



'12

**Jahresbericht
der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht**

Vorwort



2012 war – aus dem Blickwinkel einer Allfinanzaufsicht – ein Jahr mit Licht und Schatten. So war die Politik des billigen Geldes, welche die Europäische Zentralbank bereits seit längerem betreibt, aus Sicht der verschuldeten Staaten, aber auch der Banken zwar sinnvoll. Sie brachte beiden Seiten vor allem Zeit – Zeit, die beispielsweise die Institute nutzen müssen, um ihre Geschäftsmodelle auf den Prüfstand zu stellen und ihre Ertragslage zu verbessern. Anderen Unternehmen dagegen machte – und macht – das niedrige Zinsniveau zu schaffen, vor allem den Lebensversicherern. Die gute Nachricht: Auch durch Maßnahmen wie die Zinszusatzreserve werden sie kurz- bis mittelfristig ihre Leistungsversprechen erfüllen können, wie die Stresstests und Prognoserechnungen der BaFin bestätigt haben.

Diese und zahlreiche andere Themen, die uns 2012 beschäftigt haben, werden uns auch im Jahr 2013 – und darüber hinaus – begleiten. Dazu gehören vor allem einige regulatorische Reformprojekte. Die Frage, wie wir mit systemrelevanten Banken umgehen, ist beispielsweise noch nicht abschließend beantwortet. Bei der Regulierung des Schattenbankensektors haben wir zwar einige Fortschritte erzielt, ein großer Teil des Weges liegt aber noch vor uns. Ein weiteres, europäisches Reformvorhaben, das wir mit ins Jahr 2013 genommen haben, ist die Überarbeitung der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID). Selbst Großprojekte, die schon recht weit gediehen waren, sind – leider – ins Stocken geraten. Man denke nur an das europäische Regulierungspaket CRD IV, das unter anderem Basel III umsetzen soll. Auch Solvency II lässt weiter auf sich warten.

Ein anderes Thema, das uns über die Jahreswende hinaus beschäftigt, ist die geplante Einrichtung eines einheitlichen Aufsichtsmechanismus für Banken der Eurozone unter Führung der Europäischen Zentralbank. Noch sind die letzten Entscheidungen in Brüssel nicht gefallen, aber die Arbeiten am Aufbau dieser neuen europäischen Bankenaufsicht nehmen bereits Fahrt auf. Mein Ziel für die BaFin besteht darin, dabei eine aktive, gestaltende Rolle zu spielen. Dies wird uns nicht nur 2013, sondern auch darüber hinaus fordern.

Bonn/Frankfurt am Main im März 2013

Dr. Elke König
Präsidentin

Inhaltsverzeichnis

I	Schlaglichter	9
<hr/>		
II	Wirtschaftliches Umfeld	19
<hr/>		
	1 Staatsschuldenkrise	19
	2 Finanzmärkte	27
	3 Banken	31
	4 Versicherer	36
III	Internationales	41
<hr/>		
	1 Systemische Risiken	42
	1.1 Banken	42
	1.2 Versicherungsunternehmen	46
	1.3 Nicht-Banken	47
	2 Sanierung und Abwicklung	48
	2.1 Banken	48
	2.2 Versicherungsunternehmen	50
	3 Schattenbanken	51
	4 Bankenunion	56
	5 CRD IV/CRR	58
	6 Solvency II	59
	7 Initiativen in der Wertpapieraufsicht	62
	8 Weitere regulatorische Initiativen	65
	8.1 Einlagensicherungsrichtlinie	65
	8.2 Betriebliche Altersversorgung	66
	8.3 Finanzkonglomerate	67
	8.4 Ratingagenturen	68
	8.5 Peer Reviews	69
	9 Verbraucherschutz	70
	10 Rechnungslegung	75
	11 Aufsichtliche Zusammenarbeit	78

IV Aufsicht über Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds 83

1	Grundlagen der Aufsicht	83
1.1	Umsetzung von Solvency II	83
1.2	Verbesserung der Risikotragfähigkeit der Lebensversicherer	85
1.3	Konsultationsverfahren zur Untersagung von Sondervergütungen und Begünstigungsverträgen	88
1.4	Überarbeitung von Rundschreiben zu Kapitalanlagen und zum Sicherungsvermögen	89
2	Laufende Aufsicht	90
2.1	Zugelassene Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds	90
2.2	Unterjährige Berichterstattung	92
2.2.1	Situation der Versicherungswirtschaft	92
2.2.2	Geschäftsentwicklung	93
2.2.3	Kapitalanlagen	96
2.3	Zusammensetzung der Risikokapitalanlagenquote	100
2.4	Solvabilität	102
2.5	Stresstest	104
2.6	Risikoorientierte Aufsicht	106
2.7	Gruppenaufsicht	109
2.8	Entwicklungen in den einzelnen Sparten	110

V Aufsicht über Banken, Finanzdienstleister und Zahlungsinstitute 119

1	Grundlagen der Aufsicht	119
1.1	Umsetzung der CRD IV	119
1.2	Mindestanforderungen an die Ausgestaltung von Sanierungsplänen (MaSan)	121
1.3	Merkblatt zur Kontrolle von Verwaltungs- und Aufsichtsorganen	122
1.4	MaRisk-Novelle 2012	123
1.5	Pfandbriefgesetz-Novelle	124
1.6	Mindestanforderungen an die Compliance	127
2	Präventive Aufsicht	128
2.1	Risikotragfähigkeit	128
2.2	Meldewesen	129
2.3	Anteilseignerkontrolle	130
2.4	IT-Infrastruktur der Institute	131
3	Institutsaufsicht	132
3.1	Zugelassene Banken	132
3.2	Wirtschaftliche Entwicklung	136
3.3	Risikoklassifizierung	144
3.4	Aufsichtshandeln	145
3.5	Verbriefungen	154
3.6	Finanzdienstleistungsinstitute	156
3.7	Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute	160
3.8	Marktaufsicht über Kreditinstitute und Finanzdienstleister	163

VI	Aufsicht über den Wertpapierhandel und das Investmentgeschäft	169
1	Grundlagen der Aufsicht	169
1.1	AIFM-Umsetzungsgesetz	169
1.2	EMIR-Ausführungsgesetz	170
1.3	Leerverkaufsregulierung	171
1.4	Umsetzung der geänderten Prospektrichtlinie	171
2	Kontrolle der Markttransparenz und -integrität	172
2.1	Leerverkaufsüberwachung	172
2.2	Marktanalyse	175
2.3	Insiderhandel	178
2.4	Marktmanipulation	182
2.5	Ad-hoc-Publizität und Directors' Dealings	189
2.6	Stimmrechte und Informationspflichten gegenüber Wertpapierinhabern	192
3	Prospekte	193
3.1	Wertpapierprospekte	193
3.2	Verkaufprospekte für Vermögensanlagen	195
4	Unternehmensübernahmen	196
5	Bilanzkontrolle	199
5.1	Überwachung von Unternehmensabschlüssen	199
5.2	Veröffentlichung von Finanzberichten	201
6	Aufsicht über das Investmentgeschäft	202
6.1	Kapitalanlagegesellschaften und Depotbanken	203
6.2	Investmentfonds	204
6.3	Immobilienfonds	204
6.4	Hedgefonds	206
6.5	Ausländische Investmentfonds	206
7	Bußgeldverfahren	207

VII	Querschnittsaufgaben	211
1	Einlagensicherung, Anlegerentschädigung und Sicherungsfonds	211
2	Erlaubnispflicht und Verfolgung unerlaubt betriebener Geschäfte	212
2.1	Erlaubnispflicht	212
2.2	Freistellungen	213
2.3	Schwarzer Kapitalmarkt	214
3	Geldwäscheprävention	217
3.1	Internationale Geldwäschebekämpfung und nationale Umsetzungsmaßnahmen	217
3.2	Geldwäschebekämpfung bei Banken, Versicherern, Finanzdienstleistungs- und Zahlungsinstituten sowie Agenten	218
4	Kontenabrufverfahren	220
5	Verbraucherbeschwerden und Anfragen	221
5.1	Beschwerden über Kreditinstitute und Finanzdienstleister	222
5.2	Beschwerden über Versicherungsunternehmen	224
5.3	Beschwerden zum Wertpapiergeschäft	228
5.4	Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz	229

VIII Über die BaFin 233

1 Personal	233
2 Organisation	234
3 Haushalt	239
4 Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	242

Anhang 245

1 Organigramm	247
2 Gremien bei der BaFin	253
2.1 Verzeichnis der Mitglieder des Verwaltungsrats	253
2.2 Verzeichnis der Mitglieder des Fachbeirats	254
2.3 Verzeichnis der Mitglieder des Versicherungsbeirats	255
2.4 Verzeichnis der Mitglieder des Wertpapierrats	256
3 Unternehmensindividuelle Beschwerdestatistik	257
3.1 Hinweise zur Statistik	257
3.2 Versicherungszweig Lebensversicherung	259
3.3 Versicherungszweig Krankenversicherung	261
3.4 Versicherungszweig Kraftfahrtversicherung	262
3.5 Versicherungszweig Allgemeine Haftpflichtversicherung	264
3.6 Versicherungszweig Unfallversicherung	266
3.7 Versicherungszweig Hausratversicherung	268
3.8 Versicherungszweig Wohngebäudeversicherung ...	270
3.9 Versicherungszweig Rechtsschutzversicherung	272
3.10 Unternehmen aus dem EWR-Bereich	273
4 Tabellenverzeichnis	275
5 Grafikverzeichnis	276
6 Abkürzungsverzeichnis	277

I Schlaglichter

Umgang mit systemrelevanten Banken

Der Umgang mit systemrelevanten Banken stand auch 2012 im Fokus der Bankenaufsicht. Der Kollaps solcher Institute kann Schockwellen auslösen, die erhebliche Auswirkungen auch auf die Realwirtschaft haben. Sie genießen daher noch immer einen besonderen Schutz: Sie können darauf bauen, dass der Staat sie im Notfall auffängt. Das birgt die Gefahr systematischen Fehlverhaltens: Der „De-facto-Insolvenzschutz“ kann Banken dazu verleiten, hochriskante Geschäfte zu tätigen, um mit großen Renditeversprechen Investoren anzulocken. In jedem Fall reduziert er die Kapitalkosten dieser Banken. Wichtige Funktionen der marktwirtschaftlichen Ordnung – die Verantwortung und Haftung für unternehmerisches Handeln – werden so ausgehebelt.

Lange Zeit waren die aufsichtlichen Möglichkeiten auf diesem Gebiet beschränkt. Mittlerweile sind hierzulande, auf europäischer und auf globaler Ebene einige wichtige regulatorische Schritte getan – oder zumindest eingeleitet worden. Bislang hat man sich auf die Punkte Kapitalausstattung und Sanierungs- bzw. Abwicklungsplanung konzentriert. Denn zum einen gilt es, die einzelnen Institute zu stärken, damit die Wahrscheinlichkeit sinkt, dass sie in Schieflage geraten und andere Marktteilnehmer mit sich reißen. Und zum anderen muss die Gefahr systematischen Fehlverhaltens gebannt werden, und dazu reicht ein reiner Kapitalaufschlag für global und national systemrelevante Banken nicht aus.

Um die marktwirtschaftliche Ordnung auch für große Banken wiederherzustellen, muss man glaubwürdig damit drohen können, die Institute im Falle eines Falles in die Insolvenz gehen zu lassen. Diese Drohung kann man allerdings nur aussprechen, wenn ein – im Idealfall – grenzüberschreitendes Sanierungs- und Abwicklungsregime besteht, das es ermöglicht, in Schieflage geratene Institute geordnet zu sanieren oder abzuwickeln. Deutschland ist mit seinem Restrukturierungsgesetz Vorreiter auf diesem Gebiet.

Der Finanzstabilitätsrat FSB (Financial Stability Board) hat mit seinen „Key Attributes of Effective Resolution“ den Grundstein für ein grenzüberschreitend wirkendes Abwicklungsregime gelegt. Die Europäische Union will mit einer Richtlinie nachziehen, die unter anderem die FSB-Vorgaben auf europäischer Ebene umsetzen soll. Auch der Richtlinienentwurf sieht vorbereitende und präventive Maßnahmen wie Sanierungs- und Abwicklungspläne vor, enthält aber – über die Vorgaben des FSB hinaus – auch Maßnahmen zur frühzeitigen Intervention. Zudem erweitert die EU-Richtlinie unter Berücksichtigung des Proportionalitätsprinzips den Adressatenkreis deutlich, nämlich auf alle Banken; das FSB hatte in erster Linie die global systemrelevanten Institute im Blick. Der Entwurf sieht erhebliche Ex-ante-Eingriffsbefugnisse vor: Die Aufsicht soll in die Struktur, das Geschäftsmodell und die Geschäftsführung insbesondere von Großbanken eingreifen können und dafür sorgen können, dass sie sich im Notfall leichter abwickeln lassen. Die Eingriffsmög-

● Marktwirtschaftliche Ordnung wieder herstellen.

● BaFin-Rundschreiben zur Sanierungsplanung.

lichkeiten reichen bis hin zur wirtschaftlichen und organisatorischen Abtrennung kritischer Geschäftsbereiche. Möglich soll auch sein, bestimmte Geschäftsaktivitäten einzuschränken oder zu verbieten.

Die deutsche Aufsicht hat im Herbst vergangenen Jahres den Entwurf eines Rundschreibens mit einem detaillierten regulatorischen Rahmenwerk für die Sanierungsplanung veröffentlicht, das die Anforderungen des FSB und der geplanten europäischen Richtlinie konkretisieren soll. Diese Mindestanforderungen an Sanierungspläne (MaSan) werden nicht nur für die Banken gelten, die das FSB als global systemrelevant einstuft. Auch die für Deutschland systemrelevanten Institute müssen es beachten.

Im Idealfall wirkt die Sanierungsplanung als Teil eines angemessenen Risikomanagements vorbeugend. Beide Seiten, Aufsicht und Banken, sollen sich frühzeitig mit präventiven Maßnahmen befassen – in organisatorischer und in strategischer Hinsicht. Das Ziel ist, in Krisensituationen schnell und effektiv handeln zu können. Darüber hinaus werden unter anderem die Sanierungspläne der BaFin zeigen, ob ein Institut so komplex ist, dass sie auf strukturelle Änderungen drängen muss, um seine Abwicklungsfähigkeit zu erhöhen.

● Liikanen-Report.

Im Herbst 2012 hat eine Gruppe um den finnischen Notenbankpräsidenten Erkki Liikanen weitere Überlegungen dazu angestellt, wie sich das Too-Big-to-Fail- und das Moral-Hazard-Problem lösen lassen: Liikanen will Banken unter anderem dazu verpflichten, das Handelsgeschäft vom Kredit- und Einlagengeschäft abzutrennen. So soll verhindert werden, dass das für die Realwirtschaft so wichtige und de facto staatlich garantierte Einlagengeschäft für die Refinanzierung risikoreicher Handelsgeschäfte herangezogen werden kann. Zugleich soll durch die rechtliche, organisatorische und wirtschaftliche Trennung eine eventuelle Abwicklung erleichtert werden, während die Vorteile des Universalbankensystems durch die eigentumsrechtliche Verbindung in einer Holdingstruktur erhalten bleiben.

Was die Verwirklichung der Liikanen-Ziele angeht, ist Deutschland Vorreiter, ähnlich wie beim Restrukturierungsgesetz, diesmal gemeinsam mit Frankreich. Mit dem geplanten Gesetz zur Abschirmung von Risiken und zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten sollen Finanzgruppen, in denen das Einlagengeschäft betrieben wird, unter Strafandrohung dazu verpflichtet werden, riskante Geschäfte ausschließlich von einer eigenständigen Finanzhandels-gesellschaft tätigen zu lassen. Diese soll neben den allgemeinen auch besonderen aufsichtsrechtlichen Anforderungen unterliegen. So soll zum Beispiel für kein Unternehmen der Finanzgruppe eine Verpflichtung bestehen, einen etwaigen Verlust der Handelsgesellschaft auszugleichen. Die Handelsgesellschaft soll eigenständig sein, damit Risiken, die sich darin realisieren, nicht unmittelbar auf die anderen Unternehmen der Gruppe durchschlagen. Die Eigenständigkeit der Handelsgesellschaft würde auch deren Abwicklung erleichtern.

Umgang mit systemrelevanten Versicherern

Über die Frage, ob es systemrelevante Versicherer gibt und welches die relevanten Kriterien sind, diskutieren derzeit die Internationale

Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden IAIS (International Association of Insurance Supervisors) und das FSB. Ein zentraler Punkt ist der, wie man regulatorisch mit versicherungstypischen systemischen Risiken umgehen muss. Aus Sicht der BaFin ist es nicht sinnvoll, pauschal Kapitalzuschläge auf Kapitalanforderungen festzulegen, die derzeit weltweit noch sehr unterschiedlich geregelt sind. Auch scheinen gruppenweit verhängte pauschale Kapitalzuschläge nicht die beste Möglichkeit zu sein, Systemrisiken einzudämmen. Gezielte Maßnahmen sind die bessere Wahl, und diese müssen sich nicht nur aufs Kapital beziehen.

● Sanierungsplanung für Versicherer.

Was das Thema Sanierung und Abwicklung angeht, wird überlegt, die „Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions“, die das FSB im November 2011 verabschiedet hat, nicht nur auf global systemrelevante Versicherer zu übertragen, sondern auch – zumindest teilweise – auf international aktive Versicherungsgruppen, national systemrelevante Versicherer und Versicherer mit einem hohen Anteil an nichttraditionellem oder Nichtversicherungsgeschäft. Einzelne Elemente der FSB-Key-Attributes sind bereits in den Versicherungskernprinzipien der IAIS zu finden, die für alle Versicherungsunternehmen gelten. Auf europäischer Ebene hat die EU-Kommission ein Konsultationspapier zur Sanierungs- und Abwicklungsordnung von Nichtbank-Finanzinstitutionen veröffentlicht, zu denen auch Versicherer zählen. Auch die BaFin prüft, ob Versicherer Sanierungspläne entwickeln sollten und welche Mindestanforderungen daran zu stellen wären. Die BaFin sieht Sanierungspläne als ein sinnvolles präventives Instrument des Risikomanagements an, das – indirekt – helfen kann, systemische Risiken weiter einzudämmen.

Künftige gemeinsame europäische Bankenaufsicht

Ein zentrales Thema für die Bankenaufsicht war und ist der geplante Einheitliche Aufsichtsmechanismus für Banken der Eurozone. Die Finanzminister der Europäischen Union haben sich im Dezember 2012 darauf geeinigt, dass die Europäische Zentralbank (EZB) künftig für alle Banken zuständig ist, deren Bilanzsumme 30 Mrd. Euro oder 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ihres Sitzstaates übersteigt. Mindestens drei Banken aus jedem Mitgliedstaat, der am Einheitlichen Aufsichtsmechanismus teilnimmt, sollen unter EZB-Aufsicht stehen. Rund 30 deutsche Banken werden dafür wohl in Frage kommen. Auch wenn die Entscheidung für die neue europäische Bankenaufsicht gefallen ist, sind aus Sicht der BaFin noch einige grundsätzliche Fragen zu klären, bevor die neue Aufsicht 2014 an den Start geht. Bis dahin muss auch eindeutig geregelt sein, wie die Zusammenarbeit von EZB und nationalen Aufsichtsbehörden aussehen soll. Ziel der BaFin ist es, tatkräftig sowohl am Aufbau als auch später an der Arbeit der europäischen Bankenaufsicht mitzuwirken. Dabei wird es ihr auch immer darum gehen, dass das Prinzip der Proportionalität gewahrt bleibt: Aufsicht muss angemessen sein und zum Institut und seinem Risikoprofil passen.

Umsetzung von Basel III in Europa

Ein anderes großes Regulierungsprojekt der Bankenaufsicht konnte 2012 nicht abgeschlossen werden: das CRD-IV-Paket, bestehend aus einer Richtlinie und einer Verordnung, die unter anderem das globale Regelwerk Basel III auf europäischer Ebene umsetzen werden. Dadurch konnte auch das deutsche CRD-Umsetzungsgesetz nicht fertiggestellt werden, das – unter maßgeblicher Beteiligung der BaFin – bereits weit fortgeschritten war. Die CRD IV soll für eine quantitativ und vor allem qualitativ bessere Eigenmittelausstattung der Institute sorgen und wird erstmals EU-weit harmonisierte Liquiditätsanforderungen stellen. Das Ziel ist, die einzelnen Banken, aber auch den gesamten Finanzmarkt stabiler zu machen. Die EU hat im Rahmen des CRD-IV-Projektes zudem weitere wichtige Punkte aufgegriffen, etwa Fragen der *Corporate Governance* und die Harmonisierung der aufsichtlichen Eingriffs- und Sanktionsbefugnisse. Zudem soll die CRD IV Teil eines umfassenden *Single Rule Book* werden, das die Bankenregulierung europaweit vereinheitlichen soll und somit eine der wesentlichen Voraussetzungen für die geplante europäische Bankenaufsicht ist. Die irische Ratspräsidentenschaft ist daher bestrebt, die europäischen Verhandlungen bald zum Abschluss zu bringen, dies auch mit Blick auf die für Institute und Aufsicht notwendige Rechtssicherheit.

MaRisk-Novelle 2012

Das bankinterne Risikomanagement spielt in der Bankenaufsicht spätestens seit Basel II eine ebenso wichtige Rolle wie die Eigenkapitalausstattung. Seit Ausbruch der Finanzkrise sind die Anforderungen an das Risikomanagement immer weiter gestiegen. So haben unter anderem neue internationale Vorgaben zum Risikomanagement und zur *Internal Governance* der Banken die BaFin im vergangenen Jahr dazu bewegt, ihre „Mindestanforderungen an das Risikomanagement von Banken und Finanzdienstleistungsinstituten“ (MaRisk) erneut zu überarbeiten. Auch Erfahrungen aus der Verwaltungspraxis der BaFin sind in die Novelle eingeflossen. Neu in den MaRisk ist zum Beispiel die Forderung, den Leiter der Risikocontrolling-Funktion in wichtige risikopolitische Entscheidungen der Geschäftsleitung einzubeziehen. Er sollte daher möglichst hoch angesiedelt sein, bei großen, international tätigen Instituten auf Vorstandsebene. Die MaRisk fordern nun auch explizit, einen Kapitalplanungsprozess einzurichten. Mit diesem Planungsinstrument wird das Risikotragfähigkeitskonzept um eine stärker zukunftsgerichtete Komponente ergänzt. Die Institute sollen ihren etwaigen Kapitalbedarf frühzeitig identifizieren.

Benchmarks und Indizes

Ein regulatorisches Projekt, das seit Sommer 2012 zahlreiche globale und europäische Gremien beschäftigt, läuft unter der Überschrift *Benchmarks* und Indizes. Als Konsequenz aus den Problemen rund um Referenzzinssätze wie LIBOR und Euribor entwickeln derzeit die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority) und die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority)

sowie die Internationale Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden IOSCO (International Organization of Securities Commissions) Prinzipien für eine bessere Aufsicht über die Erstellung und Verwendung verschiedener *Benchmarks*. Die BaFin begrüßt die von EBA, ESMA und IOSCO eingeleiteten Maßnahmen als Zwischenschritt. Auf längere Sicht sollte aber die Ermittlung von Sätzen wie LIBOR und Euribor eher durch ein neues System ersetzt werden.

● EBA-Anforderungen an Euribor-Banken.

Die EBA hat für die Aufsicht über die im Euribor-Panel vertretenen Banken im Januar 2013 bereits erste Empfehlungen ausgesprochen, die inhaltlich weitgehend den Anforderungen entsprechen, welche die BaFin auf Grundlage ihrer Banken-MaRisk bereits an die Quotierungsprozesse der beteiligten deutschen Institute stellt. Ob eine Bank an der Ermittlung einer solchen privatwirtschaftlichen *Benchmark* mitwirkt, ist nach Auffassung der BaFin allein deren Entscheidung. Nimmt sie teil, muss sie allerdings ordnungsgemäße Prozesse implementieren.

Die Europäische Kommission hat eine Ergänzung der Marktmissbrauchsrichtlinie vorgeschlagen, wonach die Manipulation von *Benchmarks* wie dem LIBOR unter Strafe gestellt werden soll. Weitere Gesetzgebungsinitiativen auf EU-Ebene sind geplant.

Regulierung des Schattenbankensektors

Eines der wichtigsten internationalen Projekte ist unverändert die Regulierung des Schattenbankensektors. Im November 2010 hatten die G-20-Staats- und Regierungschefs das FSB damit beauftragt, gemeinsam mit den Standardsetzergremien Empfehlungen zu erarbeiten, wie man die Regulierung dieses Sektors stärken könnte. Für einige Teilgebiete hat das FSB bereits konkrete Regulierungsempfehlungen vorgelegt. So hat die IOSCO im Auftrag des FSB im Oktober Empfehlungen zur Reduzierung der Run-Anfälligkeit und anderer systemischer Risiken von Geldmarktfonds veröffentlicht. Geldmarktfonds spielen eine wesentliche Rolle als Finanzierungsquelle vor allem für Banken. In der Finanzkrise 2007/2008 litten sie unter großen Mittelabflüssen. Die Empfehlungen der IOSCO müssen nun national implementiert werden. Die Europäische Kommission hat bereits eine Initiative für die einheitliche Umsetzung auf EU-Ebene angekündigt. Auf anderen Gebieten, etwa bei der Regulierung der Schattenbankaktivitäten von Finanzierungsgesellschaften und Hedgefonds und der Regulierung der Wertpapierleihe- und Repomärkte, sind die Arbeiten des FSB dagegen noch nicht abgeschlossen. Die BaFin setzt sich mit Nachdruck dafür ein, dass im Herbst 2013 ein in sich stimmiges Gesamtpaket verabschiedet wird.

● Direkte und indirekte Regulierung.

Das Ziel der BaFin besteht nach wie vor darin, das gesamte Schattenbankensystem zu erfassen und zu regulieren – sowohl auf direktem Wege, also indem man die Unternehmen selbst reguliert und beaufsichtigt, als auch auf indirektem Wege, sprich: indem man die Verbindungen des regulierten Sektors zum Schattenbankensektor erfasst. Diesem Ziel wird man sich zwar nur in kleinen Schritten nähern können. Aber diese Schritte müssen nun endlich getan werden.

Solvency II später als geplant

Auch Solvency II, die breit angelegte Reform der europäischen Versicherungsaufsicht, wird sich verzögern. EU-Kommission, Rat und Parlament haben bei ihren Verhandlungen über die Omnibus-II-Richtlinie wichtige und komplexe Probleme aufgegriffen, die es zunächst zu lösen gilt. Eines davon ist die Frage der Abbildung des Versicherungsgeschäfts mit langfristigen Garantien. Es sind einige Instrumente angedacht, deren Tauglichkeit und etwaigen Nebenwirkungen nun in einer Auswirkungsstudie getestet werden.

● ORSA vorziehen.

Es wird derzeit – auch auf Betreiben der BaFin – darüber nachgedacht, Teile der Säule II vorzuziehen. Im Fokus steht die unternehmenseigene Risiko- und Solvabilitätsbeurteilung (*Own Risk and Solvency Assessment* – ORSA). Die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) entwirft derzeit Interimsleitlinien dazu. Der ORSA wird Teil des Risikomanagements sein. Er wird die Versicherer zum Beispiel dazu anhalten, im Rahmen ihres Risikotragfähigkeitskonzeptes bei der Ermittlung ihres Kapitalbedarfs eine mehrjährige Perspektive einzunehmen und sich ex ante bewusst zu machen, welche Auswirkungen ihre strategischen Entscheidungen auf ihren Kapitalbedarf haben. Eine vorausschauende Kapitalplanung und Risikotragfähigkeitsprüfung ist für die Versicherer unverzichtbar – gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten. Deutschland hat bereits die gesetzliche Grundlage, um die grundsätzlichen Regelungen des ORSA vorab einzuführen: § 64a Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG), der von den Versicherern verlangt, über eine ordnungsgemäße Geschäftsorganisation zu verfügen. Konkretisiert hat die BaFin § 64a VAG durch ihre „Aufsichtsrechtliche(n) Mindestanforderungen an das Risikomanagement“ (MaRisk VA). In seiner ganzen Tragweite und Tiefe kann der ORSA aus Sicht der BaFin noch nicht eingeführt werden. Der Grund: Er ist in Teilen eng mit den quantitativen Anforderungen der Säule I verdrahtet, über die derzeit noch verhandelt wird.

● Keine neuen Berichtspflichten vor Solvency II.

Skeptisch steht die BaFin den Plänen EIOPAs zu den Berichtspflichten gegenüber. Danach soll die Mehrheit der Unternehmen bereits von Anfang 2015 an in gewissem Umfang jährliche und vierteljährliche Solvency-II-Berichtspflichten erfüllen. Doch nur die wenigsten dieser Berichtspflichten lassen sich losgelöst von den noch offenen quantitativen Anforderungen betrachten. Hier wie beim ORSA ist die BaFin der Ansicht, dass man die quantitativen Anforderungen der Säule I nicht durch die Hintertür einführen sollte. Davon abgesehen fehlt in Deutschland derzeit die rechtliche Basis, um die Versicherer zu verpflichten, an einem vorgezogenen Solvency-II-Berichtswesen teilzunehmen.

Niedriges Zinsniveau belastet Versicherer und Pensionsfonds

● Zinszusatzreserve als sinnvolles Instrument.

Seit fast vier Jahren verharren die Zinsen auf niedrigem Niveau. Darunter leiden nicht nur, aber auch die Versicherer und Pensionsfonds, die langfristige Garantien abgegeben haben oder bei denen die Erfüllbarkeit von Verpflichtungen auf andere Weise vom Erfolg der Kapitalanlage abhängt. Der Gesetzgeber hat bereits einen sehr wichtigen Schritt getan, um Abhilfe zu schaffen: Seit dem

Geschäftsjahr 2011 müssen Lebensversicherer eine Zinszusatzreserve aufbauen, um die zu erwartenden geringeren Kapitalerträge zu kompensieren. Die Einführung dieser Vorschrift hat die BaFin seinerzeit sehr unterstützt. Im Jahr 2012 hat die Lebensversicherungsbranche etwa fünf Mrd. Euro aufgewendet, um die Zinszusatzreserve zu bilden. Wenn sich die Verhältnisse auf den Kapitalmärkten nicht ändern, wird der Aufwand 2013 ähnlich hoch sein. Zwar ist die Zinszusatzreserve für die deutschen Lebensversicherer derzeit eine Belastung, doch sie ist unvermeidlich und marktwirtschaftlich richtig. Die Zinszusatzreserve ist eine Drohverlustrückstellung, die die Kosten der Garantieverprechen im aktuellen Umfeld aufzeigt und der langfristigen Erfüllbarkeit der Verpflichtungen dient.

● Beteiligung der Versicherten an den Bewertungsreserven.

Ein Thema, das ebenfalls dem niedrigen Zinsniveau geschuldet ist und große öffentliche Aufmerksamkeit genossen hat, ist die Beteiligung der Versicherungsnehmer an den Bewertungsreserven der festverzinslichen Wertpapiere. Die derzeitige gesetzliche Regelung dazu sollte im Rahmen des SEPA-Begleitgesetzes geändert werden. Das hatte der Bundestag Anfang November 2012 beschlossen. Nachdem der Bundesrat den Vermittlungsausschuss angerufen hatte, entschied sich der Gesetzgeber dann Ende Februar 2013 gegen die Neuregelung, weil er zunächst die aufsichtsrechtlichen Rahmenbedingungen grundsätzlich überprüfen möchte.

Bewertungsreserven aus festverzinslichen Wertpapieren entstehen grundsätzlich nur, wenn die Kapitalmarktzinsen sinken. Dadurch müssen Lebensversicherer nach geltendem Recht ausgerechnet in Zeiten sinkender und inzwischen sehr niedriger Zinsen extrem hohe Beträge an ihre scheidenden Kunden ausschütten. Hinzu kommt, dass sich die Bewertungsreserven aus festverzinslichen Wertpapieren bis zum Ablauftermin automatisch auflösen, ohne dass die Kuponerträge und die endfälligen Rückzahlungen aus diesen Wertpapieren zwischenzeitlich gestiegen wären. Dem verbleibenden Kollektiv gehen so Mittel verloren. Es bedarf daher nach wie vor einer sachgerechten Lösung im Interesse des gesamten Versicherungsbestandes. Die eigentlich geplante Gesetzesänderung hätte die Interessen der ausscheidenden Kunden und die des Kollektivs ausbalanciert und für eine Verstetigung der Überschussbeteiligung gesorgt.

Teilkollektivierung der Rückstellung für Beitragsrückerstattung

Die ebenfalls geplante Teilkollektivierung der Rückstellung für Beitragsrückerstattung (RfB) haben Bundestag und Bundesrat im Rahmen des SEPA-Begleitgesetzes beschlossen. Der Hintergrund: Im Zuge der Deregulierung im Jahr 1994 waren die Versicherungsverträge der Lebensversicherer in einen Alt- und einen Neubestand getrennt worden. Aufgrund dieser Trennung haben sich die RfB des Alt- und die des Neubestandes unterschiedlich entwickelt. Dadurch hätte, was die Überschussbeteiligung der Versicherten angeht, eine nicht hinnehmbare Ungleichbehandlung der beiden Bestände gedroht. Dieses Problem ist nun mit der Teilkollektivierung gelöst. Die beschlossene Neuregelung stellt einen fairen Interessenausgleich zwischen beiden Beständen her.

AIFM-Richtlinie: Alle Fondsmanager unter Aufsicht

Zu den zahlreichen regulatorischen Großvorhaben auf dem Gebiet der Wertpapieraufsicht zählt die europäische Richtlinie über die Verwalter alternativer Investmentfonds (Alternative Investment Fund Managers) – kurz AIFM-Richtlinie. Die Richtlinie ist Mitte 2011 in Kraft getreten, bis Juli 2013 muss sie in nationales Recht umgesetzt werden. Die AIFM-Richtlinie wird einen Beitrag zur besseren Aufsicht über den Schattenbankensektor in Europa leisten. Sie erfasst die Manager von Fonds, die nicht bereits durch die OGAW-Richtlinie reguliert sind, also zum Beispiel die von Hedgefonds. Darüber hinaus regelt die Richtlinie auch die Verwalter geschlossener Fonds, die bislang unter keiner Aufsicht standen. Den betroffenen Marktteilnehmern werden weitreichende Informationspflichten auferlegt, auch gegenüber den Aufsichtsbehörden. Die Aufsicht kann, wenn es für die wirksame Überwachung von systemischen Risiken erforderlich ist, ergänzende Informationen anfordern. Die Bundesregierung hat am 12. Dezember 2012 den Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung der AIFM-Richtlinie beschlossen, nun läuft das parlamentarische Verfahren. Kernstück des Umsetzungsgesetzes wird das Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB) sein, das erstmals einen umfassenden Regulierungsrahmen sowohl für offene als auch für geschlossene Fonds sowie deren Verwalter setzen wird.

EMIR-Ausführungsgesetz in Kraft getreten

Das deutsche EMIR-Ausführungsgesetz ist am 16. Februar 2013 in Kraft getreten. Es passt beispielsweise das Kreditwesengesetz (KWG) und das Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) an die EU-Verordnung über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister (European Market Infrastructure Regulation – EMIR) an. Die EMIR war am 16. August 2012 in Kraft getreten und regelt die wesentlichen Anforderungen an Over-the-Counter-Geschäfte (OTC-Geschäfte) in Derivaten innerhalb der EU. Sie führt zum Beispiel eine zentrale Clearingpflicht für standardisierte OTC-Derivate ein. Das Ausfallrisiko einer oder mehrerer Parteien ist auch bei schwierigen Marktbedingungen abgesichert, da für die Zentrale Gegenpartei hohe Anforderungen an das Risikomanagement gelten und diese Sicherheiten für die eingegangenen Risiken verlangt. Bei Kontrakten, die nicht der Clearingpflicht unterliegen, etwa weil sie nicht standardisierbar sind, werden gesonderte Anforderungen an das Risikomanagement und die Besicherung gelten. Die Verordnung legt auch fest, wie Zentrale Gegenparteien Kredit- und Liquiditätsrisiken organisieren müssen. Um die Transparenz zu erhöhen, sind Derivategeschäfte künftig an ein Transaktionsregister zu melden. Die Meldepflicht wird nicht auf OTC-Derivate begrenzt sein, sondern auch börslich gehandelte Derivate umfassen. Die europäischen Aufsichtsbehörden können auf die gespeicherten Daten zugreifen.

Mitarbeiter- und Beschwerderegister an den Start gegangen

Anfang November 2012 hat die BaFin ihre Datenbank zum neuen Mitarbeiter- und Beschwerderegister in Betrieb genommen. Bis Ende März 2013 haben Institute 176.142 Berater, 27.532 Vertriebsbeauftragte und 2.436 Compliance-Beauftragte bei der BaFin angezeigt.

Auch Kundenbeschwerden sind der BaFin bereits gemeldet worden: etwa 5.000 bis Ende März. Haben sich Beschwerden gehäuft, hat die BaFin dies zum Anlass genommen, mit den betroffenen Beratern zu sprechen. Die Aufsicht unterscheidet genau: Hat sich ein einzelner Berater falsch verhalten oder ist die Vertriebssteuerung in dem Unternehmen grundsätzlich falsch angelegt? Da in dem Register auch die Mitarbeiter erfasst werden, die den Vertrieb steuern, kann die BaFin die Vertriebsstrukturen genau analysieren und eventuelle Fehlanreize aufdecken. Um dies häufiger auch vor Ort tun zu können, hat die BaFin das Personal in diesem Bereich erheblich aufgestockt. Das Mitarbeiter- und Beschwerderegister hat die Aufsicht im kollektiven Verbraucherschutz weiter gestärkt.

Einrichtung eines Verbraucherbeirates

Die BaFin trägt seit jeher Verantwortung für den kollektiven Verbraucherschutz, schützt also die Verbraucher in ihrer Gesamtheit. Das Gesetz zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht sieht vor, dass die BaFin Verbraucherfragen künftig noch stärker berücksichtigt, ohne dass dies mit den Zielen der Solvenz- und der Marktauf-sicht kollidiert, die ihrerseits auch dem Schutz der Verbraucher dienen. Zu diesem Zweck wird bei der BaFin ein Verbraucherbeirat eingerichtet, der die Aufsicht in Fragen des Verbraucherschutzes beraten soll. Die zwölf Mitglieder des Beirats bestellt das Bundesfinanzministerium. Vertreten sein sollen Wissenschaft, Verbraucher- oder Anlegerschutzorganisationen, außergerichtliche Streitschlichtungssysteme, Gewerkschaften sowie das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.



II Wirtschaftliches Umfeld

1 Staatsschuldenkrise

● Staatsfinanzen als zentraler Gefahrenherd für die Finanzstabilität in Europa.

Im Jahr 2012 weitete sich die Staatsschuldenkrise aus und blieb das mit Abstand größte Risiko für die Finanzstabilität in Europa. Im Zentrum der Krise standen zunächst einzelne Staaten der Eurozone. Griechenland und Irland hatten bereits im Jahr 2010 Finanzhilfen in Anspruch genommen. Im Frühjahr 2011 folgte Portugal, nachdem die Märkte die Solidität der öffentlichen Haushalte zunehmend in Frage gestellt hatten und die Risikoprämien stark gestiegen waren. In der Folgezeit gerieten immer wieder auch größere Länder wie Italien und Spanien unter Druck. Im Sommer 2012 drohte die Krise zu eskalieren, und der Fortbestand der Europäischen Währungsunion stand zeitweise auf dem Spiel. Staatsschuldenkrise, Bankenkrise und Wirtschaftskrise wirkten vielerorts zusammen.

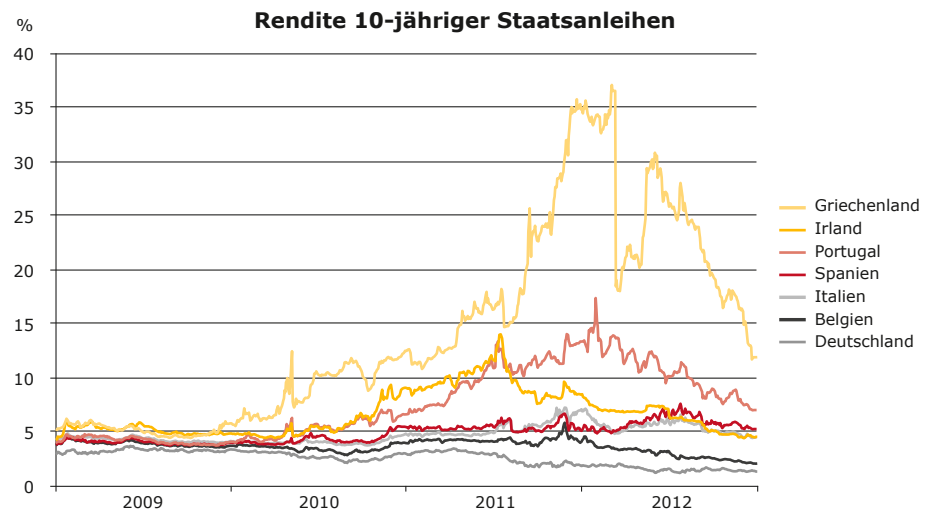
● Schuldenschnitt in Griechenland.

Griechenland gelang es 2012 trotz der Hilfsprogramme und einschneidender Sparmaßnahmen nicht, seine Staatsfinanzen auf eine tragfähige Basis zu stellen. Voraussetzung für ein zweites Hilfsprogramm für Griechenland war deshalb eine umfassende Verbesserung der Schuldentragfähigkeit Griechenlands. Griechenland führte daraufhin im März 2012 eine Umschuldung (*Private Sector Involvement* – PSI) griechischer Anleihen durch, an der sich private Gläubiger zu 97 % beteiligten und damit auf 53,5 % des Nennwertes ihrer Anleihen verzichteten. Der tatsächliche ökonomische Forderungsverzicht fiel jedoch deutlich höher aus, weil die neu ausgegebenen Anleihen mit einer längeren Laufzeit und einem niedrigeren Zinskupon ausgestattet wurden. Im Ergebnis verminderten sich die griechischen Staatsschulden um 107 Mrd. Euro. Jedoch musste der griechische Staat zusätzliche finanzielle Mittel aufwenden, um die vom Schuldenschnitt besonders stark betroffenen heimischen Finanzinstitute zu stützen, so dass der Schuldenabbau geringer ausfiel. Insgesamt sank der Schuldenstand im Laufe des ersten Quartals 2012 von 356 Mrd. Euro auf 280 Mrd. Euro. Infolge zweier Wahlen kam es zu erheblichen Verzögerungen bei der Programmumsetzung. Aufgrund der niedrigeren Erlöse aus Privatisierungen, dem schwächeren als noch im Frühjahr 2012 erwarteten Wachstum und der damit einhergehenden niedrigeren Einnahmen war eine Finanzierungslücke im Programm entstanden. Die Geldgeber einigten sich darauf, der griechischen Regierung zwei Jahre mehr Zeit für die Umsetzung der Sparvorgaben zu gewähren. Die Hilfsmittel wurden schließlich nach dem erfolgreichen Rückkaufprogramm eigener Staatsanleihen im Dezember formell freigegeben. Es wurden Anleihen im Umfang von rund 31,9 Mrd. Euro zu einem Durchschnittskurs von 33,8 % zurückgekauft. Dies führt zu einer Nettoschuldenreduzierung bis zum Jahr 2020 um 9,5 % des Bruttoinlandsprodukts. Der für den Schuldenrückkauf notwendige Finanzbedarf beläuft sich brutto auf 11,3 Mrd. Euro (einschließlich aufgelaufener Zinsen).

Überdimensionierter Finanzsektor in Zypern.

Aufgrund eines überdimensionierten Bankensektors, der auch in Griechenland Verluste erlitten hat, geriet auch Zypern in Schieflage. Die dortige Regierung konnte die notwendigen Stützungsmaßnahmen nicht aus eigener Kraft stemmen und stellte im Juni 2012 einen Antrag auf Finanzhilfen aus dem europäischen Rettungsschirm EFSF (European Financial Stability Facility).

Grafik 1
Zinsdifferenzen in Europa



Quelle: Bloomberg

Italien und Spanien spüren Druck der Kapitalmärkte.

Im Sommer flammten außerdem die Finanzprobleme Spaniens und Italiens wieder auf. Für beide Länder erhöhten sich die Refinanzierungskosten am Kapitalmarkt deutlich. Die Teilverstaatlichung von Bankia, dem viertgrößten Kreditinstitut Spaniens, das aus dem Zusammenschluss mehrerer Sparkassen hervorgegangen war, erschütterte die Märkte und nährte Zweifel an der Robustheit des spanischen Bankensektors. Im Juli 2012 wurden Spanien Hilfen für die Bankenrestrukturierung in Höhe von bis zu 100 Mrd. Euro in Aussicht gestellt. Fünf Monate später gab die spanische Regierung einen ersten konkreten Antrag auf Kredithilfen in Höhe von 39,5 Mrd. Euro ab. Die Mittel flossen vom Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM (European Stability Mechanism) an den spanischen Bankenrettungsfonds FROB (Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria). Für die Rückzahlung der Hilfen haftet der Staat. In Italien wiederum wuchsen die Sorgen, dass die Regierung den strikten Sparkurs verlassen könnte und die Banken aufgrund ihres hohen Bestands an einheimischen Staatsanleihen in Mitleidenenschaft gezogen würden.

Geldpolitische Maßnahmen der EZB.

In diesem angespannten Umfeld kündigte die Europäische Zentralbank (EZB) an, Staatsanleihen der Problemländer in unbegrenztem Umfang auf dem Sekundärmarkt unter bestimmten – von der EZB definierten – Voraussetzungen anzukaufen, um eine angemessene geldpolitische Transmission und die Einheitlichkeit der Geldpolitik sicherzustellen. Das im September 2012 beschlossene Ankaufprogramm OMT (Outright Monetary Transactions) löste das im Mai 2010 begonnene Ankaufprogramm Securities Markets Programme (SMP) ab. Das OMT wurde bis Jahresende allerdings nicht eingesetzt.

Schon zuvor hatte die EZB unkonventionelle Maßnahmen ergriffen. So legte sie im Dezember 2011 und im Februar 2012 zwei Refinanzierungsgeschäfte mit einer Laufzeit von bis zu drei Jahren zum Zinssatz von 1 % auf. Die Kreditinstitute riefen Zentralbankliquidität in Höhe von insgesamt mehr als einer Billion Euro ab. Darüber hinaus verringerte die EZB im Rahmen ihrer laufenden Refinanzierungsgeschäfte mit den Kreditinstituten schrittweise die Anforderungen an die notenbankfähigen Sicherheiten der eingereichten Wertpapiere und senkte den Leitzins im Juli 2012 von 1 % auf 0,75 %. Die geldpolitischen Maßnahmen der EZB haben dazu beigetragen, dass sich die Finanzmärkte in der Eurozone beruhigten und Stabilisierungseffekte eintraten.

Politik arbeitet an stabiler Finanzarchitektur.

Ein wesentliches Element der Reformanstrengungen besteht aus Maßnahmen, die darauf abzielen, die Fiskalpolitik der EU-Mitgliedstaaten zu disziplinieren und übermäßigen Haushaltsdefiziten und Schuldenständen vorzubeugen. Der seit dem Maastricht-Vertrag existierende Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde 2012 verschärft. In dem von 25 EU-Mitgliedstaaten ratifizierten Fiskalpakt wurde außerdem festgelegt, dass jedes Land in seinem nationalen Recht begrenzende Regeln für die Finanzpolitik verankern muss. Diese nationalen Schuldenbremsen unterliegen einheitlichen Standards.

Mit dem im Herbst 2012 eingerichteten ESM wurde ein weiterer Stabilitätsanker installiert. Er ist dauerhaft als ständiger Krisenmechanismus für die Eurozone angelegt und soll den befristeten Rettungsschirm EFSF ablösen. Für eine Übergangszeit sollen beide Institutionen gleichzeitig aktiv sein. Der ESM kann seinen Mitgliedern in Krisenfällen unter strengen Auflagen Finanzmittel zur Verfügung stellen. Das gezeichnete Kapital beträgt 700 Mrd. Euro, wovon 80 Mrd. Euro schrittweise direkt eingezahlt werden.

Die restlichen 620 Mrd. Euro entfallen auf abrufbare Garantien und Bürgschaften. Die effektive Kreditvergabe Kapazität des ESM ist auf 500 Mrd. Euro begrenzt. Zusammen mit dem verlängerten EFSF stehen potenziell Mittel in Höhe von 700 Mrd. Euro zur Verfügung, von denen rund 200 Mrd. Euro durch laufende Programme bereits ausgeschöpft waren.

Zum Höhepunkt der Staatsschulden- und Bankenkrise forderten die Staats- und Regierungschefs der Eurozone im Juni 2012, einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM) für Kreditinstitute als Teil einer Bankenunion zu schaffen.¹ Mit der Stärkung der fiskalischen Disziplin, der Einrichtung eines dauerhaften Krisenmechanismus und den Arbeiten an einer Bankenunion werden die Konturen einer langfristigen institutionellen Neuordnung in Europa klarer.

Nicht überall in Europa spitzte sich die Staatsschuldenkrise 2012 zu. Irland machte wie schon im Vorjahr erkennbare Fortschritte bei der Konsolidierung des öffentlichen Haushalts. Das Land hatte im November 2010 als erster Staat den EFSF in Anspruch genommen, nachdem der Versuch gescheitert war, den einheimischen



Irland und Portugal auf gutem Weg.

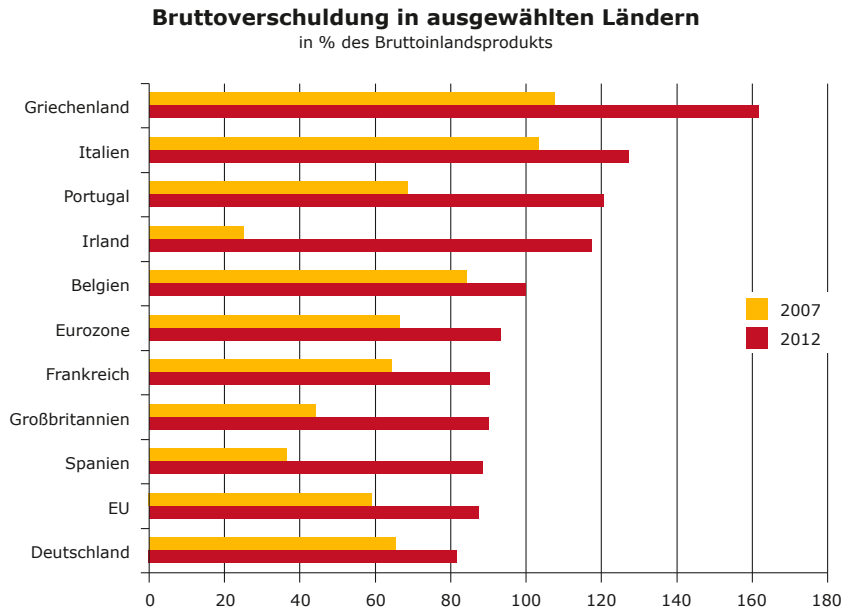
¹ Vgl. Kapitel III 4.

Bankensektor allein mit eigenen Mitteln zu stabilisieren. Ein glaubwürdiger Sparkurs und eine starke Exportwirtschaft halfen Irland, das Vertrauen der Märkte allmählich zurückzugewinnen. Die Rendite zehnjähriger irischer Staatsanleihen fiel bis Ende 2012 unter 4,5 % und erreichte den tiefsten Stand seit fast drei Jahren. Im Juli 2011 war die Rendite mit über 14 % noch mehr als dreimal so hoch gewesen. Irland gelang es im Verlauf des Jahres 2012, mit kleineren Emissionen einen Teil seines Refinanzierungsbedarfs wieder über den Kapitalmarkt zu decken. Mit diesem erfolgreichen Test ist das Land auf einem guten Weg, in absehbarer Zeit ohne Hilfen aus dem Rettungsprogramm auszukommen und vollständig an den Kapitalmarkt zurückzukehren. Auch Portugal wagte im Oktober 2012 mit einem Tausch kurzfristiger Anleihen einen vorsichtigen Schritt in Richtung einer Wiederaufnahme der Finanzierung über den Markt. Die Rendite zehnjähriger portugiesischer Staatsanleihen ist im Verlauf des Jahres 2012 zwar ebenfalls deutlich gesunken; sie lag zum Jahresende mit rund 7 % aber noch deutlich höher als vor der Staatsschuldenkrise.

● Flächendeckender Anstieg der Staatsverschuldung in Europa hält an.

Seit dem Ausbruch der Finanzkrise nahmen die Staatsschuldenquoten in allen EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme Schwedens zu. In der gesamten Europäischen Union stieg die Bruttoverschuldung der öffentlichen Haushalte von 59 % des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2007 auf über 87 % im Jahr 2012. Trotz fortgesetzter Sparprogramme gelang es bisher nicht, den Trend der steigenden Staatsschuldenquoten umzukehren. Dies liegt insbesondere in den Krisenländern auch daran, dass der harte Konsolidierungskurs verbunden mit der tiefen Bankenkrise zu einem kräftigen Wirtschaftsabschwung geführt hat. Dieser belastet die öffentlichen Haushalte zusätzlich – einerseits durch geringere Steuereinnahmen, andererseits durch höhere Ausgaben, die vor allem aus der steigenden Arbeitslosigkeit folgen. In Spanien sprang die Schuldenquote aufgrund der Bankenrekapitalisierung gemäß der Herbstprognose der EU-Kommission im Verlauf des Jahres 2012 von rund 69 % auf über 88 %. Griechenland stand trotz Schuldenschnitt und Anleiherückkauf nach wie vor mit großem Abstand an der Spitze der Schuldenstaaten. In Irland, dessen Staatsfinanzen sich vor der Krise noch in einer sehr gesunden Verfassung befunden hatten, hat sich die Schuldenstandsquote seit 2007 sogar fast verfünffacht. Doch auch in Großbritannien, das nicht Mitglied der Eurozone ist, hat sich diese Quote innerhalb der vergangenen fünf Jahre auf knapp 90 % verdoppelt. Vergleichsweise moderat fiel die Zunahme der Staatsverschuldung in Deutschland aus; in Relation zur Wirtschaftsleistung erhöhte sie sich von 65 % im Jahr 2007 auf knapp 82 %. Gleichwohl ist sie damit weit vom Maastricht-Kriterium (60 %) entfernt. Es kommt nun darauf an, dass Länder mit überstrapazierten öffentlichen Finanzen den eingeschlagenen Konsolidierungskurs konsequent beibehalten, um das Vertrauen an den Kapitalmärkten zurückzugewinnen.

Grafik 2
Staatsschuldenquoten in Europa



Quelle: Eurostat/Schätzung der Europäischen Kommission (Februar 2013)

● Hohe Staatsverschuldung auch außerhalb Europas.

2012 waren die Finanzmärkte wie schon in den beiden Vorjahren vorrangig von der europäischen Staatsschuldenkrise geprägt. Doch weisen auch die öffentlichen Haushalte anderer Volkswirtschaften der Welt einen hohen Schuldenstand auf. So war die Verschuldungsquote in Japan 2012 mit fast 240 % wesentlich höher als in Griechenland. Dass Japan am Kapitalmarkt nicht stärker unter Druck gerät, hängt vorwiegend mit der geringen Auslandsverschuldung zusammen. Der weitaus größte Teil japanischer Staatsanleihen wird von Inländern gehalten. Dies birgt jedoch erhebliche Risiken für die Finanzstabilität, weil die dortigen Kreditinstitute einen hohen Bestand an japanischen Staatsanleihen in den Bilanzen haben. Falls sich die Bonität des japanischen Staates verschlechtern sollte oder es aus anderen Gründen zu einem Zinsanstieg käme, könnte dieses Klumpenrisiko zu einer Belastung für den japanischen Bankensektor werden.

Auch in den USA, wo die Finanzkrise am Markt für Subprime-Hypotheken ihren Ursprung hatte, verschlechterte sich die Lage des Staatshaushaltes rapide. 2012 betrug der Schuldenstand bereits rund 107 % des jährlichen Bruttoinlandsproduktes; vor Ausbruch der Krise im Jahr 2007 hatte die Schuldenstandsquote noch bei 62 % gelegen. Am Jahresende 2012 einigten sich Demokraten und Republikaner in letzter Minute auf einen Kompromiss im Haushaltsstreit. Automatische Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen, die das Potenzial gehabt hätten, die US-Wirtschaft in eine Rezession zu stürzen, konnten vorerst verhindert werden. Doch die Lösung der Haushaltsprobleme wurde nur aufgeschoben. Eine Strategie zum nachhaltigen Abbau der Staatsverschuldung ist nach wie vor nicht erkennbar.

● Konjunktur schwächt sich weiter ab.

Die Sanierung der öffentlichen Haushalte in vielen Krisenländern Europas schlug auch 2012 auf die Konjunktur durch. Steuererhöhungen, Entlassungen im öffentlichen Dienst sowie Lohn- und Rentenkürzungen dämpften den privaten Konsum wie schon im Vorjahr empfindlich. Zudem ging die staatliche Nachfrage wegen des Sparkurses der öffentlichen Hand zurück. Griechenland versank in einer tiefen wirtschaftlichen Depression. In Italien, Spanien, Portugal und Zypern schrumpfte die gesamtwirtschaftliche Produktion im Jahr 2012 deutlich. Unter den Krisenländern gelang es nur Irland, wieder auf den Wachstumspfad zurückzukehren. Die konjunkturelle Erholung fiel jedoch verhalten aus. Frankreichs Wirtschaft litt zunehmend unter einem Verlust der preislichen Wettbewerbsfähigkeit und befand sich in einer längeren Phase der Stagnation. Auch in Deutschland ließ die Wachstumsdynamik im Jahresverlauf nach. Das konjunkturelle Umfeld bei wichtigen Handelspartnern trübte sich ein, was sich ungünstig auf die Exporttätigkeit und die Investitionsneigung auswirkte. Die deutsche Wirtschaft präsentierte sich 2012 insgesamt aber in einer vergleichsweise robusten Verfassung.

● Flucht in sichere Anlagen.

Die Nervosität an den Kapitalmärkten blieb insbesondere in der ersten Jahreshälfte 2012 weiterhin groß. Immer wieder kam die Sorge auf, dass die Staatsschuldenkrise auf Kerneuropa übergreifen könnte und sich schließlich nicht mehr beherrschen ließe. Investoren schichteten Anlagegelder um; die Nachfrage nach deutschen Staatspapieren als sicherer Hafen war sehr lebhaft. Die Rendite zehnjähriger Bundesanleihen sank im Juli 2012 zeitweise unter 1,2 % und erreichte ein neues Allzeittief. In der zweiten Jahreshälfte ließ die Risikoscheu der Anleger wieder ein wenig nach, nachdem die EZB angekündigt hatte, notfalls Staatsanleihen der Krisenländer anzukaufen.

● Deutscher Markt für Wohnimmobilien im Aufschwung.

Auch der deutsche Wohnimmobilienmarkt profitierte von der Flucht in risikoarme Vermögenswerte und dem außergewöhnlich niedrigen Zinsniveau. Anlagealternativen, die bei vertretbarem Risiko eine auskömmliche Rendite bieten, blieben rar. Die steigende Nachfrage nach Häusern und Wohnungen traf auf ein relativ starres Angebot, so dass die Preise für Wohneigentum ab 2010 kräftig anzogen. Regional verlief die Entwicklung allerdings sehr unterschiedlich. Besonders beliebt waren Objekte in den Ballungsräumen der Großstädte, während strukturschwache Regionen von dem Aufschwung am Immobilienmarkt meist nicht erfasst wurden. Obwohl der Preisauftrieb auch 2012 kaum an Kraft verlor, war die Gefahr einer Preisblase nicht akut. Vielmehr wurde nach vielen Jahren des schleichen den realen, das heißt inflationsbereinigten Preisverfalls die bis dahin aufgelaufene Unterbewertung des deutschen Immobilienmarktes inzwischen ein wenig korrigiert. Die jüngsten Preissteigerungen lassen sich überwiegend mit fundamentalen Faktoren erklären. Im Übrigen nahm das Kreditvolumen für den Erwerb von Wohneigentum nur moderat zu, und die Banken haben ihre Kreditvergabestandards nicht signifikant gelockert. Die konservative Finanzierungskultur in Deutschland trägt maßgeblich dazu bei, spekulative Übertreibungen am Wohnimmobilienmarkt zu begrenzen. Gleichwohl muss die Aufsicht die Entwicklungen aufmerksam beobachten, um sich langsam aufbauende Risiken für die Finanzstabilität frühzeitig zu erkennen und bei Bedarf gegenzusteuern.

Finanzkrise: Chronologie wichtiger Ereignisse 2012

Januar

Die Ratingagentur Standard & Poor's stuft die Bonität von neun Euro-Ländern herab. Frankreich und Österreich verlieren ebenso wie der europäische Rettungsschirm European Financial Stability Facility (EFSF) die Bestnote AAA.

Die EU-Staaten beschließen mit Ausnahme von Großbritannien und Tschechien die Einführung eines **Fiskalpakts**. Dessen Kernstück ist die Verpflichtung, Schuldenbremsen im nationalen Recht zu verankern.

Februar

Die Euro-Staaten einigen sich auf ein zweites Hilfspaket für **Griechenland** in Höhe von 144,6 Mrd. Euro.

Banken leihen sich beim zweiten Dreijahrestender der Europäischen Zentralbank (EZB) die Rekordsumme von rund 530 Mrd. Euro zum Zinssatz von 1 %.

März

Die EU-Kommission stimmt dem Sanierungsplan der Commerzbank für deren Tochter **Eurohypo** zu. Der größte Teil des Kreditgeschäfts soll in eine interne Abwicklungseinheit überführt werden.

Der europäische Rettungsschirm wird ausgeweitet. Zusätzlich zum neu einzurichtenden dauerhaften Europäischen Stabilitätsmechanismus **ESM** (European Stability Mechanism) soll sein befristeter Vorgänger **EFSF** für eine Übergangszeit weiter aktiv bleiben.

Private Gläubiger verzichten bei einer Privatsektorbeteiligung (*Private Sector Involvement* – PSI) auf 53,5 % ihrer Forderungen gegenüber **Griechenland** (107 Mrd. Euro).

April

Der Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (**SoFFin**) meldet für 2011 einen Verlust von 13,1 Mrd. Euro. Haupttreiber waren hohe Rückstellungen aufgrund von Abschreibungen der Bad Bank der verstaatlichten Hypo Real Estate (**FMS Wertmanagement**) im Zuge des griechischen Schuldenschnitts.

Die G-20-Staaten beschließen, die Finanzmittel des Internationalen Währungsfonds (**IWF**) um 430 Mrd. US-Dollar (USD) aufzustocken.

Mai

Die Finanzminister der Eurogruppe sprechen sich für einen Verbleib **Griechenlands** in der Eurozone aus. Die vier größten griechischen Banken erhalten 18 Mrd. Euro aus dem Rettungsfonds EFSF.

Spaniens viertgrößtes Kreditinstitut **Bankia** gerät in Schieflage und wird teilverstaatlicht.

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) warnt vor einer schweren **Rezession** in der Eurozone.

Juni

Die Finanzkrise spitzt sich zu. Die Risikoprämien für spanische und italienische Staatsanleihen steigen kräftig.

Spanien erklärt sich grundsätzlich dazu bereit, einen offiziellen Hilfsantrag beim europäischen Rettungsschirm zu stellen, um den spanischen Bankensektor zu rekapitalisieren.

Zypern beantragt finanzielle Unterstützung zur Stabilisierung seines Bankensektors.

Portugal stützt drei Banken mit 6,6 Mrd. Euro aus Mitteln des Hilfsprogramms von 2011.

In der Eurozone soll eine **gemeinsame Bankenaufsicht** eingerichtet werden.

Juli

Die EZB senkt den **Leitzins** auf 0,75 %, den niedrigsten Stand seit der Euro-Einführung.

Die Eurogruppe billigt das Hilfspaket zur **Rekapitalisierung des spanischen Bankensektors** im Umfang von bis zu 100 Mrd. Euro.

August

Spanien weitet das bis 2014 laufende nationale **Sparprogramm** von 65 auf 102 Mrd. Euro aus.

September

Die EZB legt ein Programm zum **unbegrenzten Ankauf von Anleihen** finanzschwacher Euroländer auf, die sich unter den europäischen Rettungsschirm begeben haben.

Die **US-Notenbank** kündigt an, monatlich hypothekenbesicherte Wertpapiere (*Residential Mortgage Backed Securities*) im Volumen von 40 Mrd. USD anzukaufen.

Oktober

Der dauerhafte Rettungsschirm **ESM** geht offiziell an den Start.

Spanien will eine **Bad Bank** ins Leben rufen, in die notleidende Immobilienkredite in Höhe von bis zu 60 Mrd. Euro ausgelagert werden sollen, um sie anschließend abzuwickeln.

November

Der Bundestag beschließt eine Verlängerung des Bankenrettungsfonds **SoFFin** um weitere zwei Jahre.

Griechenland soll zwei Jahre mehr Zeit für die Umsetzung der vereinbarten Sparvorgaben bekommen.

Die Troika aus EU, EZB und IWF sieht **Portugal** trotz hoher Verschuldung und schrumpfender Wirtschaft auf einem guten Weg.

Spanien: Der erste Umsetzungsbericht zum Bankenprogramm wird vorgelegt. Auf dieser Basis wird die erste Tranche im Volumen von 39,5 Mrd. Euro, die vorwiegend zur Rekapitalisierung der so genannten Gruppe-1-Banken (Banken, die mehrheitlich vom



spanischen Restrukturierungsfonds FROB gehalten werden) verwendet wird, am 11. Dezember 2012 in Form von ESM-Papieren ausgereicht.

Dezember

Griechenland kauft am Markt eigene Anleihen im Nennwert von 31,9 Mrd. Euro zurück. Die Gläubiger erhalten durchschnittlich etwas mehr als ein Drittel des Nominalwerts. Nach dem erfolgreichen **Rückkaufprogramm** wird die fällige Kredittranche aus dem zweiten Hilfsprogramm in Höhe von 49,1 Mrd. Euro formell freigegeben.

Die Pläne für die **gemeinsame Bankenaufsicht** als erster Schritt zu einer **Bankenunion** nehmen Gestalt an. Ab Frühjahr 2014 sollen unter dem Dach der EZB 130 bis 150 größere sowie vom Staat gestützte Banken der Eurozone beaufsichtigt werden. Andere EU-Mitgliedstaaten können der europäischen Bankenaufsicht auf eigenen Wunsch beitreten.

In den **USA** droht die **Fiskalklippe**. Die politischen Parteien einigen sich im Haushaltsstreit in letzter Minute auf einen Kompromiss, der massive automatische Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen vorerst verhindert.

2 Finanzmärkte

● Finanzmärkte im Bann der Staatsschuldenkrise.

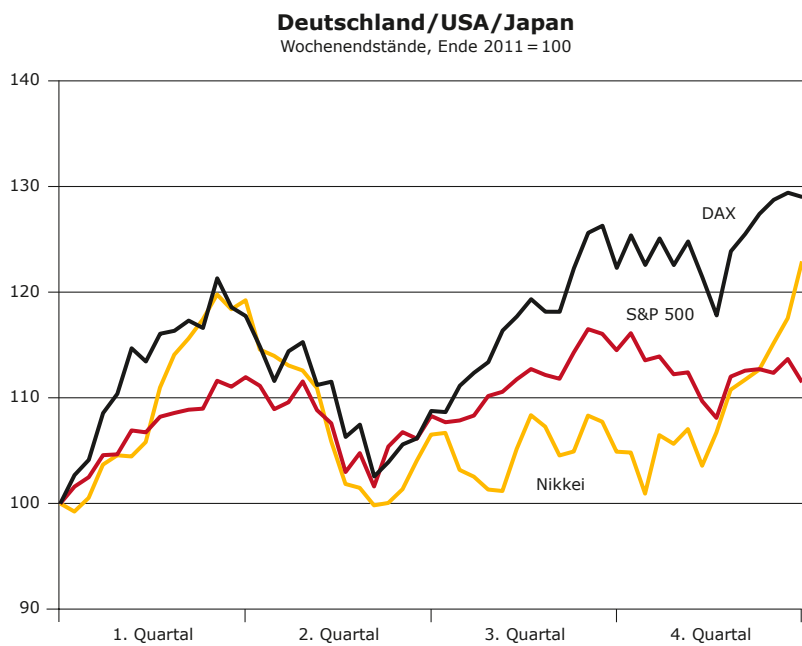
Die Finanzmärkte waren insbesondere in der ersten Hälfte des Jahres 2012 von der europäischen Schuldenkrise beeinträchtigt. Anzeichen einer Verbesserung waren ab der zweiten Jahreshälfte erkennbar, als konkrete Maßnahmen zur Stärkung der Finanzarchitektur in Europa beschlossen wurden und die EZB ankündigte, notfalls und unter bestimmten – von der EZB definierten – Voraussetzungen Staatsanleihen der Krisenländer auf den Sekundärmärkten zu kaufen.

● Internationale Aktienindizes im Plus.

In den ersten Monaten des Jahres 2012 setzte sich der Aufwärtstrend auf den internationalen Aktienmärkten, der sich am Ende des Vorjahres bereits angedeutet hatte, weiter fort. Die Kurse stiegen bis Mitte März deutlich an und konnten so die starken Verluste aus dem vorhergehenden Sommer mehr als wettmachen. In den folgenden zwei Monaten waren die Aktienmärkte dann wieder von negativen Faktoren geprägt: Die Zuspitzung der Staatsschuldenkrise in Europa, schlechte US-Arbeitsmarktzahlen, ein eingetrübter Konjunkturausblick in China und nicht zuletzt der Nahostkonflikt in Syrien schickten die Börsen vorübergehend auf Talfahrt. Über die gesamte zweite Jahreshälfte hinweg stiegen die Aktienkurse wieder. Nicht nur die Fortschritte bei der Lösung der Schuldenkrise dürften die Investoren zum Kauf von Aktien animiert haben, sondern auch der Mangel an Anlagealternativen, der sich aus dem ausgeprägten niedrigen Zinsniveau bei gleichzeitig hoher Liquiditätsausstattung auf den Märkten ergab.

Auffällig war besonders der fulminante Anstieg des japanischen Aktienindex Nikkei gegen Ende des Jahres 2012. Ursächlich war erstens der Wahlsieg der Liberaldemokraten, die als wirtschaftsfreundlich gelten und eine expansive Geldpolitik in Aussicht gestellt hatten. Zweitens sorgte der zwischenzeitlich niedrigere Kurs des Yen dafür, dass Ausfuhren aus Japan billiger wurden. So war der Kursprung des Nikkei insbesondere von Exportwerten getrieben. Der US-amerikanische S&P 500 stieg von Anfang Juni bis zum Jahresende vergleichsweise moderat um etwa 10 %. Der Haushaltsstreit in den USA, der zum Sturz von der Fiskalklippe hätte führen können, sorgte für erhebliche Unsicherheit.

