1130	ERGO DIREKT LEBEN AG	978.300	15
1184	ERGO LEBEN AG	4.466.729	78
1151	ERGO VORSORGE LEBEN	162.817	1
1107	EUROPA LEBEN	489.709	5
1035	FRANKFURT MÜNCHENER	286.559	14
1152	FRANKFURTER LEBEN	98.501	4
1139	GENERALI LEBEN AG	4.064.272	104
1108	GOTHAER LEBEN AG	1.291.812	28
1312	HANNOVERSCHE LV AG	993.195	7
1114	HANSEMERKUR LEBEN	296.472	2
1033	HDI LEBEN AG	2.097.394	41
1158	HEIDELBERGER LV	371.880	21
1137	HELVETIA LEBEN	150.656	5
1055	HUK-COBURG-LEBEN	662.214	15
1047	IDEAL LEBEN	595.270	8
1330	INTER LEBENSVERS. AG	111.873	3
1119	INTERRISK LEBENSVERS.	92.559	1
1045	KARLSRUHER LV AG	81.201	5

1062	LEBENSVERS. VON 1871	644.453	9
1112	LVM LEBEN	787.598	8
1109	MECKLENBURG. LEBEN	163.600	2
1162	MYLIFE DEUTSCHLAND	k. A.	1
1164	NEUE LEBEN LEBENSVERS	892.938	14
1131	NÜRNBERGER BEAMTEN LV	46.167	1
1147	NÜRNBG. LEBEN	2.617.885	53
1194	PB LEBENSVERSICHERUNG	1.083.799	19
1123	PLUS LEBEN	58.553	2
1081	PROV. LEBEN HANNOVER	807.360	3
1083	PROV.NORDWEST LEBEN	1.672.195	16
1082	PROV.RHEINLAND LEBEN	1.198.271	11
1141	R+V LEBENSVERS. AG	4.167.674	23
1018	RHEINLAND LEBEN	83.405	2
1150	SAARLAND LEBEN	141.177	2
1048	SIGNAL IDUNA LV	1.637.024	36
1157	SKANDIA LEBEN	255.778	45
1153	SPARK.-VERS.SACHS.LEB	569.020	2
1104	STUTTGARTER LEBEN	510.839	10
1091	SV SPARKASSENVERS.	1.633.345	9
1090	SWISS LIFE AG (CH)	898.124	18
1132	TARGO LEBEN AG	1.970.356	11
1092	UNIVERSA LEBEN	174.634	3
1093	VER.POSTVERS.	22	2
1140	VICTORIA LEBEN	971.934	38
1099	VOLKSWOHL-BUND LEBEN	1.443.904	11
1160	VPV LEBEN	725.773	10
1005	WÜRTT. LEBEN	2.058.014	23
1103	WWK LEBEN	927.914	36
1138	ZURICH DTSCH. HEROLD	3.146.417	46

Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 177.

4.3 Versicherungszweig Krankenversicherung

Reg-Nr.	Name	Bestand	Beschwerden
4034	ALLIANZ PRIV.KV AG	2.633.787	212
4142	ALTE OLDENBURGER AG	161.594	7
4112	ARAG KRANKEN	618.834	32
4095	AXA KRANKEN	1.736.364	142
4042	BARMENIA KRANKEN	1.236.014	35
4134	BAYERISCHE BEAMTEN K	1.144.664	24
4104	BERUFSFEUERWEHR HANN.	1.298	1
4004	CENTRAL KRANKEN	1.711.333	61
4118	CONCORDIA KRANKEN	104.588	1
4001	CONTINENTALE KRANKEN	1.350.329	45
4028	DEBEKA KRANKEN	4.040.278	52
4131	DEVK KRANKENVERS.-AG	405.429	2
5129	DFV DEUTSCHE FAM.VERS	k. A.	4
4044	DKV AG	4.374.468	171
4121	ENVIVAS KRANKEN	410.083	6
4126	ERGO DIREKT KRANKEN	1.549.415	19
5508	EUROPA VERSICHERUNG	k. A.	1
4119	GOTHAER KV AG	591.523	20
4043	HALLESCHER KRANKEN	694.928	47
4144	HANSEMERKUR KV AG	1.491.463	32
4117	HUK-COBURG KRANKEN	1.081.280	41
4145	INTER KV AG	384.150	22
4011	LANDESKRANKENHILFE	359.250	51
4109	LVM KRANKEN	361.687	8
4037	MÜNCHEN.VEREIN KV	325.871	14
4125	NÜRNBERG. KRANKEN	303.848	6
4143	PAX-FAMILIENF.KV AG	164.907	7
4116	R+V KRANKEN	973.768	11
4002	SIGNAL IDUNA KRANKEN	2.539.737	67
4039	SÜDDEUTSCHE KRANKEN	657.693	23
4108	UNION KRANKENVERS.	1.238.728	11
4045	UNIVERSA KRANKEN	361.219	13
4139	WÜRTT. KRANKEN	403.286	2

Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 177.

