

2021

Jahresbericht

der Bundesanstalt für
Finanzdienstleistungsaufsicht



BaFin

Bundesanstalt für
Finanzdienstleistungsaufsicht

Jahresbericht 2021

der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht



Inhaltsverzeichnis

Vorwort	9
----------------	----------

Zahlen im Überblick	10
----------------------------	-----------

I. Schlaglichter	14
-------------------------	-----------

1 Die BaFin im Wandel	15
------------------------------	-----------

1.1 Wechsel an der Spitze der BaFin	15
1.2 Auf dem Weg zu einer zeitgemäßen Aufsicht	15
1.2.1 Fokusaufsicht und Taskforce	16
1.2.2 Neue Bilanzkontrolle	16
1.2.3 Hinweisgeberstelle und Market Contact Group	17
1.2.4 Mystery-Shopping	17
1.2.5 Beauftragter für Anleger- und Verbraucherschutz	17
1.2.6 Data Intelligence Unit und IT-Aufsicht	17
1.2.7 Modernisierung 2021 nicht abgeschlossen	18
1.3 Mittelfristziele	18

2 Wirtschaftliches Umfeld	18
----------------------------------	-----------

2.1 Niedriges Zinsniveau	18
2.1.1 Banken und Sparkassen im Niedrigzinsumfeld	18
2.1.2 Lebensversicherer und Pensionskassen im Niedrigzinsumfeld	18
2.2 COVID-19-Pandemie	19
2.2.1 Banken und Sparkassen in der Pandemie	19
2.2.2 Versicherer in der Pandemie	19

3 Aufsicht schafft Erleichterungen für kleinere Institute	20
--	-----------

4 Sustainable Finance	20
------------------------------	-----------

5 Starkregenereignisse vom Juli 2021	21
---	-----------

5.1 Versicherer	21
5.2 Banken	21

6 Digitalisierung	22
--------------------------	-----------

6.1 BaFin veröffentlicht Novellen von MaRisk und BAIT und neues Rundschreiben ZAIT	22
6.2 BaFin-Abfrage zur digitalen Transformation des Versicherungssektors	23
6.3 BaFin-Abfrage zu Cyber-Policen	23
6.4 BaFin und Bundesbank konsultierten gemeinsames Diskussionspapier	23

7	Verbraucherschutz	23
7.1	Höchststrichterliche Rechtsprechung	23
7.1.1	Zinsanpassungsklauseln bei Prämiensparverträgen unwirksam	23
7.1.2	AGB-Änderungsmechanismus der Banken und Sparkassen unwirksam	24
7.2	Vertriebsvergütung	25
7.3	Neo-Broker	25
8	Geldwäscheprevention	25
8.1	Sonderbeauftragte bei Kreditinstituten eingesetzt	25

II. Die BaFin international **30**

1	Bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit	31
2	Die Arbeiten der drei ESAs und des ERSB	33
2.1	EBA	33
2.2	EIOPA	34
2.3	ESMA	34
2.4	ESRB	34
3	Internationale Standardsetzer	35
3.1	BCBS	35
3.2	IAIS	35
3.3	IOSCO	35
3.4	FSB	35

III. Aufsichtspraxis **36**

1	Aufsicht über Banken, Finanzdienstleister und Zahlungsinstitute	37
1.1	Grundlagen der Aufsichtspraxis	37
1.2	Deutsche Institute unter direkter Aufsicht der EZB	38
1.3	Institute unter direkter Aufsicht der BaFin	38
1.3.1	Kreditinstitute	39
1.3.1.1	Risikoklassifizierung	39
1.3.1.2	Sonderprüfung	40
1.3.1.3	Beanstandungen, Maßnahmen und Sanktionen	41
1.3.1.4	Lage der Kreditinstitutsgruppen	42
1.3.2	Zahlungs- und E-Geld-Institute	45
1.3.3	Finanzdienstleistungsinstitute	45
1.3.3.1	Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute	45
1.3.4	Kryptoverwahrgeschäft	46

2	Aufsicht über Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds	47
2.1	Grundlagen der Aufsichtspraxis	47
2.2	Risikoklassifizierung	48
2.3	Prüfungen	49
2.4	Zugelassene Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds	49
2.5	Entwicklung in den einzelnen Sparten	50
2.5.1	Lebensversicherer	50
2.5.2	Private Krankenversicherer	52
2.5.3	Schaden- und Unfallversicherer	54
2.5.4	Rückversicherer	56
2.5.5	Pensionskassen	57
2.5.6	Pensionsfonds	58
3	Aufsicht über den Wertpapierhandel und das Investmentgeschäft	60
3.1	Kontrolle der Markttransparenz und -integrität	60
3.1.1	Grundlagen der Aufsichtspraxis	60
3.1.2	Marktmissbrauchsanalyse	61
3.1.2.1	Marktmanipulation	62
3.1.2.2	Insiderhandel	62
3.1.3	Marktmissbrauchsuntersuchungen	62
3.1.3.1	Marktmanipulation	62
3.1.3.2	Insiderhandel	63
3.1.3.3	Ad-hoc-Publizität und Directors' Dealings	64
3.1.4	Leerverkaufsüberwachung	65
3.1.4.1	Verbote	65
3.1.4.2	Transparenzpflichten und Anzeigen von Market Makern	66
3.1.5	Aufsicht über Finanzmarktinfrastrukturen: Zentrale Gegenparteien und Zentralverwahrer	66
3.1.6	Aufsicht über OTC-Derivategeschäfte und Warenderivate	67
3.1.7	Stimmrechte und Informationspflichten gegenüber Wertpapierinhabern	68
3.1.8	Aufsicht über Marktstruktur- und Transparenzvorgaben	68
3.1.9	Aufsicht über Administratoren, Kontributoren und Verwender nach der EU-Referenzwerte-Verordnung	70
3.2	Prospekte	70
3.2.1	Grundlagen der Aufsichtspraxis	70
3.2.2	Wertpapierprospekte	71
3.2.3	Verkaufsprospekte für Vermögensanlagen	71
3.2.4	Marktaufsicht über öffentliche Angebote von Wertpapieren und Vermögensanlagen	74
3.3	Unternehmensübernahmen	74
3.3.1	Grundlagen der Aufsichtspraxis	74
3.3.2	Überwachung von Unternehmensübernahmen	74
3.4	Bilanzkontrolle	75
3.4.1	Grundlagen der Bilanzkontrolle	75
3.4.2	Überwachung von Unternehmensabschlüssen und Veröffentlichung von Finanzberichten	76
3.5	Aufsicht über Wertpapierinstitute	76
3.5.1	Grundlagen der Aufsichtspraxis	76
3.5.2	Wertpapierinstitute	78
3.6	Aufsicht über das Investmentgeschäft	79
3.6.1	Grundlagen der Aufsichtspraxis	79
3.6.2	Kapitalverwaltungsgesellschaften	79
3.6.3	Investmentvermögen	79
3.6.3.1	Offene Immobilienfonds und Hedgefonds	80
3.6.3.2	Ausländische Investmentvermögen	80
3.7	Bußgeldverfahren	80

4	Verbraucherschutz	82
4.1	Grundlagen der Aufsichtspraxis	82
4.2	Produktinterventionen	83
4.3	Verbraucherbeschwerden und Anfragen	83
4.3.1	Kreditinstitute und Finanzdienstleister	83
4.3.2	Versicherungsunternehmen	84
4.3.3	Wertpapiergeschäft	85
4.3.4	Investment- und Kapitalverwaltungsgesellschaften	85
4.3.5	Verbrauchertelefon	85
4.4	Verhaltens- und Organisationsaufsicht nach dem Wertpapierhandelsgesetz	85
4.5	Marktuntersuchungen	86
4.5.1	Marktabfrage zu Diskriminierung älterer Kunden durch Kfz-Versicherer	86
4.5.2	BaFin-Studie zu Unternehmensanleihen	86
4.5.3	Marktuntersuchung „IPID Rechtsschutz- und Hausratversicherung“	86
4.5.4	Surfdays zu Hinweis auf alternative Streitschlichtung	86
4.5.5	Marktabfrage zu ausgewählten Pflichten der Offenlegungsverordnung	86
5	Geldwäscheprävention	87
5.1	Grundlagen der Aufsichtspraxis	87
5.2	Prüfungssstatistik und Prüfungsschwerpunkte der Geldwäscheprävention	88
5.3	Aufsichtsrechtliche Maßnahmen	88
5.4	Arbeiten der Anti Financial Crime Alliance	88
5.5	FATF-Prüfung	88
5.6	Statistik Kontenabrufverfahren	89
6	Unerlaubte Geschäfte	90
6.1	Erlaubnispflicht	90
6.2	Verfolgung unerlaubter Geschäfte	91
6.3	Plattformen und Verdachtswarnungen	92
7	Hinweisgeberstelle und Market Contact Group	93
8	Sanktionen	95
IV.	Abwicklung	98
1	Grundlagen	99
1.1	Rundschreiben	99
1.2	Merkblätter	101
2	Abwicklungsplanung	101
2.1	Abwicklungsplanungszyklus 2021 für Institute in direkter Zuständigkeit des SRB	101
2.2	Abwicklungsplanungszyklus 2021 für Institute in direkter Zuständigkeit der BaFin	102

V. BaFin intern **104**

1	Personal	105
----------	-----------------	------------

2	Haushalt	106
----------	-----------------	------------

3	Kommunikation	106
----------	----------------------	------------

3.1	Presseanfragen	106
-----	----------------	-----

3.2	Veranstaltungen	107
-----	-----------------	-----

3.3	Veröffentlichungen	107
-----	--------------------	-----

Anhang **108**

1	Unternehmensindividuelle Beschwerdestatistik	109
----------	---	------------

2	Memoranda of Understanding (MoU)	110
----------	---	------------

Tabellenverzeichnis	112
----------------------------	------------

Grafikverzeichnis	115
--------------------------	------------

Vorwort



2021 war für die BaFin ein Jahr der Veränderungen. Das Direktorium hat sich neu aufgestellt: Mit an Bord ist seit Anfang November 2021 Birgit Rodolphe, die den Geschäftsbereich Abwicklung und Geldwäscheprevention leitet. Ihr Vorgänger, Dr. Thorsten Pötzsch, hat Anfang September 2021 die Leitung der Wertpapieraufsicht übernommen, zu der auch der Verbraucherschutz zählt. Ich selbst habe im August 2021 mein Amt als Präsident der BaFin aufgenommen.

Zu diesem Zeitpunkt befand sich die BaFin bereits in der tiefgreifendsten Modernisierung ihrer 20-jährigen Geschichte. Die Richtung dieser Reform wurde im Februar 2021 klar formuliert: Die BaFin soll mutiger werden. Genau das ist unser Ziel. Das impulsgebende Modernisierungsprojekt ist Ende 2021 erfolgreich abgeschlossen worden. Mit welchen Ergebnissen, erfahren Sie in diesem Jahresbericht. Der Modernisierungsprozess geht indes weiter. Besser gesagt: Er hört nie auf.

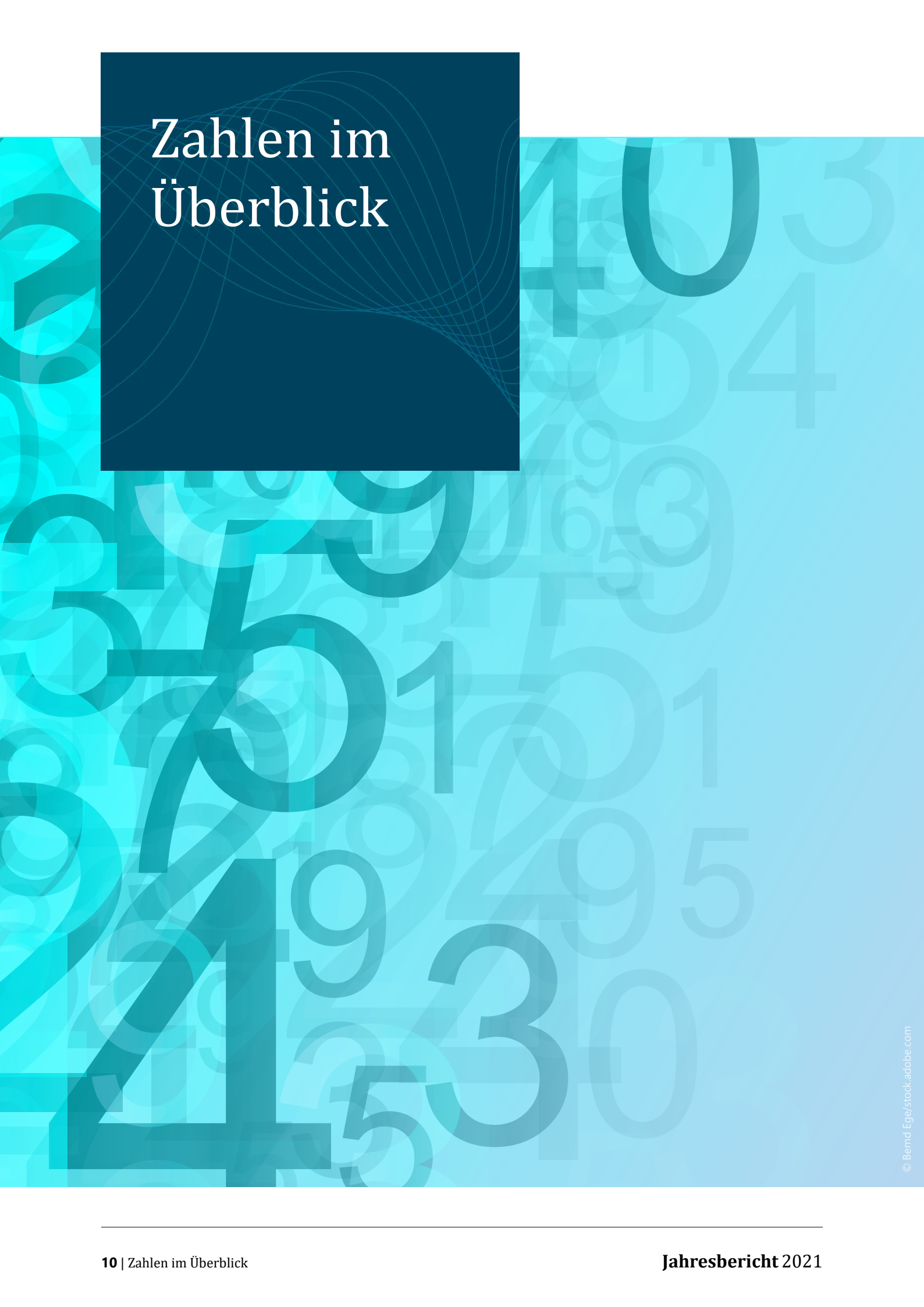
Die Modernisierung der BaFin ist auch eine Frage der Kultur. Als zeitgemäße Aufsicht muss die BaFin ganzheitlich, vernetzt und vorausschauend denken. Sie muss schnell, flexibel, aufgeschlossen und sehr klar in der Kommunikation sein. Außerdem muss sie bereit sein, ab und an Risiken einzugehen. Wenn es hart auf hart kommt, muss die BaFin Entscheidungen auch dann fällen, wenn Zuständigkeiten nicht hundertprozentig klar ausbuchstabiert sind und sich nicht alle Einzelheiten bis ins letzte Detail klären lassen. Denn das Risiko, nicht oder zu spät zu handeln, ist in der Aufsicht oft größer als das Risiko zu handeln. Auch in dieser Frage ist die BaFin auf dem richtigen Weg.

Und noch etwas ist entscheidend für den Kurs der BaFin: dass sie sich klare Ziele setzt. Mitte November 2021 hat die BaFin daher zehn Mittelfristziele publiziert. Sie sollen bis ins Jahr 2025 hinein Richtschnur ihres Handelns sein, damit sie ihren gesetzlichen Auftrag bestmöglich erfüllt und die ausgewogenen und weitsichtigen Entscheidungen trifft, die man von einer zeitgemäßen Aufsicht erwartet.

Inzwischen ist viel passiert – in der BaFin, vor allem aber in der Welt. Denken Sie nur an den Krieg in der Ukraine. Dieser Jahresbericht betrachtet das BaFin-Jahr 2021. Die BaFin wird auch 2022 und darüber hinaus präsent und wahrnehmbar sein – für die beaufsichtigten Unternehmen und die Öffentlichkeit.

Mark Branson

Präsident der BaFin, Mai 2022

The background of the page is a light blue gradient with a pattern of large, semi-transparent numbers (0-9) scattered across it. In the upper left, there is a dark blue rectangle containing the title text. The title text is in a white, serif font, with 'Zahlen im' on the first line and 'Überblick' on the second line.

Zahlen im Überblick

Kennzahlen auf einen Blick

	2017	2018	2019	2020	2021
Kreditinstitute^{1, 2}					
Kapitalausstattung³					
Kernkapital Tier 1 (in Mrd. €)	491,2	514,7	511,7	567,9	591,7
Eigenmittel (in Mrd. €)	559,7	580,5	573,0	629,6	660,2
Kernkapital Tier 1 (in %, Quote)	16,6 %	16,8 %	16,6 %	17,6 %	17,2 %
Eigenmittel (in %, Quote)	18,9 %	18,9 %	18,6 %	19,5 %	19,2 %
Summe der Aktiva					
Aktiva gesamt (in Mrd. €) ⁴	8.411,2	8.329,8	8.826,8	9.291,4	9.547,0
Aktiva gesamt (in Mrd. €) ⁵	8.379,5	8.303,3	8.755,1	9.244,9	9.521,7
Struktur der Forderungen an Banken und Nichtbanken (in %)⁶					
Inländische Banken	21,4 %	19,8 %	18,3 %	19,8 %	19,4 %
Ausländische Banken	9,3 %	9,2 %	9,0 %	11,2 %	14,6 %
Nichtbanken – andere Finanzunternehmen	2,6 %	2,7 %	2,9 %	2,9 %	2,9 %
Nichtfinanzielle Unternehmen	15,8 %	16,7 %	17,3 %	17,7 %	17,4 %
Private Haushalte	29,3 %	30,2 %	31,0 %	32,0 %	31,9 %
Private Organisationen ohne Erwerbszweck	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %
Öffentliche Haushalte	5,2 %	4,8 %	4,5 %	4,5 %	4,1 %
Ausländische Nichtbanken	16,0 %	16,2 %	16,5 %	11,7 %	9,5 %
Verbindlichkeiten ggü. Nichtbanken zu Forderungen ggü. Nichtbanken (in %)⁷	104,3 %	103,0 %	102,0 %	105,1 %	106,9 %
Anteil Fremdwährungskredite an private Haushalte (in %)	0,3 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,1 %
In Verzug geratene Kredite zzgl. einzelwertberichtigte Kredite vor Absetzung von Einzelwertberichtigungen zu Forderungen ggü. Banken und Nichtbanken (in %)⁸	1,6 %	1,1 %	1,2 %	1,4 %	1,5 %
Passivstruktur (Anteil in %)⁹					
Verbindlichkeiten ggü. inländischen Banken	12,6 %	12,3 %	12,4 %	13,3 %	13,7 %
davon Deutsche Bundesbank				3,7 %	4,5 %
Verbindlichkeiten ggü. ausländischen Banken	7,5 %	6,8 %	7,0 %	7,3 %	9,9 %
Einlagen inländischer Nichtbanken	40,9 %	42,2 %	39,7 %	41,9 %	40,8 %
Einlagen ausländischer Nichtbanken	6,4 %	6,0 %	5,6 %	3,8 %	2,9 %
verbriefte Verbindlichkeiten inkl. Nachrangkapital	15,3 %	11,8 %	15,2 %	13,5 %	13,8 %
Struktur der GuV (in % der durchschnittlichen Bilanzsumme)¹⁰					
Zinsüberschuss	1,04 %	1,07 %	0,97 %	0,88 %	0,91 %
Provisionsüberschuss	0,37 %	0,36 %	0,37 %	0,35 %	0,41 %
allgemeine Verwaltungsaufwendungen	1,07 %	1,09 %	1,06 %	0,94 %	1,00 %
Nettoergebnis des Handelsbestands	0,07 %	0,04 %	0,03 %	0,04 %	0,05 %
Betriebsergebnis vor Bewertung	0,42 %	0,40 %	0,33 %	0,36 %	0,42 %
Bewertungsergebnis	-0,04 %	-0,08 %	-0,08 %	-0,14 %	-0,03 %
Betriebsergebnis	0,37 %	0,32 %	0,26 %	0,22 %	0,39 %
Saldo der anderen und außerordentlichen Erträge und Aufwendungen	-0,04 %	-0,08 %	-0,19 %	-0,06 %	k/A

	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresüberschuss vor Steuern	0,33 %	0,23 %	0,07 %	0,16 %	k/A
Jahresüberschuss nach Steuern	0,24 %	0,15 %	-0,02 %	0,06 %	k/A

1 Zur Zahl der beaufsichtigten Unternehmen vgl. Kapitel III 1.3.

2 Weitere Angaben zu den Kreditinstituten in Deutschland vgl. Kapitel III 1.3.

3 Nach CoRep inklusive Finanzdienstleistungsinstitute (FDIs).

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

5 Aktiva nach BISTA.

6 Struktur nach BISTA.

7 Nach BISTA.

8 Nach FinaRisikoV.

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

10 Für die Jahre 2017 bis 2020 wurden die Angaben aus den Veröffentlichungen der Deutschen Bundesbank entnommen (Monatsbericht zur Ertragslage deutscher Kreditinstitute). Für das Jahr 2021 liegen die Jahresabschlussangaben noch nicht vollständig vor, daher wurde auf die vorläufigen Meldungen zur FinaRisikoV abgestellt und die GuV-Struktur näherungsweise abgebildet.

Versicherungen und Pensionsfonds¹

		Lebensversicherer				Private Krankenversicherer				Schaden-/ Unfallversicherer			
		2018	2019	2020	2021 ²	2018	2019	2020	2021 ²	2018	2019	2020	2021 ²
gebuchte Brutto-Beiträge	(in Mrd. Euro)	87,4	97,6	98,1	95,2	39,7	40,9	42,7	45,2	78,2	83,3	86,5	88,7
Kapitalanlagen	(in Mrd. Euro) ³	949,2	985,4	1.024,2	1.049,8	287,7	302,3	316,1	332,3	175,8	182,3	190,2	197,9
durchschnittliche SCR-Bedeckung	(in %) ^{4, 5}	448,3	382,0	357,7	452,7	430,3	440,5	430,0	434,7	283,1	283,5	276,5	274,7

Pensionskassen

		2018	2019	2020	2021 ²
verdiente Brutto-Beiträge	(in Mrd. Euro)	7,2	6,8	6,9	6,6
Kapitalanlagen	(in Mrd. Euro) ³	168,5	176,9	184,5	194,7
durchschnittliche Solvabilität	(in %)	135,1	139,7	138,7	142,0

Pensionsfonds

		2018	2019	2020	2021 ²
gebuchte Brutto-Beiträge	(in Mrd. Euro)	10,2	2,6	7,4	5,6
Kapitalanlagen	(in Mrd. Euro) ^{3, 6}	42,7	48,7	55,0	57,7
Versorgungsberechtigte		1.058.215	1.112.677	1.185.407	1.233.848
Leistungsempfänger		373.134	370.857	386.904	394.516

1 Zu den Kennzahlen des Geschäftsbereichs Versicherungs- und Pensionsfondsaufsicht vgl. auch Kapitel III.2.

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

3 Buchwerte (Handelsgesetzbuch).

4 Wert für viertes Quartal.

5 Einige Unternehmen waren bis einschließlich 2018 gemäß § 45 Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) von der unterjährigen Berichterstattung der SCR-Bedeckung befreit.

6 Gesamte Kapitalanlagen.

	2017	2018	2019	2020	2021
Kapitalmarktunternehmen^{1, 3, 4}					
überwachte Finanzdienstleistungsinstitute	722	722	706	710	745
überwachte Zweigstellen	106	110	94	43	45
Billigungen insgesamt ¹	1.405	1.174	1.097	904	828
davon Prospekte	301	303	291	301	250
davon Registrierungsformulare	38	35	41	32	29
davon Nachträge	1.066	836	765	571	549
KVGen mit Erlaubnis ²	142	146	143	143	139
registrierte KVGen ²	309	379	404	431	468
Anzahl Investmentvermögen ²	5.752	5.932	6.082	6.172	6.379
dort verwaltetes Vermögen in Mrd. € ²	2.062	2.062	2.391	2.551	2.835

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. Kapitel III.3 3.5.

4 Zu den Kennzahlen des Geschäftsbereichs Wertpapieraufsicht / Asset-Management vgl. auch Kapitel III.3 3.5.

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

I

Schlaglichter





1 Die BaFin im Wandel

1.1 Wechsel an der Spitze der BaFin

2021 war für die BaFin ein Jahr der Veränderungen: Am 1. August übernahm Mark Branson das Amt des Präsidenten. Zuvor hatte der gebürtige Brite, der auch die Schweizer Staatsbürgerschaft besitzt, als Direktor sieben Jahre lang die Schweizer Finanzmarktaufsicht FINMA in Bern geleitet. Seine Karriere in der Finanzbranche begann Branson bei der Credit Suisse und wechselte 1997 zur UBS, wo er verschiedene Führungspositionen innehatte.

Wie Branson seine Aufgabe als BaFin-Präsident versteht, machte er schon bei seinem Amtsantritt deutlich: „Aufseher sein ist nicht nur Beruf, sondern auch Berufung.“ Branson folgte auf Felix Hufeld, der die BaFin seit März 2015 geleitet hatte. Hufeld und Vizepräsidentin Elisabeth Roegele hatten sich Ende Januar 2021 einvernehmlich mit dem Bundesfinanzministerium (BMF) auf die Auflösung ihrer Arbeitsverträge verständigt. Hufeld schied Ende März aus seinem Amt aus. Roegele, die auch Exekutivdirektorin des Geschäftsbereichs Wertpapieraufsicht war, hat die Behörde Ende April verlassen.

Neuer Exekutivdirektor Wertpapieraufsicht ist seit September 2021 Dr. Thorsten Pötzsch. Pötzsch hatte zuvor als Exekutivdirektor den Geschäftsbereich Abwicklung der BaFin geleitet. Birgit Rodolphe, davor Bereichsvorständin Corporate Clients Non-Financial Risk bei der Commerzbank, übernahm am 1. November 2021 als Exekutivdirektorin den Geschäftsbereich Abwicklung, zu dem auch die Abteilungen Geldwäscheprävention und Integrität des Finanzsystems gehören.

„Diese Verstärkung des Führungsteams der BaFin ist ein wichtiger Schritt“, sagte BaFin-Präsident Mark Branson. Pötzsch werde als anerkannter Finanzaufseher die Wertpapieraufsicht und den Verbraucherschutz weiter stärken. Und dass sich Birgit Rodolphe als ausgewiesene Bankexpertin für den Wechsel zur Finanzaufsicht entschieden habe, sei eine große Bereicherung für die BaFin.

1.2 Auf dem Weg zu einer zeitgemäßen Aufsicht

Ende 2021 schloss die BaFin ein umfangreiches Modernisierungsprojekt ab. Daran gearbeitet hatte ein Team aus rund 100 Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeitern überwiegend aus der BaFin. Unterstützt haben sie Beschäftigte des Bundesministeriums der Finanzen und externe Berater.

Der damalige Bundesfinanzminister Olaf Scholz hatte im Februar 2021 als Lehre aus dem Fall Wirecard einen Sieben-Punkte-Plan zur Reformierung der BaFin vorgelegt. Grundlage für die Reform ist das im Juni 2021 vom Deutschen Bundestag verabschiedete FISG, das Gesetz zur Stärkung der Finanzmarktintegrität (FISG, siehe Infokasten). Ziel ist es, die Schlagkraft der BaFin im Aufsichts- und Prüfungshandeln zu erhöhen und den Finanzmarkt mit moderner Technologie wirksamer und stringenter zu beaufsichtigen.

1.2.1 Fokusaufsicht und Taskforce

Zu den zentralen Neuerungen aus dem Modernisierungsprojekt gehören die Fokusaufsicht und die Taskforce. Beide Einheiten sind Mitte August 2021 an den Start gegangen und werden von der Stabsstelle „Koordination Fokusaufsicht und Taskforce“, kurz KFT, koordiniert.

Die Fokusaufsicht beaufsichtigt Finanzdienstleistungsunternehmen, die einer verstärkten Kontrolle bedürfen, beispielsweise aufgrund eines komplexen oder innovativen Geschäftsmodells. Sie soll kritische Risiken frühzeitig identifizieren, damit die BaFin ihnen entgegenwirken kann. Ende 2021 hat die Fokusaufsicht 17 Banken, Versicherer, Wertpapierhäuser und Zahlungsdienstleister überwacht. Der Beitrag „Moderne Aufsicht: Hinter die Fassade schauen“ im BaFinJournal enthält detaillierte Informationen.

Mit ihrer Taskforce kann die BaFin auffällige Sachverhalte auch kurzfristig mit eigenem Personal prüfen. Den Kern der Taskforce bildet eine Gruppe von Prüferinnen und Prüfern und IT-Forensikern. Verstärkt wird er von Expertinnen und Experten aus den verschiedenen Geschäftsbereichen der BaFin.

1.2.2 Neue Bilanzkontrolle

Ein weiterer Reformschritt: die Neuorganisation der Bilanzkontrolle. Nach dem FISG ist sie ab dem Jahr 2022 einstufig organisiert. Der Hintergrund: Das alte zweistufige Verfahren – mit der Deutschen Prüfstelle für Rechnungslegung (DPR) auf Stufe 1 und der BaFin auf Stufe 2 – hatte sich in der Causa Wirecard als nicht effizient erwiesen. Seit Anfang 2022 ist nur die BaFin zuständig, Anlass- und Stichprobenprüfungen sind seither also allein ihre Sache. Deren Rechte zur Prüfung der Bilanzen von in Deutschland börsennotierten Unternehmen werden damit erheblich gestärkt, wie auch in einem [BaFinJournal-Artikel](#) zu lesen ist. Die BaFin kann nun proaktiver vorgehen, etwa indem sie finanzforensische Untersuchungen vornimmt. Im September 2021 hat eine neu eingerichtete Gruppe die Verantwortung für die Bilanzkontrolle in der BaFin übernommen.

Anfang 2022 sind Experten der DPR zur BaFin gewechselt. Weitere Wirtschaftsprüferinnen und -prüfer sowie Fachleute für Rechnungslegung verstärken das Team.

[Auf einen Blick](#)

Das Gesetz zur Stärkung der Finanzmarktintegrität

Im Juni 2020 stellte die Wirecard AG einen Insolvenzantrag wegen drohender Zahlungsunfähigkeit und Überschuldung. Die Vorgänge rund um den Aschheimer Finanzdienstleister erschütterten das Vertrauen in den Finanzplatz Deutschland. Mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarktintegrität (FISG) hat der deutsche Gesetzgeber den Weg frei gemacht für grundlegende Reformen – unter anderem der Finanzaufsicht. Für die BaFin bedeutet das: Sie hat mehr Kompetenzen und Durchgriffsrechte erhalten. Das FISG ist am 1. Juli 2021 in großen Teilen und am 1. Januar 2022 vollständig in Kraft getreten.

Die BaFin wird durch das FISG vor allem auf dem Gebiet der Bilanzkontrolle deutlich gestärkt. Dank FISG kann sie seitdem auch direkt auf Unternehmen zugreifen, auf die Banken wesentliche Aktivitäten und Prozesse auslagern. Gestärkt wird auch die Rolle des Präsidenten – in der strategischen Steuerung der Behörde, aber auch in Organisations- und Haushaltsfragen. Konkrete Regelungen finden sich in der Satzung der BaFin und im darauf aufbauenden Organisationsstatut. Das FISG ermöglicht erstmals auch das Mystery Shopping. Dabei treten geschulte Testkäufer als Verbraucher auf, um sich beraten zu lassen oder Produkte zu Testzwecken zu erwerben. Weitere Informationen zum FISG finden Sie im Beitrag „Nach Wirecard: Mehr Kompetenzen für die BaFin“.

1.2.3 Hinweisgeberstelle und Market Contact Group

Im August 2021 hat die BaFin ihre Hinweisgeberstelle neu aufgestellt. An diese Einheit können sich Whistleblower wenden – also Personen, die aufgrund ihrer persönlichen oder beruflichen Stellung über Informationen zu beaufsichtigten Unternehmen verfügen, die nicht allgemein bekannt sind. Solche Informationen können für die Finanzaufsicht sehr wertvoll und hilfreich sein, vor allem, wenn dadurch ein Fehlverhalten belegt wird. Die BaFin kann damit Fehlentwicklungen abstellen oder sogar verhindern.

Im Zuge der Modernisierung der BaFin war deutlich geworden, dass die seit Mitte 2016 bestehende Hinweisgeberstelle noch sichtbarer werden und besser erreichbar sein muss. Die BaFin hat daher eigens ein neues Referat hierfür eingerichtet. Dort hat sie auch ihre neue Market Contact Group (MCG) angesiedelt. Die MCG ist Anlaufstelle für Marktteilnehmer wie Shortseller und Analysten, und andere Finanzmarktexperten. Sie verfügen oft über wertvolle Informationen zum Marktgeschehen, die der BaFin bei ihrer Tätigkeit helfen können.

Insgesamt 2.281 Meldungen gingen 2021 bei der Hinweisgeberstelle ein. Bei der im August ins Leben gerufenen Market Contact Group waren es 50 Eingaben. Lesen Sie mehr dazu im BaFinJournal-Beitrag „Moderne Aufsicht: Hinweisgeberstelle weiter ausgebaut“.

1.2.4 Mystery-Shopping

Infolge des Wirecard-Skandals ist das Mandat der BaFin im kollektiven Verbraucherschutz gestärkt worden. Dank des FISG hat die BaFin nun auch ein neues effektives Instrument im Verbraucherschutz: das Mystery Shopping. Dabei treten geschulte Testkäufer inkognito als Kunden bei Banken, Versicherern und anderen Finanzdienstleistern auf. So kann die BaFin nun unerkannt und aus unmittelbarer Nähe verfolgen, wie Unternehmen des Finanzsektors mit ihren Kundinnen und Kunden umgehen.

Bei einem Pilotprojekt im Jahr 2021 schickte die BaFin Tester in Bankfilialen, um dort stichprobenhaft an Anlageberatungsgesprächen teilzunehmen. Primäres Ziel der Aufsicht war es, zügig Erfahrungen mit dem neuen Aufsichtsinstrument zu sammeln. Der Pilot bot einen ersten direkten und authentischen Blick auf die Marktrealität. Der fiel „ernüchternd“ aus, wie in der Dezember-Ausgabe des BaFinJournals zu lesen war. So wurden in zwölf von 36 Beratungsgesprächen wichtige Informationsdokumente nicht übergeben. Schwerwiegende Beanstandungen gab es vor allem bei Beratungen für Menschen ab 60 Jahren.

1.2.5 Beauftragter für Anleger- und Verbraucherschutz

Seit Juli 2021 gibt es bei der BaFin einen Beauftragten für den Anleger- und Verbraucherschutz. Christian Bock, Leiter der Abteilung Verbraucherschutz, hat diese Funktion im Juli 2021 übernommen. Der Beauftragte berät unter anderem das BaFin-Direktorium in Fragen des Anleger- und Verbraucherschutzes. Dazu nimmt er beratend an Sitzungen des Direktoriums teil, soweit diese Themen berührt sind, und kann vorschlagen, dass sich das Direktorium mit Fragen des Anleger- und Verbraucherschutzes befasst.

Um den Verbraucherschutz noch effizienter und vorausschauender wahrzunehmen, hat die BaFin die Abteilung Verbraucherschutz zum 1. Oktober 2021 in zwei Gruppen aufgeteilt und erweitert.

Auf einen Blick

Organigramm der BaFin

Das aktuelle Organigramm der BaFin finden Sie auf deren Website.

1.2.6 Data Intelligence Unit und IT-Aufsicht

Einen weiteren Modernisierungsschub soll auch die neue Data Intelligence Unit (DIU) bringen. Die zentrale Analytics-Einheit ist 2021 aufgebaut worden und soll als Bindeglied zwischen den Fachbereichen und der BaFin-IT fungieren und das Rückgrat der datengetriebenen und IT-gestützten Aufsicht bilden. Das wesentliche Ziel der DIU besteht darin, Kompetenzen und Tools für die digitale Analyse von Daten und Informationen bereitzustellen und kontinuierlich weiterzuentwickeln. Eines dieser Tools soll das Aufseher-Cockpit sein, das Aufseherinnen und Aufsehern der BaFin Zugriff auf relevante Informationen ermöglichen wird.

Im August 2021 hat die BaFin außerdem ihre IT-Aufsicht gestärkt: Die Aufsicht über Kryptoverwahrer, E-Geld-Institute und Zahlungsinstitute wurde in eine neue Aufsichtsguppe ausgegliedert. In der Gruppe IT-Aufsicht wurde die Prävention von Cyberkrisen und die Überwachung vernetzter IT-Auslagerungsunternehmen ausgebaut. Begleitend arbeitet die BaFin daran, die digitale Kompetenz ihrer Beschäftigten durch ein umfangreiches Schulungsprogramm zu erweitern.

1.2.7 Modernisierung 2021 nicht abgeschlossen

Das Ende 2021 abgeschlossene Modernisierungsprojekt ist erst der Anfang einer langfristigen Weiterentwicklung der Behörde. „Die BaFin ist sicherlich deutlich moderner als vor einem halben Jahr“, stellte Branson bei einem Pressegespräch im Oktober 2021 fest. „Wir werden aber Jahre brauchen, bis wir überall auf dem Niveau sind, das wir anstreben.“

Für Branson ist die Modernisierung der BaFin auch eine Frage der Kultur. Als moderne Aufsicht müsse die BaFin ganzheitlich, vernetzt und vorausschauend denken. „Wir müssen schnell, flexibel, aufgeschlossen und extrem klar in der Kommunikation sein“, führte er beim Pressegespräch im Herbst aus. Essenziell ist es für den BaFin-Präsidenten, dass „wir mutig und bereit sind, ab und zu Risiken einzugehen.“ Die BaFin müsse im Zweifel Entscheidungen auch dann fällen, wenn Zuständigkeiten nicht hundertprozentig klar ausbuchstabiert seien und sich nicht alle Einzelheiten bis ins letzte Detail klären ließen: „Das Risiko, nicht alle Informationen für einen Bescheid zur Verfügung zu haben, ist nicht so groß wie das, nicht oder zu spät zu handeln.“

Auf einen Blick

Das könnte Sie auch interessieren

Neben BaFin-Präsident Mark Branson nahm am Pressegespräch zum Modernisierungsprojekt auch Dr. Jörg Kukies teil, damals Staatssekretär im Bundesfinanzministerium. Einen Überblick über das Projekt und die Äußerungen von Branson und Kukies dazu bietet der BaFinJournal-Artikel „Reform als Langstreckenlauf“.

Das BaFinJournal hat außerdem einzelne Meilensteine des Modernisierungsprojekts unter der Überschrift „Moderne Aufsicht“ vorgestellt. Die Artikel sind unter diesem Suchbegriff auf der Website der BaFin abrufbar.

1.3 Mittelfristziele

Aufgabe der BaFin ist es, die Funktionsfähigkeit, Stabilität und Integrität des deutschen Finanzmarkts zu sichern und die kollektiven Interessen von Verbraucherinnen und Verbrauchern zu schützen. Um diesen Auftrag bestmöglich zu erfüllen, hat die BaFin zehn Mittelfristziele

entwickelt, die sie am 15. November 2021 veröffentlicht hat. Sie „sollen in den kommenden vier Jahren Richtschnur unseres Handelns sein und uns helfen, die klugen und weitsichtigen Entscheidungen zu treffen, die man von einer professionellen Aufsicht erwarten darf“, erläuterte BaFin-Präsident Mark Branson in einer Rede am selben Tag.

2 Wirtschaftliches Umfeld

2.1 Niedriges Zinsniveau

Das seit langem niedrige Zinsniveau ist aus Sicht der BaFin eines der größten finanziellen Risiken für die Finanzbranche. Es hat auch im Jahr 2021 einige traditionelle Geschäftsmodelle des Finanzmarkts stark belastet. Für manche Institute und Unternehmen kann das Dauerzinstief erhebliche negative Folgen haben und auf lange Sicht sogar deren Existenz bedrohen. An den Märkten begünstigt es zudem Übertreibungen und kann dazu führen, dass sich Klumpenrisiken bilden.

2.1.1 Banken und Sparkassen im Niedrigzinsumfeld

Betroffen sind in Deutschland unter anderem die Institute, die überwiegend das Einlagen- und Kreditgeschäft betreiben, also zum Beispiel Banken und Sparkassen. Der Zinsüberschuss macht nach wie vor einen wesentlichen Teil ihrer Erträge aus. Wenn hochverzinsten Aktiva auslaufen und zugleich die Zinsmargen im Kreditneugeschäft niedrig sind, belastet dies die Ertragslage der Institute teilweise stark. Ein Teil der Banken und Sparkassen hat versucht, durch eine stärkere Fristentransformation zusätzliche Einkünfte zu erzielen, etwa indem sie die Kreditvergabe ausweiteten, andere Geschäftsfelder zu erschließen oder weiter die Kosten zu reduzieren. Einige Institute führten auch Verwarentgelte ein.

2.1.2 Lebensversicherer und Pensionskassen im Niedrigzinsumfeld

Auch Lebensversicherer stehen aufgrund des anhaltend niedrigen Zinsniveaus unter starkem Druck, denn sie müssen ihre in der Vergangenheit ausgesprochenen und vergleichsweise hohen Garantien auch in Zeiten extrem niedriger Zinsen bedienen. Zwar stand die Lebensversicherungssparte 2021 überwiegend robust da. Seit geraumer Zeit bietet sie neuartige Produkte mit reduziertem Garantieverprechen an. Eine spürbare Entlastung tritt allerdings erst allmählich ein. Ende 2021

standen 15 Lebensversicherer unter intensiver Aufsicht der BaFin.

Bei den Pensionskassen waren es rund 40, die Ende 2021 unter intensiver Aufsicht standen. Die Kassen sind besonders stark vom niedrigen Zinsniveau betroffen, denn sie bieten ausschließlich lebenslang laufende Renten an. Bleiben die Zinsen weiter auf dem jetzigen Niveau, werden voraussichtlich mehr Pensionskassen ihre Verpflichtungen den Versorgungsberechtigten gegenüber nur dann erfüllen können, wenn sie externe Unterstützung erhalten, etwa durch den Arbeitgeber als Träger.

2.2 COVID-19-Pandemie

Im März 2020, kurz nach Ausbruch der COVID-19-Pandemie, beschloss die BaFin, die Flexibilität der bestehenden Regelwerke zu nutzen, um einige ihrer Anforderungen vorübergehend an die Gegebenheiten der Pandemie anzupassen. Die BaFin publizierte dazu auf ihrer Website eine Reihe von Fragen und Antworten (Frequently Asked Questions – FAQs), die sie bei Bedarf aktualisierte. Ziel war vor allem, die Folgen der Pandemie für die von ihr beaufsichtigten Unternehmen zu mildern und sie zu entlasten, damit sie ihrer volkswirtschaftlichen Funktion nachkommen konnten. So sollten zum Beispiel Banken und Sparkassen dabei unterstützt werden, die eigenen und die staatlich bereitgestellten Mittel zugänglich an Unternehmen der Realwirtschaft weiterzuleiten. Entlastet wurden die beaufsichtigten Unternehmen nur so weit, wie es die bestehenden Regelwerke und die Finanzstabilität zuließen.

2.2.1 Banken und Sparkassen in der Pandemie

Die Bankenaufsicht der BaFin hat die Institute unter ihrer direkten Aufsicht während der COVID-19-Pandemie eng begleitet. Mit regelmäßigen Sonderabfragen hat sie sich Einblicke in deren besondere Risikosituation verschafft und dabei auch verschiedene von ihr entwickelte Stressszenarien durchgerechnet. Auch das wirtschaftliche Umfeld der Institute hat sie beobachtet, vor allem die von der Pandemie besonders betroffenen Branchen.

Die Banken und Sparkassen haben sich 2021 trotz der Pandemie insgesamt als robust erwiesen. Hauptsorge war zu Beginn der Pandemie gewesen, dass es flächendeckend zu Kreditausfällen kommen werde. Doch die Zahl der 2021 in Deutschland beantragten Unternehmensinsolvenzen sank laut dem Statistischen Bundesamt im Vergleich zum Vorjahr um 11,66 Prozent. Im Vergleich zu 2019, dem letzten Jahr vor der Pandemie, sind die Zahlen sogar um 25,36 Prozent gesunken.

Die seit Jahren niedrige Quote der notleidenden Kredite lag im Aggregat aller Institute des deutschen Bankensektors per Dezember 2021 bei nur 1,3 Prozent¹. Die Institute konnten daher ihre Risikovorsorge abbauen, was ihren Erträgen zugutekam.

Insolvenzen mit Verzögerung

In ihrem Bericht „Risiken im Fokus der BaFin“ warnt die Aufsicht allerdings, dass es zu früh sei, Entwarnung zu geben. Um die Folgen der Pandemie für die Realwirtschaft zu mildern, wurde die Insolvenzantragspflicht zwischenzeitlich ausgesetzt, und der Staat hat viele Unternehmen finanziell unterstützt. Es könnte daher sein, dass es mit Verzögerung doch noch zu gehäuftem Insolvenzen kommt, vor allem in den von der Pandemie betroffenen Branchen. Hinzu kommt, dass sich die Verbrauchergewohnheiten gewandelt haben. Viele Menschen nutzen verstärkt Online-Services, ein Trend, der sich möglicherweise nicht mehr umkehrt.

Umsicht bei Dividenden

Die BaFin befürwortete im Juli 2021 die Entscheidung der Europäischen Zentralbank (EZB), die im Jahr 2020 ausgesprochenen Empfehlungen zu Ausschüttungen und variablen Vergütungen nicht über den 30. September 2021 hinaus zu verlängern. Zugleich forderte die BaFin aber von den Instituten unter ihrer Aufsicht weiterhin Umsicht bei der Ausschüttung.

Operative Herausforderungen

Auch die operativen Herausforderungen der Pandemie haben die Institute im Wesentlichen erfolgreich gemeistert. Die vorübergehenden aufsichtlichen Erleichterungen, welche die Bankenaufsicht 2020 gewährt hatte, wurden damit insgesamt zunehmend entbehrlich. Im europäischen Vergleich hatten die deutschen Institute ohnehin wenig Gebrauch von den Erleichterungen gemacht.

2.2.2 Versicherer in der Pandemie

Die Geschäftsentwicklung der deutschen Versicherungswirtschaft hat unter der Pandemie kaum gelitten. Daher hat die BaFin 2021 die meisten Maßnahmen, die im Jahr 2020 wegen der Pandemie erlassen wurden, vorerst auslaufen lassen. Bestehen blieben nur einige operative Erleichterungen, die mit den durch die pandemische Lage weiterhin notwendigen Kontaktbeschränkungen zusammenhängen. Ihre intensivierte Beobachtung der Liquiditäts- und Marktrisikolage setzt die BaFin fort.

¹ Die Berechnung erfolgte ohne die Berücksichtigung von Zentralbankguthaben.

Auch die Empfehlung des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (European Systemic Risk Board – ESRB) zur Beschränkung der Ausschüttungspolitik ist 2021 außer Kraft gesetzt worden. Danach sollten die Versicherungsunternehmen von Aktienrückkäufen Abstand nehmen und Dividenden, Gewinne und Boni nur nach sorgfältiger Abwägung und unter Analyse der individuellen Situation ausschütten. Die Aufsicht erwartet von den Versicherern allerdings weiterhin ein umsichtiges Vorgehen. Die BaFin hat die Dividendenausschüttungen seit Beginn der Pandemie analysiert und dabei festgestellt, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Risikotragfähigkeit der Versicherungsunternehmen trotz ihrer Mittelabflüsse, die durch Einwirken der Aufsicht teilweise reduziert oder verschoben wurden, auch unter schwierigen Bedingungen gewährleistet ist.

Betriebsschließungspolice

Ein Geschäftszweig, der aufgrund der Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 besonders im Licht der Öffentlichkeit stand, ist die Betriebsschließungsversicherung. Hintergrund ist, dass etliche Betriebe auf behördliche Anordnung hin schließen mussten, insbesondere im Hotel- und Gastronomiegewerbe. Ein Teil dieser Betriebe hatte Betriebsschließungsversicherungen abgeschlossen. Da die am Markt verwendeten Allgemeinen Versicherungsbedingungen relativ unterschiedlich waren, ließ sich keine pauschale Aussage zum bestehenden Deckungsschutz treffen. Bis zum Redaktionsschluss Ende 2021 lagen einige erst- und zweitinstanzliche Gerichtsentscheidungen vor, die zum weit überwiegenden Teil zugunsten des Versicherers ausgefallen sind. Eine höchstrichterliche Rechtsprechung zu den einzelnen Fallkonstellationen durch den Bundesgerichtshof stand zum Redaktionsschluss noch aus.