Grafik 3
Aktienmärkte 2012 im Vergleich



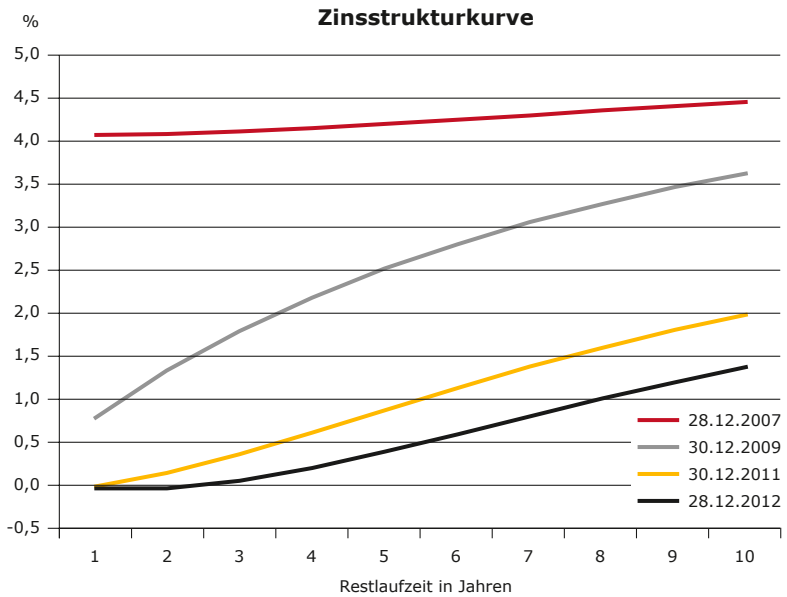
Quelle: Bloomberg/Berechnungen der BaFin

Die Entwicklung des Deutschen Aktienindex (DAX) zeigte in der ersten Jahreshälfte 2012 keine nennenswerten Unterschiede zu den anderen großen internationalen Aktienindizes. Im dritten und vierten Quartal setzte sich der DAX aber deutlich ab und schloss zum Jahresende bei 7.612 Punkten. Er gewann damit auf Jahressicht fast 30 % hinzu. Die außerordentlich gute Performance war nicht zuletzt Ausdruck der vergleichsweise stabilen Konjunktur in Deutschland.

Die Zinsstrukturkurve hat sich 2012 weiter nach unten verschoben und ist insbesondere am kurzen Ende abgeflacht. Die Erwartung einer weiterhin expansiv ausgerichteten Geldpolitik der EZB sowie der Status Deutschlands als sicherer Hafen trieben die Zinsen über alle Laufzeiten hinweg weiter abwärts. Zum Jahresende lagen die Zinssätze für ein- und zweijährige Anleihen ohne Ausfallrisiko sogar leicht im negativen Bereich.

● Zinsstrukturkurve verschiebt sich weiter nach unten.

Grafik 4
Zinsstruktur am deutschen Rentenmarkt*



* Zinssätze für (hypothetische) Nullkuponanleihen ohne Kreditausfallrisiko.

Quelle: Deutsche Bundesbank

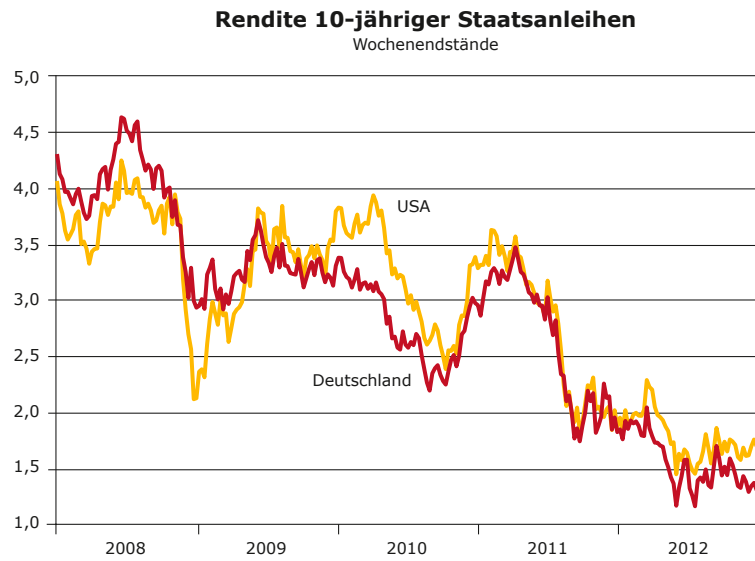
● Zentralbanken halten die Schleusen geöffnet.

Im Jahr 2012 übten neben den niedrigen Leitzinsen die Anleihekaufprogramme der international führenden Zentralbanken einen wichtigen Einfluss auf die geldpolitischen Rahmenbedingungen in Europa und weltweit aus, da sie sich entscheidend auf die Senkung der Marktzinsen auswirkten. Bereits Anfang Januar kaufte die EZB im Rahmen des Securities Markets Programme (SMP) italienische und spanische Staatsanleihen, nachdem deren Renditen stark gestiegen waren. Weitere Maßnahmen wurden im Herbst ergriffen: Die EZB veröffentlichte im September die Bedingungen für die Outright Monetary Transactions (OMT), die Staatsanleihekäufe von Krisenstaaten auf den Sekundärmärkten in unbegrenzter Höhe zulassen und das SMP ersetzen. Kurz darauf präsentierte die US-Zentralbank ein Anleihekaufprogramm in Höhe von monatlich bis zu 40 Mrd. USD. Die japanische Zentralbank weitete zudem in der zweiten Jahreshälfte ihr Wertpapierkaufprogramm schrittweise massiv aus.

● Renditen erreichen historische Tiefstände.

Die Renditen zehnjähriger deutscher und US-amerikanischer Staatsanleihen stiegen zu Beginn des Jahres 2012 zunächst leicht an. Als die europäische Schuldenkrise im Frühjahr wieder aufflammte, setzte erneut eine Flucht in sichere Anlagen ein. Die hohe Nachfrage nach risikoarmen Vermögenswerten ließ die langfristigen Renditen deutscher und US-amerikanischer Papiere auf historische Tiefstände sinken. Die Wirkung auf die Renditen deutscher Papiere fiel dabei etwas ausgeprägter aus. Sie bewegten sich in den vergangenen drei Quartalen überwiegend unterhalb der Marke von 1,5 %; die Renditen der US-Papiere lagen hingegen nur für kurze Zeit darunter. Inflationsbereinigt wiesen deutsche Staatsanleihen mit einer Laufzeit von zehn Jahren das ganze Jahr über eine negative Rendite auf.

Grafik 5
Kapitalmarktzinsen

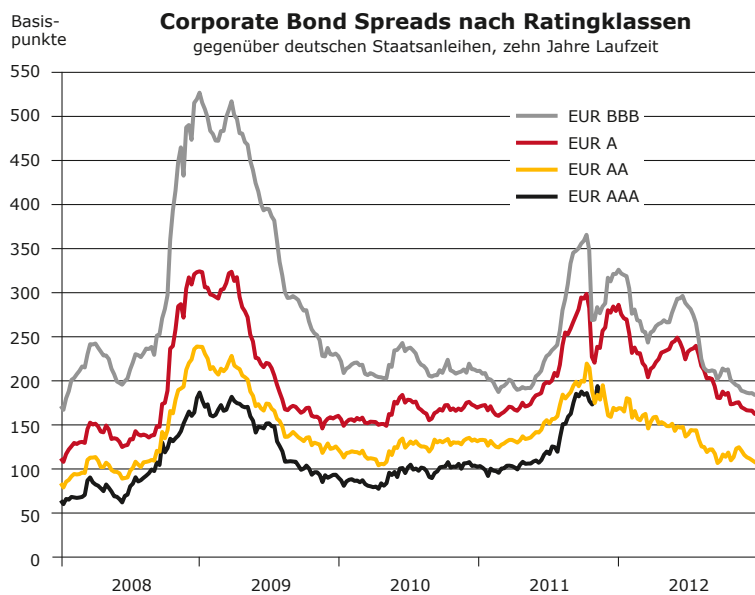


Quelle: Bloomberg

● Risikoprämien im Unternehmenssektor zeigen deutliche Entspannung.

Die Risikoaufschläge von europäischen Unternehmensanleihen verringerten sich im Verlauf des Jahres 2012 erheblich. Sie entwickelten sich damit ähnlich positiv wie die Aktienmärkte. Besonders die Renditen von Anleihen von Unternehmen mit guter Bonität zeigten über das Jahr hinweg eine kontinuierliche und stabile Abwärtsbewegung. Europäische Unternehmensanleihen gewannen das Vertrauen der Anleger zurück und boten den Investoren im Jahr 2012 offensichtlich eine attraktive Alternative zu sicheren Staatsanleihen.

Grafik 6
Renditeaufschläge für Unternehmen in Europa*



* Renditeaufschläge für Anleihen der Ratingklasse AAA werden seit November 2011 mangels repräsentativer Daten nicht mehr berechnet.

Quelle: Bloomberg

● Euro zeigt sich zum Jahresende gestärkt.

Der Kurs des Euro gegenüber dem US-Dollar war 2012 wie schon im Vorjahr erheblich von der Entwicklung der europäischen Staatsschuldenkrise geprägt. Im Frühjahr drückte die Ausweitung der Krise den Kurs des Euro. Ab den Sommermonaten kehrte sich der Abwärtstrend aufgrund der ergriffenen Maßnahmen zur Lösung der Schuldenkrise um. Zum Jahresende sorgte der US-Haushaltsstreit für eine leichte Dollarschwäche; der Euro wertete im Gegenzug nochmals leicht auf. Mit einem Jahresendstand von etwas über 1,30 USD/Euro zeigte sich der Euro gestärkt. Der Kurs lag etwas höher als ein Jahr zuvor, war jedoch weit von seinem Höchststand von rund 1,60 USD/Euro aus dem Jahr 2008 entfernt.

Grafik 7
Wechselkursentwicklung



Quelle: Bloomberg

3 Banken

● Banken zwischen Staatsschuldenkrise und robuster Konjunktur.

Die Lage der Banken war 2012 weiterhin schwierig und blieb von der europäischen Staatsschuldenkrise geprägt, die sich bis Mitte des Jahres verstärkte. Die daraus folgenden Wertberichtigungen auf Länderanleihen belasten weiterhin die Bankbilanzen. Hingegen sorgte in Deutschland die im Gegensatz zu anderen EU-Mitgliedstaaten robustere Konjunktur für relativ stabile Geschäfte. Gewinner waren in diesem Umfeld vor allem jene Kreditinstitute, die durch ein funktionierendes Risikomanagement seit Ausbruch der Finanzkrise Verluste begrenzen konnten und so in der Lage waren, Marktanteile gegenüber geschwächten Konkurrenten zu erobern. Ebenso profitierten klassische Retail-Banken, die dank wachsender Risikoaversion weiterhin Kunden von anderen Instituten akquirieren und ihr Geschäftsvolumen steigern konnten. Allerdings verursachten die extrem niedrigen langfristigen Zinsen sinkende Erträge aus der

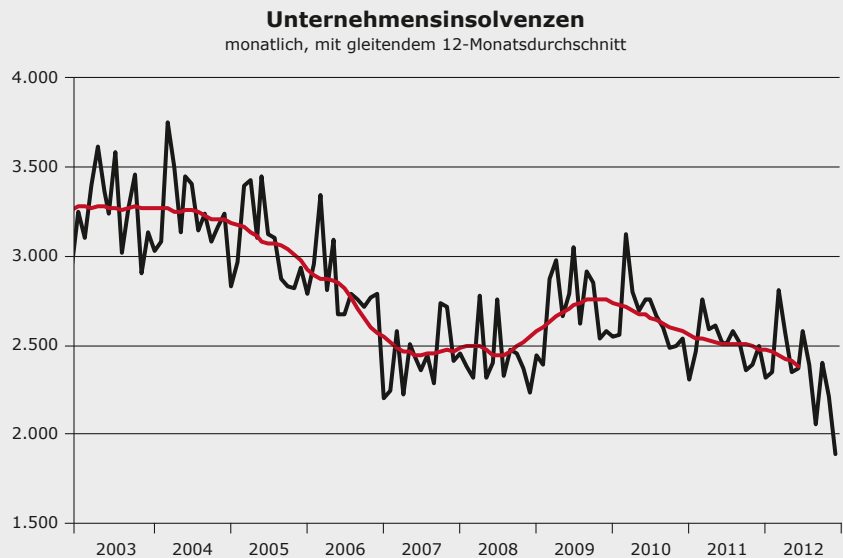
Fristentransformation bei gleichzeitig steigenden Zinsänderungsrisiken. Weiter schwierig blieb die Lage für jene Kreditinstitute, die in den vergangenen Jahren bereits starke Verluste verzeichnet hatten, da für sie erforderliches Eigenkapital wie auch Fremdkapital für entsprechendes Neugeschäft besonders teuer war. Einige Institute mussten auch Geschäftsaktivitäten abbauen, um die Eigenkapitalquoten erfüllen zu können, die die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority) gefordert hatte.

Entwicklung der Insolvenzen

Die Zahl der **Unternehmensinsolvenzen** ging 2012 im dritten Jahr hintereinander zurück. Die Amtsgerichte registrierten rund 28.300 Firmenpleiten, 6 % weniger als 2011. Die nachlassende Wachstumsdynamik der deutschen Wirtschaft schlug noch nicht nachhaltig auf die Insolvenzentwicklung durch, obwohl sich der Abwärtstrend gegen Jahresende beschleunigte. Die offenen Forderungen der Gläubiger als Maß für den potenziellen wirtschaftlichen Schaden verdoppelten sich allerdings aufgrund mehrerer Großinsolvenzen von 20 Mrd. Euro im Jahr 2011 auf 41 Mrd. Euro. 2012 mussten unter anderem die Drogeriemarktkette Schlecker und das Versandhaus Neckermann Konkurs anmelden.

Grafik 8

Anzahl von Firmenzusammenbrüchen in Deutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt

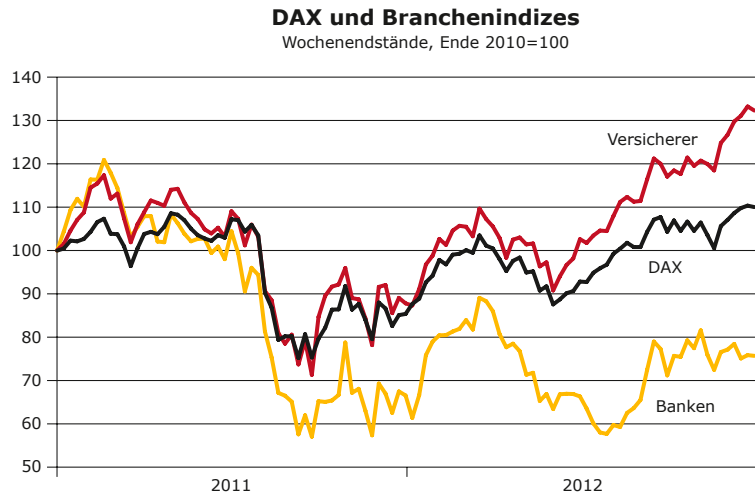
Im Jahr 2012 gab es etwa 97.600 **Verbraucherinsolvenzen**, 5,5 % weniger als im Vorjahr. Der Höchststand des Jahres 2010 mit rund 108.800 Fällen wurde um mehr als 10 % unterschritten. Die geringe Arbeitslosigkeit und spürbare Lohnerhöhungen wirkten sich günstig auf die finanzielle Position der privaten Haushalte aus. Dennoch hat sich die Überschuldungsproblematik nur leicht entspannt. Das Volumen der offenen Forderungen ging von 5,8 Mrd. Euro im Vorjahr auf knapp 5,4 Mrd. Euro zurück.

● Stabilisierung der Bankentitel seit Mitte des Jahres.

Der Branchenindex deutscher Bankaktien stieg zu Beginn des Jahres 2012 kräftig; er büßte aber im Zuge der sich verschärfenden Staatsschuldenkrise bis Mitte des Jahres wieder deutlich ein, bevor er sich ab August erneut erholen konnte. Zwar beendete er dadurch den Handel im Jahr 2012 mit einem Plus von 14 %; er lag aber immer noch deutlich unter seinen Werten von Anfang 2011. Wegen der engen Wechselbeziehungen mit dem Staatssektor litten die Bankentitel besonders stark unter der Staatsschuldenkrise in Europa.

Grafik 9

Aktienindizes des deutschen Finanzsektors



Quelle: Bloomberg/Berechnungen der BaFin

Bis Mitte März 2012 stieg der Bankenindex innerhalb weniger Wochen noch um über 30 %, getrieben von der nachlassenden Unsicherheit in Folge der beiden Dreijahrestender der EZB. Ein erster Rückschlag folgte, als deutlich wurde, dass die Staatsschuldenkrise kaum kurzfristig lösbar sein würde und den Banken dadurch hohe Abschreibungen drohten. Im Gegensatz zum DAX verloren die Bankaktien auch im Sommer weiter an Wert. Obwohl alle an der EU-weiten Rekapitalisierungsumfrage teilnehmenden deutschen Banken die von der EBA geforderten höheren Eigenkapitalquoten erfüllten, sank der deutsche Bankenindex von März bis Juli um etwa ein Drittel. Dieser Einbruch basierte zum einen darauf, dass Banken auf einen Teil ihrer Forderungen gegenüber Griechenland verzichten mussten. Wesentlicher erscheint aber die neue Qualität der Krise durch die wachsenden Konjunktur- und Refinanzierungsprobleme der beiden großen Euroländer Italien und Spanien. Ab August 2012 konnte sich der Bankenindex deutlich erholen. Hauptgrund hierfür war die Ankündigung weiterer Notmaßnahmen durch die EZB.

● Deutlicher Rückgang bei den CDS-Spreads.

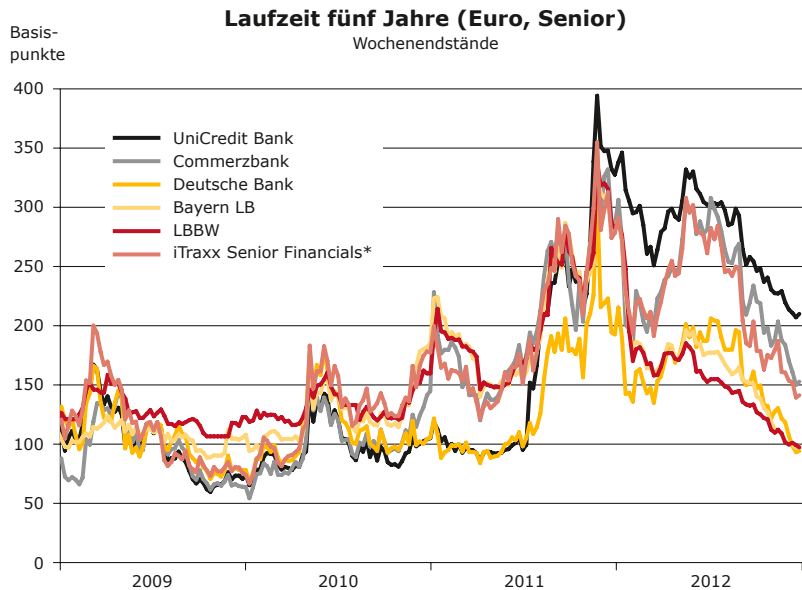
Die teilweise Stabilisierung des Bankensektors ließ sich 2012 an den stark fallenden Prämien von Kreditausfallversicherungen (*Credit Default Swaps* – CDS) ablesen. Bei CDS-Prämien handelt es sich um Marktpreise für die Übernahme des Ausfallrisikos eines Kredits. Nachdem die CDS-Spreads wichtiger deutscher Banken Ende 2011 noch ein historisch hohes Niveau von über 300 Basispunkten erreicht hatten, gingen sie im Jahresverlauf deutlich auf etwa 100 bis 200 Basispunkte zurück.



Aufgrund besserer Finanzierungsbedingungen sanken im ersten Quartal 2012 die CDS deutscher wie auch anderer europäischer Banken. Bei der Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) und der Bayerischen Landesbank (BayernLB) verbesserten sich die CDS-Prämien überdurchschnittlich und erreichten Werte von knapp über 150 Basispunkten. Im zweiten Quartal führten die wachsenden Probleme in südlichen Euro-Ländern zu einer starken Zunahme der Risiken im europäischen Bankensektor. Der Credit-Default-Index iTraxx Senior Financials, der die Entwicklung zumindest näherungsweise abbildet, stieg auf über 300 Basispunkte und lag zeitweise über seinem Stand zu Beginn des Jahres. Bis zum Jahresende halbierte er sich jedoch im Zuge der Stützungsmaßnahmen von EU und EZB sowie gestiegener Eigenkapitalquoten der Banken wieder auf Werte von unter 150 Basispunkten. Auch die Risikoprämien der deutschen Institute gingen kräftig zurück und erreichten teilweise Werte von knapp unter 100 Basispunkten. Als Tochter einer italienischen Großbank ist die UniCredit Bank AG (ehemals HVB) besonders stark von Risiken in den Euro-Peripherieländern betroffen. Ihre CDS-Prämie blieb daher trotz eines deutlichen Rückgangs auch im zweiten Halbjahr bei Werten von über 200 Basispunkten.

Grafik 10

Kreditausfallprämien für deutsche Großbanken



* Ungewichteter Durchschnitt der CDS-Prämien von 25 großen europäischen Finanzunternehmen (darunter 16 Banken).

Quelle: Bloomberg

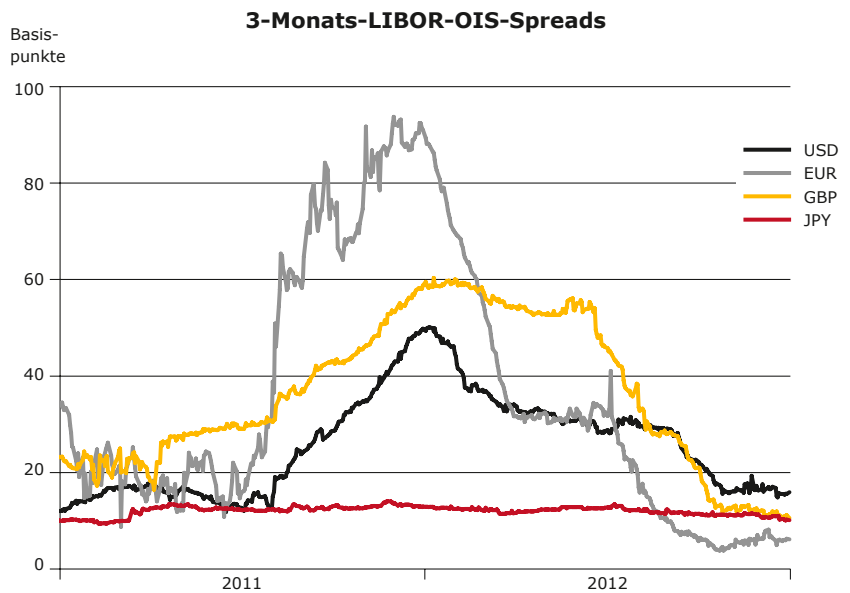
● Schwacher Interbankenmarkt.

Die verschiedenen Maßnahmen der EZB haben die Liquiditätsversorgung der Kreditinstitute erheblich verbessert. Die Banken parkten ihre teilweise hohen Liquiditätsüberschüsse trotz des im Juli auf 0 % gesenkten Zinssatzes für die Einlagenfazilität in beträchtlichem Umfang weiter auf ihren Konten bei der EZB. Viele europäische Institute können sich inzwischen nicht mehr über den Interbankenmarkt refinanzieren und sind daher auf Notenbankkredite angewiesen.

Der Interbankenmarkt blieb gestört. Der Handel unter Banken erfolgte – wenn überhaupt – meist auf nationaler Ebene. Zentrale Geldmarkt-Indikatoren wie die Übernacht-Refinanzierungssätze OIS (*Overnight Indexed Swap Rate*) bzw. die dreimonatigen LIBOR-Geldmarktsätze (*London Interbank Offered Rate*) sanken zwar 2012 auf historische Tiefstände. Auch der LIBOR-OIS-Spread, der die Differenz zwischen dem dreimonatigen LIBOR-Satz und dem Zinssatz für eine dreimonatige revolvingierende Tagesgeldanlage (auf Basis des OIS) angibt und daher grundsätzlich als Kreditrisikoindikator am Interbankenmarkt angesehen werden kann, fiel in Europa bis zum Jahresende auf nur noch sechs Basispunkte. Der extrem niedrige LIBOR-OIS-Spread kann inzwischen jedoch kaum noch als Signal für die Funktionsfähigkeit des Interbankenmarktes interpretiert werden, sondern ist eher Ausdruck der von den Notenbanken bereitgestellten Überschussliquidität.

Grafik 11

Indikatoren des Interbankenmarktes



Quelle: Bloomberg

● Verschärfung der Kreditrichtlinien in Deutschland.

Deutsche Banken legten über das Jahr 2012 hinweg strengere Maßstäbe bei der Vergabe von Darlehen an Unternehmen und private Haushalte an. Dies zeigen die Ergebnisse der vierteljährlichen Umfrage der Deutschen Bundesbank zur Kreditvergabe (*Bank Lending Survey*). Auffällig ist die besonders starke Verschärfung der Richtlinien für Wohnungsbaukredite. Die Nachfrage nach Krediten entwickelte sich bei Unternehmen und privaten Haushalten unterschiedlich. Während die Nachfrage der Unternehmen vor allem nach kurzfristigen Krediten zurückging, wurden Konsumenten- und besonders Wohnungsbaukredite stärker nachgefragt. Diese Entwicklung spiegelt das große Interesse an Immobilien in Deutschland wider. Dagegen hat die konjunkturelle Schwäche in anderen Ländern der Eurozone dort zu einem massiven Rückgang der Kreditnachfrage von Haushalten und Unternehmen geführt.

Non Performing Loans (NPL)

In Deutschland gibt es für *Non Performing Loans* (NPL) keine explizite Definition. Ab dem Jahr 2009 wird auf leistungsgestörte Kredite nach der Prüfungsberichtsverordnung (PrüfbV) abgestellt, um das Volumen notleidender Kredite näherungsweise zu ermitteln. Der deutsche NPL-Begriff ist seitdem besser mit den international gebräuchlichen Standards vergleichbar.

Im Jahr 2011 – die Prüfungsberichte der Jahresabschlüsse 2012 lagen bis Redaktionsschluss am 31. März noch nicht vollständig vor – reduzierte sich der Bestand notleidender Kredite im deutschen Bankensektor gegenüber dem Vorjahr von 192 Mrd. Euro um 6,5 % auf 179 Mrd. Euro; das waren 3,0 % des an Nichtbanken ausgereichten Kreditvolumens (Vorjahr: 3,2 %; Kreditbegriff gemäß § 19 Kreditwesengesetz). Das Verhältnis der notleidenden Kredite zum bilanziellen Eigenkapital ermäßigte sich 2011 im Vergleich zum Vorjahr von 34,2 % auf 31,2 %. Bei den Angaben zu notleidenden Krediten handelt es sich um Nettobeträge abzüglich bereits gebildeter Risikovorsorge. Das Gesamtkreditvolumen geht bei der Berechnung der NPL-Quote als Bruttogröße vor Absetzung von Risikovorsorge ein.

Die robuste Konjunktur in Deutschland mit rückläufigen Insolvenzen und sinkender Arbeitslosigkeit dürfte maßgeblich dazu beigetragen haben, dass sich die Kreditqualität im Jahr 2011 verbessert hat.

4 Versicherer

● Stabile Beitragseinnahmen.



Auch das sechste Jahr der Finanzkrise stellte für die deutschen Versicherer eine enorme Herausforderung dar. Das anhaltend niedrige Zinsniveau und die weiterhin hohe Volatilität an den Kapitalmärkten belasteten insbesondere die Lebensversicherer. Der deutsche Versicherungssektor erwies sich in diesem schwierigen Umfeld jedoch abermals als robust. Die beständige Nachfrage nach Versicherungsschutz sorgte für eine stabile Entwicklung der Kapitalanlagen und der Ertragslage. Nachdem die Beitragseinnahmen 2011 aufgrund der Normalisierung des zuvor außerordentlichen Wachstums beim Einmalbeitragsgeschäft leicht zurückgegangen waren, rechnet der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV) für 2012 mit einem moderaten Anstieg um 1,5 % auf 181 Mrd. Euro.

Die Entwicklung des Aktienindexes der deutschen Versicherungswirtschaft verlief bis zum Frühsommer 2012 im Gleichklang zum DAX. Die zu Beginn des Jahres aufgebauten Gewinne wurden durch die Verschärfung der europäischen Staatsschuldenkrise und negative Konjunkturnachrichten aus den USA und China bis zum Frühsommer wieder nahezu vollständig

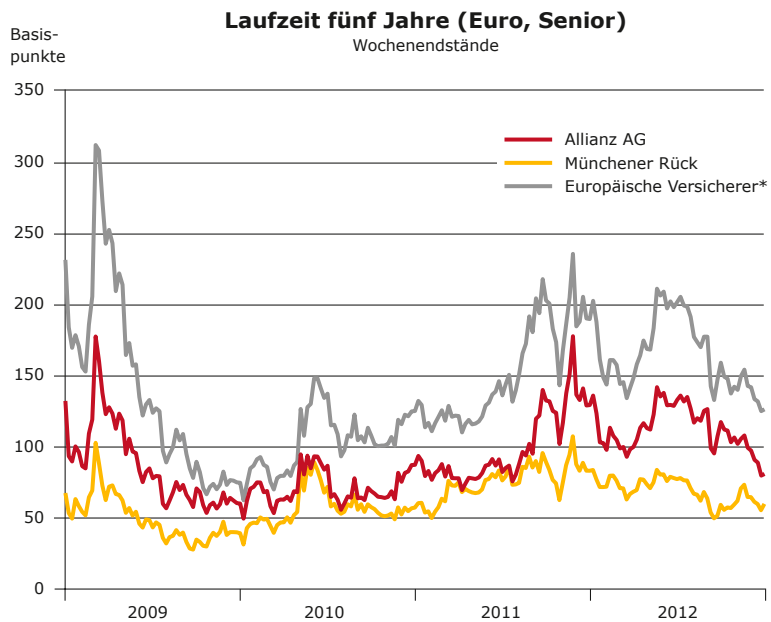
abgegeben. Im weiteren Verlauf des Jahres konnten die Aktienkurse der deutschen Versicherer die vor allem durch die geldpolitischen und fiskalischen Rettungsprogramme hervorgerufene positive Entwicklung des DAX jedoch übertreffen. Während der DAX im Jahresverlauf 2012 eine Wertsteigerung von knapp 30 % verzeichnete, stieg der Aktienindex der deutschen Versicherungswirtschaft um über 50 %. Versicherungstitel schlugen sich 2012 auch besser als Bankaktien, die einen Kursgewinn von nur 14 % erzielten.

● Kreditausfallprämien sinken deutlich.

2012 sind die Kreditausfallprämien für europäische Versicherer durchschnittlich um über 30 % zurückgegangen. Die Entwicklung verlief spiegelbildlich zu den Aktienkursen. Die Kreditausfallprämien der beiden großen deutschen Versicherer Allianz und Münchener Rück lagen über das ganze Jahr hinweg deutlich unter dem Durchschnitt anderer großer europäischer Versicherer.

Grafik 12

Kreditausfallprämien ausgewählter Versicherer



* Ungewichteter Durchschnitt der CDS-Prämien auf die neun europäischen Versicherer, die im iTraxx Europe Serie 18 enthalten sind.

Quelle: Bloomberg/Berechnungen der BaFin

● Ratingagenturen stufen Versicherer herab.

Die drei großen amerikanischen Ratingagenturen stufen 2012 deutlich mehr deutsche Versicherer herab als herauf. Auch der Ausblick für die deutsche Versicherungsbranche wurde überwiegend negativ beurteilt. Obwohl die Agenturen die Widerstandsfähigkeit der deutschen Versicherer ausdrücklich betonten, dürften sich nach ihrer Ansicht insbesondere das anhaltend niedrige Zinsniveau und die schwächeren Konjunkturperspektiven negativ auf die Branche auswirken.

● Niedrigzinsumfeld verschärft sich.

2012 sind die langfristigen Zinssätze in Deutschland weiter gesunken. Die Rendite der zehnjährigen Bundesanleihe fiel im Sommer auf ein neues Allzeittief von 1,17 %. Die Bundesanleihe diente

den Investoren als sicherer Hafen im unsicheren Umfeld der andauernden europäischen Staatsschuldenkrise. Das Sinken des Zinsniveaus führte zu weiteren Kursgewinnen bei festverzinslichen Wertpapieren. Auf der anderen Seite schmälert es jedoch die zukünftigen Ertragsmöglichkeiten der Versicherer bei der Neuanlage. Für Lebensversicherer gefährdet das Niedrigzinsumfeld die Erwirtschaftung des Garantiezinses kurz- bis mittelfristig zwar nicht. Jedoch bringt eine anhaltende Niedrigzinsphase die Gefahr mit sich, dass zugesagte Garantieleistungen langfristig nicht mehr durch Erträge aus den Kapitalanlagen gedeckt werden können, die überwiegend aus festverzinslichen Wertpapieren bestehen.

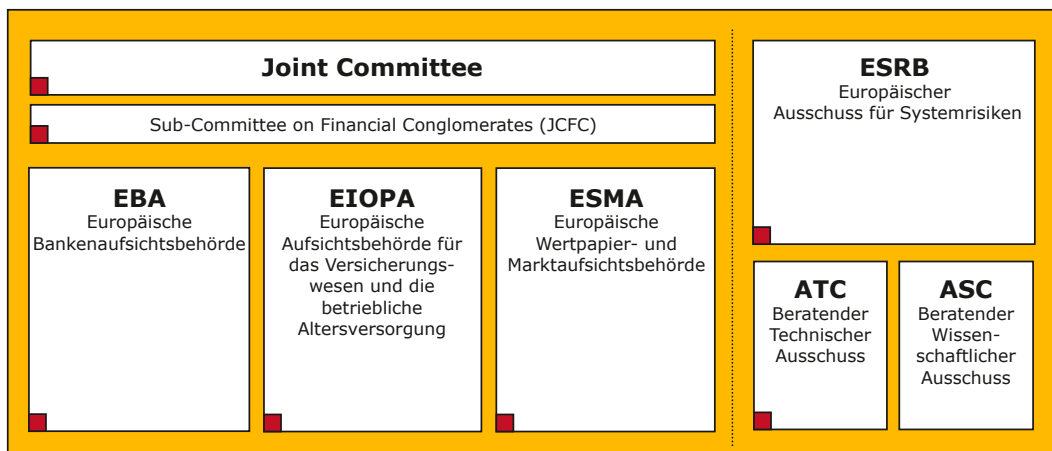
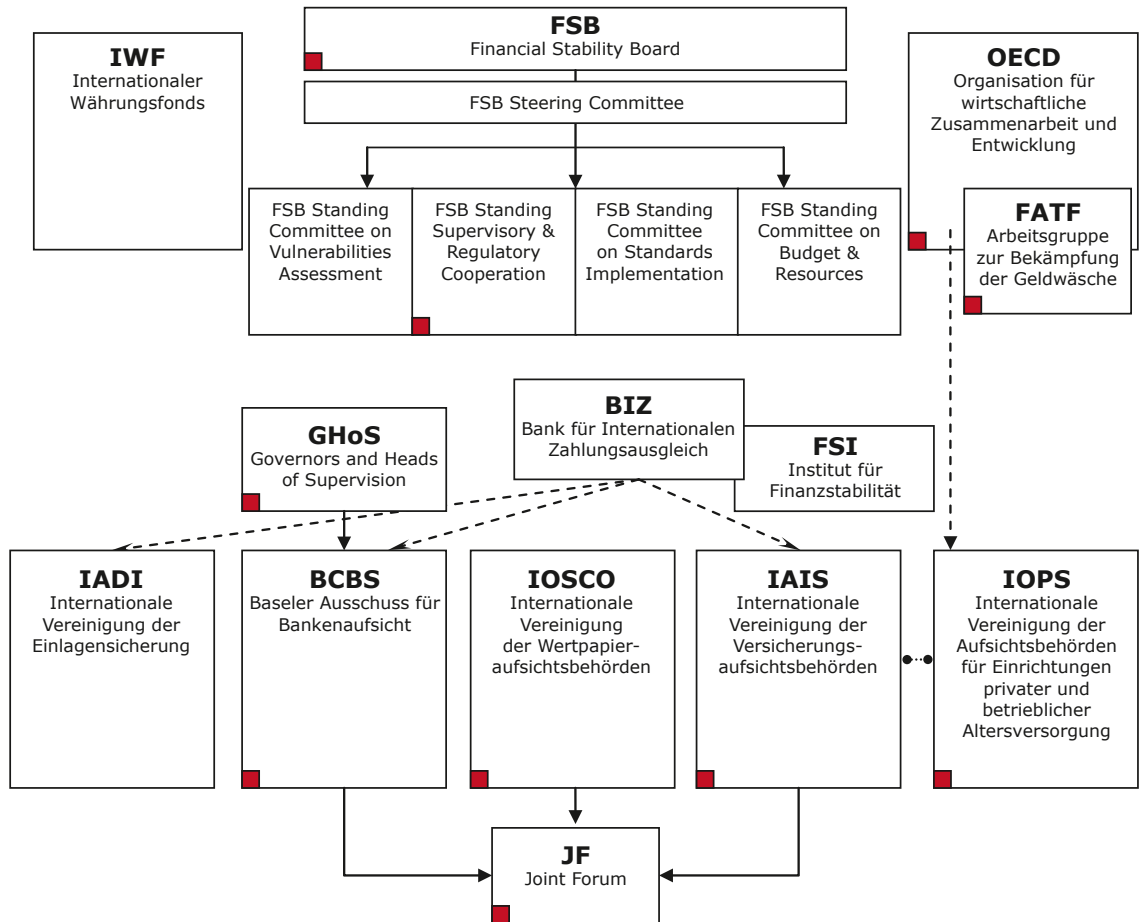
● Schadenaufkommen hat sich normalisiert.

Nach dem Rekordjahr 2011 hat sich das Schadenaufkommen im Jahr 2012 wieder weitgehend normalisiert. Fielen 2011 durch die verheerenden Naturkatastrophen in Japan, Australien, Neuseeland und Thailand noch volkswirtschaftliche Schäden von 400 Mrd. USD und versicherte Schäden von 119 Mrd. USD an, so weist die Bilanz für 2012 volkswirtschaftliche Schäden von 160 Mrd. USD und versicherte Schäden von 65 Mrd. USD aus. Verglichen mit dem zehnjährigen Durchschnitt fiel der volkswirtschaftliche Schaden 2012 um 3 % geringer aus, während die versicherten Schäden um 30 % darüber lagen. Die mit Abstand schwerste Katastrophe vollzog sich in den USA. Der Hurrikan Sandy verursachte einen volkswirtschaftlichen Schaden von 50 Mrd. USD und einen versicherten Schaden von voraussichtlich 25 Mrd. USD.



III Internationales

Grafik 13
Internationale Institutionen und Ausschüsse



Legende:

- Vergibt Arbeitsaufträge
- > Stellt das Sekretariat
- Unter-/Arbeitsgruppen, an denen die BaFin beteiligt ist
-● Enge Arbeitsbeziehungen

1 Systemische Risiken

1.1 Banken

Die besonderen Risiken von Instituten mit Systemrelevanz (*Systemically Important Financial Institutions – SIFIs*) sollen nach dem Willen der G 20 mit Hilfe von drei Bausteinen eingedämmt werden: einer höheren Verlusttragfähigkeit durch zusätzliches Eigenkapital, durch die Sicherstellung der marktschonenden Abwickelbarkeit der Institute und durch eine intensivere und effektivere Aufsicht.

Kapitalzuschläge

Im Laufe des Jahres 2012 rückte die Regulierung von national systemrelevanten Instituten (*Domestic Systemically Important Banks – D-SIBs*) in den Fokus der internationalen Bankenaufsicht und Regulatoren, nachdem das Jahr 2011 primär im Zeichen der Entwicklung, Genehmigung und abschließenden Veröffentlichung eines Rahmenwerks zur Regulierung von global systemrelevanten Banken (*Global Systemically Important Banks – G-SIBs*)² gestanden hatte. Die G-20-Staats- und Regierungschefs hatten den Rat für Finanzstabilität FSB (Financial Stability Board) und den Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht BCBS (Basel Committee on Banking Supervision) explizit darum gebeten, nach der Finalisierung des G-SIB-Rahmenwerks zügig einen Regulierungsvorschlag für solche Bankengruppen vorzulegen, die auf nationaler Ebene systemrelevant sind. Im Oktober 2012 veröffentlichte der BCBS einen entsprechenden Regelungstext mit dem Titel „A framework for dealing with domestic systemically important banks“.

Der Rat für Finanzstabilität FSB (**Financial Stability Board**) ist ein globales Gremium, das sich aus hochrangigen Vertretern von Finanzministerien, Zentralbanken und Aufsichtsbehörden der G-20-Länder und Spaniens sowie aus Vertretern der Europäischen Kommission, der internationalen Standardsetzer (unter anderem Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht BCBS, Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden IAIS, Internationale Vereinigung der Wertpapieraufsichtsbehörden IOSCO) und bedeutender Finanzinstitutionen (Internationaler Währungsfonds, Weltbank, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Europäische Zentralbank etc.) zusammensetzt. Das in Basel ansässige Gremium, das ursprünglich Financial Stability Forum (FSF) hieß, wurde 1999 unter anderem unter dem Eindruck der Asienkrise gegründet. Die Umwandlung in das FSB wurde auf dem G-20-Gipfel am 2. April 2009 in London beschlossen. Im FSB wird über Themen diskutiert, die von grundlegender systemischer Bedeutung für die Finanzstabilität sind. Zu den Hauptaufgaben des FSB zählt es, das internationale Finanzsystem im Hinblick auf mögliche Schwachstellen zu überwachen, Handlungsbedarf zu identifizieren und den Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Behörden zu koordinieren und

² Die im Kapitel III genannten Dokumente finden sich auf den Webseiten der jeweiligen Organisationen (www.bafin.de >> Internationales).

zu fördern. Darüber hinaus soll das FSB eine stärkere Rolle beim (grenzüberschreitenden) Krisenmanagement wahrnehmen.

● Kernpunkte des D-SIB-Rahmenwerks.

Im Gegensatz zum G-SIB-Regime, das stärker regelgebunden ist, zeichnet sich das D-SIB-Rahmenwerk durch einen eher prinzipienbasierten Charakter und somit eine höhere Flexibilität aus. Indem die Aufseher in den einzelnen Ländern mehr Gestaltungsmöglichkeiten bei der Formulierung ihrer Regelungen erhalten, soll nationalen Besonderheiten besser Rechnung getragen werden. Der Regelungstext basiert auf zwölf Prinzipien: Die ersten sieben befassen sich mit der Bewertungsmethodik, die übrigen fünf mit möglichen regulatorischen Maßnahmen für national systemrelevante Banken. Die Bewertungsmethodik orientiert sich zu großen Teilen am Verfahren zur Identifizierung global systemrelevanter Banken, das der BCBS bereits im November 2011 veröffentlicht hat, und beinhaltet ebenfalls die Kriterien Größe, Vernetzung, Substituierbarkeit und Komplexität. Zusätzlich können länderspezifische Indikatoren und Größen zur Identifizierung von national systemrelevanten Banken herangezogen werden. Als regulatorische Maßnahme erwähnt der Regelungstext explizit nur den Kapitalzuschlag (*Higher Loss Absorbency Requirement*), den zukünftig auch D-SIBs vorzuhalten haben. Der Regelungstext formuliert die Bemessung dieser Kapitalzuschläge bewusst abstrakt und lediglich als Leitlinien, um den einzelnen Jurisdiktionen genügend Spielraum zu gewähren. Allerdings müssen die Banken den Kapitalzuschlag vollständig in hartem Kernkapital (*Core Tier 1 Capital*) erbringen, um die Vergleichbarkeit mit den G-SIB-Kapitalregeln sicherzustellen. Die nationalen Aufseher können darüber hinaus im Einzelfall weitere regulatorische Maßnahmen im eigenen Ermessen anwenden.

Der bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) angesiedelte **Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht** BCBS (Basel Committee on Banking Supervision) wurde 1974 von den Zentralbanken der G-10-Staaten gegründet. Ihm gehören derzeit Repräsentanten der Zentralbanken und Aufsichtsbehörden von 27 Ländern an. Der Baseler Ausschuss entwickelt globale Aufsichtsstandards und Empfehlungen für die Bankenaufsicht – wie etwa die Baseler Grundprinzipien für wirksame Bankenaufsicht (Basel Core Principles for Effective Banking Supervision) und die Eigenkapitalvorschriften des Baseler Rahmenwerks. Außerdem soll das Gremium dazu beitragen, die Zusammenarbeit der nationalen Aufsichtsbehörden zu verbessern.

● Tochtergesellschaften im Ausland.

Es kommt vor, dass global bzw. national systemrelevante Institute bedeutende Einheiten, zum Beispiel Tochtergesellschaften, in anderen Staaten unterhalten, die dort ebenfalls als systemrelevant eingestuft werden. Für solche Fälle weist das D-SIB-Rahmenwerk den Host-Aufsehern eine starke Stellung zu. Sie können – zwar in Abstimmung mit dem Home-Aufseher, letztlich aber eigenständig – über die Höhe des Kapitalzuschlags für die Tochtergesellschaft entscheiden. In Zukunft wird es daher wichtig sein, einen reibungslosen Informations- und Koordinationsmechanismus zwischen Home- und

● FSB veröffentlicht aktualisierte G-SIB-Übersicht.

Host-Aufseher zu etablieren, um sicherzustellen, dass auf Gruppen- und auf Tochterebene ausgewogene Kapitalzuschläge festgesetzt werden.

Das Financial Stability Board publizierte im November 2012 eine aktualisierte, auf den Daten des Geschäftsjahres 2011 basierende Übersicht der global systemrelevanten Banken. Im Gegensatz zur Publikation des Jahres 2011, die die G-SIBs lediglich in alphabetischer Reihenfolge aufführte, werden die Banken in der aktuellen Übersicht in verschiedene Relevanzstufen (*Buckets*) eingeordnet. Zusätzlich weist die Liste die Kapitalaufschläge aus, die mit den einzelnen *Buckets* korrespondieren. Diese Kapitalaufschläge werden ab dem Jahr 2016 stufenweise eingeführt. Die aktuelle Liste umfasst insgesamt 28 global systemrelevante Banken, die sich auf vier *Buckets* verteilen, wobei *Bucket 1* die niedrigste Stufe darstellt. Eine fünfte, derzeit unbelegte Relevanzstufe steht zur Aufnahme von Instituten bereit, die ihre globale Systemrelevanz in zukünftigen Perioden noch steigern könnten. Von den deutschen Instituten findet sich die Deutsche Bank in *Bucket 4* wieder, während die Commerzbank aus der Gruppe der G-SIBs herausgefallen ist. Grund hierfür ist der Konsolidierungskurs, der die globale Systemrelevanz des Instituts reduziert hat.

Das FSB wird fortan jährlich im November eine G-SIB-Übersicht auf Basis der Daten des jeweils vorangegangenen Geschäftsjahres veröffentlichen. Banken, die auf der G-SIB-Liste 2014 stehen, werden erstmals die oben beschriebenen Kapitalaufschläge – unter Berücksichtigung der Phase-in-Regelungen – erbringen müssen. Geplant ist außerdem, die Methodik zur Identifizierung von G-SIBs kontinuierlich zu überprüfen und zu verfeinern. Außerdem wird der Baseler Ausschuss im Laufe des Jahres 2013 Leitlinien entwickeln, nach denen die als global systemrelevant klassifizierten Banken die Daten offenlegen müssen, die in die Bewertung einfließen.

Abwickelbarkeit

Mit Verabschiedung der Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions hat das FSB den zweiten Baustein der G-20-Agenda zur Begrenzung der Risiken von systemisch relevanten Finanzunternehmen vollendet. Die Standards verfolgen das Ziel, systemrelevante Institute ohne Verluste für den Staatshaushalt abzuwickeln, um der Too-Big-to-Fail-Problematik und dem daraus resultierenden Moral-Hazard-Problem wirksamer zu begegnen. Sie müssen nun in nationales Recht umgesetzt werden. Das FSB begleitet und überwacht den Umsetzungsprozess, indem es Leitlinien formuliert und zusammen mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und den standardsetzenden Gremien eine Methodik entwickelt, mit der die Umsetzung systematisch überprüft werden soll. Mitte 2012 führte das FSB auch ein eigenes *Peer Review* durch; weitere sollen folgen. Das FSB erhofft sich davon Erkenntnisse über Schwierigkeiten bei der Umsetzung und Hinweise auf offene Fragen.

Die Key Attributes enthalten unter anderem Vorgaben zum allgemeinen Rechtsrahmen für die Sanierung und Abwicklung von SIFIs, zu den Befugnissen nationaler Abwicklungsbehörden und deren

grenzüberschreitender Zusammenarbeit, zur Handhabung von Ausgleichsvereinbarungen und zur Behandlung von Gläubigeransprüchen. Daneben empfiehlt das FSB, dass die Aufsichtsbehörden institutsspezifische Krisenmanagement-Gruppen einrichten und auf Grundlage entsprechender schriftlicher Vereinbarungen miteinander kooperieren sollen. Auch sollen die Institute bzw. die Aufsicht Sanierungs- und Abwicklungspläne erstellen.³ Die zuständigen Behörden bekommen zudem Hinweise an die Hand, wie sie die Abwickelbarkeit global relevanter Finanzunternehmen bewerten müssen.

● Umsetzung der Key Attributes.

Die Key Attributes sind in mehreren Schritten bis in die zweite Jahreshälfte 2013 hinein national umzusetzen. Das FSB hat dazu Implementierungsleitlinien erarbeitet und im November 2012 zur Konsultation gestellt. Nachdem in der jüngeren Vergangenheit mehrere Finanzunternehmen in die Insolvenz gegangen waren, die eigenes Vermögen mit dem der Kunden vermischt hatten, hat das FSB außerdem in Zusammenarbeit mit der IOSCO Vorgaben zum Schutz von Kundenvermögen gemacht.

IWF und Weltbank werden die Umsetzung der Key Attributes auf nationaler Ebene mittelfristig im Rahmen ihrer Financial Sector Assessment Programs (FSAPs) überprüfen. Die dafür vorgesehene Methodik soll in der zweiten Jahreshälfte 2013 öffentlich konsultiert und voraussichtlich zum Jahresende 2013 verabschiedet werden.

Intensivere Aufsicht

Vertreter der BaFin und anderer nationaler Aufsichtsbehörden haben in der Supervisory Intensity and Effectiveness Group (SIE) des FSB im Jahr 2012 erneut zahlreiche aufsichtliche Maßnahmen angestoßen, die zu einer intensiveren und effektiveren Aufsicht über systemisch relevante Finanzinstitute (*Systemically Important Financial Institutions* – SIFIs) bzw. SIBs beitragen werden. Diese Maßnahmen betreffen bestimmte Schlüsselbereiche, in denen eine intensivere aufsichtliche Tätigkeit besonders wichtig ist. Dazu zählen unter anderem das Risikomanagement unter Verwendung interner Modelle, die Kontrolle von Vorständen und Aufsichtsräten, besonders intensive Prüfungen (*Deep Dives*), aufsichtliche Quervergleiche, Stresstests, Aufsichtskollegien und die Überwachung makroprudenzieller Risiken.

● Senior Supervisors Group.

Die BaFin ist auch Mitglied der Senior Supervisors Group (SSG). In diesem Gremium sind die Aufsichtsbehörden vertreten, die für die weltweit größten Banken zuständig sind. Aufgabe der Gruppe ist es, sich über wichtige fachaufsichtliche Themen auszutauschen, potenzielle Risikofelder zu beleuchten und gegebenenfalls gemeinsam länderübergreifende aufsichtliche Initiativen zu starten. Dazu gehört etwa das Sammeln von Daten zu Kontrahentenrisiken der global agierenden großen Banken, auf deren Basis das Gremium Berichte erstellt, in denen die Kontrahenten-Exposures der teilnehmenden Banken und deren Vernetztheit dargestellt werden. Auch Governance-Fragen, Herausforderungen in Bezug auf das Liquiditätsmanagement – unter anderem vor dem Hintergrund der geplanten Basel-III-Liquiditätsanforderungen – und der aufsichtliche Umgang

³ Vgl. Kapitel III 2.1.

mit den Vorkommnissen bei der Referenzzinsermittlung und Cyber-Sicherheit zählten zu den Themen, mit denen sich die SSG 2012 beschäftigte.

1.2 Versicherungsunternehmen

Um systemische Risiken im Versicherungssektor einzudämmen, hat die Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden IAIS (International Association of Insurance Supervisors) 2012 verschiedene Schritte in Bezug auf global systemisch relevante Versicherungsgruppen (*Global Systemically Important Insurers – G-SIIs*) eingeleitet. Sie erarbeitete eine Methodik zur Identifizierung von G-SIIs, erstellte auf dieser Basis eine Liste von Versicherungsunternehmen, die sich möglicherweise als G-SIIs qualifizieren könnten, und schlug die Einführung besonderer Aufsichtsmaßnahmen vor. Stimmt das FSB diesem Paket zu, wird es den G-20-Finanzministern bei ihrem Gipfeltreffen im Juli 2013 vorgelegt.

● Identifizierung von G-SIIs.

Die Methodik zur Identifizierung von G-SIIs erarbeitete die IAIS in Abstimmung mit dem FSB. Die Versicherer werden demnach anhand ihrer Größe, ihrer globalen Aktivität, ihrer Ersetzbarkeit und ihrer Verflechtung mit dem Finanzsystem beurteilt sowie mit Blick auf ihre Aktivitäten im nicht-traditionellen Versicherungs- und Nicht-Versicherungsgeschäft. Das größte Gewicht entfällt dabei auf die beiden letztgenannten Punkte.

Die 1994 gegründete Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden IAIS (**International Association of Insurance Supervisors**) legt die globalen Standards für die Versicherungsaufsicht fest. Außerdem fördert die IAIS die Kooperation der nationalen Aufsichtsbehörden und bietet Schulungen für Mitarbeiter an. Mitglieder in der IAIS sind Versicherungsaufsichtsbehörden aus mehr als 140 Ländern; weitere rund 120 Organisationen, darunter viele Verbände der Versicherungswirtschaft, haben Beobachterstatus. Die von der IAIS entwickelten Prinzipien und Standards sind von erheblicher Bedeutung für die nationalen Aufsichtspraktiken. Sie werden von internationalen Organisationen wie beispielsweise dem Internationalen Währungsfonds als Prüfungsmaßstab zur Beurteilung der Stabilität nationaler und internationaler Finanzmärkte herangezogen. Oberstes Entscheidungsorgan der IAIS ist der Vorstand (*Executive Committee*), in dem die BaFin stimmberechtigtes Mitglied ist. Die inhaltliche Arbeit findet in Arbeitsgruppen statt und wird durch das IAIS-Sekretariat unterstützt. Die BaFin ist auch in den Arbeitsgruppen der IAIS vertreten.

Um die G-SIIs zu identifizieren, suchte die IAIS Anfang 2012 48 weltweit tätige Versicherer aus, die aufgrund ihrer Größe und internationalen Aktivität als G-SII-Kandidaten grundsätzlich in Frage kamen. Auf Wunsch der chinesischen Regulierungsbehörde CIRC (China Insurance Regulatory Commission) wurde die Liste um zwei chinesische Versicherer ergänzt. Im Herbst 2012 erhob die IAIS dann Daten dieser 50 Versicherer. Die Daten wurden auf Basis der genannten Methodik ausgewertet, um das systemische Risiko der Versicherer einzuschätzen und mögliche G-SII-Kandidaten zu identi-

● Aufsichtlicher Ermessens- und Validierungsprozess.

fizieren. Zugleich wurde die Methodik in dieser Phase weiter überarbeitet und angepasst. Als große Herausforderung erwies sich dabei, dass die Produkte und die Risikopotenziale oft von Land zu Land sehr unterschiedlich sind.

Die G-SII-Kandidaten wurden zwischen Dezember 2012 und Februar 2013 einem Ermessens- und Validierungsprozess (*Supervisory Judgement and Validation Process*) der Versicherungsaufsicht unterzogen. Die Ergebnisse sollen die IAIS bei der Entscheidung unterstützen, ob, wie viele und welche der 50 Versicherer dem FSB zur Nennung als G-SIIs vorgeschlagen werden. Ziel des Prozesses war es nachzuvollziehen, woher die Risiken stammen, die die IAIS festgestellt hatte. Des Weiteren sollten die Auswirkungen abgeschätzt werden, die der Ausfall eines bestimmten Versicherers auf andere Marktteilnehmer oder Kunden hätte (*Impact at Default*). Darüber hinaus wurde der G-SII-Kandidat mit den übrigen Teilnehmern seines Marktsegmentes verglichen (*Peer Group Analysis*). Interessant war dabei auch der Vergleich mit den bereits designierten G-SIBs, soweit dieser angesichts der Bestimmungen zur Datenvertraulichkeit möglich war. Die Erkenntnisse des BCBS waren zwar für die IAIS hilfreich, gleichwohl aber nicht unmittelbar auf Versicherer übertragbar. Stimmen FSB und G 20 der G-SIIs-Liste zu, wird sie voraussichtlich Mitte 2013 veröffentlicht.

Parallel dazu erarbeitet die IAIS Vorschläge für Aufsichtsmaßnahmen, die dazu dienen sollen, die systemischen Risiken einzudämmen, die von G-SIIs ausgehen könnten. Die Maßnahmen wurden bis Dezember 2012 öffentlich konsultiert. Sie werden sich voraussichtlich auf das nicht-traditionelle Versicherungsgeschäft und das Nicht-Versicherungsgeschäft konzentrieren. Sofern dies möglich und erwünscht ist, sollen die jeweiligen Aufsichtsbehörden darauf hinwirken, dass die Unternehmen diese Aktivitäten vom traditionellen Geschäft ablösen. Während das bei Tochterunternehmen aus dem Bankensektor meist möglich ist, bestehen Zweifel, dass Aktivitäten wie die Wertpapierleihe bei Versicherern abgespalten werden können. Die IAIS schlägt als mögliche Maßnahmen außerdem vor, abgetrennte Aktivitäten mit Kapitalzuschlägen zu belegen, problematische Aktivitäten zu beschränken bzw. zu verbieten sowie – als ultima ratio – auch gruppenweite Kapitalzuschläge festzusetzen. Aus Sicht der BaFin sind pauschale Kapitalanforderungen indes nicht zielführend, da die Kapitalanforderungen weltweit nicht einheitlich sind. Die BaFin setzt sich daher auch weiterhin dafür ein, das Entstehen von Wettbewerbsnachteilen für deutsche Versicherer zu verhindern. Die geplanten Maßnahmen sollen dem Versicherer laut IAIS gezielte Anreize setzen, systemische Risiken abzubauen, möglichst ohne dabei sein traditionelles Versicherungsgeschäft zu beeinträchtigen.

1.3 Nicht-Banken

Die G 20 haben im November 2011 das FSB und die IOSCO damit beauftragt, auch eine Methodologie zur Identifizierung systemrelevanter Finanzunternehmen außerhalb des Banken- und Versicherungssektors, so genannte Nicht-Banken-SIFs, zu entwickeln.

Die 1983 gegründete Internationale Vereinigung der Wertpapieraufsichtsbehörden IOSCO (**International Organization of Securities Commissions**) ist das wichtigste globale Forum der Wertpapieraufsichter. Das in Madrid ansässige Gremium ist der weltweit anerkannte Standardsetzer auf dem Gebiet der Wertpapieraufsicht. Die von der IOSCO verabschiedeten Standards und Resolutionen werden von den rund 200 Mitgliedern aus über 100 Ländern bei der nationalen Regulierung berücksichtigt.

Für einzelne Untergruppen der Nicht-Banken-SIFIs entwickeln FSB und IOSCO jeweils detaillierte Methoden. Diese sollen den Marktteilnehmern voraussichtlich im Herbst 2013 als Konsultationsbericht vorgestellt werden. Die Methoden werden sich an den Auswirkungsfaktoren orientieren, die auch bei der Analyse der Systemrelevanz von Banken verwendet werden, namentlich denen der Größe, grenzüberschreitenden Aktivität, Verbundenheit, Ersetzbarkeit und Komplexität. Diese Auswirkungsfaktoren werden mittels Indikatoren quantifiziert. Dann werden Schwellenwerte festgelegt, ab deren Erreichen ein Finanzinstitut als systemisch bedeutsam zu klassifizieren ist. Abschließend werden die Methoden anhand gesammelter Daten und *Back-Testing* in ihrer Kalibrierung verfeinert. Insbesondere diese Detailarbeit dürfte aufgrund der Heterogenität und Komplexität der Finanzinstitute eine Herausforderung darstellen.

2 Sanierung und Abwicklung

2.1 Banken

Wenn systemrelevante Banken kollabieren, kann es zu schweren Verwerfungen auf den Finanzmärkten kommen. Das kann auch die Realwirtschaft in Mitleidenschaft ziehen. Aus diesem Grund haben systemrelevante Banken eine besondere Stellung. Zudem besteht die Erwartung, dass der Staat sie im Notfall rettet – auch auf Kosten der Steuerzahler. Dies kann zu einem Fehlanreiz führen, der nur vermieden werden kann, wenn es Mechanismen gibt, die es ermöglichen, in Schieflage geratene Institute geordnet zu sanieren oder abzuwickeln. Das deutsche Restrukturierungsgesetz bietet solche Möglichkeiten. Doch bei international aktiven Banken kann dies nur ein effektives grenzüberschreitend wirkendes Abwicklungsregime leisten.

Die Europäische Kommission hat am 6. Juni 2012 einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen (Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie) veröffentlicht. Sie wird Teile der Key Attributes⁴ in europäisches Recht transformieren und sieht bestimmte Maßnahmen vor, die auch das deutsche Restrukturierungsgesetz kennt. Dazu gehören die Einrichtung eines Restruktu-

⁴ Vgl. Kapitel III 1.1.

rierungsfonds, Maßnahmen der Frühintervention wie die Bestellung eines Sonderbeauftragten und die Möglichkeit, wesentliche und systemrelevante Geschäftsbereiche eines Instituts auf eine Brückenkasse zu übertragen. Darüber hinaus sind vor allem das Instrument zur Abschreibung bzw. Umwandlung von Fremdkapital (*Bail-in*), das Vorhalten von Sanierungs- und Abwicklungsplänen und Vorschriften zur Koordination der Abwicklung grenzüberschreitender Gruppen zu erwähnen.

● Regelungsinhalte der Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie.

Die Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie richtet sich an alle Kreditinstitute und Wertpapierfirmen sowie bestimmte Holding-Gesellschaften. Sie soll bis zum 31. Dezember 2014 in nationales Recht umgesetzt werden. Lediglich für die Bestimmungen zum *Bail-in* gilt eine Umsetzungsfrist bis zum 1. Januar 2018.

Ein wesentlicher Bestandteil der Richtlinie sind Vorgaben, wie Sanierungs- und Abwicklungspläne zu erstellen und zu pflegen sind. Sanierungspläne dienen der Vorbereitung auf den Krisenfall: Das Kreditinstitut soll sich frühzeitig damit befassen, welche Maßnahmen unter anderem in organisatorischer und geschäftspolitischer Hinsicht getroffen werden müssen, um eine Krise möglichst schnell, effektiv und aus eigener Kraft überwinden zu können und so eine Abwicklung zu vermeiden. Die Unternehmen müssen im Sanierungsplan beschreiben, mit welchen Maßnahmen sie ihre Finanzstärke wiederherstellen würden, und sie müssen diese Maßnahmen vorbereiten. Die Aufsicht hat die Pläne insbesondere hinsichtlich ihrer Glaubwürdigkeit, Umsetzbarkeit und der Vereinbarkeit mit der Systemstabilität zu bewerten. Abwicklungspläne müssen die Behörden erstellen. Auch sie dienen der Vorbereitung auf den Krisenfall und tragen für den Fall Vorsorge, dass das Kreditinstitut eine Krise nicht aus eigener Kraft mit den Maßnahmen des Sanierungsplans überwinden kann. Abwicklungspläne verfolgen primär das Ziel, eine Gefährdung des Finanzsystems und den Verlust öffentlicher Gelder zu vermeiden, indem sie die Abwicklung bzw. Reorganisation des Unternehmens ermöglichen.

● Bewertung der Abwickelbarkeit.

Die Richtlinie sieht vor, dass die abwickelnde Behörde (*Resolution Authority*) auf Grundlage der Abwicklungspläne bewerten muss, ob ein Institut ohne den Einsatz staatlicher Mittel abgewickelt werden kann. Werden Hindernisse sichtbar, sollten beim betroffenen Institut frühzeitig Maßnahmen ergriffen werden, zur Not auch durch eine Anordnung der Abwicklungseinheit.

Die Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie legt zudem fest, dass innerhalb von Finanzgruppen Vereinbarungen über die Gewährung finanzieller Unterstützung durch andere Tochtergesellschaften geschlossen werden können. Dadurch sollen finanzielle Probleme auf die Gruppe beschränkt werden. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass die Gesellschaft, die Unterstützung gewährt, ihrerseits in eine Krise gerät.

● Präventive Maßnahmen.

Zudem sollen die Aufsichtsbehörden nach der Richtlinie mit zusätzlichen Befugnissen ausgestattet werden, die es ihnen ermöglichen, frühzeitig zu intervenieren, wenn sich die Finanzlage eines Instituts verschlechtert. Sie sollen unter anderem anordnen können, die im Sanierungsplan dargelegten Vorkehrungen und Maßnahmen umzusetzen, Lösungen für bestimmte Probleme zu finden und Umschul-

zungsgespräche mit Gläubigern zu führen. Sieht die Aufsichtsbehörde die Solvenz eines Instituts gefährdet, kann sie für einen begrenzten Zeitraum einen Sonderbeauftragten bestellen. Dessen Aufgabe ist es, die finanzielle Lage des Instituts wieder zu stabilisieren.

● Abwicklungsinstrumente.

Die Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie führt außerdem neue Abwicklungsinstrumente ein. Sie sollen in Krisensituationen unter anderem dazu dienen, kritische – das heißt systemrelevante – Funktionen weiterzuführen, wesentliche nachteilige Effekte auf die Finanzstabilität zu vermeiden, den Rückgriff auf Steuergelder zu minimieren und Einleger zu schützen. Dabei sollen Verluste zunächst auf die Anteilseigner und dann auf die Gläubiger verteilt werden. Allerdings werden, wie im Insolvenzrecht, voraussichtlich auch beim Einsatz dieser Abwicklungsinstrumente bestimmte Schutzmechanismen gelten. So sind zum Beispiel besicherte Gläubiger besonders geschützt.

Zu den Abwicklungsinstrumenten zählen

- der Verkauf von Geschäftsteilen (*Sale of Business Tool*),
- der Einsatz von Brückeninstituten (*Bridge Institution Tool*),
- die Ausgliederung von Vermögen (*Asset Separation Tool*) und
- die zwangsweise Umwandlung von Fremd- in Eigenkapital (*Bail-in Tool*).

● Europäisches System von Restrukturierungsfonds.

Grundsätzlich sollen Eigentümer und Gläubiger die Kosten tragen, die bei der Insolvenz eines Instituts entstehen. Sollte dies nicht ausreichen, müssen zusätzliche Lasten durch Finanzierungsmittel aus anderen Quellen gedeckt werden. Die Richtlinie sieht daher vor, ein System von Restrukturierungsfonds einzurichten, die von den Instituten selbst getragen werden. In Deutschland existiert ein solches System bereits.

Die nationalen Restrukturierungsfonds sollen es der jeweiligen Aufsichtsbehörde ermöglichen, ihre Instrumente sinnvoll einzusetzen. Wenn notwendig, sollen sich diese Restrukturierungsfonds unter bestimmten Voraussetzungen gegenseitig Darlehen gewähren. Wie im Insolvenzfall sollen auch die Einlagensicherungssysteme zur Finanzierung herangezogen werden, wenn durch die Abwicklungsmaßnahmen sichergestellt ist, dass Kunden weiterhin Zugang zu ihren Einlagen haben.


● Aufsichtskollegien.

Für bestimmte Aufgaben, die Behörden auf Gruppenebene wahrzunehmen haben, werden Kollegien (*Colleges*) eingesetzt. Sie sollen die Zusammenarbeit über Landesgrenzen hinweg fördern.

2.2 Versicherungsunternehmen

● Systemrelevanz von Versicherern.

Anders als bei den Banken mangelt es Versicherern auch in Krisenzeiten meist nicht an Liquidität. Im Fokus steht vielmehr der Wert ihrer Vermögensanlagen. Für die Versicherer kommen daher andere Maßnahmen zur Sanierung in Betracht, die insbesondere auf den Schutz der Versicherungsnehmer zielen. Dazu zählen etwa Bestandsübertragungen auf einen anderen Versicherer oder der

 Krisenmanagement.

Einsatz eines Versicherungsgarantiesystems als Brückeninstitut. Für Versicherer mit nicht-traditionellem oder Nicht-Versicherungsgeschäft kommen auch weitreichende Eingriffe wie etwa Kapitalerhöhungen in Betracht. Die EU-Kommission hat im Dezember 2012 ein Papier veröffentlicht und konsultiert, das sich mit diesen Fragen befasst. Es soll 2013 verabschiedet werden.

Die drei Europäischen Aufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities – ESAs) verfügen für den Fall einer Krise über umfangreiche Befugnisse. Diese sind in Artikel 18 der ESA-Verordnungen geregelt. Danach können die ESAs im Krisenfall alle Maßnahmen, die die zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden ergriffen haben, aktiv erleichtern und sie koordinieren. Dazu müssen die nationalen Behörden die ESAs über alle relevanten Entwicklungen informieren und sie als Beobachterin an allen einschlägigen Zusammenreffen teilnehmen lassen. Umgekehrt ergibt sich für die ESAs die Pflicht, eng mit den nationalen Behörden zu kooperieren und sich mit ihnen abzustimmen.

Die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) und die nationalen Aufsichtsbehörden haben zwei Gremien eingerichtet, die das Krisenmanagement steuern und vorbereiten: die Task Force on Crisis Management (TFCM) und die Internal Monitoring Group (IMG). Die TFCM hat in den Jahren 2011 und 2012 ein EIOPA-internes Rahmenwerk erarbeitet, das dabei helfen soll, einen Krisenfall oder eine Gefahrensituation zu erkennen. Es sieht sowohl präventive als auch reaktive Schritte vor. Die TFCM beschäftigt sich außerdem detailliert mit rechtlichen, prozessualen und analytischen Fragen zum Krisenmanagement und ist an der Vor- und Nachbereitung entsprechender EIOPA-Entscheidungen beteiligt. Die Internal Monitoring Group (IMG) ist ausführendes Kontroll- und Überwachungsorgan. Sie erstellt regelmäßig oder auch ad hoc Gefährdungsanalysen und unterbreitet EIOPA auf dieser Grundlage konkrete Handlungsvorschläge. Um möglichst effizient arbeiten zu können, umfasst die IMG nur etwa zehn Mitglieder und wird von Gabriel Bernardino geleitet, dem ersten Vorsitzenden EIOPAs.

3 Schattenbanken

Als Reaktion auf die Finanzkrise wurden umfangreiche regulatorische Vorkehrungen getroffen, um Kreditinstitute widerstandsfähiger gegen interne und externe Schocks zu machen. Dadurch entstanden jedoch zugleich Anreize, die Anforderungen zu umgehen oder Kreditaktivitäten in anders, weniger oder gar nicht regulierte Bereiche zu verlagern. Umgangssprachlich wird dieses System von Kreditaktivitäten außerhalb des klassischen Bankensektors auch als Schattenbankensystem bezeichnet. Maßgeblich für die Aufsichts- und Regulierungsbehörden ist jedoch die Definition des FSB.

Das FSB definiert das **Schattenbankensystem** als „System der Kreditintermediation, das Entitäten und Aktivitäten außerhalb des regulären Bankensystems einschließt“. Die Definition erfasst somit lediglich Aktivitäten und Entitäten, die in direktem oder indirektem Zusammenhang mit der Kreditintermediation stehen und bei denen die Regulierungsstandards des Bankensektors nicht in gleicher Weise oder im gleichen Umfang angewandt werden.

Der Umfang des Schattenbankensektors belief sich laut FSB zum Jahresende 2011 auf rund 67 Bill. US-Dollar (USD). Vergewegenwärtigt man sich, dass er noch 2002 lediglich 26 Bill. USD betrug, so wird das enorme Wachstum ersichtlich. Der Schattenbankensektor macht inzwischen ungefähr ein Viertel des globalen Finanzsystems aus. Allerdings variiert seine Bedeutung von Land zu Land stark – während er in den Vereinigten Staaten und Großbritannien sehr stark ausgeprägt ist, ist er beispielsweise in Deutschland und Frankreich weniger bedeutsam.