4.4 Versicherungszweig Kraftfahrtversicherung

Reg-Nr.	Name	Bestand	Beschwerden
5342	AACHENMÜNCHENER VERS.	2.494.791	10
5135	ADAC AUTOVERSICHERUNG	1.108.711	13
5312	ALLIANZ VERS.	12.619.346	89
5441	ALLSECUR DEUTSCHLAND	1.306.343	88
5405	ALTE LEIPZIGER VERS.	473.236	7
5155	AXA EASY	272.074	15
5515	AXA VERS.	4.846.196	68
5317	BARMENIA ALLG. VERS.	320.778	10
5633	BASLER SACH AG	318.495	3
5318	BASLER VERSICHERUNG (CH)	k. A.	2
5310	BAYER. BEAMTEN VERS.	212.994	1
5324	BAYER.VERS.VERB.AG	1.889.118	5
5146	BGV-VERSICHERUNG AG	743.523	4
5098	BRUDERHILFE SACH.AG	430.084	2
5338	CONCORDIA VERS.	975.820	5
5339	CONDOR ALLG. VERS.	286.538	2
5340	CONTINENTALE SACHVERS	783.024	12
5552	COSMOS VERS.	1.156.551	23
5343	DA DEUTSCHE ALLG.VER.	1.146.577	45
5549	DEBEKA ALLGEMEINE	924.938	4
5513	DEVK ALLG. VERS.	4.104.623	35
5344	DEVK DT. EISENB. SACH	1.002.609	4
5562	ERGO DIREKT	k. A.	2
5472	ERGO VERSICHERUNG	2.243.696	19
5508	EUROPA VERSICHERUNG	717.370	5
5470	FAHRLEHRERVERS.	327.359	2
5024	FEUERSOZietät	152.892	3
5473	GENERALI VERSICHERUNG	2.084.258	14
5858	GOTHAER ALLGEMEINE AG	1.573.331	10
5372	GOTHAER VERS.BANK	k. A.	1
5469	GVV-KOMMUNALVERS.	157.427	1
5585	GVV-PRIVATVERSICH.	201.196	1
5131	HANNOVERSCHE DIREKT	k. A.	1
5096	HDI GLOBAL SE	986.555	11
5085	HDI VERSICHERUNG	2.556.702	59
5044	HDNA VVAG	k. A.	1
5448	HELVETIA	k. A.	1
5384	HELVETIA VERS. (CH)	352.748	5

5375	HUK-COBURG UNTER.	7.268.797	65
5521	HUK-COBURG-ALLG. VERS	9.351.754	60
5086	HUK24 AG	3.754.027	43
5401	ITZEHOER VERSICHERUNG	1.497.900	24
5078	JANITOS VERSICHERUNG	111.158	1
5058	KRAVAG-ALLGEMEINE	1.744.779	20
5080	KRAVAG-LOGISTIC	1.146.939	12
5402	LVM SACH	6.058.655	37
5061	MANNHEIMER VERS.	229.380	3
5412	MECKLENBURG. VERS.	879.872	5
5070	NEXIBLE VERS. AG	k. A.	3
5426	NÜRNBG. ALLG.	244.812	5
5198	ÖFF. FEUER SA	278.476	1
5787	OVAG - OSTDT. VERS.	411.038	24
5446	PROV.NORD BRANDKASSE	793.179	2
5095	PROV.RHEINLAND VERS.	1.472.098	7
5438	R+V ALLGEMEINE VERS.	4.264.845	22
5137	R+V DIREKTVERSICHER.	443.058	13
5798	RHEINLAND VERS. AG	242.667	1
5051	S DIREKTVERSICHERUNG	347.143	11
5690	SCHWARZMEER U. OSTSEE	k. A.	1
5125	SIGNAL IDUNA ALLG.	1.028.194	5
5781	SPARK.-VERS.SACHS.ALL	185.944	1
5036	SV SPARK.VERSICHER.	1.046.280	4
5767	THÜGA SCHADENAUSGL.	k. A.	1
5055	VERTI VERSICHERUNG	1.335.554	66
5400	VGH LAND.BRAND.HAN.	1.901.669	11
5862	VHV ALLGEMEINE VERS.	5.204.286	72
5169	VOLKSWAGEN AUTO AG	782.522	9
5093	WESTF.PROV.VERS.AG	1.504.776	3
5525	WGV-VERSICHERUNG	1.440.710	13
5479	WÜRTT. GEMEINDE-VERS.	1.048.498	2
5783	WÜRTT. VERS.	2.956.970	29
5476	WWK ALLGEMEINE VERS.	188.355	3

Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 177.