3 Aufsicht schafft Erleichterungen für kleinere Institute

Im Einvernehmen mit der Deutschen Bundesbank hat die BaFin im Jahr 2021 erstmalig Institute als kleine und nicht komplexe Institute („small and non complex institution“ – SNCI) klassifiziert. Diese Einordnung basiert auf Artikel 4 Absatz 1 Nummer 145 der Kapitaladäquanzverordnung (Capital Requirements Regulation – CRR).

Der Hintergrund: SNCIs haben die Möglichkeit, operative Erleichterungen in Anspruch nehmen. Diese

Erleichterungen sind rein operativer Natur und sollen die SNCIs administrativ entlasten – es handelt sich nicht um kapital- oder liquiditätsschonende Maßnahmen. „Wir differenzieren noch stärker zwischen weniger auffälligen Instituten auf der einen und problematischen Instituten auf der anderen Seite“, erläuterte Raimund Röseler in einer gemeinsamen Mitteilung von BaFin und Deutscher Bundesbank dazu. „Damit bündeln wir unsere Kapazitäten, um eine „Aufsicht mit Biss“ gewährleisten zu können“, ergänzte der Exekutivdirektor der BaFin-Bankenaufsicht.

Insgesamt sind 2021 rund 88 Prozent aller sogenannten weniger bedeutenden Institute (Less Significant Institutions) unter direkter Aufsicht der BaFin als SNCIs klassifiziert worden.

Auf der Website der BaFin lesen Sie, welche Maßnahmen und Erleichterungen für SNCIs gelten.

4 Sustainable Finance

Wie setzen Banken, Versicherer und Wertpapierunternehmen das Merkblatt zum Umgang mit Nachhaltigkeitsrisiken um, das die BaFin im Dezember 2019 veröffentlicht hat? Im April 2021 startete die BaFin dazu eine Umfrage unter 399 Unternehmen (siehe Infokasten, Seite 21). Von den Antworten ließen sich 381 auswerten. Positiv fiel auf, dass nahezu alle Unternehmen für das Thema Nachhaltigkeit sensibilisiert sind. Sie schauen dabei auch nicht nur auf Klima- und Umweltrisiken, sondern haben auch soziale Faktoren und Governance-Aspekte im Blick.

Vor allem ein Aspekt bereitet aber Raimund Röseler, Exekutivdirektor Bankenaufsicht, Sorgen: Insbesondere bei kleineren und mittelgroßen Banken und Sparkassen sei das Bewusstsein für Nachhaltigkeitsrisiken eher schwach ausgeprägt. „Kleinere Institute haben andere Kundenstrukturen als die bedeutenden Bankengruppen“, erläuterte Röseler in einer Rede Mitte November 2021. Für regional tätige Banken seien Klima- und Umweltrisiken „gefühlte noch weiter weg“. Erfreut zeigte sich Röseler indes darüber, dass Banken aller Institutsgruppen die Chancen, die sich aus der Transition der Wirtschaft in Richtung Nachhaltigkeit ergeben, nutzen wollen.

Dr. Frank Grund, BaFin-Exekutivdirektor des Geschäftsbereichs Versicherungs- und Pensionsfondsaufsicht, bemängelte in einer Rede ebenfalls Mitte November den Nachholbedarf, den die Umfrage beim Risiko-

Auf einen Blick

BaFin-Umfrage zu Nachhaltigkeit

In seiner Oktoberausgabe hat das BaFinJournal über die im Frühjahr 2021 initiierte geschäftsreichsübergreifende Umfrage der Aufsicht zum Thema Sustainable Finance (nachhaltige Finanzwirtschaft) berichtet. Ziel dieser Umfrage war es, einen Überblick über den Stand der Umsetzung des BaFin-Merkblatts zum Umgang mit Nachhaltigkeitsrisiken zu ermitteln. Teilgenommen haben 399 Unternehmen aus dem Banken-, Versicherungs- und Wertpapiersektor. Den ausführlichen Sachstandsbericht finden Sie hier.

Die insgesamt 260 beteiligten Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds, von denen 82 den Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge (EbAV) zuzuordnen sind, erhielten einen deutlich umfangreicheren und detaillierteren Fragenkatalog als die anderen Unternehmen. Da etwa die Hälfte der beaufsichtigten Versicherer und Pensionsfonds beteiligt war, sind die Ergebnisse repräsentativ. Das BaFinJournal hat im Januar 2022 über die Ergebnisse der Versicherer berichtet. Der ausführliche Bericht über die Ergebnisse der Versicherer und Pensionsfonds ist auf der BaFin-Website abrufbar.

management der Versicherer zutage gefördert habe. Positiv hob er hervor, dass der Versicherungssektor schon heute häufiger über Methoden zur Identifikation, Bewertung und auch Steuerung von Nachhaltigkeitsrisiken verfüge: „Das liegt wohl am besonderen Geschäftsmodell – und nicht daran, dass Versicherungsmanager die besseren Menschen wären“, sagte Grund.

5 Starkregenereignisse vom Juli 2021

Im Juli 2021 haben schwere Unwetter in einigen Regionen Deutschlands viele Menschen das Leben gekostet und Häuser, Existenzen und ganze Dörfer vernichtet. Aber auch Versicherer und Banken waren von den Unwettern betroffen.

5.1 Versicherer

Die BaFin fragte die von der Flutkatastrophe betroffenen Versicherer im Laufe des Jahres 2021 zwei Mal, mit welcher Schadenbelastung sie im Worst Case rechnen.² Die zweite Umfrage ergab, dass die Erstversicherer im schlimmsten Fall einen Schaden von rund 8,2 Milliarden Euro brutto erwarteten. Etwa 6,3 Milliarden Euro davon sind rückversichert. Hiervon entfallen rund 3,3 Milliarden Euro auf Rückversicherer mit Sitz in Deutschland. Zieht man die 6,3 Milliarden Euro von den 8,2 Milliarden Euro brutto ab, liegt die 2021 erwartete maximale Nettoschadenbelastung in der Sparte Verbundene Wohngebäudeversicherung bei etwa 0,9 Milliarden Euro, in der Verbundenen Hausratversicherung bei rund 0,2 Milliarden und in der Kraftfahrerkaskoversicherung ebenfalls bei etwa 0,2 Milliarden Euro. Die verbleibende Summe verteilt sich auf zahlreiche weitere Versicherungszweige wie die Sturm- und die Betriebsunterbrechungsversicherung. Die deutschen Rückversicherer, die die BaFin befragte, rechneten schlimmstenfalls mit einer Bruttoschadenbelastung von rund vier Milliarden Euro. Da auch diese Schäden zum Teil rückversichert sind, erwarteten die Unternehmen maximal eine Nettobelastung von rund einer Milliarde Euro netto.

Mit Blick auf die Solvabilität der befragten Versicherer gab Dr. Frank Grund in der September-Ausgabe des BaFinJournals Entwarnung: „Bei vielen Unternehmen geht die Bedeckungsquote zwar zurück, bei den meisten aber nur geringfügig“, berichtete der BaFin-Exekutivdirektor. Die aus seiner Sicht zentrale Botschaft lautete damals, dass sich trotz der teilweise großen Belastungen weiterhin keine Bestandsgefährdungen abzeichneten – weder bei den Erst- noch bei den Rückversicherern.

Die BaFin hatte in ihrer zweiten Umfrage unter anderem 136 deutsche Schaden- und Unfallversicherer (einschließlich EU-Niederlassungen) um eine Einschätzung gebeten. Im Fokus standen die Unternehmen, die in der ersten Ad-hoc-Abfrage im Juli 2021 eine Schadenbelastung aus der Flutkatastrophe angegeben hatten. Daneben befragte die Aufsicht auch 28 Rückversicherer.

5.2 Banken

Zerstörte Filialen und Beschäftigte, die persönlich von der Flutkatastrophe betroffen waren: Die Unwetter im Sommer 2021 stellten vor allem regional verwurzelte Banken vor große Herausforderungen. Darüber hinaus

² Dieser Beitrag gibt den Stand der zweiten Umfrage wieder. Neuere Zahlen sind an dieser Stelle nicht berücksichtigt worden.

haben zahlreiche Bankkundinnen und -kunden viel verloren. Für die Institute stellt sich daher die Frage, wie sie damit umgehen sollen, wenn Kunden ihre Kredite vorübergehend nicht bedienen können.

Die BaFin wies in diesem Zusammenhang noch einmal auf gesetzliche Möglichkeiten hin, die Erleichterung schaffen können. Banken sollten im Einzelfall prüfen, ob es sinnvoll und möglich ist, Engpässe in der Liquidität ihrer Kunden abzufedern, erklärte Raimund Röseler, BaFin-Exekutivdirektor Bankenaufsicht, im [BaFinJournal](#).

Bereits kurz nach Ausbruch der COVID-19-Pandemie hatte die BaFin in ihren Häufigen Fragen und Antworten (FAQs) klargestellt, dass Banken Kredite im Einzelfall – das heißt nicht im Rahmen eines allgemeinen Zahlungsmoratoriums – stunden können, ohne dass der Schuldner allein deshalb als ausgefallen gilt, wenn auf die gestundeten Beträge eine Verzinsung zu den ursprünglich vereinbarten Konditionen („zum ursprünglichen Effektivzins“) vereinbart ist. „Wie in der Pandemie werden wir auch nach der Flutkatastrophe Aufsicht mit Augenmaß betreiben. Regeln können nicht außer Kraft gesetzt werden, aber wir können deren Spielräume mit Blick auf Menschen und Unternehmen angemessen nutzen“, sagte Röseler damals.

6 Digitalisierung

In seiner [Rede](#) zu den unter 1.3 erwähnten Mittelfristzielen der BaFin betonte BaFin-Präsident Mark Branson, dass Innovation für die Zukunft der Finanzbranche unerlässlich sei. Die BaFin wolle hier unterstützend wirken. Sie wolle neue Technologien verstehen und analysieren und ihre Erkenntnisse in ihre operative Aufsicht einfließen lassen.

Branson machte zudem deutlich, dass die BaFin die operative Stabilität und Sicherheit der Unternehmen im Blick behalte. Im Fokus der Aufsicht stehen vor allem zwei Fragen: Wie gut schützen sich die beaufsichtigten Unternehmen vor Cyberangriffen und internen Sicherheitsvorfällen, und wie widerstandsfähig und verlässlich sind ihre Technologieplattformen? „Wer Lücken in der IT-Sicherheit nicht schließt, riskiert hohe Verluste, setzt seine Reputation aufs Spiel – und schadet im schlimmsten Fall der Stabilität des Finanzsystems“, fasste Branson zusammen. Dieses Risiko sei sehr präsent, und es wachse stark. Ein weiteres Thema, das die BaFin im Blick behalten muss: Die Aufspaltung der Wertschöpfungsketten ändert die Risikoprofile der Unternehmen – vor allem durch wesentliche Auslagerungen. Mittlerweile habe die BaFin aber die Kompetenzen, Auslagerungsdienstleister

direkt zu prüfen. „Und das werden wir auch tun“, kündigte der BaFin-Präsident an.

6.1 BaFin veröffentlicht Novellen von MaRisk und BAIT und neues Rundschreiben ZAIT

Am 16. August 2021 veröffentlichte die BaFin die [6. Novelle](#) ihrer BAIT, der Mindestanforderungen an das Risikomanagement der Banken (MaRisk). Darin hat sie insbesondere die Leitlinien der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) zu [notleidenden und gestundeten Risikopositionen](#) sowie zu [Auslagerungen](#) umgesetzt. Darüber hinaus hat die Aufsicht auch einzelne Anforderungen aus den [EBA-Leitlinien](#) zum Management von IKT- und Sicherheitsrisiken einbezogen. IKT steht für Informations- und Kommunikationstechnologie. Die neue Fassung der MaRisk ist mit Veröffentlichung in Kraft getreten.

BAIT-Novelle

Ebenfalls am 16. August 2021 publizierte die BaFin die [neue Fassung](#) ihrer BAIT, der Bankaufsichtlichen Anforderungen an die IT. Sie ist am selben Tag in Kraft getreten. Die BAIT fußen auf den MaRisk. Die Aufsicht beschreibt in den geänderten BAIT, welche Anforderungen sie seither an eine sichere Informationsverarbeitung und Informationstechnik stellt. In den BAIT formuliert die BaFin keine grundlegend neuen Rahmenbedingungen, sondern konkretisiert bestehende Vorgaben. Einer der Hintergründe der BAIT-Novellierung waren die oben genannten Leitlinien der EBA zum Management von IKT- und Sicherheitsrisiken.

Neues Rundschreiben ZAIT

Am 16. August 2021 hat die BaFin auch ihr neues Rundschreiben Zahlungsdiensteaufsichtliche Anforderungen an die IT, kurz [ZAIT](#), veröffentlicht. Darin erläutert die Aufsicht, welche aufsichtlichen Anforderungen an eine ordnungsgemäße Geschäftsführung Zahlungs- und E-Geld-Institute mit Blick auf den Einsatz von Informationstechnik und auf Cybersicherheit beachten müssen. Die ZAIT interpretieren bereits bestehende aufsichtliche Anforderungen und waren unmittelbar nach Veröffentlichung anzuwenden. Das Rundschreiben orientiert sich sehr eng an den MaRisk und den BAIT. Es beinhaltet insbesondere die Anforderungen aus den oben genannten Leitlinien der EBA für das Management von IKT- und Sicherheitsrisiken und deren Leitlinien zu Auslagerungen.

Weitere Informationen zu den Novellen von MaRisk und BAIT sowie zu den ZAIT finden Sie im [BaFinJournal August 2021](#).

6.2 BaFin-Abfrage zur digitalen Transformation des Versicherungssektors

Die Versicherungsaufsicht der BaFin führte von April bis Juni 2021 eine Abfrage zur digitalen Transformation des Versicherungssektors durch. Ziel war, sich einen Überblick über das Finanzierungsvolumen der digitalen Transformation und der dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen zu verschaffen und aktuelle IT-Trends in der Branche zu erkennen.

In einer repräsentativen Stichprobe forderte die BaFin 28 Versicherungsunternehmen und 13 Versicherungsgruppen auf, entsprechende Fragen zu beantworten. Folgende Themen sind den Unternehmen demnach auf dem Gebiet der IT besonders wichtig:

- Cloud Computing
- Datengetriebene Projekte
- Automatisierung

Ziele anstehender oder bereits umgesetzter IT-Projekte waren insbesondere:

- Schnellere Prozessbearbeitung
- Bessere Nutzung vorhandener Daten
- Verbesserte Konkurrenzfähigkeit

Die Rückmeldungen waren bei Redaktionsschluss Ende 2021 noch nicht abschließend ausgewertet.

6.3 BaFin-Abfrage zu Cyber-Policen

Eine weitere Abfrage der Versicherungsaufsicht unter 55 Erst- und Rückversicherern mit Sitz in Deutschland sowie fünf Niederlassungen von EU-Versicherern in Deutschland betraf das Segment der Cyberpolice. Über die Ergebnisse der Abfrage hat die BaFin mehrfach im BaFinJournal berichtet: im [September](#) und im [Dezember 2021](#).

Das Segment Cyberpolice wächst zwar stark, das deutsche Geschäft blieb aber mit gebuchten Bruttobeitrageinnahmen von rund 240 Millionen Euro im Jahr 2020 immer noch verhältnismäßig klein. Die Bruttoschadenquote war mit 42,1 Prozent im Jahr 2020 relativ moderat, jedoch ist die Streuung bei den einzelnen Versicherern groß.

Beim Pricing wurde das Problem der fehlenden Schadenhistorie deutlich. Aufgefallen ist zudem, dass Versicherer nicht immer in der Lage waren, die abgefragten Daten in der notwendigen Granularität zu liefern.

6.4 BaFin und Bundesbank konsultierten gemeinsames Diskussionspapier

„Auch Verfahren, die auf künstlicher Intelligenz beruhen, werden wir genau unter die Lupe nehmen“, kündigte BaFin-Präsident Mark Branson in seiner Rede im November 2021 zu den Mittelfristzielen der BaFin an. Dabei werde die BaFin sehr genau darauf achten, dass Verbraucher von diesen Innovationen profitieren können und man sie nicht unangemessenen technologiegetriebenen Risiken aussetzt. So stellt sich zum Beispiel die Frage, wie sich verhindern lässt, dass Kunden oder Kundengruppen diskriminiert werden, weil ein Algorithmus indirekt gelernt hat, dass eine bestimmte Eigenschaft, die dabei eigentlich keine Rolle spielen darf, beispielsweise die Kreditwürdigkeit mindert. Eine weitere wichtige Frage ist die der Erklärbarkeit und der Nachvollziehbarkeit von Algorithmen für Kunden, Finanzunternehmen und die Aufsicht. Sie stellt sich auch, aber nicht nur, bei internen Modellen der Banken und Versicherer.

BaFin und Deutsche Bundesbank wollen den Unternehmen dabei Orientierung geben und haben ein Diskussionspapier mit dem Titel „Maschinelles Lernen in Risikomodellen – Charakteristika und aufsichtliche Schwerpunkte“ entwickelt, das sie im Sommer 2021 konsultiert haben. Die Rückmeldungen auf die Thesen des Papiers fielen positiv aus. Einzelheiten erfahren Sie im BaFinJournal-Beitrag [„Maschinelles Lernen in Risikomodellen“](#).

7 Verbraucherschutz

7.1 Höchstrichterliche Rechtsprechung

Wesentliche Impulse für den kollektiven Verbraucherschutz hat 2021 der Bundesgerichtshof (BGH) mit zwei Urteilen gegeben.

7.1.1 Zinsanpassungsklauseln bei Prämiensparverträgen unwirksam

Die BaFin [begrüßte](#) im Oktober 2021 die jüngste Entscheidung des Bundesgerichtshofs (BGH) zu Prämiensparverträgen als einen wichtigen Schritt in Richtung eines stärkeren Verbraucherschutzes. Der BGH hatte am 6. Oktober 2021 entschieden, dass Zinsanpassungsklauseln in Prämiensparverträgen unwirksam sind, die Kreditinstituten bei der Verzinsung von Spareinlagen ein uneingeschränktes Ermessen einräumen ([Entscheidung](#)).

vom 6. Oktober 2021 – Az. XI ZR 234/20). Er bestätigte damit seine bisherige Rechtsprechung zu langfristigen Sparverträgen. Bereits in den Jahren 2004, 2010 und 2017 hatte der BGH in mehreren Entscheidungen³ allgemeine Anforderungen für derartige Klauseln formuliert.

In seiner Entscheidung vom 6. Oktober 2021, die auf eine Musterfeststellungsklage der Verbraucherzentrale Sachsen zurückging, spricht sich der BGH deutlich für eine monatliche Zinsanpassung nach der Verhältnismethode aus. Bei dieser Methode wird der anfängliche relative Abstand des Vertragszinssatzes zum Referenzzinssatz beibehalten. Offengeblieben ist, welchen konkreten Referenzzins Kreditinstitute bei der Zinsanpassung zugrunde legen müssen. Hierzu hat der BGH entschieden, dass für die Höhe der variablen Verzinsung für langfristige Spareinlagen ein maßgebender Referenzzinssatz zu bestimmen ist. Das Oberlandesgericht (OLG) Dresden, an das der BGH den Rechtsstreit zurückverwiesen hat, muss nun festlegen, welcher Referenzzinssatz geeignet ist. In Betracht kommt hierfür laut dem BGH ein Zinssatz für langfristige Spareinlagen, den die Deutsche Bundesbank erhebt und monatlich veröffentlicht. Zum Redaktionsschluss Ende 2021 war noch nicht absehbar, wann mit der Entscheidung des OLG Dresden zu rechnen ist.

Keine einvernehmliche Lösung

Am 21. Juni 2021 hatte die BaFin nach einer öffentlichen Anhörung eine Allgemeinverfügung mit konkreten Vorgaben an die Kreditinstitute erlassen. Hintergrund war, dass viele Institute nach Erkenntnissen der BaFin auch die frühere BGH-Rechtsprechung nicht umgesetzt hatten und weiterhin Zinsanpassungsmechanismen anwandten, die den Anforderungen des BGH nicht gerecht wurden. „Uns war klar: Wir haben hier einen Missstand, den wir beheben müssen“, erläuterte im Juni 2021 Dr. Thorsten Pötzsch, damals noch kommissarischer Exekutivdirektor der BaFin-Wertpapieraufsicht. „Das scharfe Instrument der Allgemeinverfügung haben wir aber nicht sofort gezückt“, machte Pötzsch seinerzeit deutlich. Erst einmal habe die BaFin versucht, mit den Banken eine einvernehmliche Lösung im Sinne der Kunden zu finden. Die Vertreter der Bankenverbände griffen die dialogorientierten Lösungsansätze der Aufsicht aber nicht auf.

Die BaFin ist dann mehrgleisig gefahren: Anfang Dezember 2020 hat sie Verbraucherinnen und Verbraucher aufgerufen zu schauen, ob ihre Prämiensparverträge Zinsanpassungsklauseln enthalten, die der BGH für

unwirksam erklärt hatte. Parallel hierzu entwarf die Aufsicht ihre oben genannte Allgemeinverfügung, die sie Ende Januar 2021 zur Konsultation stellte. Mit der Allgemeinverfügung will die BaFin flächendeckend dafür sorgen, dass betroffene Kunden informiert und rechtmäßig behandelt werden. Die Banken müssen ihnen entweder unwiderruflich eine Zinsnachberechnung zusichern oder aber einen Änderungsvertrag mit einer wirksamen Zinsanpassungsklausel anbieten. Maßstab ist die Rechtsprechung des BGH aus dem Jahr 2010.

Widerspruch gegen Allgemeinverfügung

Wie zu erwarten, legten zahlreiche Kreditinstitute Widerspruch gegen die Allgemeinverfügung ein. Ende 2021 waren es bereits 1.156 Institute. Zum Redaktionsschluss Ende 2021 hat die BaFin noch nicht über deren Widersprüche entschieden. Aufgrund der aufschiebenden Wirkung ihrer Rechtsbehelfe brauchen die Institute bis zu einer endgültigen verwaltungsgerichtlichen Klärung von Gesetzes wegen die mit dieser Verfügung angeordneten Pflichten nicht zu erfüllen. Die BaFin informierte daher Verbraucherinnen und Verbraucher darüber, dass ihre Ansprüche auf eine ordnungsgemäße Verzinsung verjähren könnten und sie diese gegebenenfalls selbst auf dem zivilrechtlichen Weg geltend machen müssten.

7.1.2 AGB-Änderungsmechanismus der Banken und Sparkassen unwirksam

In seinem Urteil vom 27. April 2021 (Az. XI ZR 26/20) hat der Bundesgerichtshof entschieden, dass Klauseln in Allgemeinen Geschäftsbedingungen einer Bank unwirksam sind, die ohne inhaltliche Einschränkung die Zustimmung des Kunden zu Änderungen der Allgemeinen Geschäftsbedingungen und Sonderbedingungen fingieren. Aufgrund der Unwirksamkeit dieses AGB-Änderungsmechanismus sind aktuelle und frühere AGB-Änderungen nunmehr unwirksam. Dies gilt insbesondere für die Einführung und die Änderung von Entgelten, die in der laufenden Geschäftsbeziehung mittels Zustimmungsfiktion geändert wurden.

Die BaFin stellte fest, dass die einzelnen Kreditinstitute unterschiedlich mit der BGH-Rechtsprechung umgingen. Sie erhielt dazu 2021 auch viele Beschwerden⁴ von Verbrauchern. Am 26. Oktober 2021 veröffentlichte die BaFin daher eine Aufsichtsmitteilung, in der sie deutlich machte, was sie von den Instituten im Hinblick auf die Umsetzung des BGH-Urteils erwartet. Wichtig ist der BaFin vor allem, dass Kundinnen und Kunden klar und verständlich über die Auswirkungen des Urteils

³ Urteile des BGH vom 17.02.2004 – Az. XI ZR 140/03; 13.04.2010 – Az. XI ZR 197/09; 21.12.2010 – Az. XI ZR 52/08 und 14.03.2017 – Az. XI ZR 508/15

⁴ Vgl. III 4.3.1.

unterrichtet werden, dass die Institute neue Vertragsgrundlagen implementieren, keine rechtsgrundlosen Entgelte mehr erheben und zu Unrecht erhobene Entgelte erstatten.

Im Interesse der oft schon seit Jahrzehnten bestehenden Vertragsbeziehungen zwischen Kundinnen und Kunden und ihren Kreditinstituten sei es geboten, offen, transparent und partnerschaftlich mit der Umsetzung der BGH-Entscheidung umzugehen, und zwar sowohl in Bezug auf die Schaffung wirksamer Vertragsgrundlagen für die Zukunft als auch mit Blick auf den Umgang mit berechtigten Rückforderungsverlangen. Um die Vertragsverhältnisse im Interesse der Rechtssicherheit zügig auf eine wirksame Grundlage zu stellen, hätten einige Institute bereits persönliche Anschreiben an ihre Kunden versandt und mit angemessener Frist um Zustimmung zu den neuen Vertragsgrundlagen gebeten. Ein solches Vorgehen, teilte die BaFin mit, sei aus ihrer Sicht zu begrüßen.

7.2 Vertriebsvergütung

Mit der Frage, wie Versicherer mit den Vorgaben des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) für die Vertriebsvergütung umgehen, hat sich die BaFin auch im Jahr 2021 sehr intensiv beschäftigt.

Dabei richtete sie ihren Fokus 2021 auf die durch die Richtlinie über den Versicherungsvertrieb (Insurance Distribution Directive – IDD) geschaffene Rechtslage. Die IDD begründet im Rahmen der Wohlverhaltensaufsicht die Verpflichtung der Versicherungsunternehmen, bei ihrer Vertriebstätigkeit gegenüber den Versicherungsnehmern als ihren „Kunden“ – so die Diktion der IDD – in deren bestmöglichem Interesse zu handeln.

Die BaFin hat 2021 damit begonnen, für die Lebensversicherung, und zwar für die kapitalbildenden Produkte, ein Rundschreiben mit Aufsichtsstandards zu erarbeiten, die sie im zweiten Halbjahr 2022 veröffentlichen will. Ihre Arbeiten stützte die BaFin auf die auf der IDD beruhenden Vorgaben für die Vertriebsvergütung und die Vermeidung von Interessenkonflikten und auf die Vorgaben zum Produktfreigabeverfahren (POG – Product Oversight and Governance). Das Produktfreigabeverfahren zählte 2021 auch zu den Prioritäten der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) und war Thema eines Supervisory Statements, das EIOPA Ende November 2021 auf ihrer Website veröffentlicht hat. Die BaFin war an den Arbeiten beteiligt und begrüßt das Statement als Maßnahme zur Stärkung der Wohlverhaltensaufsicht.

7.3 Neo-Broker

Neo-Broker standen im Jahr 2021 im besonderen Fokus der BaFin und anderer Aufsichtsbehörden. Nicht, weil sie ihren Kundinnen und Kunden ein eingeschränktes Dienstleistungsangebot zu relativ geringen Kosten anbieten, sondern weil sie sich ihre Dienste – zumindest teilweise – von Dritten bezahlen lassen. Für die Weiterleitung der Wertpapieraufträge ihrer Kunden erhalten sie von Handelspartnern eine Rückvergütung, die im Fachjargon „Payment for Order Flow“ genannt wird.

Die BaFin sah daher das Risiko, dass sich Neo-Broker bei der Weiterleitung des Kundenauftrags von der Höhe der Rückvergütung leiten lassen und nicht vom Interesse des Kunden. Darüber hinaus sah die Aufsicht das Risiko, dass Neo-Broker die wahren Kosten ihrer Dienstleistung verschleiern. Beiden Risiken ist die BaFin auf den Grund gegangen. Darüber hinaus hat sie Neo-Brokern in ihren FAQs zu den MiFID-II-Wohlverhaltensregeln nach §§ 63 ff. Wertpapierhandelsgesetz klare Vorgaben gemacht.

So müssen Wertpapierdienstleistungsunternehmen generell und besonders bei der Auftragsannahme und -ausführung nachweisen können, dass sie ihre Dienstleistungen im bestmöglichen Kundeninteresse erbringen. „Bei Verstößen werden wir vor Sanktionen nicht zurückschrecken“, sagte Dr. Thorsten Pötzsch, zu dessen Geschäftsbereich auch der Verbraucherschutz zählt. Weitere Infos zum Thema sind nachzulesen im BaFinJournal-Artikel „Was Neo-Broker versprechen – und halten“. Weitere Informationen zu Risiken im Zusammenhang mit Wertpapieraufträgen finden Sie hier.

8 Geldwäscheprävention

8.1 Sonderbeauftragte bei Kreditinstituten eingesetzt

Die BaFin hat am 29. April 2021 gegenüber einem Kreditinstitut zur Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung angeordnet, weitere angemessene interne Sicherungsmaßnahmen zu ergreifen und Sorgfaltspflichten einzuhalten, insbesondere in Bezug auf den Regel-Prozess bei Kundenaktualisierungen. Dies betraf auch das Korrespondenzgeschäft und die Transaktions-Überwachung.

Die Anordnung erging auf Grundlage des § 51 Absatz 2 Satz 1 des Geldwäschegesetzes (GwG). Um die

Umsetzung der angeordneten Maßnahme zu überwachen, ergänzte die BaFin das Mandat des mit Bescheid vom 21. September 2018 bestellten Sonderbeauftragten gemäß § 45c Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 2 Nummer 6 Kreditwesengesetz (KWG). Der Sonderbeauftragte soll über den Umsetzungsfortschritt berichten und diesen bewerten.

Sonderbeauftragte ermöglichen engere Begleitung

Die BaFin setzt Sonderbeauftragte ein, weil sich auf diese Weise aus nächster Nähe verfolgen lässt, ob und wie gravierende Mängel behoben werden. Weiterer Pluspunkt: Dank dem Sonderbeauftragten kann die Aufsicht – falls erforderlich – frühzeitig in die Mängelbeseitigung eingreifen und diese steuern, damit der gesetzmäßige Zustand zügig und effektiv (wieder-) hergestellt wird. Die Funktion des Sonderbeauftragten dient also dem Schutz des Finanzplatzes Deutschland – und

dem Institut selbst. „Der Sonderbeauftragte ist ein Begleiter auf Zeit und für das betreffende Institut durchaus eine unangenehme Maßnahme“, erläuterte Birgit Rodolphe in einem Interview. Dadurch, dass Sonderbeauftragte mit großen Teams bundesweit arbeiten könnten, ermöglichten sie eine besonders enge Begleitung des beaufsichtigten Instituts bei der Mängelbeseitigung, ergänzte die Exekutivdirektorin des Geschäftsbereichs Abwicklung und Geldwäscheprävention.

Flankierend zu ihren formellen Maßnahmen führt die BaFin viele Gespräche mit den Instituten, und zwar auf Fachebene und auf höchster Leitungsebene. Durch die enge Begleitung stellt die Aufsicht sicher, dass Vorstand und Aufsichtsrat der Behebung von Defiziten in der Geldwäscheprävention die gebotene Aufmerksamkeit schenken.

Rückblick

Aufsichtsschwerpunkte der BaFin 2021

Schon bei Planung ihrer Aufsichtsschwerpunkte für das Jahr 2021 war die BaFin davon ausgegangen, dass die COVID-19-Pandemie weiterhin für Unwägbarkeiten auf den Finanzmärkten sorgen würde. Ihr entsprechend gestaltetes Aufsichtsprogramm hat die BaFin erfolgreich umgesetzt.

Übergreifende Aufsichtsschwerpunkte waren

- der Umgang mit den Auswirkungen der Pandemie,
- die unverändert hohen IT- und Cyberrisiken bei den beaufsichtigten Unternehmen und
- Herausforderungen im kollektiven Verbraucherschutz.

Zu diesen und den unten genannten Schwerpunkten finden Sie Informationen in diesen Schlaglichtern und den weiteren Kapiteln des Jahresberichts.

Die Aufsichtsschwerpunkte sind letztmalig für das Jahr 2021 erschienen. An ihre Stelle sind die Risiken im Fokus getreten, die erstmals für das Jahr 2022 veröffentlicht worden sind.

Geschäftsbereich Bankenaufsicht

Für einen aktuellen Branchenüberblick hat die Bankenaufsicht der BaFin im Jahr 2021 Informationen der Institute zu den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie genutzt, um sie von ihr

entwickelten Stressszenarien zu unterziehen. Basierend auf den Ergebnissen hat sie Sonderprüfungen gemäß § 44 des Kreditwesengesetzes (KWG) zu Kreditrisiken angeordnet.

Die Aufsicht hat neue Erkenntnisse zu Mechanismen und Vorkehrungen, welche die Institute zum Schutz ihrer IT-Systeme vor Cyberangriffen installiert haben, bei Sonderprüfungen gemäß § 44 KWG kontrolliert und im regelmäßigen aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (Supervisory Review and Evaluation Process – SREP) berücksichtigt. Daneben lag ein weiteres Augenmerk auf Auslagerungen von IT-Dienstleistungen und Weiterverlagerungen.

Die Aufsicht führte im April 2021 eine Umfrage durch, um herauszufinden, wie unter anderem Banken und Sparkassen das Merkblatt zum Umgang mit Nachhaltigkeitsrisiken umsetzen, das die BaFin im Dezember 2019 veröffentlicht hatte. Die Ergebnisse nutzt(e) sie, um ihre Aufsichtstätigkeit in diesem Punkt anzupassen.

Im Fokus der Bankenaufsicht standen 2021 zudem Institute, die vom Brexit betroffen waren. Ende 2020 waren die Übergangsregelungen ausgelaufen. Außerdem hat sich die BaFin die Umsetzung und die Auswirkungen der Urteile des Bundesgerichtshofs

zum AGB-Änderungsmechanismus und zur Unwirksamkeit von Zinsanpassungsklauseln in Prämiensparverträgen genau angesehen. Die Urteile waren auch Thema bei den routinemäßigen Aufsichtsgesprächen mit den Banken und Sparkassen.

Geschäftsbereich Versicherungsaufsicht

Die BaFin hat 2021 schwerpunktmäßig die Kapitalanlagen der Versicherer untersucht und dabei festgestellt, dass die Unternehmen ihre Kreditvergabestandards nicht gesenkt hatten und negative Auswirkungen auf die Bedeckungssituation nicht festgestellt werden konnten. Die Prognoserechnungen des Jahres 2021 bei Lebensversicherern deuteten darauf hin, dass diese ihre Versicherungspflichten weiterhin robust finanzieren können. Die Lage der Pensionskassen war dagegen nach wie vor angespannt.

Die BaFin hat 2021 aufsichtliche Maßnahmen zum Umgang mit § 48a des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) entwickelt. Dort sind die Vertriebsvergütung und die Vermeidung von Interessenkonflikten geregelt. Die Aufsicht hat zudem mit den Arbeiten an einem Rundschreiben zur Vertriebsvergütung begonnen, das bis Ende 2022 veröffentlicht werden soll. Darin will sie konkrete Anforderungen an die Vertriebsvergütung bei kapitalbildenden Lebensversicherungen formulieren.

Die Versicherungsaufsicht hat außerdem ein Konzept zur Überwachung der Einhaltung der nachhaltigkeitsbezogenen europäischen Offenlegungspflichten entwickelt. Es soll unter anderem Greenwashing verhindern.

Der Geschäftsbereich hat sich 2021 auch intensiv mit Cyberpolen befasst und die Versicherer dazu befragt. Dabei hat sie festgestellt, dass die Datenaufbereitung oftmals noch unzureichend ist. Ein weiterer neuralgischer Punkt ist es, angemessene und belastbare Preise festzulegen. Hintergrund ist, dass es noch keine ausreichenden Daten aus der Vergangenheit gibt und sich die Schadensszenarien immer wieder verändern.

Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht

Der Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht hat 2021 im kollektiven Verbraucherschutz verstärkt digitale Geschäftsmodelle der Wertpapierdienstleister untersucht. Im Visier hatte die BaFin vor allem Online-Broker im beratungsfreien Geschäft. Dabei ging es unter anderem um die Preisgestaltung und das

Thema Gamification. Ein weiterer Schwerpunkt waren Robo-Advisor (Anlageberatung oder Finanzportfolioverwaltung). Außerdem sorgte die BaFin dafür, dass Anbieter Werbung, die nicht den aufsichtsrechtlichen Anforderungen genügt, nicht mehr verwenden.

Zu verhindern, dass ungeeignete Produkte an Kunden vertrieben werden, war ebenfalls ein Schwerpunkt des Jahres 2021. Durch externe Verbraucherbewertungen hat der Geschäftsbereich Erkenntnisse zur Nutzung von sozialen Medien bei Anlageempfehlungen und zu Konsumentenkrediten gewinnen können. Außerdem hat die BaFin ihren ersten Probelauf im Mystery Shopping gestartet.

Die BaFin hat 2021 zudem vermehrt Warnmeldungen veröffentlicht, wenn der Verdacht bestand, dass erforderliche Prospekte nicht vorlagen. Bei der Product Governance hat sie durch Untersuchungen branchenweite Defizite aufgedeckt, insbesondere bei der Zielmarktbestimmung, und Auffälligkeiten bei einzelnen Instituten und Produktanbietern festgestellt.

In einem Workshop zu den Liquiditätstools des Wertpapierhandelsgesetzes informierte die BaFin über Inhalte und Schutzzweck dieses Instruments und dessen Nutzen für Anlegerinnen und Anleger. Sie unterstützte die Branche dabei, einen eigenen Praxisleitfaden zu den Rücknahmebeschränkungen bei offenen Investmentvermögen zu verfassen.

Die BaFin veröffentlichte FAQs zur Umsetzung der europäischen Investment Firm Regulation (IFR) und des Wertpapierinstitutsgesetzes (WpIG) für Wertpapierfirmen, in denen sie Fragen zum Verständnis und zur Anwendung beantwortete. Darüber hinaus etablierte die BaFin einen Einstufungsprozess, um im Sinne der Proportionalität zwischen kleinen, mittleren und großen Instituten zu differenzieren.

Geschäftsbereich Abwicklung und Geldwäscheprävention

Im Jahr 2021 führte der Geschäftsbereich im Rahmen der Abwicklungsplanung erste Deep Dives durch. Diese dienten der Vorbereitung auf Vor-Ort-Prüfungen bei ausgewählten Instituten, die künftig häufiger stattfinden sollen. Bei der Festlegung von Abwicklungsstrategien berücksichtigte der Geschäftsbereich systemweite Szenarien. Ein weiteres zentrales Thema war die Auslagerung von IT-Infrastruktur und die Beurteilung der damit verbundenen Auswirkungen auf die Abwicklungsfähigkeit.

Im Verlauf des Jahres publizierte der Geschäftsbe-
reich Rundschreiben und Merkblätter bzw. deren
Novellen. Ein Ziel war es, die Abwicklungsfähigkeit
der betroffenen Institute durch eine optimale Daten-
bereitstellung im Abwicklungsfall zu verbessern. Ein
weiterer zentraler Punkt: die technische Umsetzung
des Bail-in gemeinsam mit den relevanten Finanz-
marktinfrastrukturen.

Die Abteilung Geldwäscheprävention ordnete
Sonderprüfungen bei Instituten an, deren Geldwä-
scheverdachtsmeldungen signifikant von denen
vergleichbarer Institute abwichen. Darüber hin-
aus hat sie das von Banken betriebene Finanz-
transfersgeschäft näher untersucht. Schon zuvor
hatten Institute, die dieses Geschäft betrieben,
unter einer Intensivaufsicht gestanden. Ein weiterer

Schwerpunkt der Abteilung Geldwäscheprävention
war die Verbreitung und Nutzung von Kryptowerten.
Die Ergebnisse ihrer Untersuchungen verband sie
mit Informationen der Zentralstelle für Finanztrans-
aktionsuntersuchungen (Financial Intelligence Unit –
FIU). Auf diese Weise gewann die Aufsicht weitrei-
chende Erkenntnisse über die entsprechenden nach
dem Geldwäschegesetz Verpflichteten.

Im Fokus der Abteilung „Integrität des Finanzsys-
tems“, die für die Verfolgung unerlaubter Geschäfte
zuständig ist, standen 2021 betrügerische Online-
plattformen und illegale Betreiber von Krypto-Geld-
automaten, die häufig zur Geldwäsche genutzt
werden. Die BaFin verzeichnete vermehrt Fälle von
Identitätsdiebstahl und Versuche, Zahlungsagenten
anzuwerben.

II

Die BaFin international





1 Bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit

Zahlreiche Unternehmen im Finanzsektor sind heutzutage international oder weltweit aktiv. Damit gewinnt auch die bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit von Aufsichtsbehörden immer mehr an Bedeutung. Die BaFin arbeitet daher eng mit den Aufsichtsbehörden

anderer Länder zusammen. Die formale Basis dieser Zusammenarbeit bilden in der Regel bilaterale und multilaterale Memoranda of Understanding (MoU), welche die BaFin mit ihren Partnerinstitutionen abschließt (siehe Tabelle im Anhang, Seite 110).

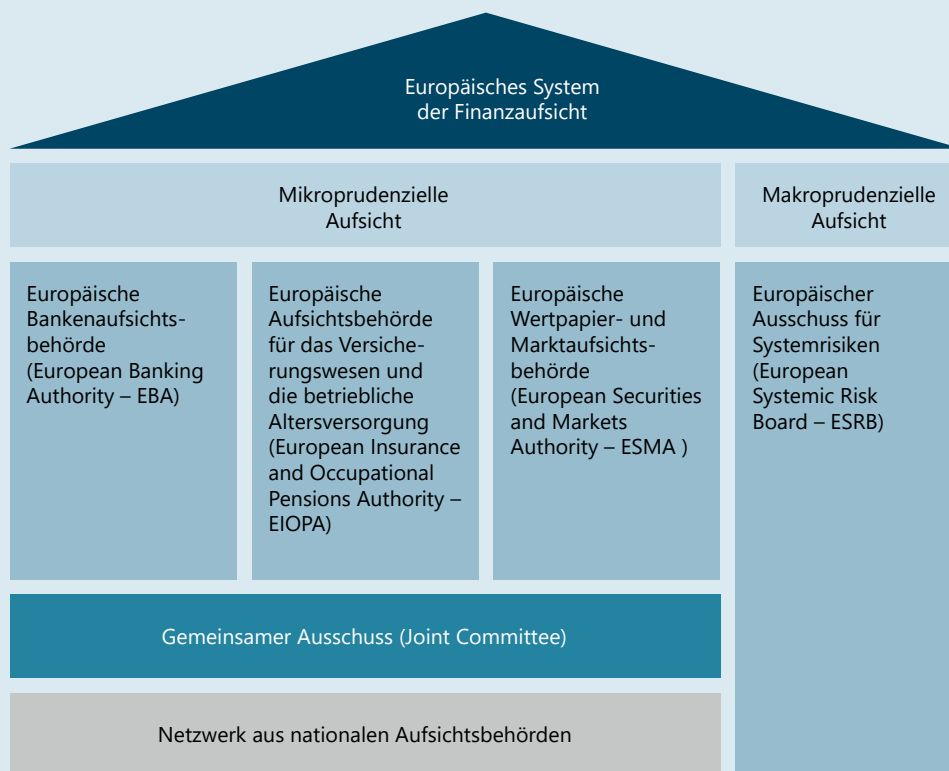
In der Europäischen Union (EU) findet die grenzüberschreitende Zusammenarbeit größtenteils unter dem Dach der europäischen Aufsichtsorganisationen statt. Die BaFin ist aber auch in den globalen Standardsetzergremien vertreten (siehe Infokasten „Die BaFin international“, Seite 32).

Die BaFin international

Die BaFin im Europäischen System der Finanzaufsicht

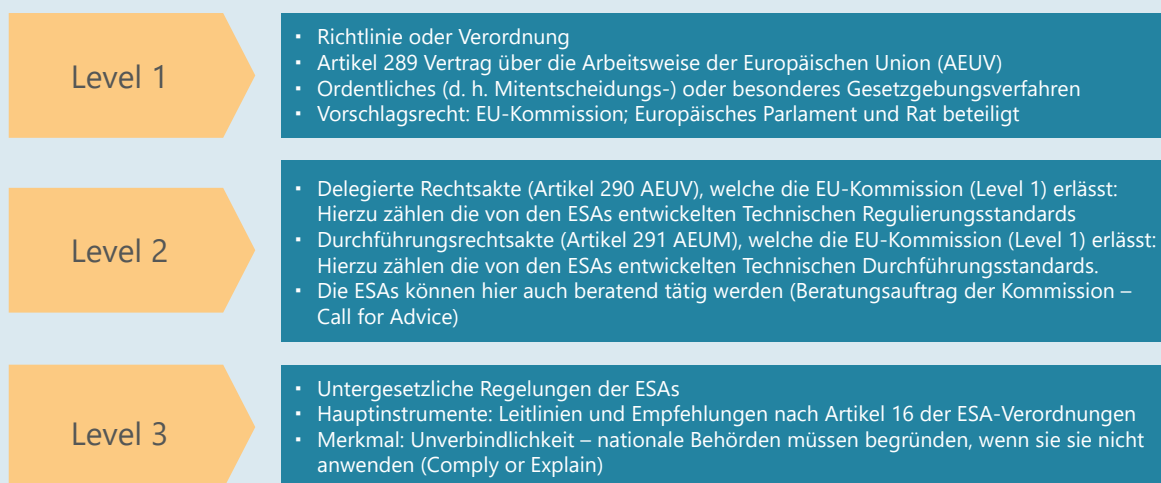
Die BaFin ist aktiver Teil des seit Anfang 2011 bestehenden Europäischen Systems der Finanzaufsicht (European System of Financial Supervision – ESFS).

Grafik 1: Europäisches System der Finanzaufsicht



Die Aufgabe der drei Europäischen Aufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities – ESAs) ist es, auf Grundlage von EU-Verordnungen und -Richtlinien technische Standards für die EU-Kommission vorzubereiten (Level 2 der europäischen Gesetzgebung). Daneben veröffentlichen die ESAs selbst Leitlinien und Empfehlungen (Level 3).

Grafik 2: Die Ebenen der EU-Gesetzgebung und die Rolle der ESAs



Eine weitere zentrale Aufgabe der ESAs besteht darin, dafür zu sorgen, dass die nationalen Aufsichtsbehörden diese Vorgaben konvergent anwenden. Anders, als ihre Bezeichnung es nahelegt, sind die ESAs aber keine Aufsichtsbehörden – von wenigen eng umgrenzten Ausnahmen abgesehen. Themen von sektorübergreifender Bedeutung bearbeitet der Gemeinsame Ausschuss (Joint Committee). Die ESAs und der Gemeinsame Ausschuss agieren auf mikroprudenzieller Ebene.

Auf makroprudenzieller Ebene bewegt sich der bei der Europäischen Zentralbank (EZB) angesiedelte Europäische Ausschuss für Systemrisiken (European Systemic Risk Board – ESRB). Seine Aufgabe ist es, systemische Risiken für das europäische Finanzsystem zu erkennen und frühzeitig davor zu warnen. Mikro- und makroprudenzielle Ebene sind miteinander verzahnt, um einen wechselseitigen Informationsfluss zu garantieren.

Die BaFin in der Bankenunion

Im Rahmen der Europäischen Bankenunion ist die BaFin Teil des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM) und des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism – SRM). Informationen zu beiden Bereichen finden Sie auf Seite 38 (SSM) und Seite 100 (SRM).

Die BaFin in globalen Organisationen

Die BaFin ist auch Mitglied einiger globaler Gremien, zum Beispiel

- der Internationalen Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden (International Organization of Securities Commissions – IOSCO),
- der Internationalen Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden (International Association of Insurance Supervisors – IAIS),
- und des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (Basel Committee on Banking Supervision – BCBS). Auch in dessen Aufsichtsgremium GHOS, kurz für Group of Governors and Heads of Supervision, ist die BaFin vertreten.

In diesen internationalen Zusammenschlüssen wirkt die BaFin an der Entwicklung weltweiter Aufsichtsstandards mit. Darüber hinaus engagiert sich die BaFin zum Beispiel bei der Financial Action Task Force (FATF) und beim Islamic Financial Services Board (IFSB).

Auch im Finanzstabilitätsrat (Financial Stability Board – FSB) ist die BaFin vertreten. Die G20-Staats- und Regierungschefinnen und Regierungschefs haben das FSB im Zuge der regulatorischen Reformen nach Ausbruch der globalen Finanzkrise 2007/2008 mit einem umfangreichen Mandat ausgestattet: Unter anderem soll das FSB das internationale Finanzsystem überwachen. Sollte es dabei auf Schwachstellen stoßen, soll es Vorschläge erarbeiten, wie diese behoben werden sollen. Zudem soll das FSB die Kooperation und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedern koordinieren und fördern.