In die so genannten Kreditintermediationsketten des Schattenbankensystems ist in der Regel eine Vielzahl von Unternehmen involviert, das heißt sie tragen gemeinschaftlich dazu bei, dass Fristen und Liquidität transformiert werden und *Leverage* aufgebaut wird. Es genügt daher nicht, nur einzelne Unternehmen zu betrachten. Vielmehr muss das System als Ganzes erfasst und daraus die für den Finanzsektor systemische Bedeutung abgeleitet werden. Es gilt, die Verbindungen der Schattenbanken-Unternehmen untereinander und zu anderen Teilen des Finanzsystems zu erkennen, darauf aufbauend die Risiken zu bewerten und, soweit erforderlich, entsprechend zu regulieren. Mitte November 2012 hat das FSB erste vorläufige Empfehlungen für eine bessere indirekte und direkte Regulierung des Schattenbankensektors abgegeben.

● Indirekte Regulierung.

Die Regulierung der Verbindungen der Banken zu den Schattenbanken wird auch als indirekte Regulierung bezeichnet. Im Kern geht es darum, die prudenziellen Regeln des Bankensektors auf den Prüfstand zu stellen und dort nachzubessern, wo Risiken nicht adäquat adressiert sind, die für Banken aus dem Schattenbankensektor erwachsen. Der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht ist hier federführend zuständig. Zum einen wird er die Großkreditregeln überarbeiten und dabei schattenbankentypische Aspekte wie etwa undurchsichtige Verflechtungen berücksichtigen. Zum anderen wird er die Kapitalunterlegung für Investitionen in Fonds einheitlich regeln. Ziel der Überarbeitungen ist es, dass die tatsächlichen Risiken genauer berücksichtigt werden. Gleichzeitig wird es künftig schwieriger werden, die Regeln zu umgehen, denn nicht mehr die Rechtsform des jeweiligen Unternehmens ist das ausschlaggebende Kriterium, sondern die Geschäfte, die es ausübt.

● Regulierung von Geldmarktfonds.

Bei der direkten Regulierung sind Geldmarktfonds (*Money Market Funds* – MMFs) von zentraler Bedeutung. Im Fokus der Betrachtung stehen dabei insbesondere Geldmarktfonds mit konstanten Nettoinventarwerten (*Constant Net Asset Value* – CNAV). Ihr Anteilswert liegt konstant bei 100 Prozent. Die Vermögenswerte der Fonds und damit die Anteilswerte werden nicht zu aktuellen Marktpreisen, sondern anhand der fortgeführten Anschaffungskosten (*Amortized Cost*

Accounting) bewertet. Damit spiegeln sich weder Marktrisiken der Anlagen noch realisierte Verluste im Anteilswert wider.

Geldmarktfonds (*Money Market Funds – MMFs*) sind wichtige Akteure im System der Schattenbanken. Sie bieten die Möglichkeit, Anteile täglich zurückzugeben, und werden von Anlegern als hochliquides Instrument zum *Cash Management* genutzt. Geldmarktfonds investieren in Instrumente, die auch längere Restlaufzeiten aufweisen können. Sie betreiben somit Fristentransformation und fallen daher unter die FSB-Definition des Schattenbankensystems.

● Systemische Risiken.

Anleger, die ihren Fondsanteil zurückgeben, erhalten den konstanten Wert (100 Prozent). Geben viele Anleger zur gleichen Zeit Anteile zurück, kann es dazu kommen, dass der MMF Vermögensgegenstände zu Marktwerten veräußern und Verluste realisieren muss. Der konstante Anteilswert weicht dann von dem tatsächlichen Wert der Vermögenswerte im Fonds ab. Erreicht die Abweichung eine kritische Schwelle, führt dies zum *Breaking the Buck* und damit zur Schließung und Abwicklung des MMFs. Die Anleger, die bis dahin in den Fonds verbleiben, sind in einer solchen Situation überproportional von den Verlusten betroffen.

Systemische Risiken entstehen zudem aufgrund der Finanzhilfen von Banken (*Sponsor Support*) für solche MMFs. Sie lassen eine Art impliziter Garantie entstehen. Anleger gehen aufgrund des Charakters der CNAVs und der konstanten Anteilswerte unter Umständen davon aus, dass die Anlage garantiert ist. Im Gegensatz zu Bankeinlagen tragen die Anleger die Investitionsrisiken bei Investmentfonds aber selbst. Dieses System der impliziten Garantien ist in der Finanzkrise an seine Grenzen gestoßen. Der US-amerikanische Reserve Primary Fund, der stark in Lehman-Papiere investiert hatte, verzeichnete infolge des Zusammenbruchs der Bank einen enormen Mittelabfluss. Da die Muttergesellschaft die Verluste nicht ausgleichen konnte, mussten die Anteilsscheine neu bepreist werden. Dieses Ereignis führte dazu, dass Geldmarktfonds einen enormen Vertrauensverlust erlitten. Ein Flächenbrand konnte nur durch Stützungsmaßnahmen der US-Behörden verhindert werden.

● IOSCO-Empfehlungen zu Geldmarktfonds.

Im Oktober 2012 hat die IOSCO Empfehlungen zur Regulierung von Geldmarktfonds verabschiedet. Sie spricht sich unter anderem dafür aus, MMFs innerhalb der Investmentfonds (*Collective Investment Schemes*) ausdrücklich zu definieren. Zudem sollen die Asset-Klassen, in die Geldmarktfonds investieren dürfen, eingeschränkt werden und die gewichtete durchschnittliche Zinsbindungsdauer (*Weighted Average Maturity*) und die maximale gewichtete durchschnittliche Restlaufzeit (*Weighted Average Life*) limitiert werden. Die IOSCO empfiehlt darüber hinaus, die Vermögenswerte grundsätzlich nach dem Fair-Value-Prinzip zu bewerten, also zu Marktwerten. Ziel ist es, das Risiko eines *Runs* zu begrenzen. Weitere Empfehlungen sollen helfen, das Liquiditätsmanagement zu verbessern. So sollen sich etwa die Manager der Geldmarktfonds besser über die Anlegerstruktur informieren. Es sollen regelmäßig Stresstests mit Szenarien für Asset-Liquidität und Rückgabeverhalten durchgeführt werden. Auch sollen Möglichkeiten geschaffen werden, um im Ext-

remfall mit *Runs* umgehen zu können. Zudem sollen die Fonds ein Mindestmaß an liquiden Mitteln halten.

Insbesondere in den USA befürchten Kritiker dieser Empfehlungen, dass die Nachfrage nach Geldmarktfonds nachlassen könnte. Sie verweisen auch darauf, dass Ausweichbewegungen hin zu unregulierten Produkten die Folge sein könnten. In Reaktion darauf empfiehlt die IOSCO, die speziellen Risiken aus CNAV-MMFs zu adressieren. Demnach sollten, soweit möglich, alle MMFs auf schwankende Anteilswerte umgestellt werden. Wenn dies nicht möglich sei, könnten andere, gleichwertige Maßnahmen implementiert werden. Diese sollen laut IOSCO auch Kapitalanforderungen beinhalten. Die G 20 haben diese Empfehlungen Anfang November 2012 gebilligt. Die IOSCO wird binnen zwei Jahren überprüfen, inwieweit die Empfehlungen umgesetzt wurden.

● Rahmenwerk zur Erfassung und Regulierung „anderer Schattenbanken“.

Unter dem Begriff „andere Schattenbanken“ fasst das FSB verschiedene Unternehmen zusammen, die neben den Geldmarktfonds dem Schattenbankensektor zuzuordnen sind. Darunter fallen zum Beispiel Hedgefonds, Verbriefungsvehikel, Kreditvermittler und Finanzierungsgesellschaften. Da diese Gruppe sehr heterogen ist und sich hinter denselben Begriffen oftmals unterschiedliche Aktivitäten verbergen, hat das FSB entschieden, diese Unternehmen primär über ihre Aktivitäten und weniger über ihre Rechtsform zu erfassen. Die zuständige FSB-Arbeitsgruppe hat ein Rahmenwerk entwickelt, das verbindliche, übergreifende Prinzipien (*Overarching Principles*) festlegt und die Aktivitäten in fünf ökonomische Funktionen einteilt. Für jede der fünf Funktionen hat die Arbeitsgruppe einen Katalog von Regulierungsmaßnahmen entwickelt. Die nationalen Behörden sollen diese *Policy Toolkits* nach dem Willen des FSB bei der Regulierung und Beaufsichtigung der Schattenbanken-Unternehmen und deren Aktivitäten berücksichtigen.

Da lediglich die übergreifenden Prinzipien, nicht aber einzelne konkrete Maßnahmen verbindlich anzuwenden sind, wird es notwendig sein, zu gegebener Zeit mit Hilfe von *Peer Reviews* zu überprüfen, ob alle Staaten die Regeln angemessen umgesetzt haben. Das FSB hat das Konzept des Rahmenwerks im November 2012 zur Konsultation gestellt. Im Jahresverlauf 2013 wird es die einzelnen Komponenten weiter ausarbeiten und die Praktikabilität des Rahmenwerks testen.

● Regulierung von Verbriefungen.

Die Verbriefungsmärkte können grundsätzlich wirtschaftliches Wachstum unterstützen und dazu beitragen, dass Risiken diversifiziert werden. Verbriefung bietet Finanzunternehmen eine marktbasiertere, alternative Finanzierungsquelle. Die Finanzkrise hat jedoch gezeigt, dass insbesondere der *Originate-to-Distribute*-Ansatz – also die Vergabe von Krediten, die als Wertpapiere an den Kapitalmarkt weitergegeben werden – auch mit einigen gravierenden Risiken verbunden ist: Da die Vergabe der Kredite bereits mit dem Ziel erfolgte, sie direkt zu verbiefen, zeichnete sie sich oft durch unzureichende Verfahren der Risikomessung aus. Insbesondere vernachlässigten viele der Originatoren die Prüfung der Kreditwürdigkeit der Kreditnehmer. Zudem gaben Ratingagenturen den Verbriefungsprodukten höchste Bonitätsnoten, die sich in der Folge aber als nicht haltbar erwiesen. Dadurch wurde das Investorenvertrauen nachhaltig geschädigt.

Die G-20-Staats- und Regierungschefs haben darum eine Reihe von Maßnahmen beschlossen. So muss der Originator oder Sponsor nun einen Teil der Risiken tragen (Selbstbehalt). Die IOSCO wurde aufgefordert, zusammen mit dem Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht eine Bestandsaufnahme der national implementierten Selbstbehalt-Regelungen sowie der Transparenz- und Offenlegungsanforderungen durchzuführen. Mitte November 2012 hat sie dazu ihren Abschlussbericht vorgelegt. Demnach sind die nationalen Ansätze zur Angleichung der Interessen von Originatoren, Sponsoren und Investoren teilweise sehr unterschiedlich ausgestaltet. Dies kann dazu führen, dass insbesondere bei grenzüberschreitenden Transaktionen Risiken und Ineffizienzen entstehen. Die IOSCO macht darum Vorschläge, wie die Ansätze weiter harmonisiert werden können. Unter anderem regt sie an, eine sektorübergreifende Arbeitsgruppe zu etablieren, die bis Mitte 2013 generelle Prinzipien ausarbeiten soll. Die IOSCO wird die Umsetzung der Empfehlungen mittels *Peer Reviews* überprüfen. Mittelfristig – nach Implementierung äquivalenter Ansätze – könnte laut IOSCO auch über ein Verfahren der gegenseitigen Anerkennung oder über *Passporting Regimes* nachgedacht werden, also die Möglichkeit, grenzüberschreitende Transaktionen zuzulassen, für die nur die Regeln des Herkunftslandes gelten.

Um das Vertrauen in die Verbriefungsmärkte wieder zu stärken, empfiehlt die IOSCO darüber hinaus, den Investoren mehr Informationen zur Verfügung zu stellen, um Investmententscheidungen zu erleichtern. Die nationalen Aufsichtsbehörden sollen dazu nach dem Willen der IOSCO zusammen mit der Industrie standardisierte Muster für die Darstellung von Investoren-Informationen entwickeln. Damit diese möglichst konvergent sind, wird IOSCO gemeinsam mit dem BCBS entsprechende Leitlinien entwickeln.

Regulierung der Wertpapierleihe- und Repo-Märkte.

Das FSB hat eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich mit den Risiken von Wertpapierleihe und Repos (*Sale and Repurchase Agreements* – Wertpapierpensionsgeschäfte) für die Finanzstabilität beschäftigt. Im April 2012 stellte diese einen Zwischenbericht zur Konsultation, welcher einen Überblick über die Wertpapierleihe- und Repomärkte sowie deren Rolle im Schattenbankensystem gibt; außerdem werden darin mögliche Finanzstabilitätsprobleme aufgezeigt und erörtert. Ende November 2012 veröffentlichte die Gruppe einen weiteren Konsultationsbericht, in dem sie Möglichkeiten der Regulierung von Wertpapierleihe- und Repogeschäften darstellt. Ziel ist es vor allem, die Regulierungsarbitrage zwischen regulierten und nicht-regulierten Marktteilnehmern zu verringern und unzulässige Marktverzerrungen zu verhindern.

Wertpapierleihe- und Repomärkte spielen bei vielen Wertpapieren bei der Preisfindung und der Zweitmarktliquidität eine wichtige Rolle. Sie sind von großer Bedeutung für das *Market Making* von Finanzintermediären und erleichtern die Implementierung bestimmter Investment-, Risikomanagement- und Sicherheiten-Management-Strategien. Repomärkte sind in vielen Staaten auch ein wichtiges Refinanzierungsinstrument. Diese Vorzüge sind unbestritten. Allerdings können Wertpapierleihe und Repo-Geschäfte auch dazu führen, dass immer mehr kreditähnliche Verpflichtungen außerhalb des regulären Bankensektors entstehen. Durch die kurzfristige Finanzierung von langfristigen Vermögensgegenständen findet Fristen- und Liquiditätstransformation statt. Im Bankensektor sollen

unter anderem die Eigenkapital- und Liquiditätsvorschriften sowie die *Leverage Ratio* die exzessive Fristen- und Liquiditätstransformation zügeln. Außerhalb des Bankensektors gelten diese Vorschriften jedoch nicht bzw. nicht durchgängig.

● Prozyklischer Effekt.

Wertschwankungen von Wertpapieren führen grundsätzlich zu einem prozyklischen Effekt, sei es im Banken- oder im Schattenbankensektor. In einem System, welches sich in hohem Maße aus Repos und Wertpapierleihe refinanziert – wie der Schattenbankensektor – wird diese prozyklische Wirkung noch erheblich verstärkt. Grund hierfür ist die direkte Abhängigkeit der Refinanzierungskosten von den Schwankungen der Wertpapierpreise und der Sicherheitsabschläge. Das Risiko von Panikverkäufen der Wertpapiere, die als Sicherheit dienen, ist deshalb im Schattenbankensektor besonders ausgeprägt. Verkaufen viele Gläubiger zur selben Zeit ihre Wertpapiere, verlieren diese an Wert, was für die Inhaber der Wertpapiere Verluste mit sich bringt. Dies wiederum kann zu Panikverkäufen von Papieren anderer Unternehmen führen und eine Abwärtsspirale der Wertpapierbewertungen in Gang setzen kann.

Auch die Reinvestition von Barmitteln bei der Wertpapierleihe kann Risiken bergen. Diese Aktivitäten umfassen weltweit etwa 1 Bill. USD und werden in der Regel über Depotbanken abgewickelt, die als Agenten der Verleiher fungieren. Das Risiko besteht darin, dass über die Reinvestition von Barmitteln Fristen- und Liquiditätstransformation betrieben werden kann, die in Stresssituationen negative Auswirkungen auf die beteiligten Firmen und die Finanzwirtschaft haben kann, wenn sie nicht kontrolliert wird. Das wurde besonders im Fall des US-amerikanischen Versicherungskonzerns AIG deutlich, der 2008 nur mit Hilfe von Steuergeldern gerettet werden konnte.

Das FSB untersucht diese Risiken und arbeitet Handlungsvorschläge für die G 20 aus. Ziel ist es, mehr Transparenz zu schaffen und Grenzen für die exzessive Hebelwirkung sowie die Fristen- und Liquiditätstransformation aufzustellen. Eine große Herausforderung ist dabei, dass der Repo- und Wertpapierleihemarkt weltweit sehr heterogen ist und verschiedene Marktsegmente umfasst, die unterschiedliche Ziele verfolgen. Zudem besteht die Gefahr, dass Marktteilnehmer bei zu harter Regulierung in andere Geschäftsformen ausweichen.

4 Bankenunion

Seit dem zweiten Halbjahr 2012 zeichnet sich eine bedeutende Veränderung der europäischen Aufsichtsstruktur ab. Teile der Bankenaufsicht sollen auf die Europäische Zentralbank (EZB) übertragen werden. In der Abschlusserklärung zu ihrem Treffen am 29. Juni 2012 hatten die Staats- und Regierungschefs der Eurozone die Europäische Kommission aufgefordert, Vorschläge für die Schaffung eines Single Supervisory Mechanism (SSM) für die Eurozone unter Beteiligung der EZB vorzulegen. Dem kam die EU-Kommission mit dem Vorschlag für eine Verordnung am 12. September 2012 nach.

Darüber hinaus präsentierte sie den Entwurf einer weiteren Verordnung, mit der unter anderem die Abstimmungsregeln bei der EBA an die neue Aufsichtsstruktur angepasst werden sollen.

● Neue Aufsichtsstruktur in der Europäischen Union.



Nach intensiven Verhandlungen einigten sich die europäischen Finanzminister am 12. Dezember 2012 auf eine gemeinsame Position zur Ausgestaltung des Single Supervisory Mechanism. An der gemeinsamen Bankenaufsicht können sich auch Mitgliedstaaten beteiligen, die nicht den Euro als Währung eingeführt haben, aber freiwillig eine enge Zusammenarbeit mit der EZB-Bankenaufsicht eingehen möchten. Die EZB wird künftig alle Kreditinstitute in den teilnehmenden Mitgliedstaaten direkt überwachen, deren Bilanzsumme entweder 30 Mrd. Euro oder 20 % des Bruttoinlandsprodukts des Sitzstaates übersteigt. Außerdem soll die EZB die Banken beaufsichtigen, die direkte Unterstützung aus der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität EFSF (European Financial Stability Facility) oder dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) erhalten oder beantragt haben. Die EZB soll mindestens drei Banken pro teilnehmenden Mitgliedstaat beaufsichtigen.

Die jeweiligen nationalen Aufsichtsbehörden sollen die EZB bei der Ausübung ihrer Aufsichtsaufgaben unterstützen und sind grundsätzlich weiterhin für die Beaufsichtigung der übrigen Banken in den teilnehmenden Mitgliedstaaten zuständig. Die EZB legt jedoch einheitliche Aufsichtsstandards fest und kann allgemeine Weisungen erteilen. Die EZB ist zudem berechtigt, die direkte Aufsicht über einzelne Institute des Euroraums an sich zu ziehen, wenn dies zur Einhaltung der Aufsichtsstandards erforderlich ist.

Der Entscheidungsfindungsprozess innerhalb der EZB wird sich von den Abläufen bei der BaFin unterscheiden. Es wird ein Aufsichtsgremium neu geschaffen, das sich aus einem Vorsitzenden, einem stellvertretenden Vorsitzenden, vier EZB-Vertretern und je einem Vertreter aus jedem teilnehmenden Mitgliedstaat zusammensetzen wird. Seine Aufgabe wird es sein, Entscheidungsvorschläge zu erarbeiten und diese dem Rat der EZB vorzulegen. Weist der EZB-Rat einen Vorschlag nicht zurück, gilt dieser als angenommen. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Aufsichtsgremium und EZB-Rat kann ein Mediationsgremium angerufen werden, in das alle teilnehmenden Mitgliedstaaten je einen Vertreter entsenden, entweder aus dem EZB-Rat oder dem Aufsichtsgremium.

Die EZB soll ihre Aufsichtsaufgaben ein Jahr nach Inkrafttreten der Verordnung übernehmen. Bereits zuvor soll es möglich sein, dass die EZB die Aufsicht über einzelne Banken übernimmt, die Hilfen aus dem ESM beantragen. Bis dahin sind allerdings noch zahlreiche Detailarbeiten nötig. So sollen gemäß dem Verordnungstext die EZB und die nationalen Aufsichtsbehörden die konkreten Modalitäten ihrer zukünftigen Zusammenarbeit festlegen, insbesondere die Aufgabenverteilung in der täglichen Aufsichtspraxis. Auch die internen Geschäftsabläufe der EZB und allgemeine Verfahrensregelungen müssen noch erarbeitet werden. Die BaFin wird sich dabei mit ihren Erfahrungen aktiv einbringen, um dazu beizutragen, dass die neue Aufsicht von Beginn an voll handlungsfähig ist.

5 CRD IV/CRR

● CRD IV/CRR verzögert sich.

CRD IV/CRR (Capital Requirements Directive IV / Capital Requirements Regulation) ist die Kurzformel für den kombinierten EU-Richtlinien- und Verordnungsvorschlag, mit dem unter anderem Basel III in europäisches Recht umgesetzt werden soll. Die Europäische Kommission hatte den Vorschlag im Juli 2011 veröffentlicht.⁵ Seit Juni 2012 diskutieren der Rat der Europäischen Union, die Europäische Kommission und das Europäische Parlament im Trilog über die endgültige Fassung des Regelungspakets. Ursprünglich sollte es zum 1. Januar 2013 in Kraft treten. Die Verhandlungen konnten 2012 jedoch nicht mehr abgeschlossen werden. Sie werden in diesem Jahr fortgesetzt.

Die CRD IV/CRR verfolgt neben der Umsetzung von Basel III in europäisches Recht auch das Ziel, das europäische Bankenaufsichtsrecht so weit wie möglich zu harmonisieren (*Single Rule Book*). In einem ersten Schritt werden insbesondere die weitgehend quantitativen Anforderungen der Säule I sowie die Offenlegungspflichten der Säule III aus der bisherigen CRD und ihren Anhängen in die CRR-Verordnung überführt, die unmittelbar anwendbar ist. Die qualitativ geprägten Vorschriften der Säule II verbleiben im Richtlinienenteil, ebenso die Vorschriften zur Erlaubniserteilung und zu den aufsichtlichen Maßnahmen. Die nationalen Wahlrechte sollen allerdings weiter reduziert werden. Die verbleibenden Wahlrechte der nationalen Aufsichtsbehörden werden vielfach durch EBA-Mandate zur Schaffung verbindlicher Auslegungs- oder Implementierungsstandards ergänzt.

● Eingriffsbefugnisse und Sanktionen sollen harmonisiert werden.

Ein weiterer Aspekt der CRD IV/CRR ist die grundlegende Überarbeitung der bankenaufsichtlichen Eingriffsbefugnisse und Sanktionen. Das erklärte Ziel ist es, die innerhalb der EU stark voneinander abweichenden Maßnahmen- und Sanktionsregimes stärker zu harmonisieren, den nationalen Aufsichtsbehörden ein EU-weit einheitliches Mindestinstrumentarium an Eingriffs- und Maßnahmenbefugnissen zur Verfügung zu stellen und einen einheitlichen Bußgeldkatalog zu schaffen.

Darüber hinaus werden derzeit die Governance-Vorschriften überarbeitet. Dies ist insbesondere eine Reaktion auf die in der Finanzkrise identifizierten Mängel in der internen Risikosteuerung der Institute sowie auf die Fehlleistungen der Geschäftsleiter und Verwaltungs- oder Aufsichtsorgane. Kernelement der neuen Regelungen ist die Stärkung der Risikoüberwachung durch die Geschäftsleiter und Verwaltungs- oder Aufsichtsräte. Auch der unternehmerischen Risikosteuerungsfunktion soll eine größere Bedeutung zukommen. Ferner werden strengere Anforderungen an Zusammensetzung und Qualifikation der Geschäftsleitung und Verwaltungs- oder Aufsichtsräte gestellt.

⁵ Vgl. BaFin-Jahresbericht 2011, Kapitel III, S. 63-69.

6 Solvency II

Gesetzgebungsprozess

- Einführung von Solvency II verzögert sich.

Die Trilog-Verhandlungen zwischen dem Rat der Europäischen Union, dem Europäischen Parlament und der EU-Kommission über die Omnibus-II-Richtlinie konnten im Jahr 2012 nicht abgeschlossen werden. Die Omnibus-II-Richtlinie passt die Solvency-II-Richtlinie⁶ an die neue EU-Aufsichtsstruktur an und enthält Übergangsvorschriften. In die Omnibus-II-Verhandlungen haben auch Sachthemen Eingang gefunden, über deren Ausgestaltung sich die Trilog-Parteien bislang nicht einigen konnten. Dazu zählt die Abbildung des Versicherungsgeschäfts mit langfristigen Garantien. Die Auswirkungen verschiedener möglicher Regelungen hierzu wurden seit Januar 2013 in einer Auswirkungsstudie getestet und werden aktuell ausgewertet. Sobald die Ergebnisse vorliegen, soll die Omnibus-II-Richtlinie finalisiert werden. EIOPA plant, den Abschlussbericht im Juli 2013 zu veröffentlichen. Somit kann die Omnibus-II-Richtlinie nach derzeitigem Informationsstand voraussichtlich erst Anfang 2014 verabschiedet werden.⁷

Die neuen Fristen für den Start von Solvency II, die mit der Änderungsrichtlinie namens *Quick Fix* festgesetzt worden waren⁸, sind durch die Verzögerungen der Omnibus-II-Richtlinie bereits wieder überholt. Neue Eckdaten für die Umsetzung und das Inkrafttreten von Solvency II liegen jedoch noch nicht vor. Vieles deutet darauf hin, dass Solvency II frühestens 2016 anwendbar sein wird. Aufgrund der inhaltlichen Änderungen der Omnibus-II-Richtlinie müssen die EU-Institutionen auch Teile der Durchführungsbestimmungen überarbeiten.

Vorziehen von Teilbereichen

- Teile von Solvency II sollen vorzeitig angewendet werden.

Aufgrund der Verzögerung in der Zeitplanung für Solvency II plant EIOPA, Teile von Solvency II bereits ab 2014 durch die nationalen Aufsichtsbehörden anwenden zu lassen. Eine schrittweise Einführung hätte den Vorteil, dass sich Versicherer und Aufseher fortlaufend mit der Umsetzung von Solvency II beschäftigen würden und zum endgültigen Start zumindest in Teilbereichen über mehrjährige Erfahrung verfügten. Um ein europaweit konsistentes Vorgehen sicherzustellen, hat EIOPA diese Teilbereiche Ende 2012 festgelegt.⁹ Diese sind, wie das *Own Risk and Solvency Assessment (ORSA)*, nicht direkt von der Omnibus-II-Diskussion betroffen.

⁶ Richtlinie 2009/138/EG, ABI. EU L 335, S. 1 ff.

⁷ Vgl. Kapitel IV 1.1.

⁸ Richtlinie 2012/23/EU, ABI. EU L 249, S. 1 ff. Ursprünglich sollte Solvency II am 1. November 2012 in Kraft treten. *Quick Fix* hatte den Termin für die nationale Umsetzung auf den 30. Juni 2013, den Anwendungsbeginn auf den 1. Januar 2014 verschoben.

⁹ Vgl. grauer Kasten im Kapitel IV 1.1.

Quantitative Anforderungen

Arbeiten von EIOPA.

EIOPA hat 2012 zahlreiche Themen angestoßen, die mit den quantitativen Anforderungen nach Säule I des Regelwerks Solvency II in Verbindung stehen. Für die Bestimmung der technischen Rückstellungen hat EIOPA aktuarielle Leitlinien entwickelt, die die versicherungsmathematische Funktion im Unternehmen unterstützen sollen. Darüber hinaus hat EIOPA in Kooperation mit der Versicherungswirtschaft einen technischen Standard erarbeitet, der bei der Bestimmung der Vertragsgrenzen von Versicherungsverbindlichkeiten anzuwenden ist. Dieser ist allerdings erst gültig, sobald ihn die EU-Kommission verabschiedet hat.

Einen weiteren Schwerpunkt bildete die Erarbeitung des technischen Standards zur Bestimmung der risikofreien Zinsstrukturkurve. Sie ist ein wesentlicher Parameter bei der Ermittlung der technischen Rückstellungen. EIOPA wird den Standard 2013 finalisieren. Dabei berücksichtigt die Aufsichtsbehörde die Erkenntnisse aus der Auswirkungsstudie zu den langfristigen Garantien.

EIOPA hat zudem umfangreiche Arbeiten an der Standardformel aufgenommen, mit der die Solvenzanforderungen an die Unternehmen berechnet werden. BaFin-Vertreter haben EIOPA bei kritischen Themen maßgeblich unterstützt. Dazu gehören unternehmensspezifische Parameter, latente Steuern, das Durchschauprinzip, das Marktrisiko exotischer Anlagen, das Basisrisiko und die Anrechenbarkeit der Rückversicherung. Dabei haben sie auch Hinweise aus der Unternehmenspraxis in die Diskussion eingebracht.

Leitlinien und Standards zu Eigenmitteln.

EIOPA hat zudem Fortschritte im Bereich „Eigenmittel“ erzielt. Hier konnten fast alle technischen Standards, Leitlinien und Empfehlungen weiter entwickelt und in ein stabiles Entwurfsstadium gebracht werden – mit Ausnahme der Regularien für Beteiligungen und verbundene Unternehmen. Die Diskussionen dazu dauern noch an.

Qualitative Anforderungen und Berichtspflichten

Leitlinien und Standards zu Kapitalaufschlägen.

In puncto qualitative Anforderungen von Solvency II beschäftigte sich EIOPA im vergangenen Jahr damit, die Leitlinien zu Kapitalaufschlägen (*Capital Add-ons*) fertigzustellen und die vorhandenen Entwürfe zu Leitlinien und technischen Standards zu verbessern.

So wurden die überarbeiteten Leitlinien zum *System of Governance* klarer gefasst. EIOPA prüfte insbesondere, ob Proportionalitätsaspekte angemessen berücksichtigt wurden. Die Leitlinien enthalten auch Ausführungen zum Grundsatz der unternehmerischen Vorsicht, welcher die derzeit vorgegebenen quantitativen Limits bei der Kapitalanlage ersetzen wird. Weiterhin überarbeitete EIOPA die Leitlinien zur Verlängerung der Wiederherstellungsfrist bei einer Unterdeckung der regulatorischen Solvenzkapitalanforderung (*Solvency Capital Requirements – SCR*), die bei einem außergewöhnlichen Einbruch an den Finanzmärkten Anwendung finden.

ORSA-Leitlinien überarbeitet.

Der ORSA ist von allen Unternehmen im Rahmen ihres Risikomanagements mindestens einmal jährlich durchzuführen. Die öffentliche Konsultation zu den ORSA-Leitlinien fand von November 2011

bis Januar 2012 statt. Nach Auswertung der Kommentare hat EIOPA im Juli 2012 einen Bericht über die Konsultation und überarbeitete Leitlinien veröffentlicht. Diese Version der ORSA-Leitlinien ist möglicherweise noch nicht die endgültige Fassung, die beim Start von Solvency II zu berücksichtigen sein wird. Sie stellt aber eine Grundlage dar, auf der sich die Unternehmen auf Solvency II vorbereiten können und sollten.

EIOPA hat sich außerdem der aufsichtsbehördlichen Transparenz gewidmet. So wurden zu den Veröffentlichungsanforderungen der Richtlinie an die Aufsichtsbehörden technische Standards entworfen, die die Anforderungen weiter konkretisieren.

● Konsultation der Berichts- und Veröffentlichungspflichten.

EIOPA hat zudem die Entwürfe für die zukünftigen Berichts- und Veröffentlichungspflichten der Unternehmen konsultiert. Im Juli 2012 veröffentlichte EIOPA eine überarbeitete Version. Diese beschreibt die Berichts- und Veröffentlichungspflichten und stellt die Pflichten durch Berichtsformulare (*Templates*) visuell dar. Die betroffenen Unternehmen können sich damit auf die neuen Anforderungen vorbereiten, um diese zum Solvency-II-Start zu erfüllen. Seit der Veröffentlichung im Juli 2012 überprüfen die Aufsichtsbehörden das Berichtswesen-Paket laufend auf Konsistenz, Verständlichkeit und etwaige Unzulänglichkeiten. EIOPA veröffentlicht die Änderungen in separaten Dokumenten.

Gruppenaufsicht

Viele Gruppenthemen haben einen direkten Bezug zu den Anforderungen an die Einzelunternehmen. Um die Konsistenz der aufeinander basierenden Anforderungen an die Berichterstattung, den ORSA und das aufsichtliche Überprüfungsverfahren sicherzustellen, werden die Anforderungen an die Gruppen innerhalb der Leitlinien, die für die Einzelunternehmen oder die Aufseher über die Einzelunternehmen entwickelt wurden, separat benannt. Darüber hinaus entwickelte EIOPA zu den rein gruppenbezogenen Themen eigenständige Leitlinien, nämlich zu Informationsaustausch und Arbeitsabläufen in Kollegien, zur Beaufsichtigung von Niederlassungen von Versicherern aus Drittstaaten, zur Kalkulation der Gruppensolvvenz und zu gruppeninternen Transaktionen und Risikokonzentrationen.

● Äquivalenz für Drittstaaten.

Drittstaaten haben die Möglichkeit, auf eigenen Wunsch unter die Übergangsvorschriften der Solvency-II-Richtlinie zu fallen. Acht Länder haben 2012 von diesem Äquivalenzverfahren Gebrauch gemacht. Dabei handelt es sich um Australien, Chile, China, Hongkong, Israel, Mexiko, Singapur und Südafrika. Die EU-Kommission beauftragte daraufhin EIOPA, diese Drittstaaten zu analysieren. Die europäische Versicherungsaufsicht sollte unter anderem prüfen, ob die Aufsichtsbehörden und deren Mitarbeiter Verschwiegenheitspflichten unterliegen, die denen unter Solvency II entsprechen. Der europäische Gesetzgeber fordert außerdem, die Bereiche zu identifizieren, in denen die Aufsichtsbehörden der Drittstaaten die übrigen Äquivalenzanforderungen noch nicht erfüllen. EIOPA führte diese Analysen im Laufe des Jahres 2012 durch und wird die Arbeiten voraussichtlich im Frühjahr 2013 abschließen.

7 Initiativen in der Wertpapieraufsicht

Regulierung von außerbörslichen Derivategeschäften

Das Clearing von Derivategeschäften über zentrale Kontrahenten (*Central Counterparties* – CCPs) soll die Ansteckungsgefahren auf den Devisenmärkten eindämmen. Der Ausfall eines CCPs könnte jedoch selbst eine Krise des Finanzsystems auslösen. Diesem systemischen Risiko wirken zum einen aufsichtliche Standards für CCPs entgegen. Das Entstehen systemischer Risiken sollen zum anderen Eigenmittelanforderungen an Institute für deren Geschäfte mit CCPs verhindern.

Im April 2012 verständigten sich die IOSCO und das Committee on Payment and Securities Settlement Systems (CPSS) auf die Principles for Financial Markets Infrastructures. Danach muss ein CCP bestimmte Standards hinsichtlich seines Eigenkapitals einhalten wie auch bezüglich der Sicherheiten, die er von seinen Mitgliedern verlangt. Im August 2012 trat dann die European Market Infrastructure Regulation (EMIR) in Kraft. Die darin enthaltenen Standards lehnen sich an die Principles for Financial Markets Infrastructures an.

● Default Fund soll etwaige Verluste ausgleichen.

Der BCBS hat im Juli 2012 hinsichtlich der Eigenmittelanforderungen an Institute für deren Geschäfte mit CCPs eine Zwischenlösung veröffentlicht. Sie trägt die Überschrift *Capital Requirements for Bank Exposures to Central Counterparties*. Bei Ausfall eines Clearing-Mitglieds können die Außenstände eines CCPs unter ungünstigen Umständen die Sicherheiten übersteigen, die das Mitglied dem CCP gestellt hat. Solche Verluste legt ein CCP nach Abzug eines Eigenanteils auf die verbliebenen Mitglieder um. Diese müssen dazu vorab Beiträge in einen *Default Fund* einzahlen. Die Zwischenlösung sieht zwei Methoden vor, nach denen die Institute Risiken aus ihren Default-Fund-Beiträgen unterlegen können. Für eine dauerhafte Lösung ist insbesondere ein Verfahren zur Messung von Kreditäquivalenzbeträgen erforderlich, das wie die Marktbewertungsmethode ohne Modellierung auskommt, aber den tatsächlichen Risiken besser gerecht wird.

Das Clearing über CCPs ist jedoch grundsätzlich nur für standardisierte Geschäfte zweckmäßig. Für Derivategeschäfte, die nicht CCP-gecleart werden müssen, sollen Anforderungen an deren Besicherung helfen, die systemischen Risiken einzudämmen. Die IOSCO und der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht haben sich darauf verständigt, die Kontrahenten zu verpflichten, sich gegenseitig Sicherheiten zu stellen, wenn die Geschäfte systemische Bedeutung haben. In diesem Zusammenhang wird ebenfalls danach unterschieden, ob die Parteien Finanz- oder Nicht-Finanzunternehmen sind und ob ihr konsolidiertes Derivatevolumen einen bestimmten Schwellenwert nicht übersteigt.

● Verordnung zur Derivate-Abwicklung über Zentrale Gegenparteien.

Die European Market Infrastructure Regulation setzt unter anderem die internationalen Standards zur Aufsicht über CCPs und Transaktionsregister sowie zur zentralen Abwicklung von Derivaten in

europäisches Recht um. Vor allem bei der Clearing-Pflicht betritt der EU-Gesetzgeber aufsichtliches Neuland. Die europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA erhält durch EMIR die Befugnis, für einzelne Klassen von Derivaten allen Marktteilnehmern einschließlich der Unternehmen aus der Realwirtschaft vorzuschreiben, dass Transaktionen über Zentrale Gegenparteien abzuwickeln sind und somit nicht mehr bilateral. Davon ausgenommen sind Unternehmen, deren Handelsaktivitäten bestimmte Schwellenwerte nicht überschreiten. Bei den Handelsaktivitäten bleiben Geschäfte zur Absicherung gegen kommerzielle Risiken sowie zur Unternehmensfinanzierung außer Betracht. Zudem sind Geschäfte innerhalb einer Unternehmensgruppe unter gewissen Voraussetzungen von der Clearing-Pflicht befreit. Marktteilnehmer, die die Clearing-Schwelle überschreiten, gelten als systemisch relevant und unterliegen daher schärferen Anforderungen. So müssen sie beispielsweise börsentäglich eine Marktbewertung ihrer Derivate vornehmen, wohingegen Unternehmen unterhalb der Schwelle Nominalwerte ansetzen können. Diese Unterscheidung entlastet kleinere Unternehmen. Sie setzt sich beim Meldewesen fort.

Es erwies sich als unmöglich, alle Praxisfälle in den technischen Standards abschließend zu erfassen, die ESMA zur Konkretisierung von EMIR entwickelt hat. Daher hat die EU-Kommission eine Liste mit Auslegungsfragen und Antworten zu EMIR veröffentlicht, die laufend aktualisiert wird.

Besonderen Herausforderungen müssen sich grenzüberschreitend handelnde Marktteilnehmer stellen, wenn sie zur Registrierung sowohl in der EU als auch in einem Drittland verpflichtet sind. Dabei ergeben sich Abgrenzungsfragen und Konflikte, die noch geklärt werden müssen, etwa wenn sich die Regeln in zwei Aufsichtssystemen widersprechen. Die ESMA und die EU-Kommission verhandeln intensiv mit Aufsichtsbehörden, um zu praxisgerechten Lösungen zu kommen.

Überarbeitung der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente

Ein wichtiges Reformvorhaben auf europäischer Ebene stellt die Überarbeitung der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (Markets in Financial Instruments Directive – MiFID)¹⁰ dar. Die EU-Kommission hat im Oktober 2011 ihre Legislativvorschläge vorgestellt, welche der Rat der Europäischen Union seit November 2011 verhandelt. Auch das Europäische Parlament hat sich mit dem Gesetzesvorhaben befasst und Ende Oktober 2012 einen Bericht veröffentlicht, um die Trilog-Verhandlungen vorzubereiten, die 2013 stattfinden.

Der europäische Gesetzgeber verfolgt mit der Überarbeitung der MiFID drei Ziele:

1. Stärkung des Regulierungsrahmens für Wertpapierdienstleistungen und Wertpapiermärkte
2. Stärkung der Integrität und Effizienz der Finanzmärkte
3. Verbesserung des Anlegerschutzes

¹⁰ Richtlinie 2004/39/EG, ABl. EU L 145, S. 1 ff.

● Strengere Aufsicht über Hochfrequenzhandel.

Wesentliche Änderungen werden sich bei den Marktstrukturen ergeben. So sehen die Legislativvorschläge die Einführung einer neuen Kategorie von Handelsplätzen namens *Organized Trading Facilities* (OTF) vor. Darin sollen Handelssysteme erfasst werden, die derzeit vornehmlich von Investmentbanken betrieben werden und nach bisheriger Rechtslage nicht als regulierter Handelsplatz klassifizierbar sind. Die OTFs sollen zukünftig denselben Vorschriften zur Handelstransparenz unterliegen wie Börsen und Multilaterale Handelssysteme (*Multilateral Trading Facilities* – MTFs). Diese Vorschriften sollen auf sämtliche an einem Handelsplatz gehandelte Finanzinstrumente ausgedehnt werden.

Die Legislativvorschläge sehen ferner vor, dass der Hochfrequenzhandel zukünftig stärker reguliert wird. So sollen Hochfrequenzhändler fortan einer Erlaubnispflicht unterliegen. Handelsplätze und Personen, die im Hochfrequenzhandel tätig sind, sollen künftig strenge organisatorische Anforderungen erfüllen. Es sollen beispielsweise Kontrollmechanismen vorgeschrieben werden, um marktmissbräuchliches Handeln einzelner Hochfrequenzhändler und Verstöße gegen die Marktmissbrauchsrichtlinie¹¹ zu verhindern. Ferner soll der Handel mit Warenderivaten stärker reguliert werden. Handelsplätze, auf denen Warenderivate gehandelt werden – bzw. deren Aufsichtsbehörden – sollen verpflichtet werden, Positionslimits einzuführen und ein Positionsmanagement vorzuhalten.

Auch Wertpapierdienstleistungsunternehmen sollen in den Geschäftsbeziehungen zu ihren Kunden strengeren Vorschriften unterliegen. Sie sollen künftig angehalten werden, ihre Kunden darüber zu informieren, ob Beratungsleistungen auf unabhängiger Basis erbracht werden. Wenn dem so ist, soll den Unternehmen die Annahme von Provisionen von dritter Seite grundsätzlich verboten werden. Der Anlegerschutz soll ferner dadurch verbessert werden, dass den nationalen Aufsichtsbehörden und der ESMA die Befugnis eingeräumt wird, unter strengen Voraussetzungen den Vertrieb von Finanzprodukten einzuschränken und notfalls auch vollständig zu untersagen.

IOSCO-Konsultation zum technologischen Handel

Der computergestützte Handel beschäftigte 2012 internationale Gremien und war wie im Vorjahr Anlass kritischer Presseberichterstattung. Die IOSCO hat im August 2012 den Konsultationsbericht veröffentlicht und darin die Auswirkungen des technologischen Handels auf die Aufsichtspraxis dargestellt. Der Konsultationsbericht schließt mit acht Empfehlungen. Unter anderem sollen die zuständigen Aufsichtsbehörden überprüfen, ob ihre Aufsichtsinstrumentarien für den technologischen Markt geeignet sind. Zudem soll gewährleistet sein, dass die Aufsicht einen effizienten Zugang zu Marktdaten hat. Die übermittelten Daten sollen durch kompatible Formate und möglichst synchrone Zeitstempel effektiv verwertbar sein. Die IOSCO empfiehlt den Aufsichtsbehörden ferner, ihre Expertise auf dem Gebiet der grenzüberschreitenden Marktaufsicht zu überprüfen und gegebenenfalls zu stärken. Die Konsultation endete im Oktober 2012.

¹¹ Richtlinie 2003/6/EG, Abl. EU L 96, S. 16 ff.

8 Weitere regulatorische Initiativen

8.1 Einlagensicherungsrichtlinie

● Reform der Einlagensicherungsrichtlinie noch im Trilog-Verfahren.

Der Vorschlag zur Änderung der europäischen Einlagensicherungsrichtlinie¹² befindet sich seit der zweiten Hälfte des Jahres 2011 im informellen Trilog-Verfahren. Vor allem die Höhe des Finanzierungsfonds ist nach wie vor umstritten. Die EU-Kommission erachtet 1,5 % der erstattungsfähigen Forderungen für notwendig. Das EU-Parlament hält 1,5 % der gedeckten Einlagen für ausreichend. Die Mehrzahl der europäischen Regierungen im Rat vertritt den Standpunkt, dass 0,5 % der gedeckten Einlagen ein ausreichendes Vermögen darstellen.

Trilog-Verfahren

Der Trilog ist ein Verfahren, das im Rahmen des institutionellen Rechts der EU eingesetzt wird. Es handelt sich dabei um ein Vermittlungsverfahren der EU-Kommission, des Rates und des EU-Parlaments, die am gesetzgebenden Prozess der EU beteiligt sind. Das Trilog-Verfahren kommt zur Anwendung, wenn der Rat den Änderungsvorschlägen des EU-Parlaments aus zweiter Lesung nicht zustimmt. Dann wird ein Vermittlungsausschuss einberufen, der sich zu gleichen Teilen aus Vertretern des Rates und des EU-Parlaments zusammensetzt. Die EU-Kommission nimmt eine moderierende Funktion wahr, hat aber kein Stimmrecht. Um dieses stark regulierte Vermittlungsverfahren zu vermeiden, wird oft eine Einigung im Rahmen eines informellen Trilogs angestrebt. Hierbei handelt es sich um eine ungeregelte Zusammenkunft der am Trilog Beteiligten.

Zudem will die EU-Kommission über die Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie¹³ die Möglichkeit schaffen, ein gemeinsames Zielvermögen für die Zwecke der Einlagensicherung und der Restrukturierung vorzuhalten. Erfüllt ein Einlagensicherungssystem die Vorgaben der Richtlinie für die Finanzierung – unter anderem bezüglich Zielausstattung, Beitragserhebung und EU-Kreditvergabesystem –, können die Mitgliedstaaten das Vermögen, das sie für die Einlagensicherung vorhalten müssen, für Sanierungs- und Abwicklungsmaßnahmen einsetzen. Es muss nur ein Zielvermögen für die Zwecke der Restrukturierung und Entschädigung angespart werden, ohne dass die Höhe der Summe entsprechend anzupassen ist.

Diese Verknüpfung, die die finanzielle Belastung der Institute senken soll, ist jedoch problematisch. Sie kann die Funktionsfähigkeit von Einlagensicherungssystemen und Restrukturierungsfonds beeinträchtigen. Zweck der Restrukturierung ist die Stabilisierung des Finanzmarktes. Einlagensicherungssysteme dienen hingegen vorrangig dem Verbraucherschutz und erst in zweiter Linie der

¹² Richtlinie 94/19/EG, ABl. EU L 68, S. 3 ff.

¹³ Vgl. Kapitel III 2.1.

Finanzmarktstabilisierung. Die Einlagensicherungssysteme müssen in der Lage sein, ihren Verpflichtungen gegenüber den (Privat-) Anlegern nachzukommen. Zudem könnten aus einem gemeinsamen Fonds beispielsweise Restrukturierungen von Instituten, die keine geschützten Einlagen haben, mit Fondsmitteln finanziert werden, die Einlagensicherungsinstitute zuvor einsammeln.

8.2 Betriebliche Altersversorgung

EIOPA hat bis zum 10. März 2013 den Entwurf eines technischen Durchführungsstandards zur Berichterstattung der nationalen Aufsichtsvorschriften im Bereich der betrieblichen Altersversorgung konsultiert. Dieser Standard soll die Verfahren sowie die Formulare und Mustertexte festlegen, die die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten der EU und der Vertragsstaaten des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) bei der Übermittlung der nationalen Aufsichtsvorschriften an EIOPA und bei deren Aktualisierung verwenden müssen. Zu den nationalen Aufsichtsvorschriften zählen nur die Vorschriften, die für die betrieblichen Altersversorgungssysteme relevant sind, aber nicht unter die nationalen sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften fallen. EIOPA wird die Stellungnahmen der Konsultation auswerten und den Entwurf gegebenenfalls anpassen. Die finale Fassung muss der EU-Kommission vor dem 1. Januar 2014 vorliegen.

● Technischer Durchführungsstandard.

● Auswirkungsstudie bei Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV).

EIOPA führte von Anfang Oktober bis Mitte Dezember 2012 eine Auswirkungsstudie (*Quantitative Impact Study – QIS*) im Auftrag der EU-Kommission durch. Diese sollte Informationen über mögliche Auswirkungen von Änderungen der quantitativen Vorschriften der EbAV-Richtlinie liefern. In der Auswirkungsstudie wurden insgesamt 18 Sets von den Teilnehmern berechnet. Jedes Set stand dabei für eine ganzheitliche Bilanz, in der verschiedene Kombinationen der möglichen quantitativen Vorschriften zu berücksichtigen waren. EIOPA hatte zuvor eine ganzheitliche Bilanz als möglichen Rahmen für neue quantitative Vorschriften für EbAV vorgeschlagen. Darin sollen neben dem Vermögen und den Verpflichtungen der EbAV weitere Mechanismen berücksichtigt werden, die der Absicherung der Verpflichtungen dienen. Darunter fallen Verpflichtungen des Arbeitgebers, im Bedarfsfall weitere finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen, sowie Pensionsversicherungseinrichtungen wie der deutsche Pensions-Sicherungs-Verein VVaG (Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit).

Die Auswirkungsstudie bezog sich sowohl auf die Bewertungsvorschriften für die ganzheitliche Bilanz als auch auf die Berechnung von Solvenzkapitalanforderungen. Die genauen Regeln für die in der Auswirkungsstudie vorzunehmenden Berechnungen ergaben sich aus den technischen Spezifikationen, die die Europäische Kommission zu Beginn der Auswirkungsstudie veröffentlicht hatte. Diese technischen Spezifikationen waren weitgehend von EIOPA erarbeitet worden. Die nationalen Aufsichtsbehörden haben die konkrete Umsetzung der Auswirkungsstudie in den teilnehmenden Mitgliedstaaten übernommen. In Deutschland nahmen 38 EbAV (27 Pensionskassen und 11 Pensionsfonds) an der Auswirkungsstudie teil. Die Marktabdeckung lag bei Pensionskassen bei über 70 Prozent,

bei Pensionsfonds bei über 85 Prozent, wenn man als Maßstab die Deckungsrückstellung nach dem Handelsgesetzbuch heranzieht. Die BaFin hat die Ergebnisse der teilnehmenden EbAV aggregiert und auf den Gesamtmarkt hochgerechnet. Diese Zahlen finden Eingang in den EIOPA-Auswertungsbericht. Diesen wird EIOPA der EU-Kommission bis Juni 2013 vorlegen. Die Kommission will noch im Sommer 2013 einen Vorschlag für eine überarbeitete EbAV-Richtlinie vorlegen.

8.3 Finanzkonglomerate

● Neue Prinzipien zur Aufsicht von Finanzkonglomeraten.

Das im Jahr 1996 gegründete **Joint Forum** ist der gemeinsame Ausschuss der globalen Standardsetzer IAIS (International Association of Insurance Supervisors), IOSCO (International Organization of Securities Commissions) und BCBS (Basel Committee on Banking Supervision). Im Joint Forum befassen sich Aufseher aus 13 Ländern aus sektorübergreifender Sicht mit aufsichtlichen Themen und Fragen der Finanzkonglomerataufsicht. So soll unter anderem das Verständnis der Aufseher für den jeweils anderen Sektor erweitert werden.

Die globalen Gremien der Versicherungs-, Wertpapier- und Bankenaufseher IAIS, IOSCO und BCBS haben 2012 neue Prinzipien zur Aufsicht von Finanzkonglomeraten verabschiedet. Der Gemeinsame Ausschuss, das Joint Forum, hatte ein Jahr zuvor erweiterte Prinzipien zur Aufsicht von Finanzkonglomeraten öffentlich konsultiert und damit die Vorarbeit geleistet. Mit den neuen Prinzipien haben die Standardsetzer Regulierungs- und Aufsichtslücken geschlossen und die Joint-Forum-Dokumente aus dem Jahr 2001 an die neuen Marktgegebenheiten angepasst.

So fallen künftig beispielsweise nicht der Aufsicht unterliegende Finanzaktivitäten bzw. Unternehmen in den Anwendungsbereich der Prinzipien. Auch beinhalten diese erstmals Vorgaben zur *Corporate Governance* von Finanzkonglomeraten. Darüber hinaus haben die Standardsetzer die veralteten Prinzipien zur Kapital- und Liquiditätsausstattung sowie die Anforderungen an das Risikomanagement aktualisiert. So sollen Stresstests fortan auch auf Konglomeratebene durchgeführt werden.

● Entwicklungen auf EU-Ebene.

Das **Joint Committee on Financial Conglomerates** (JCFC) ist ein Unterausschuss des Gemeinsamen Ausschusses (Joint Committee), der neben den drei europäischen Aufsichtsbehörden EBA, EIOPA und ESMA eingerichtet wurde und durch seine Arbeit für sektorübergreifende Konvergenz sorgen soll. Das JCFC soll unter anderem sicherstellen, dass die einzelnen Mitgliedstaaten die Finanzkonglomerate-Richtlinie gleichmäßig und vollständig implementieren. Das JCFC gab es bereits vor Etablierung des Europäischen Systems der Finanzaufsicht als gemeinsames Gremium der europäischen Banken- und Versicherungsaufseher.

Das Joint Committee on Financial Conglomerates (JCFC) legte der EU-Kommission im Oktober 2012 seine Empfehlungen zur umfassenden Überarbeitung der Finanzkonglomerate-Richtlinie¹⁴ vor. Es spricht sich dafür aus, den Anwendungsbereich auf bisher noch nicht erfasste unbeaufsichtigte Unternehmen auszudehnen. Dazu zählen beispielsweise *Special Purpose Entities (SPE)*, *Special Purpose Vehicles (SPV)* und gemischte Finanzholdinggesellschaften. Pensionsfonds sollen dagegen nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Angelehnt an die Joint-Forum-Prinzipien empfiehlt das JCFC, dass ein Unternehmen, das eine dominierende Rolle in der Gesamtgruppe einnimmt, die Verantwortung für die Anforderungen der Finanzkonglomerate-Aufsicht übernehmen soll. Dieses verantwortliche Unternehmen soll außerdem gewisse Corporate-Governance-Anforderungen erfüllen. Die Aufsichtsbehörden sollen informative und investigative Befugnisse gegenüber dem verantwortlichen Unternehmen erhalten. Das JCFC hat sich nicht dafür ausgesprochen, den Sanktionenkatalog der Finanzkonglomerate-Richtlinie zu erweitern. Es tritt jedoch dafür ein, dass die bereits zur Verfügung stehenden Sanktionen europaweit konsistent angewendet werden.

8.4 Ratingagenturen

Die ESMA ist seit Oktober 2011 vollumfänglich für die Beaufsichtigung von Ratingagenturen zuständig. Nichtsdestotrotz war die BaFin auch 2012 noch mit Fragen rund um die Aufsicht über Ratingagenturen befasst. BaFin-Vertreter wirkten bei ESMA daran mit, die Grundausrichtung der Aufsichtspraxis zu entwickeln und waren an der Erstellung neuer ESMA-Leitlinien sowie technischer Regulierungsstandards beteiligt. Dabei achtete die BaFin darauf, dass den besonderen Belange kleiner und mittelgroßer Ratingagenturen Rechnung getragen wurde. Auf globaler Ebene beteiligte sich die BaFin maßgeblich an wichtigen Arbeiten der IOSCO, die eine bessere Abstimmung der einzelnen nationalen Aufseher und die Weiterentwicklung internationaler Regulierungsstandards verfolgen, etwa die Überarbeitung des IOSCO-Verhaltenskodex für Ratingagenturen.

Der Rat der Europäischen Union, die EU-Kommission und das Europäische Parlament (Trilogverfahren) haben ihre Verhandlungen zur neuen Ratingverordnung (CRA III) im Dezember 2012 beendet. Dabei ging es unter anderem darum, die Bezugnahme auf externe Ratings zu verringern und die Beteiligungsmöglichkeiten an Ratingagenturen zu beschränken.¹⁵ Nach abschließender Abstimmung im EU-Parlament dürfte die neue Verordnung im Sommer 2013 in Kraft treten.

Die ESMA und die nationalen Aufseher haben 2012 die Rechts- und Aufsichtssysteme in Drittstaaten geprüft. Dadurch soll sichergestellt werden, dass Ratings aus diesen Staaten den Anforderungen der EU-Verordnung entsprechen. Die Entscheidung erfolgt entweder im Übernahmeverfahren (*Endorsement*) durch die ESMA oder im Gleichwertigkeitsverfahren (*Equivalence*) durch die EU-Kommis-

● Neue Verordnung für die Regulierung von Ratingagenturen.

● Übernahmeverfahren für Drittstaatensysteme.

¹⁴ Richtlinie 2011/89/EU, ABl. L 326, S. 113 ff.

¹⁵ Vgl. Jahresbericht 2011, S. 86.

sion. Die Unternehmen dürfen die Ratings nur bei erfolgreichem Abschluss dieser Verfahren nutzen.

Da die Überprüfung der Drittstaatsysteme viel Zeit in Anspruch nahm, gewährte ESMA nach Registrierung dieser Agenturen eine Übergangsfrist von zunächst drei Monaten bis 31. Januar 2012, dann von weiteren drei Monaten bis zum 30. April 2012.¹⁶ Seither dürfen die Drittstaatenratings nur noch genutzt werden, sofern die Anforderungen in dem Land denen der EU entsprechen, die Agenturen dort registriert sind und beaufsichtigt werden und ein Kooperationsabkommen zwischen der ESMA und der jeweiligen Aufsichtsbehörde abgeschlossen wurde.

Die ESMA hat am 15. März 2012 die Übernahmefähigkeit der Ratings aus den USA, Kanada, Hongkong und Singapur festgestellt. Am 18. April 2012 bekamen auch die Ratings aus Argentinien und Mexiko grünes Licht.

● Gleichwertigkeitsverfahren.

Die global tätigen Ratingagenturen nutzen überwiegend das Übernahmeverfahren. Nicht systemrelevante Agenturen in Drittstaaten, die keine Niederlassung in der EU unterhalten, können ihre Ratings über das Gleichwertigkeitsverfahren für regulatorische Zwecke in der EU nutzbar machen. Die EU-Kommission muss in diesem Fall das Rechts- und Aufsichtssystem des betreffenden Staates – nachdem es die ESMA technisch vorab geprüft hat – als gleichwertig mit dem der EU anerkennen. Dies hat die EU-Kommission am 5. Oktober 2012 für die USA, Kanada und Australien getan.

8.5 Peer Reviews

● ESMA: Drei Peer Reviews.

Die BaFin hat 2012 an drei *Peer Reviews* der ESMA mitgearbeitet. Diese vergleichenden Analysen sollen dazu dienen, die Kohärenz und Effektivität der Arbeit der verschiedenen europäischen Aufsichtsbehörden zu fördern. Bei den *Peer Reviews* werden zu diesem Zweck *Good Practices* ermittelt. Gesteuert werden die Analysen vom Review Panel der ESMA, das mit Mitarbeitern der nationalen Aufsichtsbehörden besetzt ist.

Die ESMA hat 2012 zu folgenden Themen *Peer Reviews* begonnen und zum Teil auch beendet:

- Aufsichtspraktiken zur Verhinderung von Marktmissbrauch
- Aufsicht über Geldmarktfonds (*Money Market Funds*)
- Regeln zur Führung der Geschäfte (*Conduct of Business*) für eine faire und nicht irreführende Information der Verbraucher

Der *Peer Review* zum Thema Marktmissbrauch konnte 2012 weitgehend abgeschlossen werden; nur die Entwicklung von *Good Practices* steht noch aus. Untersucht wurde, ob die einzelnen Behörden in der Lage sind, mögliche Fälle von Marktmissbrauch zu überwachen. Auf der Agenda standen auch der Gebrauch von Insiderlisten, die Kooperation der einzelnen Behörden untereinander, die Überwachung von Gerüchten am Markt und die Nutzung alternativer Informationsquellen wie Hinweise von Marktteilnehmern. Die BaFin erfüllt

¹⁶ Vgl. Jahresbericht 2011, S. 85.

in allen diesen Bereichen die Anforderungen nach der europäischen Marktmissbrauchsrichtlinie vollständig (*Fully Compliant*). Gleiches gilt für die Aufsicht über Geldmarktfonds.

Für die *Peer Reviews* zur Aufsicht über Geldmarktfonds und zu den Conduct-of-Business-Regeln für eine faire und nicht irreführende Information der Verbraucher nach der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID) identifiziert die ESMA aktuell noch Praktiken, die als besonders beispielhaft gelten.

Das Review Panel der ESMA führt auch 2013 *Peer Reviews* zu wichtigen aufsichtsrechtlichen Themen durch.

Das EIOPA Review Panel begann 2012 *Peer Reviews* zu folgenden Themen:

- Vor-Prüfung von internen Modellen (*Pre-Application of Internal Models*)
- Aufsichtliche Praxis bei der Anwendung der Artikel 13 (Auskunftspflicht gegenüber den zuständigen Behörden) und Artikel 14 (Eingriffsrechte und -pflichten der zuständigen Behörden) der Richtlinie für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV-Richtlinie)¹⁷ in normalen und in Krisenzeiten
- Beaufsichtigung von Niederlassungen aus dem Europäischen Wirtschaftsraum aus Sicht der Heimatland- und der Gastlandaufsicht

Die erste Phase der *Peer Reviews* bestand jeweils darin, dass die nationalen Aufsichtsbehörden einen Fragebogen zur Selbsteinschätzung beantworteten. Diese Antworten wurden ausgewertet und in der zweiten Phase des *Peer Reviews* mittels Besuchen, Telefonkonferenzen und schriftlichen Verfahren überprüft.

Der Rat der Aufseher der EBA hat auf Vorschlag des Review Panels beschlossen, einige Abschnitte der Leitlinien zu Stresstests zu überprüfen. Die Stresstests unterziehen Institute hypothetischen Analysen und helfen bei der Beurteilung, ob die Kapitalausstattung angemessen ist. Die konzeptionelle Arbeit des *Peer Reviews* konnte 2012 so weit abgeschlossen werden, dass Anfang 2013 mit der eigentlichen Überprüfung begonnen werden kann.

● EBA: Überprüfung der Leitlinien zu Stresstests.

9 Verbraucherschutz

Die drei europäischen Aufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities – ESAs) sind mit weitreichenden Kompetenzen im Verbraucherschutz ausgestattet. Sie können unter anderem Leitlinien erlassen und Warnungen aussprechen. Auch 2012 haben die ESAs ihr Engagement im Verbraucherschutz weiter ausgebaut. Jede ESA hat inzwischen ein eigenes Komitee für Verbraucherschutz und Finanzinnovationen. Seit Mitte des Jahres ist auch der Gemeinsame Ausschuss (Joint Committee) im Verbraucherschutz aktiv. Beispiele

¹⁷ Richtlinie 2003/41/EG, ABl. EU L 235, S. 10 ff.

für konkrete Maßnahmen der ESAs zum Verbraucherschutz sind die jährlichen Konsumententrend-Berichte und der Verbraucherschutztag, den die ESAs 2013 erstmals veranstalten werden.

Seit dem 1. Januar 2011 gibt es drei europäische Aufsichtsbehörden – **(European Supervisory Authorities – ESAs)**: Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA (**European Banking Authority**) mit Sitz in London, die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA (**European Insurance and Occupational Pensions Authority**) mit Sitz in Frankfurt am Main und die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (**European Securities and Markets Authority**) mit Sitz in Paris. Die ESAs verfügen über eine eigene Rechtspersönlichkeit und sind im Wege der Rechtsnachfolge aus dem Ausschuss des Europäischen Bankenaufsichtsbehörden CEBS (Committee of European Banking Supervisors), dem Ausschuss des Europäischen Aufsichtsbehörden für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung CEIOPS (Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors) und dem Ausschuss der Europäischen Wertpapier-Regulierungsbehörden CESR (Committee of European Securities Regulators) hervorgegangen. Sie sind neben den nationalen Aufsichtsbehörden für die Instituts- und Marktaufsicht zuständig, auch mikroprudenzielle Aufsicht genannt. Die makroprudenzielle Aufsicht, also die Aufsicht über die Stabilität des gesamten Finanzsystems, nimmt der Europäische Ausschuss für Systemrisiken ESRB (**European Systemic Risk Board**) mit Sitz in Frankfurt am Main wahr. Der ESRB ist bei der Europäischen Zentralbank (EZB) angesiedelt und hat keine eigene Rechtspersönlichkeit, ist jedoch von der EZB unabhängig.

EIOPA-Leitlinien zu Beschwerden

EIOPA hat Mitte 2012 Leitlinien zur Beschwerdebearbeitung durch Versicherungsunternehmen verabschiedet. Ergänzend zu den Leitlinien veröffentlichte EIOPA eine Interpretationshilfe und empfohlene Praxis (*Best Practices*). Die Leitlinien richten sich an die nationalen Aufsichtsbehörden. Diese sollen sicherstellen, dass die Versicherungsunternehmen sie erfüllen. Sie enthalten Regelungen zur Überwachung des Beschwerdeverfahrens von Versicherungsunternehmen und haben zum Ziel, bei der Bearbeitung von Beschwerden ein Mindestmaß an Konvergenz innerhalb der Aufsicht zu erreichen. Die Leitlinien sehen unter anderem vor, dass die Versicherungsunternehmen ihr Verfahren zum Umgang mit Kundenbeschwerden schriftlich festlegen sollen. Dazu gehört, dass die Beschwerden von einer neutralen Stelle im Unternehmen registriert und analysiert werden. Die Versicherungsunternehmen sollen die Aufsichtsbehörde zudem regelmäßig darüber unterrichten, wie viele Beschwerden bei ihnen eingegangen sind. Die Aufsichtsbehörden legen fest, was die Versicherer darüber hinaus berichten müssen. Die BaFin beabsichtigt, die Leitlinien 2013 in nationales Recht umzusetzen.

Leitlinien (*Guidelines*) besitzen keine Rechtssatzqualität und sind daher für die nationalen Aufsichtsbehörden nicht bindend. Allerdings sind die Behörden verpflichtet, alle Anstrengungen zu unternehmen, um die Leitlinien zu erfüllen. Binnen zwei Monaten nach der Veröffentlichung von Leitlinien haben die Aufsichtsbehörden zu bestätigen, dass sie diesen nachkommen bzw. dies beabsichtigen. Wenden sie die Leitlinien nicht an, müssen sie dies EIOPA mitteilen und die Gründe dafür darlegen (Comply-or-Explain-Verfahren). EIOPA veröffentlicht die Entscheidung und unterrichtet das Europäische Parlament, den Rat und die EU-Kommission davon.

Legislativpaket der EU-Kommission zum Verbraucherschutz

Im Juli 2012 hat die EU-Kommission ein Legislativpaket zum Verbraucherschutz veröffentlicht. Es besteht aus drei Gesetzgebungsvorschlägen:

- einem Vorschlag für die Überarbeitung der Richtlinie über die Versicherungsvermittlung (Insurance Mediation Directive 2 – IMD 2),
- einem Entwurf für eine Verordnung über Basisinformationsblätter für Anlageprodukte (*Packaged Retail Investment Products – PRIIPs*) und
- einem Vorschlag zur Verbesserung des Schutzes von Anlegern, die Anteile von Investmentfonds kaufen. Aktuell ist dies durch die Richtlinie über Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW-IV-Richtlinie)¹⁸ geregelt, die zu diesem Zweck überarbeitet werden soll.

Die derzeit gültige Versicherungsvermittler-Richtlinie IMD 1 (Insurance Mediation Directive 1) regelt insbesondere die Zulassung von Versicherungsvermittlern, die Anforderungen an deren fachliche und persönliche Eignung und, in gewissem Umfang, die Informationspflichten der Versicherungsvermittler gegenüber ihren Kunden.

Der neue Entwurf der Vermittler-Richtlinie (IMD 2), die Mitte 2013 verabschiedet werden soll, beschränkt sich wie die IMD 1 auf eine Mindestharmonisierung. Es steht den Mitgliedstaaten frei, für ihre Vermittler strengere Regelungen einzuführen. Tun sie dies, kann das jedoch dazu führen, dass Vermittler versuchen, im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit ihren Hauptsitz in einen EU-Staat zu verlegen, in dem aus ihrer Sicht günstigere Regeln gelten.

Die Richtlinie gilt für die Vermittlung aller Versicherungsprodukte. Allerdings sieht sie für einige Fälle unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit weniger strenge Regelungen vor – etwa für den Fall, dass die Vermittlung in Verbindung mit einem anderen Geschäft geschieht, wie bei der Kaskoversicherung einer Autovermietung oder einer Reiserücktrittskostenversicherung bei der Buchung einer Urlaubsreise.

Werden lediglich Informationen bereitgestellt, so gilt dies nicht als Vermittlung und ist somit nicht von der Richtlinie erfasst. Derzeit ist noch unklar, inwiefern Internetportale, die Versicherungsprodukte

● Neue Versicherungsvermittler-Richtlinie.

● Begriff der Versicherungsvermittlung.

¹⁸ Richtlinie 2009/65/EG, ABl. EU L 302, S. 32 ff.

miteinander vergleichen und häufig auch Ranglisten erstellen, unter diese Regelungen fallen und gegebenenfalls wirksam beaufsichtigt werden können. Sie sind für die Entscheidung des Verbrauchers von hoher Bedeutung.

Neu ist, dass die überarbeitete Richtlinie auch für die Vermittlung von Produkten durch Angestellte einer Versicherung gelten soll. Werden Produkte gebündelt, müssen Versicherer außerdem künftig ausdrücklich darauf hinweisen, dass die Produkte auch einzeln erwerbbar sind.

● Offenlegungspflichten.

Der Richtlinienentwurf sieht darüber hinaus vor, dass Vermittler Interessenkonflikte offenlegen müssen. Dazu müssen sie ihren Status angeben, das heißt, darüber informieren, ob sie als gebundene Vermittler, als Makler oder als Angestellte eines Versicherungsunternehmens tätig sind. Auch ihre Vergütung müssen die Vermittler offenlegen.

Während einer Übergangsphase von fünf Jahren gilt dies uneingeschränkt nur für Vermittler von Lebensversicherungen, während die Offenlegung in den anderen Versicherungssparten in diesem Zeitraum nur auf Nachfrage des Kunden erfolgen muss. Das soll den kleinen und mittleren Vermittlern den Übergang erleichtern.

● Versicherungsprodukte als PRIPs.

Gleichzeitig mit dem Entwurf zur IMD 2 hat die EU-Kommission einen Verordnungsentwurf über Basisinformationsblätter zu *Packaged Retail Investment Products* (PRIPs) veröffentlicht. PRIPs sind Anlageprodukte für Privatkunden in „verpackter Form“, die einem Anlagerisiko unterliegen, und zwar unabhängig von der Produktart, also Wertpapiere, Versicherungs- und Bankprodukte. „Verpackt“ sind Anlageprodukte, in die der Anleger nicht direkt investiert, sondern bei denen der Anlageproduktanbieter verschiedene Vermögenswerte kombiniert, ummantelt oder bündelt. Bestimmte Produkte sind von der Definition in Artikel 2 des Entwurfs der PRIPs-Verordnung ausgenommen. Dazu gehören einfache Produkte wie Sparkonten, bestimmte betriebliche Altersversorgungssysteme und Altersvorsorgeprodukte, für die ein finanzieller Beitrag des Arbeitgebers vorgeschrieben ist und bei denen der Beschäftigte den Anbieter nicht wählen kann.

Nach dem Entwurf der Verordnung soll es künftig für PRIPs ein einheitliches Basisinformationsblatt geben, welches alle wichtigen Informationen zum Produkt zusammenfasst (*Key Information Document* – KID). Da das Informationsblatt für alle Arten von Produkten zu verwenden ist, lassen sich diese dann besser vergleichen. Das Basisinformationsblatt soll somit den Schutz von Kleinanlegern verbessern und gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Anbieter von Anlageprodukten schaffen. Es ist dem Interessenten in der Regel rechtzeitig vor Vertragschluss zu übergeben, damit dieser die Information bei seiner Anlageentscheidung berücksichtigen kann. Verantwortlich ist der Anbieter des Anlageprodukts.