4.5 Versicherungszweig Allgemeine Haftpflichtversicherung

Reg-Nr.	Name	Bestand	Beschwerden
5342	AACHENMÜNCHENER VERS.	1.317.419	8
5498	ADAC VERSICHERUNG	k. A.	3
5581	ADLER VERSICHERUNG AG	k. A.	1
5312	ALLIANZ VERS.	4.360.254	37
5441	ALLSECUR DEUTSCHLAND	k. A.	1
5405	ALTE LEIPZIGER VERS.	193.152	6
5515	AXA VERS.	3.163.918	21
5316	BAD. GEMEINDE-VERS.	2.943	1
5792	BADEN-BADENER VERS.	k. A.	2
5317	BARMENIA ALLG. VERS.	263.454	1
5633	BASLER SACH AG	382.149	1
5310	BAYER. BEAMTEN VERS.	181.695	1
5319	BAYER. HAUSBESITZER	k. A.	1
5324	BAYER.VERS.VERB.AG	1.141.284	10
5146	BGV-VERSICHERUNG AG	160.014	2
5098	BRUDERHILFE SACH.AG	211.564	2
5338	CONCORDIA VERS.	368.713	2
5339	CONDOR ALLG. VERS.	k. A.	1
5340	CONTINENTALE SACHVERS	452.856	3
5549	DEBEKA ALLGEMEINE	1.389.039	2
5513	DEVK ALLG. VERS.	1.239.555	4
5344	DEVK DT. EISENB. SACH	571.441	1
5472	ERGO VERSICHERUNG	1.556.120	29
5024	FEUERSOZietät	170.990	2
5473	GENERALI VERSICHERUNG	1.487.534	9
5858	GOTHAER ALLGEMEINE AG	1.665.201	17
5485	GRUNDEIGENTÜMER-VERS.	k. A.	1
5365	GVO GEGENSEITIGKEIT	k. A.	2
5374	HAFTPFLICHTKASSE	1.351.309	11
5501	HANSEMERKUR ALLG.	374.463	5
5096	HDI GLOBAL SE	14.510	1
5085	HDI VERSICHERUNG	1.324.788	20
5384	HELVETIA VERS. (CH)	362.019	3
5375	HUK-COBURG UNTER.	2.022.510	13
5521	HUK-COBURG-ALLG. VERS	1.657.794	6
5546	INTER ALLG. VERS.	115.821	1
5057	INTERLLOYD VERS.AG	k. A.	1
5780	INTERRISK VERS.	k. A.	1

5078	JANITOS VERSICHERUNG	198.131	1
5080	KRAVAG-LOGISTIC	k. A.	1
5402	LVM SACH	1.396.458	6
5061	MANNHEIMER VERS.	175.611	2
5412	MECKLENBURG. VERS.	283.449	3
5334	MEDIENVERS. KARLSRUHE	k. A.	1
5426	NÜRNBG. ALLG.	319.184	5
5686	NÜRNBG. BEAMTEN ALLG.	k. A.	1
5015	NV-VERSICHERUNGEN	181.136	1
5198	ÖFF. FEUER SA	123.476	1
5787	OVAG - OSTDT. VERS.	k. A.	5
5446	PROV.NORD BRANDKASSE	371.361	1
5095	PROV.RHEINLAND VERS.	852.018	3
5438	R+V ALLGEMEINE VERS.	1.891.445	29
5798	RHEINLAND VERS. AG	119.039	3
5690	SCHWARZMEER U. OSTSEE	k. A.	1
5125	SIGNAL IDUNA ALLG.	710.084	6
5036	SV SPARK.VERSICHER.	1.074.737	7
5459	UELZENER ALLG. VERS.	225.678	1
5042	VERSICHERUNGSK.BAYERN	15.569	8
5400	VGH LAND.BRAND.HAN.	781.809	8
5862	VHV ALLGEMEINE VERS.	1.486.181	7
5484	VOLKSWOHL-BUND SACH	151.766	2
5082	WALDENBURGER VERS.	k. A.	1
5093	WESTF.PROV.VERS.AG	840.180	5
5525	WGV-VERSICHERUNG	366.068	4
5783	WÜRTT. VERS.	1.182.475	13
5476	WWK ALLGEMEINE VERS.	143.461	1

Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 177.