2 Die Arbeiten der drei ESAs und des ERSB

2.1 EBA

Ein wichtiger Arbeitsschwerpunkt der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority – EBA) lag im Jahr 2021 darauf, verschiedene Legislativpakete zu ergänzen: die europäische Eigenmittelrichtlinie (Capital Requirements Directive – CRD), die europäische Eigenmittelverordnung (Capital

Requirements Regulation – CRR) und die Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Finanzinstituten (Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD). Außerdem überarbeitete die EBA die EU-Richtlinie über die Beaufsichtigung von Wertpapierfirmen (Investment Firm Directive – IFD) sowie die EU-Verordnung über Aufsichtsanforderungen an Wertpapierfirmen (Investment Firm Regulation – IFR).

Darüber hinaus holte die EBA ihren eigentlich für 2020 geplanten EU-weiten Stresstest nach, an dem 50 Banken teilnahmen. Weitere Informationen zu den Arbeiten der EBA im Jahr 2021 – etwa auf den Gebieten

Geldwäschebekämpfung, Nachhaltigkeit und Finanzinnovationen – finden sich auf deren [Website](#).

2.2 EIOPA

Die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA) konzentrierte sich 2021 auf die Themen Nachhaltigkeit, Digitalisierung sowie Renten. Außerdem überprüfte sie die Umsetzung ihrer [Prioritäten](#) zur Nachhaltigkeit des Geschäftsmodells und zum angemessenen Produktdesign.

EIOPA legte zudem eine [Erklärung](#) zu den Aufsichtspraktiken bei einer Verletzung der geltenden Solvenzkapitalanforderung vor. Der [EIOPA-Bericht](#) über die Nutzung künstlicher Intelligenz im Versicherungssektor erörtert die Möglichkeiten der detaillierteren Risikobewertung und genaueren Preisbildung. Der EIOPA-[Stresstest](#) für Versicherungsgruppen 2021 zeigte, dass die Branche widerstandsfähig ist, aber auch, dass sie nach wie vor die Übergangsmaßnahmen des Regelwerks nutzt. EIOPA analysierte 2021 auch [Trends](#) bei grenzüberschreitenden Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAVs) und verfasste Leitlinien zur [Aufsichtsberichterstattung](#) über Paneuropäische Private Pensionsprodukte (Pan-European Personal Pension Product – PEPP).

Zudem veröffentlichte EIOPA eine [Erklärung](#) zum Thema „Value for Money“. Mehr zu diesem Thema lesen Sie auch in einer [Rede](#) von Dr. Frank Grund, BaFin-Exekutivdirektor Versicherungs- und Pensionsfondsaufsicht. Im [Bericht](#) über die Unabhängigkeit der zuständigen nationalen Behörden stellt EIOPA die rechtliche und operative Position der NCAs sachlich dar.

Weitere Informationen zu den Arbeiten von EIOPA im Jahr 2021 finden Sie auf deren [Website](#).

2.3 ESMA

Die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (European Securities and Markets Authority – ESMA) stellte 2021 die Themen Nachhaltigkeit, Finanzinnovationen und Digitalisierung sowie Aufsichtskonvergenz in den Mittelpunkt. Erstmals legte die ESMA gemeinsame strategische [Aufsichtsprioritäten](#) fest.

In enger Zusammenarbeit mit der BaFin und den anderen Aufsichtsbehörden spielte die ESMA zudem eine wichtige Rolle bei der Implementierung der [Taxonomieverordnung](#). Die ESMA stand gemeinsam mit allen europäischen und nationalen Aufsichtsbehörden der

Europäischen Kommission im „Call for Advice on Digital Finance“ beratend zur Seite. Im Berichtsjahr bereitete sich die ESMA außerdem darauf vor, neben ihren bereits bestehenden direkten Aufsichtsbefugnissen im Laufe des Jahres 2022 auch die Aufsicht über Benchmark-Administratoren und Anbieter von Datenbereitstellungsdiensten zu übernehmen.

Weitere Informationen zu den Arbeiten der ESMA im Jahr 2021 finden Sie auf deren [Website](#).

Übergreifendes Projekt: EU-Strategie für private Anleger

Zur Vorbereitung ihrer EU-Strategie für private Anlegerinnen und Anleger (Retail Investment Strategy) hat sich die Europäische Kommission 2021 mit drei Konsultationsersuchen an EIOPA, ESMA und den Gemeinsamen Ausschuss (Joint Committee) der Europäischen Aufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities – ESAs) gewandt. Sowohl EIOPA als auch ESMA sollen Empfehlungen dazu erarbeiten, wie sich die Offenlegung im Rahmen des Finanzvertriebs verbessern lässt. Außerdem geht es darum, die Risiken und Chancen digitaler Offenlegung sowie digitaler Vertriebswege einzuschätzen.

2.4 ESRB

Luxemburg nahm 2021 eine makroprudenzielle Maßnahme vor, bei der es darum ging, die Finanzierung von dort gelegenen privaten Wohnimmobilien zu begrenzen (Loan-to-Value – LTV). Dadurch waren die Mitgliedstaaten des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (European Systemic Risk Board – ESRB) mit materiellen Exposures auf dem luxemburgischen Markt für Wohnimmobilien dazu aufgerufen, diese LTV-Begrenzung wechselseitig anzuwenden. Nach Prüfung der vorgegebenen Materialitätsschwellen entschied sich die BaFin dafür, dieser Aufforderung nachzukommen. Dazu erließ sie eine [Allgemeinverfügung](#) gegenüber den deutschen Banken.

Auslaufen der Empfehlung zur Ausschüttungsbeschränkung

In seiner Sitzung im September 2021 [beschloss](#) der ESRB-Verwaltungsrat (General Board), die angesichts der COVID-19-Pandemie eingeführte Ausschüttungsbeschränkung bei Finanzinstituten (siehe Empfehlungen [ESRB/2020/7](#) und [ESRB/2020/15](#)) auslaufen zu lassen. Die BaFin unterstützte dieses Vorhaben.

Auf der [Website](#) des ESRB finden Sie detaillierte Informationen zu dessen Arbeiten des vergangenen Jahres.

3 Internationale Standardsetzer

3.1 BCBS

Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (Basel Committee on Banking Supervision – BCBS) fokussierte sich im Jahr 2021 auf die regulatorische und aufsichtliche Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie. Darüber hinaus arbeitete der Ausschuss weiter daran, Regulierungsfolgen zu evaluieren, und bereitete die Implementierung des Basel-III-Finalisierungspakets vor. Zudem beschäftigte er sich mit Konsequenzen neuer Risiken, insbesondere von Klimarisiken und Risiken aus Krypto-Assets, und schlug vor, wie diese beiden Themen regulatorisch behandelt werden könnten. Weitere Informationen finden Sie [hier](#).

3.2 IAIS

Die Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden (International Association of Insurance Supervisors – IAIS) beschäftigte sich 2021 vor allem damit, zu prüfen, wie ihr Einheitliches Rahmenwerk zu systemischen Risiken ([IAIS Holistic Framework](#)) im Versicherungssektor umgesetzt wurde. Dazu hat die IAIS ein globales Monitoring (Global Monitoring Exercise) durchgeführt. Parallel dazu startete die IAIS die zweite Runde der Beobachtungsphase (Monitoring Period) zum International Capital Standard ([ICS](#)). Im Verbraucherschutz konzentrierte sich das Gremium auf das Thema [Unternehmenskultur](#). Die IAIS informiert auf ihrer [Website](#) detailliert über ihre Arbeiten.

3.3 IOSCO

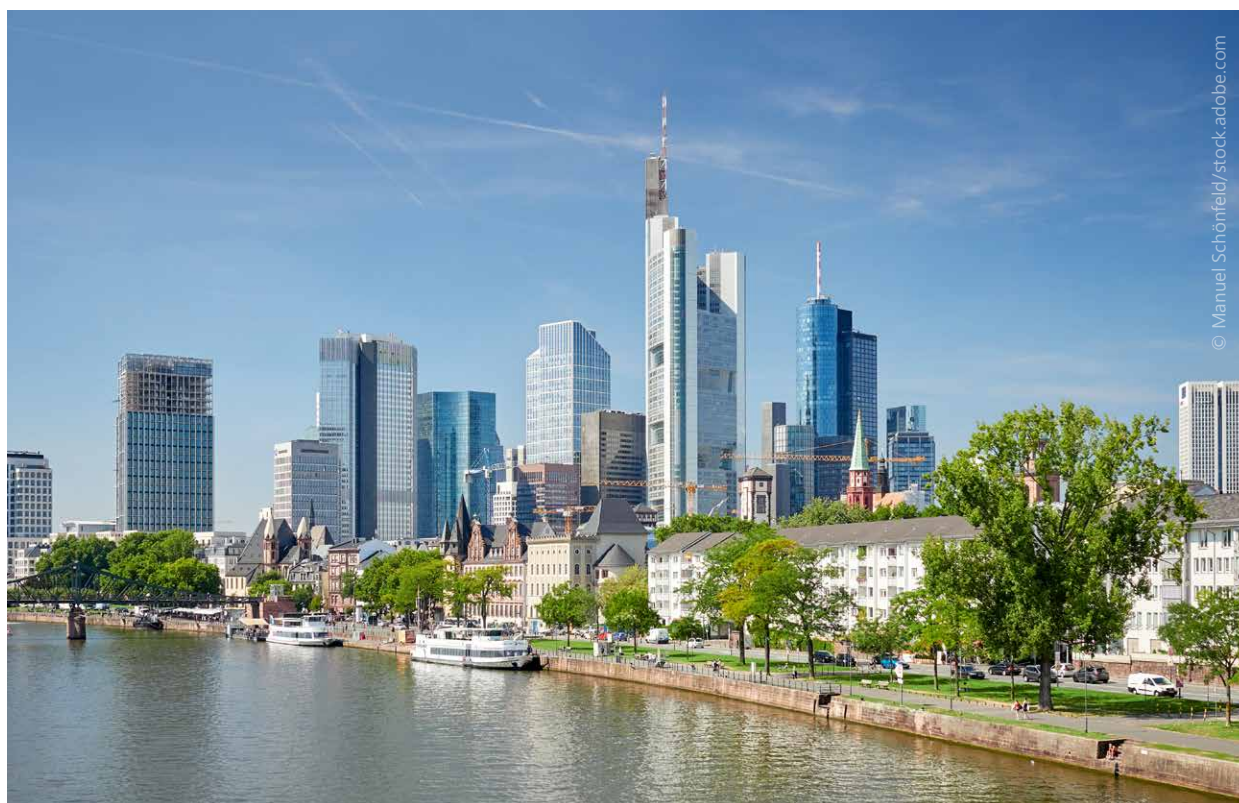
Die Internationale Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden (International Organization of Securities Commissions – IOSCO) analysierte 2021 das Marktgeschehen des Monats März 2020 nach Ausbruch der COVID-19-Pandemie. In der zweiten Jahreshälfte konsultierte die IOSCO Vorschläge für mögliche regulatorische Anpassungen. Die BaFin beteiligte sich an diesen Arbeiten. Während die IOSCO im Jahr 2020 noch mit der Koordinierung unmittelbarer Reaktionen auf die Pandemie beschäftigt gewesen war, konzentrierte sie sich 2021 darauf, eventuelle regulatorische Lücken und Versäumnisse aufzudecken und mögliche Verbesserungen zu ermitteln. Im Mittelpunkt standen dabei unter anderem Geldmarktfonds und Auswirkungen staatlicher Unterstützungsmaßnahmen auf Ratings. Weitere Informationen über die Arbeiten der IOSCO finden Sie auf deren [Website](#).

3.4 FSB

Der Finanzstabilitätsrat (Financial Stability Board – FSB) befasste sich 2021 weiter intensiv mit den [Auswirkungen der COVID-19-Pandemie](#) auf die Finanzstabilität. So unterstützte das Gremium die internationale Koordination und Kooperation bei Gegenmaßnahmen und äußerte sich zu der Frage, welche Lehren aus der Krise zu ziehen sind. Das FSB beschäftigte sich zudem unter anderem mit finanziellen Risiken, die der Klimawandel mit sich bringt. Zentrales Thema waren ferner vor allem die Verwundbarkeiten des NBFI-Sektors (Non-Bank Financial Intermediation). Damit sind Finanzaktivitäten außerhalb des Bankensektors gemeint. Das FSB will die Widerstandskraft dieses Segments mit Hilfe eines umfassenden [Arbeitsprogramms](#) stärken. Eine Übersicht über die Tätigkeiten des FSB finden Sie [hier](#).

III

Aufsichtspraxis



1 Aufsicht über Banken, Finanzdienstleister und Zahlungsinstitute

1.1 Grundlagen der Aufsichtspraxis

Die Grundlagen der Bankenaufsicht sind im Jahr 2021 geändert worden.

Dritte Verordnung zur Änderung der Institutsvergütungsverordnung

Am 25. September 2021 trat die Neufassung der Institutsvergütungsverordnung (InstitutsVergV) in Kraft, mit der hauptsächlich die Anforderungen der fünften europäischen Kapitaladäquanzrichtlinie (Capital Requirements Directive – CRD V) umgesetzt werden. Grund für die Anpassung der Vergütungsvorschriften sind die Vorgaben der CRD V und das aus der Richtlinie resultierende Risikoreduzierungsgebot. Weitere Informationen dazu finden Sie im BaFinJournal-Beitrag „Vergütung angemessen gestalten“.

Modifizierte Solvabilitätsverordnung: Rechtliche Grundlage zur Berechnung des Kapitalpuffers für systemische Risiken

Am 25. September 2021 trat die modifizierte Solvabilitätsverordnung (SolvV) in Kraft. Der neu hinzugekommene § 36a schafft die rechtlichen Grundlagen, um den Kapitalpuffer für systemische Risiken zu berechnen. Hintergrund sind die Vorgaben der fünften europäischen Kapitaladäquanzrichtlinie (CRD V), die Ende 2020 in deutsches Recht umgesetzt wurde. Dadurch wurde unter anderem § 10e Kreditwesengesetz (KWG) neu gefasst.

Genossenschaftsbanken: Neue Allgemeinverfügung zu Instrumenten des harten Kernkapitals

Die BaFin gab am 1. Januar 2021 eine neue Allgemeinverfügung heraus. Diese regelt, inwiefern neu begebene Geschäftsanteile an Genossenschaftsbanken mit Erlaubnis der BaFin als Instrumente des harten Kernkapitals eingestuft werden können. Zudem legt die Aufsicht darin fest, unter welchen Voraussetzungen die Rückzahlung von Geschäftsguthaben aufgrund gekündigter Genossenschaftsanteile vorab zu genehmigen ist. Die Allgemeinverfügung galt bis Ende 2021.

Liquidität: Rundschreiben zu Delegierter Verordnung

Die BaFin publizierte am 16. August 2021 ein Rundschreiben zu Artikel 23 der Delegierten Verordnung (EU) 2015/61 samt Meldebogen für alle weniger bedeutenden Institute (Less Significant Institutions – LSIs). Das Rundschreiben trat zum 1. September 2021 in Kraft. Es spezifiziert das aufsichtliche Vorgehen bei der Anwendung von Artikel 23 der Delegierten Verordnung (EU) 2015/61 und der Vorschriften der Delegierten Verordnung (EU) 2021/451 zu den zusätzlichen Liquiditätsabflüssen im Zusammenhang mit anderen Produkten und Dienstleistungen, die nicht unter die Abflusskategorien der Artikel 27 bis 31a der Delegierten Verordnung (EU) 2015/61 fallen.

Novellen von MaRisk und BAIT und neues Rundschreiben ZAIT

Am 16. August 2021 veröffentlichte die BaFin drei Rundschreiben mit Anforderungen an die Informationssicherheit. Neben den überarbeiteten Mindestanforderungen an das Risikomanagement der Banken (MaRisk) und den Bankaufsichtlichen Anforderungen an die IT (BAIT) gehören hierzu auch die erstmals publizierten Zahlungsdienstaufsichtlichen Anforderungen an die IT von Zahlungs- und E-Geld-Instituten (ZAIT).¹

Antizyklischer Kapitalpuffer: BaFin führte bis Ende 2021 keine Erhöhung durch

Die BaFin beließ den antizyklischen Kapitalpuffer (Countercyclical Capital Buffer – CCyB) im Jahr 2021 bei null Prozent. Hintergrund war der erwartete Kreditbedarf der Realwirtschaft im weiteren Verlauf der COVID-19-Pandemie. Die Entscheidung gab dem deutschen Bankensektor Planungssicherheit. Sie machte es den Instituten leichter, trotz Verlusten aus Kreditausfällen weiterhin Unternehmen und Haushalten in angemessenem Umfang Kredite zu gewähren.

1.2 Deutsche Institute unter direkter Aufsicht der EZB

Im Jahr 2021 waren 21 deutsche Institutsgruppen als bedeutende Institute (Significant Institutions – SIs) klassifiziert. Sie standen damit im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM, siehe Infokasten) unter direkter Aufsicht der Europäischen Zentralbank (EZB).² Die BaFin war im gemeinsamen Verwaltungsverbund der EZB und der nationalen Aufsichtsbehörden in den gemeinsamen Aufsichtsteams (Joint Supervisory Teams – JST) des SSM an der Beaufsichtigung dieser Institute beteiligt.

[Auf einen Blick](#)

Aufsicht im SSM

Mit dem Start des einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM) im November 2014 übernahm die Europäische Zentralbank (EZB) die direkte Aufsicht über die als bedeutend eingestuften Bankengruppen. Für jede dieser Significant Institutions (SIs) ist ein gemeinsames Aufsichtsteam (Joint Supervisory Team – JST) zuständig. Neben Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der EZB gehören diesen Teams auch Beschäftigte der BaFin und der Deutschen Bundesbank an. Je nach Größe und Komplexität der Bankengruppe variieren Zahl der Mitglieder und Zusammensetzung der JSTs. Die JSTs werden von JST-Koordinatorinnen und Koordinatoren der EZB geleitet. In jedem Aufsichtsteam für deutsche SIs bildet ein Koordinator zusammen mit je einem Sub-Koordinator von BaFin und Deutscher Bundesbank das JST-Kernteam (Core-JST).

Bankenstresstest: EBA und EZB veröffentlichen Ergebnisse

Am 30. Juli 2021 gab die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority – EBA) die Ergebnisse des EU-weiten Bankenstresstests 2021 bekannt, den sie koordiniert hatte. Der Stresstest hatte die 50 größten europäischen Banken einem makroökonomischen Krisenszenario unterworfen, darunter auch sieben deutsche Kreditinstitute. Die deutschen Teilnehmer hielten dem Stresstest gut stand und erfüllten die Anforderungen an das harte Kernkapital (Common Equity Tier 1 – CET 1). Am selben Tag veröffentlichte auch die Europäische Zentralbank (EZB) die Ergebnisse ihres SREP-Bankenstresstests, und zwar erstmals auch auf Einzelbankebene. SREP steht für den bankaufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (Supervisory Review and Evaluation Process). Unter den teilnehmenden 51 bedeutenden Kreditinstituten (Significant Institutions – SIs) waren neun deutsche Banken, die im Ergebnis dem Stresstest gut standhielten und die Anforderungen an das harte Kernkapital erfüllten.

1.3 Institute unter direkter Aufsicht der BaFin

Die BaFin hatte Ende 2021 insgesamt 2.692 Institute zu beaufsichtigen (siehe Tabelle 1, Seite 39). 50 davon standen als SIs, also bedeutende Institute, unter direkter

¹ Vgl. hierzu [Kapitel 1.6.1](#).

² Vgl. [Jahresbericht der Europäischen Zentralbank](#).

Tabelle 1: Institute unter deutscher Aufsicht

Stand: 31.12.2021

Kreditinstitute		1.439
davon	CRR-Kreditinstitute*+	1.324
	davon SIs**+++	50
	davon LSIs***+	1.272
	Weitere Kreditinstitute****+	42
	davon Förderbanken +	15
	Wohnungsunternehmen mit Spareinrichtung +	47
	Drittstaaten Zweigstellen +	26
	Zahlungs- und E-Geldinstitute +	82
	Wertpapierinstitute*****+	745
	Finanzdienstleistungsinstitute*****	426
davon	Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute +	417
Institute unter BaFin Aufsicht		2.692

* Zwei dieser CRR-Kreditinstitute waren weder SIs noch LSIs. CRR steht für die europäische Eigenmittelverordnung (Capital Requirements Regulation).

** Die SIs stehen unter direkter Aufsicht der EZB.

*** Zwei dieser Kreditinstitute stellten Finanzmarktinfrastrukturen zur Verfügung und wurden daher im Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht überwacht.

**** Inklusive der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Eines dieser Kreditinstitute wurde im Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht beaufsichtigt.

***** Zwei dieser Institute wurden im Geschäftsbereich Bankenaufsicht beaufsichtigt.

***** Hier werden Finanzdienstleistungsinstitute (FDI) der FDI-Gruppe IV und der FDI-Gruppe V (Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute) und Kryptoverwahrer gezählt.

+ Aufsicht durch Geschäftsbereich Bankenaufsicht

++ Aufsicht durch Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht/Asset-Management

+++ Aufsicht durch Europäische Zentralbank

Aufsicht der EZB; die BaFin wirkte aber in den gemeinsamen Aufsichtsteams an deren Überwachung mit. 2.642 Institute standen unter direkter Aufsicht der BaFin, 1.272 davon waren LSIs, weniger bedeutende Institute.

1.3.1 Kreditinstitute

1.3.1.1 Risikoklassifizierung

Gemäß der EBA-SREP-Leitlinie (EBA/GL/2014/13 in der Fassung vom 18. Juli 2018) erstellen BaFin und Deutsche Bundesbank jährlich ein Risikoprofil für alle weniger bedeutenden Institute (Less Significant Institutions – LSIs), die unter ihrer direkten Aufsicht stehen (siehe Tabelle 2, Seite 40).

Aufbauend auf dieser EBA-Leitlinie veröffentlichte die EZB im Februar 2020 die SSM-LSI-SREP-Methodik, um auch für LSIs ein einheitliches Vorgehen im SSM sicherzustellen. Diese Methodik wird fortlaufend

weiterentwickelt, um den Veränderungen im Bankensektor Rechnung zu tragen.

Die BaFin nutzt nach wie vor zwei Dimensionen, um die Institute zu klassifizieren: die Qualität des Instituts, die aus der Anwendung des SREP resultiert, und die potenzielle Auswirkung einer Solvenz- oder Liquiditätskrise des Instituts auf die Stabilität des Finanzsektors insgesamt.

Die BaFin geht dabei wie in den Vorjahren vor: Sie definiert vier Ausprägungen von 1 bis 4 (sehr gut bis schlecht). Analog klassifiziert sie die Dimension der Auswirkung auf einer Skala von I bis IV (niedrige bis hohe Auswirkung). Aus dieser Gesamteinschätzung leitet die BaFin die notwendigen aufsichtlichen Handlungen ab: Neben den Prüfungsintervallen definiert sie auch den Turnus der SREP-Kapitalfestsetzung sowie die Tiefe der jährlichen Risikoanalyse.

Tabelle 2: Ergebnisse der Risikoklassifizierung von LSIs*

Stand: 31.12.2021

Institute in %		Qualität				
Risikomatrix		1	2	3	4	Gesamt
Auswirkung	Hoch	0,0	0,5	0,2	0,0	0,7
	Mittel	3,6	12,6	2,5	0,2	18,9
	Mittelniedrig	7,9	40,3	8,3	0,3	56,8
	Niedrig	2,5	14,4	6,1	0,6	23,6
Gesamt		14,0	67,8	17,1	1,1	100,0

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

1.3.1.2 Sonderprüfung

Aufgrund der COVID-19-Pandemie konnte die BaFin auch im Jahr 2021 Sonderprüfungen nicht in dem Ausmaß durchführen, wie es vor der Pandemie üblich gewesen war. Von Routineprüfungen, die in normalen Zeiten turnusmäßig neben anlassbezogenen Sonderprüfungen stattfinden, musste sie weitgehend absehen.

Wie auch im Vorjahr griff die BaFin 2021 auf andere Mittel zurück, um einen Ausgleich für die entfallenen Prüfungen zu schaffen. Dabei erwies sich insbesondere der enge Kontakt zu den Instituten als wichtig, den die BaFin beispielsweise durch Aufsichtsgespräche oder andere Möglichkeiten der Kontaktaufnahme herstellte. In den kommenden Jahren wird die BaFin die Zahl der Prüfungen deutlich steigern, um die ausgefallenen Untersuchungen der vergangenen Jahre nachzuholen.

Höchste Prüfungsquote wieder bei sonstigen Instituten

Im Jahr 2021 fanden die meisten Prüfungen im größten Bereich statt, dem Genossenschaftssektor, auch wenn die Prüfungsquote 2021 aufgrund der großen Zahl von Genossenschaftsbanken bei anderen Institutsgruppen höher war (siehe Tabelle 4, Seite 41).

Tabelle 3: Verteilung der Sonderprüfungen bei LSIs nach Prüfungsschwerpunkten*

Stand: 31.12.2021

	2021	2020
Werthaltigkeitsprüfungen	2	4
§ 25a Absatz 1 KWG (MaRisk)	94	63
Deckung	2	
Marktrisikomodelle		
IRBA (Kreditrisikomessverfahren)	8	12
AMA (OpRisk-Messverfahren)		
Liquiditätsrisikomessverfahren		
Summe	106	79

* Diese Tabelle bezieht sich auf die weniger bedeutenden Institute (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).

Ordnet die BaFin eine Sonderprüfung an, so korreliert dies mit der Risikoklassifizierung eines Instituts. Bei Instituten mit schlechterer Qualität bzw. höherer Auswirkung finden vergleichsweise mehr Prüfungen statt. Tabelle 5 (Seite 41) zeigt die Verteilung der von der Aufsicht initiierten Sonderprüfungen 2021 bei LSIs nach Risikoklassen. Zusätzlich ordnete die BaFin acht Sonderprüfungen an, die Institute selbst beantragt hatten, etwa, weil sie eine Zulassung für interne Modelle benötigten (siehe Tabelle 3).

Tabelle 4: Verteilung der Sonderprüfungen bei LSIs nach Institutsgruppen

Stand: 31.12.2021

	Kreditbanken	Sparkassensektor	Genossenschaftssektor	Sonstige Institute
Werthaltigkeitsprüfungen	2			
§ 25a Absatz 1 KWG (MaRisk)	13	25	48	8
Deckung		1		1
Marktrisikomodelle				
IRBA (Kreditrisikomessverfahren)	3	2		3
AMA (OpRisk-Messverfahren)				
Liquiditätsrisikomessverfahren				
Summe	18	28	48	12
Prüfungsquote in %*	15,8	7,6	6,3	63,2

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

Tabelle 5: Verteilung der aufsichtsgetriebenen Sonderprüfungen bei LSIs nach Risikoklassen

Stand: 31.12.2021

Aufsichtsgetriebene Sonderprüfungen		Qualität des Instituts				Summe	Institute in %*
		1	2	3	4		
Auswirkung	Hoch		1	1		2	25,0
	Mittel	2	14	2	1	19	7,9
	Mittelniedrig	4	23	18	1	46	6,4
	Niedrig		15	10	4	29	9,7
	Summe	6	53	31	6	96	7,6
Institute in %*		3,4	6,2	14,4	40,0	7,6	

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

1.3.1.3 Beanstandungen, Maßnahmen und Sanktionen

Im Jahr 2021 verhängte der Geschäftsbereich Bankenaufsicht lediglich 214 Beanstandungen und Maßnahmen (siehe Tabelle 6, Seite 42). Dies waren weniger als im Vorjahr (534 Beanstandungen). Die Zahl der Beanstandungen und Maßnahmen korreliert üblicherweise mit der Zahl der Sonderprüfungen, da diese eine wesentliche Erkenntnisquelle für Mängel sind. Da aufgrund der

COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 weniger Sonderprüfungen stattgefunden hatten und es zu Verzögerungen gekommen war, gab es im Jahr 2021 weniger Beanstandungen und Maßnahmen. Außerdem hatte die BaFin aufgrund der Pandemie die Spielräume des geltenden Regelwerks ausgenutzt und aufsichtliche Regelungen temporär angepasst, um die Banken in der Krise zu unterstützen. Auch deshalb traten Verstöße bei der Eigenmittel- oder Liquiditätsausstattung sowie gegen die Einhaltung der Großkreditvorschriften seltener auf.

Tabelle 6: Aufsichtliche Beanstandungen und Maßnahmen nach dem KWG

Stand: 31.12.2021

Art der Maßnahme	Institutsgruppen					Summe
	LSI				kein SSM	
	Kredit-banken	Spar-kassen-sektor	Genossen-schafts-sektor	Sonstige Institute	Nicht-CRR-Kredit-institute*	
Gravierende Beanstandungen/Schreiben	30	23	21	2	21	97
Maßnahmen gegen Geschäftsleiter	Abberufungsverlangen***	2				2
	Verwarnungen	3	4			7
Maßnahmen gegen Aufsichts-/Verwaltungsrats-Mitglieder	Abberufungsverlangen***					
	Verwarnungen					
Maßnahmen Eigenmittel/Liquiditätsmaßnahmen, Überschreiten Großkreditobergrenze (§§ 10, 13 bzw. 45 KWG)	24	4	50	3	1	82
Maßnahmen nach § 25a KWG	8			1	2	11
Maßnahmen nach §§ 45, 45b und 46 KWG**	14				1	15
Summe	81	27	75	6	25	214

* Inklusive KfW.

** 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.

1.3.1.4 Lage der Kreditinstitutsgruppen

Privat-, Regional- und Spezialbanken

Die COVID-19-Pandemie hat sich im Jahr 2021 noch nicht so stark in den Bilanzen der sehr heterogenen Gruppe der Privat-, Regional- und Spezialbanken niedergeschlagen wie befürchtet. Die anhaltende Niedrigzinsphase drückte jedoch vor allem bei Instituten mit stark zinsabhängigem Geschäft nach wie vor auf die Ertragslage. Diese versuchten daher zunehmend, sich alternative Ertragsquellen zu erschließen oder sich auf besondere Finanzierungen zu spezialisieren.

Neben den Privatbanken klassischer Prägung finden sich in dieser Gruppe zunehmend Institute mit neuen digitalen Geschäftsmodellen. Für die Aufsicht stellen sich angesichts der hiermit verbundenen speziellen Risiken einige neue Fragen. Hinzu kommt, dass die neuen Geschäftsmodelle noch unter Beweis stellen müssen, dass sie dauerhaft wirtschaftlich tragfähig sind.

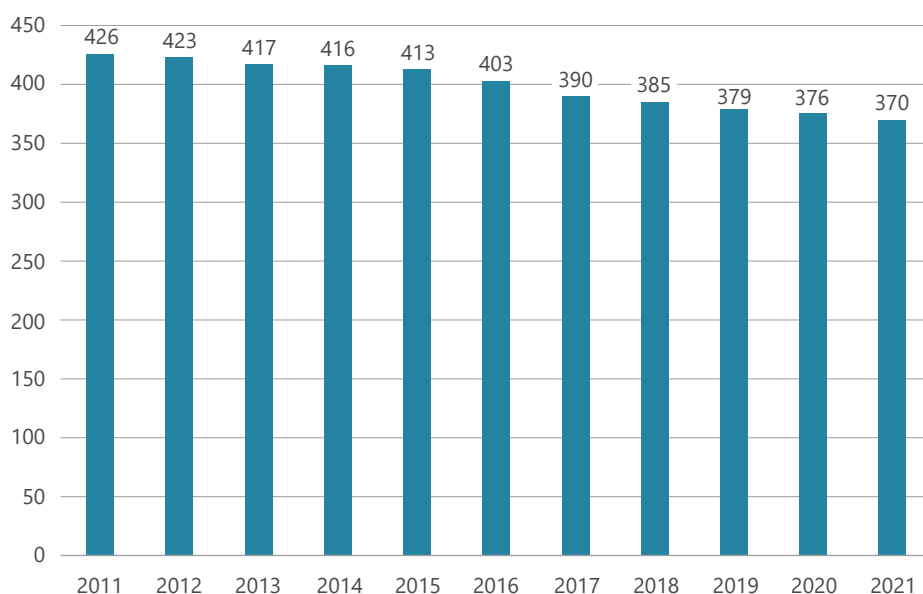
Die zunehmend komplexeren Fragen der Banksteuerung können sehr kleine Institute mit den Ressourcen, die ihnen in der Regel zur Verfügung stehen, kaum noch

bewältigen. Einige dieser Häuser nutzen deshalb die Rechenzentren der Verbundinstitute.

Sparkassen

Bei den Sparkassen war im Jahr 2021 die Lage weiter stark von den Herausforderungen der COVID-19-Pandemie bestimmt, wenngleich sich die alltäglichen Bankgeschäfte allmählich normalisierten. Zwar traten Kreditausfälle bei weitem nicht in dem Ausmaß auf wie zu Beginn der Pandemie befürchtet. Dennoch waren die Erträge der Sparkassen aufgrund der anhaltenden Niedrigzinsphase und des teilweise schwierigen wirtschaftlichen Umfelds weiterhin rückläufig. Die Ergebnisse bewegten sich jedoch noch weitgehend im geplanten Rahmen.

Niedrige Margen im Kreditgeschäft konnten die Institute zum Teil durch höhere Kreditvolumina und einen Zuwachs bei der Wohnungsbaufinanzierung ausgleichen. Der Bewertungsbedarf im Wertpapiergeschäft fiel 2021 aufgrund der positiven Entwicklung der Märkte weniger hoch aus als zunächst erwartet. Immer mehr Kundinnen und Kunden der Sparkassen nutzen Online-Banking – ein Trend, der sich auch 2021 fortgesetzt hat. Dies zwang die Institute ihrerseits dazu, sich verstärkt mit

Grafik 3: Zahl der Sparkassen*

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

Maßnahmen zu beschäftigen, um ihre Systeme gegen Cyberattacken abzusichern.

In den von der Flut betroffenen Gebieten in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz mussten die örtlichen Sparkassen besondere Herausforderungen bewältigen: Es galt, unter den Bedingungen der Naturkatastrophe die Bargeldversorgung für die Menschen aufrechtzuerhalten und die alltäglichen Bankgeschäfte abzuwickeln.

Der Trend zu Filialschließungen hielt 2021 – auch aufgrund des hohen Wettbewerbsdrucks – weiter an. Zweigstellen, die im Zuge der Pandemie geschlossen worden waren, stellten häufig endgültig den Betrieb ein. Durch Fusionen verringerte sich 2021 die Zahl der Sparkassen von 377 auf 370 (siehe Grafik 3). Diese Entwicklung dürfte angesichts des allgemein schwierigen Marktumfelds und der Konkurrenzsituation auch in den nächsten Jahren anhalten.

Genossenschaftsbanken

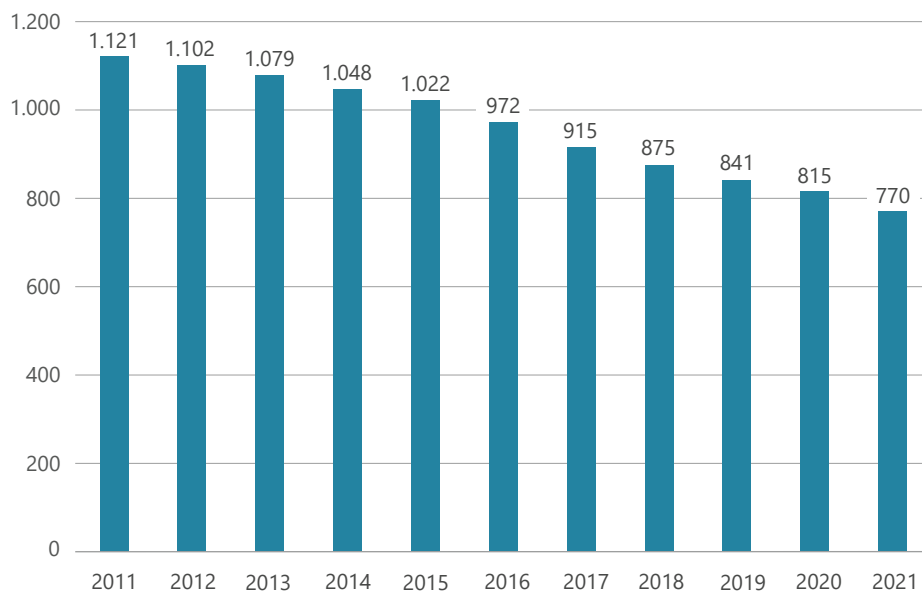
Die COVID-19-Pandemie, das Niedrigzinsumfeld und ein intensiver Wettbewerb machten das Marktumfeld auch für die Kreditgenossenschaften im Geschäftsjahr 2021 schwierig. Dennoch konnten die Institute ihre Position am Markt gut behaupten: Sie steigerten ihren Jahresüberschuss nach Steuern; zugleich legte die konsolidierte Bilanzsumme der nur noch 770 Genossenschaftsbanken (Vorjahr: 815 Banken, siehe Grafik 4, Seite 44) um etwa sechs Prozent zu.

In dem im Sommer 2021 von der Flut betroffenen Gebieten in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz mussten die Institute den Geschäftsbetrieb und die Bargeldversorgung ebenso gewährleisten wie die Vergabe von Krediten für die Beseitigung der Schäden und den Wiederaufbau.

Der Zinsüberschuss – die wichtigste Ertragsquelle der Genossenschaftsbanken – ging ebenso wie der Provisionsüberschuss gegenüber dem Vorjahr zurück. Die Wertberichtigungen auf Forderungen verdoppelten sich – verglichen mit 2020 – auf ca. 1,1 Milliarden Euro. Die Kapitalquoten erreichten nach einem Einbruch zu Beginn der Pandemie wieder das Niveau der Zeit davor.

Das Niedrigzinsumfeld, der enorme Konkurrenzdruck im Bankensektor und die veränderten Wettbewerbsbedingungen durch die Digitalisierung werden Herausforderungen für die Genossenschaftsbanken bleiben. Zudem wird sich das Marktumfeld durch die Folgen der COVID-19-Pandemie voraussichtlich zunächst noch schwieriger gestalten. Die Institute setzen daher ihre Bemühungen fort, Kosten zu senken, etwa durch Filialschließungen, und ihre Effizienz zu steigern. Gleichzeitig treiben sie Projekte in den Bereichen Digitalisierung sowie Nachhaltigkeit voran. Diese Entwicklung macht es wahrscheinlich, dass die Zahl der Genossenschaftsbanken aufgrund von Fusionen weiter zurückgehen wird.

Grafik 4: Zahl der Genossenschaftsbanken



Bausparkassen

Für die deutschen Bausparkassen brachten die andauernde Niedrigzinsphase und die COVID-19-Pandemie herausfordernde Arbeitsbedingungen mit sich. Vor allem die Einschränkungen aufgrund der Pandemie machten es ihnen schwer, neue Bausparverträge zu vertreiben, was das Bausparneugeschäft zurückgehen ließ. Dagegen entwickelte sich das Neugeschäft bei Baufinanzierungen positiv: Den Bausparkassen gelang es überwiegend, ihre Vorjahreszahlen zu erreichen oder sogar zu übertreffen. Hierzu trug auch die Finanzierung von Modernisierungsvorhaben bei.

Das Volumen ausgereicherter Bauspardarlehen war dagegen 2021 erneut rückläufig. Die marktgerecht verzinsten Bauspartarife, welche die Institute seit einigen Jahren hauptsächlich vertreiben, um damit die alten hochverzinsten Tarife abzulösen, konnten den Abwärtstrend bei Bauspardarlehen noch nicht nachhaltig umkehren. Die Bausparkassen bemühen sich weiter, ihre Bausparkollektive von älteren Bauspartarifen zu entlasten, die nicht mehr marktgerecht verzinst waren – unter anderem, indem sie übersparte oder seit mehr als zehn Jahren zuteilungsreife Bausparverträge kündigen.

Im Berichtsjahr kam es nicht zu nennenswerten Kreditausfällen – und das, obwohl die 2020 aufgrund der Pandemie geschaffenen Möglichkeiten ausliefen, Kreditkunden ihre Tilgungszahlungen zu stunden.

Pfandbriefgeschäft

Der Pfandbrief konnte sich im Berichtsjahr ungeachtet der fortdauernden COVID-19-Pandemie erneut als krisenfestes Finanzprodukt behaupten. Wie bereits im Vorjahr hinterlegten die Pfandbriefbanken verstärkt eigene Pfandbriefe als Sicherheit, um sich bei der EZB Liquidität zu beschaffen. Auch die Zahl der Pfandbriefbanken blieb mit 85 Instituten zum Jahresende 2021 stabil.

Insgesamt wurden 2021 Pfandbriefe mit einem Volumen von 62,2 Milliarden Euro abgesetzt (siehe Tabelle 7).

Tabelle 7: Brutto-Absatz Pfandbriefe

Jahr	Hypothekenpfandbriefe* (Mrd. Euro)	Öffentliche Pfandbriefe (Mrd. Euro)	Gesamtabsatz (Mrd. Euro)
2017	36,8	11,9	48,7
2018	43,2	7,2	50,4
2019	43,7	11,2	54,9
2020	40,6	17,8	58,4
2021	44,2	18,0	62,2

* Inklusive Schiffspfandbriefen, bei denen es sich jedoch um Nischenprodukte handelt.

Mit einem ausstehenden Volumen von 381,1 Milliarden Euro erhöhte sich 2021 der Gesamtpfandbriefumlauf im Vergleich zum Vorjahr um fast fünf Prozent (siehe Tabelle 8, Seite 45).

Tabelle 8: Gesamtpfandbriefumlauf

Jahr	Hypotheken- pfandbriefe (Mrd. Euro)*	Öffentliche Pfandbriefe (Mrd. Euro)	Gesamtumlauf (Mrd. Euro)
2017	214,0	148,2	362,2
2018	230,5	134,1	364,6
2019	237,2	122,6	359,8
2020	242,4	120,9	363,3
2021	257,6	123,5	381,1

* Inklusive Schiffs- und Flugzeugpfandbriefen, bei denen es sich jedoch um Nischenprodukte handelt.

Im Mai 2021 hat Deutschland die europäische Covered-Bonds-Richtlinie (Covered Bonds Directive – CBD) durch das CBD-Umsetzungsgesetz im nationalen Recht verankert. Zum 1. Juli 2021 traten erste Änderungen des Pfandbriefgesetzes in Kraft; weitere Änderungen werden zum 8. Juli 2022 folgen. Auswirkungen auf die künftige Emissionstätigkeit der Pfandbriefbanken dürften davon nicht zu erwarten sein.

Ausländische Banken

Auslandsbanken mit ihren vielfältigen Rechtsformen, Geschäftsmodellen und Aufsichtsregimes spielten im Berichtsjahr eine bedeutende Rolle auf dem deutschen Markt. Allerdings gefährden nach wie vor zu enge Verflechtungen mit den Heimatkonzernen die Unabhängigkeit der betreffenden Institute. Dieser Umstand kann sich indirekt auch negativ auf die Ordnungsgemäßheit ihrer Geschäftsorganisation auswirken. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn eine Auslandsbank kein eigenständiges Risikomanagement betreiben kann.

Insbesondere Neugründungen und Übertragungen von Geschäft aufgrund des Brexits ließen derartige Probleme zutage treten. Einige Institute taten sich anfangs schwer damit, rechtzeitig die notwendigen Mindestvoraussetzungen zu schaffen, um ihr Geschäft mit EU-Kundschaft auf dem Kontinent betreiben zu können. Die befürchtete Beeinträchtigung der Realwirtschaft blieb jedoch aus.

1.3.2 Zahlungs- und E-Geld-Institute

Im Jahr 2021 erteilte die BaFin zehn Erlaubnisse sowie eine Registrierung nach dem Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG). Ende 2021 verfügten in Deutschland damit insgesamt 83 Institute über eine Erlaubnis oder Registrierung, Zahlungsdienste zu erbringen oder das E-Geld-Geschäft zu betreiben.

In der laufenden Aufsicht über Zahlungs- und E-Geld-Institute konzentrierte sich die BaFin 2021 vor allem auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. Sie hat nicht nur Arbeitsbedingungen und Prozessabläufe beeinflusst, sondern zugleich die Risiken aus IT- und Cybervorfällen vergrößert. Zahlungsdienstleister müssen seit 2018 schwerwiegende Cybervorfälle melden, also gravierende Betriebs- oder Sicherheitsvorfälle. Hierzu gehören Attacken von außen oder Sabotageakte von Beschäftigten ebenso wie interne Pannen, bei denen kein Vorsatz im Spiel ist.

Die BaFin konkretisierte hierzu, wie oben erwähnt, in ihrem ZAIT-Rundschreiben³ vom 16. August 2021 die aufsichtlichen Anforderungen an eine ordnungsgemäße Geschäftsführung, was den Einsatz von Informationstechnik und die Cybersicherheit betrifft. Sie schuf so Rechtssicherheit in Bezug auf spezielle Regelungen im Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz.

Auch wenn das Umfeld die Institute vor große Probleme stellte, boten diese in der Pandemie insgesamt ein robustes Bild. Gerade für Häuser, die ihre Geschäftsmodelle in hohem Maß digital aufstellten, eröffneten sich weiterhin neue Chancen – insbesondere, da viele Menschen seit Beginn der COVID-19-Pandemie häufiger digital und kontaktlos zahlen und sich diese Verhaltensänderungen teilweise manifestieren. Dies lässt sich auch am Wachstum des Markts für Zahlungsdienste ablesen. Die Zahl der Neuanträge blieb trotz erfolgter Erlaubniserteilungen auf hohem Niveau.

Parallel zum Zustrom neuer Unternehmen in den Markt beobachtete die BaFin jedoch auch Tendenzen zur Konsolidierung, und zwar durch grenzüberschreitende Übernahmen oder Fusionen. Darüber hinaus stellte sie fest, dass sich verschiedenste Private-Equity-Investoren zunehmend an Zahlungsdienstleistern beteiligten.

1.3.3 Finanzdienstleistungsinstitute

1.3.3.1 Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute

Bislang haben sich die Risiken durch die COVID-19-Pandemie bei keinem der Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute schwerwiegend bemerkbar gemacht. Seit dem Ausbruch der Pandemie hält die BaFin regelmäßig Kontakt mit ausgewählten Instituten. Der Factoring-Markt, der selbst im Jahr 2020 trotz der einsetzenden Pandemie noch leicht zugelegt hatte,

³ Vgl. III 1.1.

beschleunigte sein Wachstum im ersten Halbjahr 2021 erneut mit einem Plus von 8,6 Prozent auf 146,5 Milliarden Euro. Die Leasing-Branche, die aufgrund der Pandemie im Jahr 2020 noch einen deutlichen Rückgang des Neugeschäfts auf rund 70 Milliarden Euro hatte hinnehmen müssen, wuchs von Januar bis September des Berichtsjahres wieder in einer vergleichbaren Größenordnung, nämlich um sieben Prozent.

Tabelle 9: Aufsicht über Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute

Fakten	Zahlen 2021 (2020)
Zahl Aufsichtsobjekte	
Finanzierungsleasing	242 (249)
Factoring	147 (150)
Beide Erlaubnisarten	28 (28)
Routinemäßige Fallbearbeitungen	
Neuerlaubnisse	7 (10)
Erlaubnisbeendigungen	22 (68)
Geschäftsleiterbestellungen	184 (314)
Aufsichtsratsbestellungen	90 (83)
Inhaberkontrollverfahren	101 (128)
Maßnahmen und Sanktionen	
Gravierende Schreiben	20 (13)
Eingeleitete Bußgeldverfahren	1 (21)
Erlaubnisaufhebungen	1 (1)
Anordnung zusätzlicher Anzeige-/Meldepflichten	1 (0)
Abberufungsverlangen Geschäftsleiter	1 (0)

Die BaFin nahm einen Insolvenzfall zum Anlass, um allgemeinen Hinweisen auf systematische Defizite im Rezept-Abrechnungswesen bei sechs Factoringinstituten nachzugehen, die einen erheblichen Teil dieses Marktes abdeckten. Dazu nahm die Aufsicht Sonderprüfungen nach § 44 KWG vor. Darüber hinaus erlegte die BaFin bei mehreren Instituten den Jahresabschlussprüfern für die laufenden Prüfungen auf, Schwerpunkte gemäß § 30 KWG im Bereich IT-Sicherheit zu setzen (siehe Tabelle 9).

Die BaFin führte zudem den Austausch mit den Finanzierungsleasing- und Factoringinstituten in einem regelmäßigen Gesprächskreis fort. So konnte sie erörtern, was die oben unter 1.1 erwähnte Novellierung von MaRisk und BAIT für ihre Verwaltungspraxis bedeutet.

1.3.4 Kryptoverwahrgeschäft

Das Kryptoverwahrgeschäft umfasst die Verwahrung, Verwaltung und Sicherung von Kryptowerten oder privaten kryptografischen Schlüsseln, die dazu dienen, Kryptowerte oder Kryptowertpapiere für andere zu halten, zu speichern oder darüber zu verfügen. Sowohl im Erlaubnisverfahren als auch in der laufenden Aufsicht stellten 2021 die Sicherung privater kryptografischer Schlüssel sowie die hierfür erforderlichen spezifischen IT-Anforderungen zentrale Aspekte dar.