Für Versicherungen mit einem Investmentelement – die ebenfalls zu den PRIPs zählen – sieht auch der IMD-2-Entwurf besondere Regeln vor. So sollen für diese künftig Offenlegungspflichten gelten, die sich auf den Versicherungsschutz und insbesondere das Investmentrisiko beziehen. Betroffen sind in jedem Fall fondsgebundene Produkte.

Aber auch andere Versicherungen, die Merkmale von PRIIPs aufweisen, müssen diese Pflichten beachten.

Nach dem Entwurf zur Versicherungsvermittler-Richtlinie dürfen unabhängige Vermittler (*Broker*) außerdem Provisionen für die Vermittlung von Versicherungen mit einem Investmentelement künftig nur noch vom Kunden entgegennehmen. Solch eine Regelung gibt es bereits in Skandinavien und in den Niederlanden. In Deutschland hingegen ist es gängige Praxis, dass der Versicherer die Provision zahlt, die er aus den Prämien des Versicherungsnehmers finanziert.

Die geplanten Regelungen für Versicherungen mit Investmentelement ähneln insgesamt denjenigen, wie sie auch der Entwurf der MiFID-II-Richtlinie (Markets in Financial Instruments Directive) vorsieht.¹⁹

Die von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen der geltenden OGAW-Vorschriften resultieren aus den in der Finanzkrise gesammelten Erfahrungen. Mit der Richtlinie OGAW V sollen die europäischen Regeln für Investmentfonds (OGAWs) weiterentwickelt und den Ansprüchen der Anleger angepasst werden. Ziel ist es, die Anleger besser zu schützen und die Integrität des Marktes zu fördern.

Der Vorschlag befasst sich mit drei Bereichen:

- Die Aufgaben und Anforderungen für Depotbanken und Verwahrstellen werden konkretisiert. Damit sollen Qualitätsstandards gesichert und ein einheitliches Schutzniveau der Einlagen und verwahrten Wertpapiere erreicht werden.
- Die Vergütung von Fondsmanagern wird geregelt. Die internen Vergütungsregelungen sollen so ausgestaltet sein, dass sie nicht begünstigen, dass Fondsmanager kurzfristige Risiken zulasten der Anleger eingehen. Damit soll die Vergütungspolitik besser mit dem langfristigen Interesse der Anleger in Einklang gebracht werden.
- Der Sanktionsrahmen zur OGAW-Regulierung soll europaweit angeglichen werden. Bei aufsichtsrechtlichen Verstößen soll insbesondere sichergestellt werden, dass die Sanktionen (Geldbußen) die durch den Verstoß erzielten zusätzlichen Gewinne abschöpfen.

Beschränkung von Finanzaktivitäten durch die ESAs

Artikel 9 der ESA-Verordnungen ermächtigt die drei Europäischen Aufsichtsbehörden dazu, vor Finanzaktivitäten zu warnen, wenn diese eine ernsthafte Bedrohung für die Stabilität und Effizienz des Finanzsystems der EU darstellen. Sie können Finanzaktivitäten zudem vorübergehend verbieten oder beschränken.

EIOPA hat Ende 2012 eine Verfahrensordnung für diese Maßnahmen veröffentlicht. Diese führt Umfang und Inhalt der EIOPA-Befugnisse aus und legt fest, wie die Beteiligungs- und Entscheidungsprozesse auszusehen haben. Ziel ist es, für den Krisenfall größere Rechtssicherheit zu schaffen und EIOPA handlungsfähig zu machen. Der Gemeinsame Ausschuss der drei europäischen Aufsichtsbehörden

¹⁹ Vgl. Kapitel III 7.

● Verbesserter Anlegerschutz bei Investmentfonds (OGAW-V-Richtlinie).

wird sich mit der Verfahrensordnung von EIOPA beschäftigen, um auf dieser Grundlage für alle ESAs einheitliche Prozesse zu erarbeiten.

10 Rechnungslegung

Das **International Accounting Standards Board** (IASB) ist der oberste Standardsetzer auf dem Gebiet der Rechnungslegung. Es entwickelt und verabschiedet Rechnungslegungsgrundsätze, die als International Financial Reporting Standards (IFRS) bzw. International Accounting Standards (IAS) weltweit Geltung beanspruchen und von der Europäischen Union übernommen werden. Mitglieder im IASB sind Wirtschaftsprüfer, Analysten und Praktiker.

IFRS 9 Finanzinstrumente

Als Reaktion auf die Finanzkrise und auf Druck der G 20 und der Europäischen Union sah sich das International Accounting Standards Board (IASB) veranlasst, die Regelungen des Rechnungslegungsstandards „IAS 39 Finanzinstrumente: Ansatz und Bewertung“ neu zu entwickeln und künftig vollständig durch „IFRS 9 Finanzinstrumente“ zu ersetzen. Dabei handelt es sich um einen Standard, der den Ansatz und die Bewertung von Finanzinstrumenten regeln soll.

Am 28. November 2012 veröffentlichte das IASB einen überarbeiteten Entwurf zur Klassifizierung und Bewertung finanzieller Vermögenswerte und Verbindlichkeiten. Er sieht eine neue Bewertungskategorie für bestimmte finanzielle Vermögenswerte vor. Dabei werden die Änderungen des beizulegenden Zeitwertes im sonstigen Gesamtergebnis erfasst. Zuvor hatte insbesondere die Versicherungswirtschaft kritisiert, dass im ursprünglichen IASB-Entwurf sowohl das Klassifizierungs- als auch das Bewertungsmodell stark von dem des IASB-Projekts zu Versicherungsverträgen (IFRS 4) abweichen. Das IASB hat mit den vorgeschlagenen Änderungen weitgehend die vermeintlichen Schwachstellen beseitigt. Die Kommentierungsfrist des neuen Entwurfs endete am 28. März 2013.

In die neu geschaffene Bewertungskategorie sind finanzielle Vermögenswerte einzuordnen, wenn sie die Bedingungen erfüllen, die IFRS 9 an das Geschäftsmodell und an die Zahlungsströme stellt, die den Vermögenswert betreffen. Demnach fallen finanzielle Vermögenswerte dann in diese Kategorie, wenn ihre vertraglichen Zahlungsströme ausschließlich Tilgungs- und Zinszahlungen auf den ausstehenden Nominalbetrag darstellen. Darüber hinaus darf das Geschäftsmodell weder ausdrücklich darauf abzielen, diese Vermögenswerte zu halten, noch sie zu veräußern. Bewertungsgewinne und -verluste aus einem finanziellen Vermögenswert werden innerhalb des sonstigen Gesamtergebnisses und somit erfolgsneutral erfasst – es sei denn, es handelt sich um Wertminderungsverluste, Erfolge aus der Anwendung der Effektivzinsmethode oder Gewinne und Verluste aus der Fremdwährungsumrechnung. Dieser Posten im

Überarbeitung des Standards IFRS 9 Finanzinstrumente.

Neue Bewertungskategorie für bestimmte finanzielle Vermögenswerte.

sonstigen Gesamtergebnis wird bei Abgang oder Umklassifizierung in eine andere Bewertungskategorie in die Gewinn- und Verlustrechnung umgebucht und somit erfolgswirksam erfasst (*Recycling*). Die neue Bewertungskategorie ähnelt der Available-for-Sale-Kategorie der derzeitigen Vorschriften des IAS 39. Dennoch bleiben wichtige Unterschiede bestehen. Finanzielle Vermögenswerte, die die oben genannten Vorgaben erfüllen, sind beispielsweise verpflichtend und können nicht wahlweise der neuen Bewertungskategorie zugeordnet werden.

● Weniger inkonsistente Bewertungen bei Versicherungsunternehmen.

Durch die Einführung dieser Kategorie können inkonsistente Bewertungen (*Accounting Mismatches*) bei Versicherungsunternehmen vermindert werden. Nach den bisherigen Regelungen des IFRS 9 wären diese Unternehmen gezwungen, die Wertschwankungen ihrer langfristigen Kapitalanlagen auf der Aktivseite kurzfristig ergebniswirksam zu erfassen, obwohl sich derzeit eine erfolgsneutrale Erfassung von Bewertungsschwankungen auf der Passivseite der Versicherer abzeichnet. Für die Versicherungswirtschaft ist es daher sinnvoll, die neue Bewertungskategorie anzuwenden, um ihr langfristiges Geschäftsmodell im Rahmen der Rechnungslegung korrekt abbilden zu können.

IFRS 9 ist für Geschäftsjahre anzuwenden, die am oder nach dem 1. Januar 2015 beginnen. Das Übernahmeverfahren der EU (*Endorsement*) steht allerdings noch aus. Der Entwurf sieht vor, dass die Regelungen des IFRS 9 künftig sechs Monate nach Veröffentlichung des kompletten Standards nur noch vollständig angewendet werden dürfen. Als einzige Ausnahme ist zugelassen, Teile der Vorschriften zum eigenen Kreditrisiko bereits vorher anzuwenden.

● IASB-Entwurf zu Versicherungsverträgen.

Einen Termin für die Vorlage eines endgültigen IFRS zur Bilanzierung von Versicherungsverträgen gibt es noch nicht. Einer der Gründe für die Verzögerung ist der Dissens über die Behandlung von Volatilitäten in der Rückstellungsbewertung der Versicherungsunternehmen. Das betrifft insbesondere die bilanzielle Abbildung des langfristigen Geschäfts der Lebensversicherer. Aktuell zeichnet sich in den Beratungen des IASB ab, dass die kurzfristig auftretenden Volatilitäten aufgrund von Zinsschwankungen während der Laufzeit eines Versicherungsvertrages erfolgsneutral im Eigenkapital zu erfassen sind und damit keinen Einfluss auf die Gewinn- und Verlustrechnung haben. Im Juli 2010 hatte das IASB den Entwurf eines IFRS zur Bilanzierung von Versicherungsverträgen zur Kommentierung veröffentlicht.

Das IASB hat mit dem Änderungsentwurf von IFRS 9 eine analoge erfolgsneutrale Behandlung von Bewertungsänderungen auf der Aktivseite der Versicherungsbilanz vorgeschlagen. Damit könnten bewertungsrelevante Zinssatzänderungen in den Fremdkapitalinstrumenten, die Versicherungsunternehmen halten, ebenfalls erfolgsneutral im Eigenkapital verbucht werden. Diese gleichlaufenden Lösungen auf der Aktiv- und der Passivseite der Bilanz würden die Asymmetrien bzw. Matchingprobleme in der Rechnungslegung der Versicherer verhindern, die die Anwender des künftigen internationalen Versicherungsstandards befürchten.

Abschlussprüfung

- Verbesserte Qualität und Unabhängigkeit bei Abschlussprüfung.



Im November 2011 hatte die Europäische Kommission zwei Entwürfe zum Thema Abschlussprüfung veröffentlicht: eine Änderungsrichtlinie und eine Verordnung. Ziel dieser Gesetzesvorschläge ist es, die Unabhängigkeit des Abschlussprüfers zu stärken und mittels besonderer Anforderungen an die Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse²⁰ die Qualität der Abschlussprüfung zu verbessern. Die Kommission schlägt insbesondere eine Pflicht zum Wechsel der Abschlussprüfergesellschaft (externe Rotation), obligatorische Gemeinschaftsprüfungen (*Joint Audits*), die Trennung von Prüfung und Beratung sowie Vorgaben zu Honoraren und Berichtsinhalten vor.

Der Rechtsausschuss des EU-Parlaments sprach sich im September 2012 gegen einen Großteil der Reformvorschläge der EU-Kommission aus. Er beanstandet unter anderem, dass die Kommission keine expliziten Vorgaben zur Höhe der Honorare für prüfungsverwandte Leistungen macht. Hinsichtlich der externen Rotation und der strikten Trennung von Prüfung und Beratung schlägt der Rechtsausschuss eine moderatere Sichtweise vor. Wie in seinen Änderungsvorschlägen deutlich wird, will das EU-Parlament zudem noch stärker als die EU-Kommission den Prüfungsausschuss des Aufsichts- oder Verwaltungsorgans eines Unternehmens in die Pflicht nehmen. Gleichzeitig unterstützt und konkretisiert der Rechtsausschuss die Vorschläge zum Inhalt des Prüfungsberichts. So soll der Bericht nicht nur die Sitzungsdaten mit dem Prüfungsausschuss bzw. mit dem Aufsichts-/Verwaltungsorgan enthalten, sondern auch eine detaillierte Beschreibung der Art und Weise und des Umfangs der Kommunikation mit den genannten Gremien. Des Weiteren ist es nicht ausreichend, die Aufgabenverteilung zwischen Prüfern darzulegen, sondern es sind zusätzlich der Umfang der Aufgaben und der Zeitplan anzugeben. Das gilt insbesondere, wenn Drittlands-Abschlussprüfer involviert sind. Hervorzuheben ist, dass erstmalig eine Reglementierung forciert wird, die inhaltlich einheitliche Prüfungsberichte auf EU-Ebene zum Ziel hat.

- Vorschläge des IAASB.

Das International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) stellte im Juni 2012 ein Papier zur Diskussion, das Verbesserungsvorschläge für den Bestätigungsvermerk des Jahresabschlussprüfers enthält. Dieser soll insbesondere transparenter werden. Das IAASB schlägt beispielsweise vor, den Bestätigungsvermerk um einen speziellen Kommentar des Prüfers (*Auditor Commentary*) zu ergänzen, wo dieser Sachverhalte beschreiben und erklären sowie ausführlichere Betrachtungen zum *Going Concern* (Fortführungsansatz) anstellen soll. Zudem sollen die Aussagen im Bestätigungsvermerk transparenter und deutlicher werden. Die Kommentierungsfrist endete im Oktober 2012. Die internationalen und europäischen Gremien der Finanzaufsicht haben zu dem Papier Stellung genommen. Sie unterstützen die IAASB-Vorschläge grundsätzlich weisen aber auch auf Mängel hin. So merkt die EBA in ihrer Stellungnahme an,

²⁰ Der Begriff „Unternehmen von öffentlichem Interesse“ ist in der bislang geltenden Richtlinie 2006/43/EG in Artikel 2 Nr. 13 definiert und in Deutschland durch § 319a Absatz 1 Handelsgesetzbuch umgesetzt, der auf die Kapitalmarktorientierung der Unternehmen abstellt.

dass IAASB und IASB den *Going Concern* nicht einheitlich definieren. Der BCBS wird bemängelt, dass die Definition der Unternehmen im öffentlichen Interesse nicht alle Banken einbezieht.

11 Aufsichtliche Zusammenarbeit

Memoranda of Understanding und Bilaterals

● BaFin unterzeichnet weitere MoUs.

Auch 2012 hat die BaFin mit anderen Aufsichtsbehörden *Memoranda of Understanding* (MoUs) vereinbart. Sie stellen die Kooperation der Behörden sowie den Informationsaustausch über grenzüberschreitend tätige Kreditinstitute, Wertpapierunternehmen und Versicherungen auf eine formale Grundlage.

So hat die BaFin mit der Jersey Financial Services Commission (JFSC) ein MoU abgeschlossen. Die beiden Finanzaufsichtsbehörden aktualisierten damit zwei bereits bestehende Abkommen und fassten sie zu einem sektorübergreifenden MoU zusammen. Auf dem Gebiet der Versicherungsaufsicht hat die BaFin im Berichtsjahr ein MoU über eine engere Zusammenarbeit mit dem Georgia Department of Insurance (GADOI) vereinbart. Die Aufsichtsbehörden regeln darin den Austausch von Informationen, die für Aufsichts- und Regulierungsaufgaben der jeweiligen Behörde relevant sind. Ferner verständigten sie sich über ein Verfahren bei Vor-Ort-Prüfungen. Eine entsprechende Vereinbarung, die sich auf die Bankenaufsicht erstreckt, hat die BaFin im Berichtsjahr mit der Bank of Albania geschlossen.

Tabelle 2

Memoranda of Understanding (MoU) 2012

Bankenaufsicht		Wertpapieraufsicht		Versicherungsaufsicht	
Albanien	2012	Argentinien	1998	Ägypten	2010
Argentinien	2001	Australien	1998	Australien	2005
Armenien	2011	Brasilien	1999	China	2001
Australien	2005	China	1998	Connecticut (USA)	2011
Belgien	1993	Dubai	2006	Dubai	2006
Brasilien	2006	Estland	2002	Estland	2002
China	2004	Frankreich	1996	Florida (USA)	2009
Dänemark	1993	Guernsey	2011	Georgia (USA)	2012
Dubai	2006	Hongkong	1997	Guernsey	2011
El Salvador	2011	Italien	1997	Hongkong	2008
Estland	2002	Jersey	2012	Jersey	2012
Frankreich	1992	Jersey	2001	Kalifornien (USA)	2007
Finnland	1995	Kanada	2003	Kanada	2004
Georgien	2011	Katar	2008	Katar	2008
Griechenland	1993	Korea	2010	Korea	2006
Großbritannien (BE/FSA)	1995	Kroatien	2008	Kroatien	2008
Großbritannien (SIB/SROs)	1995	Luxemburg	2004	Lettland	2001
Großbritannien (BSC)	1995	Monaco	2009	Litauen	2003
Guernsey	2011	Polen	1999	Malta	2004
Hongkong	2004	Portugal	1998	Maryland (USA)	2009
Irland	1993	Russland	2001	Minnesota (USA)	2009
Italien (BI)	1993	Russland	2009	Nebraska (USA)	2007
Italien (BI-Unicredit)	2005	Schweiz	1998	New Jersey (USA)	2009
Jersey	2012	Singapur	2000	New York (USA)	2008
Jersey	2000	Slowakei	2004	Rumänien	2004
Kanada	2004	Spanien	1997	Singapur	2009
Katar	2008	Südafrika	2001	Slowakei	2001
Korea	2006	Taiwan	1997	Thailand	2010
Kosovo	2011	Tschechien	1998	Tschechien	2002
Kroatien	2008	Türkei	2000	Ungarn	2002
Lettland	2000	Ungarn	1998	USA (OTS)	2005
Litauen	2001	USA (CFTC)	1997		
Luxemburg	1993	USA (SEC)	1997		
Malta	2004	USA (SEC)	2007		
Mazedonien	2011	Vereinigte Arabische Emirate	2008		
Mexiko	2010	Zypern	2003		
Nicaragua	2011				
Niederlande	1993				
Norwegen	1995				
Österreich	2000				
Philippinen	2007				
Polen	2004				
Portugal	1996				
Rumänien	2003				
Russland	2006				
Schweden	1995				
Serbien	2011				
Singapur	2009				
Slowakei	2002				
Slowenien	2001				
Spanien	1993				
Südafrika	2004				
Tschechien	2003				
Türkei	2011				
Ungarn	2000				
USA (OCC)	2000				
USA (NYSBD)	2002				
Vietnam	2010				

● Treffen mit anderen Aufsichtsbehörden.

Die BaFin trifft sich regelmäßig mit Vertretern anderer Aufsichtsbehörden zu *Bilaterals*. Dies geschieht turnusgemäß oder anlassbezogen. Inhaltlich geht es meist um beaufsichtigte Unternehmen, die im anderen Land tätig sind oder dort eine Niederlassung unterhalten. Darüber hinaus dienen die Treffen dem Austausch über aktuelle Entwicklungen. Sie verbessern die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden.

BaFin-Vertreter haben sich 2012 mit verschiedenen asiatischen Aufsehern getroffen. Darunter waren die Monetary Authority of Singapore (MAS), die Reserve Bank of India, die drei chinesischen Aufsichtsbehörden und die chinesische Zentralbank, die japanische Finanzaufsichtsbörde sowie die japanische Zentralbank. Weitere *Bilaterals* fanden mit einer Reihe von Aufsichtsbehörden der Vereinigten Staaten und mit der israelischen Finanzaufsichtsbehörde (Israel Securities Authority) statt.

In Europa gab es unter anderem Aufsichtstreffen mit der Jersey Financial Services Commission (JFSC), der Finanzmarktaufsicht der Schweiz (FINMA), der österreichischen Finanzmarktaufsicht (FMA), der Luxemburger Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF), der russischen Zentralbank, der französischen Autorité de Contrôle Prudentiel (ACP) und der Finanzmarktaufsicht Liechtensteins (FMA).

Technische Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit mit China hat sich weiter verfestigt. So fanden auf der Grundlage der Erklärungen zwischen der BaFin und der chinesischen Wertpapieraufsicht CSRC (China Securities Regulatory Commission) in Deutschland und China mehrere gemeinsame Seminare und Workshops statt. Thematisch ging es insbesondere um die Einlagensicherung und die Anlegerentschädigung sowie den MiFID-Bericht und die Aufsicht über Finanzdienstleister.

● Verstärkter Austausch in der Versicherungsaufsicht.

Auch in der Versicherungsaufsicht hat sich die BaFin 2012 verstärkt mit anderen Behörden ausgetauscht. Die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) hat viele der Begegnungen initiiert oder zumindest begleitet. Die BaFin strebt an, den Austausch in der Versicherungsaufsicht 2013 weiter zu intensivieren.

Eine Delegation der indischen Versicherungsaufsicht war 2012 bei der BaFin zu Gast und interessierte sich besonders für Berichtspflichten der Versicherer gegenüber der Aufsicht. Die BaFin hat auch die ohnehin guten Beziehungen zur polnischen Finanzaufsicht (Komisja Nadzoru Finansowego – KNF) weiter ausgebaut. Beim Treffen stand die Prospekte-Prüfung der BaFin im Mittelpunkt. Die BaFin unterstützt die KNF zudem bei einer zeitlich befristeten Verwaltungspartnerschaft (Twinning-Projekt) mit der Wertpapieraufsicht von Aserbaidschan. Es bestehen ferner gute Kontakte zur Finanzmarktaufsicht von Südkorea (Financial Supervisory Service – FSS). Erneut absolvierten Mitarbeiter der FSS mehrwöchige Praktika bei der Wertpapier- und Versicherungsaufsicht der BaFin. Auch die Zusammenarbeit mit Vietnam hat sich weiter intensiviert. So waren 2012 zahlreiche Delegationen der State Bank of Vietnam (SBV) sowie der State Securities Commission (SSC) zu Gast. Mit

Saudi-Arabien und deren Wertpapieraufsicht CMA (Capital Market Authority) trat für die BaFin ein neuer Partner in der Golfregion in Erscheinung. Im Fokus des Austausches standen Fragen zur Insiderverfolgung sowie die Aufsicht über Finanzdienstleister und Investmentgesellschaften.





IV Aufsicht über Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds



Felix Hufeld,
Exekutivdirektor Versicherungsaufsicht²³

1 Grundlagen der Aufsicht

1.1 Umsetzung von Solvency II

Die Solvency-II-Rahmenrichtlinie²¹ sollte in Deutschland mit dem Zehnten Gesetz zur Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes in nationales Recht umgesetzt werden.

Bereits im August 2011 lag ein entsprechender Referententwurf vor, der konsultiert und anschließend unter Mitwirkung der BaFin überarbeitet wurde. Der Regierungsentwurf für das neue Versicherungsaufsichtsgesetz²² (VAG-E) wurde im Februar 2012 veröffentlicht. Am 31. Oktober 2012 sollte das Gesetz in Kraft treten.

Mitte 2012 zeichnete sich erstmals ab, dass sich die Einführung von Solvency II verzögern könnte. In den Trilog-Verhandlungen über die Omnibus-II-Richtlinie²⁴ hatten das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission bis zum vereinbarten Termin im Sommer 2012 keine Einigung erzielt. Die Omnibus-II-Richtlinie ist jedoch für die Einführung des neuen Aufsichtsregimes von besonderer Bedeutung. Zum einen wird sie die bereits bestehende Solvency-II-Richtlinie in einigen wichtigen Punkten ändern. Beispielsweise werden die Aufgaben und Rechte der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA) eingearbeitet und Übergangsvorschriften unter anderem zu Eigenmitteln abgewandelt. Zum anderen wird sie aber auch ganz neue Regelungen enthalten, wie etwa solche zur Abbildung des Versicherungsgeschäfts mit langfristigen Garantien.

Gegen Ende des Jahres 2012 stand fest, dass die Anwendbarkeit von Solvency II und damit auch die nationale Umsetzung der Richtlinie um mindestens ein Jahr verschoben werden müsse. Das Zehnte Gesetz zur Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes wird nicht mehr – wie ursprünglich vorgesehen – bis Herbst 2013 beschlossen werden. Eine erneute Gesetzesinitiative zur Umsetzung der dann durch die Omnibus-II-Richtlinie geänderten Solvency-II-Richtlinie ist wegen der Bundestagswahl nicht vor 2014 zu erwarten.

● Verzögerungen auf europäischer Ebene wirken sich auf nationale Umsetzung aus.

²¹ Richtlinie 2009/138/EG, ABl. EU L 335, S. 1 ff. Weitere Informationen vgl. Kapitel III 6.

²² Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes vom 15.02.2012.

²³ Exekutivdirektor Versicherungs- und Pensionsfondsaufsicht seit Januar 2013.

²⁴ Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinien 2003/71/EG und 2009/138/EG im Hinblick auf die Befugnisse der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung und der Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde vom 19.01.2011.

Die spätere Umsetzung von Solvency II schließt jedoch nicht aus, dass einzelne Bereiche von Solvency II vorzeitig eingeführt werden.

Vorziehen von Teilbereichen von Solvency II

Es wird derzeit – auch auf Initiative der BaFin – darüber nachgedacht, Teile des Solvency-II-Regelwerks vorzuziehen, beispielsweise bestimmte Bereiche der unternehmenseigenen Risiko- und Solvabilitätsbeurteilung (*Own Risk and Solvency Assessment* – ORSA) der Säule II sowie weitere qualitative Anforderungen. EIOPA will Leitlinien zu den Anforderungen an die Governance und das Risikomanagement der Säule II erlassen.²⁵

Deutschland hat mit dem § 64a des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) bereits heute eine gesetzliche Grundlage, um die elementaren Regelungen des ORSA vorab einzuführen: Die 2009 eingeführte Vorschrift verlangt von den Versicherern, dass sie über eine ordnungsgemäße Geschäftsorganisation verfügen. Konkretisiert werden diese rechtlichen Regelungen in den Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk VA). Danach müssen sich die deutschen Versicherer unter anderem mit ihrer Risikotragfähigkeit auseinandersetzen.

Auch im ORSA müssen die Unternehmen alle geschäftsbedingten Risiken beurteilen und den sich hieraus ergebenden Kapitalbedarf ermitteln. Dabei müssen sie eine mehrjährige Perspektive einnehmen und sich ex ante bewusst machen, welche Auswirkungen ihre strategischen Entscheidungen auf ihren Kapitalbedarf haben. Diese Frage kann man auch unabhängig von den aufsichtsrechtlichen Solvenzanforderungen sehen, spielt es doch zunächst keine Rolle, ob in quantitativer Hinsicht Solvency I oder Solvency II gilt. Der ORSA verknüpft damit Risiko- und Kapitalmanagement stärker miteinander. Es erscheint sinnvoll, diese künftig geforderte Verknüpfung auch heute schon aufsichtlich zu betonen. Da der ursprüngliche Starttermin von Solvency II der 1. Januar 2014 war, sollte das teilweise Vorziehen einzelner Elemente auch die Unternehmen nicht übermäßig belasten.

● BaFin bereitet sich weiterhin intensiv auf Solvency II vor.

Mit Solvency II soll die umfassendste europaweite Reform der Versicherungsaufsicht der letzten Jahrzehnte in Kraft treten. Die BaFin steht damit vor der Aufgabe, auch intern alle Voraussetzungen zu schaffen, um die operative Versicherungsaufsicht nach den Vorgaben des neuen Aufsichtsregimes zu gewährleisten. Bereits im Vorjahr hatte sie dazu das Solvency-II-Projekt aufgelegt; im Berichtsjahr trieb die BaFin dieses weiter voran und bereitete sich damit weiterhin auf das neue Aufsichtsregime vor. Das Solvency-II-Projekt erstreckt sich auf insgesamt fünf Teilbereiche.

Einer der Teilbereiche widmet sich dem Thema Mitgestaltung der Regulierung. So nimmt die BaFin an europäischen Konsultationen teil, bringt ihre Ideen dort ein und arbeitet intensiv an der Umsetzung der Regelungen in nationales Recht mit. Ein weiterer Teilbereich betrifft die Definition und Ausgestaltung der Aufgaben der

²⁵ Vgl. Kapitel III 6.

operativen Aufsicht. Für das neue Aufsichtsregime muss neben Prüfungsleitfäden und Checklisten beispielsweise auch ein Konzept für IT-gestützte Auswertungen erstellt werden. Der dritte Teilbereich beschäftigt sich mit notwendigen Anpassungen der IT-Landschaft und damit, wie deren Umsetzung zu steuern ist. Ein weiterer Teilbereich bereitet die BaFin-Mitarbeiter auf das neue Aufsichtssystem vor: Im Berichtsjahr fanden bereits zahlreiche interne Solvency-II-Schulungen statt. Darüber hinaus wurde an einem Konzept für das künftige Wissensmanagement gearbeitet. Der fünfte Teilbereich beschäftigt sich schließlich mit der Vorbereitung der Versicherer auf das neue Aufsichtsregime.

BaFin-Konferenz zu Solvency II

Die BaFin veranstaltete am 8. November 2012 ihre vierte Konferenz zum Thema Solvency II. Versicherungs- und Verbandsvertreter diskutierten mit Vertretern der BaFin, des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) und EIOPA über den geänderten Zeitplan für die Einführung des neuen Aufsichtsregimes und darüber, welche Herausforderungen dadurch auf sie zukommen. Kritik an der Komplexität und Praktikabilität der Anforderungen von Solvency II blieb nicht aus. Dennoch waren sich alle Teilnehmer darin einig, die durch die Verschiebung des Solvency-II-Starts gewonnene Zeit sinnvoll nutzen zu wollen. So könnten bestimmte Regelungen überarbeitet, verbessert oder vorgezogen werden.

1.2 Verbesserung der Risikotragfähigkeit der Lebensversicherer

Die Risiken, die sich für die Versicherungsbranche aus einer Fortdauer der Niedrigzinsphase ergeben, sind der Bundesregierung und der BaFin seit langem bekannt. Die Bundesregierung hat in der Vergangenheit bereits eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, damit die Lebensversicherer ihren langfristigen Zahlungsverprechen auch in einer fortdauernden Niedrigzinsphase nachkommen können. So müssen die Unternehmen als Kompensation für die geringeren künftigen Kapitalerträge seit dem Geschäftsjahr 2011 eine Zinszusatzreserve aufbauen.

Zinszusatzreserve

Seit dem Geschäftsjahr 2011 müssen Lebensversicherer die Zinszusatzreserve aufbauen. Dabei handelt es sich um eine Vorsorgemaßnahme. Die Niedrigzinsphase wirkt sich ungünstig auf die Ertragskraft der Kapitalanlagen der Lebensversicherer aus. Langfristig könnten die Nettokapitalerträge eines Unternehmens nicht mehr ausreichen, um die Garantien zu erfüllen. Daher sind bereits jetzt Mittel in der Zinszusatzreserve zurückzustellen, auf die ein Versicherer zurückgreifen kann, um in späteren Jahren die Garantien zu finanzieren.

Einzelheiten zur Zinszusatzreserve sind in der Deckungsrückstellungsverordnung geregelt. Aus einem zehnjährigen Renditedurchschnitt von Staatsanleihen wird zunächst der so genannte Referenzzins ermittelt, der einheitlich für alle Unternehmen gilt. Die Zinszusatzreserve müssen die Versicherer für die Verträge bilden, deren Garantiezins oberhalb des Referenzzins liegt. In einem solchen Fall stellt das Unternehmen einen Betrag in der Höhe der Zinslücke, die sich in den nächsten 15 Jahren ergeben wird, in die Zinszusatzreserve ein.

Im Geschäftsjahr 2011 lag der Referenzzins bei 3,92 %. Die Zinszusatzreserve war daher nur für Verträge mit einem Garantiezins in Höhe von 4 % zu stellen; der Aufwand dafür betrug auf Branchenebene rund 1,5 Mrd. Euro. Im Jahresabschluss 2012 erstreckt sich die Zinszusatzreserve ebenfalls nur auf den Bestand der Verträge mit dem Garantiezins in Höhe von 4 %. Wegen des niedrigen Zinsniveaus ist der Referenzzins aber deutlich auf 3,64 % zurückgegangen, so dass der Zinszusatzreserve weitere mehr als 5 Mrd. Euro zuzuführen waren. Für das Geschäftsjahr 2013 ist mit einem ähnlich hohen Aufwand zu rechnen, wenn das Zinsniveau am Kapitalmarkt so niedrig bleibt wie im vierten Quartal 2012.

Der Aufbau der Zinszusatzreserve stellt zwar für die Lebensversicherer eine enorme Belastung dar. Diese Anstrengungen sind aber unverzichtbar, damit die Unternehmen die Garantien auch langfristig erfüllen können.

● Teilkollektivierung der Rückstellung für Beitragsrückerstattung.

Ferner ist die so genannte Teilkollektivierung der Rückstellung für Beitragsrückerstattung (RfB) beschlossen worden. Im Zuge der Deregulierung 1994 waren die Versicherungsverträge der Lebensversicherer in einen Alt- und einen Neubestand geteilt worden. Durch diese Aufteilung ist es zu einer unterschiedlichen Entwicklung der RfB des Altbestandes und der des Neubestandes gekommen. Durch die Teilkollektivierung kann das Niveau der RfB der Teilbestände wieder angenähert werden.

● Beteiligung der Versicherungsnehmer an den Bewertungsreserven.

Für den Fall, dass sich die für Versicherer ungünstigen Verhältnisse an den Kapitalmärkten fortsetzen, hatte der Bundestag Anfang November beschlossen, die Vorschriften zur Beteiligung der Versicherten an den Bewertungsreserven im Rahmen des SEPA-Begleitgesetzes zu ändern. Letztlich haben Bundestag und Bundesrat aber beschlossen, das Thema vorerst zu vertagen und zunächst eine grundsätzliche Überprüfung der aufsichtsrechtlichen Rahmenbedingungen vorzunehmen.

Geplant war, die Interessen des Versichertenkollektivs bei der Beteiligung an den Bewertungsreserven stärker zu berücksichtigen: Soweit Bewertungsreserven aus festverzinslichen Wertpapieren und Zinsabsicherungsgeschäften für die Sicherung des Garantiezinses erforderlich sind, sollten sie nicht in die Beteiligung an den Bewertungsreserven einbezogen werden, also nicht sukzessive an die ausscheidenden Versicherungsnehmer ausgekehrt werden.

Seit 2008 müssen die Lebensversicherer ihre Kunden an den Bewertungsreserven beteiligen, wenn deren Verträge beendet werden.



Etwaige Bewertungsreserven aus festverzinslichen Wertpapieren müssen sie dabei einbeziehen. Diese Regelung geht auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2005 zurück. Bewertungsreserven aus festverzinslichen Wertpapieren entstehen grundsätzlich nur dann, wenn die Kapitalmarktzinsen sinken. Auf diese Weise kommt es zu dem paradoxen, wirtschaftlich unverantwortlichen Effekt, dass Lebensversicherer ausgerechnet in Zeiten sinkender und inzwischen sehr niedriger Zinsen extrem hohe Beträge an ihre ausscheidenden Kunden ausschütten müssen. Dies widerspricht dem Ziel, Finanzierungsmittel dem Versichertenbestand zu erhalten.

Außerdem bewirkt die derzeitige Regelung, dass ein erheblicher Teil der künftig fälligen Zinsen auf Wertpapiere vorzeitig an die abgehenden Versicherten ausgezahlt wird. Dem verbleibenden Versicherungskollektiv gehen so Mittel verloren.

Die branchenweiten Bewertungsreserven aus festverzinslichen Wertpapieren betragen Ende des ersten Quartals 2011 2,7 Mrd. Euro. Ende 2012 betragen sie bereits 87,8 Mrd. Euro, da die Kapitalmarktzinsen weiter gesunken sind. Entsprechend hoch waren die Auszahlungen an die scheidenden Versicherungsnehmer. Mittlerweile liegen die Beträge oft in einer Größenordnung von 10 bis 15 % der Ablaufleistung.

Die vom Bundestag zunächst beschlossene Änderung des VAG hätte die derzeit geltende, wirtschaftlich nicht sachgerechte Mechanik der Beteiligung an den Bewertungsreserven durchbrochen. Nach der geplanten Neuregelung hätte ein Lebensversicherer immer dann, wenn er die Höhe der Bewertungsreserven ermittelt, auch den Sicherungsbedarf für seinen Versichertenbestand bestimmen müssen. Vereinfacht ausgedrückt bestünde der Sicherungsbedarf aus der Differenz zwischen einer fiktiven Zinszusatzreserve – die sich aus einem marktnahen Bezugszins ergibt – und der tatsächlichen Zinszusatzreserve. In die einzelvertragliche Berechnung werden nur die Verträge einbezogen, deren Garantiezins höher als der Bezugszins ist. Bewertungsreserven auf festverzinsliche Wertpapiere und Zinsabsicherungsgeschäfte würden nur in dem Umfang in die Beteiligung an den Bewertungsreserven einfließen, als sie den Sicherungsbedarf übersteigen.

Gewinner einer solchen Neuregelung wären die Versicherten insgesamt gewesen, da die Interessen der ausscheidenden Versicherten und die des verbleibenden Versichertenkollektivs angemessen ausgeglichen worden wären. Einerseits kann das Versichertenkollektiv darauf vertrauen, dass Finanzierungsmittel zur langfristigen Erfüllbarkeit des Garantiezinses auch im Falle einer lang anhaltenden Niedrigzinsphase gestellt werden. Andererseits partizipieren die ausscheidenden Versicherten im gewohnten Umfang an den Bewertungsreserven auf Aktien und Immobilien, während im Niedrigzinsumfeld die Bewertungsreserven auf festverzinslichen Wertpapieren und Zinsabsicherungsgeschäften nur sachgerecht ausgeschüttet werden.

1.3 Konsultationsverfahren zur Untersagung von Sondervergütungen und Begünstigungsverträgen

Die BaFin hat im April 2012 das Konsultationsverfahren 4/2012 – „Zukunft des Verbots der Gewährung von Sondervergütungen und der Schließung von Begünstigungsverträgen“ – durchgeführt. Anlass für das Konsultationsverfahren war das Urteil des Verwaltungsgerichts (VG) Frankfurt²⁶, in dem das Gericht sich mit der Frage auseinandergesetzt hat, ob das Provisionsabgabeverbot rechtmäßig ist. Nach Auffassung des Gerichts ist das in der Lebensversicherung bestehende Verbot unter anderem zu unbestimmt und deshalb nicht rechtmäßig. Die BaFin hatte gegen dieses Urteil zunächst Revision eingelegt, diese jedoch nach weiterer eingehender Prüfung zurückgenommen. Der konkrete Einzelfall war nicht geeignet, die Rechtmäßigkeit des Provisionsabgabeverbots insgesamt höchstrichterlich klären zu lassen.

Das Urteil des VG Frankfurt führte in der Öffentlichkeit zu einer sehr kontroversen Diskussion über die Zukunft sowohl des Verbots von Sondervergütungen – insbesondere von Provisionsabgaben – als auch des Verbots von Begünstigungsverträgen. Bei der Diskussion wurden neben rechtlichen Erwägungen auch die tatsächlichen Auswirkungen einer Veränderung der Verbote geltend gemacht.

Neben den Vermittlerverbänden und den Verbänden der Versicherungswirtschaft beteiligten sich an dem Konsultationsverfahren vor allem einzelne Versicherungsunternehmen und Vermittler sowie Verbraucherschützer. 31 von 34 eingegangenen Stellungnahmen hat die BaFin nach Beendigung des Konsultationsverfahrens auf ihrer Homepage veröffentlicht.²⁷ Bei der Auswertung der Einsendungen wurde deutlich, dass die Auffassungen zur Zukunft der Verbote sehr unterschiedlich sind. Sowohl Befürworter als auch Gegner der Verbotsnormen führen den Verbraucherschutz an, um die jeweilige Position zu rechtfertigen.

Die BaFin kam nach Auswertung der Stellungnahmen und der rechtlichen Prüfung zu dem Ergebnis, dass es zumindest keine zwingenden Gründe dafür gibt, die Verbotsnormen aufzuheben. Sollen sie jedoch weiter Bestand haben, müssten sie, auch unter Berücksichtigung des Urteils des VG Frankfurt, modifiziert werden. Alternativ dazu käme in Betracht, die Normen vollständig oder teilweise aufzuheben.

Verbot von Sondervergütungen und Begünstigungsverträgen

Das Verbot von Sondervergütungen und Begünstigungsverträgen besteht in allen wesentlichen Versicherungssparten. Es beinhaltet zwei Regelungen. Zum einen untersagt es Versicherungsunternehmen und Vermittlern, Sondervergütungen zu gewähren. Hauptfall

● Sehr unterschiedliche Auffassungen zur Zukunft der Verbotsnormen.

²⁶ Urteil vom 24.10.2011; Az. 9 K 105/11.F.

²⁷ www.bafin.de/dok/2835032. Drei Einsender haben einer Veröffentlichung ihrer Stellungnahme ausdrücklich widersprochen.

der Gewährung von Sondervergütung ist die Provisionsabgabe, wenn also beispielsweise ein Versicherungsvermittler einen Teil seiner Provision direkt an den Versicherungsnehmer weitergibt oder der Vermittler aus seiner Provision einen Teil der vom Versicherungsnehmer geschuldeten Prämie bestreitet.

Neben Sondervergütungen sind auch Begünstigungsverträge verboten, also eine sachlich nicht gerechtfertigte Besserstellung einzelner Versicherungsnehmer. Eine Begünstigung kann beispielsweise darin liegen, dass ein Versicherer einzelnen Versicherungsnehmern ein tägliches Kündigungsrecht einräumt oder auf den ersten Jahresbeitrag verzichtet.

Das BMF ist ermächtigt, den Versicherungsunternehmen und Vermittlern von Versicherungsverträgen durch Rechtsverordnung zu untersagen, dem Versicherungsnehmer in irgendeiner Form Sondervergütungen zu gewähren. Ebenso kann es den Versicherungsunternehmen untersagen, Begünstigungsverträge abzuschließen und zu verlängern. Das BMF hat diese Aufgabe an die BaFin übertragen (§ 81 Absatz 3 Satz 2 VAG). Sie bzw. ihre Vorgängerbehörden haben entsprechende Verbotsnormen erstmals 1923 eingeführt.²⁸

1.4 Überarbeitung von Rundschreiben zu Kapitalanlagen und zum Sicherungsvermögen

● BaFin muss alle Rundschreiben überarbeiten.

Die BaFin muss alle Rundschreiben zu Kapitalanlagen und zum Sicherungsvermögen im Hinblick auf das unter Solvency II vorgesehene prinzipienbasierte Aufsichtssystem umfassend überarbeiten. Dies ist das Ergebnis einer Überprüfung, die die BaFin im Berichtsjahr durchgeführt hat. Da der Starttermin von Solvency II Ende 2012 verschoben worden ist, hat die BaFin auch die Anpassung der Rundschreiben an das zukünftige Aufsichtssystem bis auf Weiteres verschoben.

● Drei Aufsichtsregimes mit jeweils eigenen Regelungsbereichen.

Die Grundlage der Prüfung bildete der von der Bundesregierung im Februar 2012 vorgelegte Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Solvency-II-Rahmenrichtlinie in deutsches Recht. Dem Entwurf nach wird das künftige VAG folgende drei Aufsichtsregime mit jeweils eigenen Regelungsbereichen abdecken: Erst- und Rückversicherungsunternehmen, die unter die Solvency-II-Rahmenrichtlinie fallen, Versicherungsunternehmen, die aus dem Anwendungsbereich der Solvency-II-Rahmenrichtlinie ausgenommen sind (kleine Versicherungsunternehmen und Sterbekassen) und schließlich Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung.

²⁸ Bekanntmachungen vom 10.08.1923, Deutscher Reichsanzeiger und Preußischer Staatsanzeiger Nr. 186; Bekanntmachung vom 14.05.1924, Deutscher Reichsanzeiger und Preußischer Staatsanzeiger Nr. 118. Später dann Verordnung über das Verbot von Sondervergütungen und Begünstigungsverträgen in der Schadenversicherung vom 17.08.1982, VerBAV 82, S. 456; Bekanntmachung des Reichsaufsichtsamtes für Privatversicherung vom 08.03.1934 betreffend Lebensversicherung, VerRAfP 34, S. 99; Bekanntmachung des Reichsaufsichtsamtes für Privatversicherung vom 05.06.1934 betreffend Krankenversicherung, VerRAfP 34, S. 100.

Die Kapitalanlagerundschriften für Erstversicherungsunternehmen, die unter den Anwendungsbereich der Solvency-II-Rahmenrichtlinie fallen, insbesondere das Rundschreiben 4/2011 (VA), fassen die Verwaltungspraxis zur Verordnung über die Anlage des gebundenen Vermögens von Versicherungsunternehmen (Anlageverordnung – AnIV) zusammen. Diese hatte die Bundesregierung 2001 erlassen. Sie legt unter anderem die gesetzlich zulässigen Vermögensgegenstände für das Sicherungsvermögen und das sonstige gebundene Vermögen fest. Zudem enthält sie quantitative Mischungs- und Streuungsgrenzen sowie Bestimmungen zur Kongruenz und Belegenheit der Anlagen. Die Bundesregierung hat die Verordnung auf Basis der in § 54 Absatz 3 VAG geregelten Ermächtigungsgrundlage erlassen. Im VAG-E ist eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von qualitativen und quantitativen Kapitalanlagevorschriften für Unternehmen, die unter die Solvency-II-Rahmenrichtlinie fallen, nicht vorgesehen. Eine Verordnung wie die heutige Anlageverordnung wird es damit zukünftig nicht geben. Dies wird auf die durch die Anlageverordnung geprägten Rundschreiben große Auswirkungen haben, denkbar ist sogar eine Aufhebung einzelner Rundschreiben.


Für Versicherungsunternehmen, die aufgrund ihres geringen Geschäftsvolumens aus dem Anwendungsbereich der Solvency-II-Rahmenrichtlinie ausgenommen sind, und für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung sieht das VAG-E eine dem jetzigen § 54 Absatz 3 VAG entsprechende Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von qualitativen und quantitativen Kapitalanlagevorschriften vor. Dennoch muss die BaFin die Rundschreiben zu Kapitalanlagen und zum Sicherungsvermögen, die für diese Unternehmen gelten, umfassend überarbeiten. Zum Teil wird sich die Überarbeitung auf formale Anpassungen beschränken. Die BaFin geht davon aus, dass darüber hinaus aber auch inhaltliche Änderungen der Rundschreiben erforderlich sein werden.

Die BaFin hat die Ergebnisse ihrer Prüfung in ersten Gesprächen mit den Verbänden der Versicherungswirtschaft und der betrieblichen Altersversorgung erörtert.

2 Laufende Aufsicht

2.1 Zugelassene Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds

Die Zahl der unter Bundesaufsicht stehenden Versicherungsunternehmen ist erneut gesunken. Zum Ende des Berichtsjahres beaufsichtigte die BaFin insgesamt 592 Versicherungsunternehmen (Vorjahr: 600) und 30 Pensionsfonds. Bei den Versicherungsunternehmen waren 570 mit und 22 ohne Geschäftstätigkeit. Um den Versicherungsmarkt in Deutschland möglichst vollständig abzubilden, sind zehn öffentlich-rechtliche Versicherungsunternehmen unter Landesaufsicht (neun mit und eines ohne Geschäftstätigkeit)

 Zahl der unter Bundesaufsicht stehenden Versicherungsunternehmen gesunken.

in allen Ausführungen dieses Kapitels enthalten. Damit ergibt sich folgende Aufteilung nach Sparten:

Tabelle 3

Zahl der beaufsichtigten Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds*

Bestand zum 31.12.2012

	VU mit Geschäftstätigkeit			VU ohne Geschäftstätigkeit		
	Bundesaufsicht	Landesaufsicht	Gesamt	Bundesaufsicht	Landesaufsicht	Gesamt
Lebens-VU	93	3	96	9	0	9
Pensionskassen	148	0	148	1	0	1
Sterbekassen	37	0	37	1	0	1
Kranken-VU	49	0	49	0	0	0
Schaden-/Unfall-VU	211	6	217	6	1	7
Rück-VU	32	0	32	5	0	5
Gesamt	570	9	579	22	1	23
Pensionsfonds	30	0	30	0	0	0

* Nicht enthalten sind die zumeist regional tätigen kleineren Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit unter Landesaufsicht (Statistik der BaFin 2011 – Erstversicherungsunternehmen und Pensionsfonds, S. 9, Tabelle 5).

Lebensversicherer

Im Jahr 2012 stellten zwei deutsche Lebensversicherer unter Bundesaufsicht den Geschäftsbetrieb ein. Sieben ausländische Lebensversicherer aus dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) meldeten sich zum Dienstleistungsverkehr (DL) in Deutschland an (Vorjahr: 6). Ferner erweiterten einige Dienstleister den Geschäftsbetrieb durch Aufnahme neuer Sparten.

Tabelle 4

Anmeldungen von EWR-Lebensversicherern 2012

Bestand zum 31.12.2012

Land	DL*
Großbritannien	1
Irland	3
Liechtenstein	1
Polen	1
Spanien	1

* Dienstleistungsverkehr im Sinne des § 110a Absatz 2a VAG.

Krankenversicherer

Die Zahl der Krankenversicherer blieb gegenüber dem Vorjahr unverändert bei 48 Unternehmen.

Schaden-/Unfallversicherer

Drei Schaden-/Unfallversicherer nahmen den Geschäftsbetrieb im Berichtsjahr auf. Sechs Unternehmen stellten den Geschäftsbetrieb ein. Fünf ausländische Schaden-/Unfallversicherer aus der Europäischen Union gründeten eine Niederlassung in Deutschland, zwei aus Großbritannien und jeweils einer aus Schweden, aus Frankreich und aus Spanien. Zur Aufnahme der Dienstleistungstätigkeit in Deutsch-

land meldeten sich 27 Versicherer aus dem EWR an (Vorjahr: 34). Weitere Versicherer, die bereits zum Dienstleistungsverkehr in Deutschland gemeldet sind, zeigten Geschäftsbetriebserweiterungen an. Im Jahr 2012 stellten 48 Versicherer ihre Dienstleistungstätigkeit in Deutschland ein (Vorjahr: 21).

Tabelle 5

Anmeldungen von EWR-Schaden-/Unfallversicherern 2012

Bestand zum 31.12.2012

Land	DL*	NL**
Belgien	1	
Dänemark	2	
Frankreich	1	1
Griechenland	1	
Großbritannien	5	2
davon Gibraltar	2	
Irland	4	
Malta	3	
Niederlande	3	
Rumänien	1	
Schweden	1	1
Slowenien	1	
Spanien	3	1
Tschechien	1	

* Dienstleistungsverkehr im Sinne des § 110a Absatz 2a VAG.

** Niederlassungsverkehr im Sinne des § 110a Absatz 2 VAG.

Rückversicherer

Drei Rückversicherer beendeten 2012 ihre Tätigkeit als eigenständige deutsche Rückversicherer. Ein Rückversicherer nahm die Tätigkeit auf. Sechs Niederlassungen von Unternehmen aus der EU betrieben im Berichtsjahr Rückversicherungsgeschäfte in Deutschland. Es handelte sich um Unternehmen aus Frankreich, Irland, Luxemburg und Spanien.

Pensionskassen, Pensionsfonds und Sterbekassen

Vier Pensionskassen stellten den Geschäftsbetrieb ein. Eine nahm den Geschäftsbetrieb auf. Zum Ende des Berichtsjahres war ein Zulassungsverfahren für den Geschäftsbetrieb eines Pensionsfonds anhängig. Eine Sterbekasse stellte den Geschäftsbetrieb ein.

2.2 Unterjährige Berichterstattung

2.2.1 Situation der Versicherungswirtschaft

Die deutsche Versicherungsbranche zeigte sich im Berichtsjahr trotz der anhaltenden Staatsschuldenkrise in Europa weiterhin stabil. Das wirtschaftliche Umfeld ist nach wie vor von der expansiven Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) geprägt. Die daraus resultierenden dauerhaft niedrigen Zinsen belasten die Erträge der Versicherer und erschweren die Erfüllbarkeit vertraglicher Garantien. Die

● Deutsche Versicherungsbranche weiterhin stabil.

seit einiger Zeit betriebene Politik des billigen Geldes stellt insbesondere die deutschen Lebensversicherer vor große Herausforderungen. So mussten die Lebensversicherer im Jahr 2011 erstmals eine Zinszusatzreserve in Höhe von 1,5 Mrd. Euro bilden, um für die zu erwartenden Ertragseinbußen durch niedrige Zinsen vorzusorgen.²⁹ Für die Versicherten in der Lebensversicherung führt das niedrige Zinsniveau zu sinkenden Überschussbeteiligungen; die Garantien sind davon nicht berührt. Trotz der schwierigen Rahmenbedingungen werden die Lebensversicherer ihre Leistungsversprechen kurz- bis mittelfristig erfüllen können. Das haben die Stresstests und Prognoserechnungen der BaFin wiederholt bestätigt.

● Versicherer suchen nach alternativen Kapitalanlagen.

Als große und langfristig orientierte Kapitalanleger investierten Versicherer in der Vergangenheit überwiegend in Staatsanleihen. Da sich derzeit die Rendite von Staatsanleihen guter Bonität auf historisch niedrigem Niveau bewegt, besteht für die Versicherer die Notwendigkeit, in alternative rentablere Kapitalanlagen zu investieren. So beobachtet die BaFin, dass immer mehr Versicherer beispielsweise in die Finanzierung von Gewerbeimmobilien, in güterwirtschaftliche Anlagen wie Infrastruktur, erneuerbare Energien oder Rohstoffe investieren möchten. Massive Verschiebungen in der Struktur der Kapitalanlagen gab es jedoch bisher nicht; es sind auch keine systemischen Risiken entstanden. Beides erwartet die BaFin auch künftig nicht.

2.2.2 Geschäftsentwicklung

Lebensversicherer

Das eingelöste Neugeschäft in der selbst abgeschlossenen Lebensversicherung sank 2012 im Vergleich zum Vorjahr von 6,22 Mio. um 5,6 % auf 5,87 Mio. Neuverträge. Die neu abgeschlossene Versicherungssumme stieg hingegen um 1,6 % auf 259,9 Mrd. Euro (Vorjahr: 255,9 Mrd. Euro).

Der Anteil der Risikoversicherungen ist, gemessen an der Zahl der neu abgeschlossenen Verträge, im Vergleich zum Vorjahr um 6,8 % gestiegen. Die Kapitallebensversicherungen sanken im gleichen Zeitraum anteilmäßig um 10,0 % von 789.532 Stück auf 710.846 Stück. Auch bei den Renten- und sonstigen Versicherungen gab es einen Rückgang um 10,4 % von 3.761.807 Stück auf 3.371.055 Stück. Insgesamt ging der Gesamtbestand des eingelösten Neugeschäfts von 6.224.929 Stück auf 5.868.571 Stück zurück.

● Vorzeitiger Abgang marginal gesunken.

Der vorzeitige Abgang (Rückkauf, Umwandlung in beitragsfreie Versicherungen und sonstiger vorzeitiger Abgang) bei den Lebensversicherungen sank marginal von 3,0 Mio. Verträgen im Jahr 2011 auf 2,9 Mio. Verträge im Berichtsjahr. Die Versicherungssumme der vorzeitig beendeten Verträge war mit 109,1 Mrd. Euro höher als im Vorjahr (106,4 Mrd. Euro). Die Zahl der vorzeitigen Abgänge sank bei der kapitalbildenden Versicherung im Vergleich zum Vorjahr von 31,0 % auf 28,0 % und bei der Versicherungssumme von 19,9 % auf 17,7 %.

²⁹ Vgl. Kapitel IV 1.2.

Der gesamte Bestand an selbst abgeschlossenen Lebensversicherungen belief sich 2012 auf 88,7 Mio. Verträge und ging damit um 0,8 % im Vergleich zum Vorjahr zurück. Die Versicherungssumme stieg hingegen auf 2.735 Mrd. Euro (+3,1 %). Die Risikolebensversicherungen verzeichneten einen Anstieg sowohl bei der Zahl der Verträge, von 12,6 Mio. Stück auf 13,7 Mio. Stück, als auch bei den Versicherungssummen, und zwar von 600,7 Mrd. Euro auf 695,4 Mrd. Euro. Die Renten- und sonstigen Versicherungen setzten ihre positive Entwicklung der vorherigen Jahre weiter fort. Die Anzahl der Verträge stieg – gemessen am Gesamtbestand – von 44,7 % auf 45,5 %. Dem steht ein Rückgang gemessen an der Versicherungssumme von 47,9 % auf 47,7 % gegenüber.

Die gebuchten Brutto-Beiträge im selbst abgeschlossenen Versicherungsgeschäft stiegen von 82,0 Mrd. Euro auf 82,5 Mrd. Euro. Der Anteil der Kapitallebensversicherung sank weiter von 32,4 % auf 30,2 %, während der Anteil der Renten- und sonstigen Lebensversicherungen von 62,1 % auf 63,8 % anstieg.



Krankenversicherer

Die gebuchten Brutto-Beiträge des selbst abgeschlossenen Geschäfts stiegen 2012 im Vergleich zum Vorjahr von 34,7 Mrd. Euro auf 35,7 Mrd. Euro. Die Zahl der versicherten natürlichen Personen stieg um 2,1 % auf 37,5 Mio.

Schaden- und Unfallversicherer

Die Schaden- und Unfallversicherer verzeichneten 2012 im Vergleich zum Vorjahr einen Anstieg der gebuchten Brutto-Beiträge im selbst abgeschlossenen Geschäft auf 62,0 Mrd. Euro (Vorjahr: 59,6 Mrd. Euro).

Die Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres erhöhten sich um 3,0 % auf 21,7 Mrd. Euro (Vorjahr: 21,1 Mrd. Euro). Die Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle aus Vorjahren sanken hingegen von 15,4 Mrd. Euro im Jahr 2011 auf 15,2 Mrd. Euro im Berichtsjahr. Brutto-Einzerrückstellungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres wurden in Höhe von 16,1 Mrd. Euro (Vorjahr: 15,7 Mrd. Euro) und die Brutto-Einzerrückstellungen für Versicherungsfälle aus Vorjahren in Höhe von 47,8 Mrd. Euro (Vorjahr: 47,4 Mrd. Euro) gebildet.

Die Kraftfahrtversicherung stellte mit gebuchten Brutto-Beiträgen in Höhe von 21,3 Mrd. Euro den mit Abstand größten Zweig dar. Der Zuwachs gegenüber dem Vorjahr betrug 5,6 %. Die geleisteten Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres verringerten sich im Vergleich zum Vorjahr um 1,8 % und die Zahlungen für Versicherungsfälle aus Vorjahren um 4,0 %. Insgesamt waren die gebildeten Brutto-Einzerrückstellungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres um 0,2 % niedriger und für nicht abgewickelte Versicherungsfälle des Vorjahres um 0,9 % höher als im Vorjahr.

Die Schaden-/Unfallversicherer nahmen in der Allgemeinen Haftpflichtversicherung Beiträge in Höhe von 8,0 Mrd. Euro ein

(+3,4 %). Für Geschäftsjahresschäden wurden 0,9 Mrd. Euro (Vorjahr: 1,0 Mrd. Euro) und für Vorjahresschäden 2,5 Mrd. Euro gezahlt (+5,5 %). Die für diesen Versicherungszweig besonders wichtigen Brutto-Einzelnrückstellungen stiegen für nicht abgewickelte Versicherungsfälle des Geschäftsjahres um 2,4 % auf 2,4 Mrd. Euro; für noch nicht abgewickelte Versicherungsfälle des Vorjahres stiegen sie auf 14,4 Mrd. Euro (+2,2 %).

Die Unternehmen nahmen in der Feuerversicherung gebuchte Brutto-Beiträge in Höhe von ca. 1,7 Mrd. Euro ein (-2,7 %). Die Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres stiegen um 2,7 % auf 538,4 Mio. Euro.

In der Verbundenen Wohngebäude- und in der Verbundenen Hausratversicherung erzielten die Versicherer Beitragseinnahmen in Höhe von 7,7 Mrd. Euro (+4,6 %). Die Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 6,6 %, während sich die Einzelrückstellungen um 4,1 % verringerten. Die Zahlungen für Versicherungsfälle aus Vorjahren waren um 11,5 % und die Rückstellungen für Versicherungsfälle der Vorjahre um 2,9 % höher als 2011.

Die Beitragseinnahmen in der Allgemeinen Unfallversicherung stiegen marginal von 6,4 Mrd. Euro im Vorjahr auf 6,5 Mrd. Euro im Berichtsjahr. Die Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres betragen wie im Vorjahr 0,3 Mrd. Euro. Für noch nicht abgewickelte Versicherungsfälle des Geschäftsjahres wurden 0,4 % weniger reserviert als im Vorjahr.

Pensionskassen

Die Beitragseinnahmen der Pensionskassen lagen Prognosen zufolge im Berichtsjahr bei etwa 6,2 Mrd. Euro. Sie stiegen damit im Vergleich zum Vorjahr um ca. 4,5 %. Im Jahr 2011 lag der Anstieg nur bei 1,7 %.

Die Beitragseinnahmen der seit Anfang 2002 gegründeten Wettbewerbspensionskassen erhöhten sich auf ca. 2,8 Mrd. Euro. Im Vorjahr lagen sie bei insgesamt 2,7 Mrd. Euro.

Bei den vorwiegend von den Arbeitgebern finanzierten Pensionskassen hängt die Entwicklung der Beitragseinnahmen vom Personalbestand des jeweiligen Trägerunternehmens ab. Die Beitragseinnahmen dieser Pensionskassen stiegen 2012 auf ca. 3,4 Mrd. Euro (Vorjahr: 3,2 Mrd. Euro).

Pensionsfonds

Die Zahl der Versorgungsberechtigten stieg im Berichtsjahr auf insgesamt 908.184 Personen an (Vorjahr: 777.378). Davon waren 574.804 Anwärter aus beitragsbezogenen Pensionsplänen und 40.808 Anwärter aus leistungsbezogenen Pensionsplänen. Bei den in den Vorjahren neu zugelassenen Pensionsfonds überwogen Pensionspläne mit nicht versicherungsförmiger Leistungszusage gemäß § 112 Absatz 1a VAG. Bei dieser Art der Leistungszusage ist der

● Beitragseinnahmen stiegen wieder stärker.

Arbeitgeber auch in der Rentenbezugsphase zur Zahlung von Beiträgen verpflichtet.

2.2.3 Kapitalanlagen

Wieder Zuwächse bei den Kapitalanlagen der deutschen Versicherer/weiterhin hoher Rentenanteil.

Auch im Berichtsjahr waren die Rentenmärkte durch die – im historischen Vergleich – sehr niedrigen Renditen gekennzeichnet. So erreichten beispielsweise die Zinsen deutscher und amerikanischer Staatsanleihen zur Jahresmitte neue Tiefststände. Die Papiere einiger südeuropäischer Länder – insbesondere Spanien und Italien – mussten zunächst erhebliche Kursverluste hinnehmen. Nach der Ankündigung der Europäischen Zentralbank, notfalls unbegrenzt Staatsanleihen angeschlagener EU-Staaten aufkaufen zu wollen, beruhigten sich die europäischen Rentenmärkte in der zweiten Jahreshälfte.

Die deutschen Versicherungsunternehmen unter Bundesaufsicht verwalteten zum Stichtag 31. Dezember 2012 einen Kapitalanlagebestand in Höhe von 1.480,1 Mrd. Euro (Vorjahr: 1.403,2 Mrd. Euro). Im Vergleich der Versicherungssparten verzeichneten dabei Rückversicherer den größten prozentualen Anstieg. Ihr Kapitalanlagebestand zu Buchwerten erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 10 % auf 236,6 Mrd. Euro (+21,5 Mrd. Euro). Der Kapitalanlagebestand aller beaufsichtigten Erstversicherungsunternehmen erhöhte sich 2012 um 4,7 % auf 1.243,5 Mrd. Euro (55,4 Mrd. Euro).

Der Schwerpunkt der Kapitalanlagen der Versicherungsunternehmen lag – wie im Vorjahr – bei festverzinslichen Wertpapieren und Schuldscheindarlehen. Der Bestand an Pfandbriefen, Kommunalobligationen und anderen Schuldverschreibungen von Kreditinstituten bildete mit 257,5 Mrd. Euro erneut den größten Einzelblock unter den direkt gehaltenen Kapitalanlagen. Der Kapitalanlagebestand an direkt gehaltenen börsennotierten Schuldverschreibungen erhöhte sich 2012 um 24,9 % bzw. 37,9 Mrd. Euro auf 190,5 Mrd. Euro.

Verstärktes Engagement bei Unternehmensanlagen.

Die deutschen Versicherungsunternehmen engagierten sich im Berichtsjahr verstärkt in Unternehmenstiteln. So erhöhte sich der Bestand an Unternehmensdarlehen um 19,3 % bzw. 2,2 Mrd. Euro auf 13,8 Mrd. Euro. Bei den Private-Equity-Anlagen war 2012 mit 17,4 % ein relativ großer prozentualer Zuwachs zu verzeichnen, absolut hat diese Anlageklasse aber weiterhin nur geringes Gewicht.

Der Bestand an direkten Immobilienanlagen erhöhte sich gegenüber dem Vorjahreswert um 4,6 % auf 30,8 Mrd. Euro.

Der Bestand an Kapitalanlagen, den die Versicherungsunternehmen indirekt über Investmentfonds halten, hat sich auch 2012 überdurchschnittlich (+10,9 %) erhöht und stellt nun mit 366,7 Mrd. Euro fast ein Viertel des gesamten Kapitalanlagebestandes dar. Bei den über Investmentfonds erworbenen Vermögensgegenständen handelt es sich insbesondere um börsennotierte Papiere.

Tabelle 6
Kapitalanlagen der Versicherungsunternehmen

Kapitalanlagen aller Versicherungsunternehmen	Bestand zum 31.12.2012		Bestand zum 31.12.2011		Veränderung im Jahr 2012	
	in Mio. €	in %	in Mio. €	in %	in Mio. €	in %
Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Anteile an Grundstücksgesellschaften, REITs und geschlossene Immobilienfonds	30.800	2,1	29.454	2,1	1.346	4,6
Anteile an Sondervermögen, Investmentaktiengesellschaften und Investmentgesellschaften	366.654	24,8	330.626	23,6	36.028	10,9
Grundpfandrechtl. gesicherte Darlehen und Gesellschafterdarlehen an Grundstücksgesellschaften	56.144	3,8	55.869	4,0	275	0,5
Wertpapierdarlehen und durch Schuldverschreibungen gesicherte Forderungen	1.748	0,1	1.266	0,1	482	38,1
Darlehen an EWR-/OECD-Staaten, ihre Regionalregierungen, Gebietskörperschaften, internationale Organisationen	120.536	8,1	118.858	8,5	1.678	1,4
Unternehmensdarlehen	13.758	0,9	11.529	0,8	2.229	19,3
ABS/CLN	5.195	0,4	4.888	0,3	307	6,3
Policendarlehen	4.408	0,3	4.626	0,3	-218	-4,7
Pfandbriefe, Kommunalobligationen und andere Schuldverschreibungen von Kreditinstituten	257.523	17,4	263.626	18,8	-6.103	-2,3
Börsennotierte Schuldverschreibungen	190.517	12,9	152.569	10,9	37.948	24,9
Andere Schuldverschreibungen	18.703	1,3	14.802	1,1	3.901	26,4
Forderungen aus nachrangigen Verbindlichkeiten oder Genussrechten	25.915	1,8	28.656	2,0	-2.741	-9,6
Schuldbuchforderungen und Liquiditätspapiere	2.219	0,1	1.723	0,1	496	28,8
Notierte Aktien	6.263	0,4	6.912	0,5	-649	-9,4
Nicht notierte Aktien und Gesellschaftsanteile ohne Anteile in <i>Private Equity</i>	132.586	9,0	132.804	9,5	-218	-0,2
Anteile in <i>Private Equity</i>	11.699	0,8	9.962	0,7	1.737	17,4
Anlagen bei Kreditinstituten	202.053	13,7	204.815	14,6	-2.762	-1,3
Anlagen in der Öffnungsklausel	17.093	1,2	15.955	1,1	1.138	7,1
Andere Kapitalanlagen	16.312	1,1	14.309	1,0	2.003	14,0
Summe der Kapitalanlagen	1.480.126	100,0	1.403.249	100,0	76.877	5,5
Lebens-VU	768.904	51,9	742.747	52,9	26.157	3,5
Pensionskassen	123.439	8,3	115.793	8,3	7.646	6,6
Sterbekassen	1.972	0,1	1.922	0,1	50	2,6
Kranken-VU	204.263	13,8	189.611	13,5	14.652	7,7
Schaden-/Unfall-VU	144.910	9,8	138.018	9,8	6.892	5,0
Rück-VU	236.638	16,0	215.158	15,3	21.480	10,0
Alle VU	1.480.126	100,0	1.403.249	100,0	76.877	5,5
Erst-VU	1.243.488	84,0	1.188.091	84,7	55.397	4,7

Die Zahlen beruhen auf der quartalsweisen Berichterstattung der Versicherungsunternehmen und haben nur vorläufigen Charakter.

Pensionsfonds

Die Kapitalanlagen für Rechnung und Risiko der Pensionsfonds erhöhten sich im Berichtsjahr von 1.189 Mio. Euro auf 1.372 Mio. Euro. Dies entspricht einem Zuwachs der Kapitalanlagen von 15,4 % (Vorjahr: +14 %). Im Portfolio waren überwiegend Verträge mit Lebensversicherungsunternehmen, Inhaberschuldverschreibungen und andere festverzinsliche Wertpapiere sowie Investmentanteile. Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2012 betragen die saldierten stillen Reserven in den Kapitalanlagen der Pensionsfonds rund 69 Mio. Euro. Alle 30 Pensionsfonds, die im Berichtsjahr 2012 unter der Aufsicht der BaFin standen, konnten ihre pensionsfondstechnischen Rückstellungen vollständig bedecken.

Die Höhe der für Rechnung und Risiko von Arbeitnehmern und Arbeitgebern verwalteten Kapitalanlagen veränderte sich im Berichtsjahr 2012 nur leicht von 25 Mrd. Euro im Vorjahr auf ca.

26,5 Mrd. Euro. Diese Kapitalanlagen bestanden zu etwa 91 % aus Investmentanteilen. Die Bewertung dieser Kapitalanlagen erfolgte gemäß § 341 Absatz 4 Handelsgesetzbuch (HGB) zum Zeitwert. Die pensionsfondstechnischen Rückstellungen für Rechnung und Risiko von Arbeitnehmern und Arbeitgebern werden retrospektiv entsprechend dem Vermögen für Rechnung und Risiko von Arbeitnehmern und Arbeitgebern gebildet. Die bilanzielle Bedeckung dieser pensionsfondstechnischen Rückstellungen ist daher stets gewährleistet.

Einsatz von Inflations-Swaps bei Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds

Die BaFin hat 2012 entschieden, dass sich Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds gegen Inflationsrisiken absichern und Inflations-Swaps auch zur Absicherung der Passivseite einsetzen können.³⁰ Voraussetzung ist, dass die Unternehmen beim erstmaligen Einsatz der Inflations-Swaps die damit verbundenen Risiken nach dem Prinzip des Neue-Produkte-Prozesses bewerten und die Risikobewertung entsprechend dokumentieren. Der Neue-Produkte-Prozess ist Teil des Investitionsprozesses. Er gibt den Unternehmen ein Verfahren zur umfassenden Risikobewertung von Produkten vor, bei deren Risikoeinschätzung sie über keine oder nur wenig Erfahrung verfügen. Ziel ist es, die mit neuen Produkten verbundenen Risiken zu minimieren und zu kontrollieren.