4.6 Versicherungszweig Unfallversicherung

Reg-Nr.	Name	Bestand	Beschwerden
5342	AACHENMÜNCHENER VERS.	2.552.797	6
5498	ADAC VERSICHERUNG	3.370.825	9
5312	ALLIANZ VERS.	3.922.954	18
5515	AXA VERS.	835.853	6
5792	BADEN-BADENER VERS.	268.876	2
5633	BASLER SACH AG	386.637	4
5310	BAYER. BEAMTEN VERS.	106.011	1
5324	BAYER.VERS.VERB.AG	1.029.780	2
5338	CONCORDIA VERS.	366.298	1
5340	CONTINENTALE SACHVERS	588.602	5
5552	COSMOS VERS.	169.691	4
5549	DEBEKA ALLGEMEINE	1.956.171	4
5513	DEVK ALLG. VERS.	928.775	1
5344	DEVK DT. EISENB. SACH	264.271	2
5562	ERGO DIREKT	229.481	3
5472	ERGO VERSICHERUNG	1.899.629	18
5508	EUROPA VERSICHERUNG	k. A.	1
5473	GENERALI VERSICHERUNG	1.972.444	9
5858	GOTHAER ALLGEMEINE AG	710.524	3
5374	HAFTPFLICHTKASSE	191.135	1
5501	HANSEMERKUR ALLG.	101.702	1
5085	HDI VERSICHERUNG	458.334	6
5448	HELVETIA	k. A.	1
5384	HELVETIA VERS. (CH)	121.535	1
5375	HUK-COBURG UNTER.	992.743	2
5573	IDEAL VERS.	k. A.	1
5546	INTER ALLG. VERS.	78.436	1
5078	JANITOS VERSICHERUNG	169.190	6
5402	LVM SACH	956.902	5
5061	MANNHEIMER VERS.	63.017	1
5412	MECKLENBURG. VERS.	167.219	3
5414	MÜNCHEN. VEREIN ALLG.	k. A.	1
5426	NÜRNBG. ALLG.	468.939	5
5015	NV-VERSICHERUNGEN	k. A.	1
5095	PROV.RHEINLAND VERS.	2.380.929	1
5438	R+V ALLGEMEINE VERS.	1.410.272	6
5798	RHEINLAND VERS. AG	102.130	1
5125	SIGNAL IDUNA ALLG.	1.677.584	10

5781	SPARK.-VERS.SACHS.ALL	92.238	2
5586	STUTTGARTER VERS.	559.903	2
5036	SV SPARK.VERSICHER.	282.646	2
5790	TARGO VERSICHERUNG	108.051	5
5400	VGH LAND.BRAND.HAN.	5.013.594	4
5484	VOLKSWOHL-BUND SACH	170.133	1
5479	WÜRTT. GEMEINDE-VERS.	144.289	1
5783	WÜRTT. VERS.	720.370	3
5590	WÜRZBURGER VERSICHER.	k. A.	1
5476	WWK ALLGEMEINE VERS.	286.951	7

Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 177.

4.7 Versicherungszweig Hausratversicherung

Reg-Nr.	Name	Bestand	Beschwerden
5342	AACHENMÜNCHENER VERS.	967.207	4
5312	ALLIANZ VERS.	2.526.884	19
5405	ALTE LEIPZIGER VERS.	109.534	2
5068	AMMERLÄNDER VERS.	443.444	11
5515	AXA VERS.	1.242.153	9
5792	BADEN-BADENER VERS.	k. A.	1
5318	BASLER VERSICHERUNG (CH)	k. A.	1
5310	BAYER. BEAMTEN VERS.	k. A.	3
5043	BAYER.L-BRAND.VERS.AG	k. A.	1
5324	BAYER.VERS.VERB.AG	553.539	1
5338	CONCORDIA VERS.	250.686	2
5340	CONTINENTALE SACHVERS	218.404	2
5552	COSMOS VERS.	k. A.	1
5549	DEBEKA ALLGEMEINE	805.990	1
5513	DEVK ALLG. VERS.	940.305	2
5344	DEVK DT. EISENB. SACH	429.305	1
5472	ERGO VERSICHERUNG	983.502	16
5508	EUROPA VERSICHERUNG	k. A.	2
5024	FEUERSOZietät	118.439	1
5473	GENERALI VERSICHERUNG	1.138.785	1
5858	GOTHAER ALLGEMEINE AG	772.837	10
5365	GVO GEGENSEITIGKEIT	k. A.	4
5374	HAFTPFLICHTKASSE	275.827	1
5501	HANSEMERKUR ALLG.	k. A.	1
5085	HDI VERSICHERUNG	681.309	9
5375	HUK-COBURG UNTER.	1.448.900	10
5521	HUK-COBURG-ALLG. VERS	976.022	4
5086	HUK24 AG	271.057	2
5573	IDEAL VERS.	k. A.	1
5546	INTER ALLG. VERS.	k. A.	1
5780	INTERRISK VERS.	201.924	1
5078	JANITOS VERSICHERUNG	110.728	1
5404	LBN	109.109	2
5402	LVM SACH	847.946	8
5061	MANNHEIMER VERS.	73.606	1
5412	MECKLENBURG. VERS.	187.680	1
5426	NÜRNBG. ALLG.	152.874	1
5787	OVAG - OSTDT. VERS.	k. A.	2