Im Berichtsjahr nahmen 19 Institute, darunter vier CRR-Kreditinstitute, die Übergangsregelung des § 64y KWG in Anspruch; sie verfügten damit über eine Erlaubnis, die ab dem 1. Januar 2020 als vorläufig erteilt galt. Somit durften die betreffenden Unternehmen ihre Geschäfte während ihrer laufenden Erlaubnisverfahren fortführen. Ende 2021 waren 28 Erlaubnisverfahren in Bearbeitung, etwa ein Fünftel davon von CRR-Kreditinstituten.

Neben dem Kryptoverwahrgeschäft macht das Gesetz zur Einführung elektronischer Wertpapiere (eWpG) vom 10. Juni 2021 als weitere neue Finanzdienstleistung nach dem KWG die Führung eines Kryptowertpapierregisters nach § 16e WpG (Kryptowertpapierregisterführung) in Deutschland möglich, eine Tätigkeit, die nach § 1 Absatz 1a Satz 2 Nr. 8 KWG reguliert ist. Das Gesetz stellt den Eintrag eines Wertpapiers in einem elektronischen Register einer klassischen Verbriefung gleich. Zeigt ein Unternehmen seine Absicht an, die Übergangsvorschrift nach § 65 KWG zu nutzen, gilt auch hier die Erlaubnis als vorläufig erteilt. Bedingung ist, dass der Finanzdienstleister die Aufnahme der Geschäfte spätestens zum 10. Dezember 2021 angezeigt hat und er sechs Monate später seinen Erlaubnisantrag einreicht. Eine niedrige zweistellige Zahl von Instituten nutzt diese Übergangsregelung.



2 Aufsicht über Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds

2.1 Grundlagen der Aufsichtspraxis

Die Grundlagen der Aufsichtspraxis sind 2021 erweitert oder angepasst worden.

Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/2034 über die Beaufsichtigung von Wertpapierinstituten
Das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/2034 über die Beaufsichtigung von Wertpapierinstituten trat im Juni 2021 in Kraft. Es setzt unter anderem die Richtlinie (EU) 2019/2177 um, die Teil des Reviews der Europäischen Aufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities – ESAs) ist.

Soweit das Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) berührt ist, ändern sich im Wesentlichen Unterrichtungspflichten: Im Fall bedeutender grenzüberschreitender Versicherungstätigkeit oder einer Krisensituation stärkt

die Neuregelung den Informationsaustausch zwischen der nationalen Aufsichtsbehörde und der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA). Darüber hinaus ersetzt der Begriff des Wertpapierinstituts den bisher im VAG verwendeten Begriff des Wertpapierhandelsunternehmens.

Gesetz zur Stärkung der Finanzmarktintegrität (FISG)

Mit dem Gesetz zur Stärkung der Finanzmarktintegrität (FISG), das am 1. Juli 2021 in großen Teilen und am 1. Januar 2022 vollständig in Kraft getreten ist, hat der Gesetzgeber in § 34 Absatz 3 VAG auch für den Versicherungssektor die Ermächtigungsgrundlage für eine Rechtsverordnung geschaffen. Demzufolge wird das Bundesministerium der Finanzen bzw. die BaFin ermächtigt, die Bestimmungen über Anzeigen der Ausgliederung von Funktionen und Versicherungstätigkeiten zu präzisieren. Den Entwurf einer darauf aufbauenden Versicherungs-Ausgliederungsanzeigenverordnung sowie die Parallel-Entwürfe der Verordnungen zum Kreditwesengesetz (KWG), Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG), Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB) und Wertpapierinstitutsgesetz (WpIG) hat die BaFin Ende 2021 konsultiert. Ziel ist es, über alle Aufsichtsbereiche hinweg einen Überblick über mögliche Konzentrationsrisiken bei

Dienstleistern zu erhalten, insbesondere bei Cloud- und anderen IT-Services.

Weiterhin verpflichtet das FISG jetzt auch Versicherungsunternehmen, Pensionskassen, Pensionsfonds und Sterbekassen, die keine Unternehmen von öffentlichem Interesse sind, nach spätestens zehn aufeinanderfolgenden Geschäftsjahren den Abschlussprüfer zu wechseln.

Schwarmfinanzierung-Begleitgesetz⁴

Der Gesetzgeber hat Ausführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) 2019/1238, der PEPP-Verordnung, in das VAG aufgenommen, die unter anderem Maßnahmen und Sanktionen bei Verstößen gegen diese Verordnung regeln und die zuständige Behörde festlegen. PEPP steht für Paneuropäisches Privates Pensionsprodukt (Pan-European Personal Pension Product). Außerdem erhalten bestimmte Pensionskassen durch § 234 Absatz 7 VAG die Möglichkeit, mittels Satzungsänderung die Rahmenbedingungen für Nachschusszahlungen von Arbeitgebern zu verbessern. Dies ist seit dem 1. Januar 2022 möglich. Des Weiteren hat der Gesetzgeber neue Regelungen zur Stornohaftung (§ 49 VAG) und zur Vergütung für den Abschluss von Restschuldversicherungen (§ 50a VAG) geschaffen, die mit Wirkung zum 1. Juli 2022 in Kraft treten.

Reisesicherungsfondsgesetz

Mit dem Reisesicherungsfondsgesetz, das am 1. Juli 2021 in Kraft getreten ist, hat der Gesetzgeber die Insolvenzversicherung bei Pauschalreisen und verbundenen Reiseleistungen auf den Deutschen Reisesicherungsfonds übertragen. Dieser finanziert sich aus Entgelten der abgesicherten Reiseanbieter und steht unter der Aufsicht des Bundesministeriums der Justiz. Nur Kleinunternehmen dürfen sich weiterhin über ein Versicherungsunternehmen oder ein Kreditinstitut absichern.

Senkung des Höchstrechnungszinses

Aufgrund der gesunkenen Renditen risikoarmer Kapitalanlagen hat das Bundesministerium der Finanzen im Jahr 2021 den Höchstrechnungszins in der Deckungsrückstellungsverordnung und in der Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung mit Wirkung zum 1. Januar 2022 von 0,9 Prozent auf 0,25 Prozent gesenkt.

Rundschreiben zur Unterrichtung der Aufsicht über die Werte zur Berechnung der Mindestbeitragsrückerstattung

Die BaFin hat mit der Veröffentlichung des Rundschreibens 01/2021 (VA) am 26. Januar 2021 die Nachweisung

612 ergänzt. Das Formular berücksichtigt die neuen Regelungen zur Finanzierung einer Zinsrückstellung durch einen Kapitalgeber, die im Jahr 2020 in die Verordnung über die Mindestbeitragsrückerstattung in der Lebensversicherung (MindZV) aufgenommen wurden. Mithilfe der Nachweisung 612, die von allen beaufsichtigten Lebensversicherern abzugeben ist, überwacht die BaFin die Einhaltung der Mindestzuführung.

Rundschreiben zu echten Gruppenversicherungsverträgen

Am 3. März 2021 hat die BaFin das Rundschreiben 03/2021 (VA) mit Hinweisen zu echten Gruppenversicherungsverträgen veröffentlicht. Es ersetzt die Rundschreiben 3/90, 3/94 und 2/97 und soll dafür sorgen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher, die versicherte Personen eines echten Gruppenversicherungsvertrags sind, besser geschützt und informiert werden.

Rundschreiben zur Solvabilität kleiner Versicherungsunternehmen, Sterbekassen, Pensionskassen und Pensionsfonds

Die BaFin hat am 20. April 2021 das Rundschreiben 5/2021 (VA) mit Hinweisen dazu veröffentlicht, wie die Vorschriften zur Solvabilität im VAG auszulegen sind. Es ersetzt das Rundschreiben 4/2005 (VA), das aufgrund der Umsetzung der EbAV-II-Richtlinie in deutsches Recht überarbeitet werden musste. EbAV ist das Kürzel für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung. Das neue Rundschreiben gilt für alle inländischen Erstversicherungsunternehmen im Sinne des § 211 VAG, Sterbekassen (§ 218 Absatz 1 VAG), Pensionskassen (§ 232 Absatz 1 VAG) und Pensionsfonds (§ 236 Absatz 1 VAG) unter Aufsicht der BaFin.

2.2 Risikoklassifizierung

Die BaFin stuft die beaufsichtigten Unternehmen in Risikoklassen ein und richtet daran die Intensität ihrer Aufsicht aus (siehe Infokasten „Risikoklassifizierung“, Seite 49). Tabelle 10 (Seite 49) zeigt die Ergebnisse der Risikoklassifizierung 2021.

Klassifizierung von Versicherungsgruppen

Bei der Gruppenklassifizierung werden neben den Klassifizierungsergebnissen der Einzelunternehmen qualitative und quantitative gruppenspezifische Informationen betrachtet. Im Berichtsjahr erhielten die klassifizierten Versicherungsgruppen die Qualitätsnoten „A“ (zwei Prozent), „B“ (83 Prozent) oder „C“ (15 Prozent).

⁴ BGBl. I, Seite 1568 ff. (1589 ff.).

Tabelle 10: Ergebnisse der Risikoklassifizierung*

Unternehmen in %		Qualität des Unternehmens				Summe
		A	B	C	D	
Marktauswirkung	sehr hoch	0,0	1,9	1,9	0,0	3,8
	hoch	1,2	6,9	3,8	0,0	11,9
	mittel	3,4	17,4	6,7	0,4	27,9
	niedrig	5,5	37,9	11,7	1,3	56,4
Summe		10,1	64,1	24,1	1,7	100,0

* Die Darstellung zeigt die Einschätzung auf Basis der Daten zum 31. Dezember 2021.

Auf einen Blick

Risikoklassifizierung

Die Einordnung der Versicherer erfolgt anhand einer zweidimensionalen Matrix, in der die Marktauswirkung und die Qualität eines Unternehmens bzw. der Gruppe berücksichtigt werden. Die Marktauswirkung wird in einer vierstufigen Skala mit den Ausprägungen „sehr hoch“, „hoch“, „mittel“ und „niedrig“ gemessen. Die Beurteilung der Qualität der Unternehmen erfolgt in einer vierstufigen Skala mit den Ausprägungen „A“ bis „D“ und leitet sich aus den folgenden Teilbereichen ab: „Vermögens- und Finanzlage“, „Ertragslage“, „Geschäftsorganisation“, „Zukunftsfähigkeit“ und „Inhaber bedeutender Beteiligungen“. Für die Bewertung von Gruppen verwendet die BaFin anstelle des Teilbereichs „Inhaber bedeutender Beteiligungen“ den Teilbereich „Gruppenspezifika“.

Im Jahr 2021 hat der Geschäftsbereich Versicherungsaufsicht insgesamt 65 Prüfungen vorgenommen, mehr als im Vorjahr (42 Vor-Ort-Prüfungen). Hintergrund war, dass im Berichtsjahr Prüfungen aus dem Jahr 2020 nachgeholt wurden, welche die BaFin aufgrund der Corona-Pandemie verschoben hatte. Viele der Prüfungen erfolgten als Remote-Prüfungen.

Die Risikomatrix in Tabelle 12 (Seite 50) zeigt die Verteilung der Prüfungen auf die Risikoklassen.

2.4 Zugelassene Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds

Die Zahl der Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds unter Bundesaufsicht – also unter Aufsicht der BaFin – kann Tabelle 11 entnommen werden.

Tabelle 11: Zahl der beaufsichtigten Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds

Bestand zum 31.12.2021

Versicherungsunternehmen	mit Geschäfts- tätigkeit	ohne Geschäfts- tätigkeit
Lebensversicherer	80	5
Pensionskassen	132	4
Sterbekassen	30	2
Private Krankenversicherer	46	0
Schaden- und Unfallversicherer	202	4
Rückversicherer	29	1
Gesamt	519	16
Pensionsfonds	35	0

2.3 Prüfungen

Die Planung der regelmäßigen Prüfungen, die mit flexiblen Anteilen bei den Unternehmen vor Ort oder remote, also aus der Ferne, stattfinden können, erfolgt nach einem risikoorientierten Ansatz. Hierbei berücksichtigt die BaFin neben den Ergebnissen der Risikoklassifizierung unter anderem, wann bei einem beaufsichtigten Unternehmen in der jüngeren Vergangenheit eine Prüfung stattgefunden hat. Darüber hinaus finden Prüfungen auch aus aktuellem Anlass oder themenbezogen statt.

2.5 Entwicklung in den einzelnen Sparten

Die nachfolgenden Zahlen für das Jahr 2021 haben lediglich vorläufigen Charakter. Sie basieren auf der unterjährigen Berichterstattung zum 31. Dezember 2021.

Außerdem ist zu beachten, dass die BaFin gemäß § 45 VAG bestimmte Unternehmen, die in den Anwendungsbereich der Solvency-II-Richtlinie fallen, von Teilen der unterjährigen Berichterstattung befreit hat.

2.5.1 Lebensversicherer

Geschäftsentwicklung

In der Lebensversicherung zeigte sich die Geschäftsentwicklung wie in Tabelle 13 dargestellt.

Kapitalanlagen

Bei den Kapitalanlagen der Lebensversicherer zeigte sich die in Tabelle 14 (Seite 51) dargestellte Entwicklung.

Grund für die weiterhin hohe Nettoverzinsung dürften die auch im Jahr 2021 angefallenen Aufwendungen für den Aufbau der Zinszusatzreserve und die damit einhergehende Realisierung von Bewertungsreserven gewesen sein.

Tabelle 12: Verteilung der Prüfungen nach Risikoklassen

durchgeführte Prüfungen		Qualität des Unternehmens				Summe	Unternehmen in %
		A	B	C	D		
Marktauswirkung	sehr hoch	0	5	2	0	7	11,3
	hoch	0	1	6	0	7	11,3
	mittel	2	15	3	1	21	33,9
	niedrig	2	18	7	0	27	43,5
	Summe	4	39	18	1	62*	100,0
Unternehmen in %		6,5	62,9	29,0	1,6	100,0	

* Zusätzlich haben drei Prüfungen bei Unternehmen ohne Klassifizierung stattgefunden, sodass sich die Gesamtsumme auf 65 Prüfungen beläuft.

Tabelle 13: Geschäftsentwicklung in der Lebensversicherung

	2021	2020
Zahl der Neuverträge in der selbst abgeschlossenen Lebensversicherung (LV)	5,1 Mio.	4,6 Mio.
davon: Risikoversicherungen	32,7 %	30,0 %
Renten- und sonstige Versicherungen	60,0 %	61,7 %
Kapitallebensversicherungen	7,3 %	8,3 %
Versicherungssumme des Neugeschäfts (in Euro)	301,2 Mrd.	282,8 Mrd.
Zahl der Verträge im vorzeitigen Abgang	2,1 Mio.	2,1 Mio.
Versicherungssumme der vorzeitig abgegangenen Verträge (in Euro)	105,1 Mrd.	106,5 Mrd.
Gesamtbestand der selbst abgeschlossenen LV	81,6 Mio.	81,1 Mio.
Versicherungssumme (in Euro)	3.456 Mrd.	3.319 Mrd.
Gebuchte Bruttobeiträge (in Euro)	95,2 Mrd.	98,1 Mrd.

Tabelle 14: Kapitalanlagen der Lebensversicherer

Bestand zum 31.12.2021

	2021	2020
Kapitalanlagebestand (in Euro)	1.049,8 Mrd.	1.024,2 Mrd.
Saldierete stille Reserven (in Euro)	155,5 Mrd.	215,0 Mrd.
Durchschnittliche Nettoverzinsung	3,5 %	3,7 %

Prognoserechnung und Auswirkungen des Niedrigzinsumfelds

Die BaFin nahm auch 2021 bei den Lebensversicherern eine Prognoserechnung vor. Zum Stichtag 30. September untersuchte sie schwerpunktmäßig die mittel- bis langfristigen Auswirkungen der anhaltenden Niedrigzinsen auf die Lebensversicherer. Die BaFin erhob dazu Daten zur prognostizierten wirtschaftlichen Entwicklung nach dem Handelsgesetzbuch (HGB) im Geschäftsjahr 2021 und in den nachfolgenden 14 Geschäftsjahren. Hierbei gab sie ein konservatives Anlageportfolio vor. Darauf aufbauend vollzogen die Lebensversicherer die Neu- und Wiederanlage entsprechend der individuellen Unternehmensplanung. Zugleich erhob die BaFin erneut die prognostizierte Entwicklung der Solvency-II-Werte für drei ausgewählte Geschäftsjahre.

Die Auswertung bestätigte die Einschätzung der BaFin, dass die Lebensversicherer ihren vertraglichen Verpflichtungen nachkommen können. Besteht das niedrige Marktzinsniveau fort, ist allerdings damit zu rechnen, dass die wirtschaftliche Lage der Unternehmen angespannt bleibt.

Die BaFin wird daher auch weiterhin sehr genau darauf achten, dass sich die Unternehmen vorausschauend und kritisch damit auseinandersetzen, wie ihre voraussichtliche wirtschaftliche Entwicklung unter derartigen Zinsbedingungen verläuft. Es ist essenziell für die Lebensversicherer, dass sie rechtzeitig geeignete Maßnahmen einleiten und entsprechend vorsorgen.⁵

Solvency II

Tabelle 15 gibt einen Überblick über die Berechnung der Solvabilitätskapitalanforderungen (Solvency Capital Requirement – SCR) und darüber, welche der im Regelwerk vorgesehenen Übergangsmaßnahmen die Unternehmen nutzen.

Tabelle 15: Lebensversicherer unter Solvency II im Überblick

Zahl der Lebensversicherer unter Solvency II	79
SCR-Berechnung mit	
Standardformel	69
(partiell) internen Modell	10
Nutzung von	
unternehmensspezifischen Parametern	–
Volatilitätsanpassung (§ 82 VAG) und Rückstellungstransitional (§ 352 VAG)	52
Rückstellungstransitional	3
Volatilitätsanpassung	11
Volatilitätsanpassung und Zinstransitional (§ 351 VAG)	2
Vorlage eines Maßnahmenplans (§ 353 Absatz 2 VAG)	23

SCR-Bedeckung

Zum 31. Dezember 2021 konnten alle Lebensversicherer in Deutschland eine ausreichende SCR-Bedeckung nachweisen. Grafik 5 (Seite 52) zeigt die SCR-Bedeckungsquoten der unterjährig berichtspflichtigen Lebensversicherungsunternehmen im Zeitverlauf.

Entwicklung der Überschussbeteiligung

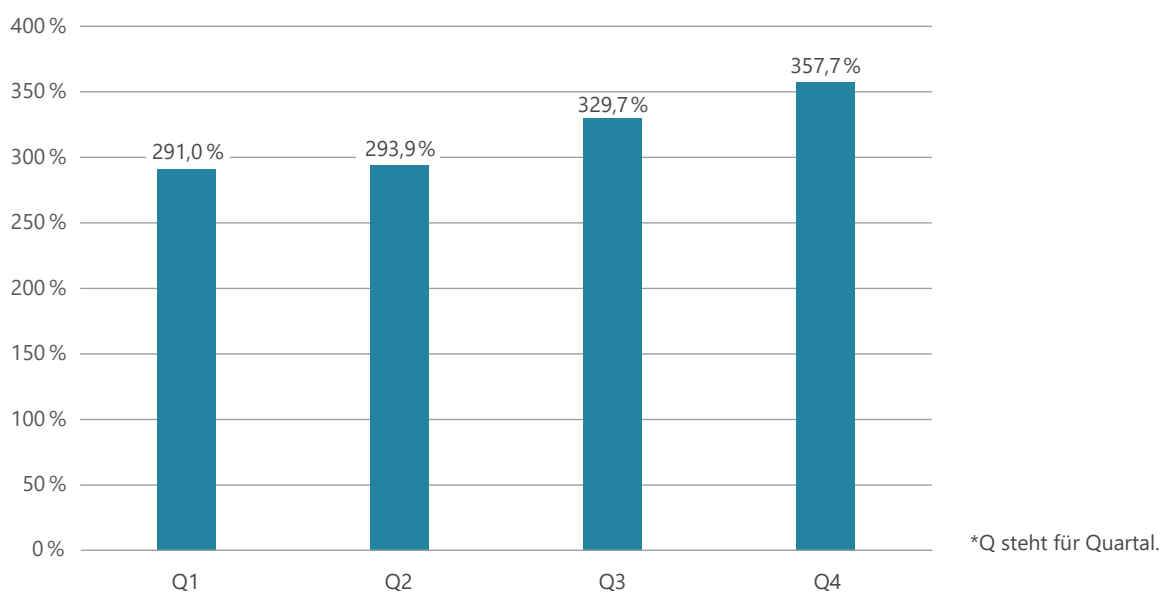
Die meisten Lebensversicherer haben angesichts des Niedrigzinsumfelds ihre Überschussbeteiligung für das Jahr 2022 moderat gesenkt. Die laufende Gesamtverzinsung, also die Summe aus garantiertem Rechnungszins und Zinsüberschussbeteiligung, betrug 2021 für die verkaufsoffenen Tarife in der kapitalbildenden Lebensversicherung im Branchendurchschnitt 2,0 Prozent nach 2,2 Prozent im Vorjahr. Im Jahr 2019 waren es noch 2,3 Prozent gewesen.

Entwicklung der Zinszusatzreserve

Alle Lebensversicherungsunternehmen sind seit dem Jahr 2011 verpflichtet, eine Zinszusatzreserve aufzubauen. Damit tragen sie einerseits den künftig geringeren Kapitalerträgen Rechnung und andererseits den unverändert hohen Garantieverprechen. Im Jahr 2021 wendeten sie hierfür gut 8,9 Milliarden Euro auf. Damit belief sich die Zinszusatzreserve Ende 2021 kumuliert auf 95,3 Milliarden Euro. Der Referenzzins zur Berechnung der Zinszusatzreserve lag Ende 2021 bei 1,57 Prozent.

⁵ Zu den Auswirkungen des Niedrigzinsumfelds auf Versicherer und Pensionskassen vgl. Kapitel I 5.

Grafik 5: Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten



2.5.2 Private Krankenversicherer

Geschäftsentwicklung

Tabelle 16 gibt einen Überblick über Geschäftsentwicklung und Kapitalanlagen der privaten Krankenversicherer.

Solvabilität

Seit Inkrafttreten von Solvency II zum 1. Januar 2016 fallen nur noch sechs Krankenversicherer unter die Regelungen von Solvency I. Hierbei handelt es sich um kleine Versicherungsunternehmen im Sinne des § 211 VAG. Nach den zum Redaktionsschluss vorliegenden vorläufigen Angaben erfüllen alle sechs Unternehmen die für sie geltenden Solvabilitätsvorschriften zum 31. Dezember 2021.

Die übrigen 40 Krankenversicherer waren zum Ende des Jahres 2021 berichtspflichtig nach Solvency II. Tabelle 17 (Seite 53) gibt einen Überblick über die Berechnung der Solvabilitätskapitalanforderungen und die Nutzung von Übergangsmaßnahmen.

Tabelle 16: Geschäftsentwicklung und Entwicklung der Kapitalanlagen in der privaten Krankenversicherung

	2021	2020
Gebuchte Brutto-Beiträge (in Euro)	45,2 Mrd.	42,7 Mrd.
davon: Krankheitskostenvollversicherung	30,1 Mrd.	28,4 Mrd.
Versicherte Personen	44,7 Mio.	43,6 Mio.
davon: Krankheitskostenvollversicherung	8,7 Mio.	8,7 Mio.
Kapitalanlagenbestand (in Euro)	323,3 Mrd.	316,1 Mrd.
Saldierte stille Reserven (in Euro)	51,6 Mrd.	62,7 Mrd.
Durchschnittliche Nettoverzinsung	3,0 %	2,8 %

Tabelle 17: Private Krankenversicherer unter Solvency II im Überblick

Zahl der Privaten Krankenversicherer unter Solvency II	40
SCR-Berechnung mit	
Standardformel	36
einem (partiellen) internen Modell	4
Nutzung von	
unternehmensspezifischen Parametern	–
Volatilitätsanpassung (§ 82 VAG) und Rückstellungstransitional (§ 352 VAG)	2
Rückstellungstransitional	1
Volatilitätsanpassung	3
Zinstransitional (§ 351 VAG)	–

Grafik 6 zeigt die SCR-Bedeckungsquoten der unterjährig berichtspflichtigen Krankenversicherer im Zeitverlauf.

Prognoserechnung

Auch bei den Krankenversicherern nahm die BaFin im Jahr 2021 eine Prognoserechnung vor. Damit simulierte sie, wie sich unterschiedliche Kapitalmarktszenarien insbesondere mittelfristig auf den Erfolg eines Unternehmens und dessen finanzielle Stabilität auswirken.

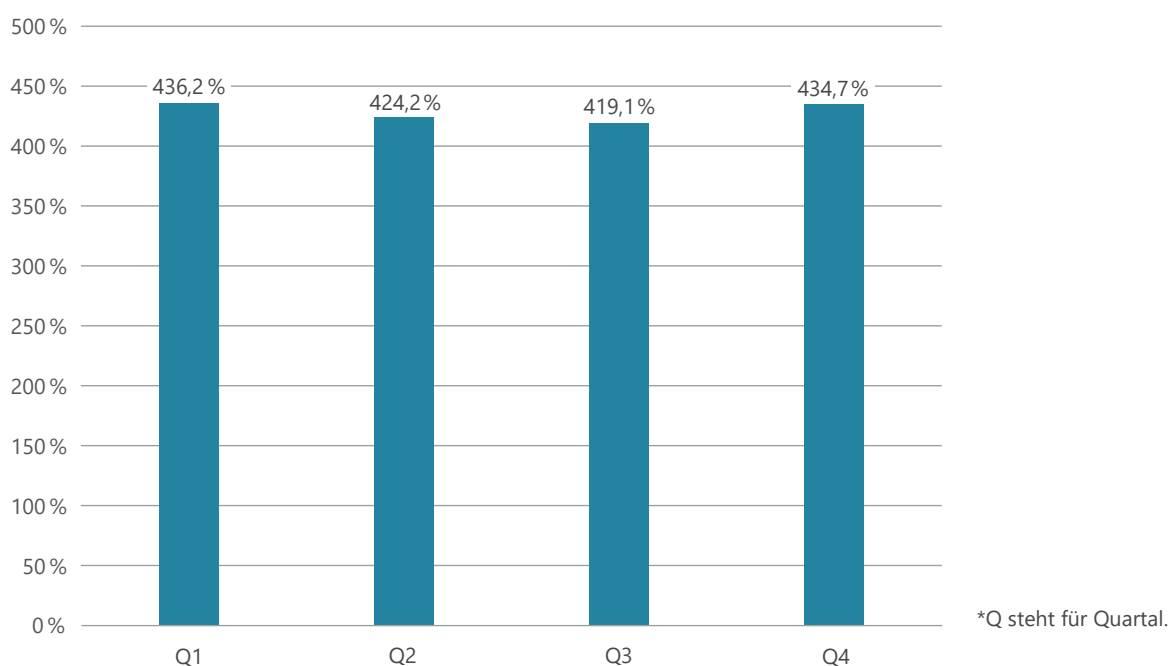
39 Versicherer nahmen an der Prognoserechnung teil. Sieben Unternehmen, die das Krankenversicherungsgeschäft nach Art der Schadenversicherung betreiben, hatte die BaFin von der Teilnahme befreit. Diese Unternehmen müssen keine Alterungsrückstellung bilden bzw. keinen bestimmten Rechnungszins erwirtschaften.

Insgesamt stellte die BaFin fest, dass auch ein andauerndes Niedrigzinsumfeld für die Krankenversicherer aus ökonomischer Sicht tragbar wäre. Erwartungsgemäß zeigten die gewonnenen Daten, dass sich in einem Niedrigzinsszenario das Neu- und Wiederanlagerisiko weiter realisiert und dass die Renditen der Kapitalanlagen sinken. Daraus folgt, dass der Rechnungszins im Rahmen von Beitragsanpassungen allmählich gesenkt werden muss.

AUZ-Wert und Rechnungszins

Das Geschäftsmodell der nach Art der Lebensversicherung betriebenen Krankenversicherung basiert auf Tarifen, deren Beiträge jährlich auf ihre Angemessenheit überprüft werden müssen. Dabei kommen sämtliche Annahmen auf den Prüfstand, die das Unternehmen der Beitragskalkulation zugrunde gelegt hat – insbesondere die Annahmen zur Entwicklung der Nettoverzinsung der Kapitalanlagen. Die Versicherer schätzen diese Entwicklung und die Sicherheitsmarge, die sie in diesen Annahmen zusätzlich berücksichtigen müssen, auf Basis des aktuariellen Unternehmenszinses (AUZ) ein. Diesen entwickelt die Deutsche Aktuarvereinigung.

Grafik 6: Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten



Die Versicherungsunternehmen müssen der BaFin jedes Jahr ihren unternehmensindividuellen AUZ melden. Von ihm hängt ab, ob die Unternehmen auch den Rechnungszins für bestehende Tarife absenken müssen, wenn sie eine Beitragsanpassung vornehmen. Um die Höhe des Rechnungszinssatzes zu bestimmen, orientieren sich die Krankenversicherer ebenfalls am AUZ. Die im Geschäftsjahr 2021 berechneten AUZ-Werte liegen branchenweit unter dem Höchstrechnungszins von 3,5 Prozent, wobei die Werte infolge des Niedrigzinsumfelds im Vergleich zu den Vorjahren erneut gefallen sind. In den meisten Fällen werden die Versicherer daher ihre jeweils verwendeten tariflichen Rechnungszinssätze weiter senken müssen.

Rund 41 Prozent der Versicherten in der Krankheitskostenvollversicherung sind im Jahr 2022 von einer Beitragsanpassung in mindestens einem Tarifbaustein betroffen. Die Beitragserhöhung liegt im Branchendurchschnitt bei etwa 5,7 Prozent. Zur Begrenzung der Beitragserhöhungen haben die Krankenversicherer im Jahr 2021 insgesamt 1,6 Milliarden Euro aus den Rückstellungen für Beitragsrückerstattung (RfB) eingesetzt.

2.5.3 Schaden- und Unfallversicherer

Geschäftsentwicklung

Die Tabellen 18 bis 23 (Seite 54 f.) geben einen Überblick über die Geschäftsentwicklung in der Schaden- und Unfallversicherung insgesamt sowie in ausgewählten Versicherungszweigen.

Tabelle 18: Geschäftsentwicklung in der Schaden- und Unfallversicherung

	2021	2020
Gebuchte Brutto-Beiträge (in Euro)	88,7 Mrd.	86,5 Mrd.
Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres (in Euro)	28,2 Mrd.	24,7 Mrd.
Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle der Vorjahre (in Euro)	20,3 Mrd.	22,3 Mrd.
Einzelrückstellungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres (in Euro)	28,2 Mrd.	23,2 Mrd.
Einzelrückstellungen für Versicherungsfälle der Vorjahre (in Euro)	73,6 Mrd.	71,1 Mrd.

Tabelle 19: Geschäftsentwicklung in der Kraftfahrtversicherung

	2021	2020
Gebuchte Brutto-Beiträge (in Euro)	29,6 Mrd.	29,7 Mrd.
Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres (in Euro)	14,4 Mrd.	13,1 Mrd.
Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle der Vorjahre (in Euro)	5,4 Mrd.	6,7 Mrd.
Einzelrückstellungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres (in Euro)	7,1 Mrd.	6,6 Mrd.
Einzelrückstellungen für Versicherungsfälle der Vorjahre (in Euro)	29,1 Mrd.	29,3 Mrd.

Tabelle 20: Geschäftsentwicklung in der Allgemeinen Haftpflichtversicherung

	2021	2020
Gebuchte Brutto-Beiträge (in Euro)	12,5 Mrd.	11,6 Mrd.
Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres (in Euro)	1,0 Mrd.	1,0 Mrd.
Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle der Vorjahre (in Euro)	3,5 Mrd.	4,1 Mrd.
Brutto-Einzelrückstellungen für noch nicht abgewickelte Versicherungsfälle des Geschäftsjahres (in Euro)	3,3 Mrd.	3,4 Mrd.
Brutto-Einzelrückstellungen für noch nicht abgewickelte Versicherungsfälle der Vorjahre (in Euro)	23,0 Mrd.	22,8 Mrd.

Tabelle 21: Geschäftsentwicklung in der Feuerversicherung

	2021	2020
Gebuchte Brutto-Beiträge (in Euro)	3,3 Mrd.	3,1 Mrd.
Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres (in Euro)	0,6 Mrd.	0,6 Mrd.

Tabelle 22: Geschäftsentwicklung in der Wohngebäude- und Hausratversicherung

	2021	2020
Gebuchte Brutto-Beiträge (in Euro)	12,4 Mrd.	11,9 Mrd.
Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres (in Euro)	5,3 Mrd.	3,4 Mrd.
Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle der Vorjahre (in Euro)	2,2 Mrd.	2,4 Mrd.
Brutto-Einzelnrückstellungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres (in Euro)	5,5 Mrd.	2,4 Mrd.
Brutto-Einzelnrückstellungen für Versicherungsfälle der Vorjahre (in Euro)	1,5 Mrd.	1,4 Mrd.

Tabelle 23: Geschäftsentwicklung in der Unfallversicherung

	2021	2020
Gebuchte Brutto-Beiträge (in Euro)	6,8 Mrd.	6,8 Mrd.
Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres (in Euro)	0,4 Mrd.	0,4 Mrd.
Brutto-Einzelnrückstellungen für noch nicht abgewickelte Versicherungsfälle des Geschäftsjahres (in Euro)	2,3 Mrd.	2,3 Mrd.

Solvabilität nach Solvency I

Zum 1. Januar 2016 trat, wie oben beschrieben, das europäische Aufsichtssystem Solvency II in Kraft. Für 23 deutsche Schaden- und Unfallversicherer gelten weiterhin die Bestimmungen von Solvency I; hierbei handelt es sich meist um kleine Versicherungsunternehmen im Sinne des § 211 VAG. Bei den Schaden- und Unfallversicherern unter dem Regime von Solvency I lag der durchschnittliche Bedeckungssatz Ende 2020⁶ bei 532 Prozent.

Solvabilität nach Solvency II

Zum Stichtag 31. Dezember 2021 fielen 183 der Schaden- und Unfallversicherungsunternehmen unter das Aufsichtsregime Solvency II, wie Tabelle 24 zeigt.

Zum 31. Dezember 2021 konnten sämtliche Schaden- und Unfallversicherungsunternehmen eine ausreichende SCR-Bedeckung nachweisen. Grafik 7 (Seite 56) zeigt die SCR-Bedeckungsquoten der unterjährig

berichtspflichtigen Schaden- und Unfallversicherer im Zeitverlauf.

Tabelle 24: Schaden- und Unfallversicherer unter Solvency II im Überblick

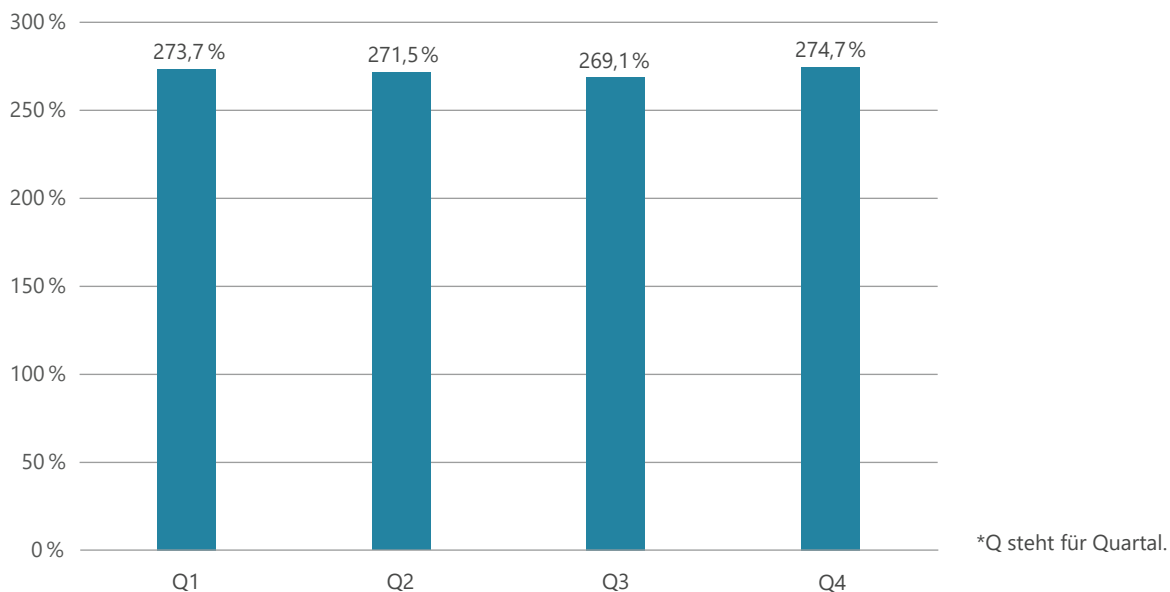
Zahl der Schaden- und Unfallversicherer unter Solvency II*	183
SCR-Berechnung mit	
Standardformel	167
(partiell) Internen Modell	16
Nutzung unternehmensspezifischer Parameter	12

* Die Summe der 183 Solvency-II-Unternehmen und der 23 Solvency-I-Unternehmen übersteigt die Zahl der in der Tabelle 11 im Abschnitt 2.4 genannten 202 Schaden- und Unfallversicherer, weil hier vier unter Landesaufsicht stehende Schaden- und Unfallversicherer mitgezählt werden.

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

⁶ Die Angabe bezieht sich auf das jeweils aktuell verfügbare Geschäftsjahr für Schaden- und Unfallversicherer unter Solvency I.

Grafik 7: Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten



durchschnittliche Dauer der Kapitalanlage geringer ist. Die Unternehmen reagieren daher deutlich weniger sensitiv und volatil auf Kapitalmarktschwankungen.

2.5.4 Rückversicherer

Tabelle 25 zeigt die Geschäftsentwicklung in der Rückversicherung.

Tabelle 25: Geschäftsentwicklung in der Rückversicherung

Gebuchte Brutto-Beiträge (in Mio. Euro)	2021	2020
Nichtlebens-Rückversicherung	60.388,5	56.127,2
davon proportional	48.667,6	45.445,2
davon nicht-proportional	11.720,9	10.682,0
Lebens-Rückversicherung	12.560,1	11.084,2
Kranken-Rückversicherung	6.721,9	6.760,7
Gesamt	79.670,5	73.972,1

Schätzungen zufolge war 2021 für Versicherer das bislang zweitteuerste Naturkatastrophen-Jahr. Weltweit wird von gesamtwirtschaftlichen Schäden in Höhe von 280 Milliarden US-Dollar ausgegangen, wovon 120 Milliarden US-Dollar versichert sind.⁷ Ein hoher Anteil entfiel auf die USA, vor allem verursacht durch den

Hurrikan „Ida“ mit 65 Milliarden US-Dollar Gesamtschäden und 36 Milliarden US-Dollar versicherten Schäden. In Europa verursachten die vom Starkregentief „Bernd“ ausgelösten Sturzfluten Schäden in Höhe von 46 Milliarden Euro. Gemäß einer Abfrage der BaFin bei deutschen Versicherern gingen Erstversicherer im schlimmsten Fall von versicherten Bruttoschäden in Höhe von 8,2 Milliarden Euro aus. 6,3 Milliarden Euro sind rückversichert, davon 3,3 Milliarden Euro durch Rückversicherer mit Sitz in Deutschland. Lesen Sie dazu auch den [Beitrag](#) „Flutschäden: Nach wie vor keine Bestandsgefährdungen“ in der September-Ausgabe des BaFinJournals.

In der Erneuerungsrunde 2022 für die Rückversicherung gab es marktweit teils signifikante Preiserhöhungen, vor allem in schadenbelasteten Zweigen und Regionen. Die globalen Preise in der Katastrophen-Rückversicherung zogen um 10,8 Prozent an⁸. Für die deutschen Versicherer, die 2021 von Naturkatastrophen betroffen waren, stieg der Rückversicherungspreis sogar um 15 bis 50 Prozent⁹.

Die vergleichsweise hohen Zinsen und die Unabhängigkeit versicherungstechnischer Risiken von sonstigen Finanzmarktrisiken stellen weiterhin einen starken Anreiz dar, in den Rückversicherungsmarkt zu investieren. Der Markt für Katastrophenanleihen lief im Jahr 2021 erneut auf Hochtouren: Bis Jahresende wurden Katastrophenanleihen im Wert von 14 Milliarden US-Dollar emittiert,

⁷ Munich Re: Naturkatastrophen-Bilanz 2021 vom 10. Januar 2022.

⁸ Guy Carpenter: Global Property Catastrophe Rate-on-Line Index.

⁹ Gallagher Re: 1st View vom 1. Januar 2022.

womit das Emissionsvolumen aus dem Vorjahr um fast zwei Milliarden US-Dollar übertroffen wurde.¹⁰

Solvabilität nach Solvency II

Von den 30 deutschen Rückversicherungsunternehmen, die 2021 unter der Aufsicht der BaFin standen, fielen 29 unter Solvency II.

Grafik 8 zeigt die Solvabilitätskapitalanforderungen (Solvency Capital Requirement – SCR), die Eigenmittel und die SCR-Bedeckungsquoten der unterjährig berichtspflichtigen Rückversicherer im Jahresverlauf.

Zum Ende des vierten Quartals meldeten die Rückversicherer SCR-Bedeckungsquoten zwischen 122 und 520 Prozent. Diese Spannweite ist auf die Heterogenität der Branche zurückzuführen. Diese umfasst unter anderem regional und international agierende Rückversicherer sowie einige Unternehmen, die zugleich die Holdingfunktion über eine Versicherungsgruppe oder ein Finanzkonglomerat ausüben.

10 Artemis: [Übersichtsseite für alle Catastrophe Bond & ILS Market Reports](#) und [Q4 2021 Catastrophe Bond & ILS Market Report](#).

2.5.5 Pensionskassen

Geschäftsentwicklung

Tabelle 26 gibt einen Überblick über die Geschäftsentwicklung und Entwicklung der Kapitalanlagen der Pensionskassen.

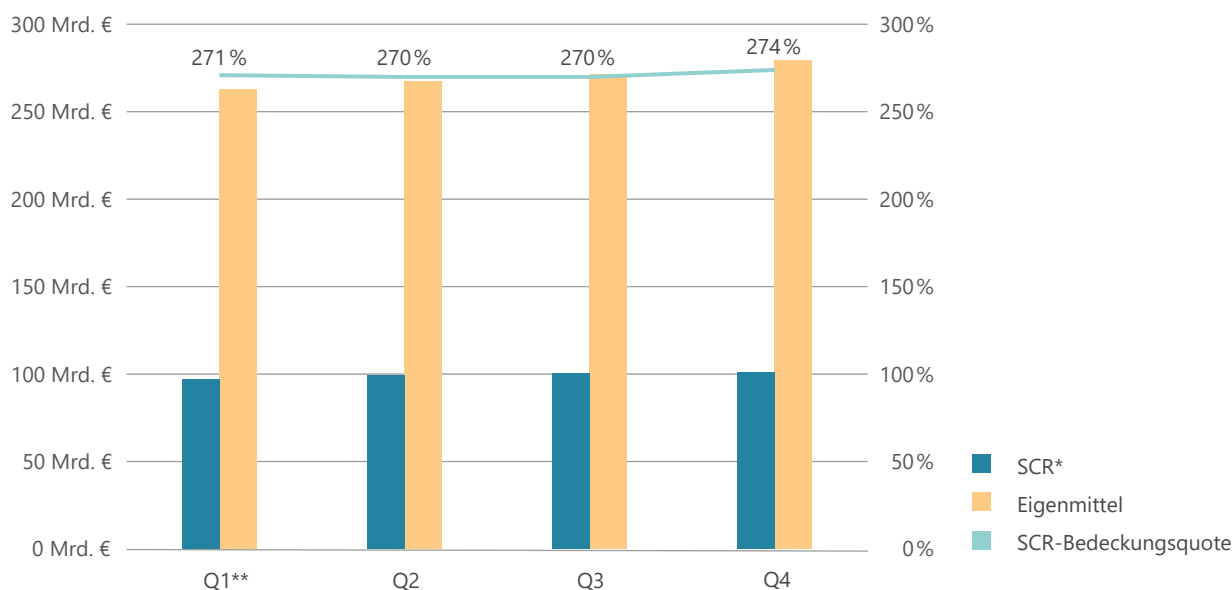
Tabelle 26: Geschäftsentwicklung und Entwicklung der Kapitalanlagen der Pensionskassen

	2021 ¹¹	2020 ¹²
Verdiente Brutto-Beiträge (in Euro)		
Insgesamt:	6,6 Mrd.	6,9 Mrd.
Nach Rechtsform:		
Aktiengesellschaften	2,2 Mrd.	2,2 Mrd.
Versicherungsvereine	4,4 Mrd.	4,6 Mrd.
Kapitalanlagebestand (in Euro)	194,7 Mrd.	184,5 Mrd.
Saldierte stille Reserven (in Euro)	29,6 Mrd.	32,8 Mrd.
Nettoverzinsung	3,6 %	3,4 %

11 Bei den Angaben für das Jahr 2021 handelt es sich um Prognosedaten und vorläufige Angaben aus der unterjährigen Berichterstattung.

12 Bei den Angaben für das Jahr 2020 handelt es sich um die endgültigen Werte. Daher kann es gegenüber dem Vorjahresbericht zu Abweichungen kommen.

Grafik 8: SCR*, Eigenmittel und SCR-Bedeckungsquote im Jahresverlauf



* SCR steht für Solvency Capital Requirement (Solvabilitätskapitalanforderung).

** Q steht für Quartal.

Prognoserechnungen und Auswirkungen des Niedrigzinsumfelds

In der Prognoserechnung zum Stichtag 30. September 2021 forderte die BaFin die Pensionskassen auf, ihr Ergebnis für das Geschäftsjahr in vier Aktien- bzw. Zinsszenarien abzuschätzen. Wie bereits in den Vorjahren bezog die Prognoserechnung angesichts des anhaltenden Niedrigzinsumfelds auch die folgenden vier Geschäftsjahre ein. Für bestimmte Pensionskassen weitete die BaFin die Prognoserechnung sogar auf die folgenden 14 Geschäftsjahre aus. Dies betraf unter anderem die Pensionskassen mit Tarifen, für welche die Deckungsrückstellungsverordnung gilt und eine Zinszusatzreserve gebildet werden muss, sowie die Pensionskassen unter intensivierter Aufsicht.

Wie die Analyse der Prognosen zeigte, stieg der Bedeckungssatz der Solvabilitätskapitalanforderung für das Geschäftsjahr 2021 gegenüber dem Vorjahr um etwa drei Prozentpunkte. In aller Regel konnten die Unternehmen somit die Solvabilitätsvorschriften nach den besonderen Regelungen der EbAV-II-Richtlinie erfüllen. Die kurzfristige Risikotragfähigkeit der Branche sieht die BaFin damit weiterhin als gewährleistet an.

Die anhaltend niedrigen Zinsen bringen auch für die Pensionskassen außerordentliche Herausforderungen mit sich. Die Prognosen verdeutlichen, dass die laufende Verzinsung der Kapitalanlagen schneller sinkt als der durchschnittliche Rechnungszins der Deckungsrückstellung. Sollten einzelne Pensionskassen die biometrischen Rechnungsgrundlagen verstärken oder den Rechnungszins absenken müssen, wird es ihnen zunehmend schwerer fallen, die dafür erforderlichen Nachreservierungen aus Überschüssen zu finanzieren.

Die Pensionskassen haben frühzeitig reagiert und Maßnahmen ergriffen, um ihre Risikotragfähigkeit zu erhalten. Fast alle Pensionskassen haben zusätzliche Rückstellungen gebildet, um die Rechnungsgrundlagen zur Berechnung der Deckungsrückstellung zu verstärken.

Intensivierte Aufsicht

Die BaFin beaufsichtigt und begleitet die Pensionskassen weiterhin eng, damit sie ihre Risikotragfähigkeit auch bei weiterhin niedrigen Zinsen möglichst erhalten und verbessern. Einer intensivierten Aufsicht unterliegen Pensionskassen, die besonders stark von den anhaltend niedrigen Zinsen betroffen sind. Die betreffenden Kassen – Ende 2021 waren es rund 40 – müssen unter anderem zusätzliche Berichtspflichten erfüllen. Die intensivierte Aufsicht hat teilweise bereits bewirkt, dass sich die Arbeitgeber bzw. Aktionäre stärker engagieren.