Die Inflation stellt grundsätzlich einen Risikofaktor für die Höhe von Schadenszahlungen oder Schaden-Cashflows und für die daraus abgeleiteten versicherungstechnischen Rückstellungen dar. Die BaFin hielt es darum für erforderlich, von ihrer bisherigen Verwaltungspraxis abzuweichen und den Versicherungsunternehmen ein Instrument zur Inflationsabsicherung zur Verfügung zu stellen.

Bislang vertrat die BaFin eine andere Auffassung und legte die Regelung des § 7 Absatz 2 Satz 2 VAG und das Rundschreiben 3/2000 (VA), das diese konkretisierte, hinsichtlich der Absicherung der Passivseite restriktiv aus. Derivative Geschäfte waren darum nach bisheriger Verwaltungspraxis grundsätzlich unzulässig. Zulässig waren nur die derivativen Geschäfte, die den Bilanzansatz von versicherungstechnischen Rückstellungen und Verbindlichkeiten von Mehraufwendungen freihalten, die durch Wechselkursrisiken entstehen. Bei Inflations-Swaps traf dies nicht zu, so dass eine passivseitige Absicherung durch Inflations-Swaps bislang nicht zulässig gewesen war.

Inflations-Swaps dienen der Absicherung gegen Inflationsrisiken. Zwei Parteien tauschen bei Endfälligkeit Zahlungen aus. Der Vertragspartner, der sich gegen die Inflation absichern möchte (Inflationskäufer), zahlt das aufgezinste Referenznominal. Der andere Vertragspartner (Inflationsverkäufer) hingegen zahlt bei Fälligkeit die relative, kumulierte Entwicklung eines Inflationsindex. Die jeweilige Laufzeit kann individuell festgelegt werden. Die Höhe des Beitrages, den der Inflationsverkäufer zu leisten hat, ist variabel. Sie wird am Fälligkeitstermin auf Basis der tatsächlichen Inflationsentwicklung festgelegt, und zwar repräsentiert durch die Wertveränderung des Referenz-Inflationsindex.

³⁰ www.bafin.de/dok/3028498.

● Externe Ratings künftig weniger bedeutsam.

Externe Ratings sollen künftig bei der Versicherungsaufsicht eine geringere Bedeutung haben. Das Europäische Parlament und der Rat haben bereits einen entsprechenden Vorschlag für die Änderung der Verordnung über Ratingagenturen (*Credit Rating Agencies – CRAs*) veröffentlicht; sie soll noch 2013 in Kraft treten. Die BaFin bereitet eine Verlautbarung zur Anpassung der Verwaltungspraxis an die Verordnungsänderung vor. Diese wird veröffentlicht, sobald die Verordnung in Kraft tritt.

Ausgehend von dem Verordnungsvorschlag müssen Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen sowie Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung künftig die Bewertung der Kreditwürdigkeit eines Unternehmens oder eines Finanzinstruments selbst vornehmen. Dadurch soll gewährleistet werden, dass sie sich nicht ausschließlich oder automatisch auf externe Ratings stützen. Die Aufsichtsbehörden sollen künftig kontrollieren, ob die Verfahren der Unternehmen zur Prüfung der Kreditwürdigkeitsprüfung angemessen sind. Diese an die Versicherer und die Aufsichtsbehörden adressierten Verpflichtungen gehen deutlich über die derzeitige Praxis hinaus.

Die 2010 in Kraft getretene CRA-Verordnung³¹ konnte eine Vielzahl der vorhandenen Probleme nicht lösen. Dies betrifft unter anderem die starke Konzentration auf dem Ratingmarkt sowie das Risiko, dass sich Finanzmarktteilnehmer in zu hohem Maße automatisch auf Ratings stützen. Aus diesem Grund wird die Verordnung derzeit gezielt überarbeitet.

Refinanzierungsregister: Kreis der Übertragungsberechtigten ausgeweitet

Die BaFin hat sich im Einvernehmen mit den Verbänden der Versicherungswirtschaft dafür ausgesprochen, dass auch Versicherungsunternehmen und Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung das Refinanzierungsregister nutzen können. Eine entsprechende Gesetzesänderung hat der Dachverband Die Deutsche Kreditwirtschaft bereits 2011 angeregt.

Das Refinanzierungsregister ist 2005 durch das Refinanzierungsgesetz in Kraft getreten und wird vom jeweiligen Refinanzierungsunternehmen nach § 1 Absatz 24 Kreditwesengesetz (KWG) in Papierform oder in elektronischer Form geführt. In das Register werden Refinanzierungsgegenstände eingetragen, an denen ein Übertragungsanspruch seitens eines Übertragungsberechtigten besteht. Können Versicherungsunternehmen und Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung das Refinanzierungsregister nutzen, hat dies den Vorteil, dass Änderungen der Grundbucheintragen, die sonst erforderlich wären, entbehrlich werden. Hierdurch wird das Verfahren beschleunigt und kostengünstiger. Gleichzeitig besteht für den Übertragungsberechtigten im Insolvenzfall eine vergleichbare Rechtssicherheit.

Derzeit ist der Kreis der Übertragungsberechtigten gemäß § 1 Absatz 24 KWG beschränkt auf Zweckgesellschaften, Refinanzie-

³¹ Verordnung (EG) Nr. 1060/2009, ABl. EU L 302, S. 1 ff.

rungsmittler und Kreditinstitute mit Sitz in einem Staat des Europäischen Wirtschaftsraumes sowie Einrichtungen, die in § 2 Absatz 1 Nr. 1 oder Nr. 3a KWG genannt sind. Damit auch Versicherungsunternehmen und Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung das Refinanzierungsregister nutzen können, müssen diese in den Kreis der Übertragungsberechtigten aufgenommen werden. Der Vorschlag befindet sich derzeit noch im Rechtssetzungsverfahren. Die BaFin wird bei Inkrafttreten der Gesetzesänderung entsprechende Hinweise veröffentlichen.

● Europäische Staatsanleihen im gebundenen Vermögen.

Anfang 2012 veröffentlichte die BaFin, dass die Verlautbarungen zu Staatsanleihen in den BaFinJournalen 05/10 und 06/11 vor dem Hintergrund des Bondtausches für griechische Staatsanleihen nicht mehr einschlägig sind.³² Führt ein Unternehmen griechische Anleihen im gebundenen Vermögen, muss es seitdem zwischen von Griechenland nicht zum Tausch angebotenen und zum Tausch angebotenen Anleihen unterscheiden. Bei den zum Tausch angebotenen Anleihen muss es darüber hinaus zwischen getauschten und nicht getauschten Anleihen differenzieren. Für Staatsanleihen anderer europäischer Staaten gelten die im Mai 2010 und Juni 2011 veröffentlichten Verlautbarungen dagegen weiterhin.

Die Verlautbarung im BaFinJournal 06/11 sollte nur so lange gelten, wie die Garantie des Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) läuft. Ferner wird die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) Mitte 2013 durch den ESM abgelöst. Die BaFin prüft darum, wie sie künftig mit europäischen Staatsanleihen im gebundenen Vermögen aufsichtsrechtlich umgehen wird. Sie hat bereits mit dem BMF einen abgestimmten Verlautbarungstext zur öffentlichen Konsultation gestellt.³³ Diese endete am 1. März 2013.

2.3 Zusammensetzung der Risikokapitalanlagenquote

Die Erstversicherungsunternehmen berichten der BaFin quartalsweise über den Gesamtbestand und die Zusammensetzung ihrer Kapitalanlagen.

Die folgenden Auswertungen basieren auf den Daten für Lebens-, Kranken- und Schaden-/Unfallversicherer sowie für Pensionskassen. Der Buchwert der Kapitalanlagen im gebundenen Vermögen dieser Sparten betrug zum 31. Dezember 2012 1.199,0 Mrd. Euro (Vorjahr: 1.144,2 Mrd. Euro).

³² www.bafin.de/dok/2853534.

³³ www.bafin.de/dok/3617614.

Tabelle 7

Zusammensetzung der Risikokapitalanlagenquote

Bestand zum 31.12.2012

Bezeichnung der Anlageart nach § 2 Absatz 1 Nr. ... AnIV	Gebundenes Vermögen									
	Lebens-VU		Kranken-VU		Schaden-/Unfall-VU		Pensionskassen		Summe der vier Sparten	
	Absolut in Mio. €	Anteil in %	Absolut in Mio. €	Anteil in %	Absolut in Mio. €	Anteil in %	Absolut in Mio. €	Anteil in %	Absolut in Mio. €	Anteil in %
Summe der Kapitalanlagen*	748.862	100,0	201.800	100,0	125.839	100,0	122.547	100,0	1.199.048	100,0
Davon entfallen auf:										
Wertpapierdarlehen (Nr. 2), soweit Aktien (Nr. 12) Gegenstand des Darlehens sind	153	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	153	0,0
Forderungen aus nachrangigen Verbindlichkeiten und Genussrechten (Nr. 9)	13.916	1,9	3.768	1,9	2.084	1,7	2.106	1,7	21.874	1,8
Notierte Aktien (Nr. 12)	1.595	0,2	197	0,1	428	0,3	24	0,0	2.244	0,2
Nicht notierte Aktien und Geschäftsanteile (Nr. 13)	14.423	1,9	3.405	1,7	3.272	2,6	825	0,7	21.925	1,8
Anteile an Sondervermögen (Nr. 15-17, inklusive Hedgefonds), soweit sie										
- Aktien, Genussrechte und ähnliches enthalten	19.321	2,6	3.494	1,7	5.664	4,5	5.379	4,4	33.858	2,8
- anderen Anlagearten nicht eindeutig zugerechnet werden können; Restwert des Fonds und nicht transparente Fonds	11.213	1,5	2.057	1,0	2.072	1,6	2.168	1,8	17.510	1,5
High-Yield-Anleihen und Anlagen im Default-Status	11.400	1,5	3.538	1,8	1.835	1,5	1.807	1,5	18.580	1,5
Erhöhtes Marktrisikopotential von Fonds**	13.150	1,8	858	0,4	542	0,4	780	0,6	15.330	1,3
An Hedgefonds gebundene Anlagen (zum Teil in anderen Nummern der AnIV bereits enthalten)	1.266	0,2	382	0,2	186	0,1	619	0,5	2.453	0,2
An Rohstoffrisiken gebundene Anlagen (zum Teil in anderen Nummern der AnIV bereits enthalten)	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Summe der Anlagen, die der Risikokapitalquote von 35 % unterliegen	86.437	11,5	17.699	8,8	16.083	12,8	13.708	11,2	133.927	11,2

Die Zahlen beruhen auf der quartalsweisen Berichterstattung der Versicherungsunternehmen und haben nur vorläufigen Charakter.

* Inklusive laufender Guthaben bei Kreditinstituten, ohne Verbindlichkeiten aus Hypotheken, Grund- und Rentenschulden.

** Hierbei handelt es sich um das 100 % übersteigende Marktrisikopotenzial, das auf § 3 Absatz 3 Satz 1 AnIV anzurechnen ist.

Quelle: Branchensummen zum 31.12.2012 für Lebens-, Kranken- und Schaden-/Unfallversicherer sowie Pensionskassen aus den Nachweisungen 670 und 673, Sammelverfügung vom 21.06.2011

● 35%-Grenze für Risikokapitalanlagen weiterhin deutlich unterschritten.

Laut § 3 Absatz 3 Satz 1 AnIV können Versicherer einen Anteil von bis zu 35 % des gebundenen Vermögens in Kapitalanlagen investieren, die mit höheren Risiken behaftet sind. Zu diesen Risikokapitalanlagen gehören insbesondere direkt oder indirekt gehaltene Aktienanlagen, Genussrechte und Forderungen aus nachrangigen Verbindlichkeiten sowie Hedgefonds und an Rohstoffrisiken gebundene Anlagen. Weiterhin sind in der Risikokapitalanlagenquote neben High-Yield-Anleihen und Anlagen im Default-Status auch bestimmte risikobehaftete oder nicht eindeutig zuordenbare Fondsanlagen enthalten. Zum Ende des Berichtsjahres 2012 lag die Risikokapitalanlagenquote für die Erstversicherungsunternehmen bei 11,2 % (Vorjahr: 10,6 %). Das bedeutet, dass die Versicherer die in der Anlageverordnung vorgesehene Höchstgrenze von 35 % des gebundenen Vermögens wiederum deutlich unterschritten haben.

Die Quote der börsennotierten Aktienanlagen der Versicherungsunternehmen lag zum Jahresende 2012 – wie im Vorjahr – bei 3,0 % ihres gebundenen Vermögens. 93,8 % dieser Aktienanlagen hielten die Unternehmen über Fonds. Damit hat sich dieser Anteil im Vergleich zum Vorjahr weiter vergrößert. Der Bestand an direkt gehaltenen – nicht börsennotierten – Beteiligungsanlagen ist gegenüber dem Vorjahr um 1,8 % gewachsen.

Innerhalb der Risikokapitalanlagen stieg das Marktrisikokapital, das sich bei Fondsanlagen durch den Einsatz von Derivaten ergeben kann, mit +1,3 % am stärksten (Vorjahr: 0,4 %). Zwischen den Sparten variiert diese Quote zwischen 0,4 % bei den Kranken- und Schaden-/Unfallversicherern sowie 1,8 % bei den Lebensversicherern.

Tabelle 8

Anteile ausgewählter Anlageklassen an den Vermögensanlagen

Bestand zum 31.12.2012

Bezeichnung der Anlageart	Gesamtes Vermögen									
	Lebens-VU		Kranken-VU		Schaden-/Unfall-VU		Pensionskassen		Summe der vier Sparten	
	Absolut in Mio. €	Anteil in %	Absolut in Mio. €	Anteil in %	Absolut in Mio. €	Anteil in %	Absolut in Mio. €	Anteil in %	Absolut in Mio. €	Anteil in %
Summe der Kapitalanlagen*	768.904	100,0	204.263	100,0	144.910	100,0	123.439	100,0	1.241.516	100,0
Davon entfallen auf:										
Anlagen in Private-Equity-Beteiligungen	7.467	1,0	1.345	0,7	1.841	1,3	562	0,5	11.215	0,9
Direkt gehaltene <i>Asset Backed Securities</i> und <i>Credit Linked Notes</i>	2.882	0,4	439	0,2	415	0,3	192	0,2	3.928	0,3
Über Fonds gehaltene <i>Asset Backed Securities</i> und <i>Credit Linked Notes</i>	3.533	0,5	830	0,4	1.265	0,9	670	0,5	6.298	0,5
Anlagen in Hedgefonds und an Hedgefonds gebundenen Anlagen (direkt und über Fonds)	2.496	0,3	982	0,5	540	0,4	895	0,7	4.913	0,4
Anlagen mit Rohstoffrisiken (direkt und über Fonds)	910	0,1	538	0,3	289	0,2	149	0,1	1.886	0,2

Die Zahlen beruhen auf der quartalsweisen Berichterstattung der Versicherungsunternehmen und haben nur vorläufigen Charakter.

* Inklusive laufender Guthaben bei Kreditinstituten, ohne Verbindlichkeiten aus Hypotheken, Grund- und Rentenschulden.

Quelle: Branchensummen zum 31.12.2012 für Lebens-, Kranken- und Schaden-/Unfallversicherer sowie Pensionskassen aus den Nachweisungen 670 und 673, Sammelverfügung vom 21.06.2011

Die Tabelle zeigt, dass es bei den alternativen Anlageinvestments wiederum Veränderungen gegenüber den Vorjahreszahlen gab.

2.4 Solvabilität

Nach vorläufigen Schätzungen erfüllten die Erst- und Rückversicherer die Mindestkapitalanforderungen auch im Berichtsjahr insgesamt gut.

Lebensversicherer

Alle Lebensversicherer haben im Rahmen der Prognoserechnung zum 31. Dezember 2012 nachgewiesen, dass sie die Anforderungen

● Bedeckungsquote der Lebensversicherer leicht gesunken.

der Solvabilitätsvorschriften erfüllen. Betrug die Bedeckungsquote der Solvabilitätsanforderung im Vorjahr noch 175 %, ging sie 2012 leicht auf 167 % zurück.

Krankenversicherer

- Gute Eigenmittelausstattung der Krankenversicherer.

Auch alle Krankenversicherer erfüllen laut Prognoserechnung zum Stichtag 31. Dezember 2012 die Solvabilitätsvorschriften. Der Bedeckungssatz des Solvabilitäts-Solls der Branche wird voraussichtlich bei etwa 266 % und damit deutlich über dem Vorjahreswert von 246 %³⁴ liegen, da die Krankenversicherer ihre Eigenmittel weiter erhöht haben. Die Eigenmittelausstattung der Branche ist nach wie vor gut.

Schaden-/Unfallversicherer

- Bedeckungssatz weiterhin auf hohem Niveau.

In der Schaden- und Unfallversicherung lag der Bedeckungssatz mit 306 % nur leicht unter dem Vorjahreswert von 314 %. Dieser Rückgang resultiert aus zwei gegenläufigen Entwicklungen: Zum einen stieg das Geschäftsvolumen der Unternehmen. Dies führte insbesondere zu einem deutlicheren Anstieg des Beitragsindex. Zum anderen erhöhten sich die Eigenmittel der Unternehmen aufgrund von Kapitalzuführungen der Gesellschafter und Gewinnthesaurierungen. Dieser Anstieg lag leicht unter dem Anstieg der zu bildenden Solvabilitätsspannen, wodurch der Bedeckungssatz sank. Die Eigenmittelausstattung der Branche liegt nach wie vor auf einem sehr hohen Niveau und deutlich über den Mindestkapitalanforderungen.

Rückversicherer

- Bedeckungssatz weiterhin sehr zufriedenstellend.

Die in Deutschland beaufsichtigten Rückversicherer besaßen Ende 2011³⁵ Eigenmittel in Höhe von 69,1 Mrd. Euro (2010: 68,7 Mrd. Euro). Die Solvabilitätsspanne betrug zum gleichen Zeitpunkt 6,8 Mrd. Euro (Vorjahr: 6,4 Mrd. Euro). Damit verringerte sich die Bedeckungsquote leicht auf 1.019 % (2010: 1.080 %).

Hauptursache für die hohen Eigenmittel ist nach wie vor die Besonderheit, dass in Deutschland einige große Rückversicherer zugleich auch die Holdinggesellschaft über eine Versicherungsgruppe oder ein Finanzkonglomerat sind. Bei diesen Unternehmen dient ein erheblicher Teil der Eigenmittel nicht der Kapitalunterlegung der Rückversicherungstätigkeit, sondern der Finanzierung der Holdingfunktion. Bereinigt um die Werte der Holdinggesellschaften ergab sich 2011 für die in Deutschland beaufsichtigten Rückversicherer ein durchschnittlicher Bedeckungssatz von 273 % (2010: 295 %). Angesichts der Rekordschäden im Jahr 2011 (Erdbeben in Japan

³⁴ Hierbei handelt es sich um einen Stichtagswert per 31. Dezember 2011, der im Jahresbericht 2011 mit 259 % prognostiziert wurde. Die Abweichung ist unter anderem auf die unterstellten Szenarien in der Prognoserechnung zurückzuführen, die sich am Jahresende nicht genau in der angenommenen Konstellation realisiert haben.

³⁵ Angaben der Rückversicherer für 2012 lagen bei Redaktionsschluss noch nicht vor, da die Aufstellungsfrist für die Jahresabschlüsse gegenüber den Erstversicherern nach § 341a Absatz 5 HGB sechs Monate länger ist.

und Neuseeland, Überschwemmungen in Thailand) ist der weiterhin hohe durchschnittliche Bedeckungssatz bemerkenswert, zumal der Rückgang überwiegend auf höhere Solvabilitätsanforderungen zurückzuführen ist.

Pensionskassen

- Bedeckungsquote der Pensionskassen leicht gesunken.

Die Bedeckungsquote des Solvabilitäts-Solls der Pensionskassen betrug laut Prognoserechnung zum Bilanzstichtag 2012 durchschnittlich 132 % und lag damit leicht unter dem Wert des Vorjahres (134 %) ³⁶. Den Schätzungen zufolge konnten sieben Pensionskassen die Solvabilitätsspanne zum 31. Dezember 2012 nicht vollständig bedecken. Diese Pensionskassen prognostizierten die Unterdeckung in sehr unterschiedlicher Höhe. Mit diesen Kassen steht die BaFin in engem Kontakt. Einem dieser Unternehmen hatte die BaFin bereits 2004 das Neugeschäft untersagt, weil es keinen plausiblen Plan zur Wiederherstellung gesunder Finanzverhältnisse vorlegen konnte. Eine weitere Pensionskasse legte schon vor einigen Jahren einen Solvabilitätsplan vor, dessen Einhaltung die BaFin laufend überprüft. Mit zwei anderen Unternehmen wurden bereits Maßnahmen erarbeitet, um die Unterdeckung zu beseitigen. Sie nahmen insbesondere ein Nachrangdarlehen auf und zahlten Gelder in den Gründungsstock ein. Mit drei weiteren Pensionskassen erarbeitet die BaFin Maßnahmen zur Verbesserung der Risikotragfähigkeit.

Pensionsfonds

- Ausreichende Eigenmittel bei allen Pensionsfonds.

Bei den meisten der insgesamt 30 Pensionsfonds entsprach die aufsichtsrechtlich geforderte Eigenmittelausstattung dem Mindestbetrag des Garantiefonds in Höhe von 3 Mio. Euro (Aktiengesellschaften) bzw. 2,25 Mio. Euro (Pensionsfondsvereine auf Gegenseitigkeit). Bei diesen Pensionsfonds liegt die individuelle Solvabilitätsspanne unter dem Mindestbetrag des Garantiefonds. Ursächlich hierfür ist entweder der relativ geringe Geschäftsumfang oder die Art des betriebenen Geschäftes. Laut den Ergebnissen der Prognoserechnung verfügten auch im Jahr 2012 sämtliche beaufsichtigte Pensionsfonds über genügend freie unbelastete Eigenmittel.

2.5 Stresstest

Die BaFin führte 2012 zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2011 einen Stresstest durch. Die Stresstestszenarien wurden bei den Aktienkursrückgängen weiterhin regelbasiert gestaltet; der vorzunehmende Abschlag ergab sich in Abhängigkeit vom Stand des EURO-STOXX-50-Kursindexes.

Aufgrund des Indexstandes am Stichtag ergab sich ein Abschlag von 14 % für das isolierte Aktienszenario und für die kombinierten Szenarien (Aktien/Renten und Aktien/Immobilien) ein Abschlag von 12 % für den Aktienanteil. Der Abschlag sowohl für den Renten- als auch für den Immobilienanteil blieb unverändert und betrug 5 % für

³⁶ Im Jahresbericht 2011 war die Bedeckungsquote des Solvabilitäts-Solls mit durchschnittlich 131 % prognostiziert worden.

den Renten- und 10 % für den Immobilienteil. Das isolierte Rentenszenario blieb ebenfalls unverändert bei einem Abschlag von 10 %.

Ab dem Bilanzjahr 2011 müssen die Unternehmen bei der Bilanzierung den neuen § 341c HGB – Einschränkung der Nennwertbilanzierung – berücksichtigen. Danach müssen sie Schuldscheinforderungen und Darlehen sowie Hypothekendarlehen zu Anschaffungskosten ausweisen (inklusive Agio/Disagio). Während der Laufzeit bis zur Fälligkeit werden die Agien/Disagien mindestens jährlich sukzessive ab- oder zugeschrieben. Bisher wurden diese Anlagen zum Nennwert und das Agio bzw. Disagio in einem separaten Bilanzposten bilanziert. Die notwendigen Anpassungen hat die BaFin im Stresstest umgesetzt.

Mit § 272 Absatz 1 HGB wurde im Jahr 2011 die Bilanzierung von nicht eingezahltem Eigenkapital umgestellt. Bislang wurden die ausstehenden Einlagen auf der Aktivseite bilanziert. Nun erfolgt eine Bilanzverkürzung, indem die ausstehenden Einlagen vom Eigenkapital abgezogen werden und die Restgröße als Eigenkapital in der Bilanz ausgewiesen wird. Die inhaltliche Beschreibung der Positionen Bilanzsumme, sonstige Passivposten und sonstige Aktivposten hat die BaFin im Stresstest angepasst, um die korrekte Abbildung zu gewährleisten.

● Alle Lebensversicherer ...

Im Jahr 2012 legten 91 Lebensversicherer einen Stresstest vor. Die Aufsicht befreite drei Unternehmen aufgrund ihrer risikoarmen Kapitalanlage von der Vorlagepflicht. Von diesen drei Unternehmen legte eines den Stresstest freiwillig vor. Alle 91 Lebensversicherer wiesen in allen vier Szenarien des Stresstests positive Ergebnisse auf. Bei einem Unternehmen war hierfür in zwei Szenarien die Anrechnung unternehmensspezifischer Besonderheiten notwendig. Dies erfolgte in Form eines geringeren Marktwertrückgangs der Rentenpapiere aufgrund einer tatsächlich kürzeren Duration.

● ... und alle Krankenversicherer mit positivem Ergebnis.

Die Aufsicht bezog 42 Krankenversicherer in die Auswertung der Stresstestergebnisse ein. Sieben Unternehmen brauchten ihre Ergebnisse aufgrund ihrer risikoarmen Kapitalanlage nicht vorzulegen. Bei allen Unternehmen hätten den versicherungstechnischen Rückstellungen und den gesetzlichen Eigenkapitalanforderungen auch bei deutlichen Kursabschlägen bzw. Zinsanstiegen mit ausreichender Sicherheit entsprechende Vermögenswerte gegenübergestanden.

● Zwei Schaden-/Unfallversicherer ...

Die BaFin forderte 180 der 218 unter Bundesaufsicht stehenden Schaden-/Unfallversicherer dazu auf, ihre Stresstestergebnisse vorzulegen. 38 Unternehmen waren von der Vorlagepflicht befreit. 178 Schaden-/Unfallversicherer wiesen positive Stresstestergebnisse in allen vier Szenarien aus. Bei zwei Unternehmen ergaben sich negative Ergebnisse in allen vier Szenarien. Grund hierfür war in einem Fall die vom Stresstestmodell vorgesehene erhöhte Fortschreibung der Sollwerte. Der Anstieg der zu bedeckenden Passiva, zum Beispiel die Rückstellung für noch nicht abgewickelte Versicherungsfälle, ist auf unternehmensindividuelle Sondereffekte zurückzuführen. Im zweiten Fall resultierten die negativen Ergebnisse daraus, dass der Mindestgarantiefonds unterschritten wurde.

● ... und neun Pensionskassen wiesen negative Stresstest-ergebnisse aus.

Die BaFin befreite 19 der Ende 2011 unter Bundesaufsicht stehenden 150 Pensionskassen aufgrund ihrer risikoarmen Kapitalanlage von der Vorlage des Stresstests. 122 der 131 vorlagepflichtigen Kassen wiesen in allen vier Szenarien des Stresstests positive Ergebnisse aus. Bei den neun Kassen mit negativen Ergebnissen war die jeweilige Unterdeckung stets gering. Die BaFin steht in engem Kontakt mit den Unternehmen, damit diese ihre Risikotragfähigkeit verbessern.

2.6 Risikoorientierte Aufsicht

Unter dem Versicherungsaufsichtsregime Solvency II werden die Versicherungsunternehmen das erforderliche Solvenzkapital durch ein internes Modell berechnen können, das die Aufsicht genehmigt hat.

● Unsicherer Zeitrahmen.

Vor allem durch Verzögerungen bei der Verabschiedung der Omnibus-II-Richtlinie, die einige Vorschriften der Solvency-II-Richtlinie abändert, bestehen jedoch Rechtsunsicherheiten. Da Solvency II nicht wie geplant am 1. Januar 2014 in Kraft treten wird, bleibt fraglich, ab wann die Unternehmen Anträge auf Genehmigung eines internen Modells einreichen können. Dieser Stichtag müsste festgelegt werden, damit Solvency II europaweit zeitgleich eingeführt wird.

● Arbeitskreis Interne Modelle.

Auch im Jahr 2012 tagte der Arbeitskreis Interne Modelle (AKIM) zweimal. Er wird von der BaFin geleitet und dient dem Informationsaustausch zwischen der Aufsichtsbehörde, den Versicherungsunternehmen und dem Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV).

● Aktuelle Themen des AKIM.

Bei der ersten Tagung im Juni sprach man über das Problem, dass bei den international tätigen Versicherern meist Englisch Unternehmenssprache ist, während das Verwaltungsrecht grundsätzlich deutschsprachige Anträge verlangt. Die BaFin entwickelte hierzu in Anlehnung an Regelungen des Wertpapierprospektgesetzes einen Lösungsansatz, der es Unternehmen erlaubt, neben dem Kernantrag (*Cover Letter*) in deutscher Sprache auch englischsprachige Dokumente vorzulegen. Voraussetzung hierfür ist zum einen eine deutschsprachige Zusammenfassung. Zum anderen wird die BaFin verlangen, dass sich die Unternehmen verpflichten, unverzüglich deutsche Übersetzungen nachzureichen oder die Kosten hierfür zu übernehmen, soweit dies erforderlich ist. Dies gilt auch für etwaige spätere (verwaltungs-)gerichtliche Verfahren. Grundsätzlich nahmen die Industrievertreter diesen Ansatz positiv auf, auch wenn der zu erwartende Aufwand sowie die Kosten teils kritisch gesehen wurden.

Ein weiterer Schwerpunkt des ersten AKIM-Treffens bildeten Benchmarkstudien. Den an der Vorantragsphase teilnehmenden Unternehmen werden genormte Portfolien geliefert, deren Risikogehalt sie mit ihren internen Modellen ermittelt haben. 2012 stand das Aktienrisiko im Fokus. Da die EIOPA die Benchmarkstudien zentral koordiniert, erhält man hierdurch einen umfassenden Überblick über alle in Europa verwendeten Modelle.

Bei der zweiten Tagung des AKIM im November besprachen die Teilnehmer insbesondere schwierige Fragen zur unabhängigen Validierung und zur Kalibrierung von Kapitalmarktszenarien. Vertreter von zwei Unternehmen erläuterten mögliche Herangehensweisen anhand von Praxisbeispielen.

● Vorantragsphase zu internen Modellen.

Den Unternehmen, die ein internes Modell zur Genehmigung einreichen wollen, bietet die BaFin nach wie vor an, an einer unverbindlichen Vorantragsphase teilzunehmen. Ziel ist es, den Teilnehmern eine Einschätzung über die Genehmigungsreife ihrer Modelle zu geben. Die Einschätzung gestaltet sich jedoch in einigen Teilbereichen noch schwierig, da die rechtlichen Grundlagen für das neue Aufsichtsregime Solvency II noch nicht endgültig verabschiedet sind bzw. sich noch im Konsultationsstadium befinden.

2012 sprach die BaFin mit 22 Versicherern über die Genehmigungsreife ihrer internen Modelle. Bei sieben Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen fanden zum Teil mehrwöchige Prüfungen statt. Hierbei wurden auch deutsche Tochtergesellschaften ausländischer Mutterunternehmen geprüft. Anhand der Prüfungsergebnisse lässt sich feststellen, ob das interne Modell Schwächen hat und wie weit es die Anforderungen erfüllt.

Risikoklassifizierung

● BaFin ordnet Versicherer in Risikoklassen ein.

Die BaFin stuft die beaufsichtigten Unternehmen in Risikoklassen ein und richtet daran die Intensität ihrer Aufsicht aus. Die Einordnung der Versicherer erfolgt anhand einer zweidimensionalen Matrix, in der die Marktauswirkung und die Qualität des Unternehmens berücksichtigt werden. Das Kriterium „Marktauswirkung“ bemisst sich bei den Lebensversicherern, Pensions- und Sterbekassen sowie Pensionsfonds anhand der Summe ihrer Kapitalanlagen. Bei den Kranken-, Schaden-/Unfall- und Rückversicherern sind die jeweiligen Bruttobeitragseinnahmen entscheidend. Die Marktauswirkung wird in einer dreistufigen Skala mit den Ausprägungen „hoch“, „mittel“ und „niedrig“ gemessen.

Die Beurteilung der Qualität der Unternehmen leitet sich aus den folgenden Teilbereichen ab: die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage, das Wachstum und die Qualität des Managements.

Die beiden ersten Teilbereichsnoten ermittelt die BaFin anhand versicherungsspezifischer Kennzahlen, die Qualität des Managements beurteilt sie mit Hilfe qualitativer Kriterien. Das Bewertungssystem führt die Noten der Teilbereiche zu einer Gesamtnote zusammen und bildet sie in einer vierstufigen Skala von „A“ (hohe Qualität) bis „D“ (niedrige Qualität) ab.

Zuletzt führte die BaFin eine Risikoklassifizierung zum Stichtag 31. Dezember 2012 durch:

Tabelle 9

Ergebnisse der Risikoklassifizierung 2012

Unternehmen in %		Qualität des Unternehmens				Summe
		A	B	C	D	
Markt- auswirkung	hoch	1,0	6,4	2,9	0,0	10,3
	mittel	3,9	10,8	5,8	0,0	20,5
	niedrig	11,2	38,9	17,9	1,2	69,2
	Summe	16,1	56,1	26,6	1,2	100,0

● Zahl der Versicherer mit guter Qualität leicht gestiegen.

● Ergebnisse in den einzelnen Sparten.

● Zahl der Versicherer insgesamt gesunken.

● Klassifizierung von Versicherungsgruppen.

Bei der Risikoklassifizierung stuft die BaFin 72,2 % der Versicherer in die Qualitätsbereiche „A“ oder „B“ ein. Damit hat der Anteil der Unternehmen in diesem oberen Segment gegenüber dem Vorjahr leicht zugenommen. Der Anteil der mit „C“ bewerteten Unternehmen verringerte sich geringfügig. Gegenüber dem Vorjahr unverändert geblieben ist der Anteil der mit „D“ bewerteten Unternehmen. Wie auch in den Vorjahren hat die BaFin keinen Versicherer mit hoher Marktbedeutung beim Kriterium „Qualität“ als „niedrig“ eingestuft.

Über 90 % der Krankenversicherungsunternehmen hat die BaFin mit „A“ oder „B“ eingestuft. Damit verbesserte sich die Bewertung bei den Krankenversicherungsunternehmen im Vergleich zu den Vorjahren ein weiteres Mal.

Die Lebensversicherer und Sterbekassen wurden überwiegend im mittleren Qualitätsbereich eingestuft: Der Anteil der mit „B“ oder „C“ bewerteten Lebensversicherer bewegte sich mit rund 95 % auf dem Niveau des Vorjahres.

Eine Verschiebung der Qualitätseinstufung von „A“ nach „B“ war bei den Pensionsfonds und Pensionskassen zu erkennen. Je nach Sparte lag die Veränderung bei 5 % bis 10 %.

Gebessert haben sich die Bewertungen dagegen bei den Rückversicherern. Der Anteil der mit „B“ bewerteten Unternehmen stieg um 9 %, der Anteil der mit „C“ benoteten Unternehmen verringerte sich um den gleichen Prozentsatz.

Bei den Schaden-/Unfallversicherern gab es keine nennenswerten Verschiebungen. Der Anteil im oberen Qualitätsbereich lag, wie auch in den Vorjahren, bei über 80 %.

Insgesamt hat die BaFin im Vergleich zum Vorjahr weniger (-1 %) Unternehmen klassifiziert. Wie in den vergangenen Jahren gab es keine nennenswerten Veränderungen bei der Zuordnung der Unternehmen zu den drei Ausprägungen der Marktbedeutung.

Neben der Risikoklassifizierung von Einzelversicherungsunternehmen hat die BaFin im Jahr 2012 erneut die größten Versicherungsgruppen zusätzlich auf Gruppenebene klassifiziert. Gegenüber einer rein rechnerischen Aggregation der Klassifizierungsergebnisse der Einzelunternehmen fließen in diese Qualitätseinschätzung weitere qualitative und quantitative gruppenspezifische Informationen ein, wie zum Beispiel Gewinnabführungs- und Beherrschungsverträge.

Die jährliche Risikoklassifizierung auf Gruppenebene ist Ausdruck der wachsenden Bedeutung der Versicherungsgruppenaufsicht. Sie bietet der BaFin einen Informationsgewinn und dient ihr als Instrument, um die Gesamtlage der Gruppe zu beurteilen.

Vor-Ort-Prüfungen

Schwerpunkt liegt 2012 auf Prüfungen interner Modelle.

Die Planung der Vor-Ort-Prüfungen erfolgt nach einem risikoorientierten Ansatz. Bei der Prüfungsplanung berücksichtigt die BaFin neben den Ergebnissen der Risikoklassifizierung auch, wann bei einem Versicherer bzw. Pensionsfonds zuletzt eine örtliche Prüfung stattgefunden hat. Darüber hinaus finden Vor-Ort-Prüfungen auch aus aktuellem Anlass statt. Im Rahmen der Vorbereitung auf Solvency II führt die BaFin zusätzlich Vorabprüfungen von internen Modellen durch. Im Berichtsjahr hat die BaFin 39 Prüfungen interner Modelle und acht reguläre örtliche Prüfungen durchgeführt. Die hohe Zahl der Interne-Modelle-Prüfungen spiegelt die Entscheidung der BaFin wider, die Unternehmen bei ihrer Vorbereitung auf das neue Aufsichtssystem zu unterstützen.

Die folgende Risikomatrix zeigt die Verteilung der Prüfungen auf die Risikoklassen.

Tabelle 10

Verteilung der Vor-Ort-Prüfungen 2012 nach Risikoklassen

Vor-Ort-Prüfungen		Qualität des Unternehmens				Summe	Unternehmen in %
		A	B	C	D		
Markt- auswirkung	hoch	3	13	4	0	20	55,5
	mittel	2	6	3	0	11	30,6
	niedrig	1	3	1	0	5	13,9
	Summe*	6	22	8	0	36	100,0
Unternehmen in %		16,7	61,1	22,2	0,0	100,0	

* Im Berichtsjahr erfolgten elf Vor-Ort-Prüfungen bei Unternehmen ohne Klassifizierung, so dass sich eine Gesamtsumme von 47 Vor-Ort-Prüfungen ergibt.

2.7 Gruppenaufsicht

Aufsicht über grenzüberschreitende Versicherungsgruppen.

Die BaFin war Ende 2012 an der Aufsicht über insgesamt 31 Versicherungsgruppen beteiligt, die durch Tochterunternehmen grenzüberschreitend tätig sind. Die Bedeutung und Größe der Gruppen variierte dabei beträchtlich. Es handelt sich um global tätige Versicherungs- und Rückversicherungskonzerne und sehr kleine Unternehmensgruppen. Bei 17 der 31 Gruppen nahm die BaFin die Rolle der für die Gruppenaufsicht zuständigen Behörde ein. Damit oblag ihr die führende Rolle bei der Ausübung der Gruppenaufsicht, und darüber hinaus musste sie sicherstellen, dass die beteiligten Aufseher effektiv und effizient zusammenarbeiten. Zu diesem Zweck koordiniert die BaFin den Informationsaustausch zwischen den beteiligten Aufsichtsbehörden in institutionalisierten Arbeitsgruppen, den Aufsichtskollegien.

Der Schwerpunkt dieser Aufsichtskollegien lag im Jahr 2012 auf der Vertiefung der inhaltlichen Zusammenarbeit sowohl bei den aktuellen Aufsichtstätigkeiten als auch bei der Vorbereitung auf die Gruppenaufsicht unter Solvency II. Hierzu evaluierte die BaFin insbesondere die gesamte Arbeitsweise und Organisation der Aufsichtskollegien und etablierte anschließend einen standardisierten Informationsaustausch zwischen den Behörden. Die federführende Organisation der Vorantragsphase in Bezug auf die zukünftige Verwendung interner Modelle war ebenfalls ein Arbeitsschwerpunkt. Die enge Einbindung der europäischen Versicherungsaufsichtsbehörde EIOPA in die Zusammenarbeit war dabei obligatorisch. Diese nahm an fast allen Aufsichtskollegien teil, welche die BaFin ausgerichtet hatte.

Um auch den Herausforderungen durch global tätige Unternehmen der deutschen Versicherungsbranche gerecht zu werden, bezieht die BaFin auch Aufsichtsbehörden aus Nicht-EU/EWR-Staaten wie Japan, der Schweiz oder den USA in den Informationsaustausch mit ein. Dies geschieht aus Gründen der Vertraulichkeit und der Verschwiegenheitspflichten jedoch nur auf der Basis besonderer Abkommen.

2.8 Entwicklungen in den einzelnen Sparten³⁷

Lebensversicherer

Die gebuchten Brutto-Beiträge des selbst abgeschlossenen Versicherungsgeschäfts der unter Aufsicht der BaFin stehenden Lebensversicherer beliefen sich im Jahr 2012 auf 82,2 Mrd. Euro (Vorjahr: 81,6 Mrd. Euro). Gegenüber dem Vorjahr ist somit ein leichter Anstieg um 0,7 % zu verzeichnen. Der Bestand an Kapitalanlagen stieg von 739 Mrd. Euro auf 761 Mrd. Euro (+3,0 %). Da das Zinsniveau am Kapitalmarkt weiter zurückgegangen ist, stiegen insbesondere die Bewertungsreserven in Zinstiteln weiter deutlich an. So haben sich die saldierten stillen Reserven zum Jahresende mit 102,6 Mrd. Euro (Vorjahr: 42,6 Mrd. Euro) gegenüber dem Vorjahr mehr als verdoppelt. Bezogen auf die gesamten Kapitalanlagen entspricht dies 5,8 %, nach 5,7 % im Vorjahr.

Die BaFin führte im Berichtsjahr bei den Lebensversicherern zwei Prognoserechnungen durch. Eine zum Stichtag 30. Juni, die andere zum 31. Oktober 2012. Mithilfe der Prognoserechnung analysiert die BaFin, wie sich vier unterschiedliche, von ihr vorgegebene Kapitalmarktszenarien auf den Unternehmenserfolg auswirken. Neben dem BaFin-Stresstest stellen die Prognoserechnungen ein weiteres risikoorientiertes Aufsichtsinstrument dar, mit deren Hilfe die BaFin die kurzfristige Entwicklung des Geschäftsergebnisses, der Solvabilität und der Bewertungsreserven der Lebensversicherer beurteilen kann. Bei der Prognoserechnung zum 31. Oktober mussten die Unternehmen jeweils simulieren, wie sich ein Rückgang der Aktienkurse um 16 % sowie ein Anstieg des Zinsniveaus um 50 Basispunkte auf das Jahresergebnis auswirken würde. Die Auswertung der vorgelegten Prognoserechnung zeigte, dass alle einbezogenen Lebensversicherer

● Gesunkenes Zinsniveau führt zu erhöhten Bewertungsreserven.

● Alle Lebensversicherer verkraften vorgegebene Prognoserechnungen.

³⁷ Die Zahlen für das Jahr 2012 haben nur vorläufigen Charakter. Sie basieren auf der unterjährigen Berichterstattung zum 31. Dezember 2012.

ihre Verpflichtungen auch dann hätten erfüllen können, wenn die ungünstigen Szenarien eingetreten wären.

● Nettoverzinsung bei 4,53 %.

Im Jahr 2012 lag die durchschnittliche Nettoverzinsung der Kapitalanlagen nach vorläufigen Angaben bei 4,53 % und damit über dem Niveau des Vorjahres (3,9 %³⁸). Die höhere Nettoverzinsung lässt sich darauf zurückführen, dass die Unternehmen verstärkt Bewertungsreserven realisiert haben, um den hohen Aufwand für den Aufbau der Zinszusatzreserve zu finanzieren.

● Lebensversicherer reduzieren Überschussbeteiligung.

Weil das Zinsniveau für Neuanlagen weiterhin niedrig ist, haben viele Lebensversicherer die Überschussbeteiligung für 2013 reduziert. Die laufende Gesamtverzinsung (Summe aus garantiertem Rechnungszins und Zinsüberschussbeteiligung) der verkaufsoffenen Tarife in der kapitalbildenden Lebensversicherung beträgt im Branchenschnitt 3,51 %. In den Jahren 2012 und 2011 waren es 3,80 % bzw. 3,95 %.

● Bei moderatem Neugeschäft Beitragszuwachs voraussichtlich etwa 3 %.

Private Krankenversicherung

Die von der BaFin beaufsichtigten 48 privaten Krankenversicherer nahmen im Jahr 2012 Beiträge in Höhe von rund 35,7 Mrd. Euro ein, ca. 3 % mehr als im Vorjahr. Die Prämieinnahmen stiegen also weniger stark als im Jahr zuvor (+4,2 %). Der schwächere Beitragszuwachs lässt sich zumindest zum Teil darauf zurückführen, dass ein Sondereffekt des Vorjahres weggefallen ist: Seit dem 2. Februar 2007 konnten freiwillig gesetzlich versicherte Angestellte erst dann in die private Krankenversicherung (PKV) wechseln, wenn ihr Einkommen drei aufeinander folgende Kalenderjahre über der Versicherungspflichtgrenze lag. Zum Jahreswechsel 2010/2011 war diese Drei-Jahres-Grenze mit dem GKV-Finanzierungsgesetz (Gesetz zur nachhaltigen und sozial ausgewogenen Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung) aufgehoben worden. Dies hatte 2011 zu einer leichten Belebung des Neugeschäfts geführt. Andererseits wird der Markt der privaten Krankenversicherung gegenwärtig stark von politischen Entwicklungen und Diskussionen über Änderungen im Gesundheitswesen bestimmt. Dies veranlasst vermutlich potenzielle Kunden eher dazu, abzuwarten, als eine private Krankenversicherung abzuschließen.

Die Krankheitskostenvollversicherung mit knapp 9 Mio. versicherten Personen und Beitragseinnahmen in Höhe von 26 Mrd. Euro stellt nach wie vor das wichtigste Geschäftsfeld der PKV dar. Auf diese Versicherungsart entfallen etwa 73 % der gesamten Beitragseinnahmen. Einschließlich der restlichen Versicherungsarten, zum Beispiel der Pflegepflicht-, der Krankentagegeld- und der sonstigen selbstständigen Teilversicherungen, versichern die privaten Krankenversicherungsunternehmen über 37 Mio. Personen.

● Schwerpunkt der Kapitalanlage bei festverzinslichen Wertpapieren.

Die Krankenversicherer erhöhten ihren Kapitalanlagenbestand im Berichtsjahr um 7 % auf ca. 202 Mrd. Euro. Der Schwerpunkt der Anlage lag unverändert bei festverzinslichen Wertpapieren. Pfandbriefe, Kommunalobligationen und andere Schuldverschreibungen

³⁸ Im Jahresbericht 2011 war die durchschnittliche Nettoverzinsung mit 4,09 % (nach vorläufigen Angaben) angegeben worden.

machten ca. 27 % des gesamten Kapitalanlagenbestandes aus. Dies ist auch die größte Einzelposition im Direktbestand. Weitere 11 % entfielen auf notierte Schuldverschreibungen und 21 % auf Schuld-scheindarlehen und Namensschuldverschreibungen bei Kredit-instituten. Etwa 20 % ihrer gesamten Kapitalanlagen investierten die Krankenversicherer in Investmentfonds. Wesentliche Verschie-bungen zwischen den Anlageklassen stellte die BaFin nicht fest.

● Bessere Reservesituation wegen des niedrigen Zinsniveaus.

Im Berichtsjahr haben sich die Aktienmärkte weiter erholt: Sowohl der Deutsche Aktienindex (DAX) als auch der europäische Aktienin-dex EURO STOXX 50 lagen im Plus. Außerdem waren die Auswirkun-gen der Schuldenkrise einiger Euro-Staaten weiterhin spürbar. Weil die Zinsen weiter gefallen sind und sich auf einem sehr niedrigen Niveau bewegen, hat sich die Reservesituation der Krankenversi-cherer deutlich verbessert. Die saldierten stillen Reserven in den Kapitalanlagen betrugen zum 31. Dezember 2011 knapp 11 Mrd. Euro und stiegen 2012 um über 150 % auf 28 Mrd. Euro.

● Alle Krankenversicherer verkrafteten vorgegebene Szenarien.

Zum Stichtag 30. Juni 2012 forderte die BaFin auch 37 Kranken-versicherer auf, eine Prognoserechnung durchzuführen und die Ergebnisse zu melden. Zwölf Unternehmen hat sie von der Vorlage der Prognoserechnung befreit, da sie entweder über eine risikoarme Kapitalanlagestruktur verfügen oder das Krankenversicherungsge-schäft nur nach Art der Schadenversicherung betreiben.

Die Prognoserechnungen dienen – neben dem BaFin-Stresstest – als zusätzliches risikoorientiertes Aufsichtsinstrument. Sie simulieren, welche Auswirkungen bestimmte nachteilige Entwicklungen am Kapitalmarkt auf den Unternehmenserfolg haben. In der Prognose-rechnung des Jahres 2012 definierte die BaFin wie in den Vorjah-ren vier verschiedene Szenarien, die sich an der Marktentwicklung orientierten. Zwei Szenarien befassten sich ausschließlich mit dem Einfluss von Aktienkursrisiken auf den Unternehmenserfolg. Hier wurde einerseits eine gleichbleibende Entwicklung der Aktienkurse bis zum 31. Dezember 2012, andererseits ein Aktienkursrückgang um 13 % unterstellt. Die beiden anderen Szenarien bezogen zusätz-lich Zinsrisiken in die Prognose mit ein. Ein Anstieg des Zinsniveaus um 50 Basispunkte sollte angenommen werden. Alle Krankenversi-cherer konnten die unterstellten Szenarien wirtschaftlich verkraften.

Wenn die ungünstigen Szenarien der Prognoserechnungen einträ-ten, fiel das Ergebnis aus Kapitalanlagen leicht. Dennoch könnten sämtliche Krankenversicherer die Verzinsungsverpflichtungen in allen vier Szenarien erfüllen. Nur in wenigen Fällen könnten Unter-nehmen den Rechnungszins für die Alterungsrückstellung nicht ganz aus dem Kapitalanlagenergebnis finanzieren. In einem solchen Fall stünden den Unternehmen aber andere Überschussquellen – wie zum Beispiel der Sicherheitszuschlag – in ausreichendem Umfang zur Verfügung, um die erforderliche Zuführung zur Alterungsrück-stellung zu gewährleisten. Alle meldepflichtigen Krankenversicherer konnten nach überschlägiger Berechnung ein positives Jahresergeb-nis in allen vier Szenarien ausweisen.

● Nettoverzinsung im Jahr 2012 voraussichtlich leicht über 4 %.

Die BaFin geht davon aus, dass die Branche 2012 eine Nettoverzinsung von leicht über 4 % erzielen wird.

Umsetzung der Unisex-Rechtsprechung in der Krankenversicherung

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat am 1. März 2011 entschieden, dass die Berücksichtigung des Geschlechts von Versicherten als Risikofaktor in Versicherungsverträgen eine unzulässige Diskriminierung darstellt.³⁹ Bei der Berechnung von Prämien und Leistungen dürfe das Geschlecht keine Rolle spielen. Die Vorschriften der Antidiskriminierungsrichtlinie, die im Versicherungsbereich Ausnahmen von diesem Grundsatz zuließen, sind ab dem 21. Dezember 2012 ungültig. Vor diesem Datum abgeschlossene Verträge werden durch das Urteil nicht berührt.

In der PKV stellte sich aufgrund des gemäß § 204 Versicherungsvertragsgesetz (VVG) bestehenden Tarifwechselrechts die Frage, ob und, wenn ja, in welcher Form das Urteil auch für bereits bestehende Verträge umgesetzt werden kann. In der Branche gab es Bestrebungen, möglichst auch für den Bestand eine Umstellung auf Unisexkalkulation vorzunehmen. Sie begründete dies damit, dass bei der Kalkulation der neuen Tarife die Zahl der wechselwilligen Frauen – und damit der Geschlechtermix in diesen Tarifen – nur sehr schwer abgeschätzt werden könne. Die Ausweitung der Unisex-Rechtsprechung auf bereits bestehende Verträge hätte jedoch eine entsprechende Gesetzesänderung vorausgesetzt. Der Gesetzgeber hat von dieser abgesehen, da sie vor allem für ältere weibliche Bestandsversicherte zu unzumutbaren Beitragserhöhungen geführt hätte. Die Pflicht, Prämien und Leistungen geschlechtsneutral zu kalkulieren, gilt damit auch in der PKV nur für den Neuzugang.

Der deutsche Gesetzgeber hat die Vorgaben des EuGH mit dem SEPA-Begleitgesetz in nationales Recht umgesetzt. In diesem ist durch eine Änderung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes klargestellt worden, dass ab dem 21. Dezember 2012 eine geschlechtsabhängige Kalkulation, die zu unterschiedlichen Prämien für Männer und Frauen führt, nicht mehr zulässig ist.

Eine weitere Gesetzesänderung ist in den Entwurf des Gesetzes zur Änderung versicherungsrechtlicher Vorschriften aufgenommen worden. Der Wechsel aus einem Unisex-Tarif zurück in einen Bisex-Tarif soll nicht möglich sein, so dass § 204 Absatz 1 VVG entsprechend geändert werden muss. Der Bundestag hat die Änderung des VVG am 31. Januar 2013 angenommen; der Bundesrat hat am 1. März 2013 beschlossen, den Vermittlungsausschuss nicht anzurufen. Mit dem Abschluss dieses Gesetzgebungsverfahrens ist im zweiten Quartal 2013 zu rechnen. Ein Wechsel in die andere Richtung, das heißt aus einem Bisex-Tarif in einen Unisex-Tarif, bleibt weiter möglich. Bereits angesammelte Alterungsrückstellungen werden bei einem solchen Wechsel angerechnet.

Darüber hinaus hat die BaFin in der Kalkulationsverordnung Änderungen vorgenommen. Hervorzuheben sind zwei Punkte: Die durchschnittlichen Versicherungsleistungen (Kopfschäden), die im Beobachtungszeitraum auf einen Versicherten entfallen, sind zu-

³⁹ EuGH, Az. Rs C-236/09.

künftig für jeden neuen Tarif nur noch in Abhängigkeit vom Alter des Versicherten und nicht mehr vom Geschlecht zu ermitteln. Bei Verträgen, die vor dem 21. Dezember 2012 abgeschlossen wurden, sind die Kopfschäden – wie bisher – für jeden Tarif zusätzlich auch abhängig vom Geschlecht des Versicherten zu ermitteln.

● Starkes Beitragswachstum bei weiterhin steigendem Schadenaufwand.

Schaden- und Unfallversicherung

Das Geschäftsjahr 2012 war für die Schaden- und Unfallversicherer von zwei Faktoren gekennzeichnet: Sowohl die Beitragseinnahmen als auch die Aufwendungen für Schäden erhöhten sich deutlich.

Die gebuchten Brutto-Beiträge des selbst abgeschlossenen Versicherungsgeschäfts stiegen nach den derzeit vorliegenden Zahlen im Vergleich zum Vorjahr um 4,1 % auf 62,0 Mrd. Euro. Hierzu trugen erneut nahezu alle wesentlichen Versicherungszweige bei: Hohe Wachstumsraten wiesen insbesondere die traditionell bedeutende Kraftfahrtversicherung, Transportversicherung sowie die Technische Versicherung aus. Bei der Feuerversicherung fielen die Beiträge dagegen leicht.

Den insgesamt höheren Beitragseinnahmen standen jedoch auch höhere Schadenaufwendungen gegenüber. Damit setzte sich im Berichtsjahr der Trend der Vorjahre fort. Eine starke Frostperiode zu Jahresbeginn belastete das Ergebnis der Hausrat- und Wohngebäudeversicherer und ein historisches Großschadenereignis im Chemiapark Marl das der industriellen Sachversicherer. Auch die Kreditversicherer hatten aufgrund einiger Großinsolvenzen höhere Schadenaufwendungen. Im Gegensatz dazu gingen bei den Kraftfahrtversicherern die Aufwendungen erstmals seit Jahren zurück.

Die Aufwendungen für den Versicherungsbetrieb der Schaden- und Unfallversicherer stiegen bisherigen Erkenntnissen zufolge im Vergleich zum Vorjahr ebenfalls an, so dass sich die Kostenquote kaum ändert.

Insgesamt blieb die kombinierte Schadenkostenquote (*Combined Ratio*) für das selbst abgeschlossene Versicherungsgeschäft weitgehend konstant. Auch der versicherungstechnische Gewinn der Schaden- und Unfallversicherer stagnierte in etwa auf dem Niveau des Vorjahres.

Rückversicherung

Die Schadenbelastungen der Rückversicherer aus Naturkatastrophen lagen 2012 deutlich unter denjenigen des Rekordjahres 2011. Weltweit verursachten Naturkatastrophen gesamtwirtschaftliche Schäden in Höhe von rund 160 Mrd. US-Dollar (USD; Vorjahr: rund 400 Mrd. USD), davon waren rund 65 Mrd. Euro (Vorjahr: rund 119 Mrd. USD) versichert.⁴⁰ Während das Vorjahr durch geophysikalische Ereignisse und insbesondere durch das Erdbeben in Japan geprägt war, entfielen im Jahr 2012 rund 67 % der gesamten und rund

● Schadenbilanz 2012 deutlich moderater als im Vorjahr.

⁴⁰ Schätzungen nach Munich Re, NatCatService.

90 % der versicherten Schäden auf Wetterereignisse in den USA. Im langfristigen Durchschnitt entfallen lediglich 32 % der gesamten und 57 % der versicherten Schäden auf die USA.

Der Hurrikan Sandy verursachte im Oktober 2012 gesamtwirtschaftliche Schäden in Höhe von rund 50 Mrd. USD und war mit Abstand das größte Einzelschadenereignis des Berichtsjahres. Der Wirbelsturm traf gleichzeitig mit einer Vollmondspringflut auf den dicht besiedelten Küstenstreifen zwischen New Jersey und Massachusetts, was hohe Flutschäden – insbesondere in New York – verursachte. Die versicherten Schäden liegen voraussichtlich bei rund 25 Mrd. USD.

Das zweitgrößte Schadenereignis des Berichtsjahres war die große Sommerdürre im Mittleren Westen. Fast die Hälfte der landwirtschaftlichen Anbaufläche der USA war von der Dürre betroffen, lediglich die Dürren der Dreißiger Jahre des vergangenen Jahrhunderts waren verheerender. Die Schäden durch Ernteausfälle summierten sich auf rund 20 Mrd. USD. Davon werden rund 15 bis 17 Mrd. USD durch die von Privatwirtschaft und Staat getragene Mehrgefahren-Ernteversicherung entschädigt; der auf die Privatwirtschaft entfallende Anteil ist also deutlich geringer.

In Europa waren zwei Erdbeben in der italienischen Emilia Romagna die teuersten Ereignisse: Beide zusammen verursachten gesamtwirtschaftliche Schäden in Höhe von 16 Mrd. USD und versicherte Schäden in Höhe von 1,6 Mrd. USD. Die Erdbeben vom 20. und 29. Mai 2012 hatten eine Stärke von 5,9 bzw. 5,8 auf der Richterskala.

Pensionskassen

● Steigende Beitragseinnahmen.

Ausgehend von den Prognosen der BaFin stiegen die Beitragseinnahmen aller Pensionskassen um 4,5 % und damit stärker als im Vorjahr. Dies gilt sowohl für die seit 2002 gegründeten Wettbewerbspensionskassen als auch für die vorwiegend von den Arbeitgebern finanzierten Pensionskassen. Bei den letztgenannten hängt die Entwicklung der Beitragseinnahmen vom Personalbestand des Trägerunternehmens ab.

Der Kapitalanlagebestand der 148 von der BaFin beaufsichtigten Pensionskassen belief sich auf rund 123,4 Mrd. Euro (Vorjahr: 115,6 Mrd. Euro), dies entspricht einer Steigerung von ca. 5,4 %. Der Schwerpunkt der Kapitalanlagearten lag – wie auch in den Vorjahren – bei Investmentanteilen, Inhaberschuldverschreibungen und anderen festverzinslichen Wertpapieren sowie Namensschuldverschreibungen, Schuldscheinforderungen und Darlehen. Aufgrund des niedrigen Zinsniveaus weist die Branche hohe Bewertungsreserven auf, insbesondere in Zinstiteln. In allen Kapitalanlagen hatten die Pensionskassen am Ende des Berichtsjahres stille Reserven in Höhe von ca. 16,7 Mrd. Euro (Vorjahr: 7,7 Mrd. Euro). Dies entspricht ca. 13,5 % der gesamten Kapitalanlagen. Im Vorjahr waren es 6,7 %.

● Verstärkung der Deckungsrückstellung führt zu erhöhten Aufwendungen.

Neben den Kapitalanlagerisiken müssen Pensionskassen insbesondere das Risiko der Langlebigkeit der Versicherten im Auge behalten. Leben Versicherte länger als prognostiziert, müssen Pensionskassen unter Umständen die Rechnungsgrundlagen anpassen und

ihre Deckungsrückstellung verstärken. Die zur Finanzierung dieser Anpassungen erforderlichen Überschüsse zu erwirtschaften, fällt den Unternehmen zunehmend schwer. Wegen der anhaltenden Niedrigzinsphase stehen ihnen für die Neuanlage nur vergleichsweise niedrig verzinsten Kapitalanlagen zur Verfügung.

● Wirtschaftliche Lage der Pensionskassen insgesamt stabil.

Die BaFin führte zum Erhebungsstichtag 30. Juni 2012 auch bei 135 Pensionskassen eine Prognoserechnung durch, in der die Unternehmen ihr Geschäftsjahresergebnis unter vier Aktien- bzw. Zinsszenarien abschätzen sollten. Im Rahmen dieser Prognoserechnung mussten die Unternehmen jeweils die Auswirkungen eines Rückgangs der Aktienkurse um 13 % sowie eines Anstiegs des Zinsniveaus um 50 Basispunkte auf das Jahresergebnis simulieren. 15 Unternehmen hat die BaFin aufgrund ihrer risikoarmen Kapitalanlage von der Vorlage befreit.

Die Auswertung der Prognoserechnungen zeigte, dass die Pensionskassen die Solvabilitätsvorschriften in aller Regel erfüllen. Der Bedeckungssatz der Solvabilitätsspanne, also das Verhältnis der vorhandenen Eigenmittel zum Solvabilitäts-Soll, hat sich jedoch im Vergleich zum Vorjahr leicht verringert. Insgesamt ist die kurzfristige Risikotragfähigkeit der Branche weiterhin gewährleistet. Den Prognosen zufolge liegt im Berichtsjahr die Reinverzinsung der Kapitalanlagen aller Pensionskassen mit ca. 4 % leicht über dem Wert des Vorjahres (3,9 %).

Die anhaltende Niedrigzinsphase stellt auch die Pensionskassen vor Herausforderungen. Die Prognosen verdeutlichen, dass die Differenz zwischen der laufenden Verzinsung der Kapitalanlagen und dem durchschnittlichen Rechnungszins der Deckungsrückstellung sinkt. Dadurch stehen weniger Überschüsse zur Verfügung, die zur Finanzierung von gegebenenfalls notwendigen Nachreservierungen erforderlich sind.

● Investitionen der Pensionskassen in GIIPS-Staaten und -Banken.

Die BaFin befragte die Pensionskassen, in welchem Umfang sie zum Ende des Berichtsjahres in Anleihen der Staaten Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien (GIIPS-Staaten) und in Anleihen der Banken dieser Länder investiert sein werden. Die Abfrage ergab, dass die Unternehmen 3,9 % ihrer gesamten prognostizierten Kapitalanlagen zu Buchwerten in GIIPS-Staaten und GIIPS-Banken investiert haben. Die Investitionen in den einzelnen Staaten lagen bei allen Unternehmen im einstelligen Prozentbereich. Dieses zeigt, dass diese Investitionen für Pensionskassen wenig relevant sind.

Unisex-Kalkulation in der betrieblichen Altersversorgung

In seinem Urteil vom 1. März 2011 hat der EuGH entschieden, dass für ab dem 21. Dezember 2012 abgeschlossene Versicherungsverträge eine geschlechtsabhängige Kalkulation von Beiträgen und Leistungen nicht zulässig ist. Die Europäische Kommission hat in ihren Leitlinien vom 22. Dezember 2011 erklärt, dass dieses Urteil den Bereich der betrieblichen Altersversorgung nicht betrifft. Für Betriebsrenten findet zudem in Bezug auf Gleichbehandlungsaspekte

die Richtlinie 2006/54/EG⁴¹ Anwendung, die unter gewissen Voraussetzungen eine geschlechtsabhängige Kalkulation zulässt.

In Deutschland gibt es keine nationalen Regelungen, die für die betriebliche Altersversorgung eine Unisex-Kalkulation eindeutig vorschreiben. Deswegen ist bis auf Weiteres davon auszugehen, dass für Betriebsrenten in den von der BaFin beaufsichtigten Durchführungswegen die geschlechtsabhängige Kalkulation von Beiträgen und/oder Leistungen zulässig ist.

Pensionsfonds

Die Pensionsfonds verbuchten im Berichtsjahr Brutto-Beiträge in Höhe von 831 Mio. Euro. Dies ist ein deutlicher Rückgang gegenüber dem Vorjahr (2.154 Mio. Euro). Der starke Rückgang der Beitragseinnahmen lässt sich darauf zurückführen, dass die Branchensumme des Vorjahres zu 50 % aus den Einmalbeiträgen eines neu gegründeten Pensionsfonds bestanden hatte. Die Aufwendungen für Versorgungsfälle stiegen im Berichtsjahr von 1.458 Mio. Euro auf 1.563 Mio. Euro. Im selben Zeitraum erhöhte sich die Zahl der Versorgungsberechtigten auf 908.184 Personen (Vorjahr: 777.378), davon befanden sich 614.237 Personen in der Anwartschaft und 294.569 Personen bezogen bereits eine Rente.

● Prognoserechnungen zeigten stabile Wirtschaftslage.

Im Berichtsjahr führte die BaFin zum Stichtag 30. Juni 2012 eine Prognoserechnung auch bei allen 30 Pensionsfonds durch. Im Fokus der Abfrage standen insbesondere das erwartete Geschäftsergebnis, die erwartete Solvabilität sowie die erwarteten Bewertungsreserven zum Ende des laufenden Geschäftsjahres. Als Szenarien gab die BaFin die Kapitalmarktsituation zum Erhebungsstichtag und ein negatives Aktienszenario mit einem Kursrückgang von 13 % vor. Ferner ließ sie Szenarien rechnen, welche die beiden zuvor genannten Szenarien jeweils mit einem Anstieg der Zinsstrukturkurve um 50 Basispunkte kombinierten.

Die Auswertung der Prognoserechnungen zeigte, dass die 30 einbezogenen Pensionsfonds die vier unterstellten Szenarien wirtschaftlich tragen könnten.

⁴¹ ABI. EU L 204, S. 23 ff.



V Aufsicht über Banken, Finanzdienstleister und Zahlungsinstitute



Raimund Röseler,
Exekutivdirektor Bankenaufsicht

1 Grundlagen der Aufsicht

1.1 Umsetzung der CRD IV

Das deutsche Bankenaufsichtsrecht wird durch das Regulierungspaket Capital Requirements Directive (CRD IV) nachhaltig geändert werden.⁴² Die CRD IV, bestehend aus einer Richtlinie und einer Verordnung, setzt unter anderem Basel III in der Europäischen Union um. Durch die Verordnung, die Capital Requirements Regulation (CRR), werden Teile der aufsichtlichen Anforderungen an Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute erstmals in einer unmittelbar anwendbaren EU-Verordnung geregelt. Der Richtlinienanteil beschränkt sich dagegen im Wesentlichen auf Regelungen, die eine Beteiligung der nationalen Aufsichtsbehörden erfordern, so etwa die Erteilung oder Aufhebung von Erlaubnissen, die aufsichtlichen Eingriffsbefugnisse und Sanktionen sowie den aufsichtlichen Überprüfungs- und Evaluierungsprozess der Säule II (*Supervisory Review and Evaluation Process – SREP*).

Zwar wird die unmittelbar anwendbare EU-Verordnung nicht national umgesetzt, allerdings ist das bestehende nationale Recht dafür um alle konkurrierenden oder der EU-Verordnung entgegenstehenden Vorschriften zu bereinigen. Dies betrifft neben dem Kreditwesengesetz (KWG) insbesondere die Solvabilitätsverordnung (SolvV) und die Groß- und Millionenkreditverordnung (GroMiKV).

Eine nationale Umsetzung bleibt außerdem im Hinblick auf jene Institute im Sinne des KWG erforderlich, die nicht unmittelbar in den Anwendungsbereich der CRD IV fallen, weil sie keine Einlagenkreditinstitute sind.

Da ursprünglich geplant war, die CRD IV und die CRR am 1. Januar 2013 in Kraft zu setzen, hat Deutschland bereits frühzeitig mit den nationalen Umsetzungsarbeiten begonnen. Nach zwei Konsultationsrunden im Frühjahr und im Sommer 2012 hat die Bundesregierung den Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung der CRD IV⁴³ am 22. August 2012 in das parlamentarische Verfahren eingebracht.

Im Oktober 2012 wurden außerdem die Entwürfe zu den durch die CRD IV und CRR betroffenen Rechtsverordnungen zur Konsultation gestellt. Es handelt sich hierbei um die SolvV, die GroMiKV, die Liquiditätsverordnung und die Länderrisikoverordnung. Darüber

● CRD-IV-Umsetzungsgesetz.

● Verordnungsänderungen.

⁴² Vgl. Kapitel III 5.

⁴³ BT-Drs. 17/10974.

hinaus werden die drei bisherigen Monatsausweisverordnungen künftig in der Finanzinformationenverordnung zusammengefasst. Neu erlassen wird außerdem eine Solvabilitätsverordnung speziell für Wohnungsunternehmen mit Spareinrichtung.

Zentrale Änderungen bei der SolvV und der GroMiKV entstehen durch die Bereinigung der beiden Verordnungen um die materiellen Solvabilitäts- und Großkreditanforderungen, die künftig in der CRR geregelt sind. In der SolvV verbleiben danach vor allem Verfahrensbestimmungen sowie, soweit im Rahmen der CRR zulässig oder erforderlich, ergänzende Bestimmungen zu den Anforderungen aus CRR und CRD IV. Das sind zum Beispiel:

- ergänzende Bestimmungen zu Zulassung, Prüfung und Aufhebung interner Risikomessverfahren (*Internal Ratings Based Approach – IRBA*), zu Marktrisikopositionen, zu Fortgeschrittenen Messansätzen und laufender Überwachung
- Partial-Use-Regelungen – insbesondere für den IRB-Ansatz – behalten Gültigkeit
- Vorgaben für die Ermittlung des Beleihungswerts von Immobilien, um Instituten die Nutzung der CRR-Regelungen, die nur in Mitgliedstaaten anwendbar sind, die strenge Vorgaben vorgesehen haben, zu ermöglichen
- nähere Bestimmungen zu den nach den Übergangsvorschriften der CRR festzulegenden Prozentsätzen der anrechenbaren Eigenkapitalbestandteile in der Übergangsphase
- Mindestquoten und die Zusammensetzung des Eigenkapitals während der Übergangsphase
- Regelungen über die Ausübung der nationalen Wahlrechte zur Höhe der Eigenmittelabzüge sowie der Anrechenbarkeit von Minderheitsbeteiligungen während der Übergangsphase
- nähere Einzelheiten zur Berechnung und gegenseitigen Anerkennung des antizyklischen Kapitalpuffers und der Kapitalpuffer für systemische Risiken sowie für global systemrelevante Institute

Die GroMiKV enthält in Zukunft hinsichtlich des Großkreditregimes ergänzende Vorschriften zu Beschlussfassungspflichten, Meldefragen und Regelungen zur Umsetzung der verbleibenden nationalen Wahlrechte und zur Privilegierung bestimmter Kredite. Das Millionenkreditmeldewesen geht nicht auf EU-rechtliche Vorgaben zurück. Änderungen des Millionenkreditmeldewesens in der GroMiKV ergeben sich aufgrund der generellen Überarbeitung des Meldewesens und betreffen die Ermittlung der Kreditbeträge sowie die Inhalte der Millionenkreditanzeigen.

● Weiterer Zeitplan.

Das weitere Gesetz- bzw. Verordnungsgebungsverfahren hängt maßgeblich von der Verabschiedung von CRD IV und CRR und dem neuen Termin für ihr Inkrafttreten ab. Aufgrund der dort eingetretenen Verzögerungen ist bislang offen, wie der weitere Zeitplan für die nationalen Umsetzungsprojekte aussieht.