5095	PROV.RHEINLAND VERS.	502.056	3
5438	R+V ALLGEMEINE VERS.	1.091.543	6
5121	RHION VERSICHERUNG	k.A.	1
5773	SAARLAND FEUERVERS.	k.A.	2
5125	SIGNAL IDUNA ALLG.	317.144	4
5781	SPARK.-VERS.SACHS.ALL	k.A.	1
5042	VERSICHERUNGSK.BAYERN	k.A.	2
5400	VGH LAND.BRAND.HAN.	471.670	4
5862	VHV ALLGEMEINE VERS.	409.935	1
5461	VPV ALLGEMEINE VERS.	153.323	1
5162	WERTGARANTIE AG	k.A.	1
5093	WESTF.PROV.VERS.AG	557.849	2
5783	WÜRTT. VERS.	730.340	9

Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 177.

4.8 Versicherungszweig Wohngebäudeversicherung

Reg-Nr.	Name	Bestand	Beschwerden
5342	AACHENMÜNCHENER VERS.	410.699	11
5312	ALLIANZ VERS.	2.512.990	52
5405	ALTE LEIPZIGER VERS.	115.198	9
5455	ARAG ALLG. VERS.	40.263	1
5515	AXA VERS.	871.356	19
5633	BASLER SACH AG	209.539	7
5318	BASLER VERSICHERUNG (CH)	k. A.	1
5310	BAYER. BEAMTEN VERS.	36.386	4
5319	BAYER. HAUSBESITZER	36.020	1
5043	BAYER.L-BRAND.VERS.AG	1.981.608	14
5324	BAYER.VERS.VERB.AG	855.432	7
5146	BGV-VERSICHERUNG AG	74.154	1
5098	BRUDERHILFE SACH.AG	53.538	1
5338	CONCORDIA VERS.	221.578	5
5339	CONDOR ALLG. VERS.	46.076	2
5340	CONTINENTALE SACHVERS	138.382	4
5552	COSMOS VERS.	k. A.	5
5549	DEBEKA ALLGEMEINE	269.517	3
5513	DEVK ALLG. VERS.	411.014	1
5344	DEVK DT. EISENB. SACH	269.567	1
5522	DOLLERUP.FREIE BRANDG	k. A.	2
5472	ERGO VERSICHERUNG	412.976	13
5024	FEUERSOZietät	85.671	6
5473	GENERALI VERSICHERUNG	532.576	14
5858	GOTHAER ALLGEMEINE AG	336.067	6
5485	GRUNDEIGENTÜMER-VERS.	83.139	2
5032	HAMB. FEUERKASSE	160.485	2
5085	HDI VERSICHERUNG	252.961	16
5384	HELVETIA VERS. (CH)	149.587	3
5126	HÜBENER VERSICHERUNG	k. A.	2
5375	HUK-COBURG UNTER.	689.891	11
5521	HUK-COBURG-ALLG. VERS	298.340	2
5086	HUK24 AG	94.500	2
5057	INTERLLOYD VERS.AG	51.923	1
5780	INTERRISK VERS.	123.542	1
5078	JANITOS VERSICHERUNG	k. A.	1
5362	LANDESSCHADENHILFE	k. A.	1
5402	LVM SACH	657.852	17

5061	MANNHEIMER VERS.	49.654	2
5412	MECKLENBURG. VERS.	110.706	2
5334	MEDIENVERS. KARLSRUHE	k. A.	2
5426	NÜRNBG. ALLG.	73.470	5
5198	ÖFF. FEUER SA	48.792	1
5446	PROV.NORD BRANDKASSE	294.320	1
5095	PROV.RHEINLAND VERS.	550.907	13
5438	R+V ALLGEMEINE VERS.	1.019.647	25
5798	RHEINLAND VERS. AG	k. A.	2
5121	RHION VERSICHERUNG	k. A.	1
5773	SAARLAND FEUERVERS.	74.509	1
5491	SCHLESWIGER VERS.V.	k. A.	6
5125	SIGNAL IDUNA ALLG.	194.564	9
5036	SV SPARK.VERSICHER.	1.650.889	15
5042	VERSICHERUNGSK.BAYERN	k. A.	2
5400	VGH LAND.BRAND.HAN.	465.653	13
5862	VHV ALLGEMEINE VERS.	135.402	3
5461	VPV ALLGEMEINE VERS.	69.547	1
5093	WESTF.PROV.VERS.AG	582.945	9
5525	WGV-VERSICHERUNG	86.233	2
5783	WÜRTT. VERS.	451.212	9

Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 177.