Allerdings zeichnet sich ab, dass einige Pensionskassen zusätzliche Mittel benötigen dürften, sollten die Zinsen weiter niedrig bleiben. Für Pensionskassen in Form von Versicherungsvereinen bietet sich an, dass deren Trägerunternehmen diese Mittel zur Verfügung stellen. Bei Pensionskassen in der Rechtsform der Aktiengesellschaft wären wiederum die Aktionäre gefragt. Bleibt jedoch die erforderliche Unterstützung aus, können Pensionskassen ihren Verpflichtungen gegenüber den Versorgungsberechtigten gegebenenfalls nicht mehr in voller Höhe nachkommen.

Sagt ein Arbeitgeber seinen Mitarbeitern Leistungen der betrieblichen Altersversorgung zu und beauftragt er eine Pensionskasse mit der Durchführung, so verpflichtet ihn das Betriebsrentengesetz, im Fall des Falles für die zugesagten Leistungen einzustehen. Versorgungszusagen eines Arbeitgebers über eine Pensionskasse werden seit 2022 grundsätzlich in den Insolvenzschutz des Pensions-Sicherungs-Vereins (PSV) einbezogen. Davon ausgenommen sind Versorgungszusagen unter anderem dann, wenn die betreffende Pensionskasse dem Sicherungsfonds für die Lebensversicherer (Protektor) angehört. Dies sind vor allem die deregulierten Kassen in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft. Ein Anspruch gegen den PSV besteht dann, wenn einer der gesetzlich festgelegten Sicherungsfälle beim Arbeitgeber eintritt und die Pensionskassen die vom Arbeitgeber zugesagte Leistung nicht mehr in voller Höhe erbringen kann.

Solvabilität

Die Bedeckungsquote gemäß der für die Pensionskassen geltenden Kapitalausstattungs-Verordnung betrug laut der Prognoserechnung zum Bilanzstichtag 2021 durchschnittlich 142 Prozent. Zum Bilanzstichtag 2020 hatte sie bei 139 Prozent gelegen. Den Schätzungen zufolge konnten drei Pensionskassen die Solvabilitätsvorschriften zum 31. Dezember 2021 nicht einhalten.

2.5.6 Pensionsfonds

Geschäftsentwicklung

Wie sich das Geschäft und die Kapitalanlagen der Pensionsfonds entwickelt haben, zeigt Tabelle 27 (Seite 59).

Prognoserechnungen und Niedrigzinsumfeld

In der Prognoserechnung zum Stichtag 30. September 2021 hatte die BaFin die Pensionsfonds aufgefordert, ihr Ergebnis für das Geschäftsjahr in vier Aktien- bzw. Zinsszenarien abzuschätzen. Besonderes Augenmerk legte sie dabei auf das erwartete Geschäftsergebnis und die erwarteten Bewertungsreserven zum Ende des aktuellen Geschäftsjahres sowie die erwartete Solvabilität für das laufende und für die vier folgenden Geschäftsjahre.

Tabelle 27: Geschäftsentwicklung und Entwicklung der Kapitalanlagen der Pensionsfonds

	2021	2020
Gebuchte Brutto-Beiträge (in Euro)	5,6 Mrd.	7,4 Mrd.
Zahl der Versorgungsberechtigten	1.233.848	1.185.407
davon: Anwärter aus beitragsbezogenen Pensionsplänen	734.656	707.571
Anwärter aus leistungsbezogenen Pensionsplänen	106.961	96.125
Aufwendungen für Versorgungsfälle (in Euro)	2,7 Mrd.	2,9 Mrd.
Versorgungsempfänger	394.516	386.904
Kapitalanlagen für Rechnung und Risiko der Pensionsfonds (in Euro)	3,7 Mrd.	3,5 Mrd.
Saldierte stille Reserven (in Euro)	260,1 Mio.	381,5 Mio.
Kapitalanlagen für Rechnung und Risiko von Arbeitnehmern und Arbeitgebern (in Euro)	54,0 Mrd.	51,1 Mrd.

Außerdem mussten die Pensionsfonds für die Prognoserechnung abschätzen, wie sich die Veränderung der Zinszusatzreserve für das laufende sowie für die vier folgenden Geschäftsjahre entwickelt.

Das Ergebnis der Prognoserechnung zeigt, dass die 33 einbezogenen Pensionsfonds auch in den vier unterstellten Szenarien eine ausreichende Risikotragfähigkeit aufweisen. Bei unverändertem Kapitalmarkt wären bei acht Pensionsfonds zum 31. Dezember 2021 Nachschüsse bei Pensionsplänen gemäß § 236 Absatz 2 VAG erforderlich geworden.

Solvabilität

Nach vorläufigen Angaben verfügten 2021 sämtliche Pensionsfonds für das laufende und für die vier folgenden Geschäftsjahre über ausreichende 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 bzw. von 2,25 Millionen Euro für Pensionsfondsvereine auf Gegenseitigkeit. Bei diesen Pensionsfonds liegt die individuelle Solvabilitätskapitalanforderung unter dem Mindestbetrag der Mindestkapitalanforderung. Bedingt ist dies entweder durch einen relativ geringen Geschäftsumfang oder aber die Art der betriebenen Geschäfte.



3 Aufsicht über den Wertpapierhandel und das Investmentgeschäft

3.1 Kontrolle der Markttransparenz und -integrität

3.1.1 Grundlagen der Aufsichtspraxis

Die Grundlagen der Aufsichtspraxis bei der Kontrolle der Markttransparenz und -integrität sind im Jahr 2021 geändert worden.

Verordnung zu Drittstaaten-Referenzwerten und Durchführungsrechtsakte zur Ersetzung von Referenzwerten

Die unter der deutschen Ratspräsidentschaft ausgehandelte Verordnung (EU) 2021/168 ändert die Referenzwerte-Verordnung (EU) 2016/1011 (Benchmark Regulation – BMR). Der europäische Gesetzgeber hatte am 12. Februar 2021 den dadurch gewährten Übergangszeitraum für die Verwendung von Drittstaat-Referenzwerten zunächst bis zum 31. Dezember 2023 verlängert und zugleich die Möglichkeit der Ersetzung eines

Referenzwertes eingeführt. Am 14. Oktober 2021 bzw. am 21. Oktober 2021 hat die Europäische Union (EU) zwei Durchführungsrechtsakte zur gesetzlichen Ersetzung bestimmter Referenzwerte erlassen. Ziel ist es, mögliche negative Folgen für die Funktionsweise der Finanzmärkte in der EU aufgrund der Einstellung bedeutender Referenzwerte abzuwenden. Die BaFin hat dieses Thema mehrfach im BaFinJournal aufgegriffen und Empfehlungen abgegeben (Ausgaben August, September und November 2021).

Anpassungen zur europäischen Finanzmarktrichtlinie

Am 28. November 2021 traten die Vorgaben der Europäischen Union zur Umsetzung der zweiten europäischen Finanzmarktrichtlinie (Markets in Financial Instruments Directive – MiFID II) in Kraft (MiFID II Quick Fix). Die neuen Regeln sollen Erleichterungen für Wertpapierdienstleistungsunternehmen schaffen. Sie sehen unter anderem Anpassungen bei den Positionslimits auf Warenderivate vor.

Q&A der ESMA zu EU-Referenzwerten für den klimabedingten Wandel und nachhaltigkeitsbezogenen Offenlegungspflichten

Die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (European Securities and Markets Authority – ESMA) hat am 28. Mai 2021 umfangreiche Q&As zu den durch

die Änderungsverordnung (EU) 2019/2089 eingeführten EU-Referenzwerten für den klimabedingten Wandel und in Paris abgestimmten EU-Referenzwerten sowie nachhaltigkeitsbezogenen Offenlegungspflichten veröffentlicht. Diese erläutern die neuen Vorgaben der BMR und der Delegierten Verordnungen (EU) 2020/1818 und (EU) 2020/1817. Grundlegende Hinweise zu relevanten Vorgaben und Fristen werden im Internet-Auftritt der BaFin zur BMR eingepflegt.

BaFin ergänzt Modul C des Emittentenleitfadens

Die BaFin hat am 10. Juni 2021 das Modul C ihres Emittentenleitfadens um Leitlinien speziell für Kredit- und Finanzinstitute ergänzt.

ESMA überarbeitet Questions and Answers On the Market Abuse Regulation

Die ESMA hat am 6. August 2021 in ihren „Questions and Answers On the Market Abuse Regulation (ESMA70-145-111)“ unter Q&A 5.8 bis 5.10 klargestellt, dass Credit Ratings grundsätzlich eine Insiderinformation darstellen. Die BaFin wird dies in der Verwaltungspraxis berücksichtigen.

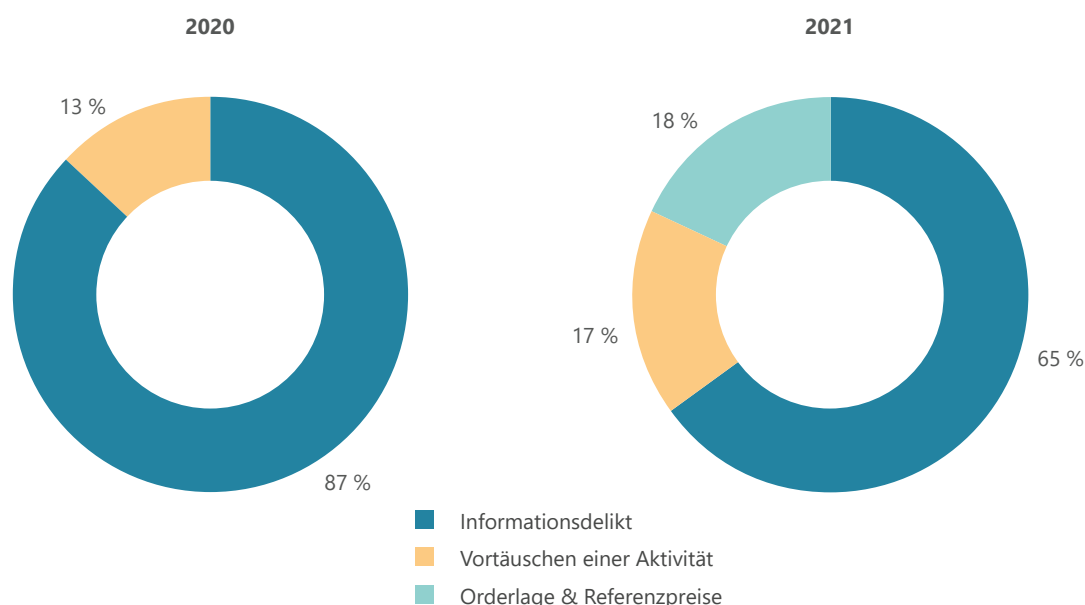
3.1.2 Marktmissbrauchsanalyse

Die BaFin hat 2021 eine geringfügig höhere Zahl an Marktmissbrauchsanalysen erstellt als im Vorjahr (siehe Tabelle 28). Die Zahl der Verdachtsmeldungen ist im Jahr 2021 im Vergleich zu 2020 leicht gestiegen.

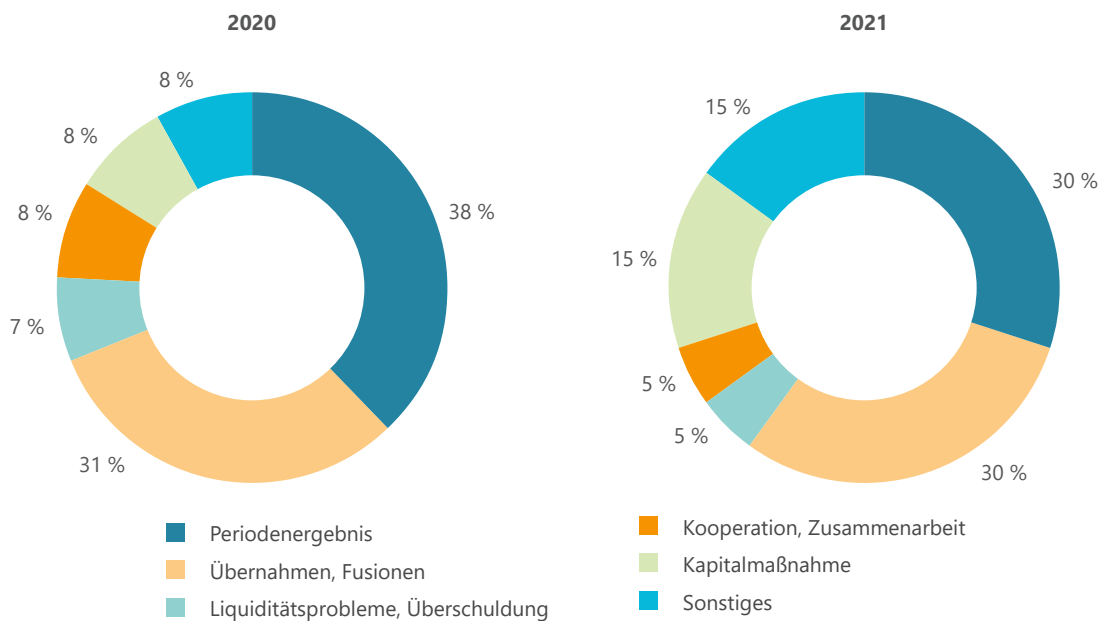
Tabelle 28: Marktmissbrauchsanalysen

	Neue Verdachtsmeldungen	Abgeschlossene Analysen	Analysen mit hinreichenden Anhaltspunkten
2021			
Gesamtzahl	2.851	1.965	37
Marktmanipulation	1.733	1.150	17
Insiderhandel	1.083	769	20
Mischfälle	35	46	0
Vergleichsjahr 2020			
Gesamtzahl	2.625	1.857	21
Marktmanipulation	1.547	1.143	8
Insiderhandel	1.069	689	13
Mischfälle	9	25	0

Grafik 9: Verteilung der Anhaltspunkte für Marktmanipulation



Grafik 10: Verteilung der Anhaltspunkte für Insiderhandel



3.1.2.1 Marktmanipulation

Die BaFin hat 2021 bei 17 Analysen hinreichende Anhaltspunkte für Marktmanipulation festgestellt. Grafik 9 (Seite 61) zeigt, auf welche Kategorien sich die einzelnen Fälle im Berichtsjahr und im Jahr davor verteilt haben.

3.1.2.2 Insiderhandel

Bei 20 Analysen ergaben sich 2021 hinreichende Anhaltspunkte für verbotenen Insiderhandel. Die prozentuale Verteilung dieser Analysen auf die verschiedenen Kategorien von Insiderinformationen im Berichtsjahr sowie im Vorjahr ist in Grafik 10 dargestellt.

3.1.3 Marktmissbrauchsuntersuchungen

3.1.3.1 Marktmanipulation

Nicht nur bei den Analysen wegen Marktmanipulation, sondern auch bei den daraus resultierenden Untersuchungen verfolgt die BaFin einen risikoorientierten Ansatz. Da die Aufsicht sich auf Verstöße mit höherer Relevanz konzentriert, hat sie 2021 weniger neue Untersuchungen eingeleitet als im Jahr davor (siehe Tabelle 29). Eine Übersicht über die abgeschlossenen Marktmanipulationsverfahren bietet Tabelle 30 (Seite 63).

Tabelle 29: Marktmanipulationsuntersuchungen

Zeitraum	Neue Unter- suchungen	Untersuchungsergebnisse							Offene Unter- suchungen
		Einstellungen	Abgaben ins Ausland	Abgaben an Staatsanwaltschaft (StA) oder BaFin-Bußgeldreferat				Gesamt (Vorgänge)	
				StA		Bußgeldreferat*			
				Vorgänge	Personen	Vorgänge	Personen		
2019	96	130	3	27	45	0	0	27	213
2020	56	49	0	21	32	0	0	21	199
2021	45	110	5	25	57	1	1	26	103

* Die Zahl der Abgaben an das BaFin-Bußgeldreferat und die der von der Aufsicht eingeleiteten Bußgeldverfahren (vgl. 3.7) weichen aufgrund unterschiedlicher Verfahrensabläufe voneinander ab.

Tabelle 30: Abgeschlossene Marktmanipulationsverfahren

Zeitraum	Insgesamt	Entscheidungen der Staatsanwaltschaften*					
		Einstellungen				Einstellung nach § 153a StPO	Nichteröffnung der öffentlichen Hauptverhandlung gemäß § 204 StPO
		nach § 152 Absatz 2 StPO und § 170 Absatz 2 StPO	nach § 153 StPO	nach §§ 154, 154a StPO	nach § 154f StPO		
2019	177	109	12	11	2	22	0
2020	206	126	14	8	6	17	0
2021	157	106	13	3	2	13	0

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	
2019	3	5	4	0	4	5
2020	17	2	10	1	4	1
2021	6	3	6	4	0	1

* Die Zahlen beziehen sich auch auf Entscheidungen aus Vorjahren, von denen die BaFin jedoch erst in den Jahren Kenntnis erhalten hat, die in der linken Tabellenspalte angegeben sind.

Internationale Amtshilfe

Die BaFin tauschte Informationen vor allem mit Institutionen anderer EU-Mitgliedstaaten aus. Von den Ländern außerhalb der EU unterstützte die BaFin insbesondere Aufsichtsbehörden in Kanada, der Schweiz und im Vereinigten Königreich. Einen Überblick bietet Tabelle 31.

Tabelle 31: Internationale Amtshilfeersuchen zur Marktmanipulationsverfolgung

Zeitraum	Ausgehend	Eingehend	Insgesamt
2019	36 (an 18 Länder)	29 (aus 7 Ländern)	65
2020	34 (an 18 Länder)	30 (aus 12 Ländern)	64
2021	13 (an 6 Länder)	30 (aus 8 Ländern)	43

3.1.3.2 Insiderhandel

Die BaFin konzentrierte sich bei der Verfolgung von Insiderhandel 2021 auf Verstöße mit höherer Relevanz und eröffnete mehr neue Untersuchungen als noch im Vorjahr (siehe Tabelle 33, Seite 64). Sie erstattete zudem

auch mehr Strafanzeigen als 2020. Bei Insiderverfahren, die die BaFin angezeigt hatte, verhängten Gerichte und Staatsanwaltschaften teils erhebliche Geldauflagen. Die höchste Geldauflage belief sich auf zwei Millionen Euro. Tabelle 34 (Seite 64) gibt einen Überblick über die abgeschlossenen Insiderverfahren.

Internationale Amtshilfe

Auch bei der Insiderüberwachung ist internationale Amtshilfe unabdingbar. Im Jahr 2021 ersuchte die BaFin in zwölf Fällen (Vorjahr: 13 Fälle) ausländische Aufsichtsbehörden um Unterstützung bei ihren Nachforschungen (siehe Tabelle 32). In 21 Fällen wurde die BaFin ihrerseits um Amtshilfe gebeten.

Tabelle 32: Internationale Amtshilfeersuchen im Bereich der Insideruntersuchung

Zeitraum	Ausgehend	Eingehend	Insgesamt
2018	38	18	56
2019	15	22	37
2020	13	11	24
2021	12	21	33

Tabelle 33: Insideruntersuchungen

Zeitraum	Neue Unter- suchungen	Untersuchungsergebnisse						Offene Unter- suchungen
		Einstellungen	Abgaben an Staatsanwaltschaft (StA) oder BaFin-Bußgeldreferat				Gesamt (Vorgänge)	
			StA		Bußgeldreferat			
			Vorgänge	Personen	Vorgänge	Personen		
2019	31	38	10	26	0	0	10	58
2020	19	13	15	36	1	1	16	48
2021	26	22	17	21	0	0	17	34

Tabelle 34: Abgeschlossene Insiderverfahren

Zeitraum	Insgesamt	Einstellungen	Einstellungen gegen Zahlung einer Geldauflage	Rechtskräftige gerichtliche Entscheidungen				Einstellungen im Bußgeldverfahren
				Entscheidungen durch das Gericht	Verurteilungen im Strafbefehlsverfahren	Verurteilungen nach Hauptverhandlung	Freisprüche	
2019	58	29	17	6	0	1	5	0
2020	19	13	3	0	0	0	0	3
2021	39	23	10	1	4	1	0	0

3.1.3.3 Ad-hoc-Publizität und Directors' Dealings

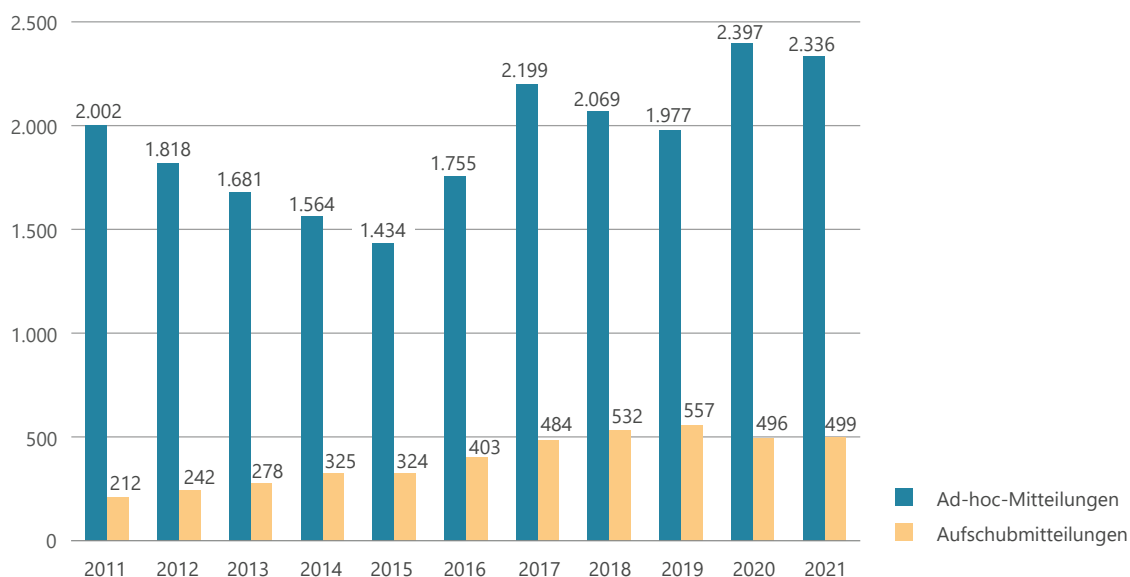
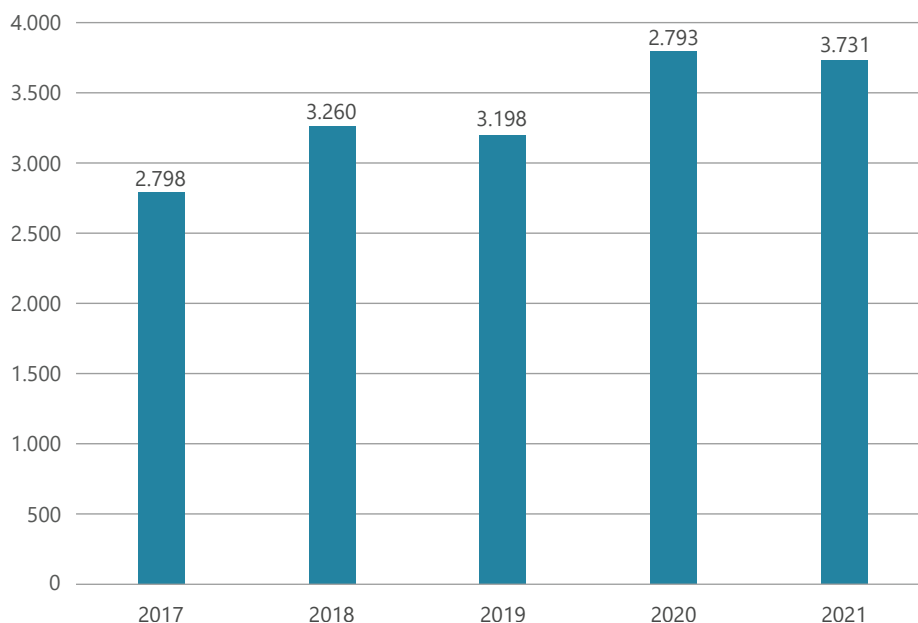
Ad-hoc-Publizität

2021 veröffentlichten Emittenten insgesamt 2.336 Ad-hoc-Mitteilungen (Vorjahr: 2.397 Mitteilungen, siehe Grafik 11, Seite 65). Daneben gingen der BaFin 499 Aufschubbeschlüsse zu (Vorjahr: 496 Beschlüsse). Im Vergleich zum Vorjahr ist die Zahl der Ad-hoc-Mitteilungen in etwa gleich hoch geblieben. Die Begleitumstände der COVID-19-Pandemie haben das Jahr 2021 erheblich geprägt.

So sind – wie schon im Jahr 2020 – viele Ad-hoc-Mitteilungen auf Geschäftszahlen, Prognosen und Dividenden zurückzuführen. Entsprechend lag auch der Aufsichtsfokus auf der vollumfänglichen und rechtzeitigen Veröffentlichung von Insiderinformationen im Zusammenhang mit Geschäftszahlen.

Directors' Dealings

Führungskräfte – zum Beispiel Vorstände und Aufsichtsräte – von Emittenten, die an einem geregelten Markt bzw. einem multilateralen Handelssystem (Multilateral Trading Facilities – MTFs) oder einem organisierten Handelssystem (Organised Trading Facilities – OTFs) zugelassen sind, müssen der BaFin Geschäfte mit Anteilen oder Schuldtiteln des Emittenten oder damit verbundenen Derivaten oder anderen damit verbundenen Finanzinstrumenten melden (Directors' Dealings). Dies gilt auch für Personen, die zu Führungskräften in enger Beziehung stehen. 2021 erhielt die BaFin insgesamt 3.731 Meldungen zu Directors' Dealings (siehe Grafik 12, Seite 65).

Grafik 11: Ad-hoc-Mitteilungen und Aufschübe**Grafik 12: Meldungen zu Directors' Dealings**

3.1.4 Leerverkaufsüberwachung

3.1.4.1 Verbote

Die EU-Leerverkaufsverordnung untersagt ungedeckte Leerverkäufe in Aktien und in bestimmten öffentlichen Schuldtiteln. Auch der Eintritt in öffentliche Kreditausfallprämien (Credit Default Swaps – CDS) ohne

Sicherungszweck oder das Begründen solcher CDS sind verboten.

2021 leitete die BaFin 71 Untersuchungen ein, wie Tabelle 35 (Seite 66) zeigt. Auslöser waren insbesondere Verdachtsanzeigen von Wertpapierdienstleistungsunternehmen und Kreditinstituten oder eigene Anhaltspunkte.

Tabelle 35: Untersuchungen Leerverkaufsverbote

Zeitraum	Neue Untersuchungen	Untersuchungsergebnisse			Untersuchungen	Offene Untersuchungen**
		Einstellungen	Abgabe an andere EU-Behörde*	Abgabe an Bußgeldreferat		
2019	72	47	7	0	97	43
2020	106	81	14	0	135	54
2021	71	63	8	0***	118	49

* Nach Artikel 35 EU-Leerverkaufsverordnung an die zuständige Behörde weitergeleitet.

** Zum Stichtag 31.12.

*** Die Zahl der Abgaben an das BaFin-Bußgeldreferat und die der von der Aufsicht eingeleiteten Bußgeldverfahren (vgl. 3.7) weichen aufgrund unterschiedlicher Verfahrensabläufe voneinander ab.

3.1.4.2 Transparenzpflichten und Anzeigen von Market Makern

Netto-Leerverkaufspositionen teilt entweder der Positionshalter selbst oder eine von ihm beauftragte dritte Person der BaFin über deren Melde- und Veröffentlichungsplattform (MVP) mit (siehe Tabelle 36).

Ende 2021 waren 1.280 Unternehmen und keine Privatpersonen für dieses Meldeverfahren registriert. Die Mehrheit der Mitteilungspflichtigen stammte unverändert aus den USA und aus dem Vereinigten Königreich.

Die ESMA hatte am 16. März 2020 entschieden, dass bereits ab dem Eingangsschwellenwert von 0,1 Prozent des ausgegebenen Aktienkapitals Netto-Leerverkaufspositionen in allen Aktien mitgeteilt werden müssen, die an einem regulierten Markt zugelassen sind. Diese Regelung lief zum 19. März 2021 aus.

Tabelle 37 (Seite 67) gibt einen Überblick über die eingeleiteten Untersuchungen zu Verstößen gegen die Transparenzpflichten. Sowohl bei der Überwachung der

Mitteilungen als auch bei den daraus folgenden Untersuchungen konzentriert sich die BaFin auf solche mit höherer Relevanz.

Eine Übersicht über Market Maker und Primärhändler, die 2021 die Ausnahme von den Leerverkaufsverböten und den Transparenzpflichten in Anspruch genommen haben, bietet Tabelle 38 (Seite 67).

3.1.5 Aufsicht über Finanzmarktinfrakstrukturen: Zentrale Gegenparteien und Zentralverwahrer

Die BaFin erteilte der Clearstream Banking AG im August 2021 gemäß Artikel 54 der europäischen Zentralverwahrer-Verordnung (Central Securities Depositories Regulation – CSDR) die Genehmigung, bankartige Nebendienstleistungen zu erbringen. Diese sind in Abschnitt C der CSDR genannt und betreffen unter anderem die Bereitstellung von Geldkonten für Teilnehmer ihres Wertpapierliefer- und -abrechnungssystems. Die Clearstream Banking AG ist damit einer

Tabelle 36: Mitteilungen und Veröffentlichungen von Netto-Leerverkaufspositionen

Zeitraum	Mitteilungen für Aktien	Veröffentlichungspflichtig im Bundesanzeiger	Anzahl betroffener Aktien	Mitteilungen für öffentliche Schuldtitel	
				des Bundes	der Bundesländer
2019	14.976	4.656	371	93	2
2020	24.981	4.604	558	70	0
2021	17.958	3.091	864	57	0

Verteilung der Meldungen auf Indizes 2021*			
DAX	MDAX	SDAX	TecDAX
2.007	5.486	4.341	3.156

* Einzelne Emittenten sind in zwei Indizes zu finden, weshalb Mitteilungen mehrfach gezählt werden.

Tabelle 37: Untersuchungen Transparenzpflichten

Zeitraum	Neue Untersuchungen	Untersuchungsergebnisse			Offene Untersuchungen*
		Einstellungen	Abgabe an Bußgeldreferat	Untersuchungen	
2019	4	3	0	11	8
2020	5	1	1	13	11
2021	5	1	0	15	12

* Zum Stichtag 31.12.

Tabelle 38: Anzeigen von Market Makern und Primärhändlern

	Market Maker	Primärhändler
Gesamtzahl Unternehmen	60	32
davon aus dem Inland	49	9
davon aus dem Ausland	11*	23**
Gesamtzahl Anzeigen 2021	2.452	1
Gesamtzahl Anzeigen seit September 2012	14.293	45

* Drittland außerhalb der EU.

** Sitz außerhalb Deutschlands.

von fünf Zentralverwahrern in der EU, der neben den Kern- und nichtbankartigen Nebendienstleistungen auch bankartige Nebendienstleistungen erbringen darf.

Die ESMA hat die britischen zentralen Gegenparteien (Central Counterparties – CCPs) ICE Clear Europe Ltd., LCH Ltd. und LME Clear Ltd. ab dem 1. Januar 2021 als Drittstaaten-CCPs entsprechend der europäischen Marktinfrastrukturverordnung (European Market Infrastructure Regulation – EMIR) anerkannt. So hat die ESMA am Ende der Übergangsfrist zum 31. Dezember 2020 den Zugang europäischer Marktteilnehmer zum Clearing über britische CCPs sichergestellt. Die ESMA empfahl im Dezember 2021 der Europäischen Kommission, dass die britischen CCPs trotz ihrer hohen systemischen Bedeutung auch weiterhin ihre Clearingdienste in der EU anbieten können sollen. CCPs aus der EU profitierten im Vereinigten Königreich vom „Temporary Recognition Regime“ der Bank of England.

3.1.6 Aufsicht über OTC-Derivategeschäfte und Warenderivate

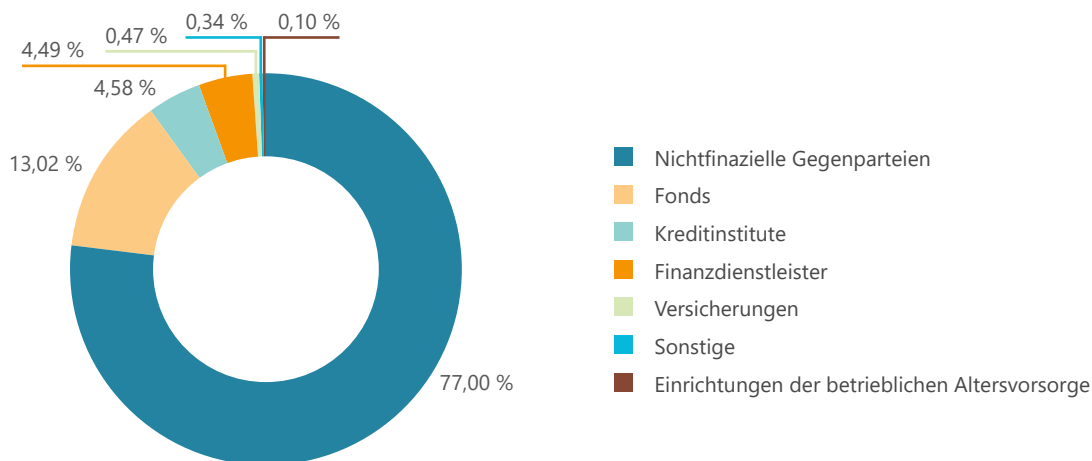
Nach der europäischen Marktinfrastrukturverordnung (European Market Infrastructure Regulation – EMIR) sind Gegenparteien, deren OTC-Derivatevolumen bestimmte Schwellenwerte überschritten hat, verpflichtet, standardisierte außerbörsliche Derivate über eine CCP abzurechnen (Clearing) und Sicherheiten zu stellen. Auf Antrag bzw. mittels einer Anzeige können sich die betreffenden Unternehmen davon jedoch bei Geschäften innerhalb einer Gruppe befreien lassen (siehe Tabelle 39).

Tabelle 39: Auflistung Befreiungsanträge Besicherung und Clearing

	Anzeigen/ Anträge 2020	Anzeigen/ Anträge 2021
Gesamtzahl Anzeigen/Anträge zur Besicherung	58	34
Anträge zum Clearing	11	17

In Deutschland obliegt es Wirtschaftsprüfern, die Risikominderungstechniken für Derivate im Zuge der Jahresabschlussprüfungen zu überwachen. Festgestellte Mängel vermerken diese dann in den Prüfberichten. Die Mängel wertet die BaFin risikobasiert bei finanziellen Gegenparteien im Sinne von Artikel 2 Nr. 8 EMIR aus. Übersteigt bei nichtfinanziellen Gegenparteien das abgeschlossene Derivatevolumen bestimmte Schwellenwerte, müssen diese Gegenparteien nach § 32 WpHG nachweisen, dass sie die wesentlichen Anforderungen der EMIR-Verordnung einhalten. Stellt die Aufsicht dabei Mängel fest, geht sie diesen weiter nach. 2021 war dies in zwei Fällen notwendig. Daneben finden Stichprobenkontrollen statt.

Grafik 13: Anteil der Gegenparteien nach Kategorien zum 22. Dezember 2021*



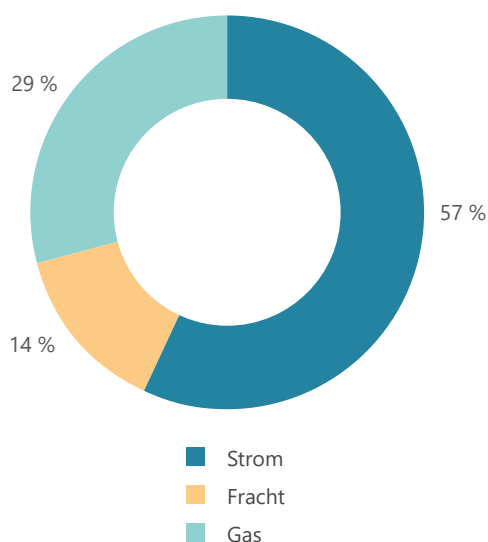
* Um mögliche Verzerrungseffekte aufgrund des mit dem Jahresende einhergehenden häufigen Auslaufens von Derivaten zu vermeiden, wurde bei der Stichtagsbetrachtung der 22. Dezember 2021 ausgewählt.

Grafik 13 gibt einen Überblick über den prozentualen Anteil der Gegenparteien nach verschiedenen Kategorien.

Aufsicht über Warenderivate

Für an deutschen Handelsplätzen gelistete Warenderivate hat die BaFin insgesamt 21 individuell festgelegte Positionslimits für die Basiswerte Strom, Gas und Fracht erlassen (siehe Grafik 14). Bis zum 28. November 2021 galten für alle anderen Warenderivate in Deutschland pauschale Positionslimits in Höhe von 2.500 handelbaren Einheiten. Seither gelten Positionslimits nur noch für Agrarkontrakte sowie sonstige Warenderivate, die besonders liquide sind.

Grafik 14: Individuell festgelegte Positionslimits



Nichtfinanzielle Unternehmen können sich auf Antrag bei der BaFin für ihre Absicherungsgeschäfte mittels sogenannter Hedgeausnahmen von der Geltung von Positionslimits befreien lassen. Im Jahr 2021 erteilte die BaFin 61 solcher Befreiungen (siehe Tabelle 40).

Tabelle 40: Von der BaFin genehmigte Hedgeausnahmen

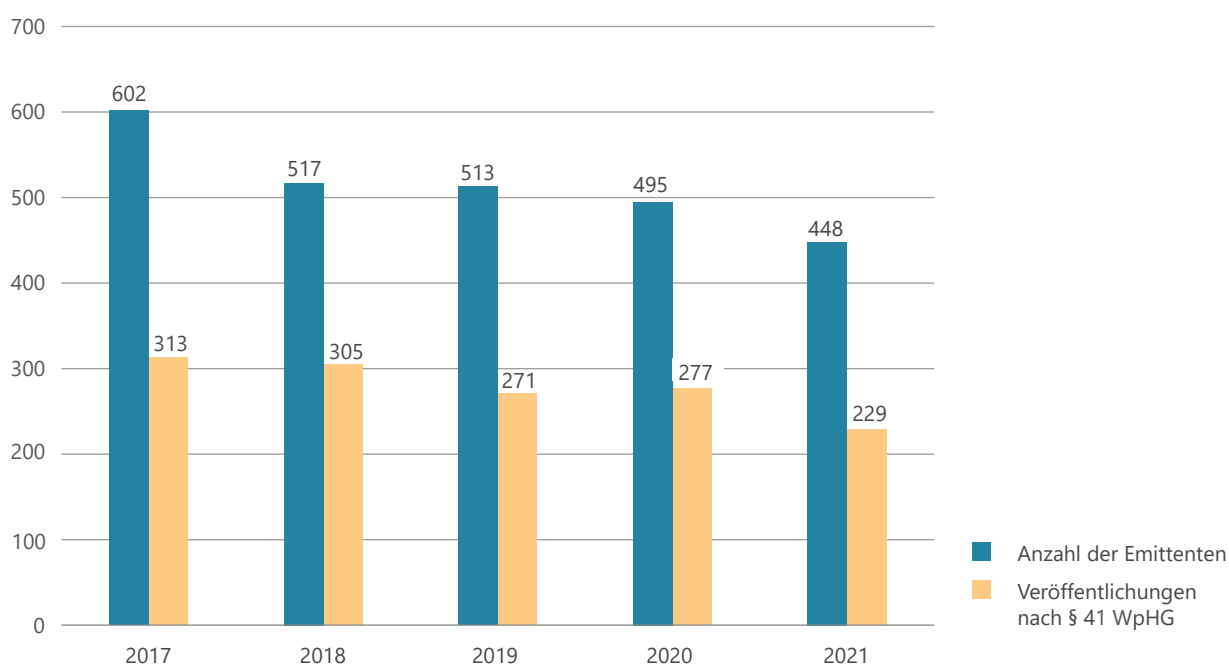
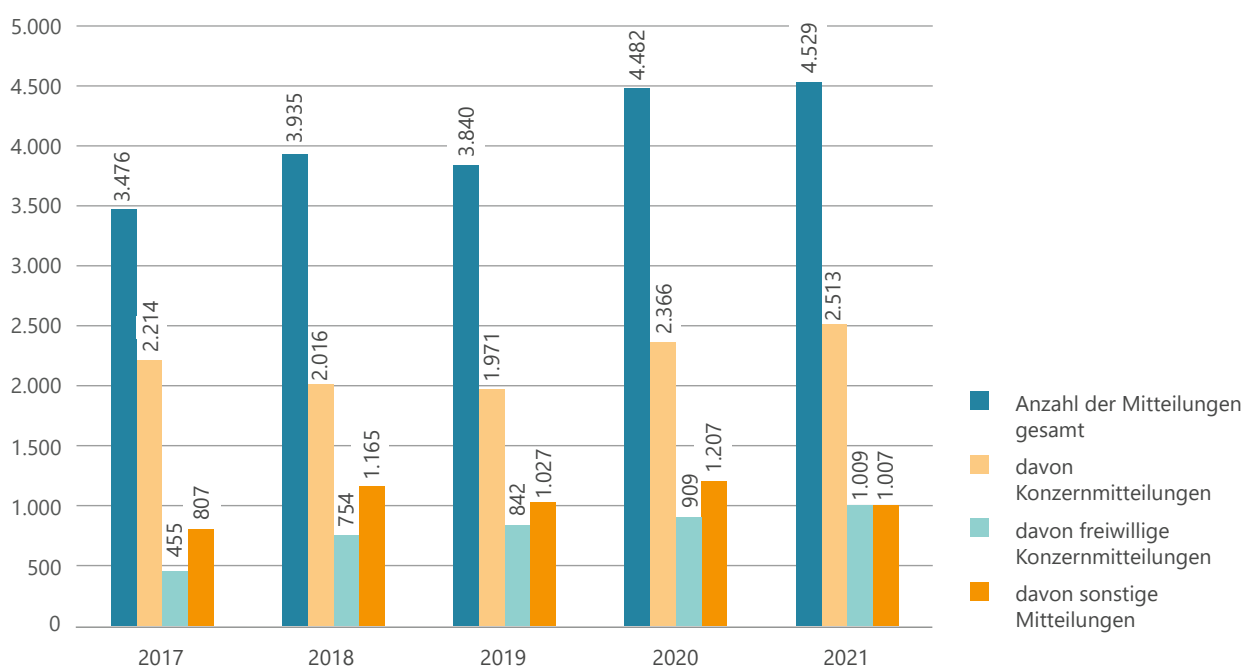
	2020	2021
Gesamtzahl	58	61

3.1.7 Stimmrechte und Informationspflichten gegenüber Wertpapierinhabern

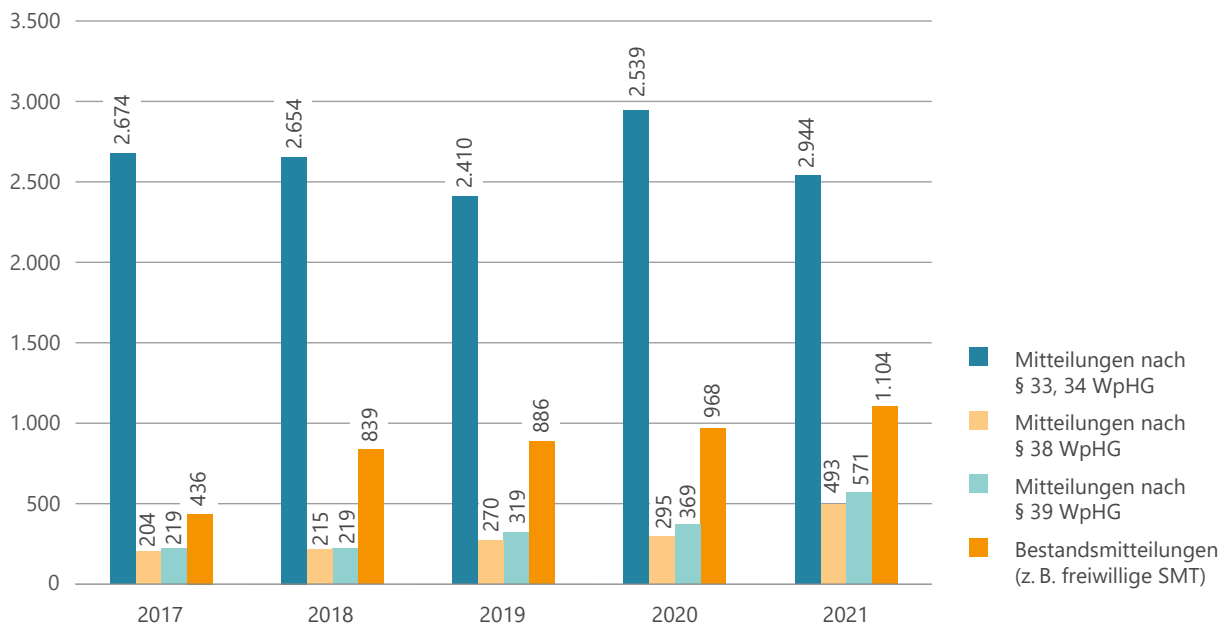
Grafik 15 (Seite 69) gibt einen Überblick über die Zahl der 2021 und in den Vorjahren zum organisierten Markt zugelassenen Emittenten und der Veröffentlichungen nach § 41 WpHG. Grafiken 16 und 17 (Seiten 69f.) vergleichen die Zahl der Stimmrechtsmitteilungen 2021 mit denen der Vorjahre (gesamt und nach Meldetatbeständen).

3.1.8 Aufsicht über Marktstruktur- und Transparenzvorgaben

Die BaFin beaufsichtigt die Vorgaben nach Titel II und Titel III der Verordnung über Märkte für Finanzinstrumente. Hierbei spielen Meldungen an das von der ESMA betriebene Financial Instruments Transparency System eine besondere Rolle. In diesem System werden europaweit Meldungen von Handelsplätzen und Wertpapierdienstleistungsunternehmen zu Geschäften mit

Grafik 15: Zahl der zum organisierten Markt zugelassenen Emittenten und Veröffentlichungen nach § 41 WpHG**Grafik 16: Stimmrechtsmitteilungen gesamt**

Grafik 17: Stimmrechtsmitteilungen nach Meldetatbeständen



Finanzinstrumenten konsolidiert. Auf dieser Grundlage berechnet die ESMA Schwellenwerte, die essenziell sind, um die Reichweite von Vor- und Nachhandelstransparenzanforderungen festzulegen.

Die BaFin wirkte 2021 bei der ESMA daran mit, zahlreiche Stellungnahmen zu Anträgen auf Ausnahmen von den Vorhandelstransparenzvorgaben (Waiver) auszuarbeiten.

Waiver sollen die Interessen einer möglichst weitreichenden Handelstransparenz mit dem Ziel einer hohen Preiseffizienz und berechnete Interessen von Transaktionspartnern am Schutz vor für sie nachteiligen Marktbewegungen in Einklang bringen.

3.1.9 Aufsicht über Administratoren, Kontributoren und Verwender nach der EU-Referenzwerte-Verordnung

Im Februar 2021 genehmigte die BaFin ein Antragsverfahren eines Administrators nach Artikel 34 der EU-Referenzwerte-Verordnung, die einen harmonisierten Rahmen für die Anforderungen an die Bereitstellung und Verwendung von Referenzwerten vorsieht. Zusammen mit den in den Jahren 2019 und 2020 registrierten Administratoren beaufsichtigte die BaFin im Berichtsjahr 14 inländische Administratoren.

Außerdem befasste sich die BaFin damit, wie die ergänzenden Anforderungen der Referenzwerte-Verordnung an Administratoren umzusetzen sind. Hierbei handelt es sich um Vorgaben zu Klimabenchmarks und sonstigen

nachhaltigkeitsbezogenen Referenzwerten, die im Jahr 2019 eingeführt worden sind.

Zum Jahresende 2021 übergab die BaFin die Aufsicht über sämtliche Drittstaatenadministratoren mit Referenzstaat Deutschland im Vorgriff auf die ab dem 1. Januar 2022 gemäß der Verordnung (EU) 2019/2175 geltende Zuständigkeit an die ESMA.

Bei ihrer Aufsicht über Kontributoren, also Unternehmen, die Eingabedaten zu kritischen Referenzwerten der Referenzwerte-Verordnung beitragen, wertete die BaFin neben Berichten gemäß Anhang I der Verordnung auch die vorgelegten Jahresabschlussberichte nach dem Kreditwesengesetz (KWG) aus. Sofern die Berichte Beanstandungen enthielten, forderte sie die Kontributoren auf, diese zu beheben.

Die BaFin machte Verwender durch Veröffentlichungen im BaFinJournal darauf aufmerksam, welche Folgen die Einstellung bedeutender Referenzwerte haben kann (siehe Grundlagen der Aufsichtspraxis unter 3.1.1).