1.2 Mindestanforderungen an die Ausgestaltung von Sanierungsplänen

Die BaFin fordert von national systemrelevanten Instituten, dass sie bis Ende 2013 Sanierungspläne entwickeln und implementieren. Die Anfang November 2012 zur Konsultation veröffentlichten Mindestanforderungen an die Ausgestaltung von Sanierungsplänen⁴⁴ (MaSan) geben den Instituten dafür eine Hilfestellung. Interessierte Gruppen konnten bis zum 30. November 2012 zu dem Entwurf Stellung nehmen. Die BaFin möchte das Rundschreiben im zweiten Halbjahr 2013 veröffentlichen.

Zweck von Sanierungsplänen.

Sanierungspläne sollen den Instituten dabei helfen, sich auf künftige Krisensituationen vorzubereiten und ihre Widerstandsfähigkeit zu stärken. Kreditinstitute und Aufsicht sollen sich frühzeitig sowohl in organisatorischer als auch strategischer Hinsicht mit vorbeugenden Maßnahmen befassen, um möglichst schnell und effektiv handeln zu können und den Krisenfall zu verhindern. Tritt der Krisenfall dennoch ein, soll der Sanierungsplan dabei helfen, die finanzielle Stärke wiederherzustellen.

Dem Entwurf liegt das Proportionalitätsprinzip zu Grunde: Die Ausgestaltung des Sanierungsplans ist abhängig von Größe, Komplexität und Vernetzung des Kreditinstitutes bzw. der Institutsgruppe sowie von Art, Umfang und Komplexität des Geschäftsmodells und des damit einhergehenden Risikos.

Die wesentlichen Regelungen des Entwurfs sehen vor, dass das Institut zunächst die Unternehmensstruktur mit ihren wesentlichen und systemrelevanten Geschäftsaktivitäten sowie seine interne und externe Vernetzung analysiert und darstellt. Anhand dieser Informationen kann das Institut und im Anschluss auch die Aufsicht beurteilen, ob und wie sich allgemeine und spezifische Handlungsoptionen im Krisenfall umsetzen lassen.

BaFin verlangt Belastungsanalyse.



Damit das Institut Krisensituationen aus eigener Kraft meistern kann, soll es alle allgemeinen Handlungsoptionen darstellen, die grundsätzlich geeignet sind, seine Finanzstärke im Krisenfall sicher- bzw. wiederherzustellen. Im Anschluss soll das Institut anhand einer Belastungsanalyse untersuchen, welche Risiken einen wesentlichen nachteiligen Einfluss auf das Kreditinstitut bzw. die Gruppe haben könnten und, falls diese Risiken schlagend würden, ob es seine Widerstandsfähigkeit zurückerlangen könnte, wenn es die Handlungsoptionen ausübt. Die Belastungsanalyse soll sowohl schwerwiegende institutseigene und marktweite Stressszenarien umfassen als auch plötzliche oder langsam eintretende Entwicklungen berücksichtigen.

Auf Grundlage der Belastungsanalyse und der erwarteten Dauer, die eine Umsetzung der Handlungsoptionen in Anspruch nimmt, sollen Sanierungsindikatoren festgestellt werden. Diese sollen es dem Kreditinstitut ermöglichen, rechtzeitig

⁴⁴ Konsultation 12/2012, www.bafin.de/dok/3353480.

die geeigneten Handlungsoptionen zu wählen, um die Finanzstärke sicher- bzw. wiederherzustellen und somit die Überlebensfähigkeit zu sichern. Sofern das Institut Hindernisse identifiziert hat, die der Ausübung der Handlungsoptionen entgegenstehen, soll es sie beseitigen.

Die Sanierungsplanung ist auch Gegenstand internationaler Regulierungsvorhaben.⁴⁵

Crisis Management Groups

Im Jahr 2011 hat der Finanzstabilitätsrat FSB (Financial Stability Board) 28 Institute als G-SIBs (*Global Systemically Important Banks*), als global systemrelevante Institute identifiziert. Darunter waren die Deutsche Bank AG und die Commerzbank AG, wobei Letztere 2012 wieder aus dem Kreis der G-SIBs ausgeschieden ist. Für G-SIBs ist eine Crisis Management Group (CMG) einzurichten. Sie setzt sich aus den Aufsehern der wesentlichen Einheiten des Instituts sowie aus Vertretern der Finanzministerien und Zentralbanken der beteiligten Länder zusammen. Aufgabe der CMG ist es vor allem, einen Sanierungs- und Abwicklungsplan (*Recovery and Resolution Plan*) für die jeweilige Institutsgruppe zu verabschieden. Neben der Tätigkeit als Heimatlandaufseher der beiden genannten Institute sind BaFin und Deutsche Bundesbank auch als Gastlandaufseher an CMGs von Institutsgruppen beteiligt, deren ausländisches Mutterinstitut eine für das deutsche Finanzsystem wesentliche Tochterunternehmung betreibt. Kernaufgabe der CMGs im Jahr 2012 war es, Institute bei der Entwicklung von Sanierungsplänen zu begleiten und diese Pläne zu beurteilen; die Sanierungspläne waren bis Ende 2012 zu finalisieren. Darüber hinaus haben die CMGs damit begonnen, Abwicklungspläne zu entwickeln. Die Pläne verfolgen das Ziel, die Abwicklung eines Instituts so zu gestalten, dass keine Steuergelder benötigt und die Auswirkungen auf die jeweiligen Finanzmärkte möglichst gering gehalten werden. Hauptgegenstand der Arbeiten an den Abwicklungsplänen war 2012 die Festlegung einer Abwicklungsstrategie. Deren Ausgestaltung, die Überprüfung der Abwickelbarkeit (*Resolvability Assessments*) sowie die Vereinbarung so genannter *Memoranda of Understanding* zwischen den an der CMG beteiligten Institutionen ist Gegenstand der Arbeiten im Jahr 2013.

1.3 Merkblatt zur Kontrolle von Verwaltungs- und Aufsichtsorganen

● Grundlegende Überarbeitung.

Das Merkblatt zur Kontrolle der Mitglieder von Verwaltungs- und Aufsichtsorganen wurde 2012 grundlegend überarbeitet und im Dezember neu veröffentlicht. Die Regelungen zur Kontrolle der Mitglieder von Verwaltungs- und Aufsichtsorganen wurden erstmals mit dem Gesetz zur Stärkung der Finanzmarkt- und der Versicherungsaufsicht vom 29. Juli 2009⁴⁶ eingeführt. Das Merkblatt enthält

⁴⁵ Vgl. Kapitel III 1.1 und 2.1.

⁴⁶ BGBl. I 2009, S. 2305.

Hinweise zur Anzeigepflicht und zu den Unterlagen, die der BaFin einzureichen sind. Die Anforderungen der BaFin an die Sachkunde und die Zuverlässigkeit der Mitglieder werden ausführlich beschrieben, und häufig auftretende Fragestellungen werden erörtert. In der Neufassung des erstmals 2010 veröffentlichten Merkblatts werden die aufsichtlichen Anforderungen unter anderem dahingehend konkretisiert, dass Mitglieder von Verwaltungs- und Aufsichtsorganen sich auch während ihrer Mandatsausübung fortbilden und ihrer Aufgabe genügend Zeit widmen müssen. Weiterhin werden Fragen zur Zahl der Mandate beantwortet, die ein Mitglied maximal wahrnehmen darf. Neu hinzugekommen ist die Verpflichtung, Führungszeugnisse und Gewerberegisterauszüge vorzulegen.

Governance bei Aufsichtsorganen

Die BaFin hat einen Quervergleich zum Thema „Governance bei Aufsichtsorganen in Großbanken“ durchgeführt, der 14 Institute umfasste. Nur 20 % der Mitglieder der Aufsichtsorgane der einbezogenen Institute stammen unmittelbar aus der Finanzbranche. Die Aufsichtsorgane werden somit in der Gesamtschau deutlich von branchenfremden Personen dominiert. Die Vergütung der Aufsichtsorgane wird in den meisten Fällen als Fixum gewährt und weist eine große Spannweite auf. Im Vergleich zur Gesamtvergütung der Vorstände im gleichen Zeitraum ist sie deutlich niedriger. Verstöße gegen die gesetzliche Begrenzung der Mandate sowie andere regulatorische Vorgaben waren nicht festzustellen. Die nach Aktiengesetz verpflichteten Institute folgen mehrheitlich dem Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK), und auch bei den meisten übrigen Banken ist eine Tendenz zur Umsetzung des DCGK erkennbar. Die BaFin hat ebenfalls untersucht, ob die Aufsichtsorgane ihrer Kontrollfunktion insgesamt gerecht werden. Hier waren die Ergebnisse sehr differenziert. In vielen Fällen ergab sich zumindest Optimierungsbedarf, so beispielsweise bei der rechtzeitigen Information der Mitglieder der Aufsichtsorgane im Vorfeld von Sitzungen. Die Studie zeigt damit insgesamt, dass die verstärkte Kontrolle der Aufsichtsorgane durchaus berechtigt ist.

1.4 MaRisk-Novelle 2012

● Neue internationale Vorgaben zum Risikomanagement und zur Internal Governance.

Aufgrund neuer internationaler Vorgaben zum Risikomanagement der Banken sowie zur *Internal Governance* musste die BaFin 2012 die Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk) überarbeiten. Neben der grundlegenden Anpassung der EU-Bankenrichtlinie gab es auch Veröffentlichungen der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority), insbesondere zur *Internal Governance* und zur Allokation von Liquiditätskosten, -nutzen und -risiken.⁴⁷ Außerdem flossen auch Erfahrungen aus der Verwaltungspraxis der BaFin in die Überarbeitung ein. Bei allen Änderungen hat die BaFin darauf geachtet, dass der prinzipienorientierte Charakter der MaRisk soweit wie möglich gewahrt blieb, um in der Praxis erforderliche Umsetzungsspielräume auch weiter-

⁴⁷ EBA Guidelines on Internal Governance, 27.09.2011; CEBS Guidelines on Liquidity Cost Benefit Allocation, 27.10.2010.

● Governance-Aspekte stehen im Vordergrund.

hin zu erhalten. Mit der Veröffentlichung der neuen Fassung der MaRisk⁴⁸ am 14. Dezember 2012 hat die BaFin die Überarbeitung abgeschlossen.

Schwerpunkt der MaRisk-Überarbeitung war die *Internal Governance* von Banken. Ein neues Modul der MaRisk befasst sich mit der Risikocontrolling-Funktion, ein weiteres neues Modul mit der Compliance-Funktion. Bei den Anforderungen an die Risikocontrolling-Funktion handelt es sich größtenteils um eine kompakte und gebündelte Darstellung dessen, was bisher schon im MaRisk-Kontext im Zusammenhang mit dieser Funktion gefordert wurde. Neu ist die Forderung, den Leiter der Risikocontrolling-Funktion in wichtige risikopolitische Entscheidungen der Geschäftsleitung einzubeziehen. Damit soll die Risikosicht bei wichtigen geschäftspolitischen Weichenstellungen weiter gestärkt werden. Um dies zu gewährleisten, soll der Leiter der Risikocontrolling-Funktion möglichst hoch angesiedelt sein; entsprechend internationaler Gepflogenheiten sollte daher bei großen, international tätigen Instituten ein eigener Risikovorstand die Leitung wahrnehmen. Die neu adressierte Compliance-Funktion soll darauf hinwirken, dass alle Geschäftsbereiche im Institut alle unter Compliance-Gesichtspunkten wesentlichen rechtlichen Regelungen und Vorgaben beachten. Bereits existierende Regelungen wie zum Beispiel die Mindestanforderungen an die Compliance-Funktion und die weiteren Verhaltens-, Organisations- und Transparenzpflichten nach §§ 31 ff. Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) (MaComp) bleiben von der Neufassung der MaRisk unberührt.

● Kapitalplanungsprozess ist einzurichten.

Bei den weiteren Anpassungen und Ergänzungen, die die BaFin bei der MaRisk-Überarbeitung vorgenommen hat, stehen zwei Aspekte besonders hervor. Zum einen wird nun explizit gefordert, einen Kapitalplanungsprozess einzurichten, ein Gedanke, der im MaRisk-Kontext bisher nur am Rande Erwähnung fand. Mit diesem Planungsinstrument wird das Risikotragfähigkeitskonzept um eine stärker zukunftsgerichtete Komponente ergänzt. Etwaiger Kapitalbedarf soll frühzeitig identifiziert werden. Damit ist jedoch nicht beabsichtigt, den Betrachtungshorizont des Risikotragfähigkeitskonzepts auf mehrere Jahre auszuweiten. Zum anderen wurden die schon existierenden Anforderungen an den Allokationsmechanismus für Liquiditätskosten, -nutzen und -risiken konkretisiert und insbesondere für große, international tätige Institute mit komplexen Geschäftsstrukturen ausgebaut. Für kleinere Institute mit weniger komplexen Geschäftsaktivitäten enthalten die MaRisk hingegen eine Öffnungsklausel, um diesen Instituten eine proportionale Umsetzung der Anforderungen zu ermöglichen.

1.5 Pfandbriefgesetz-Novelle

Im Rahmen des CRD-IV-Umsetzungsgesetzes ist auch eine moderate Novellierung des Pfandbriefgesetzes (PfandBG) vorgesehen. Die vorgesehenen wesentlichen Änderungen lassen sich wie folgt skizzieren:

⁴⁸ www.bafin.de/dok/3353480.

- Einführung einer Regelung zur Deckungsunschädlichkeit von Umschuldungsklauseln in den Emissionsbedingungen öffentlicher Anleihen (§ 4a PfandBG)
- Anpassungen infolge der Ablösung der Bankenrichtlinie durch die CRR und die Umsetzungsakte zur CRD IV
- Erweiterung der Transparenzangaben nach § 28 PfandBG nebst Übergangsregelung nach § 53 PfandBG
- Präzisierungen der Verfahrensvorschriften zur Ernennung und Amtsführung des Sachwalters in §§ 30 f. PfandBG
- Präzisierung der Wirkung von Übertragungsanordnungen nach §§ 48a ff. KWG in Bezug auf Deckungswerte und Pfandbriefverbindlichkeiten nach § 36a PfandBG

● Deckungsunschädlichkeit von Umschuldungsklauseln.

Die Regelung zur Deckungsunschädlichkeit von Umschuldungsklauseln ist mit dem Vertrag zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Vertrag) erforderlich geworden. Hierin haben sich die Staaten der Eurozone in Artikel 12 Absatz 3 verpflichtet, ab dem 1. Januar 2013 in ihre Schuldtitel mit einer Ursprungslaufzeit von über einem Jahr Umschuldungsklauseln (*Collective Action Clauses*) aufzunehmen. Diese ermöglichen wesentliche Änderungen der Emissionsbedingungen, die ein Quorum von Gläubigern individueller Schuldtitel oder Gruppen von Schuldtiteln bis hin zum Kapitalverzicht vornehmen kann – mit Wirkung für alle Gläubiger der betroffenen Schuldtitel. In Deutschland ist diese Verpflichtung durch die Einfügung der §§ 4a bis 4k in das Bundesschuldenwesengesetz im September 2012 umgesetzt worden.⁴⁹ Die von der Verpflichtung potenziell betroffenen Schuldtitel sind für die Deckung – insbesondere Öffentlicher Pfandbriefe – von großer Bedeutung. Um mögliche Zweifel an der Unschädlichkeit derart weitreichender Klauseln für die Deckung zu beseitigen, ist vorgesehen, die Deckungsunschädlichkeit in § 4a PfandBG zu regeln.

● Informationsgehalt der Transparenzangaben ausgeweitet.

Der Informationsgehalt der Transparenzangaben des § 28 PfandBG wird auf Initiative der Kreditwirtschaft erheblich ausgeweitet, und zwar dergestalt, dass bestehende Kategorien von Angaben in deutlich granularer Form dargestellt werden sollen.

● Änderungen beim Sachwalter.

Die vorgesehenen Änderungen zur Ernennung und Amtsführung eines Sachwalters betreffen im Wesentlichen folgende Aspekte:

- Stärkere Abgrenzung der Handlungsfähigkeit des Sachwalters der Pfandbriefbank mit beschränkter Geschäftstätigkeit vom Insolvenzverwalter der insolventen Pfandbriefbank: Es wird klargestellt, dass der Insolvenzverwalter gegen pflichtgemäße Handlungen des Sachwalters nicht im Wege der Insolvenzanfechtung vorgehen kann, selbst wenn dies zu einer Minderung des Ausgleichsanspruchs der insolventen Pfandbriefbank gegen die Pfandbriefbank mit beschränkter Geschäftstätigkeit führt.
- Möglichkeit der Eigenverwaltung durch den Sachwalter in der Anschlussinsolvenz der Pfandbriefbank mit beschränkter Geschäftstätigkeit.
- Zuordnung der Verfahrenszuständigkeiten und -regeln beim Insolvenzstatut der Pfandbriefbank: Der Sachwalter der Pfandbriefbank mit beschränkter Geschäftstätigkeit und ein etwaiger Insolvenzverwalter der Pfandbriefbank sollen vom selben Richter

⁴⁹ BGBl. I 2012, S. 1914.

ernannt und überwacht werden. Im Hinblick auf das den Sachwalter betreffende Verfahren kommt der BaFin ein gegenüber der Insolvenzverwalterbestellung höheres Gewicht zu (Vorschlags- und Anhörungsrechte).

- Möglichkeit, dass ein prospektiver Sachwalter zur Vorbereitung der Sachwaltertätigkeit als Sonderbeauftragter nach § 45c KWG zur ausschließlichen Informationsgewinnung eingesetzt werden kann. Der als Sonderbeauftragter eingesetzte prospektive Sachwalter gilt hierdurch nicht als vorbefasst im Sinne einer späteren Sachwalterernennung.

Wirkung einer Übertragungsanordnung auf das Pfandbriefgeschäft.

Die Präzisierung der Wirkung von Übertragungsanordnungen nach §§ 48a ff. KWG auf Deckungswerte und Pfandbriefverbindlichkeiten nach § 36a PfandBG soll schließlich eine Feinjustierung des Zusammenspiels der pfandbriefrechtlichen Schutzmechanismen der §§ 30 ff. PfandBG mit einer Übertragungsanordnung bewirken. Derzeit sieht § 36a PfandBG vor, dass die unmittelbare Wirkung einer auch das Pfandbriefgeschäft betreffenden Übertragungsanordnung (§ 48g Absatz 2 Nr. 1 KWG) in Bezug auf das Pfandbriefgeschäft suspendiert wird; in solchen Fällen ist die Übertragungsanordnung vielmehr nach den pfandbriefrechtlichen Sonderregelungen der §§ 30 bis 36 PfandBG zu vollziehen, das heißt durch Ernennung eines Sachwalters und typischerweise durch Übertragung nach § 32 PfandBG, soweit hierdurch die betroffenen Pfandbriefgläubiger nicht benachteiligt werden. Durch das CRD-IV-Umsetzungsgesetz wird eine Rückausnahme für die Suspendierung der unmittelbaren Wirkung einer Übertragungsanordnung geregelt, wonach der Sachwalter – als Mittel des Vollzugs der Übertragungsanordnung – nach den pfandbriefrechtlichen Sonderregelungen nur noch dann zum Einsatz kommt, wenn er zur Sicherung der Rechtsposition der Pfandbriefgläubiger tatsächlich benötigt wird. Dies ist nur dann der Fall, wenn die Deckungsmasse außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums belegene Deckungswerte (Sitz des Schuldners, Belegenheit oder Registrierung der Sicherheit) umfasst.

Neuordnung der Treuhändervergütung

Im Rahmen der letzten Pfandbriefgesetz-Novelle 2010 hat der Gesetzgeber auch die Regelungen zur Treuhändervergütung in § 11 PfandBG geändert. Die Neuregelung sieht unter anderem vor, dass sich der Vergütungsanspruch der Treuhänder unmittelbar gegen die Pfandbriefbank und nicht mehr gegen die BaFin richtet. Die Vergütung setzt jedoch weiterhin die BaFin fest. Des Weiteren hat die Pfandbriefbank über die festgesetzte Vergütung hinaus die notwendigen Auslagen im Zusammenhang mit der Treuhändertätigkeit zu erstatten.

Die BaFin hat die Novelle 2010 zum Anlass genommen, ihre Verwaltungspraxis zur Treuhändervergütung mit Wirkung zum 1. Januar 2013 grundlegend zu ändern. Dabei geht die BaFin wie bisher davon aus, dass die Treuhändervergütung keine Entlohnung im Sinne eines Arbeitsentgelts darstellt; sie wird ausschließlich als Äquivalent für die im Treuhänderamt erbrachte Leistung bemessen und unter Zugrundelegung bestimmter Kriterien pauschaliert.

Die Vergütung setzt sich nunmehr aus einem fixen Sockelbetrag und einer variablen Komponente zusammen. Der fixe Sockelbetrag stellt die Mindestvergütung dar, die in Anlehnung an die bisherige Vergütungsstruktur im Wesentlichen die ständige Bereitschaft und die mit der Aufgabe übertragene Verantwortung honorieren soll und dem Treuhänder bzw. seinem Stellvertreter somit in jedem Falle zu zahlen ist. Die variable Komponente soll dazu dienen, den allgemein zu erwartenden Arbeitsumfang angemessen zu berücksichtigen. Ausgehend von der bisherigen Regelung knüpft die variable Komponente an die Höhe des gesamten Pfandbriefumlaufes der jeweiligen Pfandbriefbank an. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, die umlaufabhängige variable Komponente nach oben oder unten anzupassen, wenn institutsspezifische Besonderheiten vorliegen, die eine entsprechende Korrektur erforderlich machen.

Änderungen ergeben sich auch bezüglich der Berücksichtigung einer vom Treuhänder gegebenenfalls zu entrichtenden Umsatzsteuer. Diese hat das Institut unter bestimmten Voraussetzungen als Teil der Vergütung zusätzlich zu zahlen.

Bei dem vorgesehenen Ersatz der notwendigen Auslagen durch die Pfandbriefbank wird es die BaFin nicht beanstanden, wenn die notwendigen gewöhnlichen Auslagen von Treuhänder und Stellvertreter – im Wesentlichen die Fahrtkosten – durch Zahlung einer angemessenen monatlichen Pauschale bis zu einem Betrag von 100 Euro abgegolten werden. Eine darüber hinausgehende Erstattung von gewöhnlichen Auslagen oder die Erstattung von notwendigen außergewöhnlichen, einmalig anfallenden Auslagen ist dagegen nur gegen Einzelnachweis möglich.

1.6 Mindestanforderungen an die Compliance

Die BaFin hat im August und Dezember 2012 weitere Neufassungen ihrer Mindestanforderungen an die Compliance-Funktion und die weiteren Verhaltens-, Organisations- und Transparenzpflichten nach §§ 31 ff. WpHG (MaComp) veröffentlicht.

Das am 31. August 2012 neu in die MaComp eingefügte Modul AT 8.2 konkretisiert die Aufzeichnungspflicht bei Zuwendungen. Wertpapierdienstleistungsunternehmen müssen die Umstände aufzeichnen, aus denen sich ergibt, dass eine Zuwendung darauf ausgelegt ist, die Qualität der für die Kunden erbrachten Dienstleistungen zu verbessern (§ 14 Absatz 2 Nr. 5 Wertpapierdienstleistungs-Verhaltens- und Organisationsverordnung – WpDVerOV). Seit dem 1. Januar 2013 müssen sie ein Zuwendungsverzeichnis und ein Verwendungsverzeichnis führen. Im Zuwendungsverzeichnis sind sämtliche monetären und nicht monetären Zuwendungen zu erfassen. Ausgenommen sind allein Zuwendungen, die an den Kunden weitergegeben wurden. Im Verwendungsverzeichnis müssen die Wertpapierdienstleistungsunternehmen darlegen, für welche Qualitätsverbessernden Maßnahmen sie die Zuwendungen verwendet haben. Das neue Modul enthält einen Katalog möglicher Maßnahmen der Qualitätsverbesserung, der jedoch nicht abschließend ist und den die Wertpapierdienstleistungsunternehmen erweitern können.

BaFin konkretisiert Verwaltungspraxis zur Aufzeichnungspflicht bei Zuwendungen.

Neues Modul BT 7.

Das zum 21. Dezember 2012 neu aufgenommene Modul BT 7 zur Geeignetheitsprüfung nach § 31 Absatz 4 Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) konkretisiert die Pflicht, Kunden geeignete Geschäfte oder geeignete Wertpapierdienstleistungen zu empfehlen. Es enthält Angaben dazu, welche Informationen Wertpapierdienstleistungsunternehmen von ihren Kunden einholen und den Kunden zur Verfügung stellen müssen, wenn sie eine Anlageberatung oder eine Finanzportfolioverwaltung erbringen. Ergänzt werden die Ausführungen um Anforderungen, die in Vertretungsfällen zu erfüllen sind.

MaComp II für multilaterale Handelssysteme.

Im Dezember 2012 hat die BaFin ihre MaComp II veröffentlicht und damit der zunehmenden Bedeutung multilateraler Handelssysteme Rechnung getragen. Das Rundschreiben 8/2012 (Besondere Organisatorische Anforderungen für den Betrieb eines multilateralen Handelssystems nach §§ 31f und 31g WpHG – MaComp II) ergänzt die bereits bestehenden MaComp für Wertpapierdienstleistungsunternehmen im Hinblick auf die speziellen Anforderungen für multilaterale Handelssysteme. Das Rundschreiben erläutert unter anderem Kontrollverfahren zur Überwachung der ordnungsgemäßen Durchführung des Handels, der Preisermittlung und der Abwicklung der abgeschlossenen Geschäfte. Es weist außerdem auf die Unterrichtungspflicht gegenüber der Aufsicht bei schwerwiegenden Verstößen gegen die Handelsregeln und Anhaltspunkten für Verstöße gegen die §§ 14 oder 20a WpHG hin. Nicht unter den Anwendungsbereich der MaComp II fallen die Freiverkehre der Börsen. Sie unterliegen der Aufsicht der Börsenaufsichtsbehörden der Länder.



Leitfaden bildet Beurteilungsgrundlage.

2 Präventive Aufsicht

2.1 Risikotragfähigkeit

Wie in den Vorjahren stand auch 2012 die Risikotragfähigkeit der Kreditinstitute im Fokus der Aufsichtstätigkeit. So führte die Deutsche Bundesbank im Auftrag der BaFin wiederum zahlreiche Prüfungen bei Kreditinstituten durch, die sich auf die internen Verfahren zur Risikotragfähigkeitssteuerung erstreckten. Dieses Thema war zudem Gegenstand zahlreicher Aufsichtsgespräche und Workshops mit Kreditinstituten; ferner fand dazu ein reger Austausch mit Verbänden der Kreditwirtschaft und Prüfungseinrichtungen statt.

Bei der Betrachtung der Risikotragfähigkeit legt die Aufsicht den Leitfaden zur Beurteilung bankinterner Risikotragfähigkeitskonzepte zugrunde, der im Dezember 2011 veröffentlicht worden ist. BaFin und Deutsche Bundesbank haben mit dem Leitfaden klargestellt, nach welchen Kriterien sie im Regelfall die Verfahren beurteilen, die von den Kreditinstituten zur Steuerung ihrer Risikotragfähigkeit eingesetzt werden.⁵⁰

⁵⁰ www.bafin.de/dok/2680290.

Prüfungen offenbaren Verbesserungen und Mängel.

Bei ihren Prüfungen stellte die Aufsicht vielfach fest, dass die Institute ihre internen Risikotragfähigkeitsverfahren verbessert hatten. Allerdings ergaben sich in vielen Fällen auch nennenswerte Mängel in Bereichen, die einen erheblichen Einfluss auf die Ermittlung der Risikotragfähigkeit haben können. Zum Beispiel fand die Aufsicht folgende Mängel:

- Einige Institute berücksichtigen bei der Quantifizierung der Risiken (beispielsweise in Kreditportfoliomodellen) nicht hinreichend fundierte Diversifikationseffekte, die den ermittelten Gesamtrisikowert mindern.
- Bei Marktpreisrisikopositionen unterstellten die Institute teilweise unangemessene Haltedauerannahmen, wobei die Haltedauer ein wesentlicher Treiber des Marktpreisrisikos ist.
- Auch wurden Migrationsrisiken nicht angemessen berücksichtigt. Gemeint ist das Risiko, dass sich interne Ratingeinstufungen verändern (hier vor allem verschlechtern) können.
- Bei der Ermittlung des Risikodeckungspotenzials wurde stillen Lasten, die sich in Zukunft realisieren können, zum Teil nicht angemessen Rechnung getragen.
- Zudem stellte die Aufsicht in einigen Fällen fest, dass Institute ihre Risikotragfähigkeitsverfahren nicht hinreichend mit anderen Elementen des Risikomanagements (Strategien, Stresstests, operative Steuerung) verzahnt hatten, so dass diese Verfahren kein integrierter Teil des Risikomanagements waren.

Forum Risikotragfähigkeit dient konstruktivem Dialog.

Diese und viele andere Aspekte des Themas wurden im Dezember 2012 beim „Forum Risikotragfähigkeit bei Kreditinstituten“ erörtert, das die BaFin veranstaltet hat. An der Veranstaltung nahmen rund 200 Vertreter von Kreditinstituten, Verbänden und Prüfungseinrichtungen teil. Ein Fazit der Veranstaltung für alle Teilnehmer war, dass alle Verfahren zur Risikotragfähigkeitssteuerung das Thema jeweils aus einer bestimmten Perspektive beleuchten und inhärenten Beschränkungen unterliegen. Insofern lohnt es sich, dass die Banken weiter an der Verbesserung der Konzepte arbeiten. Betont wurde in diesem Zusammenhang unter anderem die Bedeutung einer regelmäßigen, sachgerechten Validierung der eingesetzten Verfahren.

2.2 Meldewesen

Neukonzeptionierung des Meldewesens.

Das Konzept zur Modernisierung des bankaufsichtlichen Meldewesens, das Deutsche Bundesbank und BaFin gemeinsam entwickelt haben, sieht Neuerungen zu den unterjährigen Finanzdaten (Modul A) sowie im Millionenkreditmeldewesen (Modul B) vor. Nach einer erneuten Konsultation des Konzepts in der ersten Jahreshälfte 2012 wurden die entsprechenden Meldevorschriften und die dazugehörigen neuen Meldeformate angepasst.

Regulatorische Umsetzung.

Die Anforderungen an die Finanzdaten werden in der neu geschaffenen Finanzinformationen-Verordnung (FinaV) geregelt, die nach dem aktuellen Stand mit dem CRD-IV-Umsetzungsgesetz umgesetzt werden soll. Die bisherige Monatsausweisverordnung und die Zusammengefasste-Monatsausweise-Verordnung gehen in der FinaV auf und werden damit aufgehoben. Gesonderte Anforderungen an Skontroführer werden nicht mehr gestellt, so dass die Skontrofüh-

rer-Monatsausweisverordnung ersatzlos gestrichen wird. Für die kapitalmarktorientierten Mutterunternehmen, die einen Gruppenabschluss nach dem internationalen Standard IFRS (*International Financial Reporting Standards*) erstellen, wird die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA das einheitliche Meldeformat FIN-REP (*Financial Reporting*) als europaweit verbindlichen technischen Durchführungsstandard entwickeln. Starttermin wird hier voraussichtlich der 1. Januar 2014 sein.

Die verbleibenden Änderungen erfolgen überwiegend, indem die bestehenden Regeln des KWG zusammen mit der Umsetzung der CRD IV angepasst werden. Der genaue Umsetzungstermin dieser Meldevorschriften hängt also vom Inkrafttreten des CRD-IV-Umsetzungsgesetzes ab. Sobald dies geschieht, ist die erste Phase des Projekts Modernisierung des bankaufsichtlichen Meldewesens abgeschlossen.

● Zweite Phase läuft seit Mitte 2012.

In der zweiten Jahreshälfte 2012 hat die Aufsicht mit der ebenso wichtigen zweiten Phase begonnen, bei der es darum geht, umfassende Auswertungsinstrumente zu entwickeln. Ziel ist hierbei, die auf Basis des neuen Meldewesens gewonnenen Informationen bereits ab dem ersten Meldestichtag effektiv in die mikro- und makroprudenzielle Aufsicht zu integrieren.

2.3 Anteilseignerkontrolle

● Umgang mit Instituten, deren Geschäftsmodell nicht funktioniert.

Einige, häufig kleinere, Institute arbeiten seit Jahren defizitär, ohne dass für die Aufsicht erkennbar wäre, wie sie erfolgreich neue Geschäftsstrategien entwickeln und Geschäftsmodelle auf die Beine stellen, um diesen Zustand nachhaltig zu bereinigen. Sofern diese Banken die gesetzlichen Mindestanforderungen insbesondere an die Eigenkapital- und Liquiditätsausstattung einhalten, gibt es für die Aufsicht keine rechtliche Handhabe einzugreifen, da in der Regel nicht die Gefahr besteht, dass das Institut seine Verbindlichkeiten gegenüber seinen Gläubigern nicht mehr erfüllt. Die BaFin verpflichtet solche Banken aber regelmäßig, unterjährig über die geschäftliche Entwicklung zu berichten und lässt sich in Aufsichtsgesprächen die Überlegungen zu neuen Geschäftsstrategien erläutern.

● Anteilseigner spielen für die Aufsicht eine bedeutende Rolle.

Von entscheidender Bedeutung ist für diese Institute vor allem ein potenter Anteilseigner, der wirtschaftlich in der Lage ist, die auflaufenden Verluste durch entsprechende Kapitalnachsüsse regelmäßig auszugleichen. Doch in der anhaltend schlechten Situation auf den Finanzmärkten sind manche Anteilseigner nicht mehr willens oder wirtschaftlich in der Lage, entsprechende Stützungsleistungen zu erbringen.

Zugleich sind nur wenige Anteilseigner bereit, ihr defizitäres Investment in eine Bank ohne funktionierendes Geschäftsmodell dadurch zu beenden, dass sie das Institut bei seiner geordneten Abwicklung unterstützen, an deren Ende die Rückgabe der Bankerlaubnis steht. Vielmehr verzeichnet die Aufsicht eine Reihe von Versuchen, solche Institute zu verkaufen. Erfahrungsgemäß sehen potenzielle Interessenten den Wert eines Instituts meist in der Bankerlaubnis an sich, die sie teilweise unter dem Namen einer bereits am Markt bekannten Bank nutzen wollen.

- § 2c KWG regelt Anteilseignerkontrollverfahren.

Sobald die BaFin von den Instituten selbst, ihren Anteilseignern oder den potenziellen Erwerbsinteressenten über die Verkaufsabsichten Kenntnis erhält, weist sie auf die Vorschrift des § 2c KWG hin: Jeder interessierte Erwerber, der eine Beteiligung von mehr als 10 % an einem Kreditinstitut erwerben möchte, hat seine Erwerbsabsicht anzuzeigen und ein Anteilseignerkontrollverfahren bei der BaFin zu durchlaufen. Diese Regelung soll es der BaFin ermöglichen, zu kontrollieren, dass Institute nicht von Mitgliedern der organisierten Kriminalität übernommen werden, ihre Funktionsfähigkeit gewahrt bleibt und den Interessen der Gläubiger Rechnung getragen wird. Insbesondere sollen unzuverlässige Anteilseigner nicht ihre eigenen Interessen durchsetzen und die Existenz des Instituts gefährden können. Im Anteilseignerkontrollverfahren hat die BaFin die strengen Maßstäbe der Inhaberkontrollverordnung anzulegen und den gesetzlich vorgegebenen zeitlichen Prüfungszeitraum von 60 Arbeitstagen ab Vollständigkeit der Anzeige einzuhalten.

- Inhaberkontrollverfahren sehr prüfungsintensiv.

Bei den entscheidenden Erwerbsvoraussetzungen, insbesondere der persönlichen Zuverlässigkeit der Erwerbsinteressenten und ihrer finanziellen Solidität, ist häufig festzustellen, dass sich die potenziellen Erwerber nicht im Klaren darüber sind, wie tiefgehend und umfangreich die Informationen sein müssen, die sie der BaFin einzureichen haben. Die BaFin muss jedoch zum einen die Struktur der Erwerbsinteressenten prüfen können. Zum anderen hat sie deren Möglichkeiten und Fähigkeiten zu beurteilen, den Erwerb nicht nur kurzfristig finanziell zu stemmen, sondern das übernommene Institut auch langfristig mit Kapital ausstatten zu können, damit es auf soliden Füßen steht. Hierbei kommt es nicht zuletzt darauf an, dass die Erwerber auch nach der Übernahme Kapital nachschießen können, falls dies erforderlich wäre.

2.4 IT-Infrastruktur der Institute

- Aufsichtliche Begleitung von IT-Restrukturierungen bei Banken.

Um die Kosten eigener IT-Infrastrukturen zu reduzieren und Synergiepotenziale zu nutzen, übertragen viele Institute ihre IT ganz oder teilweise auf zentrale Dienstleister oder Konzerneinheiten. Dieser Trend hält nach wie vor an. Zudem gehen größere Restrukturierungsprojekte meist auch mit einer Standardisierung der IT-Infrastruktur einher. Die Risiken bei anstehenden Restrukturierungsprojekten und der zu erwartende Aufwand müssen aber realistisch beurteilt werden. Zudem können Risikokonzentrationen bei zentralen Dienstleistern entstehen. Große Restrukturierungsprojekte werden daher von der BaFin präventiv eng begleitet.

- Sicherheit beim Online-Zahlungsverkehr.

2012 hat sich die BaFin verstärkt mit dem Thema IT-Sicherheit im Online-Zahlungsverkehr befasst. Der Zahlungsverkehr für Geschäfts- und für Privatkunden weist zwar technische und organisatorische Unterschiede auf. In beiden Fällen gilt aber: Softwarefehler oder Manipulationen der IT-Systeme durch interne oder externe Angreifer können fatale Folgen haben. Es können fehlerhaft Zahlungen in beliebiger Höhe ausgelöst werden und die Zahlungsverkehrsanwendung kann ausfallen. Das Entwickeln sicherer Software und ein gut funktionierendes IT-Sicherheitsmanagement sind daher für die Verfügbarkeit und Verlässlichkeit des Zahlungsverkehrs unerlässlich.

● Cyber-Sicherheitsstrategie.

Die Cyber-Sicherheitsstrategie für Deutschland des Bundesministeriums des Innern (BMI) hat festgestellt, dass die Angriffe auf Informationsinfrastrukturen in den vergangenen Jahren immer zahlreicher und komplexer geworden sind.⁵¹ Schätzungen zufolge sind deutsche Unternehmen durchschnittlich 82 Angriffen pro Woche ausgesetzt, wobei ein erfolgreicher Angriff Schäden von durchschnittlich 220.000 Euro verursacht.⁵² Im September 2012 wurden beispielsweise in den USA die IT-Systeme der größten Bankinstitute durch Distributed-Denial-of-Service-Attacks angegriffen, wodurch deren Geschäftstätigkeiten über mehrere Tage massiv gestört wurden.

Aufgrund der stetig steigenden Gefährdungslage wurde die Cyber-Sicherheitsstrategie für Deutschland entwickelt. Darin wird dokumentiert, dass das Finanz- und Versicherungswesen eine kritische Infrastruktur in Deutschland darstellt. Die Cyber-Sicherheitsstrategie setzt daher vorrangig auf präventive und reaktive Schutzmaßnahmen. Die BaFin setzt sich daher dafür ein, dass die Cyber-Sicherheit der Institute weiter gestärkt wird. Zudem beteiligt sich die BaFin an der Entwicklung des „Umsetzungsplans Kritische Infrastrukturen“ des BMI, der darauf abzielt, Schutzmaßnahmen für Informationsinfrastrukturen zu entwickeln.

3 Institutsaufsicht

3.1 Zugelassene Banken

● Zahl der zugelassenen Kreditinstitute sinkt auf 1.854.

Wie bereits im Vorjahr ist die Zahl der zugelassenen Banken auch 2012 gesunken. Standen 2011 noch 1.883 Institute unter der Aufsicht der BaFin, waren es 2012 nur noch 1.854 und damit rund 1,5 % weniger.

Die BaFin untergliedert die von ihr beaufsichtigten Kreditinstitute in vier Institutsgruppen: Kreditbanken, Institute des Sparkassensektors, Institute des Genossenschaftssektors und sonstige Institute. Zu den Kreditbanken zählen unter anderem die Großbanken, Privatbanken und Töchter von ausländischen Banken. Zum Sparkassensektor gehören neben den Landesbanken die öffentlich-rechtlichen und die Freien Sparkassen. Ein bedeutendes Kriterium bei der Zuordnung eines Instituts zum Sparkassen- oder Genossenschaftssektor ist die wirtschaftliche Verflechtung. Folglich zählen auch die DZ Bank und die WGZ Bank zum Genossenschaftssektor. Die Gruppe der sonstigen Institute umfasst neben den Bausparkassen, Pfandbriefbanken und Wertpapierhandelsbanken auch die Förderbanken des Bundes und der Länder.

⁵¹ Bundesministerium des Innern, Cyber-Sicherheitsstrategie für Deutschland, Februar 2011.

⁵² Ponemon Institute, The Impact of Cybercrime on Business, Mai 2012.

Tabelle 11

Anzahl der Banken nach Institutgruppen

Institutgruppe	2012	2011
Kreditbanken	183	185
Institute des Sparkassensektors	432	436
Institute des Genossenschaftssektors*	1.106	1.125
Sonstige Institute	133	137
Summe:	1.854	1.883

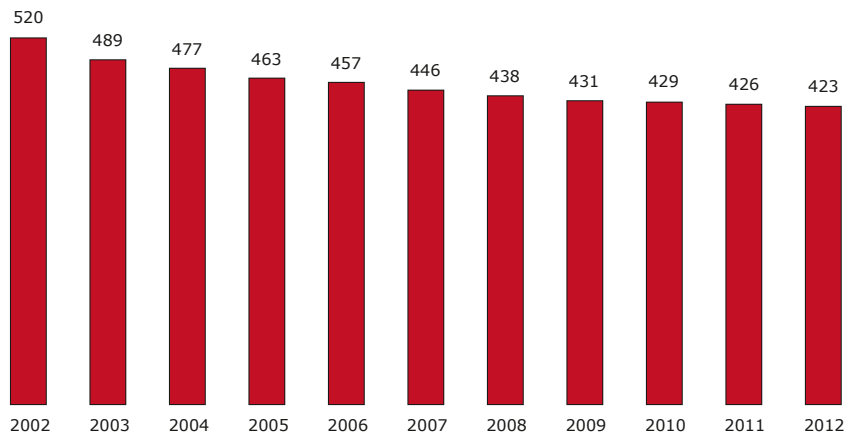
* Die Aufsicht über die Institute des Genossenschaftssektors umfasst acht weitere Institute mit privatrechtlicher Gesellschaftsform, die statistisch in anderen Bereichen geführt werden.

● Weitgehend konstantes Fusions-tempo im Sparkassensektor ...

Ende 2012 wurden im Sparkassensektor 423 Sparkassen, acht Landesbanken und, als zentraler Fondsdienstleister der Sparkassen-Finanzgruppe, die DekaBank beaufsichtigt. Das Fusionstempo ist weitgehend konstant geblieben. Die Zahl der Sparkassen ist erneut um drei gesunken (2011: 426; 2010: 429). Verglichen mit dem Vorjahr hat die Zahl der beaufsichtigten Sparkassen damit um 0,7 % abgenommen.

Grafik 14

Anzahl der Sparkassen

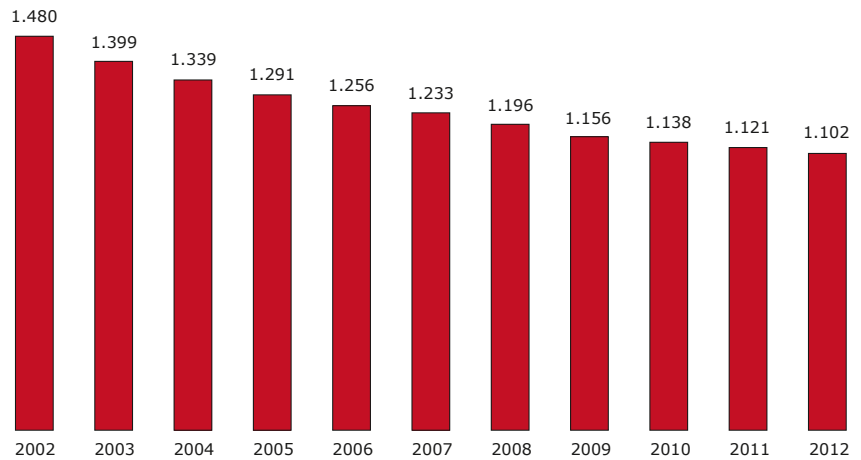


● ... vergleichbar mit dem des Genossenschaftssektors.

Ende 2012 beaufsichtigte die BaFin im genossenschaftlichen Sektor insgesamt 1.102 Primärinstitute, zwei Genossenschafts-Zentralbanken, zehn zentralbanknahe Institute und 49 Wohnungsbaugenossenschaften mit Spareinrichtung, die ebenfalls dem Genossenschaftssektor angehören. Damit sank die Zahl der genossenschaftlichen Primärinstitute um 19 bzw. 1,7 %, das Fusionstempo in diesem Sektor verharrte auf niedrigem Niveau.

Grafik 15

Anzahl der genossenschaftlichen Primärinstitute



● Zahl der Pfandbriefbanken steigt.

Auch 2012 hat sich die Zahl der Emittenten weiter erhöht. Zum Jahresende besaßen 76 Institute die Erlaubnis zur Emission von Pfandbriefen (Vorjahr: 70). Der Zuwachs von sechs Instituten gegenüber dem Vorjahr war erneut vor allem im Sparkassenbereich zu verzeichnen. Im Berichtsjahr wurde zudem die NATIXIS Pfandbriefbank AG neu gegründet.

Unverändert ist ein großes Interesse in- und ausländischer Häuser am deutschen Pfandbrief zu verzeichnen, so dass davon auszugehen ist, dass sich die Zahl der Pfandbriefemittenten auf absehbare Zeit weiter erhöhen wird.

● Zahl der Bausparkassen leicht gesunken.

Die Zahl der beaufsichtigten Bausparkassen sank im Berichtsjahr von 23 auf 22 Institute. Infolge der Verschmelzung der HUK-Coburg Bausparkasse AG mit der Aachener Bausparkasse AG beaufsichtigte die BaFin zum Ende des Berichtsjahrs zwölf private und zehn öffentlich-rechtliche Bausparkassen.

Erlaubnis zum Treibhausgas-Emissionshandel

Durch das Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG) vom 21. Juli 2011⁵³ sind der BaFin neue Aufgaben zugewiesen worden. § 8 Absatz 4 TEHG sieht vor, dass die BaFin Unternehmen für die Teilnahme an Versteigerungen von Emissions-Berechtigungen (Gebotseinstellung) Erlaubnisse zu erteilen hat. Diese Erlaubnisse beziehen sich auf Tätigkeiten, die außerhalb des Regelungsbereichs des § 1 KWG liegen. Das Erlaubnisverfahren ist Gegenstand der gebundenen Verwaltung. Prüfungsmaßstab ist Artikel 59 Absatz 5 der EU-Versteigerungs-Verordnung, der Verhaltens- und Organisationsanforderungen enthält, etwa zur Zuverlässigkeit und fachlichen Eignung, zum Kundenschutz und zur Geldwäscheprävention. Die BaFin steht hierzu im Kontakt mit dem Umweltbundesamt. Erlaubnis-anträge wurden allerdings bisher nicht gestellt.

⁵³ BGBl. I 2011, S. 1475.

Tabelle 12

Auslandsbanken in der Bundesrepublik Deutschland

Land	Tochtergesellschaften	Zweigstellen	EU-Zweigniederlassungen*	Repräsentanzen
Ägypten	1			
Aserbaidschan				1
Australien	1	1	1	
Bahrain			1	
Belgien	2		1	1
Bermuda				
Brasilien	1	1		2
China		4		2
Dänemark			3	2
Finnland			1	
Frankreich	10		19	12
Griechenland	1		1	
Großbritannien	7		6	
Indien		1	1	
Iran	1	3		
Irland			1	1
Israel				5
Italien	7		5	1
Japan	5	3		2
Jordanien			1	
Kanada	1			1
Katar				1
Lettland			1	
Libanon			1	
Liechtenstein				
Luxemburg	2			
Marokko			2	
Mongolei				
Niederlande	6		11	
Norwegen			1	
Österreich	2		10	3
Pakistan		1	1	
Philippinen				2
Polen				
Portugal				6
Russland	1		1	3
Schweden	1		3	
Schweiz	10		2	
Singapur				
Slowenien				
Spanien	1		2	6
Südkorea/Rep.	2			2
Tadschikistan				
Tschechien				1
Türkei	5		3	4
Ungarn			2	
USA	17	4	10	3
Vietnam		1		
Weißrussland				1
Gesamtbestand zum 31.12.2012	84	19	91	62
Vorjahr	84	19	93	64

* Die Länderzuordnung erfolgt nach dem Sitzstaat der Konzernobergesellschaft.

3.2 Wirtschaftliche Entwicklung

Ergebnisse der EBA-Rekapitalisierungsumfrage

Deutsche Banken schließen EBA-Rekapitalisierungsumfrage erfolgreich ab.

Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA hat im Oktober 2012 die finalen Ergebnisse ihrer Rekapitalisierungsumfrage aus dem Vorjahr veröffentlicht. Alle zwölf teilnehmenden deutschen Institute wiesen dabei zum Stichtag 30. Juni 2012 einen Kapitalpuffer in der geforderten Höhe von mindestens 9 % des harten Kernkapitals (Core-Tier-1-Kapital) auf. Die Core-Tier-1-Quote aller Institute betrug nach Abzug des *Sovereign Capital Buffer* durchschnittlich 10,7 %; bei keinem deutschen Institut lag sie unter 9,5 %.

Tabelle 13

Core-Tier-1-Quoten der deutschen Banken

Name der Bank	Core-Tier-1-Quote nach Berücksichtigung des Sovereign Capital Buffers* (in % bzw. Prozentpunkten)		
	September 2011	Juni 2012	Veränderung
Bayerische Landesbank	10,0%	10,3%	0,3
Commerzbank AG	6,9%	10,3%	3,4
Deka Bank	9,6%	11,7%	2,1
Deutsche Bank AG	8,2%	10,1%	1,9
DZ Bank AG	8,6%	11,0%	2,4
Helaba	6,3%	9,7%	3,4
HSH Nordbank	9,6%	10,0%	0,4
Hypo Real Estate Holding AG	18,6%	13,2%	-5,4
Landesbank Baden-Württemberg	9,1%	9,9%	0,8
Landesbank Berlin AG	13,6%	12,5%	-1,1
Norddeutsche Landesbank	6,0%	9,5%	3,5
WGZ Bank AG	10,2%	10,4%	0,2
Durchschnitt	9,7%	10,7%	1,0

* Nach dem 30. September 2011 vorgenommene Abschreibungen auf Forderungen gegenüber einem Mitgliedstaat des Europäischen Wirtschaftsraums konnten teilweise mit dem *Sovereign Capital Buffer* verrechnet werden.

Banken stärken ihr hartes Kernkapital.

Zu mehr als 80 % deckten die deutschen Institute ihren Kapitalbedarf, indem sie das harte Kernkapital stärkten. Konkret geschah dies etwa durch einbehaltene Gewinne und Kapitalerhöhungen, aber auch durch die Härtung stiller Einlagen beziehungsweise die Umwandlung stiller Reserven in offen ausgewiesene Rücklagen. Abgesehen davon haben die Institute aber auch risikoreichere Positionen abgebaut.

Von den 37 europäischen Instituten, für die im Dezember 2011 ein Kapitalbedarf festgestellt wurde, haben 23 die geforderte Kapitalquote per Ende Juni 2012 erreicht. Von den verbleibenden 14 Instituten wurden vier in der Zwischenzeit restrukturiert. Vier Institute – jeweils eines aus Italien und Slowenien sowie zwei aus Zypern – konnten ihren Kapitalbedarf zum Stichtag nicht aus eigener Kraft decken und waren daher auf staatliche Unterstützung angewiesen. Die sechs teilnehmenden griechischen Banken wurden separat, als Teil des Programms von EU und Internationalen Währungsfonds für Griechenland, rekapitalisiert.

EBA-Rekapitalisierungsumfrage

Die EU Staats- und Regierungschef hatten im Oktober 2011 beschlossen, die Eigenkapitalausstattung der Institute zu stärken, um das Vertrauen in den europäischen Bankensektor wieder herzustellen. Die Europäische Bankenaufsicht EBA (European Banking Authority) hatte daher im Dezember 2011 eine Empfehlung veröffentlicht, wonach die größten europäischen Institute bis zum 30. Juni 2012 einen temporären Puffer harten Kernkapitals (Core-Tier-1-Kapital) aufbauen mussten. Der Puffer bestand aus zwei Komponenten: Erstens mussten die Institute eine Core-Tier-1-Quote von 9 % ihrer risikogewichteten Aktiva erreichen. Zweitens mussten sie darüber hinaus eine Risikorücklage (*Sovereign Capital Buffer*) bilden, die der Höhe der stillen Lasten (Differenz zwischen Buch- und Marktwerten) aus Forderungen gegenüber Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums zum Stichtag 30. September 2011 entsprach.

Für 37 der 71 EU-weit teilnehmenden Banken ergab sich ein Rekapitalisierungsbedarf von insgesamt 114,7 Mrd. Euro. Auch für sechs deutsche Institute wurde ein Kapitalbedarf von insgesamt 13,1 Mrd. Euro festgestellt.⁵⁴ Eines dieser Institute war die WestLB, die in der Zwischenzeit aufgespalten wurde und damit nicht mehr von der Rekapitalisierungsumfrage betroffen war. Die übrigen Institute mussten gegenüber den deutschen Aufsichtsbehörden und der EBA in einem Kapitalplan darlegen, mit welchen Maßnahmen sie die geforderte Kapitalquote erreichen wollen.

EBA-Kapitalanforderungen bleiben vorerst bestehen.

Die an der Rekapitalisierungsumfrage beteiligten Institute müssen die erhöhten Kapitalanforderungen der EBA bis auf Weiteres einhalten. Die EBA beabsichtigt, mit Inkrafttreten der CRD IV eine neue Empfehlung zur Aufrechterhaltung der Kapitalpuffer zu veröffentlichen, die ihre Empfehlung vom Dezember 2011 ablösen soll.

Interne Risikominderungsmaßnahmen der Banken

Neben der von der EBA angestoßenen Rekapitalisierungsmaßnahme haben die deutschen Banken auch interne risikoreduzierende Maßnahmen ergriffen, um sich auf eine befürchtete Verschärfung der Staatsschuldenkrise vorzubereiten. Als Notfallmaßnahme entwickelten und testeten die Institute Ablaufpläne, über die sie mit der Aufsicht diskutierten. Zudem berechneten sie spezifische reverse Stresstests für den Fall des Zahlungsausfalls mehrerer Euro-Mitgliedstaaten oder des Zusammenbruchs der Eurozone, bei denen auch die Auswirkungen von Erst-, Zweit- und Drittrundeneffekten analysiert wurden.

Banken nutzen EZB-Tender zur Refinanzierung.

Die Refinanzierungslücke in den von der Krise besonders betroffenen südeuropäischen Staaten reduzierten die Institute, indem sie die von der Europäischen Zentralbank (EZB) aufgelegten Drei-Monats-Tender nutzten. Im Gegenzug verpfändeten sie Staatsanleihen bei den Nationalbanken der betroffenen Länder als Sicherhei-

⁵⁴ Vgl. Jahresbericht 2011, S. 155.

ten. Darüber hinaus haben einige deutsche Banken bereits aufgebene lokale Treasury-Aktivitäten – gemeint sind die Einrichtung und Verwaltung von Zentralbankkonten und Hinterlegungsstellen für Wertpapiere – in den von der Krise besonders betroffenen Staaten wieder aufgenommen.

Im Rahmen der Vorkehrungen zum Umgang mit einer befürchteten Krisenzuspitzung haben die Banken zudem geprüft, welcher Rechtsordnung die einzelnen bestehenden Verträge mit Kontrahenten unterworfen sind. Dabei wurden die Verträge für das Neugeschäft dahingehend angepasst, dass als Vertragsgrundlage deutsche oder angelsächsische Rechtsnormen vorgegeben werden.

● Institute reduzieren Exposure gegenüber Krisenstaaten.

Neben diesen kurzfristigen Risikominderungsmaßnahmen haben deutsche Institute zumeist auch ihre Anlagen in den besonders von der Staatsschuldenkrise betroffenen Ländern reduziert. Aufgrund der geringen Marktliquidität und wegen der hohen Absicherungskosten (*Credit Default Swap Spreads*) waren diese Maßnahmen allerdings nur begrenzt wirksam. Nachdem der EZB-Rat im September 2012 beschlossen hat, unbegrenzt Anleihen europäischer Krisenstaaten aufzukaufen (*Outright Monetary Transactions*), sind einige Institute wieder kurzfristige Geschäfte mit dem Staatenrisiko südeuropäischer Länder eingegangen.

Lage der privaten Großbanken

● Ergebnisentwicklung teilweise rückläufig.

Die Ergebnisse der deutschen privaten Großbanken entwickelten sich 2012 aufgrund der verschiedenen Geschäftsschwerpunkte sehr unterschiedlich. Bedingt durch die Staatsschuldenkrise führte das überwiegend negative Marktumfeld bei zwei Banken zu einem deutlichen Ergebnisrückgang gegenüber dem Vorjahr. Daran änderte auch der Umstand nichts, dass sich die Wertminderungen auf griechische Staatsanleihen – einer der Hauptbelastungsfaktoren 2011 – im Berichtsjahr nur noch in geringem Umfang ergebnismindernd auswirkten.

Vergleichbare Grundtendenzen gab es bei der Entwicklung des Zinsüberschusses, der bedingt durch das niedrige Zinsniveau zurückging. Auch reagierten alle Großbanken auf das eingetrübte Marktumfeld und bauten den Verwaltungsaufwand ab – allerdings mit unterschiedlichem Erfolg. Im Zuge der Staatsschuldenkrise und der damit einhergehenden Zurückhaltung der Anleger war zudem der Provisionsüberschuss bei allen drei Banken rückläufig; jedoch fiel der Rückgang umso stärker aus, je mehr das Privatkundengeschäft von transaktionsgetriebenen Einnahmen geprägt war. Die Entwicklung des Handelsergebnisses wurde von institutsspezifischen Besonderheiten beeinflusst und verlief im Berichtsjahr völlig heterogen.

● Risikovorwarnung teilweise deutlich gestiegen.

Der Rückgang des Kreditrisikovorwarnungsbedarfs aus den Vorjahren kam 2012 zum Stillstand; bei einzelnen Instituten stieg die Risikovorwarnung gegenüber 2011 sogar deutlich an. Grund dafür waren institutsindividuelle Besonderheiten in den jeweiligen Portfolien. Da die Kreditausfälle in Deutschland im Vorjahresvergleich jedoch nicht zunahmen, lag das Niveau der Risikovorwarnung noch klar unter den während der Lehmann-Krise verzeichneten Höchstwerten.

Vor dem Hintergrund der weiter bestehenden Marktunsicherheiten durch die Staatsschuldenkrise, des anhaltend niedrigen Zinsniveaus und der schlechten Konjunkturprognosen für 2013 ist nicht auszuschließen, dass sich das Ergebnisniveau der privaten Großbanken weiter verschlechtert. Aufgrund der strategischen Ausrichtung einzelner Großbanken bleibt der aufsichtliche Fokus zudem weiter darauf gerichtet, die Nachhaltigkeit der Geschäftsmodelle zu analysieren.

Lage der Pfandbriefbanken

- Staatsschuldenkrise belastet Pfandbriefbanken.

Infolge der Euro-Staatsschuldenkrise stellt sich die wirtschaftliche Lage einiger Pfandbriefbanken nach wie vor als nicht zufriedenstellend dar. Die Marktwertverluste der Anleihen, insbesondere von Euro-Peripheriestaaten, sowie die Auswirkungen des griechischen Schuldenschnitts haben in den Bilanzen einiger Institute deutliche Spuren hinterlassen.

- Erster Flugzeugpfandbrief emittiert.

Ungeachtet dessen ist das Interesse an der Emission deutscher Pfandbriefe ungebrochen. Neben den traditionellen Pfandbriefgattungen, namentlich dem Hypotheken- und Schiffspfandbrief sowie dem Öffentlichen Pfandbrief, wurde im Berichtsjahr erstmals ein Flugzeugpfandbrief platziert. Die Voraussetzungen zur Emission von Flugzeugpfandbriefen waren mit der Novelle des Pfandbriefgesetzes im Jahr 2009 geschaffen worden. Die NordLB hat als erstes Institut diese Möglichkeit genutzt und erfolgreich einen Flugzeugpfandbrief mit einem Volumen von 500 Mio. Euro am Kapitalmarkt platziert.

- Absatz und Umlaufvolumen bei Pfandbriefen insgesamt rückläufig.

Insgesamt ging die Zahl der Emissionen aber wie im Vorjahr weiter zurück. 2012 wurden Pfandbriefe mit einem Volumen von 56,56 Mrd. Euro abgesetzt. Im Vorjahr betrug der Erstabsatz 71,67 Mrd. Euro, in den Jahren davor sogar jeweils deutlich über 100 Mrd. Euro (siehe Tabelle 14).

Während der Absatz von Hypothekenspfandbriefen gegenüber dem Vorjahr sogar leicht auf 42,22 Mrd. Euro anstieg, ging der Absatz Öffentlicher Pfandbriefe um etwas mehr als die Hälfte zurück. Gründe dafür waren das natürliche Abschmelzen der Bestände und die zurückhaltenden Investitionen der Institute in bestimmte Staatsanleihen. Bei den Öffentlichen Pfandbriefen fällt der Rückgang des Erstabsatzes seit Jahren zunehmend deutlich aus. Noch 2007 emittierten die Pfandbriefbanken Öffentliche Pfandbriefe mit einem Volumen von rund 108 Mrd. Euro; im abgelaufenen Jahr lag das Volumen nur noch bei 14,34 Mrd. Euro.

- Erstabsatz von Hypothekenspfandbriefen gestiegen.

Seit 2009 werden mehr Hypothekenspfandbriefe (jeweils inklusive Schiffspfandbriefe und Flugzeugpfandbriefe) als Öffentliche Pfandbriefe abgesetzt. Der Erstabsatz von Hypothekenspfandbriefen ist seit dem Beginn der Finanzkrise merklich gestiegen. Nach einem sprunghaften Anstieg im Jahr 2008 haben sich die Neuemissionen von Hypothekenspfandbriefen in den darauffolgenden Jahren auf vergleichsweise hohem Niveau eingependelt. Demensprechend schätzt die BaFin die Perspektive des Hypothekenspfandbriefs positiv ein. Er ermöglicht den Pfandbrief-Emittenten unverändert einen vergleichsweise günstigen, zuverlässigen und krisenfesten Zugang zum Kapitalmarkt, während andere Refinanzierungsmittel zumindest

erheblichen Schwankungen ausgesetzt sind, vor allem was den Preis und das absetzbare Volumen anbelangt.

Tabelle 14
Übersicht: Brutto-Absatz Pfandbriefe

Jahr	Hypotheken- pfandbriefe (Mrd. €)	Öffentliche Pfandbriefe (Mrd. €)	Gesamtabsatz (Mrd. €)
2007	27,46	107,91	135,37
2008	63,40	89,52	152,92
2009	58,14	52,25	110,39
2010	45,40	41,57	86,97
2011	41,14	30,53	71,67
2012	42,22	14,34	56,56

● Pfandbriefumlauf geht leicht zurück.

Der gesamte Pfandbriefumlauf war im Berichtsjahr leicht rückläufig. Er betrug Ende 2012 rund 525 Mrd. Euro. Allerdings hat sich der Rückgang des Umlaufvolumens im Vergleich zum Vorjahr verlangsamt. Die Entwicklung des Pfandbriefumlaufs in den vergangenen Jahren zeigt die folgende Tabelle: Der Umlauf an Öffentlichen Pfandbriefen hat sich seit 2007 mehr als halbiert, während er sich bei den Hypothekendarlehen leicht erhöht hat.

Tabelle 15
Übersicht: Pfandbriefumlauf

Jahr	Hypotheken- pfandbriefe (Mrd. €)	Öffentliche Pfandbriefe (Mrd. €)	Gesamtumlauf (Mrd. €)
2007	217,11	699,40	916,51
2008	217,94	620,62	838,56
2009	231,93	524,88	756,81
2010	231,31	444,37	675,68
2011	230,32	355,67	585,99
2012	223,76	301,13	524,89

● Einige Institute schwächeln, viele profitieren konjunkturbedingt.

Lage der Privat-, Regional- und Spezialbanken

Nach wie vor beeinflussen die Folgen der Finanzmarktkrise auch die Lage kleinerer und mittelgroßer Privat-, Regional- und Spezialbanken. Der weiterhin schwierigen wirtschaftlichen Lage einiger Institute, die eine enge aufsichtliche Begleitung erfordert, steht jedoch eine große Zahl von Instituten gegenüber, die von der positiven konjunkturellen Entwicklung in Deutschland profitieren.

Ein aufsichtliches Schwerpunktthema war im Berichtsjahr die anstehende Umsetzung von Basel III in europäisches Recht⁵⁵ und die damit einhergehenden zahlreichen regulatorischen Änderungen. So sensibilisierte die BaFin die Institute bereits frühzeitig in Aufsichtsgesprächen für die anstehende Umsetzung, insbesondere auch für die damit einhergehenden erhöhten Eigenmittelanforderungen. Die von den Instituten eingeleiteten Anpassungsmaßnahmen wird die Aufsicht 2013 weiterhin begleiten.

⁵⁵ Vgl. Kapitel III 5.

Lage der Landesbanken

- Erträge entwickeln sich je nach Geschäftsmodell unterschiedlich.

Auch die Ertragslage der Landesbanken war 2012 weiterhin durch die Auswirkungen der internationalen Finanzmarktkrise beeinträchtigt. Je nach Geschäftsausrichtung entwickelten sich die Erträge der Institute sehr unterschiedlich. Dabei kam es auch zu weiteren Ratingherabstufungen durch die großen Ratingagenturen, von denen die meisten systemrelevanten europäischen Banken betroffen waren. Viele Landesbanken haben ihre Bilanzsumme im Berichtsjahr weiter reduziert. Eine der Ausnahmen stellt die Helaba dar, die 2012 das Verbundbankgeschäft der ehemaligen WestLB AG übernommen hat.

- EU-Beihilfeverfahren.

Die Kapitalhilfen, welche die NORD/LB in den Jahren 2011 und 2012 von ihren Trägern erhalten hat, hat die EU-Kommission abschließend unter Auflagen, die das Geschäftsmodell des Instituts nicht wesentlich beeinträchtigen, genehmigt.

Die WestLB AG hat den von der EU-Kommission im Jahr 2011 genehmigten Umstrukturierungsplan im Berichtsjahr umgesetzt. Das Verbundbankgeschäft einschließlich des Pfandbriefgeschäfts wurde rückwirkend zum Stichtag 30. Juni 2012 auf die Helaba übertragen. Alle weiteren Vermögensteile einschließlich der Tochterunternehmen, die nicht veräußert werden konnten, sind zum selben Stichtag auf die Erste Abwicklungsanstalt (EAA) übergegangen. Zum 1. Juli 2012 wurde die WestLB AG in Portigon AG umfirmiert. Die Portigon AG betreibt kein Bankgeschäft mehr, sondern erbringt ausschließlich Serviceleistungen für Dritte, insbesondere die EAA.

Mit ihrer Entscheidung vom 25. Juli 2012 hat die EU-Kommission das Beihilfeverfahren der BayernLB beigelegt. Allerdings hat sie der BayernLB dabei Kompensationsmaßnahmen auferlegt. Diese umfassen zum einen den Abbau von Geschäftsaktivitäten bis zum Ende der Restrukturierungsphase zum 31. Dezember 2015. Zum anderen muss die BayernLB bis zum 31. Dezember 2019 Kapitalrückzahlungen an den Freistaat Bayern in Höhe von ca. 5 Mrd. Euro leisten.

Lage der Sparkassen

- Sparkassen auf Vorjahresniveau.

Trotz konjunktureller und regulatorischer Herausforderungen haben die Sparkassen im abgelaufenen Geschäftsjahr ein insgesamt zufriedenstellendes Ergebnis erzielt. Der Jahresüberschuss 2012 bewegt sich in etwa auf Vorjahresniveau, wobei Rücklagen und Reserven erneut in nennenswertem Umfang dotiert werden konnten.

Wachstumstreiber für die Sparkassen sind nach wie vor die Unternehmenskredite. Der Marktanteil konnte 2012 noch einmal leicht gesteigert werden. Damit bleibt die Sparkassen-Finanzgruppe mit einem Marktanteil von rund 42 Prozent Marktführer bei der Unternehmensfinanzierung. Als Folge der Energiewende gewinnen die Finanzierungen zur Verbesserung der Energieeffizienz in Wohngebäuden und Unternehmen für die Sparkassen zunehmend an Bedeutung. Auch in diesem Segment konnte der öffentlich-rechtliche Sektor weitere Marktanteile gewinnen. So liegt der gemeinsame Anteil der Sparkassen und Landesbanken an den staatlichen Förder-

● Bewertungsreserven gehen zurück, Risikovorsorge steigt.

programmen der Kreditanstalt für Wiederaufbau zur Finanzierung erneuerbarer Energien inzwischen bei über 50 Prozent.

Während die Bewertungsaufwendungen der Sparkassen im Wertpapiergeschäft 2012 deutlich zurückgegangen sind, ist bei der Risikovorsorge im Kreditgeschäft gegenüber dem Vorjahr ein leichter Anstieg zu verzeichnen. Zunehmend belastend wirken sich auch die Wertkorrekturen bei den Verbandsbeteiligungen aus. So musste auf die Beteiligung an der Landesbank Berlin Holding AG, die sich seit 2012 vollständig in Sparkassenbesitz befindet, das dritte Jahr in Folge eine Abschreibung vorgenommen werden. Damit summieren sich die Wertkorrekturen mittlerweile auf rund 40 Prozent des ursprünglichen Kaufpreises. Darüber hinaus sind als Folge der anhaltenden Krise im Bereich der Schiffsfinanzierung verbunden mit dem starken Engagement mehrerer Landesbanken vor allem die Sparkassen im Norden Deutschlands von weiteren Abschreibungen auf ihre Verbandsbeteiligungen betroffen.

● Rückläufiger Zinsüberschuss, erhöhtes Zinsänderungsrisiko.

Der Zinsüberschuss ist 2012 gegenüber dem Vorjahr noch einmal leicht zurückgegangen. Bedingt durch das Geschäftsmodell der Sparkassen bewegt sich das Zinsänderungsrisiko im Vergleich zu anderen Kreditinstituten nach wie vor auf einem relativ hohen Niveau. So gewinnen zahlreiche Sparkassen nach wie vor einen vergleichsweise großen Teil ihrer Erträge aus der Fristentransformation, also dem Ausnutzen des Abstands zwischen kurz- und langfristigen Kapitalmarktzinsen. Das historisch niedrige Zinsniveau lässt für die Zukunft einen weiteren Rückgang des Zinsüberschusses erwarten und wird das Geschäftsmodell von Sparkassen, deren Erfolg zu einem bedeutenden Anteil von den Erträgen aus der Fristentransformation geprägt ist, vor zunehmende Herausforderungen stellen.

Lage der Bausparkassen

● Neuverträge auf Vorjahrsniveau, aber Bauspardarlehen rückläufig.

Die Lage der Bausparkassen ist durch das anhaltend niedrige Zinsniveau geprägt. Die Bausparkassen konnten auch im Berichtsjahr die Zahl der Neuverträge auf dem hohen Niveau des Vorjahrs halten. Dies gilt auch für den Umfang des Bausparvolumens im Jahr 2012. Hingegen ist der Absatz von Bauspardarlehen weiterhin schwierig, denn die Bausparkassen stehen im Wettbewerb mit anderen Immobilienfinanzierern, die häufig vergleichsweise günstigere Darlehenskonditionen anbieten. Dies hat zur Folge, dass der Anteil von Bauspardarlehen am Gesamtkreditvolumen der Bausparkassen insgesamt weiterhin rückläufig ist.