4.9 Versicherungszweig Rechtsschutzversicherung

Reg-Nr.	Name	Bestand	Beschwerden
5826	ADAC-RECHTSSCHUTZ	2.144.564	12
5809	ADVOCARD RS	1.429.071	67
5312	ALLIANZ VERS.	2.450.089	26
5405	ALTE LEIPZIGER VERS.	298.571	15
5800	ARAG SE	1.495.840	78
5801	AUXILIA RS	565.742	30
5838	BADISCHE RECHTSSCHUTZ	172.634	4
5319	BAYER. HAUSBESITZER	k. A.	1
5338	CONCORDIA VERS.	484.604	7
5340	CONTINENTALE SACHVERS	130.817	4
5343	DA DEUTSCHE ALLG.VER.	k. A.	3
5549	DEBEKA ALLGEMEINE	436.033	5
5803	DEURAG DT. RS	1.200.354	65
5513	DEVK ALLG. VERS.	k. A.	1
5829	DEVK RECHTSSCHUTZ	1.130.779	33
5834	DMB RECHTSSCHUTZ	801.562	20
5472	ERGO VERSICHERUNG	2.010.411	57
5818	HUK-COBURG RS	1.755.274	18
5521	HUK-COBURG-ALLG. VERS	k. A.	1
5086	HUK24 AG	128.550	2
5573	IDEAL VERS.	k. A.	2
5401	ITZEHOER VERSICHERUNG	k. A.	14
5402	LVM SACH	803.470	5
5412	MECKLENBURG. VERS.	148.779	3
5805	NEUE RECHTSSCHUTZ	413.724	12
5813	OERAG RECHTSSCHUTZ	1.866.431	53
5438	R+V ALLGEMEINE VERS.	788.965	5
5807	ROLAND RECHTSSCHUTZ	1.712.665	48
5400	VGH LAND.BRAND.HAN.	211.424	1
5525	WGV-VERSICHERUNG	426.173	15
5783	WÜRTT. VERS.	699.482	7

Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 177.

4.10 Unternehmen aus dem EWR-Bereich

Reg-Nr.	Name	Beschwerden
7985	ADVIGON VERS. (LI)	4
5163	AIG EUROPE LIMITED (GB)	32
7778	ALPHA INS. A/S (DK)	5
7509	AMTRUST INT. (IE)	1
5090	AXA CORPORATE S. (F)	1
9374	AXA LIFE EUROPE (IE)	3
5145	BALCIA INS. (LV)	6
9349	BUILDERS DIRECT (LU)	1
7811	CACI LIFE DAC (IE)	4
7786	CANADA LIFE (IE)	5
1300	CANADA LIFE (IRL)	9
1182	CARDIF LEBEN (F)	7
5056	CARDIF VERS. (F)	12
5902	CHUBB EUROPEAN (F)	2
5142	CHUBB INSUR. (GB)	2
9306	CNP SANT. (IE)	7
9307	CNP SANTANDER (IE)	8
7614	DB VITA SA (L)	1
7309	DONAU VERSICHERUNG (AT)	1
5188	DTSCH.NIEDERL.BASLER (LU)	5
7483	ERGO LIFE (LU)	5
5115	EUROMAF SA (F)	3
7433	EUROPEISKA (SE)	1
5209	FRIDAY (L)	6
9283	FRIENDS LIFE LIM. (GB)	4
7203	FWU LIFE (LU)	1
1324	FWU LIFE INS. (L)	1
9016	GABLE INSURANCE (LI)	2
9390	GEFION INS. (DK)	1
9104	GLOBALITY S.A. (LU)	1
9369	GREENVAL INS. (IE)	1
7270	HANSARD EUROPE (IE)	1
9031	LIBERTY EURO.(IRL/E)	2
9139	LIECHTENSTEIN L. (FL)	4
7671	MON. ASS. LUX. (LU)	1
1323	MONUTA VERS. (NL)	3
7723	PRISMALIFE AG (LI)	12
7894	QUANTUM LEBEN AG(FL)	1

Reg-Nr.	Name	Beschwerden
1317	R+V LUXEMB. LV (L)	2
7415	R+V LUXEMBOURG L (L)	2
9158	RCI INSURANCE (MT)	4
9159	RCI LIFE LIM. (MT)	1
7453	SCOTT. WID. (GB)	11
9383	SCOTTISH FRIENDLY (GB)	1
1320	STANDARD LIFE (GB)	13
7763	STONEBRIDGE (GB)	1
7878	SWISS LIFE (FL)	1
9069	SWISSLIFE PREVO. (F)	1
9281	TVM VERZEK. (NL)	1
7540	VALORLIFE LEBENS.(LI)	1
7643	VIENNA-LIFE (FL)	2
5152	W.R. BERKLEY (L)	3
5151	ZURICH INSURANCE (IRL)	54