3.2 Prospekte

3.2.1 Grundlagen der Aufsichtspraxis

Europäische Verordnung zur Änderung der Prospektverordnung

Am 18. März 2021 trat die Europäische Verordnung (EU) 2021/337 zur Änderung der Prospektverordnung und zur Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung von

der COVID-19-Krise in Kraft. Bereits an einem geregelten Markt oder einem EU-Wachstumsmarkt zugelassene Emittenten können nun mit einem stark verkürzten Prospektformat, dem EU-Wiederaufbauprospekt, einfacher Kapital aufnehmen.

Gesetz über elektronische Wertpapiere in Kraft getreten

Das Gesetz über elektronische Wertpapiere (eWpG) ist am 10. Juni 2021 in Kraft getreten. Inhaberschuldverschreibungen können seither als (rein) elektronisches Wertpapier digital begeben werden.

Gesetz zur weiteren Stärkung des Anlegerschutzes

Am 17. August 2021 trat das Gesetz zur weiteren Stärkung des Anlegerschutzes vom 9. Juli 2021 (AnlSchStG) in Kraft. Damit einher gehen einige Änderungen des Vermögensanlagegesetzes (VermAnlG). Dazu gehört zum Beispiel das Blindpoolverbot, wenn ein Anlageobjekt zum Zeitpunkt der Erstellung des Prospekts oder, wenn § 2a VermAnlG berührt ist, des Vermögensanlagen-Informationsblatts (VIB) nicht konkret bestimmt ist. Zeitgleich trat § 8 Absatz 4 VermAnlG in Kraft. Danach wird ein Prospektverfahren ausgesetzt, sobald die BaFin Anhaltspunkte für Anlegerschutzbedenken hat. Das Verfahren wird dann grundsätzlich gestoppt, bis abschließend geprüft ist, ob die BaFin Maßnahmen der Produktintervention ergreifen muss. Verbietet die BaFin eine Vermögensanlage, so wird die Prospektbilligung gesperrt. § 5c VermAnlG führte zudem den Mittelverwendungskontrolleur ein.

3.2.2 Wertpapierprospekte

Die Zahl der Aktien-Prospekte für den geregelten Markt stieg im Jahr 2021 auf 35, was einem Plus von rund 130 Prozent entspricht. Dies umfasst neben IPO-Prospekten auch Prospekte für Aktien, deren Erstnotierung am geregelten Markt nicht mit einem öffentlichen Angebot verbunden war, beispielsweise Spin-offs sowie die (ausschließliche) Zulassung von Aktien nach vorheriger Privatplatzierung.

Wertpapier-Informationsblätter

Die Kapitalaufnahme mittels Wertpapier-Informationsblättern (WIBs) ist 2021 gestiegen. Das maximale Angebotsvolumen nahm bei WIBs um rund 50 Prozent auf insgesamt rund 439 Millionen Euro zu. 22 WIB-Verfahren betrafen nichtdeutsche Emittenten; bei knapp der Hälfte dieser Verfahren kam es aufgrund von Rücknahme oder Versagung nicht zur Gestattung.

Eine Übersicht über die Zahl der Billigungen in den Jahren 2021 und 2020 zeigt Tabelle 41.

Tabelle 41: Gesamtübersicht Billigungen

Produkt	2021	2020
Prospekte (davon IPOs*)	250 (10)	301 (5)
Registrierungsformulare (davon URDs**)	29 (1)	32 (1)
WIB***-Gestattungen	164	95
STO****-Prospekte (WIBs)	0 (73)	3 (23)
Rücknahmen (davon IPOs) (davon WIBs)	78 (3) (33)	53 (6) (26)
Versagungen (davon WIBs)	5 (4)	3 (1)

* Initial Public Offering.

** Universal Registration Document (einheitliches Registrierungsformular).

*** Wertpapier-Informationsblätter.

**** Security Token Offering.

3.2.3 Verkaufsprospekte für Vermögensanlagen

Die BaFin erhielt 2021 deutlich weniger Verkaufsprospekte als 2020 (siehe Tabelle 42) zur Billigung.

Tabelle 42: Gesamtübersicht Verkaufsprospekte

Verkaufsprospekte	Eingänge	Billigungen	Rücknahmen	Unter-sagungen
Gesamt 2021	32	31	7	0
Gesamt 2020	51	44	8	0

Aus Grafik 18 (Seite 72) lässt sich die Verteilung über das Jahr 2021 ablesen. Nebenstehende Grafik 19 (Seite 72) zeigt die Verteilung der Prospekt-Eingänge im Jahr 2021 nach Beteiligungsformen. Auf welche Anlageobjekte sich die Prospekte 2021 verteilten, lässt sich in Grafik 20 (Seite 72) ablesen.

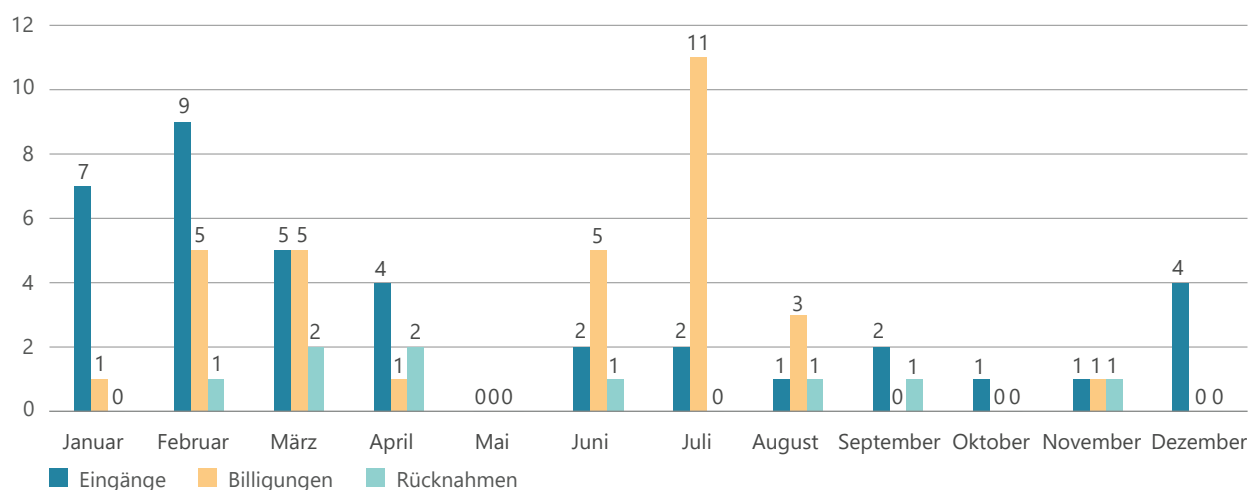
Nachträge zu Vermögensanlagen-Verkaufsprospekten

2021 erhielt die BaFin insgesamt 13 Anträge auf Billigung von Nachträgen nach dem VermAnlG (Vorjahr: zehn Anträge). Davon billigte sie neun Nachträge (Vorjahr: zehn Anträge).

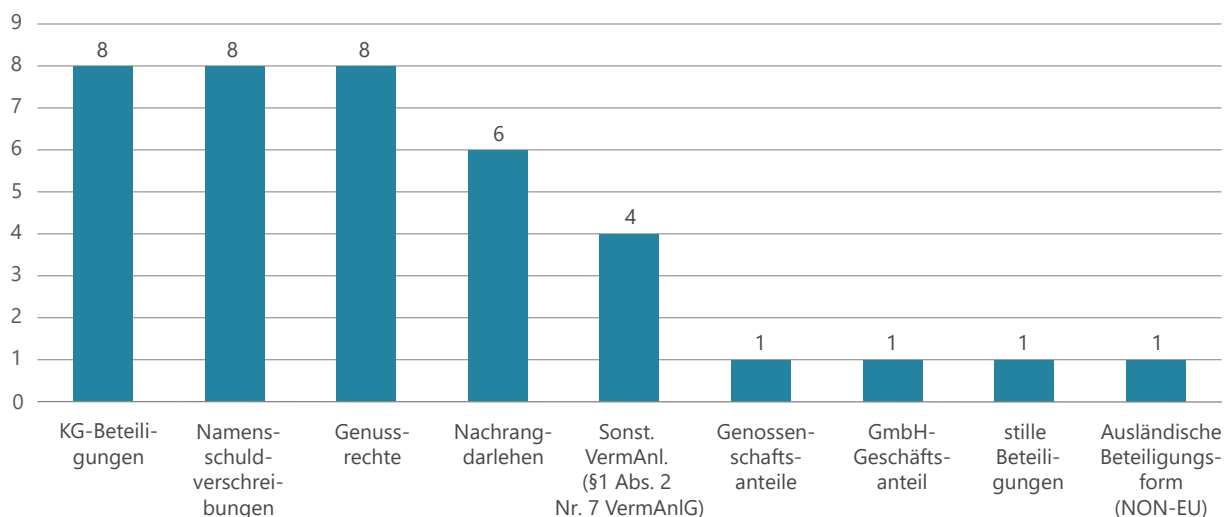
Vermögensanlagen-Informationsblätter ohne Verkaufsprospekt

2021 gingen etwas mehr Vermögensanlagen-Informationsblätter ohne Verkaufsprospekt bei der BaFin ein als im Vorjahr (siehe Tabelle 43, Seite 73).

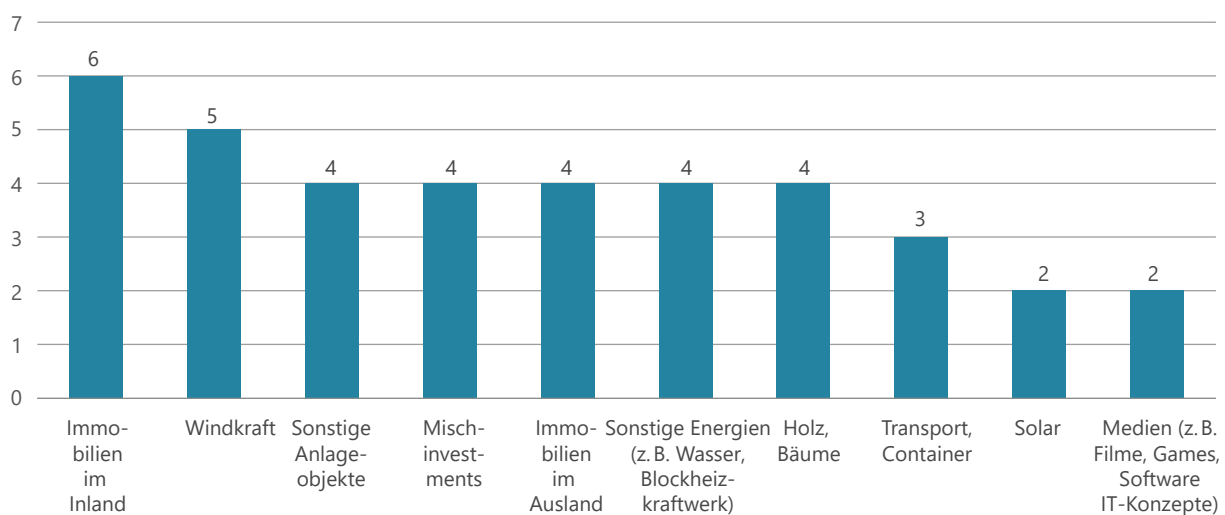
Grafik 18: Verkaufsprospekte: Eingänge, Billigungen, Rücknahmen



Grafik 19: Verkaufsprospekt-Eingänge nach Beteiligungsformen



Grafik 20: Verkaufsprospekte nach Anlageobjekten (nach Prospektingängen)



**Tabelle 43: Gesamtübersicht Vermögensanlagen-
Informationsblätter ohne Verkaufsprospekt**

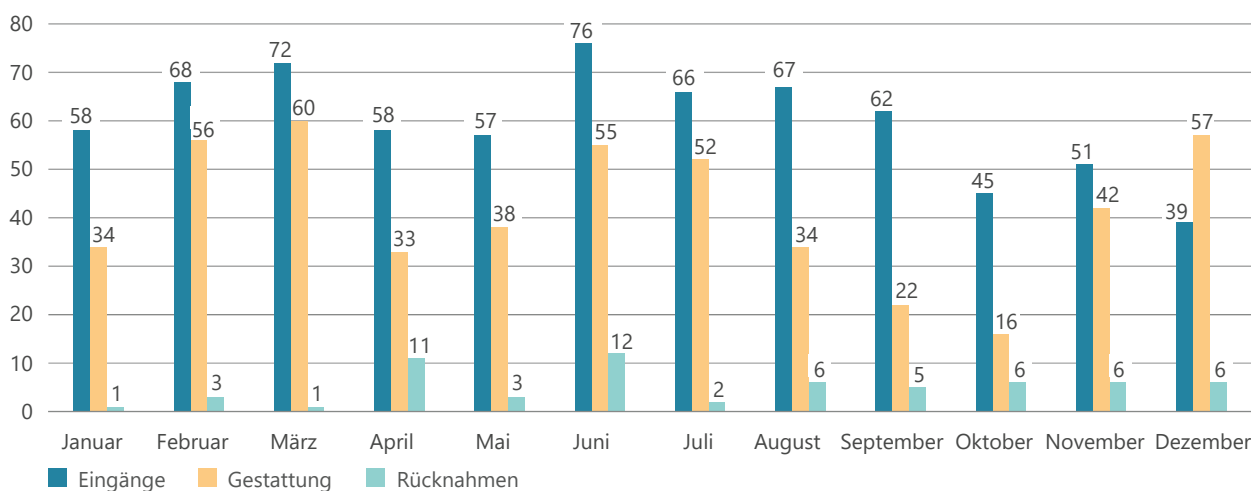
VIB	Eingänge	Gestat- tungen	Rück- nahmen	Versa- gunen
Gesamt 2021	719	499	62	0
Gesamt 2020	678	520	41	0

Die Verteilung der VIBs in Bezug auf Eingänge, Gestattungen und Rücknahmen über das Jahr 2021 lässt sich aus Grafik 21 ablesen.

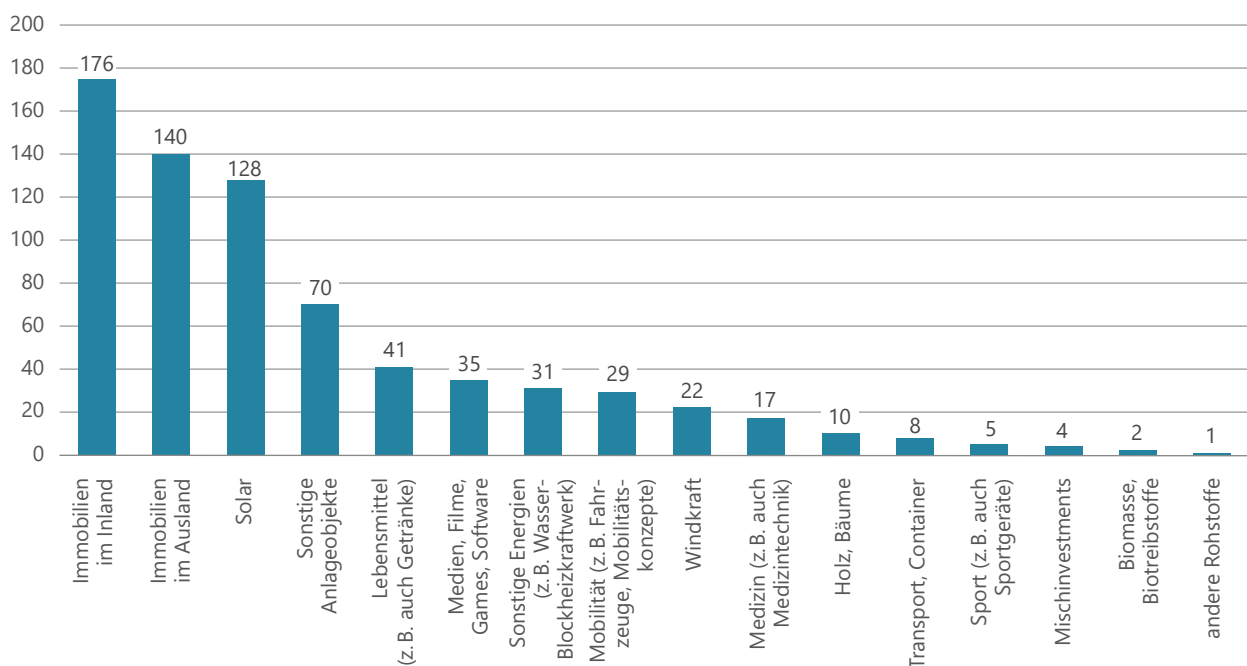
Seit Inkrafttreten der neuen Regelungen des AnlSchStG am 17. August 2021 wurden insgesamt 228 VIBs eingereicht. Im Zuge der Novellierung des AnlSchStG wurden unter anderem ein Blindpool-Verbot (§ 5b Abs. 2 VermAnlG) und ein Mittelverwendungskontrollleur (§ 5c VermAnlG) eingeführt.

Auf welche Anlageobjekte sich die VIBs ohne Prospekt 2021 verteilen, lässt sich in Grafik 22 ablesen.

Grafik 21: VIB: Eingänge, Gestattungen, Rücknahmen

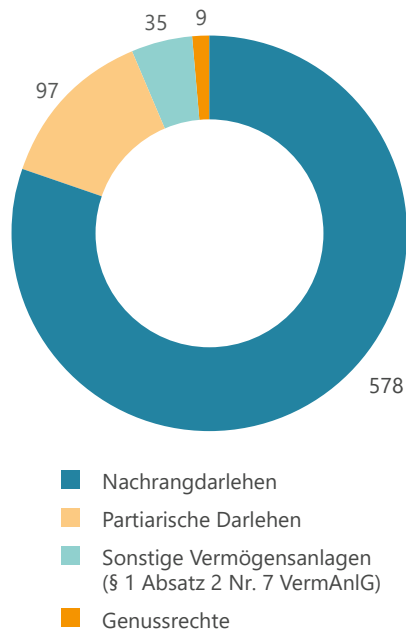


Grafik 22: VIB-Eingänge ohne Verkaufsprospekt nach Anlageobjekten



Nachrangdarlehen machen bei den VIB-Eingängen ohne Verkaufsprospekt den größten Anteil an den Beteiligungsformen aus, wie Grafik 23 zeigt.

Grafik 23: VIB-Eingänge 2021 ohne Verkaufsprospekt nach Beteiligungsformen



3.2.4 Marktaufsicht über öffentliche Angebote von Wertpapieren und Vermögensanlagen

Wegen möglicher Verstöße gegen das Vermögensanlagengesetz (VermAnlG) bzw. das Wertpapierprospektgesetz (WpPG) und die EU-Prospektverordnung eröffnete die BaFin im Berichtsjahr 183 Verfahren. Die erneut gestiegene Zahl geht unter anderem auf vermehrte Hinweise aus der Bevölkerung zurück.

Untersagungen

Die Marktaufsicht untersagte 2021 öffentliche Angebote von vier Vermögensanlagen und von neun Wertpapieren, da sie gegen die Prospekt-, die WIB- oder die VIB-Pflicht verstießen. Sämtliche Untersagungen wurden gerichtlich bestätigt.

Bekanntmachungen auf der BaFin-Internetseite

Die BaFin machte in 50 Fällen Hinweise und getroffene Maßnahmen zu unerlaubten öffentlichen Angeboten auf ihrer Internetseite publik. Sie veröffentlicht diese bereits, sobald ihr entsprechende Anhaltspunkte vorliegen, und bei hinreichend begründetem Verdacht.

3.3 Unternehmensübernahmen

3.3.1 Grundlagen der Aufsichtspraxis

Schwarmfinanzierungsbegleitgesetz

Mit dem Schwarmfinanzierungsbegleitgesetz traten zum 11. Juni 2021 Änderungen im Übernahmerecht in Kraft. Ziel des Gesetzgebers ist es, Bürokratie abzubauen und Verwaltungsprozesse zu vereinfachen. Die ursprünglich im Wertpapiererwerbs- und Übernahmengesetz (WpÜG) vorgesehenen Gremien des Beirats (§ 5 WpÜG) und des Widerspruchsausschusses (§ 6 WpÜG) wurden abgeschafft. Zudem veröffentlicht die BaFin seither ihre Verfügungen ausschließlich auf der Internetseite der Aufsicht und nicht mehr im Bundesanzeiger.

Übernahmen: Geänderte Regeln im Gebührenrecht

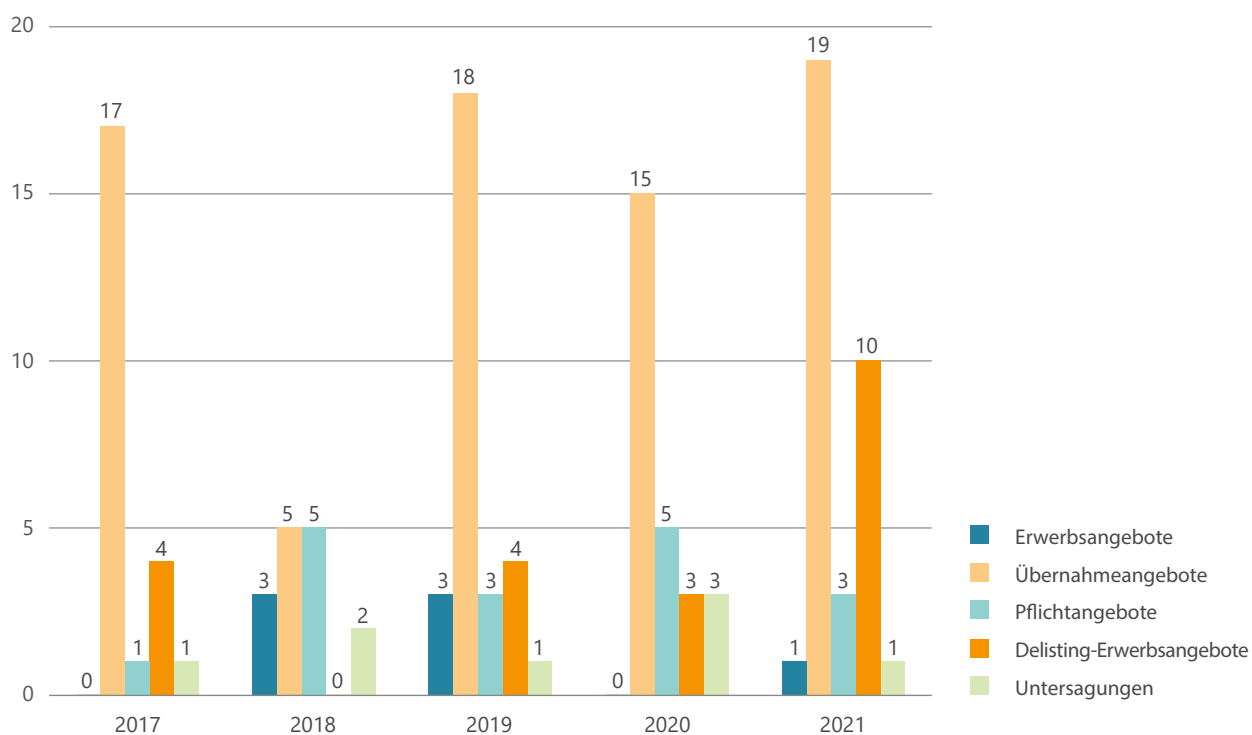
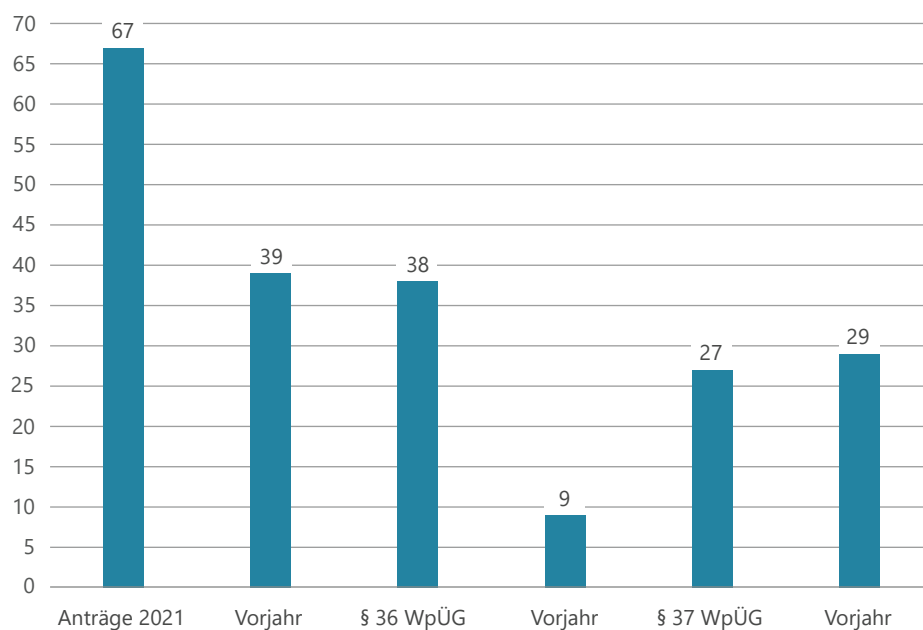
Zum 1. Oktober 2021 trat eine Änderung des für übernahmerechtliche Verfahren maßgeblichen Gebührenrechts in Kraft. Seit diesem Stichtag werden unter anderem die Gebühren in übernahmerechtlichen Verfahren als Zeitgebühren erhoben.

3.3.2 Überwachung von Unternehmensübernahmen

Die Wertpapieraufsicht der BaFin überwacht öffentliche Angebote zum Erwerb von Wertpapieren, die an einem regulierten Markt zugelassen sind. Sie prüft, ob die Angebotsunterlagen vollständig sind und offensichtlich gegen das WpÜG verstoßen. Nach § 14 Absatz 2 Satz 1 WpÜG muss ein Bieter seine Angebotsunterlage veröffentlichen, wenn die BaFin dies ausdrücklich gestattet hat oder wenn seit deren Eingang bei der Aufsicht zehn Werktagen verstrichen sind, ohne dass diese das Angebot untersagt hat. Die BaFin darf ein Angebot nur dann untersagen, wenn ein oder mehrere Untersagungsgründe nach § 15 Absatz 1 oder 2 WpÜG vorliegen. Ohne solche Gründe kann die BaFin die Veröffentlichung der Angebotsunterlage nicht verhindern. Grafik 24 (Seite 75) gibt einen Überblick über die Zahl der in den Jahren 2017 bis 2021 veröffentlichten Angebotsunterlagen für die verschiedenen Angebotsarten und die ausgesprochenen Untersagungen.

Befreiungsverfahren

Unter bestimmten Voraussetzungen kann die BaFin einen Rechtsträger von einer Angebotspflicht befreien, der er gemäß dem WpÜG nachkommen müsste. Hierfür hat der Gesetzgeber zwei Möglichkeiten vorgesehen: die Befreiung nach § 37 WpÜG und die Nichtberücksichtigung von Stimmrechten nach § 36 WpÜG. In Grafik 25 (Seite 75) sind die Zahlen der 2021 und in den Vorjahren gestellten Befreiungsanträge dargestellt.

Grafik 24: Angebotsarten und Untersagungen**Grafik 25: Befreiungsanträge**

3.4 Bilanzkontrolle

3.4.1 Grundlagen der Bilanzkontrolle

Das Verfahren der Bilanzkontrolle hat sich 2021 grundlegend geändert.

Gesetz zur Stärkung der Finanzmarktintegrität

Das Gesetz zur Stärkung der Finanzmarktintegrität (FISG) ist am 1. Juli 2021 in großen Teilen und Anfang 2022 vollständig in Kraft getreten. Das bisherige zweistufige Kontrollverfahren (siehe Infokasten, Seite 76) wurde durch ein neues Verfahren ersetzt, für das allein die BaFin zuständig ist. Im Beitrag „Moderne Aufsicht:

Die neue Bilanzkontrolle“ im BaFinJournal und in den Schlaglichtern dieses Jahresberichts lesen Sie mehr dazu.

BaFin veröffentlicht Prüfungsschwerpunkte für die Bilanzkontrolle

Am 29. November 2021 publizierte die BaFin für das Jahr 2022 Prüfungsschwerpunkte für die Bilanzkontrolle. Sie kündigte unter anderem an, in den Konzernabschlüssen 2021 schwerpunktmäßig Lieferkettenfinanzierungen (Reverse Factoring) zu überprüfen, weil diese Art der Unternehmensfinanzierung immer häufiger eingesetzt wird. Außerdem plant die BaFin, in begründeten Einzelfällen auch zu prüfen, ob angegebene Zahlungsmittel und Vermögenswerte tatsächlich vorhanden sind.

3.4.2 Überwachung von Unternehmensabschlüssen und Veröffentlichung von Finanzberichten

Überwachung von Unternehmensabschlüssen

Zum 1. Juli 2021 unterlagen 531 Unternehmen aus zehn Ländern dem zweistufigen Enforcement durch die BaFin und die Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung (DPR). Tabelle 44 (Seite 77) zeigt die im Jahr 2020 abgeschlossenen Enforcementverfahren der Aufsicht.

Veröffentlichung von Finanzberichten

Die BaFin nahm 2021 insgesamt 881 Prüfungen (Vorjahr: 888 Prüfungen) vor, um festzustellen, ob Emittenten ihre Jahres- und Halbjahresfinanzberichte rechtzeitig online veröffentlicht hatten. In acht Fällen (Vorjahr: 14 Fälle) ergaben sich Hinweise auf Verstöße, die sie

bußgeldrechtlich weiterverfolgte. Auch die Abgabe von Hinweisbekanntmachungen überwachte die BaFin 2021 wieder. Diese informieren darüber, wann und wo Emittenten ihre Finanzberichte im Internet bereitstellen.

Die BaFin prüfte zudem, ob die publizierten Halbjahresfinanzberichte alle gesetzlich geforderten Mindestbestandteile enthielten. Um die Pflichten zur Finanzberichterstattung durchzusetzen, eröffnete die BaFin 2021 mehrere Verwaltungsverfahren; Tabelle 45 (Seite 77) gibt einen Überblick über die Prüfungen und Verwaltungsverfahren der BaFin.

3.5 Aufsicht über Wertpapierinstitute

3.5.1 Grundlagen der Aufsichtspraxis

Die Grundlagen der Aufsicht über Wertpapierinstitute sind im Jahr 2021 angepasst worden.

Europäische Schwarmfinanzierungs-Dienstleisterverordnung

Die europäische Schwarmfinanzierungs-Dienstleisterverordnung¹³ ist am 10. November 2021 in Kraft getreten. Sie reguliert EU-weit einheitlich Dienstleister für Schwarmfinanzierungen, soweit diese unter ihren Anwendungsbereich fallen.

13 Verordnung (EU) 2020/1503 über Europäische Schwarmfinanzierungsdienstleister für Unternehmen.

[Auf einen Blick](#)

Zweistufige Bilanzkontrolle

Bis zum 31. Dezember 2021 existierte das alte zweistufige Bilanzkontrollverfahren:

1. Stufe: Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung e. V. (DPR): Mitwirkung der Unternehmen freiwillig
 - a. Stichprobenprüfungen
 - b. Anlassprüfungen (eigenständig oder auf Verlangen der BaFin)
2. Stufe: BaFin-Prüfungen (hoheitliches Verfahren): Mitwirkungspflicht der Unternehmen
 - a. Unternehmen verweigert Mitwirkung an DPR-Prüfung oder
 - b. Unternehmen ist mit Prüfergebnis des DPR nicht einverstanden oder
 - c. BaFin hat erhebliche Zweifel am Ergebnis oder der Durchführung der Prüfung durch die DPR
 - d. BaFin zieht die Prüfung jederzeit an sich, wenn sie selbst eine Prüfung nach § 44 Absatz 1 Satz 2 des Kreditwesengesetzes, § 14 Satz 2 des Kapitalanlagegesetzbuchs oder § 306 Absatz 1 Nummer 1 des Versicherungsaufsichtsgesetzes durchführt oder durchgeführt hat und die Prüfungen denselben Gegenstand betreffen.

Tabelle 44: Abgeschlossene Enforcementverfahren

	Fehlerfest- stellung: ja	Fehlerfest- stellung: nein	Fehlerver- öffentlichung: ja	Fehlerver- öffentlichung: nein
Unternehmen akzeptiert DPR*-Fehlerfeststellung	11	n/a**	11	0
Unternehmen akzeptiert DPR-Fehlerfeststellung nicht	2	0	2	0
Unternehmen verweigert Kooperation mit DPR	2	1	2	0
BaFin hat wesentliche Zweifel an Richtigkeit des DPR-Prüfungsergebnisses/-Verfahrens	0	0	0	0
Ansichziehen der Prüfung (Banken, Versicherungen)	1	0	1	0
Gesamt	16	1	16	0

* DPR steht für Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung.

** n/a: nicht anwendbar.

Tabelle 45: Prüfung der Veröffentlichung von Finanzberichten

	2020	2021
I Prüfungen		
Prüfung, ob Emittenten ihre Jahresfinanzberichte bzw. Jahresfinanzinformationen* und Halbjahresfinanzberichte rechtzeitig online veröffentlicht haben	888	881
II Verwaltungsverfahren		
Eröffnete Verwaltungsverfahren	5	4
Beendete Verwaltungsverfahren	7	14
Offene Verfahren insgesamt	14	4
Zwangsgeldandrohungen	3	2
Zwangsgeldfestsetzungen	1	2
III Veröffentlichung Maßnahmen nach § 124 WpHG (inkl. Hinweise)		
Zahl betroffener Unternehmen	8	3
IV Ordnungswidrigkeitenverfahren**		
Kein Finanzbericht online veröffentlicht	14	8
Keine Hinweisbekanntmachung veröffentlicht (in der Regel bei ebenfalls fehlendem Finanzbericht)	17	16
Finanzbericht enthält nicht die gesetzlich geforderten Mindestbestandteile	1	1

* Die Veröffentlichung der Jahresfinanzinformationen von Emittenten mit Sitz in Deutschland überwacht das Bundesamt für Justiz (BfJ). Die BaFin überprüft die Veröffentlichung der dazugehörigen Hinweisbekanntmachung (Mitteilung, wann und wo die Jahresfinanzinformationen online abrufbar sind) dieser Emittenten.

** Die Zahl der Abgaben an das BaFin-Bußgeldreferat und die von der Aufsicht eingeleiteten Bußgeldverfahren (vgl. 3.7) weichen aufgrund unterschiedlicher Verfahrensabläufe voneinander ab.

Wertpapierinstitutsgesetz in Kraft getreten

Das Wertpapierinstitutsgesetz (WpIG) trat am 26. Juni 2021 in Kraft. Es setzt die EU-Richtlinie über die Beaufsichtigung von Wertpapierfirmen (Investment Firm Directive – IFD) um. Die neue Regulierung etabliert ein angemessenes aufsichtsrechtliches Regime für Wertpapierinstitute. Unter das WpIG fallen alle bisherigen Finanzdienstleistungsinstitute im Sinne des KWG, die

Wertpapierdienstleistungen erbringen. Lesen Sie dazu auch den Beitrag „Passgenaue Regeln für Wertpapierinstitute“ ab Seite 6 des BaFinJournals vom Juni 2021.

Weitergehende Konkretisierungen dieser Regelungen für Wertpapierfirmen (vormals Finanzdienstleistungsinstitute) sollen durch Verordnungen, technische Regulierungsstandards (Regulatory Technical Standards – RTS) oder

Leitlinien erfolgen. Bis diese Regelwerke vorliegen, sind bestimmte Rundschreiben und Merkblätter der BaFin sinngemäß weiter anzuwenden.

3.5.2 Wertpapierinstitute

Seit dem 26. Juni 2021 gelten für Wertpapierinstitute die oben genannten Regelungen des Wertpapierinstitutsgesetzes (WpIG). Im Jahr 2021 setzte die BaFin bei diesen Instituten in sieben Fällen Prüfungsschwerpunkte. Die Schwerpunkte betrafen dabei insbesondere organisatorische Themen wie die Einbindung der vertraglich gebundenen Vermittler (vgV) in die internen Kontrollverfahren, die Angemessenheit und Wirksamkeit der IT-Systeme und IT-Prozesse (BAIT), die Angemessenheit des Auslagerungsmanagements (MaRisk) und die Angemessenheit des Risikomanagements. Ein weiterer Prüfungsschwerpunkt betraf die Geeignetheitserklärung im Rahmen der Anlageberatung gemäß § 64 Absatz 4 WpHG.

Ende der Brexit-Übergangsfrist

Zum 31. Dezember 2020 endete die Brexit-Übergangsfrist. In dieser Phase durften Zweigniederlassungen von Wertpapierinstituten aus dem Vereinigten Königreich in Deutschland noch ihre Dienstleistungen anbieten.

Ein Teil der in Deutschland tätigen Zweigniederlassungen beschränkte seine Geschäftstätigkeit rechtzeitig auf erlaubnisfreie Geschäfte. Andere übertrugen ihre Aktivitäten auf neugegründete Unternehmen deutschen Rechts oder auf Zweigniederlassungen von Konzernunternehmen aus einem anderen EU-Mitgliedstaat und schlossen die Zweigniederlassung. Nur wenige Unternehmen stellten ihre Geschäftstätigkeit vollständig ein.

Von den Anfang 2021 noch verbliebenen Zweigniederlassungen ließ sich die BaFin die Einstellung der erlaubnispflichtigen Geschäfte bestätigen.

Tabelle 46 gibt einen Überblick über die Zahl der Wertpapierinstitute, ihre Entwicklung im Vergleich zum Vorjahr und über die Aufsichtstätigkeit der BaFin.

Tabelle 46: Wertpapierinstitute

Wertpapierinstitute	2021	2020
Zahl Aufsichtsobjekte		
Beaufsichtigte Wertpapierinstitute	745	710 (Wertpapierhandelsunternehmen)
Davon: Große Wertpapierinstitute	1	
Mittlere Wertpapierinstitute	94	
Kleine Wertpapierinstitute	650	
Inländische Zweigstellen ausländischer Wertpapierinstitute	45	43
Inländische Wertpapierinstitute, die eine grenzüberschreitende Tätigkeit innerhalb der EU angezeigt haben	383	383
Vertraglich gebundene Vermittler (vgV)	20.074	20.344
Haftende Unternehmen	160	174
Entwicklung der Anzahl der Aufsichtsobjekte		
Erteilte Erlaubnisse	23	24
Erteilte Erlaubniserweiterungen	16	10
Erlaubnisrückgaben	33	27
Laufende Aufsicht		
Sonderprüfungen	4	0
Prüfungsschwerpunkte	7	7
Prüfungsbegleitungen	0	4
Aufsichtsgespräche	46	19

3.6 Aufsicht über das Investmentgeschäft

3.6.1 Grundlagen der Aufsichtspraxis

Die Grundlagen der Aufsicht über das Investmentgeschäft sind im Jahr 2021 in Teilen geändert worden.

Fondsstandortgesetz

Am 2. August 2021 ist das Fondsstandortgesetz (FoStoG) in weiten Teilen in Kraft getreten. Es enthält Regelungen, um die Fondsaufsicht zu modernisieren und zu digitalisieren sowie die Wettbewerbsfähigkeit des Fondsstandorts Deutschland zu fördern.

3.6.2 Kapitalverwaltungsgesellschaften

Im Jahr 2021 erhielten sechs deutsche Kapitalverwaltungsgesellschaften (KVGn) die Erlaubnis, Investmentvermögen zu verwalten (Vorjahr: 20 Gesellschaften), oder die BaFin erweiterte ihre bereits bestehende Zulassung. Insgesamt neun Gesellschaften gaben ihre Erlaubnis zurück. Ende 2021 verfügten damit 139 Unternehmen mit Sitz in Deutschland über eine Erlaubnis nach dem Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB) (Vorjahr: 143 Unternehmen). Darüber hinaus ließen sich 70 KVGn nach § 44 KAGB registrieren; 2020 hatten sich 48 Gesellschaften eintragen lassen. 25 Gesellschaften gaben ihre Registrierung zurück. Damit belief sich die Gesamtzahl der registrierten KVGn Ende 2021 auf 476 (Vorjahr: 431 KVGn).

In 19 Fällen gründeten KVGn eine Zweigniederlassung in einem anderen EU-Mitgliedstaat oder boten ihre Dienstleistungen grenzüberschreitend an (Vorjahr: zwölf Fälle). Dem standen 39 Gesellschaften aus dem EU-Ausland gegenüber, die der BaFin die Gründung einer Zweigniederlassung oder die Aufnahme grenzüberschreitender Dienstleistungen in Deutschland anzeigten (Vorjahr: 37 KVGn).

Risikoorientierte Aufsicht

Die BaFin absolvierte im Berichtsjahr insgesamt 142 Aufsichtsbesuche und Jahresgespräche; 2020 waren es insgesamt 118 Besuche und Gespräche gewesen. Außerdem begleitete sie elf Abschlussprüfungen und Sonderprüfungen bei KVGn sowie bei Verwahrstellen und Treuhändern (Vorjahr: fünf Begleitungen).

Bei den Aufsichts- und Jahresgesprächen im Jahr 2021 legte die BaFin – wie schon im Vorjahr – den Schwerpunkt auf nachhaltige Investitionen und Digitalisierung sowie auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie.

3.6.3 Investmentvermögen

Auch im Jahr 2021 wuchs der deutsche Investmentmarkt weiter (siehe Tabelle 47). Sowohl Spezial- als auch Publikumsfonds konnten Mittelzuflüsse verzeichnen (siehe Tabelle 48).

Tabelle 47: Offene Investmentvermögen

	2021		2020	
	Zahl	Vermögen	Zahl	Vermögen
Insgesamt	7.572	2.835,2 Mrd. Euro	7.214	2.550,9 Mrd. Euro
Publikumsfonds	3.106	681,5 Mrd. Euro	2.926	571,9 Mrd. Euro
Spezial-AIF*	4.466	2.153,7 Mrd. Euro	4.288	1.979,0 Mrd. Euro

* Alternative Investmentfonds.

Tabelle 48: Mittelaufkommen

	2021	2020
Gesamtes Netto-Mittelaufkommen	131,9 Mrd. Euro	116,7 Mrd. Euro
Gesamte Brutto-Mittelzuflüsse	407,0 Mrd. Euro	438,3 Mrd. Euro
Brutto-Mittelzuflüsse bei Publikumsinvestmentvermögen	131,1 Mrd. Euro	128,8 Mrd. Euro
Brutto-Mittelzuflüsse bei Spezial-AIF	275,9 Mrd. Euro	309,5 Mrd. Euro
Gesamte Mittelabflüsse	275,1 Mrd. Euro	321,6 Mrd. Euro

Insgesamt genehmigte die BaFin im Jahr 2021 130 neue Publikumsinvestmentvermögen nach dem KAGB, darunter 104 Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW)¹⁴, vier offene Publikums-AIF und 22 geschlossene Publikums-AIF. Das Kürzel AIF steht für „Alternative Investmentfonds“. Im Jahr 2020 hatte die Aufsicht insgesamt 164 Publikumsinvestmentvermögen nach dem KAGB zugelassen, darunter 125 OGAW, sieben offene Publikums-AIF und 32 geschlossene Publikums-AIF.

3.6.3.1 Offene Immobilienfonds und Hedgefonds

Ende 2021 besaßen 66 KVGen die Erlaubnis, offene Immobilienfonds zu verwalten (Vorjahr: 66 KVGen). Die BaFin erteilte im Jahr 2021 zwei Gesellschaften die entsprechende Zulassung, zwei Gesellschaften gaben ihre Erlaubnis zurück.

Zum Jahresende verwalteten insgesamt 19 KVGen offene Immobilien-Publikumsfonds. 42 Gesellschaften beschränkten sich im Jahr 2021 auf die Verwaltung offener Immobilien-Spezialfonds. Fünf Gesellschaften haben die entsprechende Zulassung nicht genutzt und noch keine offenen Immobilienfonds aufgelegt. Zwei offene Immobilien-Publikumsfonds kamen im Laufe des Jahres 2021 durch Neuauflage hinzu, einer wurde liquidiert. Dadurch erhöhte sich die Gesamtzahl auf 59 Fonds (Vorjahr: 58 Fonds). Das Fondsvolumen dieses Marktsegments summierte sich zum Jahresende auf 126,14 Milliarden Euro (Vorjahr: 118,27 Milliarden Euro).

Die Brutto-Mittelzuflüsse im Berichtsjahr beliefen sich bei den offenen Immobilien-Publikumsfonds auf 10,3 Milliarden Euro. Bei den offenen Immobilien-Spezialfonds erreichten die Brutto-Mittelzuflüsse 19,3 Milliarden Euro (Vorjahr: 16,5 Milliarden Euro). Das Fondsvermögen der offenen Immobilien-Spezialfonds betrug Ende 2021 156,5 Milliarden Euro; im Vorjahr waren es 133,6 Milliarden Euro gewesen.

Die Zahl der in Abwicklung befindlichen Fonds reduzierte sich auf nunmehr 20, nachdem ein Fonds zum Ende des 1. Quartals 2021 aufgelöst worden war. Das Fondsvolumen belief sich noch auf 1,22 Milliarden Euro (Vorjahr: 1,65 Milliarden Euro). Bei allen betroffenen Fonds

ist das Verwaltungsrecht bereits auf die Verwahrstelle übergegangen.

Ende 2021 existierten in Deutschland wie im Vorjahr zwölf Hedgefonds. Das von ihnen insgesamt verwaltete Volumen betrug alles in allem 5,84 Milliarden Euro (Vorjahr: 4,5 Milliarden Euro). Wie im Jahr 2020 waren auf dem deutschen Markt keine deutschen Dach-Hedgefonds aktiv.

3.6.3.2 Ausländische Investmentvermögen

Im Jahr 2021 waren 10.638 vertriebsberechtigte EU-OGAW-Fonds (Vorjahr: 10.409 Fonds) in Deutschland zugelassen. Bei der BaFin gingen insgesamt 845 Neuanzeigen von Gesellschaften ein, die EU-OGAW-Fonds vertreiben wollten; 2020 waren es 849 Neuanzeigen gewesen.

Darüber hinaus verfügten 3.594 EU-AIF und 580 AIF aus Drittstaaten über die Berechtigung, Anteile oder Aktien in Deutschland zu vertreiben (Vorjahr: 3.075 EU-AIF und 527 AIF aus Drittstaaten). Insgesamt 964 AIF (Vorjahr: 900 AIF) nahmen 2021 den Vertrieb in Deutschland auf. Auf der anderen Seite stellten 392 EU-AIF und ausländische AIF ihren Vertrieb ein.

3.7 Bußgeldverfahren

Im Jahr 2021 summierte sich die Gesamthöhe der festgesetzten Geldbußen des Geschäftsbereichs Wertpapieraufsicht auf einen Betrag von etwa 17.393 Millionen Euro. Die BaFin leitete wegen Verstößen gegen das Kapitalmarktrecht¹⁵ 125 neue Bußgeldverfahren ein¹⁶; zu Beginn des Jahres 2021 waren 332 Verfahren anhängig. 141 Verfahren schloss die BaFin ab, 36 davon mit Festsetzung einer Geldbuße. Daraus ergibt sich eine Ahndungsquote von ca. 25,5 Prozent. Die BaFin stellte 105 weitere Verfahren ein, 84 davon aus Opportunitätsgründen, wie aus Tabelle 49 (Seite 81) hervorgeht.

¹⁴ Unter OGAW-Fonds sind Fonds zu verstehen, welche die Anforderungen der Richtlinie 2009/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren erfüllen.

¹⁵ Erfasst werden hierbei Verstöße gegen das WpHG, das WpÜG, das VermAnlG, das WpPG, die Verordnung (EU) Nr. 1286/2014 (PRIIPs-Verordnung), die Verordnung (EU) Nr. 236/2012 (EU-Leerverkaufsverordnung), die Verordnung (EU) Nr. 600/2014 (Finanzmarktverordnung (Markets in Financial Instruments Regulation – MiFIR)), die Verordnung (EU) 2016/1011 (Referenzwerte-Verordnung) und die Verordnung (EU) Nr. 596/2014 (MAR).

¹⁶ Vgl. dazu Kapitel III.8.

Tabelle 49: Bußgeldverfahren Wertpapieraufsicht

	Anhängige Verfahren Anfang 2021	Neu eröffnete Verfahren 2021	Mit Geld- buße abge- schlossene Verfahren	Höchste verhängte Einzelgeld- buße in Euro ¹⁷	Einstellungen aus tatsäch- lichen oder rechtlichen Gründen	Einstellun- gen aus Op- portunitäts- gründen	Anhängige Verfahren Ende 2021
Meldepflichten	0	0	0	–	0	0	0
Ad-hoc-Publizität	64	15	6	240.000	2	11	60
Directors' Dealings	8	3	0	–	1	2	8
Marktmanipulation	3	1	0	–	0	1	3
Mitteilungs- und Veröffentlichungs- pflichten	105	53	16	1.830.000	4	28	110
Informations- pflichten ggü. Wertpapier- inhabern	0	0	0	–	0	0	0
Leerverkäufe	0	1	0	–	0	0	1
Finanzbericht- erstattungspflich- ten	104	27	12	580.000	10	31	78
Prospekte	11	2	1	22.000	0	2	10
Unternehmens- übernahmen	20	13	1	36.000	1	6	25
Verhaltens-, Organisations- und Transparenz- pflichten	3	7	0	-	1	0	9
Sonstiges	14	3	0	8.663.200	2	3	12

¹⁷ Die Zahlen beziehen sich auf die im Jahr 2021 mit Festsetzung einer Geldbuße rechtskräftig abgeschlossenen Verfahren.