Lage der Genossenschaftsbanken

● Niedriges Zinsniveau drückt Ertragslage.

Die sehr günstige Ertragslage der Genossenschaftsbanken in den Vorjahren hat sich 2012 abgeschwächt. Hauptursache ist das niedrige absolute Zinsniveau. Damit können die Primär-genossenschaften trotz einer für sie noch günstigen Zinsstrukturkurve nur geringe Erträge aus der Fristentransformation erwirtschaften. Die stabile Wirtschaftslage mit einer steigenden Erwerbstätigenzahl und sinkenden Insolvenzzahlen wirkt sich jedoch positiv auf das Geschäft der Kreditgenossenschaften aus.

Die Herausforderung für den Verbund besteht noch immer darin, die geringen Konditionsmargen im operativen Betriebsergebnis zu stärken. Im Kostenmanagement sind erkennbare Erfolge zu verzeichnen. Insgesamt konnten die Kreditgenossenschaften 2012 wieder eine ausreichende Vorsorge betreiben. Diese Erfolge erkennen auch die Ratingagenturen FitchRatings und Standard & Poor's an, die dem genossenschaftlichen Verbund ein Langfrustrating von „A+“ bzw. „AA-“ erteilt haben.

Lage der Wertpapierhandelsbanken, Börsenmakler und Energiederivatehändler

● Börsenumsätze rückläufig.

Das Geschäftsumfeld der Wertpapierhandelsbanken und Börsenmakler hat sich im vergangenen Jahr weiter verschlechtert. Die Börsenumsätze sind an fast allen Börsenplätzen zurückgegangen. Der Wettbewerbsdruck hat daher weiter zugenommen. Dazu tragen auch die Weiterentwicklung des Börsenhandels sowie der verstärkte Markteintritt von High-Frequency-Tradern und neuen Handelsplattformen bei. Dies zwingt die Institute, sich zu größeren Einheiten mit erweitertem Geschäftszuschnitt zusammenzuschließen oder ihr Dienstleistungsangebot als Nischenangebot an speziellen Kundenwünschen auszurichten. Einige kleinere Institute haben zum Jahresende erlaubnispflichtige Tätigkeiten eingestellt oder angekündigt, dies zu tun. Das Umfeld für Kapitalbeschaffungsmaßnahmen (*Corporate Finance*) bleibt insbesondere im Geschäft mit kleinen und mittelständischen Unternehmen weiterhin schwach.

● Energiederivatehandel kann Erwartungen nicht erfüllen.

Die Umsätze der von der BaFin zugelassenen Energiederivatehändler blieben auch 2012 wieder hinter den ursprünglichen Erwartungen der Institute zurück. Die European Energy Exchange (EEX) in Leipzig hat zwar ihre Rolle als europäische Energiebörse weiter ausgebaut und gefestigt. Jedoch haben sich die Handelsvolumina der Leipziger Energiebörse im Lauf des Jahres 2012 unterschiedlich entwickelt. Die Volumina am Strom-Terminmarkt liegen leicht unter dem Vorjahresniveau, während die Händler in den Märkten für Erdgas und CO₂-Emissionsberechtigungen ihre Handelsvolumina steigern konnten. Die Handelsvolumina der EEX bilden allerdings nur einen Teil der getätigten Geschäfte ab. Das Interesse an finanziellen Produkten ist weiterhin verhältnismäßig schwach.

FXdirekt Bank AG

Ende 2012 war die BaFin gezwungen, zum Schutz von Kundengeldern ein Veräußerungs- und Zahlungsverbot gegenüber der FXdirekt Bank AG, Oberhausen, zu verhängen. Darüber hinaus ordnete die BaFin die Schließung des nicht systemrelevanten Instituts an. Bei der FXdirekt Bank AG handelt es sich um eine kleine Wertpapierhandelsbank. Als Direktbank bot sie vornehmlich Privatkunden aus dem In- und Ausland über ihre Handelsplattformen Produkte an wie marginbasierte Devisen- und Edelmetallgeschäfte, aktienbasierte Handelsgeschäfte mit *Contracts for Difference*, *Exchange Traded Funds* und *Futures*. Laut eigenen Angaben hatte die Bank zum 18. Dezember 2012 rund 3.200 aktive Kunden, vorrangig Privatkunden bzw. *Daytrader*.

Anfang Januar 2013 hat das Amtsgericht Duisburg auf Antrag der BaFin ein vorläufiges Insolvenzverfahren über das Vermögen der FXdirekt Bank AG angeordnet. Am 22. Januar 2013 hat die BaFin zudem den Entschädigungsfall für die FXdirekt Bank AG festgestellt, da das Institut nicht mehr in der Lage war, Verbindlichkeiten aus Wertpapiergeschäften zu erfüllen. Auch bestand keine Aussicht auf eine spätere Rückzahlung oder Erfüllung.

Die Forderungen der Kunden aus Wertpapiergeschäften gegenüber der FXdirekt Bank AG sind im Rahmen des Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetzes geschützt. Das Institut gehört der Entschädigungseinrichtung für Wertpapierhandelsunternehmen (EdW) an. Diese sichert die auf Euro lautenden Verbindlichkeiten des Instituts aus Wertpapiergeschäften gegenüber seinen Kunden bis zu einer Höhe von 90 Prozent ab, maximal jedoch bis zu einer Höhe von 20.000 Euro.

3.3 Risikoklassifizierung

Seit 2004 nimmt die Bankenaufsicht eine Risikoklassifizierung von Kreditinstituten und Wertpapierhandelsbanken vor. Dabei kombiniert sie ihre gesammelten Erkenntnisse und Bewertungen zu einzelnen Instituten in zwei Dimensionen: einer Qualitätseinstufung von „A“ bis „D“ und einer Einschätzung der systemischen Bedeutung von „niedrig“ bis „hoch“. Hierbei ist anzumerken, dass zwischen der Beurteilung der Qualität mit einem Buchstaben und den Noten einer externen Ratingagentur keinerlei Zusammenhang besteht: Ein mit „D“ klassifiziertes Institut ist nicht unbedingt im bankaufsichtlichen Sinne „ausgefallen“.

Mit der zweiten Note, der Systemrelevanz, schätzt die Bankenaufsicht die Bedeutung des Instituts ein. Dabei bewertet sie die Auswirkungen einer hypothetischen Schieflage der jeweiligen Bank auf den Finanzsektor anhand der Größe, der Intensität der Interbankbeziehungen und dem Grad der Verflechtung mit dem Ausland. Daneben verwenden Bundesbank und BaFin die Einstufung eines Instituts oder einer Institutsgruppe als systemrelevant auch für die Regelung von Arbeitsabläufen zwischen den Behörden.

Die Bundesbank erstellt im Rahmen der ihr zugewiesenen laufenden Überwachung der Institute einen Vorschlag für die Klassifizierung eines Instituts auf der Basis eines Risikoprofils. Das Risikoprofil eines Instituts umfasst dessen Risikolage und Eigenkapitalausstattung, sein Risikomanagement sowie die Qualität der Organisation und des Managements. Die abschließende Entscheidung über die Klassifizierung trifft die BaFin. Anhand der Klassifizierung richten Bundesbank und BaFin dann die Intensität ihrer Aufsicht aus. Bei Instituten mit hoher Systemrelevanz intensiviert die Bankenaufsicht ihre Überwachung erheblich. Eingehende Analysen der Risiken und ihrer möglichen Auswirkungen auf die Risikotragfähigkeit des Instituts stehen im Mittelpunkt der Arbeiten.

● Zwei Dimensionen der Risikoklassifizierung.

● Risikoprofil ist Grundlage der Klassifizierung.

Die Einstufungen zur Qualität und zur Systemrelevanz der Institute sind in der nachstehenden Matrix (Tabelle 16) anschaulich zusammengefasst.

Tabelle 16

Ergebnisse der Risikoklassifizierung 2012

Institute in %		Qualität des Instituts*				Summe
		A	B	C	D	
Systemrelevanz	hoch	0,2	0,7	1,0	0,2	2,1
	mittel	3,6	3,8	2,1	1,0	10,5
	niedrig	42,1	34,7	8,7	1,9	87,4
	Summe	45,9	39,2	11,8	3,1	100

* Inklusive der 17 Finanzdienstleistungsinstitute, die sich Eigentum oder Besitz an Geldern und Wertpapieren von Kunden verschaffen dürfen oder die das Eigengeschäft bzw. den Eigenhandel betreiben.

● Ergebnis der Risikoklassifizierung stabil.

In den vergangenen sechs Jahren gab es kaum Veränderungen in der Einstufung der Systemrelevanz. Relativ gesehen ist im Vergleich zu 2011 ein leicht höherer Prozentsatz der Institute mit mittlerer und hoher Systemrelevanz eingestuft worden. Nach wie vor zeigen vor allem Sparkassen sowie Volks- und Raiffeisenbanken stabile Ergebnisse, auch in der Einschätzung der Bankenaufsicht. Die Qualitätseinstufung des Bankensektors fällt insgesamt erfreulich stabil aus.

3.4 Aufsichtshandeln

● Drei Arten von Sonderprüfungen.

Ein herausragendes Aufsichtsinstrument der Bankenaufsicht sind Sonderprüfungen, die ihre Rechtsgrundlage in § 44 Absatz 1 Satz 2 KWG haben. Die BaFin unterscheidet zwischen antragsgetriebenen, aufsichtsgetriebenen und turnusmäßigen Sonderprüfungen. Im ersten Fall prüft die BaFin auf Antrag eines Instituts, im zweiten geht die Initiative vor allem vom Bedürfnis der Bankenaufsicht nach einer angemessenen Sachverhaltsaufklärung aus. Zum dritten Fall zählen Prüfungen, bei denen die Aufsicht aufgrund eines gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungsturnus tätig wird. Dies ist insbesondere bei Deckungsprüfungen von Pfandbriefbanken der Fall, für die das PfandBG regelmäßig ein zweijähriges Intervall vorsieht.

● Antrags- und aufsichtsgetriebene Sonderprüfungen.

Zu den antragsgetriebenen Prüfungen zählen vor allem die Abnahmeprüfungen interner Risikomessverfahren der Institute, zum Beispiel der Ratingsysteme im Kreditgeschäft nach dem *Internal Ratings Based Approach* (IRBA), der fortgeschrittenen Messmethoden operationeller Risiken nach dem *Advanced Measurement Approach* (AMA), den Marktrisikomodellen oder den internen Verfahren zur Messung von Liquiditätsrisiken. Aufsichtsgetriebene Prüfungen erfolgen entweder aus einem konkreten Beweggrund – etwa um Hinweisen aus dem Bericht des Jahresabschlussprüfers nachzugehen – oder auch routinemäßig zur stichprobenartigen Kontrolle. Die Aufsicht kann sich mit diesen Prüfungen einen eigenen, vertieften Einblick in die Risikolage eines Instituts verschaffen.

273 Sonderprüfungen im Jahr 2012.

Auch 2012 führte die Bankenaufsicht ihre Prüfungsaktivitäten auf hohem Niveau fort. Von den insgesamt 273 Sonderprüfungen (Vorjahr: 270) waren 187 Prüfungen aufsichtsgetrieben, nach 194 im Vorjahr. Hinzu kamen 66 antragsgetriebene Sonderprüfungen (Vorjahr: 62) und 20 gesetzlich bedingte Deckungsprüfungen (Vorjahr: 14).

Bei den aufsichtsgetriebenen Prüfungen ist die Zahl der Bewertungsprüfungen gegenüber dem Vorjahr von 25 auf 33 gestiegen. Geprüft wurden nicht nur Bewertungsmethoden und Ergebnisse im Kreditgeschäft (klassische Kreditsonderprüfungen), sondern vermehrt Bewertungen von Finanzprodukten im Handelsbuch. Der Schwerpunkt der aufsichtlich veranlassten Sonderprüfungen lag erneut darauf, bei den Instituten zu prüfen, wie sie die Pflichten an die Organisation und das Management der Risiken (§ 25a KWG), die die BaFin in den MaRisk konkretisiert hat, umgesetzt haben. Im Berichtsjahr führte die Bankenaufsicht insgesamt 154 dieser MaRisk-Prüfungen aus, gegenüber 169 Prüfungen im Vorjahr.

Tabelle 17

Anzahl der Sonderprüfungen

	2012	2011
Werthaltigkeitsprüfungen	33	25
§ 25a Absatz 1 KWG (MaRisk)	154	169
Deckung	20	14
Marktrisikomodelle	7	10
IRBA (Kreditrisikomessverfahren)	54	47
AMA (OpRisk-Messverfahren)	4	3
Liquiditätsrisikomessverfahren	1	2
Summe	273	270

Die Verteilung der Prüfungen auf die Institutsgruppen ist in der folgenden Tabelle dargestellt. Die im Vergleich zum Genossenschaftssektor deutlich höhere Prüfungsquote bei den Kreditbanken und den Instituten des Sparkassensektors spiegelt zum einen die höhere Systemrelevanz dieser Institute im Sinne der Risikomatrix wider. Zum anderen machen sich bei diesen Institutsgruppen nach wie vor die antragsgetriebenen IRBA- und AMA-Prüfungen sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungen bemerkbar. Im Genossenschaftssektor gab es 2012 lediglich vier IRBA-Prüfungen; AMA-Prüfungen fanden gar nicht statt.

Tabelle 18

Verteilung der Sonderprüfungen 2012 nach Institutsgruppen

	Kreditbanken	Sparkassen-sektor	Genossenschaftssektor	Sonstige Institute
Werthaltigkeitsprüfungen	1	5	26	1
§ 25a Absatz 1 KWG (MaRisk)	33	51	59	11
Deckung	2	14	1	3
Marktrisikomodelle	4	2	1	0
IRBA (Kreditrisikomessverfahren)	33	10	4	7
AMA (OpRisk-Messverfahren)	4	0	0	0
Liquiditätsrisikomessverfahren	1	0	0	0
Summe	78	82	91	22
Prüfungsquote in %* (ohne Deckungsprüfungen)	18,6	13,0	7,7	9,0

* Prüfungsquote enthält nicht die auf Antrag eines Instituts durchgeführten Prüfungen und ist bezogen auf die Gesamtheit der jeweiligen Institutsgruppe.

Die in der Tabelle aufgeführten Institutsgruppen umfassen auch die Landesbanken (Sparkassensektor) und die DZ Bank sowie die WGZ Bank (Genossenschaftssektor). Zur Gruppe der sonstigen Institute gehören beispielsweise die ehemaligen Hypothekenbanken, Bausparkassen, die Institute mit Sonderaufgaben und Bürgschaftsbanken. Außerdem fallen darunter auch einige andere Spezialbanken sowie Finanzdienstleistungsinstitute, die sich Eigentum oder Besitz an Geldern und Wertpapieren ihrer Kunden verschaffen dürfen oder die das Eigengeschäft beziehungsweise den Eigenhandel betreiben.

Risikomatrix als Element risikoorientierten Aufsichtshandelns.

Verbindet man die Prüfungszahlen mit der klassifizierenden Risikomatrix, so zeigt sich, dass die Sonderprüfungen risikoorientiert erfolgten. Die nachfolgende Tabelle enthält ausschließlich die auf Initiative der Bankenaufsicht durchgeführten, also aufsichtsgetriebenen Prüfungen. Nur bei diesen Prüfungen besteht ein Bezug zur Risikoklassifizierung der beaufsichtigten Institute.

Tabelle 19
Verteilung der aufsichtsgetriebenen Sonderprüfungen 2012 nach Risikoklassen

Aufsichtsgetriebene Sonderprüfungen		Qualität des Instituts*				Summe	Institute in %**
		A	B	C	D		
Systemrelevanz	hoch	0	7	23	6	36	92,3
	mittel	5	9	12	5	31	16,1
	niedrig	32	54	26	8	120	7,5
	Summe	37	70	61	19	187	10%
	Institute in %**	4,4	9,7	28,2	33,3	10,2	

* Inklusive der 17 Finanzdienstleistungsinstitute, die sich Eigentum oder Besitz an Geldern und Wertpapieren von Kunden verschaffen dürfen oder die das Eigengeschäft bzw. den Eigenhandel betreiben.

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

Prüfungsfokus liegt auf problematischen und systemrelevanten Instituten.

Je kritischer die BaFin die Qualität eines Instituts einstuft, desto größer ist ihr Bedürfnis nach einer vertieften Aufklärung des Sachverhalts. Entsprechend war 2012 jedes dritte problematische Institut mit der Einstufung „D“ Gegenstand einer aufsichtsgetriebenen Prüfung. Die Prüfungsquote der Banken mit hoher Systemrelevanz lag bei 92,3 % und damit deutlich höher als im Vorjahr (57,9 %). Auch 2012 hat die Bankenaufsicht als gut eingestufte Institute stichprobenartig überprüft, allerdings war die Prüfungsintensität hier deutlich geringer: Bei den mit „A“ eingestuften Instituten lag die Prüfungsquote im Berichtsjahr lediglich bei 4,4 %.

Ausblick: Prüfungskampagne zu Vergütungssystemen

Die BaFin führt 2013 auf breiter Basis Sonderprüfungen zur institutsinternen Umsetzung der bankaufsichtlichen Vergütungsanforderungen durch. Ziel der Prüfungskampagne ist, die angemessene Ausgestaltung der Vergütungssysteme zu kontrollieren und zu prüfen, ob die Institute die Anforderungen der 2010 erlassenen Institutsvergütungsverordnung (InstitutsVergV) angemessen umsetzen. Die Auswahl der zu prüfenden Institute erfolgte in erster Linie nach

risikoorientierten Maßstäben. Die ersten Prüfungen wurden im 1. Quartal 2013 durchgeführt; weitere Prüfungen sind bereits angeordnet oder im weiteren Verlauf des Jahres 2013 geplant.

Die Anforderungen an die Vergütungssysteme sind ein wichtiger Baustein der Gesamtbanksteuerung und des Risikomanagements eines Instituts. Sie sollen helfen, Fehlanreize für wenig nachhaltige Geschäfte frühzeitig entgegenzuwirken. Dadurch leisten die Vergütungssysteme einen wichtigen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Finanzmarktstabilität.


Die Prüfungen erstrecken sich auf die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsorganisation (§ 25a Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Satz 3 Nr. 4 KWG); konkret geht es um die Frage, inwiefern die in den Instituten geltenden Vergütungssysteme den Anforderungen der InstitutsVergV gerecht werden. Im Mittelpunkt stehen die rechtlichen Anforderungen an die Ausgestaltung der Vergütungssysteme sowie die institutsspezifischen Vergütungsmodelle für Vorstände und Mitarbeiter, wobei folgende Punkte näher beleuchtet werden:

- die institutseigenen Konzepte zur Identifizierung von Mitarbeitern, deren Tätigkeit einen wesentlichen Einfluss auf das Gesamtrisikoprofil hat (§ 5 Absatz 1 InstitutsVergV)
- die Kriterien für die variable Vergütung im Hinblick auf Definition, Auswahl und Anwendung der Parameter (§ 5 Absatz 2 InstitutsVergV)
- das System und die maßgeblichen Faktoren für die Ermittlung des Gesamtbonustopfes (§§ 4 und 5 Absatz 2 Nrn. 1-3 InstitutsVergV)
- die Sicherstellung der Eigenmittelausstattung (§ 4 InstitutsVergV)
- die Ausrichtung der Vergütungssysteme als Unternehmenssteuerungsinstrument an den Geschäfts- und Risikostrategien der Institute (§ 3 Absatz 1 InstitutsVergV)
- die Festsetzung von Obergrenzen für das Verhältnis von fixer zu variabler Vergütung (§ 3 Absatz 5 InstitutsVergV)
- die Höhe und Struktur der für die Jahre 2011 und 2012 gewährten Vergütungen
- die Vergütungssysteme der Kontrolleinheiten (§ 3 Absatz 6 InstitutsVergV)
- die Compliance-Strukturen zur Unterbindung von Absicherungs- oder Gegenmaßnahmen zur Risikoorientierung der Vergütung (§ 3 Absatz 8 InstitutsVergV),
- die interne Transparenz der jeweils maßgeblichen Vergütungssysteme gegenüber Geschäftsleitern und Mitarbeitern (§ 3 Absatz 9 InstitutsVergV)
- die Unterrichtung des Verwaltungs- und Aufsichtsorgans (§ 3 Absatz 10 InstitutsVergV),
- die Einrichtung eines Vergütungsausschusses (§ 6 InstitutsVergV)
- die Vergütungssysteme im Konzern (§ 9 InstitutsVergV)

 Nutzung von IRBA-Verfahren.

Zum 31. Dezember 2012 nutzten wie im Vorjahr 49 Institute und Institutsgruppen interne Ratingsysteme und interne Einstufungsverfahren für Verbriefungspositionen (IRBA-Verfahren), um ihre Eigenkapitalanforderungen für Adressrisiken zu ermitteln. Zwei Institute gehören dem Genossenschafts- und ein Institut dem Sparkassen-sektor an. Innerhalb des IRBA wird danach unterschieden, ob ein

Institut jenseits des Mengengeschäfts nur die Ausfallwahrscheinlichkeit (Basis-Ansatz) oder auch die Verlustquote bei Ausfall und den Konversionsfaktor selbst schätzen muss (fortgeschrittener Ansatz). Von den 49 IRBA-Instituten nutzten 17 den fortgeschrittenen IRBA auf Gruppen- oder Einzelbasis.


 Nutzung von AMA-Verfahren.



Zum selben Stichtag verwendeten 16 Institute und Institutsgruppen einen fortgeschrittenen Messansatz (AMA) für das operationelle Risiko (Vorjahr: 17). Die BaFin war in acht Fällen als Heimatlandaufseher (*Home Supervisor*) und in acht Fällen als Gastlandaufseher (*Host Supervisor*) für die Zulassungsverfahren zuständig. Die 16 Institute und Institutsgruppen, die den AMA nutzen dürfen, gehören im Wesentlichen der Gruppe der Kreditbanken an, ein Institut gehört zur Gruppe der sonstigen Institute. Der Sparkassensektor ist mit zwei Instituten und der Genossenschaftssektor mit einem Institut vertreten. Der Rückgang der zugelassenen AMA-Institute von 17 im Vorjahr auf 16 im Berichtsjahr ist auf eine Umstrukturierung und eine Fusion zurückzuführen. Hierdurch wurden zwei AMA-Erlaubnisse zurückgegeben, wobei dieser Rückgang durch die Erteilung einer neuen AMA-Zulassung teilweise kompensiert wurde.

Bei mehreren AMA-Instituten führte die Aufsicht im Berichtsjahr Nachschauprüfungen bzw. Prüfungen von Modelländerungen durch. Bei diesen Prüfungen wurden verschiedene Verfahrens- bzw. Modellverbesserungen festgestellt. Im Verhältnis zu den Vorjahren haben die Institute den steigenden rechtlichen Risiken verstärkt Rechnung getragen.

Im Berichtsjahr verwendeten 56 Institute und Institutsgruppen einen Standardansatz für das operationelle Risiko. Zwei Instituten genehmigte die BaFin, einen alternativen Indikator im Standardansatz zu verwenden. Die übrigen rund 1.800 Institute nutzten den Basisindikatoransatz.

 Erlaubnis für interne Risikomodelle bei Kreditinstituten.

Ende 2012 verfügten insgesamt elf Kreditinstitute über eine Bestätigung der BaFin, dass ihre internen Marktrisikomodelle den aufsichtsrechtlichen Anforderungen zur Ermittlung der Eigenkapitalanforderungen genügen (Vorjahr: 12). Ein Institut gab seine aufsichtsrechtliche Zulassung zur Verwendung eines internen Marktrisikomodells vollständig zurück.

Die Zahl der Ausnahmen nach Rückvergleichen (Backtesting-Ausnahmen) sank von 39 im Vorjahr erheblich auf nur noch vier Ausnahmen 2012. Dieser Rückgang lässt sich unter anderem auf eine teilweise gesunkene Marktvolatilität – vor allem im Bereich der Zinsrisiken – zurückführen, die insbesondere durch die Stabilisierungsmaßnahmen der EU-Mitgliedstaaten und der EZB getragen wurde. Insgesamt ist zu erkennen, dass die Institute die von den Marktrisikomodellen erfassten Risikopositionen deutlich reduziert haben, was nicht zuletzt auf die Verschärfung der regulatorischen Eigenmittelanforderungen durch die CRD-III-Änderungsverordnung zurückzuführen ist.⁵⁶

⁵⁶ Vgl. Jahresbericht 2011, Seite 137.

Diese neuen Anforderungen führten nach einer Auswertung der aufsichtsrechtlichen Quartalsmeldungen dazu, dass sich die Eigenmittelanforderungen für Marktrisiken bei den Modelle-Instituten durchschnittlich auf das 2,5-fache steigerten. Bei Instituten mit einem umfassenden Marktrisikomodell (*Full Use*) sind die Eigenmittelanforderungen für durch das Marktrisikomodell erfasste Marktrisiken im Durchschnitt sogar auf das 2,8-fache gestiegen, während die Eigenmittelanforderungen bei Instituten mit einem eingeschränkten Marktrisikomodell (*Partial Use*) durchschnittlich auf das 1,5-fache stiegen.

● Sieben Nachschauprüfungen zu internen Marktrisikomodellen.

Insgesamt führte die Deutsche Bundesbank im Jahr 2012 sieben Nachschauprüfungen des internen Marktrisikomodells durch. 2013 werden die aufsichtlichen Aktivitäten von drei Themen geprägt sein: Die Aufsicht muss fortlaufend beurteilen, welche Maßnahmen die Modelle-Institute ergreifen, um die sich ändernden gesetzlichen Vorgaben einzuhalten. Ferner wird die BaFin ihre Verwaltungspraxis im Licht der von der EBA erarbeiteten Leitlinien zur Aufsicht über Marktrisikomodelle weiterentwickeln. Und schließlich gilt es, vorbereitende Maßnahmen zur Umsetzung der CRD IV / CRR zu treffen.

Tabelle 20

Risikomodelle und Faktorspannen

Jahr	Neuanträge	Antrags-rücknahmen	Ablehnungen	Anzahl Modelle-Banken	Minimaler Zusatzfaktor*	Maximaler Zusatzfaktor*	Median
2002	1	0	0	14	0,0	1,0	0,25
2003	0	0	0	15	0,0	1,8	0,20
2004	1	1	0	15	0,0	1,0	0,30
2005	2	1	0	16	0,0	1,0	0,25
2006	0	1	0	15	0,0	1,0	0,2
2007	0	0	0	15	0,0	1,0	0,2
2008	1	1	0	15	0,0	1,0	0,2
2009	0	0	0	14	0,0	2,5	0,3
2010	0	0	0	14	0,0	2,5	0,4
2011	1	1	0	12	0,0	2,5	0,5
2012	0	0	0	11	0,0	1,2	0,2

* Berücksichtigt werden Zusatzfaktoren, die zum Stichtag 31.12.2012 wirksam sind. Nicht berücksichtigt wird der Bestandteil des Zusatzfaktors aufgrund von Ausnahmen nach Rückvergleichen nach § 318 Absatz 2 SolvV (Backtesting- oder quantitativer Zusatzfaktor; dieser Faktor kann gemäß Anlage 1, Tabelle 25 zur SolvV zwischen 0,00 und 1,00 liegen).

● Aufsichtliche Beanstandungen und Maßnahmen.


Im Berichtsjahr führten vor allem die Ergebnisse von Sonderprüfungen und Auskunftsverlangen zu 121 aufsichtlichen Beanstandungen und Maßnahmen (Vorjahr: 98). Die Verteilung der Beanstandungen und Maßnahmen auf die einzelnen Institutsgruppen ist in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 21

Aufsichtliche Beanstandungen und Maßnahmen 2012

Art der Maßnahme		Institutsgruppe				Summe
		Kreditbanken	Sparkassensektor	Genossenschaftssektor	Sonstige Institute	
Gravierende Beanstandungen		46	36	25	0	107
Maßnahmen gegen Geschäftsleiter	Abberufungsverlangen	formell	0	0	0	0
		informell	0	0	0	0
	durch Dritte	0	0	0	0	0
	Verwarnungen	0	0	0	0	0
Maßnahmen gegen Aufsichts-/Verwaltungsrats-Mitglieder	Abberufungsverlangen	formell	1	0	0	1
		informell	0	0	2	2
	durch Dritte	0	0	0	0	0
	Verwarnungen	0	0	0	0	0
Bußgelder		0	0	0	0	0
Maßnahmen nach §§ 45, 45b und 46 KWG*		7	1	3	0	11
Summe		54	37	30	0	121

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

 Liqui-Calls und Quervergleiche.

Die BaFin hat die 2008 eingeführten Liquiditätsabfragen – so genannte *Liqui-Calls* – bei Instituten mit größeren Liquiditätsrisiken auch 2012 fortgesetzt. Dabei hat sie einerseits den Umfang der regelmäßig erhobenen Informationen ausgeweitet und andererseits die Häufigkeit der *Liqui-Calls* institutsindividuell festgelegt. Neben der zentralen Auswertung der Informationen aus den *Liqui-Calls* nimmt die Aufsicht regelmäßig auch tiefergehende vergleichende Erhebungen (Quervergleiche) zu Einzelthemen wie etwa dem Fundingbedarf an US-Dollar (USD) vor. Daneben fordert sie von einigen Instituten ergänzende Information, zum Beispiel zusätzliche lokations- und währungsspezifische Angaben, und führt ergänzende Gespräche mit dem für die Liquiditätssteuerung verantwortlichen *Senior Management* der betreffenden Bank.

Überprüfung von LIBOR- und EURIBOR-Verfahren

Im Juni 2012 rückten der LIBOR (*London Interbank Offered Rate*) und der EURIBOR (*Euro Interbank Offered Rate*) in den Blickpunkt, als die britische Finanzaufsicht FSA (Financial Services Authority) und amerikanische Behörden gegenüber der britischen Bank Barclays plc Strafzahlungen in Höhe von insgesamt über 300 Mio. Euro verhängten. Über das LIBOR- bzw. EURIBOR-Verfahren werden täglich aus den Meldungen ausgewählter Banken über die Finanzierungskosten im Interbankenmarkt Referenzzinssätze für verschiedene Laufzeiten und Währungen ermittelt. Barclays wurde vorgeworfen, zwischen 2005 und 2009 falsche Meldungen zu LIBOR und EURIBOR abgegeben und damit die Zinssätze widerrechtlich beeinflusst zu haben. Im Dezember 2012 haben verschiedene Behörden aus den USA, Großbritannien und der Schweiz der schweizerischen UBS AG wegen ähnlicher Vergehen Strafen von insgesamt rund 1,2 Mrd. Euro auferlegt.

Weltweit ermitteln Aufsichtsbehörden, ob weitere Banken an Manipulationen des LIBOR, des EURIBOR oder ähnlicher Benchmarks und Indizes beteiligt waren. Auch die BaFin hat von den deutschen Banken, die an das LIBOR- bzw. EURIBOR-Panel melden, Auskunft zu ihren Meldeprozessen verlangt. In einigen Fällen hat die Aufsicht darüber hinaus auch Sonderprüfungen angeordnet, deren Ergebnisse derzeit ausgewertet werden.

Darüber hinaus nutzt die BaFin die ihr zur Verfügung stehenden Mittel, um im Sinne einer präventiven Aufsicht etwaige organisatorische Schwächen in den bankinternen Kontrollsystemen aufzudecken und abzustellen.


Derzeit befassen sich verschiedene europäische und internationale Gremien wie die EBA und die europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA und die Internationale Vereinigung der Wertpapieraufsichtsbehörden IOSCO (International Organization of Securities Commissions) mit Leitlinien, anhand derer sich die Prozesse zur Ermittlung und zur Nutzung von Finanz-Benchmarks besser kontrollieren lassen. Die bereits veröffentlichten Empfehlungen der EBA bezüglich der Beaufsichtigung von Panel-Banken entsprechen inhaltlich weitgehend den Anforderungen, die die BaFin nach den Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk) an die Quotierungsprozesse der beteiligten deutschen Institute stellt. Generelle Regelungen für die Aufsicht über Benchmark-Ersteller liegen noch nicht vor.

Im Juli 2012 hat die Europäische Kommission eine Ergänzung der Marktmissbrauchsrichtlinie vorgeschlagen, damit die Manipulation von Benchmarks wie dem LIBOR künftig straf- und zivilrechtlich geahndet werden kann. Des Weiteren hat die Kommission eine öffentliche Konsultation zur Konstruktion und Nutzung derartiger Benchmarks und zur Rolle einer Regulierung durchgeführt. Auf Grundlage der Konsultationsergebnisse sollen voraussichtlich im 2. Quartal 2013 konkrete Gesetzgebungsvorschläge vorgelegt werden.

Aufsicht über ausländische Institute

Auslandsbanken spielen weiterhin eine einflussreiche Rolle im deutschen Bankensystem. Der Großteil dieser Institute konzentriert seine Aktivitäten auf das Kreditgeschäft. Auslandsbanken übernehmen vor allem die Außenhandelsfinanzierung und die Finanzierung von Investitionen ausländischer Unternehmen in Deutschland. Die Adressenausfallrisiken dieser Banken konzentrieren sich daher häufig auf den eigenen Herkunftsstaat. Signifikante Marktanteile verzeichnen Tochterunternehmen und Zweigstellen ausländischer Banken auch in den Bereichen *Private Banking*, *Investment Banking* und dem Depotbankgeschäft. In der jüngeren Vergangenheit war zudem verstärkt zu beobachten, dass Auslandsbanken um die Bank-einlagen deutscher Privatkunden werben. Hier hat sich der Wettbewerb der Banken im Markt deutlich erhöht, was sich vielfach auf die angebotenen Konditionen ausgewirkt hat.

● Auslandsbanken werben verstärkt um deutsche Einlagen.

 Aufsichtsstrategie der BaFin.

Diese Entwicklung bleibt nicht ohne Risiken. Im Fokus der BaFin steht insbesondere die spätere Verwendung der aufgenommenen Kundeneinlagen. So besteht die Gefahr, dass die Zahlung höherer Zinsen an Kunden durch riskantere Geschäfte auf der Aktivseite erwirtschaftet wird. Die BaFin verfolgt die Strategie, grundsätzlich im Rahmen der ihr zugewiesenen Möglichkeiten eine eigenständige Gastlandaufsicht durchzuführen. Von den Tochterunternehmen und den außereuropäischen Zweigstellen verlangt die Aufsicht eigenständige Risikosteuerungs- und Überwachungsprozesse. Darüber hinaus arbeitet die BaFin mit der Heimatlandaufsicht eng zusammen, wenn es um die Einbindung der deutschen Einheiten in die gruppenweiten Steuerungsprozesse geht. Schließlich tauschen sich Heimatlandaufsicht und BaFin auch über die strategische Ausrichtung und die geschäftliche Entwicklung der Auslandsbanken aus.

Aufsichtskollegien (Supervisory Colleges)

Um die Aufsicht über grenzüberschreitend tätige Bankengruppen zu verbessern, schreibt Artikel 131a der CRD – umgesetzt in § 8e KWG – die Einrichtung von Aufsichtskollegien (*Supervisory Colleges*) für alle Bankengruppen vor, die eine Tochtergesellschaft oder bedeutende Zweigniederlassungen in einem anderen EU-Mitgliedstaat haben. Seit Inkrafttreten der CRD und des geänderten KWG Ende 2010 sind BaFin und Deutsche Bundesbank als Heimatlandaufseher von 21 Bankengruppen für die Einrichtung und Durchführung der Kollegien zuständig. Die Zahl der Gastlandaufsichtsbehörden, die Mitglied in den jeweiligen europäischen Aufsichtskollegien sind, variiert von 1 bis knapp unter 20. Zudem ist die deutsche Aufsicht in einer stetig wachsenden Zahl von europäischen Aufsichtskollegien Gastlandaufseher. Auch auf globaler Ebene sind BaFin und Deutsche Bundesbank in einer Vielzahl von Kollegien aktiv, in denen auch Aufseher aus (außereuropäischen) Drittstaaten vertreten sind.

 BaFin verlangt Sanierungspläne von einzelnen Auslandsbanken.

Aufgrund der Bedeutung der Auslandsbanken für den deutschen Markt forderte die BaFin im Berichtsjahr auch von einigen dieser Institute erstmals Sanierungspläne an. Betroffen sind aus diesem Kreis sowohl Banken, die aufgrund ihrer Größe für das Funktionieren des Marktes relevant sind, als auch solche, die einen wichtigen Teil der Marktinfrastruktur stellen. Gerät eines dieser Institute in ernsthafte wirtschaftliche Probleme, so sollen die erarbeiteten Pläne eine zügige Sanierung des Institutes ermöglichen und zugleich die Auswirkungen auf die Finanzstabilität insgesamt minimieren.

Treffen mit der türkischen Bankenaufsicht

Nachdem bereits im August 2011 zwischen der BaFin und der türkischen Bankenaufsichtsbehörde Bankacilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) eine Kooperationsvereinbarung (*Memorandum of Understanding*) geschlossen worden war, fand im November 2012 der erste offizielle Aufsichtsbesuch der BaFin in der Türkei statt. Neben einem Termin mit der BDDK standen auch Gespräche mit den Muttergesellschaften der in Deutschland tätigen türkischen Banken auf dem Programm. Alle Termine fanden in Istanbul statt.

Die BDDK wurde im Jahr 2000 gegründet. Zuvor wurde die Bankenaufsicht gemeinsam von der türkischen Zentralbank und dem türkischen Schatzamt, das dem Finanzministerium untersteht, wahrgenommen. Hauptsitz der BDDK ist Ankara; in Istanbul unterhält sie eine Repräsentanz.

Über einen allgemeinen Informationsaustausch über das türkische und deutsche Bankaufsichtssystem hinaus sprachen die Gesprächsteilnehmer der BaFin und der BDDK auch über institutsspezifische Themen zu den in Deutschland tätigen Tochterunternehmen türkischer Banken. Außer den vier Tochterbanken gibt es noch fünf EU-Zweigniederlassungen (§ 53b KWG) türkischer Banken in Deutschland. Ein weiteres türkisches Institut hat vor dem Aufsichtsbesuch einen Erlaubnis Antrag zum Betreiben von Bankgeschäften und zum Erbringen von Finanzdienstleistungen in Deutschland gestellt. Hierbei handelt es sich erstmalig um ein Institut, das *Islamic Finance* bzw. *Islamic Banking* betreibt.

Alle vier Banken, mit denen die BaFin-Vertreter bei ihrem Aufsichtsbesuch gesprochen haben, betonten ausdrücklich, dass Deutschland für sie auch aufgrund der traditionell starken Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zur Türkei ein strategisch sehr wichtiger Markt sei und bleibe.

3.5 Verbriefungen

● Verbriefungsvolumen großer deutscher Banken weiter rückläufig.

In die Verbriefungsumfrage wurden bis Mitte 2012 noch 16 Institute einbezogen. Die WestLB bzw. Portigon mussten in der zweiten Jahreshälfte hingegen keine Daten mehr melden, so dass sich die Anzahl der einbezogenen Institute zum Jahresende auf 15 reduzierte. Die Verbriefungsbestände der Ende 2012 meldenden Banken beliefen sich auf einen Buchwert in Höhe von rund 118,1 Mrd. Euro. Dies stellt einen ca. 16,5-prozentigen Rückgang gegenüber dem Vorjahreswert (142 Mrd. Euro) dar. Der Abbau der Verbriefungspositionen resultierte größtenteils aus Fälligkeiten und Tilgungen sowie zum Teil aus Wertanpassungen der gehaltenen Papiere. Hingegen wirkten sich die Wechselkursveränderungen im Berichtszeitraum sowie der Saldo aus Kauf- und Verkaufspositionen buchwerterhöhend aus. Zu berücksichtigen ist, dass es sich bei dieser Betrachtung um Bestände vor Absicherung handelt. Das Netto-Exposure der Banken fällt nach Abzug der Absicherungspositionen entsprechend geringer aus.

Über die Hälfte der Verbriefungsbestände deutscher Banken (54 %) entfielen auf verbrieft private und gewerbliche Immobilienkredite – also *Residential Mortgage Backed Securities* (RMBS) und *Commercial Mortgage Backed Securities* (CMBS). RMBS machten ähnlich wie im Vorjahr vier Fünftel der verbrieften Immobilienkredite aus; das restliche Fünftel bestand aus CMBS. Dabei sind die gehaltenen Papiere sehr heterogen und decken eine große Bandbreite von soliden europäischen Verbriefungen bis hin zu US-Subprime-Papieren mit stark verminderter Bonität ab. Rund 54 % (Vorjahr: 61 %) der verbrieften Immobilienkredite wiesen Ende

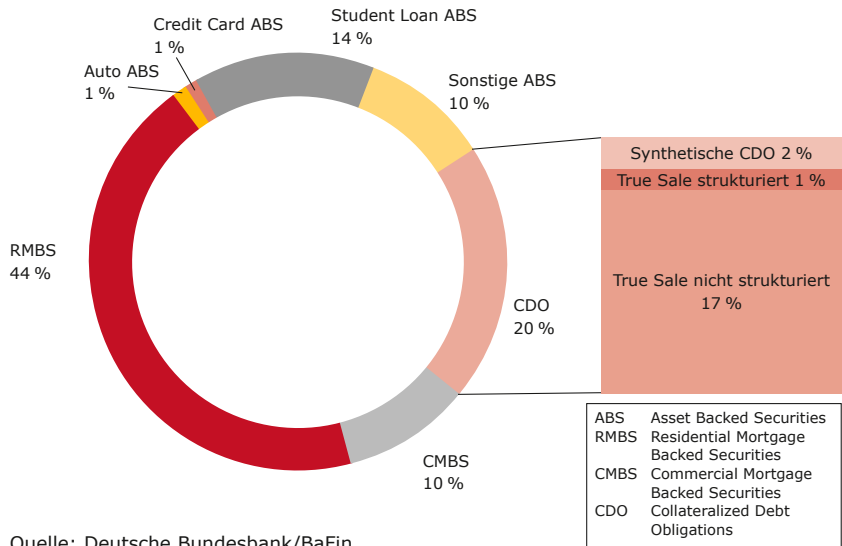


2012 ein Rating von „AAA“ bzw. „AA“ auf. Der Anteil der unterhalb des Investmentgradebereichs gerateten Tranchen nahm gegenüber dem Vorjahr leicht zu. Die Ratingstruktur hat sich damit geringfügig verschlechtert.

Mit einem Anteil von rund einem Fünftel am gesamten Vertriebsbestand deutscher Banken kam den *Collateralized Debt Obligations* (CDO) ebenfalls ein großes Gewicht zu. Meist handelt es sich hierbei um so genannte True-Sale-Transaktionen. Verbriefte Unternehmensfinanzierungen – *Collateralized Loan Obligations* (CLO) – bildeten mit ca. 15,3 Mrd. Euro innerhalb dieses Segments die mit Abstand größte Einzelkategorie. Im Vertriebsportfolio der befragten Banken befanden sich außerdem verbrieftete Studentenkredite in Höhe von 16,3 Mrd. Euro. Andere Anlageformen, wie etwa Auto- und Kreditkartenverbriefungen, spielten mit insgesamt 2,2 Mrd. Euro hingegen eher eine untergeordnete Rolle.

Grafik 16
Vertriebsbestände nach Art der Sicherheiten

Stand: 31.12.2012



Quelle: Deutsche Bundesbank/BaFin

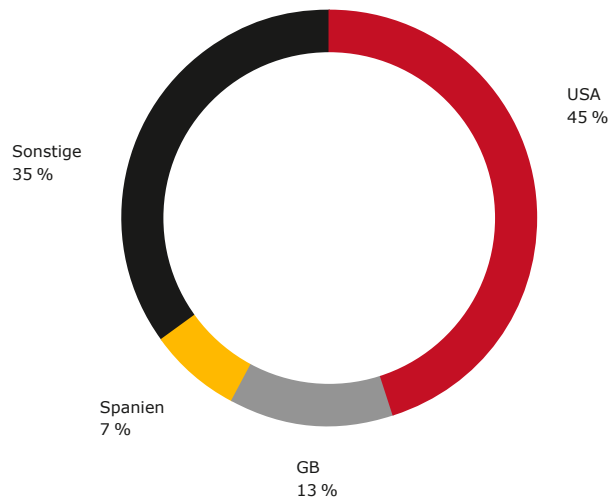
● Regionaler Schwerpunkt der Underlyings in USA.

Regional betrachtet stammte der Großteil der verbrieften Kredite Ende 2012 nach wie vor aus den USA (45 %). Allerdings ist die regionale Verteilung von Bank zu Bank je nach individueller Anlagestrategie sehr unterschiedlich. Die Spanne des Vertriebsanteils mit US-amerikanischen *Underlyings* reichte unter den einzelnen Instituten von knapp 80 % bis hin zu 0,3 %. Ebenfalls heterogen war die regionale Verteilung in Abhängigkeit von der jeweiligen Asset-Klasse.

Grafik 17

Regionale Verteilung der Underlyings

Stand: 31.12.2012



Quelle: Deutsche Bundesbank/BaFin

3.6 Finanzdienstleistungsinstitute

Ende 2012 beaufsichtigte die BaFin 681 Finanzdienstleistungsinstitute (Vorjahr: 680). Daneben standen 75 inländische Zweigstellen ausländischer Unternehmen (Vorjahr: 72) unter Aufsicht. 162 Finanzdienstleistungsinstitute betrieben allein die Anlage- und Abschlussvermittlung sowie die Anlageberatung (Vorjahr: 163). 519 Institute besaßen die Erlaubnis zum Betreiben der Finanzportfolioverwaltung (Vorjahr: 517). Vier Finanzdienstleister waren befugt, sich Eigentum oder Besitz an Kundengeldern oder Wertpapieren zu verschaffen (Vorjahr: 2). 36 Unternehmen beantragten 2012 eine Erlaubnis, Finanzdienstleistungen zu erbringen (Vorjahr: 42). 14 Finanzdienstleistungsinstitute stellten einen Antrag, ihre Erlaubnis zu erweitern (Vorjahr: 17).

Vertraglich gebundene Vermittler

Die Zahl der vertraglich gebundenen Vermittler ist im Berichtszeitraum auf ca. 39.600 gesunken (Vorjahr: 40.400).

Wegen gravierender organisatorischer Mängel sowie nachhaltiger Verstöße gegen das KWG und das WpHG hob die BaFin die Erlaubnis eines Finanzdienstleistungsinstituts auf. Sie stützte sich dabei auf Erkenntnisse, die sie 2011 bei einer Sonderprüfung im Institut und bei seinen vertraglich gebundenen Vermittlern gewonnen hatte. Die in Großbritannien, Spanien und Deutschland ansässigen vertraglich gebundenen Vermittler hatten grenzüberschreitend Finanzdienstleistungen erbracht. Sie boten hauptsächlich unerfahrenen Kunden in Großbritannien *Penny Stocks* an. Hierbei verstießen sie, wie die Sonderprüfung zeigte, massiv gegen gesetzliche Bestimmungen. Sie missachteten systematisch etwa, dass Werbemitteilungen redlich, eindeutig und nicht irreführend sein müssen. Darüber hinaus

681 zugelassene Finanzdienstleistungsinstitute.

Vertraglich gebundene Vermittler nicht ordnungsgemäß eingebunden.

betrieb das Finanzdienstleistungsinstitut *Cold Calling*, kontaktierte also telefonisch Kunden, ohne dass diese vorher eingewilligt hatten. Das Finanzdienstleistungsinstitut hatte die vertraglich gebundenen Vermittler nicht ordnungsgemäß in seine Organisationsstruktur eingebunden. Die Ermittlungen der BaFin offenbarten zudem weitere gravierende organisatorische Mängel, aus denen zahlreiche Verstöße gegen gesetzliche Bestimmungen auch in anderen Geschäftsbereichen des Instituts resultierten. Der Geschäftsleiter des Finanzdienstleistungsinstituts hatte dies billigend in Kauf genommen und nicht für eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesorgt.

Untersagung der Einbeziehung vertraglich gebundener Vermittler

Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main bestätigte am 16. Februar 2012⁵⁷ die Entscheidung der BaFin, einem Finanzdienstleistungsinstitut zu untersagen, sich weiterhin vertraglich gebundener Vermittler zu bedienen. Die Aufsicht hatte zahlreiche und schwerwiegende Verstöße der Vermittler festgestellt und darin erhebliche Organisations- und Überwachungsmängel beim Finanzdienstleister gesehen.

Das Gericht wertete das gesetzeswidrige Verhalten der vertraglich gebundenen Vermittler ebenfalls als Indiz für bestehende Organisationsmängel des haftenden Instituts. Die für haftende Unternehmen bestehenden Pflichten setzten ein präventives und proaktives Vorgehen des Instituts voraus. Die Darlegungslast für die Erfüllung dieser Pflichten liege, wenn es schon zu Gesetzesverstößen durch die Vermittler gekommen sei, beim haftenden Unternehmen. Das Gericht hob zudem hervor, dass eine Untersagung nach § 2 Absatz 10 Satz 8 KWG keine Prognose der BaFin zum künftigen Verhalten des haftenden Unternehmens erfordere. Vielmehr sei ausreichend, dass die Überwachungspflichten bereits verletzt wurden. Wegen der von § 2 Absatz 10 Satz 8 KWG auch beabsichtigten Generalprävention sei keine „Bewährung“ in dem Sinn möglich, dass über einmalige Verstöße hinweggesehen werde. Die vollständige Untersagung der Zusammenarbeit mit vertraglich gebundenen Vermittlern sei in solchen Fallkonstellationen das einzige gesetzlich zugelassene Mittel. Eine Beschränkung auf eine Untersagung nur einzelner vertraglich gebundener Vermittler sei hingegen keine zugelassene Rechtsfolge und von der BaFin daher auch nicht zu prüfen.

Aufsicht über Factoring- und Leasinginstitute

Nach dem deutlichen Anstieg des Neugeschäfts im Vorjahr hat die konjunkturelle Eintrübung auch die Finanzierungsleasing- und Factoringbranche erreicht. Während im Zuge der Eurokrise im Jahr 2012 die gesamtwirtschaftlichen Investitionen in Deutschland zurückgingen, verzeichneten die Leasing- und Factoringinstitute, die auch als Gruppe-V-Institute zusammengefasst werden, im selben Zeitraum ein stabiles Leasingneugeschäft bzw. stabile Factoringumsätze. Spürbare Umsatzsteigerungen waren im Durchschnitt aber nicht zu

 Neugeschäft auf stabilem Niveau.

⁵⁷ Az.: 9 L 2445/11.F.

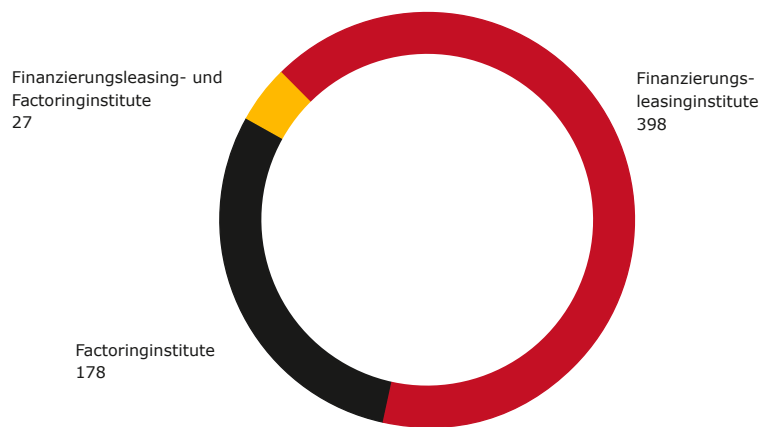
verzeichnen. Dabei konnten die Finanzdienstleister ihren Anteil an der Unternehmensfinanzierung im Vergleich zu anderen Finanzierungsformen weiter ausbauen.

Zum 31. Dezember 2012 standen 398 Finanzierungsleasing- (Vorjahr: 444) und 178 Factoringinstitute (Vorjahr: 199) sowie 27 Institute, die sowohl Finanzierungsleasing als auch Factoring betreiben (Vorjahr: 31), als Erlaubnisträger unter der laufenden Aufsicht der BaFin.

Grafik 18

Zusammensetzung der Gruppe-V-Institute

Stand: 31. Dezember 2012



● Konsolidierungskurs hält an.

Die Marktberreinigung, die seit Beginn der Aufsicht über die Gruppe-V-Institute zu beobachten ist, setzte sich 2012 fort; die Finanzierungsleasing- und Factoringbranche befindet sich damit weiter auf Konsolidierungskurs. Die Zahl der Erlaubnistrückgaben lag abermals über der Zahl der Erlaubnisneuanträge. Im Berichtsjahr gingen 34 Neuerlaubnisanträge gemäß § 32 KWG bei der BaFin ein. In 22 Fällen, darunter einige offene Erlaubnisverfahren aus dem Vorjahr, endete das Verfahren in einer Erlaubniserteilung. In zwölf Fällen nahmen die Antragsteller ihren Antrag vor Entscheidungsreife zurück. In einem Fall versagte die BaFin die Erlaubnis. Dem stehen im Berichtsjahr 55 Erlaubnistrückgaben gegenüber.

Im Berichtsjahr wurden 45 Inhaberkontrollverfahren gemäß § 2c KWG in Verbindung mit der Inhaberkontrollverordnung eingeleitet. In diesem fristgebundenen Verfahren obliegt es der Aufsicht unter anderem, sich ein umfassendes Bild von der Integrität und den Zielen des potenziellen Erwerbers einer bedeutenden Beteiligung zu verschaffen. Auch gilt es, die Existenz und Herkunft der zum Erwerb eingesetzten Mittel zu überprüfen. Daneben zeigten Gruppe-V-Institute die beabsichtigte Bestellung von 174 Geschäftsleitern bzw. Prokuristen und 70 Aufsichtsratsmitgliedern an. Hierbei ist es Aufgabe der BaFin zu überprüfen, ob die angezeigten Personen zuverlässig und fachlich geeignet sind. In neun Fällen verhängte die BaFin förmliche Maßnahmen gegenüber Geschäftsleitern.

Umsetzung geldwäscherechtlicher Anforderungen verstärkt im Aufsichtsfokus.

Im Zuge der Umsetzung der Zweiten E-Geld-Richtlinie gelten seit März 2011 zusätzliche geldwäscherechtliche Pflichten. Danach müssen die Institute vor allem interne Sicherungsmaßnahmen einrichten, um sonstige vermögensgefährdende strafbare Handlungen zu verhindern. Die mit dem Bundesfinanzministerium abgestimmte Übergangszeit, in der die Aufsicht davon absah, bei unzureichender Umsetzung der Pflichten aufsichtsrechtliche Maßnahmen einzuleiten, endete am 31. März 2012.

Ein aufsichtliches Augenmerk gilt dabei den Jahresabschlussprüfungsberichten, die noch immer erhebliche qualitative Unterschiede aufweisen, soweit es um die Berichterstattung über Präventionsmaßnahmen zur Verhinderung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und sonstigen strafbaren Handlungen geht. Der schwankenden Berichtsqualität wirkt die Aufsicht durch gezielte Mängelanschriften und Gespräche mit den Prüfungsverbänden entgegen.

Eine neue Herausforderung für die Gruppe-V-Institute stellt auch die MaRisk-Novelle 2012 dar, die zum 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist.⁵⁸ Auch den Gruppe-V-Instituten obliegt es, im Jahr 2013 die mit den MaRisk verlautbarte Verwaltungspraxis unter Berücksichtigung des Proportionalitätsgrundsatzes angemessen umzusetzen.

Verfolgung unseriöser Geschäftsmodelle.

Erneut musste die BaFin Unternehmen sanktionieren, die durch schwere und systematische aufsichtsrechtliche Versäumnisse und teilweise betrügerische Geschäftsmodelle aufgefallen waren. Betroffen sind insbesondere kleine bis mittelständische Institute. In zwei Fällen hob die BaFin die Erlaubnis auf. Sofern es dabei auch um strafrechtlich relevante Sachverhalte geht, steht die BaFin im engen Dialog mit den parallel ermittelnden Strafverfolgungsbehörden. Ziel ist es, Schäden für Kunden und refinanzierende Banken zu verhindern. Die BaFin wird auch 2013 mit Nachdruck und allen ihr zur Verfügung stehenden aufsichtsrechtlichen Instrumenten unseriösen Instituten entgegentreten.

Risikoorientierte Aufsicht

Die BaFin erfasste bei der Risikoklassifizierung die 718 zugelassenen Finanzdienstleistungsinstitute (Vorjahr: 680).

Tabelle 22

Ergebnisse der Risikoklassifizierung

Institute in %		Qualität des Instituts				Summe
		A	B	C	D	
System-relevanz	hoch					
	mittel	8,77	12,53	3,48	0,14	24,93
	niedrig	24,09	42,2	7,1	1,67	75,07
	Summe	32,86	54,73	10,58	1,81	100,00

⁵⁸ Vgl. Kapitel V 1.4.

Prüfungen und Maßnahmen

2012 begleitete die BaFin 135 Prüfungen bei Finanzdienstleistungsinstituten (Vorjahr: 89) und führte 139 Aufsichtsgespräche mit Geschäftsleitern oder Vorständen (Vorjahr: 107). Prüfungsbegleitungen und Aufsichtsgespräche können sowohl solvenz- als auch marktaufsichtliche Fragen betreffen. 45 Erlaubnisse von Finanzdienstleistungsinstituten endeten (Vorjahr: 56), die meisten davon durch Rückgabe.

In einem Fall hatte ein Institut systematisch und schwerwiegend gegen Kundeninteressen verstoßen. Das Unternehmen hatte die Gelder seiner Kunden in Waren- und Devisentermingeschäfte investiert. Allein um Provisionen zu generieren, tätigte es für seine Kunden zahlreiche wirtschaftlich sinnlose Geschäfte. Die Kunden mussten so regelmäßig einen Großteil ihres verwalteten Vermögens für Provisionen aufwenden und erlitten Totalverluste. Zudem hatte das Institut immer wieder mit irreführenden Grafiken geworben. Diese zeigten potenzielle Ergebnisse von Handelsstrategien, die hätten erzielt werden können, wenn sie in der Vergangenheit eingesetzt worden wären. Die Gewinne stellte das Institut dabei außerordentlich hoch dar. Frühere Wertentwicklungen von Handelsstrategien auf diese Weise zu simulieren, ist verboten. Ein Institut kann die Handelsstrategie im Nachhinein immer so gestalten, dass sie in der Vergangenheit erfolgreich gewesen wäre. Darüber hinaus warb das Unternehmen plakativ mit den Vorteilen der angebotenen Geschäfte, ohne die Risiken und Nachteile zu erwähnen. Auch dies ist nicht zulässig. Obwohl die BaFin den Finanzdienstleister mehrfach auf die Mängel hingewiesen hatte, setzte dieser die verbotene Werbung fort. Um nicht entdeckt zu werden, warb das Unternehmen, nachdem die BaFin ihm die Werbung förmlich untersagt hatte, sogar über eine zweite Webseite. Daneben hatte das Institut vertraglich gebundene Vermittler eingesetzt, die es nicht ausreichend beaufsichtigte. Viele Vermittler hatten massiv gegen Aufsichtsrecht verstoßen; einige wurden auch strafrechtlich verurteilt. Die Verstöße waren so schwerwiegend, dass die BaFin dem Institut vor der Anhörung zur Erlaubnisaufhebung untersagt hatte, vertraglich gebundene Vermittler in seine Geschäftstätigkeit einzubinden. Aufgrund all dieser Verstöße drohte die BaFin dem Unternehmen die Aufhebung seiner Erlaubnis an; nach der Anhörung gab dieses seine Erlaubnis selbst zurück.

Grobe Verstöße gegen Kundeninteressen.

3.7 Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute

Im Berichtsjahr standen 36 Zahlungsinstitute und vier E-Geld-Institute unter der Aufsicht der BaFin nach dem Zahlungsdienstleistungsgesetz (ZAG). E-Geld-Institute dürfen, ebenso wie Einlagenkreditinstitute, Zahlungsdienste erbringen, ohne eine besondere Erlaubnis als Zahlungsinstitut zu benötigen. Die Mehrheit der Unternehmen hatte im Berichtszeitraum erstmalig einen Prüfungsbericht bei der BaFin einzureichen. Die Geschäftsmodelle der ZAG-Institute sind heterogen und im Vergleich zu Einlagenkreditinstituten weniger differenziert.

Aufsicht über Zahlungs- und E-Geld-Institute.

Ende 2012 liefen 16 Erlaubnisverfahren. Unter den Antragstellern sind auch Anbieter von Bezahlverfahren für den Internethandel.

16 Anträge auf ZAG-Erlaubnis.

Internethandelsplattformen, die auch die Zahlungsabwicklung anbieten, erbringen vielfach erlaubnispflichtige Zahlungsdienste. Als Motiv, die Zahlungsabwicklung selbst anzubieten, geben die Plattformbetreiber beispielsweise an, den Händlern Kosten für die Transaktion zu ersparen, indem Zahlungen gebündelt werden. Auch können sie auf diese Weise Treuhandelelemente anbieten und von den zurückbehaltenen Geldern ihre eigenen Gebühren abziehen. Bei grenzüberschreitend erbrachten Dienstleistungen stimmt sich die BaFin auch mit den Sitzlandbehörden ab. Die Entscheidung, ob die in den einzelnen Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) erbrachten Dienstleistungen erlaubnispflichtig sind, obliegt aber den Aufsichtsbehörden im jeweiligen Mitgliedstaat. Zur Erlaubnispflicht und den Erlaubnisvoraussetzungen erreichten die BaFin und die Deutsche Bundesbank zahlreiche Vorabanfragen. Dem steht eine verhältnismäßig geringe Anzahl von Erlaubnisansuchen gegenüber. Die Gründe hierfür liegen unter anderem in den Kosten für die Beratung und Prüfungen während des Erlaubnisverfahrens und der laufenden Aufsicht sowie den Anforderungen, die das ZAG an die Institute und die fachliche Eignung der Geschäftsleiter stellt. Vor allem Start-Up-Unternehmen tun sich schwer damit, diese Anforderungen zu erfüllen. Thema bei den Erlaubnisverfahren für E-Geld-Institute sind in besonderem Maße die Anforderungen zur Erfüllung der Kundensorgfaltspflichten gemäß § 25i KWG.⁵⁹

● Europäischer Dienstleistungsverkehr.

179 Zahlungsinstitute mit einer Erlaubnis in einem anderen Mitgliedstaat des EWR haben eine Anzeige über eine geplante Geschäftstätigkeit in Deutschland im Wege des EU-Passes erstattet. Meist stammen die Institute aus Großbritannien und zeigen den Zahlungsdienst in Form des Finanztransfergeschäfts an. Physisch präsent sind Institute in Deutschland in zehn Fällen durch eine Zweigniederlassung und in 19 Fällen durch das Einschalten von Agenten. Auch die Zahl der Agenten ist gegenüber dem Vorjahr erneut stark gestiegen. Zweigniederlassungen und Agenten unterliegen in Deutschland der Geldwäschaufsicht durch die BaFin.

27 E-Geld-Institute aus dem EWR, ebenfalls vorrangig aus Großbritannien, haben die Inanspruchnahme des EU-Passes in Deutschland angezeigt. E-Geld-Agenten, die für diese Institute in Deutschland E-Geld vertreiben, müssen die geldwäscherechtlichen Pflichten erfüllen.

● Beaufsichtigung von Agenten und E-Geld-Agenten.

Die BaFin übt die geldwäscherechtliche Aufsicht über rund 4.600 notifizierte Agenten aus, die nahezu ausschließlich im Namen ausländischer Zahlungsinstitute tätig sind (Zahlungsagenten). 2012 verdoppelte die BaFin die Zahl der angeordneten Prüfungen gegenüber dem Jahr 2011 auf 170 (Vorjahr: 82). Von diesen 170 angeordneten Prüfungen konnte die Aufsicht jedoch lediglich 74 tatsächlich durchführen. Nach wie vor bestehen erhebliche Unzulänglichkeiten bei den von der Heimataufsicht der Zahlungsinstitute geführten Registern. So konnten allein 52 bei Zahlungsagenten beabsichtigte Prüfungen nicht durchgeführt werden, weil die jeweiligen Agenten trotz bestehenden Eintrags in das entsprechende Register nicht, nicht mehr oder niemals unter der angegebenen Adresse tätig waren. 43 Prüfungen konnte die Aufsicht aus sonstigen Gründen (meist Abwesenheit des Zahlungsagenten) nicht durchführen; in

⁵⁹ Vgl. Kapitel VII. 3.2.

einem Fall hat ein Zahlungsagent die Duldung der Prüfung verweigert. In diesem Fall hat die BaFin ein Bußgeldverfahren eingeleitet.

● Risikoorientierte Prüfungsplanung.

Die zu prüfenden Zahlungsagenten wurden auch auf Grundlage eines risikobasierten Ansatzes ausgewählt. So gelang es, acht der zehn umsatzstärksten Zahlungsagenten – mit einem Zahlungsauftragsvolumen von über 4 Mio. Euro – dahingehend zu prüfen, ob sie die geldwäscherechtlichen Vorgaben einhalten. Fünf der geprüften Zahlungsagenten waren für zwei Zahlungsinstitute tätig. Die Tätigkeit als Zahlungsagent für mehrere Zahlungsinstitute sieht die Aufsicht jedoch kritisch, da schon die Trennung der entgegengenommenen Beträge problematisch erscheint. Dies erleichtert das so genannte *Smurfing*, da die Aufspaltung eines größeren Betrages in zwei kleinere zur Abwicklung über zwei Zahlungsinstitute den einzelnen Zahlungsinstituten nicht mehr auffallen kann. Überdies widerspricht die Tätigkeit für weitere Zahlungsinstitute meist den Verträgen, die die Agenten mit den einzelnen Zahlungsinstituten abgeschlossen haben.

● Prüfungen ergaben erhebliche Beanstandungen.

Mit Blick auf die Prüfungsergebnisse ergibt sich im Berichtsjahr ein ähnliches Bild wie im Vorjahr: Der weit überwiegende Teil der Prüfungen kam zu wesentlichen bis gravierenden Beanstandungen. In all diesen Fällen prüft die BaFin, ob gegen die einzelnen Zahlungsagenten ein Bußgeldverfahren einzuleiten ist. 2012 wurden insgesamt 13 Bußgeldverfahren gegen Zahlungsagenten eingeleitet, von denen bislang drei rechtskräftig abgeschlossen wurden.

Wie schon im Vorjahr stellte die BaFin in Einzelfällen fest, dass Agenten bzw. deren Angestellte unter ihrem eigenen Namen über die jeweiligen EDV-Transfersysteme des Zahlungsinstituts Zahlungsaufträge für Dritte besorgten, anstatt dieses – wie vertraglich mit dem Zahlungsinstitut vorgegeben – im Namen des Zahlungsinstituts zu tun. Hierdurch betrieben sie unerlaubt das Finanztransfergeschäft. Grund für dieses Vorgehen ist unter anderem, die Identität des Auftraggebers zu verbergen. Die BaFin untersagte diesen Agenten den Geschäftsbetrieb wegen des Erbringens unerlaubter Zahlungsdienste. Insgesamt ergingen im Berichtsjahr 15 Untersagungsverfügungen wegen des unerlaubten Betriebes des Finanztransfergeschäftes, fünf davon aufgrund vorgängiger Prüfungen auf Grundlage des § 5 Abs. 2 ZAG.

● Aufsicht über E-Geld-Vertriebshelfer.

Seit dem 29. Dezember 2011 beaufsichtigt die BaFin auch E-Geld-Agenten im Sinne des § 1a Absatz 6 ZAG und Verpflichtete gemäß 2 Absatz 1 Nr. 2c GwG (2c-Agenten), die im Namen von – überwiegend ausländischen – E-Geld-Instituten und Kreditinstituten E-Geld vertreiben und/oder rücktauschen. Die BaFin hat 2012 bei diesen Vertriebshelfern drei Prüfungskampagnen mit insgesamt 24 Prüfungen durchgeführt. Bei diesen Prüfungen stellte die Aufsicht fest, dass die Agenten nur unzureichend sensibilisiert waren für die Geldwäscherisiken der vertriebenen Produkte und deren spezifische Produkteigenschaften. Geldwäscherechtliche Pflichten, vor allem die der Kundenidentifizierung und Feststellung der wirtschaftlichen Berechtigung, wurden nicht vollumfänglich erfüllt. Nahezu alle Prüfungen führten zu Beanstandungen, so dass die Aufsicht prüft, ob entsprechende Bußgeldverfahren einzuleiten sind.

3.8 Marktaufsicht über Kreditinstitute und Finanzdienstleister

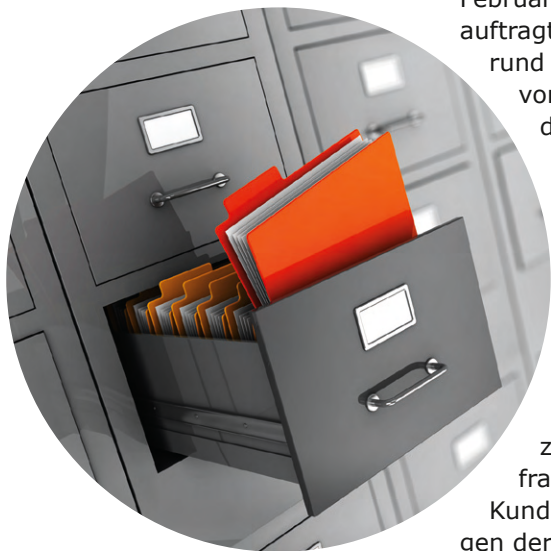
Informationsblätter für Finanzinstrumente

Die Pflicht, Privatkunden vor dem Geschäftsabschluss ein kurzes, leicht verständliches Informationsblatt auszuhändigen, gilt seit Mitte 2011. Bereits in der zweiten Jahreshälfte 2011 hatte die BaFin 130 Informationsblätter untersucht und Mängel festgestellt. Die betroffenen Wertpapierdienstleistungsunternehmen änderten ihre Informationsblätter in den ersten beiden Monaten des Jahres 2012 oder setzten sie nicht mehr in der Anlageberatung ein. Weil Finanzinstrumente vielfältig ausgestaltet sein können, enthalten die gesetzlichen Vorgaben zu den Informationsblättern zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe. Um diese zu konkretisieren, hat die BaFin ein Rundschreiben mit anonymisierten positiven und negativen Formulierungsbeispielen aus der Praxis erarbeitet. Der Entwurf wurde im Herbst 2012 konsultiert, die Veröffentlichung ist für das zweite Quartal 2013 geplant; das Rundschreiben soll anschließend in die MaComp aufgenommen werden.

Mitarbeiter- und Beschwerderegister

Die BaFin hat die Datenbank zum neuen Mitarbeiter- und Beschwerderegister Anfang November 2012 in Betrieb genommen. Bis Ende Februar 2013 zeigten Institute 168.623 Berater, 26.060 Vertriebsbeauftragte und 2.287 Compliance-Beauftragte an. Die Aufsicht erhielt rund 4.000 Beschwerden. Erste Beschwerdehäufungen liegen vor. Die BaFin hat diese aufgegriffen und bei den Wertpapierdienstleistungsunternehmen nähere Informationen über die Beschwerden angefordert. Ergeben sich daraus konkrete Anhaltspunkte dafür, dass gegen das Wertpapierhandelsgesetz verstoßen wurde, führt die BaFin Vor-Ort-Gespräche mit dem Anlageberater und dem zuständigen Vertriebsbeauftragten.

Hinsichtlich der Verpflichtung, in der Anlageberatung nur noch Mitarbeiter mit ausreichender Mindestqualifikation einzusetzen, beobachtete die BaFin 2012, dass die Industrie zunehmend die Sachkunde der betroffenen Personen hinterfragte. Diese müssen insbesondere Kenntnisse in Themen der Kundenberatung und in den rechtlichen und fachlichen Grundlagen der Anlageberatung nachweisen, aber auch mit deren Anwendung in der Praxis vertraut sein. Einzelne Banken, ihre Angestellten und Arbeitnehmerverbände sahen das neue Register anfänglich kritisch. Sie fürchteten unter anderem, dass Anlageberater allein wegen einer großen Zahl von Beschwerden vorschnell sanktioniert werden könnten. Die BaFin nahm dies zum Anlass, umfassend über das Thema aufzuklären. So führte sie zahlreiche Gespräche mit Vertretern der Kreditindustrie und der Arbeitnehmerverbände, hielt Vorträge für beteiligte Interessengruppen und beantwortete mehr als 500 Anfragen.