5 Memoranda of Understanding (MoU)

Bankenaufsicht		Bankenaufsicht		Wertpapieraufsicht	
Albanien	2012	Nicaragua	2011	Hongkong	2018
Argentinien	2001	Niederlande	1993	Iran	2016
Armenien	2011	Norwegen	1995	Israel	2017
Australien	2005	Österreich	2000	Italien	1997
Belgien	1993	Philippinen	2007	Jersey	2012
Bosnien-Herzegowina	2016	Polen	2004	Jersey	2001
Brasilien	2006	Portugal	1996	Kanada	2003
China	2004	Qatar	2008	Korea	2010
Dänemark	1993	Rumänien	2003	Kroatien	2008
Dubai	2006	Russland	2006	Libanon	2016
El Salvador	2011	Schweden	1995	Monaco	2009
Estland	2002	Serbien	2011	Polen	1999
Frankreich	1992	Singapur	2009	Portugal	1998
Finnland	1995	Slowakei	2002	Ontario (Kananda)	2018
Georgien	2011	Slowenien	2001	Qatar	2008
Griechenland	1993	Spanien	1993	Russland	2001
Großbritannien (BE/FSA)	1995	Südafrika	2004	Russland	2009
Großbritannien (SIB/SROs)	1995	Tschechien	2003	Schweiz	1998
Großbritannien (BSC)	1995	Türkei	2011	Singapur	2000
Guernsey	2011	Ungarn	2000	Slowakei	2004
Hongkong	2004	USA (OCC)	2000	Spanien	1997
Indien	2013	USA (NYSBD)	2002	Südafrika	2001
Irland	1993	USA (FedBoard/OCC)	2003	Taiwan	1997
Italien (BI)	1993	USA (OTS)	2005	Tschechien	1998
Jersey	2012	USA (FDIC)	2006	Türkei	2000
Jersey	2000	USA (SEC)	2007	Ungarn	1998
Kanada	2004	Vatikan	2014	USA (CFTC)	1997
Korea	2006	Vietnam	2010	USA (SEC)	1997
Kosovo	2011			USA (SEC)	2007
Kroatien	2008			Vatikan	2014
Lettland	2000	Wertpapieraufsicht		Vereinigte Arabische Emirate	2008
Libanon	2016	Argentinien	1998	Zypern	2003
Litauen	2001	Australien	1998		
Luxemburg	1993	Brasilien	1999	Versicherungsaufsicht	
Malta	2004	China	1998	Ägypten	2010
Mazedonien	2011	Dubai	2006	Australien	2005
Mexiko	2010	Estland	2002	China	2001
Moldawien	2014	Frankreich	1996	Connecticut (USA)	2011
		Guernsey	2011		

Versicherungsaufsicht

Dubai	2006
Estland	2002
Florida (USA)	2009
Georgia (USA)	2012
Guernsey	2011
Hongkong	2008
Jersey	2012
Kalifornien (USA)	2007
Kanada	2004
Korea	2006
Kroatien	2008
Lettland	2001
Libanon	2016
Litauen	2003
Malta	2004
Maryland (USA)	2009
Minnesota (USA)	2009
Nebraska (USA)	2007
New Jersey (USA)	2009
New York (USA)	2008
Qatar	2008
Rumänien	2004
Singapur	2009
Slowakei	2001
Thailand	2010
Tschechien	2002
Ungarn	2002
USA (OTS)	2005
Vatikan	2014