4 Verbraucherschutz

4.1 Grundlagen der Aufsichtspraxis

Verschiedene Grundlagen der Aufsichtspraxis im Verbraucherschutz haben sich im Jahr 2021 geändert.

Europäische Offenlegungsverordnung

Einige Vorschriften der europäischen Offenlegungsverordnung (EU) 2019/2088 werden seit dem 10. März 2021 angewendet. Darin sind die wesentlichen Informations- und Offenlegungspflichten für Finanzmarktteilnehmer und Finanzberater rund um das Thema Nachhaltigkeit verankert.

Gesetz zur Stärkung der Finanzmarktintegrität

Das Gesetz zur Stärkung der Finanzmarktintegrität (FISG) ist am 1. Juli 2021 in großen Teilen in Kraft getreten. Die BaFin erhält damit neue effiziente Ermittlungsbefugnisse. So darf sie nun verdeckte Testkäufe (Mystery Shopping) tätigen, die in einem Pilotprojekt bereits erfolgreich getestet worden sind. Mehr dazu erfahren Sie im Beitrag „Moderne Aufsicht: Mystery Shopping“ der Dezember-Ausgabe des BaFinJournals.

Gesetz zur weiteren Stärkung des Anlegerschutzes

Am 17. August 2021 trat das Gesetz zur weiteren Stärkung des Anlegerschutzes vom 9. Juli 2021 (AnlSchStG) in Kraft. Damit einher gehen einige Änderungen des Vermögensanlagengesetzes (VermAnlG).

BGH-Urteil zu Klauseln in Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB)

Der XI. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs (BGH) entschied am 27. April 2021, dass Klauseln in Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) einer Bank unwirksam sind, wenn sie ohne inhaltliche Einschränkung die Zustimmung der Kundinnen und Kunden zu Änderungen der AGB fingieren (Az. XI ZR 26/20). Die BaFin hat in ihrer Aufsichtsmitteilung vom 26. Oktober 2021 klargestellt, was sie angesichts dieser Rechtsprechung von den Kreditinstituten erwartet.

BGH-Urteil zu Zinsanpassungsklauseln in langfristigen Sparverträgen

Der Bundesgerichtshof (BGH) hat am 6. Oktober 2021 in einer Musterfeststellungsklage der Verbraucherzentrale Sachsen über die Wirksamkeit von Zinsänderungsklauseln in Prämiensparverträgen (Az. XI ZR 234/20) entschieden: Der BGH behält seine bisherige – von der BaFin zur Ausgestaltung von Zinsanpassungsklauseln in langfristigen Sparverträgen zugrunde gelegte – Position bei. Die Frage des geeigneten Referenzzinses hat der BGH jedoch an das Oberlandesgericht Dresden zurückgewiesen. Damit ist das BGH-Urteil in einem entscheidenden Punkt noch nicht umsetzbar.

Allgemeinverfügung zu Zinsanpassungsklauseln in Prämiensparverträgen

Nach mehreren Versuchen, eine einvernehmliche Lösung für den Umgang mit unwirksamen Zinsanpassungsklauseln in langfristigen Prämiensparverträgen zu erreichen,

hat die BaFin am 21. Juni 2021 eine Allgemeinverfügung erlassen. Mit dieser gibt sie den Anbietern der betroffenen Verträge auf, ihre Kundschaft über die Unwirksamkeit der ursprünglich vereinbarten Klausel zu unterrichten und dieser Lösungsansätze aufzuzeigen. Gegen die Allgemeinverfügung haben mehr als 1.100 Kreditinstitute Widerspruch eingelegt, über die in Musterverfahren entschieden werden soll.

4.2 Produktinterventionen

Die BaFin kann die Vermarktung, den Vertrieb oder den Verkauf eines Finanzinstruments beschränken oder verbieten, wenn dieses erhebliche Bedenken für den Anlegerschutz aufwirft. Im Jahr 2021 hat die BaFin 54 neue Angebote wie Aktien, Zertifikate, Nachrangdarlehen und sonstige Vermögensanlagen auf solche Bedenken hin

untersucht. Ein Angebot von Aktien hat die BaFin wegen erheblicher Bedenken für den Anlegerschutz verbieten. Acht Anbieter haben ihre Angebote innerhalb eines laufenden Produktinterventionsverfahrens eingestellt.

4.3 Verbraucherbeschwerden und Anfragen

Kundinnen und Kunden beaufsichtigter Institute und Unternehmen können sich bei der BaFin über diese beschweren.

4.3.1 Kreditinstitute und Finanzdienstleister

Die Zahl der von der BaFin im Jahr 2021 bearbeiteten Eingaben zu Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten stieg im Vergleich zum Vorjahr nochmals deutlich:

Grafik 26: Entwicklung der Eingaben zu Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten

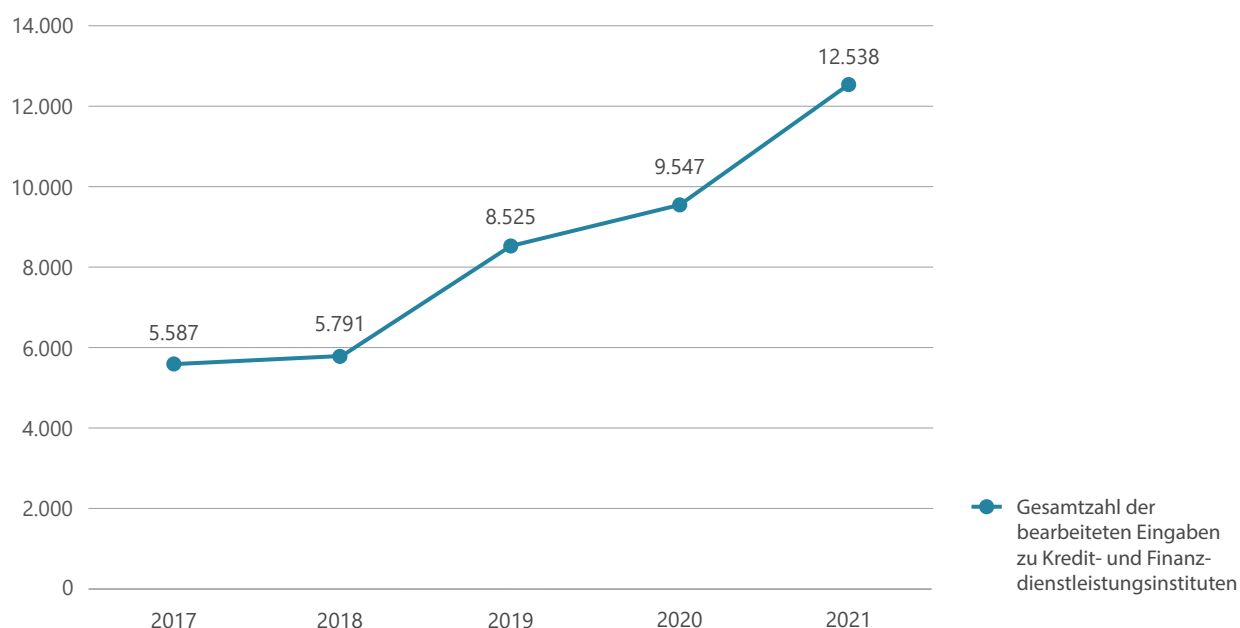


Tabelle 50: Beschwerden nach Institutsgruppen seit 2017

Jahr	Private Banken	Spar-kassen	Öffentliche Banken	Genossen-schafts-banken	Hypotheken-banken	Bauspar-kassen	Finanz-dienst-leister*	Auslands-banken	Gesamtzahl Beschwerden
2021	6.702	2.370	175	1.710	3	248	226	949	12.383
2020	5.617	997	618	944	7	265	224	737	9.409
2019	5.545	885	168	698	6	248	253	605	8.408
2018	2.998	721	135	677	5	413	175	415	5.539
2017	2.640	660	104	696	8	351	586	380	5.425

* Zum Beispiel Leasing- und Factoringunternehmen usw.

Nach insgesamt 9.547 Eingaben im Jahr 2020 gingen im Berichtsjahr insgesamt 12.538 Eingaben ein (siehe Grafik 26 und Tabelle 50, Seite 83), davon 12.383 Beschwerden und 155 allgemeine Anfragen. Die Beschwerden waren in 1.232 Fällen erfolgreich.

In den Eingaben wurde vor allem der Umgang der Institute mit der oben unter 4.1 erwähnten Entscheidung des BGH vom 27. April 2021 (Az. XI ZR 26/20) beklagt, welche den AGB-Änderungsmechanismus in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen von Banken und Sparkassen für unwirksam erklärte. Gegenstand vieler Beschwerden war einerseits die Art und Weise, wie Institute auf Erstattungsverlangen von Kundinnen und Kunden reagiert hatten, die zu Unrecht erhobene Entgelte zurückerhalten wollten. Bemängelt wurde vielfach, wie Institute eine neue Vereinbarung über eine wirksame Grundlage für die bestehende Vertragsbeziehung zu erreichen versuchten. Auch die Ankündigung einiger Banken und Sparkassen, die Geschäftsverbindung aufzulösen, falls den neuen Vertragsbedingungen nicht zugestimmt werde, kritisierten viele Betroffene als unangemessene Drohung.

Daneben erhielt die BaFin 2021 wie im Vorjahr zahlreiche Beschwerden zu variabel verzinsten Prämien Sparverträgen. Kern der Beanstandungen waren die Zinsanpassungsmechanismen der Institute: Diese hatten oftmals die Anforderungen der Rechtsprechung missachtet.

4.3.2 Versicherungsunternehmen

Im Jahr 2021 bearbeitete die BaFin insgesamt 7.512 Eingaben zu Versicherungsunternehmen (Vorjahr: 8.216) abschließend (siehe Grafik 27). In 2.734 Fällen hatten die Absenderinnen und Absender damit Erfolg.

7.274 Eingaben (Vorjahr: 7.969 Eingaben) entfielen auf die in Tabelle 52 (Seite 85) genannten Versicherungszweige. Darunter waren 6.925 Beschwerden, 299 allgemeine Anfragen und 50 Petitionen, welche die BaFin über den Deutschen Bundestag oder das Bundesministerium der Finanzen (BMF) erreicht hatten.

Die Höhe von Versicherungsleistungen und die Bearbeitung von Leistungsfällen lösten auch 2021 viele Reklamationen aus, wie Tabelle 51 zeigt. In Eingaben zu Lebensversicherungen wollten Kundinnen und Kunden insbesondere die Ablaufleistungen überprüfen lassen. In der Sparte Private Krankenversicherung verzeichnete die BaFin zum wiederholten Mal zahlreiche Beanstandungen von Beitragsanpassungen.

Tabelle 51: Die häufigsten Beschwerdegründe

Grund	Zahl
Art der Schadenbearbeitung/ Verzögerungen	1.369
Beitragsänderungen, Prämienanpassungen	750
Höhe der Versicherungsleistung	703

Grafik 27: Entwicklung der Eingaben zu Versicherungsunternehmen

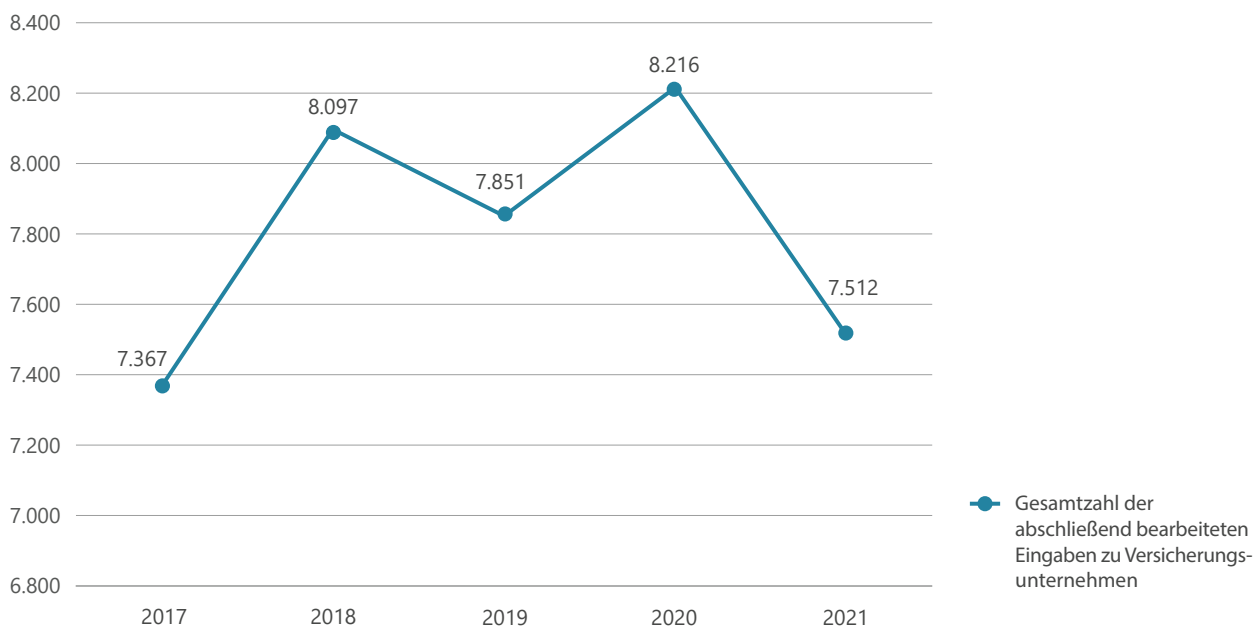


Tabelle 52: Eingaben je Versicherungszweig seit 2017

Jahr	Leben	Kraftfahrt	Kranken	Unfall	Haftpflicht	Rechts- schutz	Gebäude/ Hausrat	Sonstige Sparten	Besonder- heiten	Gesamt
2021	1.602	1.790	1.725	173	348	444	601	591	238	7.512
2020	1.723	2.021	1.607	209	389	567	617	836	247	8.216
2019	1.549	1.958	1.420	245	452	776	605	632	214	7.851
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

4.3.3 Wertpapiergeschäft

Zu Wertpapiergeschäften gingen im Jahr 2021 insgesamt 6.059 Beschwerden (Vorjahr: 2.325 Beschwerden) und 391 schriftliche Anfragen (Vorjahr: 376 Anfragen) von Anlegerinnen und Anlegern ein.

Außergewöhnlich viele Beschwerden betrafen Handelsstörungen bei Online-Brokern. Diese waren einerseits auf eine verstärkte Handelstätigkeit der Anlegerinnen und Anleger zurückzuführen, andererseits aber auch auf organisatorische Probleme der betroffenen Institute angesichts einer wachsenden Kundschaft.

Kundinnen und Kunden beanstandeten außerdem häufig ungewöhnlich lange Bearbeitungszeiten, zu denen es bei Aufträgen zum Übertrag eines Depots bei einigen Instituten gekommen war.

4.3.4 Investment- und Kapitalverwaltungsgesellschaften

Im Rahmen der Investmentaufsicht gingen im Jahr 2021 insgesamt 186 Beschwerden bzw. Anfragen (Vorjahr 142 Eingänge) bei der Aufsicht ein. Sie bezogen sich unter anderem auf Veröffentlichungspflichten von Kapitalverwaltungsgesellschaften, deren Managemententscheidungen sowie den Vertrieb von Investmentvermögen.

4.3.5 Verbrauchertelefon

Im Jahr 2021 bearbeitete die BaFin 20.886 Anrufe (Vorjahr: 17.779)¹⁸ zu Themen rund um den Finanzmarkt, zu konkreten Verbraucherthemen sowie zu Problemen mit Banken, Versicherungsunternehmen oder Finanzdienstleistern. Von den Anrufen entfielen 17,07 Prozent auf

den Versicherungs- und 55,86 Prozent auf den Bankensektor. 14 Prozent der Anrufe betrafen die Wertpapieraufsicht.

Das könnte Sie auch interessieren

BaFin nimmt an fünfter World Investor Week teil

Die BaFin hat sich 2021 zum fünften Mal in Folge an der World Investor Week beteiligt. In Erklärvideos, die sie auf ihrer Internetseite bereitgestellt hat, erläutert sie zum Beispiel, wann es sinnvoll ist, seinen Versicherungsstatus zu prüfen, und warum sich ein solcher Check lohnen kann. Außerdem beteiligten sich BaFin-Experten an zwei Digitalen Stammtischen des Digital-Kompass, um insbesondere ältere Verbraucherinnen und Verbraucher per Videoübertragung über Finanzthemen aufzuklären.

Initiiert wird die weltweit ausgerichtete jährliche Aktionswoche von der Internationalen Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden (International Organization of Securities Commissions – IOSCO). Die fünfte World Investor Week fand vom 4. bis zum 8. Oktober 2021 statt.

4.4 Verhaltens- und Organisationsaufsicht nach dem Wertpapierhandelsgesetz

Die BaFin überwacht, ob Wertpapierdienstleistungsunternehmen ihre Verhaltens- und Organisationspflichten einhalten. Dabei kann sie ein breites Spektrum unterschiedlicher Aufsichtsinstrumente anwenden und auf verschiedene Erkenntnisquellen zurückgreifen. Dazu gehören Aufsichtsgespräche und Vor-Ort-Prüfungen, die jährlichen Prüfungen nach dem Wertpapierhandelsgesetz durch Wirtschaftsprüfer und die oben erwähnten

¹⁸ Abweichend von den Vorjahren beziehen sich die Daten nicht auf die Zahl der Anfragen, sondern auf die Zahl der Anrufe.

Beschwerden von Kundinnen und Kunden sowie Meldungen an die [Hinweisgeberstelle](#)¹⁹ der BaFin.

Bei Bedarf nutzt die BaFin zudem das Instrument der Sonderprüfung. Im Jahr 2021 fanden drei Sonderprüfungen in der Abteilung Verbraucherschutz statt, von denen zwei am Ende des Berichtsjahres abgeschlossen waren. In allen drei Fällen ging bzw. geht es insbesondere darum, ob die Dienstleister die regulatorischen Anforderungen an die Compliance-Funktion einhalten.

4.5 Marktuntersuchungen

4.5.1 Marktabfrage zu Diskriminierung älterer Kunden durch Kfz-Versicherer

Die BaFin untersuchte im Jahr 2021, ob Kfz-Versicherer in Deutschland ihre älteren Kundinnen und Kunden bei den Beiträgen diskriminieren. Hierbei zeigte sich, dass die Unternehmen ihre Tarife gesetzeskonform gestalten: Die Altersdifferenzierung beruht auf anerkannten Prinzipien risikoadäquater Kalkulation und steht damit im Einklang mit § 20 Absatz 2 Satz 2 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes. Weitere Infos finden Sie im Beitrag [„Das Alter darf eine Rolle spielen“](#) aus dem [BaFinJournal](#).

4.5.2 BaFin-Studie zu Unternehmensanleihen

Die BaFin hat 2021 in einer Studie den rückläufigen Handel von Unternehmensanleihen durch private Anlegerinnen und Anleger seit 2018 beleuchtet. Ein Grund hierfür ist, dass viele Anbieter seit Inkrafttreten der Verordnung für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte (Packaged Retail and Insurance-based Investment Products – PRIIPs) kein Basisinformationsblatt erstellen. Das aber ist Voraussetzung dafür, dass Privatanleger Unternehmensanleihen überhaupt kaufen dürfen. Die BaFin setzt sich daher dafür ein, dass einfache Unternehmensanleihen nicht mehr unter den Anwendungsbereich der PRIIPs-Verordnung fallen. Mehr zur Studie lesen Sie im [BaFinJournal](#).

4.5.3 Marktuntersuchung „IPID Rechtsschutz- und Hausratversicherung“

Versicherungsunternehmen müssen grundsätzlich vor Vertragsabschluss ihrer künftigen Kundschaft unter anderem ein Informationsblatt zu Versicherungsprodukten (IPID) übermitteln, das die wichtigsten Merkmale des

angebotenen Versicherungsschutzes übersichtlich zusammenfasst. In einer Marktuntersuchung hat die BaFin nachgeforscht, ob die Produktinformationsblätter in der Hausrat- und Rechtsschutzversicherung die rechtlichen Vorgaben erfüllen.

Das Ergebnis fiel positiv aus: Die Anbieter erfüllen überwiegend die formalen und inhaltlichen Anforderungen an die Produktinformationsblätter. In einigen Punkten besteht allerdings Nachbesserungsbedarf, den die BaFin nachverfolgt. Mehr zur Marktuntersuchung erfahren Sie im [BaFinJournal](#).

4.5.4 Surfdays zu Hinweis auf alternative Streitschlichtung

Mit [Urteil vom 22. September 2020](#) stellte der BGH klar, dass ein Unternehmer Informationen nach § 36 Verbraucherstreitbeilegungsgesetz (VSBG) sowohl auf seiner Internetseite veröffentlichen als auch in die AGB aufnehmen muss. Bei zwei Surfdays hat die BaFin im Internet untersucht, ob die Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen das BGH-Urteil in die Praxis umgesetzt und darauf hingewiesen haben, dass eine alternative Streitbeilegung möglich ist. Hierbei hat sie in einigen Fällen auch Änderungen anmahnen müssen, wobei die Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen die Vorgaben aber überwiegend erfüllt haben, wie im [BaFinJournal](#) nachzulesen ist.

4.5.5 Marktabfrage zu ausgewählten Pflichten der Offenlegungsverordnung

In einer Marktabfrage zu ausgewählten Pflichten der unter 4.1 erwähnten Offenlegungsverordnung (EU) 2019/2088 untersuchte die BaFin 2021, ob die Anbieter von Finanzprodukten vorvertragliche Informationen im Rahmen der Anlageberatung zur Verfügung stellen. Ergebnis war unter anderem, dass die Befragten die notwendigen Informationen auf sehr unterschiedliche Art und Weise übermittelten; die gewählten Formate, Zeitpunkte und angesprochenen Kundengruppen ließen kein einheitliches Bild erkennen.

Dies dürfte insbesondere darauf zurückzuführen sein, dass die konkretisierenden europäischen Rechtstexte zur Offenlegungsverordnung sowie einheitliche Vorgaben zur Rechtsauslegung und -anwendung bislang nicht in endgültiger Fassung vorliegen. In der Marktabfrage festgestellte Auffälligkeiten, die über die oben genannten Punkte hinausgingen, griff die BaFin auf.

¹⁹ Vgl. III.7.



5 Geldwäscheprävention

5.1 Grundlagen der Aufsichtspraxis

Einige Grundlagen der Prävention von Geldwäsche und Terrorismusbekämpfung sind im Jahr 2021 angepasst worden.

Novellierung des § 261 Strafgesetzbuch

Durch die Novellierung des § 261 Strafgesetzbuch (StGB), die am 18. März 2021 in Kraft getreten ist, hat der All-Crime-Ansatz Einzug in die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung gehalten. Während zuvor nur bestimmte in einem Katalog aufgelistete Straftaten als Vortaten der Geldwäsche gewertet werden konnten, ist dieser Katalog nun weggefallen.

Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz

Mit dem neuen Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz (FISG), das in großen Teilen am 1. Juli 2021 und Anfang 2022 vollständig in Kraft getreten ist, hat der Gesetzgeber 2021 die Aufsichtsbefugnisse der BaFin ausgeweitet. Für die Prävention von Geldwäsche ist vor allem die erweiterte Anzeigepflicht bei Auslagerungen relevant. Diese Regelung ermöglicht es der BaFin, Konzentrationen und daraus entstehende Risiken früher zu

erkennen. Auch die Möglichkeit, Auslagerungsunternehmen unmittelbar zu prüfen, ist für die Geldwäscheaufsicht bedeutsam.

Transparenzregister- und Finanzinformationsgesetz

Das Transparenzregister- und Finanzinformationsgesetz (TraFinG), das am 1. August 2021 in Kraft getreten ist, hat das Transparenzregister von einem Auffang- in ein Vollregister umgewandelt. Begründen Verpflichtete eine neue Geschäftsbeziehung, müssen sie nun durch Einsicht in das Transparenzregister überprüfen, ob die Angaben zu wirtschaftlichen Berechtigten von eintragungspflichtigen Vereinigungen korrekt sind – also in erster Linie von juristischen Personen des Privatrechts, eingetragenen Personenhandelsgesellschaften und Vereinen.

Neue Kryptowertetransferverordnung

Die neue Kryptowertetransferverordnung (KryptoWTransferV), die am 1. Oktober 2021 in Kraft getreten ist, setzt die Travel Rule der Financial Action Task Force (FATF) in nationales Recht um. Gemäß dieser Regel müssen bei jedem Transfer von Kryptowerten – genauso wie beim Transfer von Geld – Informationen über Sender und Empfänger mitgesendet werden.

Auslegungs- und Anwendungshinweise zum Geldwäschegesetz

Die BaFin hat im Juni 2021 erstmals Auslegungs- und Anwendungshinweise zum Geldwäschegesetz – Besonderer Teil für Kreditinstitute (AuA BT KI) veröffentlicht. Diese Hinweise konkretisieren die Verwaltungspraxis zu den besonderen Verpflichtungen von Kreditinstituten, was die Geldwäscheprävention betrifft.

Im Oktober des Berichtsjahrs folgte eine – in erster Linie redaktionelle – Aktualisierung der Auslegungs- und Anwendungshinweise – Allgemeiner Teil (AuA AT). Die Überarbeitung beseitigte Unstimmigkeiten zu den AuA BT und vollzog die durch das TraFinG erfolgten Gesetzesänderungen nach.

5.2 Prüfungsstatistik und Prüfungsschwerpunkte der Geldwäscheprävention

Die Abteilung Geldwäscheprävention hat ihre Prüfungen auch 2021 aufgrund der COVID-19-Pandemie nicht vor Ort in den Unternehmen abgehalten. Prüfungsunterlagen wurden der BaFin stattdessen auf elektronischem Wege zugeleitet. Die notwendigen Interviews mit den Vertreterinnen und Vertretern der Institute führte die BaFin mittels Telefon- oder Videokonferenzen; Einsicht in IT-Systeme nahm die Aufsicht per Bildschirmübertragung. Dank dieser digitalen Möglichkeiten waren die Prüfungen im Jahr 2021 ähnlich ergiebig und aussagekräftig wie die Vor-Ort-Prüfungen in den Jahren vor der Pandemie. Eine Übersicht über die Zahl der Geldwäscheprüfungen bietet Tabelle 53.

Tabelle 53: Geldwäscheprüfungen

Art	Im Banken-sektor	Im Nichtbanken-finanzzektor
Eigene Prüfungen	28	2
Begleitungen der Jahresabschlussprüfungen	16	15
Sonderprüfungen durch WP	16	7

Im Fokus der Prüfungen im Jahr 2021 standen – wie im Vorjahr – das Finanztransfergeschäft, Verdachtsmeldungen und Kryptogeschäfte. Die Ergebnisse waren bis zum Redaktionsschluss noch nicht abschließend ausgewertet.

5.3 Aufsichtsrechtliche Maßnahmen

Die BaFin verfügt über verschiedene Instrumente, um Defizite abzustellen, die sie bei Verpflichteten festgestellt hat, also den Unternehmen, die die Pflichten des Geldwäschegesetzes befolgen müssen. Deckt sie besonders schwerwiegende Mängel auf oder beseitigt ein Verpflichteter diese Mängel nicht hinreichend, greift die Aufsicht zu förmlichen Maßnahmen. Diese macht sie auf ihrer Internetseite publik. Die BaFin setzt die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente flexibel ein. So kann sie unter anderem einen Sonderbeauftragten bestellen, der sie kontinuierlich über die Mängelbeseitigung unterrichtet.

Im Jahr 2021 veröffentlichte die BaFin in drei Fällen die Bestellung eines Sonderbeauftragten gemäß § 45c Kreditwesengesetz (KWG) zur Verbesserung der Geldwäscheprävention.

Das könnte Sie auch interessieren

BaFinJournal

Lesen Sie in der Dezember-Ausgabe des BaFinJournals den Beitrag „Gemeinsam gegen Geldwäsche“.

5.4 Arbeiten der Anti Financial Crime Alliance

Die Anti Financial Crime Alliance (AFCA), eine noch junge öffentlich-private Partnerschaft, an der auch die BaFin beteiligt ist, hat 2021 ihre erfolgreiche Tätigkeit fortgesetzt. Die verschiedenen Arbeitsgruppen haben ihre jeweiligen Erfahrungen und Ergebnisse gebündelt und dazu Whitepaper veröffentlicht. Darauf können Verpflichtete in einem geschützten Bereich zugreifen, der ihnen auf der Internetseite der Financial Intelligence Unit (FIU) zugänglich ist. Mit den Whitepapers gibt die AFCA den Verpflichteten zusätzliche Hilfsmittel an die Hand, um Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu verhindern.

5.5 FATF-Prüfung

Die FATF, der internationale Standardsetzer für die Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und Proliferationsfinanzierung, überprüft in einer vierten Prüfungsrunde schwerpunktmäßig, wie effektiv die Mitgliedstaaten Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bekämpfen. Zudem bewertet die FATF, wie ihre

Standards in den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden (Technical Compliance).

Auch Deutschland wird in der vierten Prüfungsrunde geprüft. Im November 2021 fand schließlich der Vor-Ort-Besuch des FATF-Prüferteams in Deutschland statt, nachdem dieser aufgrund der COVID-19-Pandemie mehrfach hatte verschoben werden müssen. Der Länderbericht für Deutschland soll 2022 planmäßig im Juni-Plenum der FATF verabschiedet werden.

5.6 Statistik Kontenabrufverfahren

Kreditinstitute, Kapitalanlagegesellschaften und Zahlungsinstitute sind nach § 24c Absatz 1 KWG verpflichtet, eine Datei zu führen, in der sie bestimmte Kontostammdaten wie Kontonummer, Kontoinhaber und Verfügungsberechtigte speichern. Diese sind taggenau bereitzustellen. Die BaFin erteilt auf Ersuchen Auskunft aus der Kontenabrufdatei an die Behörden, die § 24c Absatz 3 KWG auflistet. Im Jahr 2021 geschah dies 352.138 Mal (Stand 31. Dezember 2021, siehe Tabelle 54).

Tabelle 54: Kontenabrufverfahren nach § 24c KWG

Bedarfsträger	2021		2020	
	absolut	in %	absolut	in %
BaFin	509	0,14	235	0,08
Finanzbehörden	16.896	4,80	15.667	5,41
Polizeibehörden	279.106	79,26	219.754	75,81
Staatsanwaltschaften	42.181	11,99	39.375	13,58
Zollbehörden	12.712	3,61	14.057	4,85
Sonstige	734	0,20	773	0,27
Gesamt	352.138		289.861	





6 Unerlaubte Geschäfte

6.1 Erlaubnispflicht

Wer in Deutschland Bank-, Investment-, Versicherungs- oder E-Geld-Geschäfte betreiben will, benötigt dafür grundsätzlich die schriftliche Erlaubnis der BaFin. Hat diese die Erlaubnis einmal erteilt, steht der Anbieter automatisch unter laufender Aufsicht der BaFin. Dies gilt ebenso für Finanzdienstleistungen und Zahlungsdienste.

Angebot und Handel von Krypto-Assets, Kryptoverwahrgeschäften und Zahlungsdiensten machten im Jahr 2021 das Gros der Erlaubnisanfragen aus (siehe Tabelle 55).

Tabelle 55: Neue Erlaubnisanfragen

	2019	2020	2021
Neue Erlaubnisanfragen	1.055	1.113	1.280

Freistellung von Erlaubnispflicht und laufender Aufsicht

Die BaFin kann gemäß § 2 Absatz 4 Kreditwesengesetz (KWG) ein Unternehmen für ein sachlich begrenztes Geschäft von der Erlaubnispflicht freistellen. Zugleich befreit sie damit den Anbieter von einem gesetzlich festgelegten Katalog von Bestimmungen, die er im Rahmen der laufenden Aufsicht einhalten müsste. Eine Freistellung ist an strenge Voraussetzungen gebunden. Zudem ist sie lediglich solange möglich, wie das Unternehmen aufgrund der Art seiner Geschäfte keiner Aufsicht bedarf. Die BaFin stellt ein Institut nur auf Antrag frei (siehe Tabelle 56).

Handelt es sich um Drittstaatunternehmen, kann eine solche Freistellung nur gewährt werden, sofern die zuständigen Behörden des Herkunftsstaats eine qualifizierte Aufsicht gewährleisten. Dies erübrigt eine zusätzliche Aufsicht durch die BaFin für das Geschäft des Unternehmens in Deutschland (§ 2 Absatz 5 KWG).

Tabelle 56: Freistellung von Instituten

	2019	2020	2021
Freigestellte Institute	361	358	357
Neu freigestellte Institute	3	3	1

6.2 Verfolgung unerlaubter Geschäfte

Jeder Verstoß gegen die Erlaubnispflicht richtet sich gegen die Integrität des Finanzsystems insgesamt. Wer unerlaubt ein eigentlich erlaubnispflichtiges Geschäft betreibt, macht sich strafbar. Als zuständige Gefahrenabwehrbehörde ist die BaFin in der Pflicht, derartige Verstöße konsequent zu verfolgen. Sie setzt den Erlaubnisvorbehalt durch, um Schäden für die Integrität des Finanzmarkts abzuwenden, und sorgt dafür, dass der Anbieter das unerlaubte Geschäft unverzüglich einstellt und abwickelt.

Der Gesetzgeber hat die BaFin für ihre Ermittlungen mit umfangreichen Befugnissen ausgestattet. So ist sie insbesondere berechtigt, auf richterlichen Beschluss Geschäftsräume – bei Gefahr im Verzug auch ohne richterlichen Beschluss – sowie Wohnräume zu durchsuchen. Das schließt das Recht ein, Personen zu durchsuchen.

Doch selbst diese Kompetenzen der BaFin stoßen an ihre Grenzen, wenn Täterinnen und Täter vom Ausland aus agieren. Die Aufsicht kann jedoch auf in Deutschland agierende Vermittlungsnetze, Provider von Internetseiten und auf Banken zugreifen, etwa, um Konten einzufrieren. Außerdem baut die BaFin ihre Zusammenarbeit mit ausländischen Aufsichts- und Strafverfolgungsbehörden ständig weiter aus.

Die BaFin macht die Maßnahmen auf ihrer [Internetseite](#) bekannt und informiert so die Öffentlichkeit, gegen wen sie wegen unerlaubter Geschäfte vorgehen musste.

2021 nahm die Aufsicht digitale Geschäftsmodelle besonders in den Fokus. Daneben registrierte die BaFin vermehrt Fälle von [Identitätsdiebstahl](#) und von [Versuchen](#), Zahlungsagenten anzuwerben.

Verdachtsfälle 2021 erneut auf Rekordhöhe

Bei der Verfolgung unerlaubter Geschäfte ist die Zahl der Verdachtsfälle im Jahr 2021 auf einen neuen Höchststand gestiegen, wie Tabelle 57 zeigt.

Tabelle 57: Verfolgung unerlaubter Geschäfte

	2019	2020	2021
Neue Verdachtsfälle	1.318	1.436	1.332
Durchsuchungen	17	6	3

Auch die Zahl der Bescheide, also der förmlichen Maßnahmen, erreichte 2021 einen neuen Höchststand, nämlich 315. Dies liegt indes zum Teil an der

Warnkompetenz, welche die BaFin außerhalb des Versicherungsaufsichtsgesetzes (§ 308 Absatz 7 VAG) und des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes (§ 8 Absatz 7 ZAG) seit dem 29. Dezember 2020 innehat. Die BaFin kann gemäß § 37 Absatz 4 KWG die Öffentlichkeit über einen Verdacht oder eine Feststellung informieren und dabei den Namen oder die Firma des Unternehmens nennen. Voraussetzung ist, dass Tatsachen eine solche Annahme rechtfertigen oder bereits konkret feststeht, dass ein Unternehmen unerlaubt Bankgeschäfte betreibt oder Finanzdienstleistungen erbringt. Eine entsprechende Warnkompetenz der BaFin ist nun auch in § 16 Absatz 8 des Kapitalanlagegesetzbuches (KAGB) geregelt. Tabelle 58 zeigt die Zahlen der Jahre 2019 bis 2021.

Tabelle 58: Verfolgung unerlaubter Geschäfte

	2019	2020	2021
Förmliche Maßnahmen	150	179	315

Die Statistik erfasst lediglich förmliche Maßnahmen, also Einstellungs- und Abwicklungsanordnungen, Warnungen und förmliche Maßnahmen gegen die in die unerlaubten Geschäfte einbezogenen Unternehmen, etwa Internetprovider und Banken. Nicht eingerechnet sind Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung – also Zwangsgeldandrohungen und -festsetzungen zur Durchsetzung der förmlichen Maßnahmen. Grundsätzlich veröffentlicht die BaFin ihre Maßnahmen gegen einbezogene Unternehmen nicht.

Widerspruchs- und Gerichtsverfahren

Gegen förmliche Maßnahmen und Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung können die Adressaten Widerspruch erheben (siehe Tabelle 59).

Tabelle 59: Widerspruchsverfahren

	2019	2020	2021
Neue Widerspruchsverfahren	34	45	69
Widerspruchsbescheide	22	15	29
Rücknahmen/sonstige Einstellungen	16	4	18

Die Maßnahmen, welche die BaFin gegen Betreiber unerlaubter Geschäfte ergreift, sind von Gesetzes wegen sofort vollziehbar. Adressaten förmlicher Maßnahmen können lediglich in einem Eilverfahren vor dem Verwaltungsgericht beantragen, dass die aufschiebende Wirkung ihres Rechtsmittels angeordnet wird (siehe Tabelle 60, Seite 92).

Tabelle 60: Eilverfahren – erste Instanz

	2019	2020	2021
Neue Eilverfahren	8	16	11
Zurückweisung des Antrags	11	7	19
Anordnung der aufschiebenden Wirkung	0	1	0

Weist die BaFin einen Widerspruch zurück, kann der Adressat der Maßnahme vor dem Verwaltungsgericht klagen. Tabelle 61 gibt hierzu einen Überblick.

Tabelle 61: Klageverfahren – erste und zweite Instanz

	2019	2020	2021
Neue Klageverfahren	10	19	23
Obsiegen der BaFin	7	9	6
Klagestattgabe	0	0	1
Klagerücknahme/ sonstige Einstellungen	5	3	4

6.3 Plattformen und Verdachtswarnungen

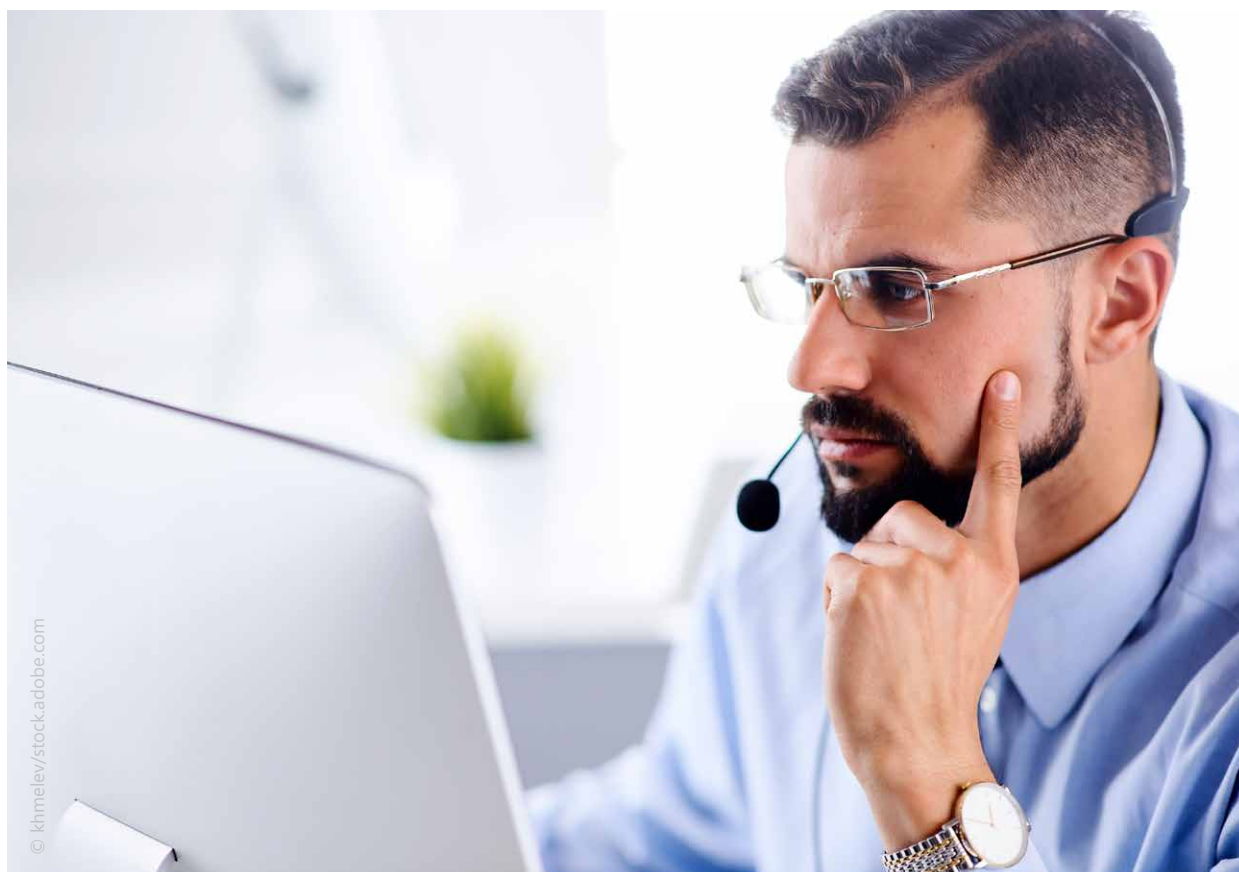
Die BaFin ist seit dem 29. Dezember 2020 gemäß § 37 Absatz 4 KWG befugt, öffentlich vor verdächtigen Anbietern von Finanzdienstleistungen zu warnen. Mit dieser Regelung will der Gesetzgeber gewährleisten, dass die Allgemeinheit bereits frühzeitig über potenziell unerlaubte Tätigkeiten informiert wird.

Von dieser Befugnis hat die BaFin 2021 vor allem in den Fällen umfangreich Gebrauch gemacht, bei denen es um Internet-Plattformen ging.

Der Aufsicht werden nämlich immer häufiger Fälle bekannt, bei denen seriös auftretende Online-Plattformen insbesondere private Anlegerinnen und Anleger telefonisch dazu veranlassen, hohe Summen zu investieren. Dabei geht es hauptsächlich um finanzielle Differenzkontrakte auf Rohstoffe, Aktien, Indizes, Währungen („Forex“) oder Kryptowährungen.

Vergeblich versuchen die Geprellten dann, ihr investiertes Geld zurückzuerhalten. Solche Anbieter, die in vielen Fällen außerhalb der Europäischen Union (EU) angesiedelt sind, bedienen sich oft einer falschen Identität: Auf ihren Plattformen geben sie etwa vor, eine Genehmigung existierender oder frei erfundener Aufsichtsbehörden zu besitzen. Andere behaupten, sie stünden in Verbindung zu Unternehmen mit bekannten Markennamen oder sie spiegeln sogar vor, für öffentliche Stellen wie Ministerien oder die Polizei tätig zu sein.

Deckt die BaFin einen unerlaubten Geschäftsbetrieb auf, stellt sie sicher, dass dieser in Deutschland unverzüglich gestoppt wird. Faktisch begrenzt sind die Möglichkeiten der BaFin jedoch, wenn Anbieter aus dem Ausland heraus agieren und verdeckt und mit wechselnden Identitäten ihre Dienste in Deutschland im Wege des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs anbieten, ohne hiezulande ein Vermittlernetz oder eine andere Präsenz zu unterhalten. In Einzelfällen gelingt es der BaFin dennoch, zumindest einen Teil der Anlegergelder zu sichern. Befinden sich diese Gelder jedoch bereits im Ausland, sind sie in aller Regel unwiederbringlich verloren.



7 Hinweisgeberstelle und Market Contact Group

Im Zuge ihrer Modernisierung hat die BaFin ihre Hinweisgeberstelle umstrukturiert: Im Sommer 2021 richtete sie hierfür ein eigenes Referat ein. Innerhalb dieses Referats etablierte die BaFin als zusätzlichen Kommunikationskanal die Market Contact Group (MCG). An diese neue Einheit können sich Marktteilnehmer wie Analysten, Shortseller oder Journalistinnen und Journalisten wenden, die über relevante Informationen für die Aufsicht verfügen. Im Gegensatz zu klassischen Hinweisgebern haben Marktteilnehmer in der Regel kein Schutzbedürfnis, das mit dem von Whistleblowern vergleichbar wäre. Letztere können sich weiterhin anonym an die BaFin wenden, um der Aufsicht Hinweise zu übermitteln, die zur Aufklärung von Missständen beitragen.

Im Dezember 2019 ist in der Europäischen Union (EU) die Whistleblower-Richtlinie in Kraft getreten. Sie stellt Personen unter Schutz, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden. Denn Whistleblower riskieren durch die Weitergabe von Informationen oftmals ihre berufliche Stellung und haben daher ein besonderes Bedürfnis, im

Kontakt mit Behörden wie der BaFin anonym zu bleiben. Wesentliche Teile der EU-Richtlinie sind in die BaFin-Hinweisgeberverordnung (BaFinHwgebV) eingegangen, die im Juli 2021 veröffentlicht worden ist.

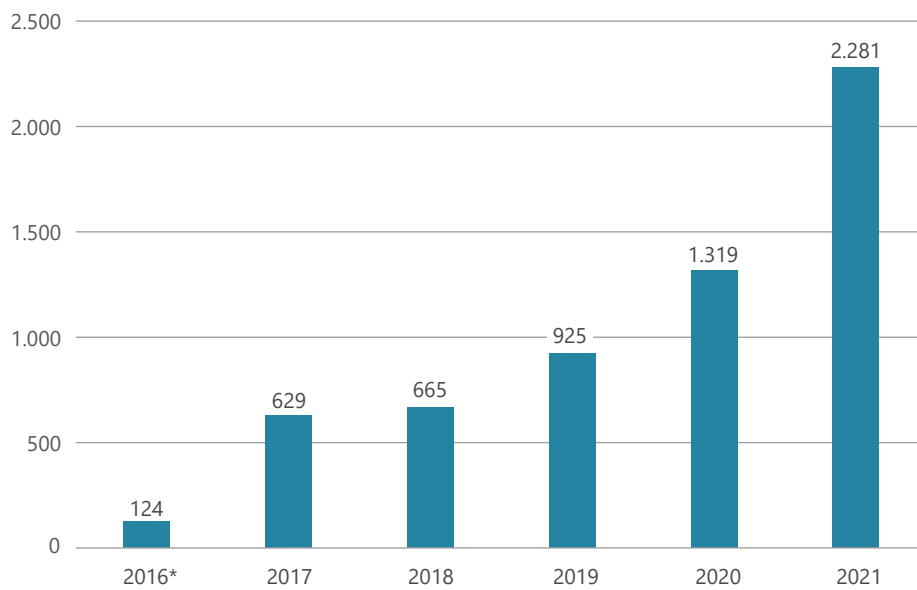
Whistleblower geben wichtige Hinweise

Die Wahrnehmung von Whistleblowern hat sich verändert: Waren sie früher in der Öffentlichkeit eher als Denunzianten verpönt, erkennt die Allgemeinheit mittlerweile, wie wichtig Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber sind, um Missstände aufzuklären. Dies ist auch daran abzulesen, dass das öffentliche Interesse an der Arbeit der Hinweisgeberstelle der BaFin ebenso kontinuierlich zunimmt wie die Zahl der Hinweise.

Im Berichtsjahr stieg die Zahl der eingegangenen Meldungen erneut deutlich, und zwar nach 1.319 Meldungen im Vorjahr auf 2.281 Meldungen im Jahr 2021 (siehe Grafik 28, Seite 94). Rund 50 Eingaben gingen 2021 bei der im August ins Leben gerufenen Market Contact Group ein.

Insgesamt 47 Prozent der Eingaben von Hinweisgebern betrafen mutmaßliche Verstöße beaufsichtigter Institute und Unternehmen. 37 Prozent der Hinweise bezogen sich auf potenziell unerlaubte Geschäfte. Sechs Prozent

Grafik 28: Zahl der Hinweise



* Die Hinweisgeberstelle wurde im Juli 2016 eingerichtet.

der Verdachtsmeldungen galten mutmaßlich geldwäscherechtlichen Sachverhalten und bei ebenfalls sechs Prozent handelte es sich um Beschwerden zu Verbraucherschutzthemen. Bei den restlichen Hinweisen ging es um Sachverhalte, die entweder außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Aufsicht lagen oder denen es an einem erkennbaren Tatsachengehalt fehlte.

Die BaFin geht den Meldungen nach und leitet gegebenenfalls Maßnahmen ein, um die Verstöße abzustellen. Weitere Infos finden Sie im BaFinJournal-Beitrag „Moderne Aufsicht: Hinweisgeberstelle weiter ausgebaut“.



8 Sanktionen

Im Jahr 2021 leitete die BaFin insgesamt 252 Bußgeldverfahren ein (siehe Infokasten, Seite 96). Diese Verfahren nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) richteten sich gegen Emittenten, Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Zahlungsinstitute, gegen Institute, die das Finanzierungsleasing und/oder Factoring betreiben²⁰ sowie gegen sonstige juristische Personen, die den Fachaufsichtsgesetzen unterworfen sind. Auch gegen deren Verantwortliche, sofern erforderlich, und weitere natürliche Personen leitete die Aufsicht Verfahren ein. Anlass waren Verstöße gegen bußgeldbewehrte Vorschriften unter anderem folgender Gesetze:

- Anlegerentschädigungsgesetz (AnlEntG)
- Geldwäschegesetz (GwG)
- Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB)
- Kreditwesengesetz (KWG)
- Referenzwerte-Verordnung (Verordnung (EU) 2016/1011)
- Marktmissbrauchsverordnung (Verordnung (EU) Nr. 596/2014)
- Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG)
- Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz (WpÜG)
- Wertpapierhandelsgesetz (WpHG)
- Zahlungsdienstleistungsaufsichtsgesetz (ZAG)
- Zahlungskontengesetz (ZKG)

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

Definition

Maßnahmen oder Sanktionen?

Um die Integrität des Finanzmarkts und die kollektiven Verbraucherinteressen zu schützen, kann die BaFin eine Vielzahl von Maßnahmen ergreifen, die in den verschiedenen Fachgesetzen niedergelegt sind. Dieser Maßnahmenkatalog erlaubt es der BaFin, gegen juristische Personen, also Unternehmen, und gegen natürliche Personen vorzugehen. Neben den klassischen Maßnahmen des Aufsichtsrechts kann die BaFin aber auch Rechtsverstöße ahnden – und zwar mit Geldbußen. Dazu leitet sie Verfahren nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) ein.

Die beiden Handlungsoptionen unterscheiden sich in ihren Zielen. Aufsichtliche Maßnahmen dienen dazu, Gefahren abzuwehren. Sie sind also als präventive Verwaltungsmaßnahmen zu verstehen, denen nicht zwingend ein Rechtsverstoß vorausgegangen sein muss. Bei Geldbußen dagegen handelt es sich um Sanktionen, also um repressives Verwaltungshandeln – repressiv deswegen, weil es Aufgabe des Ordnungswidrigkeitenrechts ist, festgestellte Gesetzesverstöße mittels Geldbußen zu sanktionieren. Zudem sollen Sanktionen die Verursacher dazu anhalten, künftig die Rechtsvorgaben zu beachten.

Weitere Informationen zum Thema finden Sie in einem Beitrag von Exekutivdirektorin Béatrice Freiwald im Jahresbericht 2016 ab Seite 55.

Höhe der Geldbußen

Im Jahr 2021 setzte die BaFin über alle Geschäftsbereiche hinweg Geldbußen in einer Gesamthöhe von 22.301.000 Euro fest.

Auf einen Blick

Geldbußen der BaFin

2021 setzte die BaFin insgesamt Geldbußen in Höhe von **22.301.000 Euro** fest.

- Auf die Bereiche Bankenaufsicht und Geldwäscheprevention entfielen Geldbußen in Höhe von insgesamt **4.908.000 Euro**.
- Bußgelder in Höhe von insgesamt **17.393.000 Euro** setzte der Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht/Asset-Management fest.

Neue Bußgeldverfahren der BaFin

252 Bußgeldverfahren leitete die BaFin 2021 neu ein.

- 127 davon betrafen die Bereiche Bankenaufsicht, Geldwäscheprevention und Versicherungsaufsicht.
- 125²¹ entfielen auf den Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht/Asset-Management.

Bußgeldverfahren der Wertpapieraufsicht

Der Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht/Asset-Management der BaFin setzte wegen Verstößen gegen das Kapitalmarktrecht²² im Berichtsjahr Geldbußen in einer Gesamthöhe von 17.393.000 Euro fest. 125 Verfahren leitete der Geschäftsbereich neu ein. Aus dem Vorjahr waren noch 332 Verfahren anhängig. Insgesamt 141 Verfahren schloss der Geschäftsbereich ab, 36 davon endeten mit Festsetzungen von Geldbußen. Daraus resultierte eine Ahndungsquote von ca. 25,5 Prozent.

21 Diese Angaben umfassen die Zahlen, die unter Kapitel III.3.3.7 genannt sind.

22 Erfasst werden hierbei Verstöße gegen das Wertpapierhandelsgesetz (WpHG), das Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz (WpÜG), das Vermögensanlagengesetz (VermAnlG), das Wertpapierprospektgesetz (WpPG), die europäische PRIIPs-Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 1286/2014)), die Leerverkaufsverordnung (Verordnung (EU) Nr. 236/2012), die Finanzmarktverordnung (Verordnung (EU) Nr. 600/2014 (MiFIR)), die Referenzwerte-Verordnung (Verordnung (EU) 2016/1011) sowie die Marktmissbrauchsverordnung (Verordnung (EU) Nr. 596/2014 (MAR)).

Bußgeldverfahren der Unternehmensaufsicht

In der Unternehmensaufsicht – genauer gesagt: in der Bankenaufsicht und der Geldwäscheprevention – setzte die BaFin 2021 insgesamt 96 Einzelgeldbußen fest. Dabei ging es um Verstöße gegen Vorschriften des GwG, des Handelsgesetzbuchs (HGB) sowie von KWG und ZAG. Die Einzelgeldbußen summierten sich auf eine Gesamthöhe von 4.908.000 Euro. Adressaten waren Kreditinstitute, Zahlungsinstitute, Institute, die das Finanzierungsleasing und/oder Factoring betreiben sowie Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und – je nach Sachlage – auch deren Verantwortliche oder mit der Wahrnehmung von Aufgaben beauftragte Dritte.

In einem größeren Verfahren setzte die BaFin gegen ein Kreditinstitut aufgrund zahlreicher verspäteter Geldwäsche-Verdachtsmeldungen Bußgelder in Höhe von insgesamt 4.250.000 Euro rechtskräftig fest.

Im Jahr 2021 leitete die BaFin in der Unternehmensaufsicht 127 Verfahren nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz ein. Bei den meisten dieser Verfahren bestand der Anfangsverdacht, dass gegen bußgeldbewehrte Vorschriften des GwG und des KWG verstoßen wurde. Vereinzelt leitete die BaFin jedoch auch Verfahren wegen möglicher Verstöße gegen Vorschriften des AnlEntG, KAGB, VAG, ZAG oder ZKG ein. Die Verfahren richteten sich weit überwiegend gegen juristische Personen und waren zum Teil bei Redaktionsschluss noch nicht abgeschlossen. Bußgeldverfahren sind jedoch ebenso gegen deren Leitungspersonal möglich, also etwa gegen Vorstandsmitglieder, Geschäftsführer oder Geldwäschebeauftragte. In diesen und in weiteren noch aus den Vorjahren anhängigen Verfahren erließ die BaFin insgesamt 25 Bußgeldbescheide.

Insgesamt 20 dieser Bußgeldbescheide wurden 2020 rechtskräftig, davon 17, weil auf die Einlegung eines Rechtsbehelfs verzichtet wurde. Drei Bußgeldbescheide wurden erst im Zwischenverfahren nach Einlegung eines ordentlichen Rechtsbehelfs rechtskräftig. In einer erstinstanzlichen Entscheidung zum Einspruch einer Leitungsperson eines Kreditinstituts bestätigte das Amtsgericht Frankfurt am Main den Bußgeldbescheid der BaFin in der Sache vollumfänglich. Acht weitere Bußgeldverfahren gegen ein Kreditinstitut, einen externen Dienstleister, zwei Wirtschaftsprüfungsgesellschaften sowie deren Leitungspersonen befanden sich bei Redaktionsschluss im Einspruchsverfahren, nachdem einer der Verfahrensbeteiligten Rechtsbehelf eingelegt hatte.

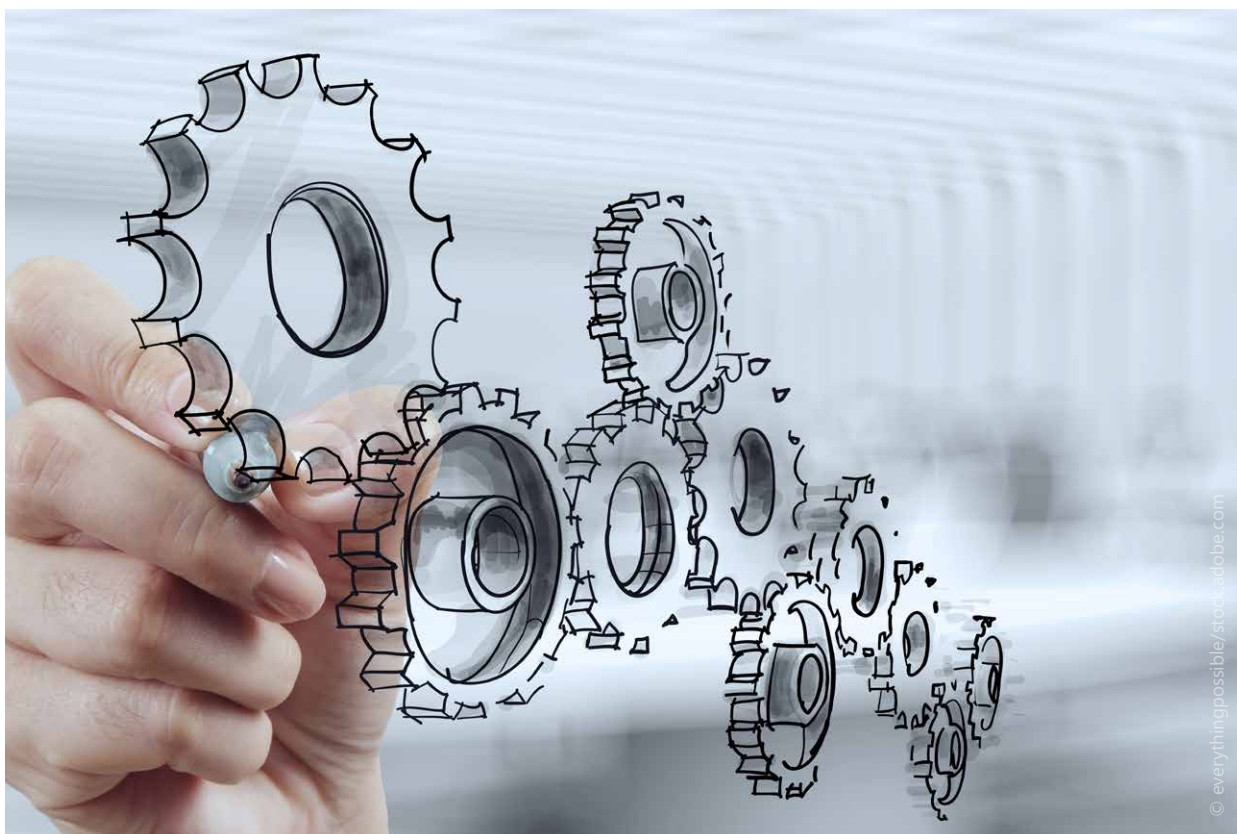
Gegen drei Bußgeldbescheide der BaFin aus dem Jahr 2018, die das Amtsgericht Frankfurt am Main 2020 erstinstanzlich bestätigt hatte, legten der Betroffene und

zwei Nebenbeteiligte Rechtsbeschwerden ein. In zwei dieser Verfahren hat das Oberlandesgericht Frankfurt am Main die erstinstanzliche Entscheidung und damit auch die von der Aufsicht festgesetzten Bußgelder im Jahr 2021 in vollem Umfang bestätigt. Die weitere Entscheidung stand bei Redaktionsschluss noch aus.

2021 wurden insgesamt 71 Verfahren eingestellt, die teilweise noch aus den Vorjahren anhängig waren, davon 36 aus Opportunitätsgründen (§ 47 Absatz 1 OWiG). 35 Verfahren wurden in sonstiger Weise beendet, zum Beispiel durch Einstellungen nach § 46 Absatz 1 OWiG in der Regel in Verbindung mit § 170 Absatz 2 Strafprozessordnung (StPO). Ein Verfahren wurde gemäß § 41 OWiG an die Staatsanwaltschaft abgegeben, da Anhaltspunkte für eine Straftat vorlagen.

IV

Abwicklung



1 Grundlagen

Die BaFin hat als nationale Abwicklungsbehörde (NAB) (siehe Infokasten „Wer ist zuständig?“, Seite 100) im Jahr 2021 verschiedene Rundschreiben und Merkblätter publiziert bzw. novelliert.

1.1 Rundschreiben

MaBewertung

Am 23. Februar 2021 publizierte die BaFin ihre MaBewertung (02/2021), die Mindestanforderungen an Informationssysteme zur Bereitstellung von Informationen für Bewertungen im Rahmen einer Abwicklung. Darin formuliert die BaFin Mindestanforderungen an Daten und Informationen, welche die Institute der Abwicklungsbehörde bei einer Schieflage für eine effektive und effiziente Abwicklungsbewertung kurzfristig – innerhalb von 24 Stunden nach Anfrage – in einem Datenraum bereitstellen müssen.

MaBail-in-Novellen

Im Jahr 2021 erschienen zwei Novellen der MaBail-in, der Mindestanforderungen an Informationssysteme zur Umsetzbarkeit eines Bail-in. Der Bail-in umfasst – technisch gesehen – das Instrument der Beteiligung der

Inhaber relevanter Kapitalinstrumente und das Instrument der Gläubigerbeteiligung. Die MaBail-in, deren erste Fassung (05/2019(A)) am 4. Juli 2019 veröffentlicht wurde, umfassen Mindestanforderungen an Daten und Informationen, die Institute erfüllen müssen, damit die beiden Abwicklungsinstrumente – die Beteiligung der Inhaber relevanter Kapitalinstrumente und die Gläubigerbeteiligung – berechnet und implementiert werden können.

■ Erste Novelle

Am 13. April 2021 veröffentlichte die BaFin die erste Novelle ihrer MaBail-in (04/2021 (A)). Es handelte sich dabei um eine erweiterte Fassung des ursprünglichen Rundschreibens aus dem Jahr 2019. So richtet die Novelle den Fokus auf fast alle bail-in-fähigen Verbindlichkeiten – unter Beachtung des Proportionalitätsprinzips. Hinzugekommen ist auch ein Katalog häufig gestellter Fragen und die Antworten darauf.

■ Zweite Novelle

Die am 5. Oktober 2021 publizierte zweite Novelle der MaBail-in (14/2021 (A)) erfasst grundsätzlich auch Institute, die selbst keine Abwicklungseinheit sind, aber Teil einer Abwicklungsgruppe. Diese Änderung hat die BaFin vorgenommen, um sicherzustellen, dass Verluste innerhalb einer Abwicklungsgruppe zur

Wer ist zuständig?

1 Abwicklung in der Bankenunion

Der europäische Gesetzgeber hat für die Eurozone zum 1. Januar 2016 als zweite Säule der Bankenunion den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism – SRM) geschaffen. Die erste Säule ist der Einheitliche Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM) unter Leitung der Europäischen Zentralbank (EZB).

Der SRM besteht aus dem Ausschuss für die einheitliche Abwicklung (Single Resolution Board – SRB) und den nationalen Abwicklungsbehörden innerhalb der Eurozone. Nationale Abwicklungsbehörde (NAB) für Deutschland ist seit 2018 die BaFin. Zuvor hatte die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) diese Aufgabe inne. Die Zuständigkeiten im SRM sind zwischen dem SRB und den nationalen Abwicklungsbehörden aufgeteilt.

BaFin als nationale Abwicklungsbehörde

Als nationale Abwicklungsbehörde ist die BaFin zuständig für die deutschen Institute, welche die EZB als nicht bedeutend einstuft (Less Significant Institutions – LSIs). Dazu zählen auch Finanzmarktinfrastrukturen (Financial Market Infrastructures – FMIs) mit Bankerlaubnis sowie zentrale Gegenparteien (Central Counterparties – CCPs) mit und ohne Bankerlaubnis.

Ausschuss für die einheitliche Abwicklung

Der Ausschuss für die einheitliche Abwicklung (Single Resolution Board – SRB) ist zuständig für

- die Institute, welche die EZB als bedeutend einstuft (Significant Institutions – SIs),
- für grenzüberschreitend tätige LSIs und
- LSIs, bei denen die Zuständigkeit auf das SRB übergegangen ist.

Für jedes Institut bzw. jede Institutsgruppe unter seiner Zuständigkeit hat das SRB interne Abwicklungsteams (Internal Resolution Teams – IRTs) eingerichtet. In diesen Teams arbeiten das SRB und die jeweils zuständigen nationalen

Abwicklungsbehörden zusammen. Die zentrale Aufgabe der IRTs ist es, die Abwicklungsfähigkeit der Institute zu verbessern. Zu diesem Zweck erstellen und aktualisieren die IRTs Abwicklungspläne. Sie bewerten beispielsweise auch, welche Hindernisse einer möglichen Abwicklung entgegenstehen und welche Maßnahmen geeignet sind, um diese Hindernisse zu beseitigen. Im Jahr 2021 wirkte die BaFin in 34 IRTs mit.

2 Abwicklung in der Europäischen Union und Kooperation mit Drittstaatenbehörden

Das SRB und die nationalen Abwicklungsbehörden richten Abwicklungskollegien ein, um die Zusammenarbeit verschiedener Abwicklungsbehörden in der Bankenunion, in Europa und in Drittstaaten zu koordinieren. Diese Kollegien dienen insbesondere

- dem Austausch von Informationen,
- der Ausarbeitung von Gruppenabwicklungsplänen,
- der Bewertung der institutsspezifischen Abwicklungsfähigkeit,
- der Beseitigung von Abwicklungshindernissen,
- der Entscheidung über das Gruppenabwicklungskonzept
- und der Koordinierung der öffentlichen Kommunikation.

Im Jahr 2021 wirkte die BaFin in zwölf Abwicklungskollegien mit.

Für alle Institute, die der Finanzstabilitätsrat (Financial Stability Board – FSB) als global systemrelevant klassifiziert hat (Global Systemically Important Banks – G-SIBs), werden Crisis Management Groups (CMGs) eingerichtet. Von den im Jahr 2021 als G-SIBs eingestuften 30 Instituten weltweit waren 19 Institute und weitere acht CCPs in Deutschland aktiv. Die BaFin arbeitete im Jahr 2021 insgesamt in 27 CMGs mit.

Abwicklungseinheit bzw. innerhalb der Drittstaaten-gruppe zur jeweiligen rechtlichen Einheit im Drittstaat transferiert werden können. Weitere Infos finden Sie im [BaFinJournal-Artikel](#) „Zweite Novelle der MaBail-in: Interne Verlusttragung“ auf der BaFin-Website.

MREL-Rundschreiben

Die BaFin hat am 26. Juli 2021 ihr neues [MREL-Rundschreiben](#) publiziert, das Rundschreiben 08/2021 (A) „Festlegung der Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (MREL) für Institute und gruppenangehörige Unternehmen, für die der Abwicklungsplan eine Liquidation im Rahmen eines Insolvenzverfahrens vorsieht“. MREL steht für „Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities“. Das neue Rundschreiben ändert und ersetzt das MREL-Rundschreiben 12/2019 (A) „Festlegung des Mindestbetrages an Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten für Institute, bei denen die Durchführung eines Insolvenzverfahrens als Abwicklungsstrategie glaubwürdig und durchführbar ist“.

1.2 Merkblätter

Novelle des Merkblatts zur externen Bail-in-Implementierung

Am 13. April 2021 veröffentlichte die BaFin eine [überarbeitete Version](#) des Merkblatts zur externen Bail-in-Implementierung vom 1. Oktober 2019. Die Novelle weitet den Fokus prozessual und technisch auf alle Rechtsformen sowie alle Aktiengattungen aus und berücksichtigt auch Fremdwährungsanleihen. Darüber hinaus umfasst sie die Aufhebung bzw. Aussetzung des Handels an regulierten und nicht-regulierten Märkten der Regionalbörsen. Hinzu kommen Neuerungen zur Zulassung neuer Aktien.

Handelsaussetzung an Nicht-Börsen im Rahmen der Abwicklung

Das [Merkblatt](#) zur Handelsaussetzung an Nicht-Börsen im Rahmen der Abwicklung vom 20. September 2021 befasst sich mit der Aussetzung bzw. Einstellung des Handels durch systematische Internalisierer sowie durch multilaterale und organisierte Handelssysteme, die nicht durch eine Börse im Sinne des § 2 Börsengesetz (BörsG) betrieben werden.

2 Abwicklungsplanung

2.1 Abwicklungsplanungszyklus 2021 für Institute in direkter Zuständigkeit des SRB

Die BaFin ist bei Instituten und Institutsgruppen unter Zuständigkeit des Ausschusses für die einheitliche Abwicklung (Single Resolution Board – SRB) eng in die Abwicklungsplanung eingebunden, und zwar über die Arbeit in den internen Abwicklungsteams (siehe Infokasten „Wer ist zuständig?“, Seite 100). Im Jahr 2021 hat die BaFin auf diese Weise an der Abwicklungsplanung von 16 Instituten und Gruppen in Deutschland sowie von 18 im Ausland ansässigen Instituten und Institutsgruppen mitgewirkt.

Bei der Abwicklungsplanung werden die internen Abwicklungsteams voraussichtlich ab 2023 verstärkt eigene Vor-Ort-Prüfungen vornehmen. Im Jahr 2021 organisierten sie dazu erste Vorstufenprüfungen in ausgewählten Instituten. Dabei stellten sie fest, dass die Institute Fortschritte bei der Operationalisierung der Abwicklungsstrategien erzielt hatten. Das zeigten unter anderem die Playbooks, die zahlreiche Institute erarbeitet hatten. Dabei handelt es sich um Ablaufbeschreibungen, etwa zum Bail-in und zu Unternehmensverkäufen. Die Playbooks tragen dazu bei, die Anforderungen des SRB zur Abwicklungsfähigkeit zu erfüllen.

Digitalisierung

Von zunehmender Bedeutung für die Abwicklungsplanung ist die Frage, wie sich die Auslagerung von IT-Infrastruktur in eine Cloud auf die Abwicklungsfähigkeit der Institute auswirkt. Da eine Abwicklung meist unter hohem Zeitdruck erfolgt, ist es essenziell, dass die Institute zügig verlässliche und entscheidungsrelevante Daten bereitstellen können. Daher standen bei der Prüfung der Abwicklungsfähigkeit insbesondere Überlegungen dazu im Vordergrund, wie sich die Datenqualität und -verfügbarkeit sowie die entsprechenden Krisenprozesse verbessern lassen. Weitere Informationen zu diesem Thema finden Sie im [BaFinJournal-Beitrag](#) „Digital, vernetzt – und abwickelbar?“ auf der BaFin-Website.

Methodikerweiterung

Auch 2021 hat die BaFin in den Gremien des SRB an der (Weiter-)Entwicklung der Methoden und Prozesse des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism – SRM) mitgewirkt. Bei der Prüfung des öffentlichen Interesses, einer der drei Voraussetzungen für eine Abwicklung (siehe Infokasten

„Wann ein Institut abgewickelt wird“), wurden erstmalig auch Ansteckungseffekte nach systemweiten Ereignissen berücksichtigt.

Auf einen Blick

Wann ein Institut abgewickelt wird

Das maßgebliche gesetzliche Rahmenwerk für Abwicklungsmaßnahmen bilden die Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD) und das deutsche Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (SAG).

Dieses Rahmenwerk sieht vor, dass Abwicklungsmaßnahmen erlassen werden können, wenn drei Kriterien erfüllt sind (§ 62 Absatz 1 SAG):

1. Das Institut ist in seinem Bestand gefährdet,
2. es sind keine alternativen aufsichtlichen oder privatwirtschaftlichen Maßnahmen ersichtlich, die die Bestandsgefährdung abwenden können, und
3. die Abwicklung liegt im öffentlichen Interesse (Verhältnismäßigkeitsgebot).

2.2 Abwicklungsplanungszyklus 2021 für Institute in direkter Zuständigkeit der BaFin

Für 1.334 der in Deutschland ansässigen Institute bzw. Institutsgruppen war die BaFin im Jahr 2021 als NAB für die Planung und Umsetzung von Abwicklungsmaßnahmen direkt zuständig. Dazu gehörten LSIs, Finanzmarktinfrastrukturen, Tochterinstitute von EU- und

Drittstaatenunternehmen – soweit sie Nicht-SRB-Institute waren – sowie Wertpapierinstitute. Die BaFin hat im Jahr 2021 die Abwicklungsplanung für diese Institute bzw. Institutsgruppen vorangetrieben und dafür gesorgt, dass sie abwickelbar sind. Darüber hinaus war die BaFin als Gruppenabwicklungsbehörde verantwortlich für die Ausrichtung von zwei Abwicklungskollegien. Außerdem intensivierte sie die Abwicklungsplanung für Institute, die in Deutschland durch Geschäftsverlagerungen im Zuge des Brexits deutlich an Signifikanz gewonnen haben.

BaFin passt MREL-Rundschreiben an

Die Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities – MREL) zählt zu den Schlüsselinstrumenten der Abwicklungsplanung. Danach müssen Institute, für die bei einer Schieflage eine Abwicklung vorgesehen ist, ausreichende Mittel vorhalten, damit Verluste aufgefangen und die Institute gegebenenfalls rekapitalisiert werden können.

Das SRB hat 2021 die MREL-Leitlinien für die Institute unter seiner direkten Zuständigkeit aktualisiert. Die BaFin ist dem für die Institute unter ihrer Verantwortung mit dem oben genannten MREL-Rundschreiben gefolgt.

Herausforderungen für die Institute

Die Institute standen 2021 und stehen weiterhin vor großen Herausforderungen, auch wegen fortschreitender Digitalisierung und der Folgen des Brexits. Es bleibt daher eine zentrale Aufgabe der BaFin, die Institute dabei zu begleiten, ihre Geschäftsmodelle und Strukturen abwicklungs- und zukunftsfähig zu gestalten. Dies ist eine Voraussetzung dafür, dass zum Schutz des Finanzsystems schnell und effektiv gehandelt werden kann.

V

BaFin intern



1 Personal

Zum 31. Dezember 2021 arbeiteten 2.786 Beschäftigte (Vorjahr: 2.772) bei der BaFin (siehe Tabelle 62). Vertreten waren vor allem die Fakultäten Wirtschaftswissenschaften, Rechts- und Verwaltungswissenschaften, Naturwissenschaften sowie Informatik. 50 Beschäftigte waren zum 31. Dezember längerfristig bei internationalen Institutionen und Aufsichtsbehörden tätig; 25 von ihnen arbeiteten vorübergehend als Entsandte bei der Europäischen Zentralbank (EZB). Eine Übersicht über die Neueinstellungen bietet Tabelle 63.

Kompetenz durch Fortbildung

Im Jahr 2021 nahmen BaFin-Beschäftigte an 717 Fortbildungsveranstaltungen teil (Vorjahr: 502). Insgesamt gab es 5.074 Teilnahmen an Fortbildungen (Vorjahr: 2.738). Durchschnittlich besuchte somit jeder BaFin-Beschäftigte an 2,4 Tagen eine Fortbildung (Vorjahr: 1,9).

Ob für Berufseinsteigerinnen und -einsteiger oder für Fortgeschrittene: Die BaFin bietet ihren Beschäftigten diverse Fort- und Weiterbildungen an, um deren Kompetenzen zu stärken. Trainingskooperationen, insbesondere mit der Deutschen Bundesbank, der EZB und den Europäischen Aufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities – ESAs), fördern zudem die Zusammenarbeit

V

Tabelle 62: Personal

Stand: 31.12.2021

Laufbahn	Beschäftigte			davon Beamte	davon Tarif- und AT-Beschäftigte
	Gesamt	Frauen	Männer		
Höherer Dienst	1.405	593	812	1.263	142*
Gehobener Dienst	844	385	459	688	156*
Mittlerer/Einfacher Dienst	537	363	174	184	353
Gesamt	2.786	1.341	1.445	2.135	651*
davon in Bonn	1.920	922	998	1.493	427*
davon in Frankfurt	866	419	447	642	224*
davon Anwärter/Auszubildende	35	17	18	14	21

* Inklusive der außertariflich Beschäftigten.

Tabelle 63: Neueinstellungen

Stand: 31.12.2021

Laufbahn	Qualifikationen						
	Gesamt	Frauen	Männer	Volljuristen	Wirtschaftswissenschaftler	Mathematiker/Statistiker/IT	Andere
Höherer Dienst	86	36	50	32	39	11	4
				Wirtschaftsjuristen	Wirtschaftswissenschaftler	Laufbahnausbildung	Andere
Gehobener Dienst	29	15	14	1	26	0	2
Mittlerer/Einfacher Dienst	9	5	4				
Anwärter/Auszubildende	11	7	4				
Gesamt	124*	56*	68*				

* Ohne Anwärter/Auszubildende.

und die internationale Vernetzung. Die BaFin will künftig ihre Fort- und Weiterbildungsformate noch flexibler und digitaler gestalten.

Daneben bietet die BaFin Maßnahmen zur Personalentwicklung an, um für eine systematische Förderung und Weiterentwicklung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu sorgen. Dazu gehören spezifische Einarbeitungsprogramme, die es den Beschäftigten ermöglichen, die Laufbahn zu wechseln, aufzusteigen oder auch international zu arbeiten, etwa bei den Europäischen Aufsichtsbehörden.

2 Haushalt

Der Haushaltsplan der BaFin sah für 2021 (einschließlich eines Nachtragshaushalts) Ausgaben und Einnahmen in Höhe von 501,8 Millionen Euro vor. Das geplante Volumen lag damit rund 65 Millionen Euro über dem des Vorjahrs (436,5 Millionen Euro). Diese Erhöhung um rund 15 Prozent beruhte im Wesentlichen auf höheren Personalausgaben und gestiegenen Ausgaben auf dem Gebiet der Informationstechnik.

Die veranschlagten Ausgaben des Haushalts 2021 verteilten sich auf Personalausgaben in Höhe von 333,4 Millionen Euro (66,5 Prozent; Vorjahr: 64,3 Prozent) und auf sächliche Verwaltungsausgaben in Höhe von 134,1 Millionen Euro (26,7 Prozent; Vorjahr: 28,2 Prozent). Auf Investitionen entfielen im Haushalt 2021 insgesamt 4,7 Prozent des Haushaltsvolumens (Vorjahr: fünf Prozent). Zuweisungen und Zuschüsse machten 2,1 Prozent des Budgets aus (Vorjahr: 2,5 Prozent).

Finanzierung durch Umlage und Gebühren

Die BaFin ist unabhängig vom Bundeshaushalt und finanziert sich vollständig aus eigenen Einnahmen. Mit einem Soll von 476,4 Millionen Euro (Vorjahr: 414,5 Millionen Euro) bestanden diese Einnahmen in erster Linie aus Umlagezahlungen der beaufsichtigten Unternehmen. Die weiteren Einnahmen in Höhe von 25 Millionen Euro (Vorjahr: 22 Millionen Euro), zum Beispiel Gebühren, stammten aus Verwaltungseinnahmen.

Die Umlageabrechnung findet stets im Folgejahr statt. Die Banken und sonstigen Finanzdienstleister beteiligten sich demnach mit 45,1 Prozent am Gesamtaufkommen der Umlage des Jahres 2020. Die Versicherungswirtschaft trug 27,3 Prozent bei und der Wertpapierhandel 21,5 Prozent. Für den Aufgabenbereich Nationale Abwicklungsbehörde belief sich der Anteil auf 6,1 Prozent.

Tatsächliche Ausgaben und Einnahmen

Die tatsächlichen Ausgaben der BaFin lagen 2021 bei rund 427,8 Millionen Euro (Vorjahr: 389,3 Millionen Euro). Dem standen Einnahmen von rund 485,6 Millionen Euro gegenüber (Vorjahr: 458,8 Millionen Euro). Der Verwaltungsrat der BaFin hat die Jahresrechnung 2021 bis zum Redaktionsschluss noch nicht festgestellt.

Letztmalig gesonderter Haushaltsplan Enforcement

Für den gesonderten Haushaltsplan Enforcement setzte die BaFin im Jahr 2021 inklusive eines Nachtragshaushalts 14,6 Millionen Euro an (Vorjahr: 8,7 Millionen Euro). Darin enthalten war eine geplante Zuweisung an die Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung in Höhe von 6,9 Millionen Euro. Die tatsächlichen Ausgaben für das Enforcement beliefen sich im Jahr 2021 danach auf rund 10,3 Millionen Euro (Vorjahr: 9,1 Millionen Euro). Die Einnahmen summierten sich auf etwa 12,8 Millionen Euro (Vorjahr: 20 Millionen Euro). Im Jahr 2021 vereinnahmte die BaFin keine Umlagevorauszahlungen für 2022 im gesonderten Enforcement-Haushalt, da dieser im Jahr 2021 zum letzten Mal aufgestellt worden war. Hintergrund ist, dass das bisherige zweistufige Bilanzkontrollverfahren abgeschafft worden ist und die BaFin seit Anfang 2022 allein für die Bilanzkontrolle zuständig ist.¹

3 Kommunikation

3.1 Presseanfragen

Auch im Jahr 2021 erhielt die BaFin wieder mehrere Tausend Anfragen von Journalistinnen und Journalisten zu den verschiedenen Aufgabengebieten der Behörde.

Die wichtigsten Pressethemen waren

- das Moratorium der BaFin über die Greensill Bank AG und die Feststellung des Entschädigungsfalls,
- die Vorgänge rund um Wirecard,
- die Allgemeinverfügung der BaFin zum Prämiensparen,
- die Aufsichtsmitteilung der BaFin zum Urteil des Bundesgerichtshofs zu AGB-Änderungen,
- die geplante BaFin-Richtlinie für nachhaltige Investmentvermögen,
- die Anordnungen der BaFin an bestimmte Institute, ihre Geldwäschekontrollen zu verbessern, und die Bestellung von Sonderbeauftragten, um dies im Auftrag der Aufsicht zu überprüfen und nachzuverfolgen,

¹ Siehe dazu Infokasten, Seite 76.

- die Verpflichtung der Banken, sich bei jeder Bar-geldeinzahlung über 10.000 Euro vom Kunden einen plausiblen Herkunftsnachweis vorlegen zu lassen,
- Warnmeldungen der BaFin zu unerlaubten Geschäften (hier ging es meist um unlicenzierte und oftmals betrügerisch agierende Handelsplattformen sowie sehr häufig um Kryptowährungen),
- die Zweite Zahlungsdiensterichtlinie (Payment Services Directive 2 – PSD 2), und zwar insbesondere die schrittweise Einführung der Starken Kunden-authentifizierung im elektronischen Zahlungsverkehr und Details zur Öffnung der Kontoschnittstellen für Drittdienstleister,
- das neu ins Kreditwesengesetz aufgenommene Kryptoverwahrgeschäft
- sowie die Lage der Lebensversicherer und Pensions-kassen angesichts der anhaltenden Niedrigzinsphase.

3.2 Veranstaltungen

Aufgrund der COVID-19-Pandemie und der damit verbundenen Einschränkungen richtete die BaFin 2021 erstmals ihre Veranstaltungen digital aus. Den Auftakt bildete die Jahreskonferenz der Versicherungsaufsicht am 21. April. Im ersten Teil der Veranstaltung standen Fragen der aufsichtlichen Regulierung im Zentrum, im zweiten Teil ging es um die praktische Umsetzung der Aufsichtsschwerpunkte 2021.

Bei der Fachtagung IT-Aufsicht bei Banken am 27. September lag der inhaltliche Schwerpunkt auf aktuellen Themen aus der IT-Aufsicht, der Cybersicherheit und dem Zahlungsverkehr. 1.100 Personen nahmen virtuell teil.

Beim 17. Praxisforum Wirtschaftskriminalität und Kapitalmarkt 2021 am 2. Dezember informierte die BaFin den geschlossenen Teilnehmerkreis über aktuelle Praxisfälle aus den Bereichen Marktmanipulation, unerlaubte Geschäfte und Geldwäsche.

Den Abschluss des Veranstaltungsjahres bildete die Fachtagung Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung am 15. Dezember. Knapp 1.000 Teilnehmende informierten sich über aktuelle Aufsichtsthemen rund um Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

3.3 Veröffentlichungen

Die BaFin hat im Jahr 2021 auf ihrer Internetseite www.bafin.de wieder verschiedene neue Publikationen angeboten. Ein Beispiel ist das BaFinJournal, das – wie in den Jahren davor – jeden Monat über aktuelle aufsichtliche Themen informiert hat. Das Journal erscheint auf www.bafin.de.

Hinzu kamen der Jahresbericht, der in deutscher und englischer Sprache erscheint, die Aufsichtsschwerpunkte für 2021 und der Tätigkeitsbericht der Schlichtungsstelle für das Jahr 2020.

Die Erstversicherungsstatistik 2020 veröffentlichte die Aufsicht indes erstmals nur in Tabellenform auf ihrer Website. Die Tabellen enthalten Statistiken über Stand und Entwicklung der deutschen Erstversicherer und Pensionsfonds sowie der Niederlassungen von Versicherungsunternehmen mit Sitz außerhalb der Mitgliedsstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums, die für die Tätigkeit in Deutschland eine Zulassung der BaFin benötigen.

Anhang



1 Unternehmens-individuelle Beschwerdestatistik

Über viele Jahre hat die BaFin im Jahresbericht eine nach Versicherungsunternehmen und -sparten aufgeschlüsselte Beschwerdestatistik veröffentlicht. Seit 2019 wird diese jedoch nicht mehr im Jahresbericht veröffentlicht, sie ist stattdessen auf der Internetseite der BaFin [abrufbar](#). Hintergrund der Veröffentlichung ist, dass 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) dazu verpflichtet hatte.

Die Beschwerdestatistik gibt an, wie viele Beschwerden die BaFin im Jahr 2021 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 2021 abschließend bearbeitet hat, die Zahl der Verträge zum 31. Dezember 2020 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 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 2020 in den jeweiligen Versicherungszweigen oder -arten über zehn Millionen 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.

2 Memoranda of Understanding (MoU)

Bankenaufsicht		Bankenaufsicht		Wertpapieraufsicht	
Albanien	2012	Mexiko	2010	Dubai	2006
Argentinien	2001	Moldawien	2014	Estland	2002
Armenien	2011	Nicaragua	2011	Frankreich	1996
Australien	2005	Niederlande	1993	Guernsey	2011
Belgien	1993	Norwegen	1995	Hongkong	2018
Bosnien-Herzegowina	2016	Österreich	2000	Iran	2016
Brasilien	2006	Philippinen	2007	Israel	2017
China	2004	Polen	2004	Italien	1997
Dänemark	1993	Portugal	1996	Japan	2019
Dubai	2006	Qatar	2008	Jersey	2012
El Salvador	2011	Rumänien	2003	Kanada	2003
Estland	2002	Russland	2006	Korea	2010
Frankreich	1992	Schweden	1995	Kroatien	2008
Finnland	1995	Serbien	2011	Libanon	2016
Georgien	2011	Singapur	2009	Monaco	2009
Griechenland	1993	Slowakei	2002	Polen	1999
Großbritannien (BE/FSA)	1995	Slowenien	2001	Portugal	1998
Großbritannien (SIB/SROs)	1995	Spanien	1993	Ontario (Kanada)	2018
Großbritannien (BSC)	1995	Südafrika	2004	Qatar	2008
Großbritannien (PRA/FCA)	2019	Tschechien	2003	Russland	2001
Guernsey	2011	Türkei	2011	Russland	2009
Hongkong	2004	Ungarn	2000	Schweiz	1998
Indien	2013	USA (OCC)	2000	Singapur	2000
Irland	1993	USA (NYSBD)	2002	Slowakei	2004
Italien (BI)	1993	USA (FedBoard/OCC)	2003	Spanien	1997
Japan	2019	USA (OTS)	2005	Südafrika	2001
Jersey	2012	USA (FDIC)	2006	Taiwan	1997
Kanada	2004	USA (SEC)	2007	Tschechien	1998
Korea	2006	Vatikan	2014	Türkei	2000
Kosovo	2011	Vereinigtes Königreich	2019	Ungarn	1998
Kroatien	2008	Vietnam	2010	USA (CFTC)	1997
Lettland	2000			USA (SEC)	1997
Libanon	2016	Wertpapieraufsicht		USA (SEC)	2007
Litauen	2001	Argentinien	1998	USA (SEC)	2020
Luxemburg	1993	Australien	1998	Vatikan	2014
Malta	2004	Brasilien	1999	Vereinigte Arabische Emirate	2008
Mazedonien	2011	China	2019	Zypern	2003

Versicherungsaufsicht

Ägypten	2010
Australien	2005
China	2001
Connecticut (USA)	2011
Dubai	2006
Estland	2002
Florida (USA)	2009
Georgia (USA)	2012
Guernsey	2011
Hongkong	2008
Japan	2019
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

Kennzahlen auf einen Blick	11
Tabelle 1: Institute unter deutscher Aufsicht	39
Tabelle 2: Ergebnisse der Risikoklassifizierung von LSIs	40
Tabelle 3: Verteilung der Sonderprüfungen bei LSIs nach Prüfungsschwerpunkten	40
Tabelle 4: Verteilung der Sonderprüfungen bei LSIs nach Institutsgruppen	41
Tabelle 5: Verteilung der aufsichtsgetriebenen Sonderprüfungen bei LSIs nach Risikoklassen	41
Tabelle 6: Aufsichtliche Beanstandungen und Maßnahmen nach dem KWG	42
Tabelle 7: Brutto-Absatz Pfandbriefe	44
Tabelle 8: Gesamtpfandbriefumlauf	45
Tabelle 9: Aufsicht über Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute	46
Tabelle 10: Ergebnisse der Risikoklassifizierung	49
Tabelle 11: Zahl der beaufsichtigten Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds	49
Tabelle 12: Verteilung der Prüfungen nach Risikoklassen	50
Tabelle 13: Geschäftsentwicklung in der Lebensversicherung	50
Tabelle 14: Kapitalanlagen der Lebensversicherer	51
Tabelle 15: Lebensversicherer unter Solvency II im Überblick	51
Tabelle 16: Geschäftsentwicklung und Entwicklung der Kapitalanlagen in der privaten Krankenversicherung	52
Tabelle 17: Private Krankenversicherer unter Solvency II im Überblick	53
Tabelle 18: Geschäftsentwicklung in der Schaden- und Unfallversicherung	54
Tabelle 19: Geschäftsentwicklung in der Kraftfahrtversicherung	54
Tabelle 20: Geschäftsentwicklung in der Allgemeinen Haftpflichtversicherung	54
Tabelle 21: Geschäftsentwicklung in der Feuerversicherung	55
Tabelle 22: Geschäftsentwicklung in der Wohngebäude- und Hausratversicherung	55
Tabelle 23: Geschäftsentwicklung in der Unfallversicherung	55
Tabelle 24: Schaden- und Unfallversicherer unter Solvency II im Überblick	55

Tabelle 25: Geschäftsentwicklung in der Rückversicherung	56
Tabelle 26: Geschäftsentwicklung und Entwicklung der Kapitalanlagen der Pensionskassen	57
Tabelle 27: Geschäftsentwicklung und Entwicklung der Kapitalanlagen der Pensionsfonds	59
Tabelle 28: Marktmissbrauchsanalysen	61
Tabelle 29: Marktmanipulationsuntersuchungen	62
Tabelle 30: Abgeschlossene Marktmanipulationsverfahren	63
Tabelle 31: Internationale Amtshilfeersuchen zur Marktmanipulationsverfolgung	63
Tabelle 32: Internationale Amtshilfeersuchen im Bereich der Insideruntersuchung	63
Tabelle 33: Insideruntersuchungen	64
Tabelle 34: Abgeschlossene Insiderverfahren	64
Tabelle 35: Untersuchungen Leerverkaufsverbote	66
Tabelle 36: Mitteilungen und Veröffentlichungen von Netto-Leerverkaufspositionen	66
Tabelle 37: Untersuchungen Transparenzpflichten	67
Tabelle 38: Anzeigen von Market Makern und Primärhändlern	67
Tabelle 39: Auflistung Befreiungsanträge Besicherung und Clearing	67
Tabelle 40: Von der BaFin genehmigte Hedgeausnahmen	68
Tabelle 41: Gesamtübersicht Billigungen	71
Tabelle 42: Gesamtübersicht Verkaufsprospekte	71
Tabelle 43: Gesamtübersicht Vermögensanlagen-Informationsblätter ohne Verkaufsprospekt	73
Tabelle 44: Abgeschlossene Enforcementverfahren	77
Tabelle 45: Prüfung der Veröffentlichung von Finanzberichten	77
Tabelle 46: Wertpapierinstitute	78
Tabelle 47: Offene Investmentvermögen	79
Tabelle 48: Mittelaufkommen	79
Tabelle 49: Bußgeldverfahren Wertpapieraufsicht	81

Tabelle 50: Beschwerden nach Institutsgruppen seit 2017	83
Tabelle 51: Die häufigsten Beschwerdegründe	84
Tabelle 52: Eingaben je Versicherungszweig seit 2017	85
Tabelle 53: Geldwäscheprüfungen	88
Tabelle 54: Kontenabrufverfahren nach § 24c KWG	89
Tabelle 55: Neue Erlaubnisanfragen	90
Tabelle 56: Freistellung von Instituten	90
Tabelle 57: Verfolgung unerlaubter Geschäfte	91
Tabelle 58: Verfolgung unerlaubter Geschäfte	91
Tabelle 59: Widerspruchsverfahren	91
Tabelle 60: Eilverfahren – erste Instanz	92
Tabelle 61: Klageverfahren – erste und zweite Instanz	92
Tabelle 62: Personal	105
Tabelle 63: Neueinstellungen	105

Grafikverzeichnis

Grafik 1: Europäisches System der Finanzaufsicht	32
Grafik 2: Die Ebenen der EU-Gesetzgebung und die Rolle der ESAs	32
Grafik 3: Zahl der Sparkassen	43
Grafik 4: Zahl der Genossenschaftsbanken	44
Grafik 5: Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten	52
Grafik 6: Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten	53
Grafik 7: Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten	56
Grafik 8: SCR, Eigenmittel und SCR-Bedeckungsquote im Jahresverlauf	57
Grafik 9: Verteilung der Anhaltspunkte für Marktmanipulation	61
Grafik 10: Verteilung der Anhaltspunkte für Insiderhandel	62
Grafik 11: Ad-hoc-Mitteilungen und Aufschübe	65
Grafik 12: Meldungen zu Directors' Dealings	65
Grafik 13: Anteil der Gegenparteien nach Kategorien zum 22. Dezember 2021	68
Grafik 14: Individuell festgelegte Positionslimits	68
Grafik 15: Zahl der zum organisierten Markt zugelassenen Emittenten und Veröffentlichungen nach § 41 WpHG	69
Grafik 16: Stimmrechtsmitteilungen gesamt	69
Grafik 17: Stimmrechtsmitteilungen nach Meldetatbeständen	70
Grafik 18: Verkaufsprospekte: Eingänge, Billigungen, Rücknahmen	72
Grafik 19: Verkaufsprospekt-Eingänge nach Beteiligungsformen	72
Grafik 20: Verkaufsprospekte nach Anlageobjekten (nach Prospekteingängen)	72
Grafik 21: VIB: Eingänge, Gestattungen, Rücknahmen	73
Grafik 22: VIB-Eingänge ohne Verkaufsprospekt nach Anlageobjekten	73
Grafik 23: VIB-Eingänge 2021 ohne Verkaufsprospekt nach Beteiligungsformen	74
Grafik 24: Angebotsarten und Untersagungen	75
Grafik 25: Befreiungsanträge	75

Grafik 26: Entwicklung der Eingaben zu Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten	83
Grafik 27: Entwicklung der Eingaben zu Versicherungsunternehmen	84
Grafik 28: Zahl der Hinweise	94



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 2022
ISSN 1611-910X

Redaktionsschluss: 31. Dezember 2021

Redaktion

Gruppe Kommunikation der BaFin
Heimbüchel pr – kommunikation und publizistik GmbH

Design

werksfarbe konzept + design

Satz

Naumilkat – Agentur für Kommunikation und Design