Tabellenverzeichnis

Zahlen im Überblick 2014–2018	17
Tabelle 1: Beschwerden nach Institutsgruppen	41
Tabelle 2: Eingaben je Versicherungszweig seit 2014	42
Tabelle 3: Die häufigsten Beschwerdegründe 2018	42
Tabelle 4: Zahl der Mitarbeiter	43
Tabelle 5: Zahl der angezeigten Beschwerden	44
Tabelle 6: Neue Erlaubnisanfragen	46
Tabelle 7: Freistellung von Instituten	47
Tabelle 8: Verfolgung unerlaubter Geschäfte	47
Tabelle 9: Widerspruchsverfahren	48
Tabelle 10: Eilverfahren – erste Instanz	48
Tabelle 11: Klageverfahren – erste Instanz	48
Tabelle 12: Anlassprüfungen 2018	54
Tabelle 13: Kontenabrufverfahren nach § 24c KWG	55
Tabelle 14: Zahl der Institute nach Institutsgruppen	73
Tabelle 15: Zyklus nach EBA-Kategorien	75
Tabelle 16: Ergebnisse der Risikoklassifizierung von LSIs 2018	76
Tabelle 17: Verteilung der Sonderprüfungen bei LSIs nach Prüfungsschwerpunkten	76
Tabelle 18: Verteilung der Sonderprüfungen 2018 bei LSIs nach Institutsgruppen	77
Tabelle 19: Verteilung der aufsichtsgetriebenen Sonderprüfungen 2018 bei LSIs nach Risikoklassen	78
Tabelle 20: Aufsichtliche Beanstandungen und Maßnahmen nach dem KWG 2018	79
Tabelle 21: Brutto-Absatz Pfandbriefe	84
Tabelle 22: Gesamtpfandbriefumlauf	85
Tabelle 23: Ergebnisse der Risikoklassifizierung	108
Tabelle 24: Verteilung der Vor-Ort-Prüfungen 2018 nach Risikoklassen	109

Tabelle 25: Kapitalanlagen der Erstversicherungsunternehmen	112
Tabelle 26: Marktmanipulationsuntersuchungen	133
Tabelle 27: Abgeschlossene Marktmanipulationsverfahren	134
Tabelle 28: Internationale Amtshilfeersuchen im Bereich der Marktmanipulationsverfolgung	134
Tabelle 29: Insideruntersuchungen	136
Tabelle 30: Abgeschlossene Insiderverfahren	136
Tabelle 31: Internationale Amtshilfeersuchen im Bereich der Insiderüberwachung	136
Tabelle 32: Anzeigen von Market Makern und Primärhändlern 2018	139
Tabelle 33: Anzeigen und Anträge	140
Tabelle 34: Billigungen 2018 und 2017	143
Tabelle 35: Abgeschlossene Enforcementverfahren	149
Tabelle 36: Übersicht Bußgeldverfahren 2018	153
Tabelle 37: Einstellungen 2018	155
Tabelle 38: Personal	155
Tabelle 39: Deutsche Institute	172
Tabelle 40: Deutsche Institute unter Aufsicht der EZB im Rahmen des SSM	173
Tabelle 41: Zahl der beaufsichtigten Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds	175
Tabelle 42: Anmeldungen von EWR-Lebensversicherern in 2018	175
Tabelle 43: Anmeldungen von EWR-Schaden-/Unfallversicherern in 2018	176

Grafikverzeichnis

Grafik 1: Zahl der Sparkassen	80
Grafik 2: Zahl der genossenschaftlichen Primärinstitute	82
Grafik 3: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit	91
Grafik 4: Von der Abwicklungsplanung zur Abwicklungsfähigkeit	95
Grafik 5: Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten	115
Grafik 6: Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten	118
Grafik 7: Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten	121
Grafik 8: Marktmissbrauchsanalysen	131
Grafik 9: Verdachtsmeldungen	131
Grafik 10: Inhalte der positiven Marktmanipulationsanalysen	132
Grafik 11: Inhalte der positiven Insideranalysen	133
Grafik 12: Ad-hoc-Meldungen und Befreiungen	137
Grafik 13: Directors'-Dealings-Meldungen	138
Grafik 14: Verteilung der Meldungen auf Indizes	139
Grafik 15: Stimmrechtsmitteilungen	141
Grafik 16: Prospekte: Eingänge, Billigungen, Rücknahmen, Untersagungen	145
Grafik 17: Prospekte nach Beteiligungsformen	145
Grafik 18: Prospekte nach Anlageobjekten	145
Grafik 19: Angebotsverfahren 2014 bis 2018	146
Grafik 20: Befreiungsverfahren	148
Grafik 21: Bearbeitungsstand der Befreiungsverfahren nach dem WpÜG	148
Grafik 22: Ausgaben nach Haushaltsplan 2018	157
Grafik 23: Planmäßige Einnahmen nach Haushaltsplan 2018	157
Grafik 24: Umlageverteilung nach Aufsichtsbereichen 2017	157

Impressum

Herausgeber

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)
Gruppe Kommunikation

Graurheindorfer Straße 108 | 53117 Bonn
Marie-Curie-Straße 24–28 | 60439 Frankfurt am Main

Fon: +49(0)228 41 08-0
Internet: www.bafin.de
E-Mail: poststelle@bafin.de

Bonn und Frankfurt am Main | Mai 2019
ISSN 1611-910X

Redaktion

Gruppe Kommunikation der BaFin
Heimbüchel pr – kommunikation und publizistik GmbH

Redaktionsschluss

31. März 2019

Design

Werksfarbe.com, konzept+design, Frankfurt

Satz und Druck

Naumilkat – Agentur für Kommunikation und Design