Ungeachtet der Erkenntnisse aus der Datenbank hat die BaFin begonnen, verstärkt eigene Prüfungen an den Beratungsstandorten diverser Institute durchzuführen und Gespräche mit Vertriebsverantwortlichen und Anlageberatern zu führen. Die Aufsicht verschafft sich so vor Ort ein eigenes Bild.

Beratungsprotokolle

Um zu überprüfen, ob die 2011 konkretisierten Vorgaben zum Beratungsprotokoll umgesetzt wurden, sprach die BaFin im Frühsommer 2012 mit 50 ausgewählten Wertpapierdienstleistungsunternehmen und deren Anlageberatern. Darüber hinaus überprüfte sie 1.500 Beratungsprotokolle. Dabei zeigte sich, dass die Qualität der Protokolle stetig zugenommen hat. Viele Institute haben ihre Formulare verbessert, indem sie etwa Freitextfelder aufgenommen haben. Daneben wurden viele Berater geschult; auch gibt es jetzt interne Qualitätskontrollen der Beratungsdokumentation. Trotz dieser Kontrollen und anderslautenden Vorgaben in den MaComp verwenden einzelne Wertpapierdienstleistungsunternehmen weiterhin vorformulierte Textbausteine und nutzen die Freitextfelder zu selten. Dies führt dazu, dass sich das tatsächliche Beratungsgespräch häufig für die BaFin nur unzureichend nachvollziehen lässt. Wichtig ist daher, dass der Anleger das Protokoll sorgfältig durchliest und darauf dringt, dass sich alle ihm wichtigen Inhalte im Protokoll wiederfinden.

Verhaltensregeln bei der Analyse von Finanzinstrumenten

297 Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute, die ihren Kunden eigene Analysen oder Analysen Dritter zur Verfügung stellten oder öffentlich verbreiteten, standen 2012 unter Aufsicht der BaFin (Vorjahr: 289). Der Trend, Analyseleistungen einzukaufen und nicht selbst zu erbringen, setzte sich weiter fort. Die große Mehrheit der Institute hielt die gesetzlichen Vorschriften, die für Finanzanalysen gelten, ein. Nur in Einzelfällen zeigten sich Defizite. So waren etwa die unternehmensweit erhobenen Daten über Interessenkonflikte für die jeweilige Finanzanalyseeinheit nicht immer abrufbar. Die Institute stellten die beanstandeten Mängel teilweise noch während der jährlichen WpHG-Prüfung ab, spätestens jedoch nach dem Prüfungsende. Zwei Institute gaben die Erstellung von Finanzanalysen auf; sie beziehen jetzt Finanzanalysen von Dritten und geben diese weiter.

Die BaFin beaufsichtigte außerdem 159 institutsunabhängige, natürliche oder juristische Personen, die ihre Analystentätigkeit nach § 34c WpHG angezeigt hatten (Vorjahr: 149). Ob Analysten ihre Tätigkeit gemeldet und die dafür geltenden Verhaltensregeln beachtet hatten, prüfte die Aufsicht 2012 schwerpunktmäßig im Zusammenhang mit der Schließung des Freiverkehrssegments First Quotation Board der Frankfurter Wertpapierbörse. Vor allem in den Wochen vor der Schließung durchsuchte sie das Internet nach Empfehlungen zu dort gehandelten Finanzinstrumenten. Die BaFin ermittelte drei Fälle, in denen Börsenbriefe, die sich bisher nicht nach § 34c WpHG bei der BaFin angezeigt hatten, Empfehlungen ausgesprochen hatten. Die Untersuchungen, ob diese tatsächlich

297 Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute boten Analysen an.

Empfehlungen zu First-Quotation-Board-Werten.

anzeigepflichtig waren oder eine Ausnahme, etwa das Journalistenprivileg, nutzen konnten, dauerten Ende 2012 an.

Zusammenarbeit

- Workshop und Jahresgespräch mit IdW.

Anfang 2012 führte die BaFin ihren jährlichen Workshop mit dem Institut der Wirtschaftsprüfer (IdW) durch. Im Mittelpunkt stand dabei die Frage, wie die Vor-Ort-Prüfung des Wertpapierdienstleistungsgeschäftes bei Zweigniederlassungen, Zweigstellen oder bei vertraglich gebundenen Vermittlern ablaufen muss. Gleichzeitig wurden die Schwerpunkte für die Prüfungssaison 2012 festgelegt. Da vor allem die Vertriebssteuerung im aufsichtsrechtlichen Fokus steht, erwartet die BaFin, dass dieses Gebiet in den Prüfungsberichten ausführlich dargestellt wird. Ein weiterer Prüfungsschwerpunkt ist die Auslagerung von Compliance-Funktionen.

- BaFin beauftragt selbst Prüfer für die Prüfungssaison 2013.

Im September 2012 fand das Jahresgespräch mit dem Arbeitskreis WpHG des IdW statt. Dabei ging es vor allem um die Pläne der BaFin, bei einer Reihe von Kredit- und Finanzdienstleistungen die Prüfung des Wertpapierdienstleistungsgeschäfts von Prüfern durchführen zu lassen, die sie selbst beauftragt. Die BaFin hatte im Frühjahr 2012 untersucht, wie lange Wertpapierdienstleistungsunternehmen bereits durch denselben Prüfer begutachtet werden. Dabei zeigte sich, dass mehr als 20 private Kreditinstitute und mehr als 40 Finanzdienstleistungsinstitute zwölf oder mehr Berichtszeiträume in Folge vom selben privaten Prüfer geprüft worden sind. Die BaFin wird daher für die Prüfungssaison 2013 bei stichprobenhaft ausgewählten Wertpapierdienstleistungsunternehmen die regelmäßige Prüfung nach § 36 Absatz 1 WpHG an sich ziehen.

Kreditinstitute

- Markterhebung zu Vertriebsvorgaben.

Im Frühjahr 2012 hat die BaFin in einer Markterhebung bei 84 privaten Kreditinstituten, 30 Sparkassen und 81 Genossenschaftsbanken geprüft, wie diese ihre Vertriebsstrukturen ausgestaltet haben. Institute müssen ihre Vertriebsvorgaben so bestimmen, umsetzen und überwachen, dass Kundeninteressen nicht beeinträchtigt werden. Ein Ergebnis der Untersuchung war, dass die Unternehmen die Begriffe „Vertriebsvorgabe“ und „Vertriebsbeauftragter“ nicht einheitlich interpretieren. In zahlreichen Instituten waren die Vertriebsbeauftragten nicht eindeutig zu identifizieren. Als Konsequenz hat die BaFin den betroffenen Wertpapierdienstleistungsunternehmen ihre Begriffsauslegung in Aufsichtsgesprächen erläutert.

- Prüfungsschwerpunkt: Auslagerung von Compliance-Funktionen.

Im Aufsichtsfokus stand 2012 auch, wie Kreditinstitute beim Outsourcing ihrer Compliance vorgehen. Insbesondere kleinere Institute sind bestrebt, die Compliance-Funktion wegen steigender aufsichtsrechtlicher Anforderungen und damit verbundener Kostenaspekte auszulagern. Die Aufsicht unterstützt dies, soweit sich die Qualität der Compliance-Prozesse dadurch nicht verschlechtert. Um dies zu überprüfen, verschaffte sich die BaFin in 26 Wertpapierdienstleistungsunternehmen einen unmittelbaren Eindruck von den vertraglichen Grundlagen der ausgelagerten WpHG-Compliance sowie deren Funktionsfähigkeit und Wirksamkeit. Sobald die Prüfungsergebnisse

● Einbindung von Compliance bei Emission von Zertifikaten und Derivaten.

ausgewertet sind, wird die BaFin Best-Practice-Kriterien dazu entwickeln und veröffentlichen.

Die BaFin hat bei ausgewählten Wertpapierdienstleistungsunternehmen überprüft, ob diese ihre Compliance-Funktion angemessen und wirksam in den Emissionsprozess für Zertifikate und Derivate einbinden. Dafür gab sie den Wirtschaftsprüfern der Institute inhaltliche Schwerpunkte für die Prüfungen vor und begleitete diese vor Ort. Vor allem wurden dabei die Leitungsvorgaben der Institute sowie die operativen Geschäftsprozesse für die Eigenemissionen analysiert. Aufsicht, Prüfer und Institute definierten auf dieser Grundlage die wesentlichen Compliance-relevanten Aspekte der Emissionsprozesse und stimmten Maßnahmen ab, um die Überwachungsqualität zu verbessern und damit die Kundeninteressen besser zu wahren. Die BaFin hat keine Anhaltspunkte dafür gefunden, dass die geprüften Institute eigene Risiken im Handels- oder Anlagebuch in unzulässiger Weise auf Privatkunden verlagerten oder den ihnen zur Verfügung stehenden Ermessensspielraum systematisch oder bewusst zum Nachteil ihrer Kunden ausnutzten. Insbesondere war nicht erkennbar, dass die Institute bei ihren Emissionen gegen ihre Kunden spekulieren. Unabhängig davon wirkt die BaFin darauf hin, dass die Emittenten die Komplexität ihrer Zertifikate und Derivate für Privatkunden beschränken und deren Chancen und Risiken für den Anleger in den Produktinformationsblättern und sonstigen produktbezogenen Informationen transparent machen.

● Keine angemessenen internen Kontrollen.

Finanzdienstleistungsinstitute

Durch zahlreiche Beschwerden war die BaFin auf Mängel bei einem Finanzdienstleistungsinstitut aufmerksam geworden. Die jährliche Prüfung hatte zudem Mängel bei der Einholung der Kundenangaben, der Risikoaufklärung und der Geeignetheitsprüfung Kunde/Produkt offenbart. Das Unternehmen hatte die Zahl seiner Privatkundenmandate durch eine offensive Werbekampagne und die gezielte Vermittlung von fondsbasierten Vermögensverwaltungsverträgen über Vermittler nach § 34c Gewerbeordnung (GewO) in den ersten drei Jahren nach Erlaubniserteilung für die Finanzportfolioverwaltung um das zwanzigfache erhöht. Die internen Kontrollen, die Beschwerdebearbeitung und die Kundenkommunikation hatte es dem exorbitanten Wachstum jedoch nicht angepasst. Erst nachdem die BaFin den Geschäftsleiter verwarnet hatte, leitete das Unternehmen ein umfangreiches Restrukturierungsprogramm mit einem kundenorientierten Beratungskonzept sowie einer aktiven Compliance ein. Die Vermittler nach § 34c GewO dürfen nur noch als Tippgeber fungieren; sämtliche WpHG-relevanten Tätigkeiten sind nun beim Finanzdienstleistungsinstitut gebündelt.

● Interessenkonflikte.

Einem Finanzdienstleistungsinstitut kündigte die BaFin 2012 an, ihm den Kauf von Werten für seine Vermögensverwaltungskunden zu untersagen. Das Institut hatte für seine Kunden regelmäßig marktenge Werte des Open Market gekauft. In vielen Fällen war der Vermögensverwalter mit den Unternehmen, deren Anteile er erwarb, indirekt verbunden. Dies führte beim Institut zu erheblichen Interessenkonflikten. Der Finanzdienstleister unterließ nach der Anhörung durch die BaFin weitere Transaktionen.

Prüfungsbefreiungen

- 62 Institute von jährlicher Prüfung befreit.

Die BaFin befreite 62 Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute von ihrer jährlichen Prüfung nach § 36 WpHG (Vorjahr: 68). Die Befreiungen betrafen 29 Kreditinstitute, davon 26 Genossenschaftsbanken und keine Sparkassen. 33 Befreiungen bezogen sich auf Finanzdienstleistungsinstitute. Darüber hinaus stellte die BaFin 27 Kreditinstitute von der Prüfung des Depotgeschäfts frei (Vorjahr: 22).

Bußgeldverfahren

- 20 Bußgeldverfahren zu Beratungsprotokollen.

2012 eröffnete die BaFin 20 neue Verfahren, weil Wertpapierdienstleistungsunternehmen kein Beratungsprotokoll erstellt hatten oder dieses ihren Kunden nicht oder nicht rechtzeitig ausgehändigt hatten (Vorjahr: 10). Zehn Verfahren waren noch aus dem Vorjahr offen. Die BaFin verhängte drei Bußgelder von bis zu 10.000 Euro. In allen Fällen handelte es sich um eine fahrlässige Aufsichtspflichtverletzung nach § 130 Absatz 1 Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG). Der Inhaber der betroffenen Gesellschaft hatte keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen, etwa durch Schulungen oder entsprechende Kontrollen, um Pflichtverstöße der Mitarbeiter zu verhindern. Die BaFin kann hierfür Bußgelder von maximal 12.500 Euro festsetzen. Drei Verfahren stellte die BaFin ein, einen Fall davon aus Opportunitätsgründen. Ende 2012 waren 23 Verfahren offen.

- Empfehlungsverbot und Cold Calling.

In einem Verfahren verhängte die BaFin zusätzlich eine Geldbuße in Höhe von 20.000 Euro, weil die Gesellschaft bei ihren Kunden nicht alle notwendigen Informationen über deren Kenntnisse, Erfahrungen, Anlageziele und finanziellen Verhältnisse eingeholt hatte. Diese sind erforderlich, um Kunden ein geeignetes Finanzinstrument zu empfehlen. Auch in diesem Fall hatte der Vorstand seine Aufsichtspflicht verletzt. Die BaFin verhängte außerdem gegen ein Finanzdienstleistungsinstitut eine Geldbuße in Höhe von 18.000 Euro, weil es gegen das Verbot des *Cold Calling* verstoßen hatte. Ein weiteres Verfahren ist noch offen.



VI Aufsicht über den Wertpapierhandel und das Investmentgeschäft



Karl-Burkhard Caspari,
Exekutivdirektor Wertpapieraufsicht

1 Grundlagen der Aufsicht

1.1 AIFM-Umsetzungsgesetz

Das künftige Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB) schafft einen umfassenden Regulierungsrahmen für deutsche Investmentvermögen und den Vertrieb von Anteilen an in- und ausländischen Investmentvermögen in Deutschland. Es ist das Kernstück des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über die Verwalter alternativer Investmentfonds (*Alternative Investment Fund Managers – AIFM*)⁶⁰, das die Bundesregierung am 12. Dezember 2012 im Entwurf beschlossen hat. Dieses setzt die AIFM-Richtlinie zum 22. Juli 2013 in deutsches Recht um und passt das nationale Recht an die Europäische Verordnung über Europäische Risikokapitalfonds und die Europäische Verordnung über Europäische Fonds für soziales Unternehmertum an. Ferner werden unter Aufhebung des Investmentgesetzes (InvG) die Regelungen der Richtlinie zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW-Richtlinie)⁶¹ integriert.

● Materieller Investmentfondsbeginn.

Das KAGB erfasst alle Investmentvermögen, unabhängig von ihrer Rechtsform und unabhängig davon, ob es sich um offene oder geschlossene Investmentvermögen oder um solche für institutionelle Anleger oder Privatanleger handelt. Jeder Organismus für gemeinsame Anlagen fällt unter den materiellen Investmentfondsbeginn des KAGB, wenn er von Anlegern Kapital einsammelt, um es nach einer festgelegten Anlagestrategie zu deren Nutzen zu investieren. Zu diesen Organismen für gemeinsame Anlagen zählen alle Investmentvermögen, die den Anforderungen der OGAW-Richtlinie genügen. Alle anderen Investmentvermögen sind alternative Investmentfonds (AIF). Verwaltet werden diese Investmentvermögen von Kapitalverwaltungsgesellschaften, die hierfür eine Erlaubnis der BaFin benötigen.

● Schwellenwertregelungen.

Bleibt das von einer Kapitalverwaltungsgesellschaft verwaltete Investmentvermögen unterhalb bestimmter Schwellenwerte, sieht der Entwurf des KAGB Erleichterungen vor. Bei der Verwaltung von Spezial-AIFs, die nur an professionelle und semi-professionelle Anleger vertrieben werden dürfen, unterliegt die Kapitalverwaltungsgesellschaft lediglich einer Registrierungs- und Berichtspflicht gegenüber der BaFin. Liegt das Anlagevolumen der verwalteten geschlossenen Publikums-AIFs unterhalb der Schwellenwerte, gelten nur die Verwahrstellenregelungen sowie die Produkt- und Vertriebs-

⁶⁰ Richtlinie 2011/61/EU, ABl. EU L 174/1, S. 1 ff.

⁶¹ Richtlinie 2009/65/EG, ABl. EU L 302, S. 32 ff.

vorschriften. Schließlich sind auch noch die Rechnungslegungsvorschriften zu beachten, die bereits im Vermögensanlagegesetz für geschlossene Fonds vorgesehen waren.

● Neuerungen bei offenen Investmentvermögen.

Die bereits aus dem InvG bekannten Fondsvehikel Sondervermögen und Investmentaktiengesellschaft bleiben im Entwurf des KAGB bestehen. Zusätzlich wird die offene Investmentkommanditgesellschaft eingeführt, vor allem um ein steuertransparentes Vehikel für das *Pension Asset Pooling* in Deutschland zu schaffen. Auch die meisten Arten von offenen Publikums-AIFs werden aus dem InvG übernommen.

● Geschlossene Fonds erstmals unter laufender Aufsicht.

Geschlossene Fonds unterliegen nun erstmals einer laufenden Aufsicht. Nach dem Entwurf des KAGB können sie bei der Rechtsform zwischen der Investmentaktiengesellschaft mit fixem Kapital und der geschlossenen Investmentkommanditgesellschaft wählen. Um den Schutz von Kleinanlegern zu gewährleisten, werden geschlossene Publikumsfonds ebenso wie offene Publikumsfonds Anlagebeschränkungen unterworfen. So müssen beispielsweise auch geschlossene Publikumsfonds grundsätzlich risikogemischt investiert sein. Der Entwurf des KAGB sieht außerdem vor, dass Anleger mit einer Mindestinvestitionssumme von 20.000 Euro und bestätigter Expertise auch in geschlossene Publikumsfonds mit nur einem Vermögensgegenstand investieren dürfen.

1.2 EMIR-Ausführungsgesetz

Das deutsche EMIR-Ausführungsgesetz ist am 16. Februar 2013 in Kraft getreten. Es passt deutsche Rechtsgrundlagen, wie etwa das Kreditwesengesetz (KWG) und das Wertpapierhandelsgesetz (WpHG), an die EU-Verordnung über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister (European Market Infrastructure Regulation – EMIR)⁶² an. Die EMIR war am 16. August 2012 in Kraft getreten. Technische Standards der European Banking Authority (EBA) und der European Securities and Markets Authority (ESMA) konkretisieren die Verordnung und machen sie in weiten Teilen erst anwendbar.

Die EU-Verordnung richtet sich sowohl an finanzielle Gegenparteien (zum Beispiel Banken, Versicherungsunternehmen, Pensionskassen und Kapitalanlagegesellschaften) als auch an nichtfinanzielle Gegenparteien (insbesondere Unternehmen der Realwirtschaft), also Vertragspartner in OTC-Derivate-Transaktionen. Sie regelt die wesentlichen Anforderungen an OTC-Geschäfte in Derivaten innerhalb der EU.

So führt sie eine zentrale Clearingpflicht für standardisierte OTC-Derivate ein. Beim zentralen Clearing tritt eine Zentrale Gegenpartei zwischen die Vertragsparteien und wird Gegenpartei sowohl für die Käufer- als auch für die Verkäuferseite. Das Ausfallrisiko einer oder mehrerer Parteien ist auch bei schwierigen Marktbedingungen abgesichert, da für die Zentrale Gegenpartei hohe Anforderungen an das Risikomanagement gelten und diese Sicherheiten für die eingegangenen Risiken verlangt. Bei Kontrakten, die nicht der Clearingpflicht

⁶² Verordnung (EU) Nr. 648/2012, ABl. EU L 201/1, S. 1 ff.

unterliegen, zum Beispiel weil sie nicht standardisierbar sind, werden gesonderte Anforderungen an das Risikomanagement und die Besicherung gelten. Die Verordnung legt darüber hinaus fest, wie Zentrale Gegenparteien Kredit- und Liquiditätsrisiken organisieren müssen. Sie gibt zudem ein einheitliches Verfahren zur Zulassung und Aufsicht der Zentralen Gegenparteien innerhalb der EU unter Beteiligung von Aufsichtskollegien vor und bestimmt, wann Zentrale Gegenparteien aus Drittstaaten genutzt werden können.

● Transaktionsregister für Derivatekontrakte.

Um die Transparenz zu erhöhen, sind Derivategeschäfte künftig an ein Transaktionsregister zu melden. Die Meldepflicht wird nicht auf OTC-Derivate begrenzt sein, sondern auch börslich gehandelte Derivate umfassen. Die europäischen Aufsichtsbehörden können auf die gespeicherten Daten zugreifen.

1.3 Leerverkaufsregulierung

Am 1. November 2012 trat die EU-Leerverkaufsverordnung⁶³ in Kraft und ersetzte die bisherigen nationalen Leerverkaufsregelungen.

● EU-Leerverkaufs-Ausführungsgesetz.

Die notwendigen Anpassungen der deutschen Vorschriften erfolgten durch das EU-Leerverkaufs-Ausführungsgesetz⁶⁴, das am 16. November 2012 in Kraft trat. Die nicht mehr erforderlichen Regelungen wurden gestrichen und § 30h WpHG wurde als zentrale Zuständigkeitsnorm für die weitere Überwachung von Leerverkäufen durch die BaFin eingefügt. Das Ausführungsgesetz passte zudem die Ordnungswidrigkeitstatbestände an.

● Netto-Leerverkaufspositionsverordnung.

Seit dem 22. Dezember 2012 regelt die Netto-Leerverkaufspositionsverordnung⁶⁵, wie Melde- und Veröffentlichungssysteme für Leerverkaufspositionen ausgestaltet sein müssen und wie sich Positionsinhaber zu identifizieren haben. Die vorherigen Regelungen blieben weitgehend erhalten und wurden lediglich an die neue Terminologie angepasst.

1.4 Umsetzung der geänderten Prospektrichtlinie

Das Umsetzungsgesetz zur geänderten Prospektrichtlinie⁶⁶ ist am 1. Juli 2012 in Kraft getreten und hat zu zahlreichen Anpassungen im Wertpapierprospektgesetz (WpPG) und einigen Folgeänderungen im WpHG geführt. Das WpPG legt nun über die europäische Prospektverordnung den Inhalt der Zusammenfassung von Wertpapierprospekten genau fest und macht damit verschiedene Wertpapierangebote besser miteinander vergleichbar. Hinsichtlich der Ausnahmen von der Prospektspflicht wurden der Mindestverkaufspreis und die Mindeststückelung von 50.000 auf 100.000 Euro angehoben. Zudem können kleine und mittlere Unternehmen Wertpapiere nun nach

⁶³ Verordnung EU Nr. 236/2012, ABl. L 86, S. 1.

⁶⁴ BGBl. I 2012, S. 2286.

⁶⁵ BGBl. I 2012, S. 2699.

⁶⁶ BGBl. I 2012, S. 1375.

vereinfachten gesetzlichen Vorschriften anbieten. Kein Prospekt ist erforderlich, wenn Wertpapiere im Rahmen von Mitarbeiterbeteiligungsprogrammen angeboten werden und der Emittent seinen Sitz oder seine Hauptverwaltung in einem Staat des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) hat.

Aber auch Anleger profitieren vom neuen Prospektregime: Die Schalterpublizität – also die Bereithaltung gedruckter Prospekte – ist als alleiniger Veröffentlichungsweg nicht mehr ausreichend. Wertpapierprospekte sind nun immer auch elektronisch zu veröffentlichen. Daneben haben Anleger nun ein erweitertes Widerrufsrecht, wenn der Anbieter den Prospekt durch einen Nachtrag korrigiert oder ergänzt hat.

2 Kontrolle der Markttransparenz und -integrität

2.1 Leerverkaufsüberwachung

Nationale Leerverkaufsregulierung bis Ende Oktober 2012

Bis Ende Oktober 2012 waren ungedeckte Leerverkäufe in Aktien sowie in Schuldtiteln von EU-Mitgliedstaaten der Eurozone, die an einer inländischen Börse zum Handel im regulierten Markt zugelassen waren, nach nationalem Recht verboten. Die BaFin untersuchte elf neue Sachverhalte auf Verstöße (Vorjahr: 68). 27 Verfahren stellte die BaFin ein, etwa weil die Verstöße geringfügig waren (Vorjahr: 40). 19 Untersuchungen waren Ende 2012 noch offen (Vorjahr: 38). Bei der Untersuchung einer ausländischen Aufsichtsbehörde zu ungedeckten Leerverkäufen leistete die BaFin Amtshilfe (Vorjahr: 2).

Bis Ende März 2012 mussten die Marktteilnehmer der BaFin – aufgrund einer Allgemeinverfügung vom März 2010 – Netto-Leerverkaufspositionen in zehn ausgewählten Finanzwerten mitteilen, wenn diese 0,2 % erreichten, unter- oder überschritten. Ab einem Wert von 0,5 % veröffentlichte die BaFin diese Netto-Leerverkaufsposition zusätzlich anonymisiert auf ihrer Webseite. Bis zum 25. März 2012 erhielt die BaFin 65 Mitteilungen (Vorjahr gesamt: 240), also durchschnittlich etwa eine Mitteilung pro Handelstag. Insgesamt teilten 20 Unternehmen Netto-Leerverkaufspositionen mit (Vorjahr gesamt: 47). Acht Mitteilungen waren veröffentlichungspflichtig (Vorjahr gesamt: 38).

Für den Übergangszeitraum von Ende März bis Ende Oktober 2012 gab es eine nationale gesetzliche Grundlage. Marktteilnehmer mussten in dieser Zeit Netto-Leerverkaufspositionen für sämtliche an einer inländischen Börse zum Handel im regulierten Markt zugelassenen Aktien mitteilen, wenn diese die Schwellenwerte von 0,2 % und anschließend 0,1 % erreichten, unter- oder überschritten. Die zusätzlich erforderliche Veröffentlichung bei 0,5 % mussten

● Elf Untersuchungen zu Aktien und Schuldverschreibungen.

● 65 Mitteilungen und acht Veröffentlichungen aufgrund Allgemeinverfügung.

● 3.128 Mitteilungen und 571 Veröffentlichungen aufgrund gesetzlicher Regelung.

die Mitteilungspflichtigen selbst über den Bundesanzeiger vornehmen. Bis zum 31. Oktober 2012 erhielt die BaFin 3.128 Mitteilungen von 144 verschiedenen Mitteilungspflichtigen; diese betrafen 165 unterschiedliche Aktien. 571 dieser Mitteilungen waren veröffentlichungspflichtig. Pro Handelstag erfolgten damit durchschnittlich 20 Mitteilungen und vier Veröffentlichungen.

80 Anzeigen von Market Makern und anderen Liquiditätsspendern.

Für *Market Maker* und Unternehmen, die vergleichbare liquiditätsspendende Funktionen an den Finanzmärkten erfüllen (zum Beispiel Skontroführer, Spezialisten, *Designated Sponsors* usw.), bestanden Ausnahmen von den Verboten und Transparenzpflichten. Sie mussten ihre Tätigkeit und die jeweils betroffenen Finanzinstrumente quartalsweise bei der BaFin anzeigen. 2012 gaben nach den nationalen Regelungen insgesamt 80 *Market Maker* und Liquiditätsspenders eine solche Anzeige ab (Vorjahr: 85), davon 42 mit Sitz im Inland (Vorjahr: 45) und 38 mit Sitz im Ausland (Vorjahr: 40).

EU-Leerverkaufsverordnung ab November 2012

Die EU-Leerverkaufsverordnung änderte zum 1. November 2012 erneut die Leerverkaufsregulierung. Zwar wurden die wesentlichen Ansätze der deutschen Leerverkaufsregulierung übernommen, die EU-Verordnung und die konkretisierenden Ausführungsbestimmungen dazu brachten aber zahlreiche Detailregelungen mit sich. Um die praktische Umsetzung der europäischen Regulierung zu erleichtern, veröffentlichte die BaFin mehrere Fragen- und Antwortenkataloge (*Frequently Asked Questions – FAQs*) und überarbeitete FAQs der ESMA mit. Darüber hinaus beantwortete sie 226 schriftliche Anfragen (Vorjahr: 65) und zahlreiche Anrufe über eine eigens eingerichtete Telefonhotline.

Leerverkaufsverbote.

Wie die bisherige deutsche Regulierung enthält die EU-Verordnung Verbotsregelungen für ungedeckte Leerverkäufe in Aktien und öffentlichen Schuldtiteln sowie für ungedeckte *Credit Default Swaps* (CDS) auf öffentliche Schuldtitel. Die europäischen Verbote sind jedoch beispielsweise insofern strenger, als der Geschäftsabschluss der maßgebliche Zeitpunkt für die Beurteilung eines ungedeckten Leerverkaufs ist. Eine Deckung kann daher nicht mehr – wie nach bisherigem nationalem Recht – bis zum Ende des Handelstages herbeigeführt werden (Intraday-Ausnahme).

Sechs Untersuchungen zu Aktien und Schuldverschreibungen.

Seit November 2012 untersuchte die BaFin sechs neue Sachverhalte auf Verstöße gegen die Leerverkaufsverbote nach der EU-Verordnung. Ein Verfahren stellte die BaFin ein, die übrigen Untersuchungen waren Ende 2012 noch offen.

Absichtsanzeigen von 47 Market Makern und 31 Primärhändlern.

47 *Market Maker*, davon 42 aus dem Inland und fünf aus einem Drittland, und 31 Primärhändler, davon acht aus dem Inland und 23 aus dem Ausland, zeigten ihre Tätigkeit an. Sie sind für die Finanzinstrumente, die sie der BaFin angezeigt haben, von den Leerverkaufsverboten und Transparenzpflichten ausgenommen. Erweitern *Market Maker* ihre Tätigkeit auf ein neues Instrument, wird eine weitere Anzeige erforderlich; 34 der *Market Maker* gaben bis zu 51 weitere Absichtsanzeigen ab. Insgesamt reichten *Market Maker* 301 Absichtsanzeigen und Primärhändler 31 Absichtsanzeigen bei der BaFin ein.

Tabelle 23

Anzeigen von Market Makern und Primärhändlern nach nationalem und europäischem Recht

Stand: 31.12.2012

	Market Maker	Primärhändler
EU-LeerverkaufsVO ab 1.11.2012		
Gesamtzahl Unternehmen	47	31
davon aus Inland	42	23
davon aus Ausland	5*	8**
Gesamtzahl Anzeigen	300	31
Nationale Regelung bis 31.10.2012		
Gesamtzahl Unternehmen	80	/***
davon aus Inland	42	/***
davon aus Ausland	38	/***
Gesamtzahl Anzeigen	191	/***

* Drittland außerhalb der Union.

** Sitz außerhalb Deutschlands.

*** Pflicht zur Anzeige von Primärhändlern bestand noch nicht.

● Transparenzpflichten für Netto-Leerverkaufspositionen.

Auch die EU-Verordnung enthält ein zweistufiges Transparenzsystem für Aktien, die zum Handel an einem geregelten Markt oder multilateralen Handelssystem zugelassen sind. Werden die Schwellenwerte von 0,2 % und anschließend 0,1% erreicht oder unterschritten, muss der Mitteilungspflichtige die Netto-Leerverkaufsposition der zuständigen nationalen Behörde mitteilen und bei einer Schwellenwertberührung von 0,5 % im Bundesanzeiger veröffentlichen.

● 930 Mitteilungen und 331 Veröffentlichungen für Aktien.

Von November bis Dezember 2012 meldeten 115 Mitteilungspflichtige der BaFin 930 Netto-Leerverkaufspositionen in 125 verschiedenen Aktien; dies entspricht durchschnittlich 24 Mitteilungen pro Handelstag. Die Mitteilungen bezogen sich nicht nur auf Aktien der großen Indizes, sondern auch auf Aktien, die nicht in Indizes aufgenommen sind. 331 Mitteilungen waren veröffentlichungspflichtig.

● Drei Mitteilungen für öffentliche Schuldtitel.

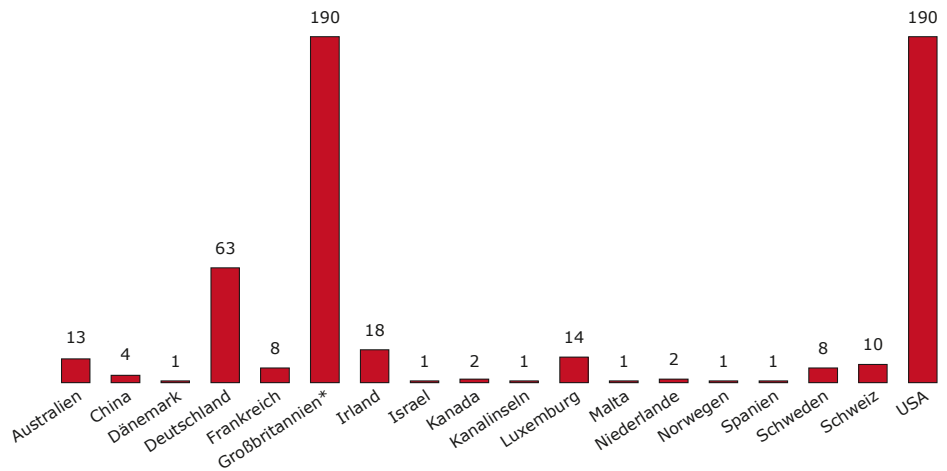
Das einstufige Transparenzsystem für Netto-Leerverkaufspositionen in öffentlichen Schuldtiteln ist neu. Netto-Leerverkaufspositionen in Schuldtiteln des Bundes (Ausgangsschwellenwert 0,5 %) und der Bundesländer (Ausgangsschwellenwert 0,1 %) müssen der BaFin mitgeteilt werden. Die BaFin erhielt drei Mitteilungen für öffentliche Schuldtitel. Eine Veröffentlichungspflicht, wie bei Aktien, besteht nicht.

● Elektronischer Meldeweg.

Seit März 2012 können Netto-Leerverkaufspositionen über die Melde- und Veröffentlichungsplattform der BaFin mitgeteilt werden. Bis Ende 2012 erhielt die BaFin 1.111 Zulassungsanträge von 528 Unternehmen mit zum Teil mehreren Ansprechpartnern und von Privatpersonen. 476 Anträge schaltete sie frei, 54 lehnte sie ab und 331 wurden zurückgezogen. Die übrigen Anträge waren Ende 2012 noch im vorläufigen Status, da beispielweise die erforderlichen Unterlagen nicht vollständig eingereicht wurden. Der Großteil der Mitteilungspflichtigen stammte aus Großbritannien und den USA. Deutschland war mit 12 % vertreten.

Grafik 19
Mitteilungspflichtige nach Herkunft

Stand: 31.12.2012



* mit Überseegebiet

2.2 Marktanalyse

2012 analysierte die BaFin 354 Sachverhalte auf möglichen Marktmissbrauch hin (Vorjahr: 259). Für Staatsanwaltschaften und Gerichte erstellte sie darüber hinaus 18 Gutachten.

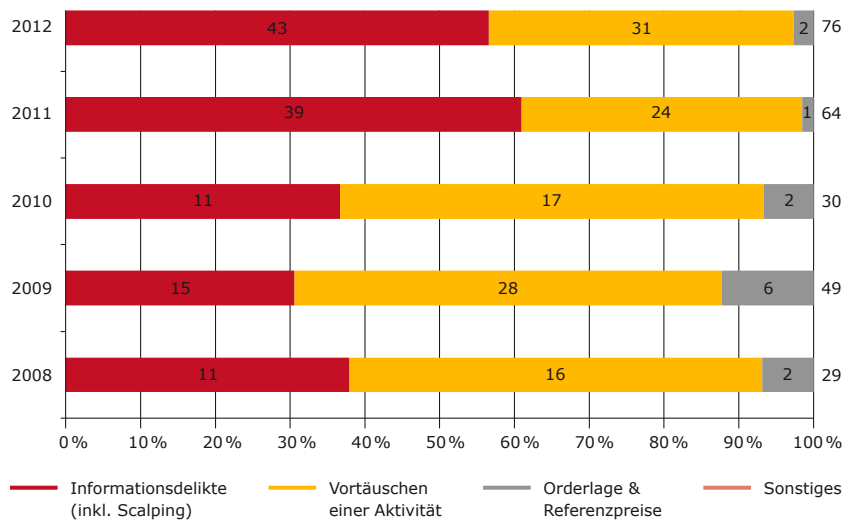
In 100 Fällen fand die BaFin erste Anhaltspunkte für Marktmissbrauch und leitete weiterführende Untersuchungen ein (Vorjahr: 91). In 24 positiven Analysen ging es um den Vorwurf des Insiderhandels (Vorjahr: 27). In 76 Fällen lag der Schwerpunkt wie in den Vorjahren bei der Marktmanipulation (Vorjahr: 64).

43 positive Marktmanipulationsanalysen betrafen Informationsdelikte, also unrichtige, irreführende oder verschwiegene Angaben sowie *Scalping*. Um vorgetäuschte Aktivitäten, wie etwa abgesprochene Geschäfte, ging es in 31 Fällen, um die Manipulation von Orderlage oder Referenzpreis in zwei Fällen.

● Weiter im Fokus: Marktmanipulation.

Grafik 20

Positive Manipulationsanalysen nach Sachverhalten



Aktuelle Entwicklungen im Freiverkehr.

Manipulationen fanden erneut besonders häufig im Freiverkehr statt. Allein 63 positive Analysen betrafen dieses Marktsegment (Vorjahr: 58). Nur in zehn Fällen standen Gesellschaften aus dem regulierten Markt im Fokus (Vorjahr: 6). Drei Fälle betrafen zugleich mehrere Finanzinstrumente aus beiden Segmenten.

Warnhinweise zur Prävention.

Das Freiverkehrssegment mit den geringsten regulatorischen Anforderungen, das First Quotation Board, wurde zum 15. Dezember 2012 geschlossen. Trotz der schrittweise verschärften Anforderungen war es dort vermehrt zu Marktmanipulationen gekommen. Sofern Emittenten die erhöhten Transparenzanforderungen des nach wie vor bestehenden *Open Market* nicht nachträglich erfüllen konnten, kam es zum *Delisting* dieser Unternehmen. Insgesamt war dies bei rund 700 Aktien und Aktien vertretenden Zertifikaten der Fall.

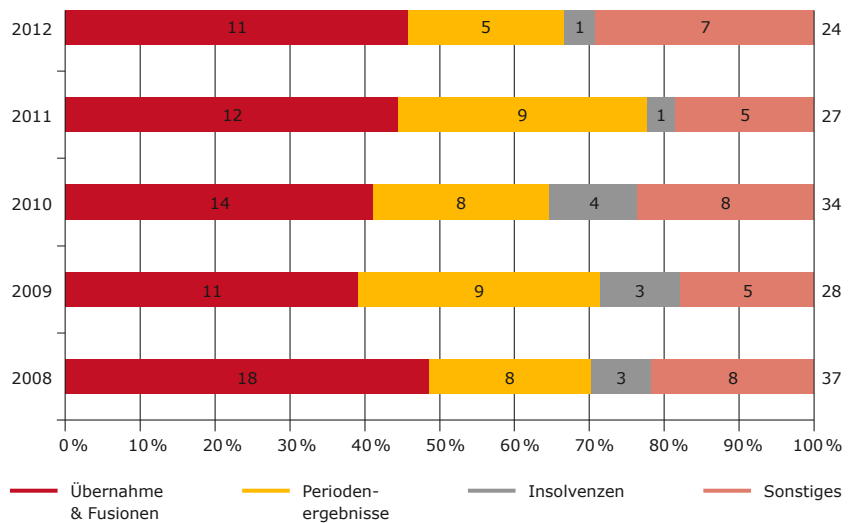
Insideranalysen.

Die BaFin intensivierte 2012 ihre präventiven Maßnahmen und warnte in zwölf Fällen vor möglichen Marktmanipulationen. Manipulationen sind regelmäßig mit Werbeaktivitäten wie etwa unaufgeforderten Anrufen, Faxen oder E-Mails verbunden. Diese enthalten oft unrichtige oder irreführende Angaben. Sie zielen häufig allein darauf ab, die Aktiennachfrage zu steigern, und sollen den Initiatoren den gewinnbringenden Abverkauf eigener Bestände ermöglichen. Die schnelle Internetveröffentlichung der BaFin bietet den Vorteil, dass alle Marktteilnehmer frühzeitig sensibilisiert werden können. Häufig nahmen die Börsen diese Warnungen zum Anlass, den Handel mit den Aktien auszusetzen oder einzustellen.

Die positiven Insideranalysen verteilten sich erneut vor allem auf Übernahmen und Fusionen (11) sowie Periodenergebnisse (5). Im Gegensatz zu den Manipulationsanalysen lag der Fokus bei den Insideranalysen mit 19 Vorgängen auf dem regulierten Markt (Vorjahr: 22), der Freiverkehr war nur in vier Fällen (Vorjahr: 5) betroffen. Bei einem weiteren Vorgang ging es um Finanzinstrumente aus beiden Segmenten.

Grafik 21

Positive Insideranalysen nach Sachverhalten



1,3 Mrd. gemeldete Transaktionen.

Für die Verfolgung von Marktmissbrauch sind die Transaktionsmeldedaten von hoher Bedeutung. 2012 erreichten die BaFin über das deutsche Meldeverfahren rund 689 Mio. Transaktionsdatensätze (Vorjahr: 910 Mio.) und über die europaweite Plattform 606 Mio. Datensätze (Vorjahr: 550 Mio.). Dies entspricht einem Durchschnitt von etwa 5,5 Mio. Datensätzen pro Handelstag. Die BaFin erhält auch Meldungen von Wertpapierdienstleistungsunternehmen, die Transaktionen an ausländischen multilateralen Handelssystemen oder ausländischen Börsen tätigen.

Multilaterale Handelssysteme und Betreiber ausländischer Märkte

2012 hatten in Deutschland insgesamt zehn Institute die Erlaubnis, ein multilaterales Handelssystem (*Multilateral Trading Facility – MTF*) zu betreiben (Vorjahr: 9). Davon hatten zwei Institute ausschließlich die MTF-Lizenz (Vorjahr: 2), während acht Unternehmen (Vorjahr: 7) darüber hinaus über weitere Erlaubnisse im Bereich der Bankgeschäfte, Finanz- oder Wertpapierdienstleistungen verfügten. Vier Betreiber ausländischer Märkte durften deutsche Handelsteilnehmer als *Remote Member* am Börsenhandel teilnehmen lassen (Vorjahr: 4). Die Betreiber ausländischer Märkte für Finanzinstrumente aus Nicht-EU-Staaten benötigen für das Aufstellen von Handelsbildschirmen in Deutschland eine solche Erlaubnis, wenn sie inländischen Marktteilnehmern über ein elektronisches System unmittelbaren Marktzugang gewähren.

Erneute Spam-Kampagnen.

547 Verdachtsanzeigen wegen Marktmanipulation und Insiderhandels gingen 2012 bei der BaFin ein (Vorjahr: 473). Die meisten Anzeigen kamen von Sparkassen, privaten Kreditinstituten, ausländischen Aufsichtsbehörden sowie Volks- und Raiffeisenbanken. Die große Mehrzahl der Verdachtsanzeigen bezog sich auf Aktien, während Anleihen, Optionscheine/Zertifikate oder Derivate nur

selten Gegenstand einer Meldung waren. Differenziert nach dem Tatbestand überwogen die Anzeigen mit Bezug zu mutmaßlichen Marktmanipulationen.

2.3 Insiderhandel

Sieben Verurteilungen wegen Insiderhandels.

Die BaFin leitete 26 neue Insideruntersuchungen ein (Vorjahr: 29). Davon gingen 24 Untersuchungen auf eigene Analysen zurück; zwei weitere Verfahren wurden durch Verdachtsanzeigen initiiert. Elf Vorgänge (Vorjahr: 20) mit insgesamt 25 Personen (Vorjahr: 52) zeigte die Aufsicht den Staatsanwaltschaften an. In zwölf Fällen fanden sich keine Anhaltspunkte für Insiderhandel (Vorjahr: 14). Ende 2012 waren 34 Untersuchungen, die teilweise aus den Vorjahren stammten, noch nicht abgeschlossen (Vorjahr: 29).

Tabelle 24

Insideruntersuchungen

Zeitraum	Neue Untersuchungen	Untersuchungsergebnisse			Offene Untersuchungen
		Einstellungen	Abgaben an Staatsanwaltschaften		
	Insider	Insider	Vorgänge	Personen	Gesamt
2010	34	17	10	33	34
2011	29	14	20	52	29
2012	26	12	11	25	34

Wegen Insiderhandels verurteilten deutsche Gerichte 2012 insgesamt sieben Personen (Vorjahr: 2), davon vier im Strafbefehlsverfahren und damit ohne Gerichtsverhandlung (Vorjahr: 1). Die Staatsanwaltschaften stellten 34 Verfahren ein (Vorjahr: 24), sechs davon gegen Geldauflage (Vorjahr: 4).

Tabelle 25

Mitteilungen der Staatsanwaltschaften zu abgeschlossenen Insiderverfahren

Zeitraum	Insgesamt	Einstellungen	Einstellungen gegen Zahlung einer Geldauflage	Rechtskräftige Entscheidungen			
				Entscheidungen durch das Gericht	Verurteilungen im Strafbefehlsverfahren	Verurteilung nach Hauptverhandlung	Freisprüche
2010	69	32	26	0	2	9	0
2011	31	24	4	0	1	1	1
2012	46	34	6	2	2	3	0

Bei der Insiderverfolgung arbeitet die BaFin eng mit ausländischen Aufsichtsbehörden zusammen. 2012 erreichten sie 27 Anfragen (Vorjahr: 24) aus dem Ausland, vor allem aus Frankreich und Österreich. Die BaFin kontaktierte selbst in 31 Fällen ausländische Behörden (Vorjahr: 51), besonders häufig in der Schweiz, in Großbritannien, Österreich und Luxemburg.

Einige abgeschlossene Fälle sind nachfolgend exemplarisch dargestellt.

aleo solar AG

Am 2. August 2009 kündigte die Robert Bosch GmbH ein öffentliches Übernahmeangebot für die aleo solar AG an. Der Übernahmepreis pro Aktie wurde mit 9 Euro angegeben. Der Börsenpreis stieg daraufhin um rund 30 % an.

Eine Sekundärinsiderin hatte zwischen dem 7. und 31. Juli 2009 Aktien der Zielgesellschaft im Wert von 354.343 Euro erworben und diese nach der Übernahmemeldung mit einem Gewinn von 131.985 Euro verkauft. Die BaFin stellte bei ihrer Untersuchung fest, dass es sich hierbei um die Mutter eines Mitarbeiters der Compliance-Abteilung der aleo solar AG handelte. Sie hatte einige Wochen vor den Aktienkäufen von ihrem Sohn Überweisungen in Höhe von 64.200 Euro erhalten.

Das Landgericht (LG) Oldenburg verurteilte die Mutter am 9. März 2012 wegen Insiderhandels zu 240 Tagessätzen zu je 40 Euro, also einer Gesamtgeldstrafe von 9.600 Euro. Der Compliance-Mitarbeiter selbst wurde wegen unbefugter Weitergabe einer Insiderinformation mit einer Geldstrafe von 10.800 Euro (90 Tagessätze zu je 120 Euro) belangt. Das Gericht ordnete zudem für beide Angeklagten als Gesamtschuldner den Verfall von 99.000 Euro an. Das Urteil ist rechtskräftig.

IDS Scheer AG

Am 13. Juli 2009 hatte die Software AG angekündigt, den Aktionären der IDS Scheer AG ein freiwilliges öffentliches Übernahmeangebot in Höhe von 15 Euro je Aktie unterbreiten zu wollen. Daraufhin stieg der Kurs der IDS-Scheer-Aktie von 10,80 Euro auf 14,95 Euro.

Eine Mitarbeiterin der Zielgesellschaft hatte am 6. Juli 2009 insgesamt 700 IDS-Scheer-Aktien zum Preis von je 11,48 Euro gekauft und diese am 8. September 2009 für 15 Euro wieder verkauft. Ihr Gewinn betrug 2.464 Euro. Am 13. Juli 2009 erwarb sie weitere 1.400 Aktien über das Konto ihrer Mutter zum Preis von 10,72 Euro, verkaufte diese am 28. September 2009 für 15 Euro und erzielte damit einen Gewinn von 5.992 Euro.

Darüber hinaus hatte ein Vorstand der IDS Scheer AG die Information über das bevorstehende Übernahmeangebot im Familienkreis weitergegeben. Ein Familienmitglied kaufte daraufhin zwischen dem 7. und 13. Juli 2009 insgesamt 19.500 IDS-Scheer-Aktien für 210.750 Euro und veräußerte diese am 14. Juli 2009 mit einem Erlös von 291.757 Euro. Am 13. Juli 2009 erwarb ein weiteres Familienmitglied 2.725 Aktien für 29.021,25 Euro und verkaufte diese am 14. Juli 2009 für 40.711,50 Euro.

Das LG Saarbrücken stellte das Verfahren gegen die Mitarbeiterin am 4. September 2012 gegen Zahlung einer Geldauflage in Höhe von 17.000 Euro ein.

Den Vorstand verurteilte das Gericht am 17. Dezember 2012 im Strafbefehlsverfahren wegen unbefugter Weitergabe einer Insiderinformation zu einer Geldstrafe von 24.000 Euro (60 Tagessätze zu je

400 Euro). Gegen die Familienmitglieder verhängte das LG Saarbrücken Geldstrafen von 8.000 bzw. 2.200 Euro (200 Tagessätze zu je 40 Euro bzw. 40 Tagessätze zu je 55 Euro) und ordnete den Verfall des Wertersatzes in Höhe von 60.315,12 bzw. 11.690,25 Euro an. Im Strafbefehlsverfahren verurteilt wurden darüber hinaus zwei Personen, die Kenntnis von der bevorstehenden Übernahme durch einen Primärinsider erhalten und diese Information ausgenutzt hatten. Die Strafbefehle sind rechtskräftig.

Ersol Solar Energy AG

Die Robert Bosch GmbH veröffentlichte am 2. Juni 2008 die Meldung, die Ersol Solar Energy AG zu einem Preis von 101 Euro je Aktie übernehmen zu wollen. Daraufhin stieg der Kurs der Ersol-Aktie, der sich von Januar bis Mai 2008 zwischen 50 und 70 Euro bewegt hatte, auf knapp über 100 Euro.

Wenige Tage vor Ankündigung des Übernahmeangebots hatte ein Sekundärinsider – ehemaliger Lebensgefährte einer Primärinsiderin – über Depots bei verschiedenen deutschen und ausländischen Kreditinstituten Call-Optionsscheine auf Ersol-Aktien im Gegenwert von rund 85.000 Euro erworben und dabei sein gesamtes Vermögen eingesetzt. Am Tag der Veröffentlichung des Übernahmeangebots begann er mit dem Abverkauf der Call-Optionsscheine und erzielte damit insgesamt einen Gewinn von rund 1 Mio. Euro.

Das LG Wiesbaden verurteilte den Sekundärinsider am 13. November 2012 zu einer Haftstrafe von einem Jahr und sechs Monaten auf Bewährung und zu einer Geldstrafe von 5.000 Euro. Das Verfahren gegen die mitangeklagte Primärinsiderin stellte das Gericht unter Zahlung einer Geldauflage von 20.000 Euro nach § 153a Strafprozessordnung (StPO) ein. Den Schaden in Höhe von rund 1 Mio. Euro, der dem Emittenten der Optionsscheine durch den Insiderhandel entstanden war, glichen die beiden Angeklagten noch im Ermittlungsverfahren aus. Das Urteil ist rechtskräftig.

Willex AG

Am 4. Juni 2010 gab die dievini Hopp BioTech holding GmbH & Co. KG bekannt, die Kontrolle über das biopharmazeutische Unternehmen Willex AG erlangt zu haben. Das Unternehmen werde den Willex-Aktionären ein Pflichtangebot unterbreiten. Der Kurs der Zielgesellschaft stieg daraufhin um 54 %. Das Pflichtangebot selbst veröffentlichte die dievini Hopp BioTech holding GmbH & Co. KG am 15. Juli 2012.

Bereits zwischen dem 18. und 19. Mai 2010 hatte sich die Geschäftsführung der Bieterin entschlossen, außerbörslich Aktien der Willex AG zu erwerben und dafür eine Kanzlei zu mandatieren. Partner in dieser Kanzlei war der Geschäftsführer der dievini Verwaltungsgesellschaft mbH; diese wiederum führte die Geschäfte für die dievini Hopp BioTech holding GmbH & Co. KG. Ab dem 21. Mai 2010 war dieser Partner zudem als Aufsichtsrat der Bietergesellschaft bestellt.

Am 19. Mai sowie zwischen dem 14. und 26. Mai 2010 teilte der Partner seinem Bruder, der in einer Bank tätig war, per SMS mit, er solle Willex-Aktien kaufen. Der Kauf solle auch zugunsten eines weiteren Bruders erfolgen. Eine nochmalige Kaufempfehlung gab der Partner am 30. Mai 2010 beiden Brüdern.

Der in der Bank tätige Bruder erwarb daraufhin über das Depot seiner Ehefrau zwischen dem 19. und 31. Mai 2010 insgesamt 16.439 Aktien für insgesamt 70.971,28 Euro und verkaufte diese bis zum 16. Juli 2010 für 105.056,72 Euro. Auch der andere Bruder kaufte zwischen dem 19. und 26. Mai 2010 insgesamt 15.000 Aktien zu einem Gesamtpreis von 62.020,84 Euro. Einen Teil davon veräußerte er bis zum 16. Juli 2010 für 15.676,50 Euro wieder.



Das Amtsgericht (AG) Konstanz verurteilte den Geschäftsführer der dievini Verwaltungsgesellschaft mbH, dessen Kanzlei die Transaktion beratend begleitet hatte, per Strafbefehl zu 180 Tagessätzen zu je 500 Euro, also einer Gesamtgeldstrafe von 90.000 Euro. Das Gericht sah es als erwiesen an, dass er als Primärinsider unbefugt Insiderinformationen an seine Brüder weitergegeben hatte. Der in der Bank tätige Bruder wurde wegen Insiderhandels – ebenfalls im Strafbefehlsverfahren – zu einer Geldstrafe von 12.000 Euro (120 Tagessätze zu je 100 Euro) verurteilt. Das Gericht ordnete zudem den Verfall des Wertersatzes in Höhe von 34.085 Euro an. Gegenüber dem dritten Bruder erließ das AG einen Strafbefehl über 9.000 Euro, zahlbar in 90 Tagessätzen zu je 100 Euro. Auch hier wurde der Verfall des Wertersatzes in Höhe von 3.176 Euro angeordnet. Die Strafbefehle sind rechtskräftig.

Jagenberg AG

Am 20. Dezember 2002 hatte die Rheinmetall Maschinenbau GmbH veröffentlicht, den Aktionären der Jagenberg AG ein freiwilliges öffentliches Angebot zum Erwerb ihrer Aktien gegen eine Barzahlung in Höhe von 2,20 Euro pro Stück unterbreiten zu wollen. Zum Zeitpunkt der Meldung besaß das Bieterunternehmen 67,5 % der Aktien der Zielgesellschaft. Sie hatte am 5. Dezember 2002 von einer weiteren Großaktionärin der Jagenberg AG, der Deutsche Balaton AG, bereits ein Aktienpaket in Höhe von 35,8 % zum gleichen Preis erworben.

Am 7. November 2002, also vor diesem Paketverkauf, hatten zwei Vorstände und ein stellvertretendes Mitglied des Aufsichtsrats der Deutsche Balaton AG 392.769 Vorzugsaktien zu einem Stückpreis von 1,50 Euro erworben. Am 3. Dezember 2012 kauften sie weitere 453.400 Vorzugsaktien für je 2,19 Euro. Mit Veräußerung dieser Aktien im Rahmen des Paketverkaufs am 5. Dezember 2012 erzielten sie einen Gewinn von 274.938,30 bzw. 4.534 Euro.

Bereits im Oktober 2005 hatte die BaFin diese Primärinsider wegen mutmaßlichen Insiderhandels angezeigt. Am 6. März 2012 stellte die Staatsanwaltschaft Mannheim das Ermittlungsverfahren gegen die Führungspersonen der Deutsche Balaton AG gegen Geldauflage

in Höhe von insgesamt 147.500 Euro gemäß § 153a StPO ein. Die Entscheidung ist rechtskräftig.

Vivacon AG

Am 31. März 2009 veröffentlichte das Immobilienunternehmen Vivacon AG per Ad-hoc-Mitteilung eine Gewinnwarnung. Nach vorläufigen, untestierten Zahlen erwarte die Gesellschaft im Gesamtjahr 2008 einen Konzernverlust von 160 bis 170 Mio. Euro.

Wie die BaFin in ihrer Analyse feststellte, war sowohl im Aufsichtsrat als auch im Vorstand des Unternehmens schon im November 2008 bekannt gewesen, dass bestimmte Wohnimmobilienportfolios abgewickelt werden müssten. Im Januar 2009 hatten sich dann Probleme bei der Zahlungsfähigkeit der Vivacon AG abgezeichnet, was zur Neubestellung eines Vorstands führte.

Von Dezember 2008 bis Februar 2009 und erneut in der Woche vor der Ad-hoc-Mitteilung hatte ein Vorstandsmitglied der Vivacon AG 364.426 Aktien im Gesamtwert von 945.721,95 Euro verkauft und damit einen Verlust von insgesamt 354.409,01 Euro vermieden. Für diesen Vorstand veräußerte ein Vorstandsassistent im Februar 2009 weitere 266.000 Aktien für insgesamt 588.026 Euro; dadurch konnte ein Verlust von 156.417,82 Euro vermieden werden. Auch die Ehefrau und die Mutter des Vorstandsmitglieds verkauften im März 2009 kurz vor der Gewinnwarnung 17.161 bzw. 20.000 Vivacon-Aktien. Sie vermieden auf diese Weise einen Verlust von 27.845,22 bzw. 6.636,26 Euro. Darüber hinaus verkaufte der Geschäftsführer einer Beteiligungsgesellschaft, deren einziger Gesellschafter ein Aufsichtsrat der Vivacon AG war, von Anfang Januar 2009 bis kurz vor der Ad-hoc-Mitteilung insgesamt 353.742 Aktien. Er vermied damit einen Verlust von 308.409,08 Euro.

Die Staatsanwaltschaft Köln stellte die Verfahren nach § 153a StPO ein. Das Vorstandsmitglied hatte eine Geldauflage in Höhe von 85.000 Euro, der Vorstandsassistent 5.000 Euro, die Ehefrau 3.000 Euro und die Mutter 6.000 Euro zu zahlen. Die Entscheidungen sind rechtskräftig. Das Verfahren gegen den Geschäftsführer der Beteiligungsgesellschaft läuft noch.

2.4 Marktmanipulation

2012 untersuchte die BaFin 250 Sachverhalte wegen mutmaßlicher Marktmanipulation (Vorjahr: 166). Damit hat sich seit 2010 (116) die Zahl der neuen Untersuchungen mehr als verdoppelt. In 144 weiteren Fällen baten Staatsanwaltschaften oder Polizeibehörden die BaFin in bereits laufenden Ermittlungsverfahren um Unterstützung (Vorjahr: 125).

● 250 neue Marktmanipulationsuntersuchungen.

● Wichtige Hinweise durch Handelsüberwachungsstellen, Polizei und Staatsanwaltschaften.

148 und damit mehr als die Hälfte der neu eingeleiteten förmlichen Untersuchungen beruhten auf Abgaben der Handelsüberwachungsstellen der deutschen Börsen. Es ging dabei um handelsgestützte Manipulationen, wie etwa Referenzmarktmanipulationen, Insidergeschäfte oder abgesprochene Transaktionen. 48 Untersuchungen haben Staatsanwaltschaften oder Polizeibehörden initiiert. In vielen Fällen hatten Anleger Anzeige erstattet, die manipulativen Empfehlungen gefolgt waren und Aktien erworben hatten. Die eingeschalteten Strafverfolgungsbehörden baten dann die BaFin um Prüfung des Sachverhalts.

In 132 Fällen bat die BaFin ausländische Aufsichtsbehörden um Unterstützung (Vorjahr: 81). In den meisten Fällen ging es dabei um Kunden, die über ein ausländisches Institut an einer deutschen Börse verdächtig gehandelt hatten. Ausländische Stellen richteten 19 Anfragen an die deutsche Aufsicht (Vorjahr: 23).

● 229 Personen wegen Marktmanipulation angezeigt.

Anhaltspunkte für Marktmanipulation fand die BaFin in 121 der untersuchten Fälle (Vorjahr: 104). 229 verdächtige Personen zeigte sie bei den Staatsanwaltschaften an (Vorjahr: 211). 30 Untersuchungen stellte sie ein, da sich keine Anhaltspunkte für einen Verstoß fanden (Vorjahr: 30). Zum Jahresende 2012 waren noch 208 Untersuchungen offen (Vorjahr: 115).

Tabelle 26

Marktmanipulationsuntersuchungen

Zeitraum	Neue Untersuchungen	Untersuchungsergebnisse						Offene Untersuchungen
		Einstellungen	Abgaben an Staatsanwaltschaften (StA) oder BaFin-Bußgeldreferat				Gesamt (Vorgänge)	
			StA		Bußgeldreferat			
			Vorgänge	Personen	Vorgänge	Personen		Gesamt
2010	116	29	62	109	6	9	68	90
2011	166	30	104	211	7	13	111	115
2012	250	30	121	229	6	6	127	208

● 24 Verurteilungen.

24 Personen wurden 2012 wegen Marktmanipulation verurteilt (Vorjahr: 11), davon 14 nach öffentlicher Hauptverhandlung (Vorjahr: 3) und zehn im Strafbefehlsverfahren (Vorjahr: 8). 91 Ermittlungsverfahren stellten die Staatsanwaltschaften wieder ein (Vorjahr: 69), 19 davon gegen Geldauflage (Vorjahr: 13). Wegen versuchter Marktmanipulation eröffnete die BaFin sechs neue Bußgeldverfahren (Vorjahr: 13). In zwei Fällen verhängte sie Geldbußen von bis zu 60.000 Euro, sechs Verfahren stellte sie ein (Vorjahr: 10). Ende 2012 waren noch 15 Verfahren offen (Vorjahr: 17).

Tabelle 27

Mitteilungen der Staatsanwaltschaften, Gerichte und des internen Bußgeldreferats zu abgeschlossenen Marktmanipulationsverfahren

Zeitraum	Insgesamt	Entscheidungen der Staatsanwaltschaften		Rechtskräftige gerichtliche Entscheidungen im Strafverfahren				Entscheidungen im Bußgeldverfahren	
		Einstellungen	Einstellungen gegen Zahlung einer Geldauflage	Einstellungen durch das Gericht gegen Zahlung einer Geldauflage	Verurteilungen im Strafbefehlsverfahren	Verurteilungen nach Hauptverhandlung	Freisprüche	Einstellungen	rechtskräftige Bußgelder
2010	73	43	16	0	6	1	1	4	2
2011	90	56	13	0	8	3	0	8	2
2012	127	74	19	0	10	14	2	6	2

Ausgewählte Sachverhalte sind nachfolgend dargestellt.

Petrohunter Energy Corp. und andere

● Bislang größter Marktmanipulations- und Insiderfall.

Im bislang umfangreichsten Verfahren wegen Marktmanipulation und Insiderhandels verurteilte das LG München I insgesamt vier Personen zu mehrjährigen Haftstrafen. Den Verurteilungen vorausgegangen waren umfangreiche Ermittlungen der Staatsanwaltschaft München I und des Polizeipräsidiums München. Ausgelöst wurde das Verfahren durch eine Anzeige der BaFin zu den Aktien der Nascacell AG. Die BaFin unterstützte auch die Ermittlungen, etwa durch Gutachten und Zeugenaussagen in den Hauptverhandlungen.

Am 17. Januar 2012 verurteilte das Gericht zunächst den Herausgeber von mehreren Börsenbriefen wegen Marktmanipulation in 44 Fällen zu einer Freiheitsstrafe von zwei Jahren zur Bewährung und einer Geldstrafe von 4.950 Euro. So hatte der Verurteilte in seinen Börsenbriefen Aktien zum Kauf empfohlen, ohne auf Interessenkonflikte hinzuweisen. Diese hatten unter anderem darin bestanden, dass der Verurteilte selbst Positionen hielt. Das Gericht lastete ihm an, dass seine Taten professionell geplant und durchgeführt wurden und sich teilweise über einen langen Zeitraum erstreckt hatten. Strafmildernd wirkte sich aus, dass der Verurteilte geständig und nicht vorbestraft war.

Am 19. Januar 2012 verurteilte das LG München I dann einen ehemaligen Verfasser des Online-Newsletters der Schutzgemeinschaft der Kapitalanleger (SdK) wegen Insiderhandels in 92 Fällen zu einer Freiheitsstrafe von zwei Jahren zur Bewährung und einer Geldstrafe von 9.000 Euro. Darüber hinaus erklärte das Gericht einen Wertersatz in Höhe von 220.000 Euro für verfallen.

Verfall

Nach § 73 Strafgesetzbuch (StGB) kann ein Gericht den Verfall anordnen, wenn der Täter aus einer rechtswidrigen Tat einen Vermögensvorteil erlangt hat. Um die unrechtmäßige Bereicherung des Täters zu beseitigen, wird der Vorteil abgeschöpft. Ist ein bestimmter Gegenstand nicht mehr beschaffbar oder der Verfall aus einem anderen Grunde nicht möglich, muss der Täter Wertersatz leisten

(§ 73a StGB). Damit soll vermieden werden, dass rechtswidrig erlangte Vermögensvorteile veräußert oder verbraucht werden, um dem Verfall zu entgehen. Den Umfang und den Wert des Ersatzes schätzt das Gericht (§ 73b StGB).

Der Verurteilte hatte Kenntnis von nicht öffentlichen Informationen zur Nascacell AG. Diese hätten, wenn sie bekannt geworden wären, den Nascacell-Kurs erheblich negativ beeinflussen können. In Kenntnis dieser Insiderinformationen veräußerte der Verurteilte Aktien der Nascacell AG und erzielte hierdurch einen Erlös von rund 2,5 Mio. Euro.

Am 20. März 2012 verurteilte das LG München I nach insgesamt 17 Verhandlungstagen zwei ehemalige Führungspersonen der SdK wegen Marktmanipulation zu Freiheitsstrafen von drei Jahren bzw. zwei Jahren und drei Monaten. Daneben verhängte das Gericht Geldstrafen von 27.000 bzw. 36.000 Euro und ordnete den Verfall von Wertersatz in Höhe von 100.000 bzw. 60.000 Euro an. Der Täter, den das Gericht zu drei Jahren verurteilte, hatte Werbekampagnen für verschiedene Aktien organisiert und Kaufempfehlungen in mehreren Börsenbriefen veranlasst. In keiner der Veröffentlichungen fand sich ein für die Leser klarer und konkreter Hinweis darauf, dass der Verfasser des Artikels selbst signifikante Aktienpositionen hielt sowie für Personen handelte, die ihrerseits ebenfalls erhebliche Aktienbestände hielten. Das Gericht sah es als strafscharfend an, dass der Verurteilte als Ideengeber agierte und eine steuernde Funktion inne hatte. Strafmildernd berücksichtigte es das umfassende Geständnis des Verurteilten und den Umstand, dass dieser noch nicht vorbestraft war.

Der zweite Verurteilte – im Tatzeitraum im Vorstand der SdK – hatte einen anonymen Hinweis über eine Strafanzeige gegen Verantwortliche der Thielert AG erhalten. Daraufhin begann er, mit Leerverkäufen auf fallende Thielert-Kurse zu spekulieren. Am 17. Oktober 2006 und am 7. Dezember 2006 veranlasste der Verurteilte dann Pressemitteilungen, in denen Anlegern geraten wurde, die Aktie der Thielert AG zu verkaufen bzw. zu meiden. In beiden Veröffentlichungen wies er nicht auf die eigenen Positionen hin. Bei der Strafzumessung berücksichtigte das Gericht ausdrücklich, dass der Verurteilte das Plenum der SdK auch zu persönlichen Zwecken missbraucht und so zu deren Reputationsverlust beigetragen hat. Sein vollumfängliches Geständnis und die Tatsache, dass die Veröffentlichungen keine inhaltlich unzutreffenden Informationen zur Thielert AG enthielten, sah das Gericht als strafmildernd an. Die Urteile des LG München I sind rechtskräftig. Die Ermittlungen gegen zehn weitere Beschuldigte sind noch nicht abgeschlossen.

DB Real Estate AG und andere

Bereits mehrere Gerichtsinstanzen beschäftigt hat ein Sachverhalt, in dem ein bei einer Landesbank beschäftigter Bankkaufmann gegenläufige Kauf- und Verkaufsaufträge für sein eigenes Depot und das Depot seines Lebenspartners erteilt hatte. Die Orders führten zwischen dem 22. Mai und dem 10. Dezember 2008 zu Geschäfts-

abschließen in Aktien der DB Real Estate AG, der Maternus AG und der Westgrund AG. In allen Fällen wurden die Aktien zunächst von dem einen Depot in das andere Depot veräußert. Unmittelbar danach erfolgte das Gegengeschäft; die Aktien wurden über die Börse wieder in das ursprüngliche Depot zurück übertragen. Die BaFin hatte ihren Verdacht einer handelsgestützten Marktmanipulation am 28. April 2009 bei der Staatsanwaltschaft Stuttgart angezeigt. Nach Abschluss des Ermittlungsverfahrens verurteilte das AG Stuttgart beide Angeklagten am 4. Dezember 2009 per Strafbefehl zu einer Geldstrafe von je 49.000 Euro. Es ordnete außerdem den Verfall von jeweils 101.498,41 Euro an.

Nachdem die Angeklagten dagegen Einspruch eingelegt hatten, verhängte das Gericht am 28. Oktober 2012 – nun wegen einer vorsätzlichen Ordnungswidrigkeit in drei Fällen – eine Geldbuße von 20.000 Euro. Die strafrechtliche Verurteilung sei nicht möglich, da die tatsächliche Kurseinwirkung der Geschäfte nicht zweifelsfrei festgestellt werden können.

Marktmanipulation als Ordnungswidrigkeit

Verstöße gegen das Verbot der Marktmanipulation stellen zunächst eine Ordnungswidrigkeit dar (§ 39 Absatz 1 Nr. 1 und Nr. 2 WpHG bzw. § 39 Absatz 2 Nr. 11 WpHG). Die BaFin als hierfür zuständige Verwaltungsbehörde kann solche Verstöße mit einer Geldbuße von bis zu 1 Mio. Euro sanktionieren. Wirkt die Tathandlung hingegen tatsächlich auf den Börsenpreis des betroffenen Finanzinstruments ein, stellt das Verhalten nicht nur eine Ordnungswidrigkeit, sondern eine Straftat dar (§ 38 Absatz 2 WpHG). Diese kann mit einer Freiheits- oder Geldstrafe geahndet werden. Die Freiheitsstrafe kann bis zu fünf Jahre betragen, die Geldstrafe ist in der Höhe grundsätzlich nicht beschränkt.

Den Lebenspartner des Bankkaufmanns sprach das AG Stuttgart frei. Nach Überzeugung des Gerichts hatte der Bankkaufmann sämtliche Kauf- und Verkaufsaufträge selbst erteilt; der Lebenspartner habe von den Geschäften keine Kenntnis gehabt. Auch von der Anordnung des Verfalls sah das Gericht ab; durch die Tat sei nichts erlangt worden.

Gegen dieses Urteil legten sowohl der verurteilte Bankkaufmann als auch die Staatsanwaltschaft Stuttgart Revision beim Oberlandesgericht (OLG) Stuttgart ein. Dieses gab der Revision der Staatsanwaltschaft statt und verwies das Verfahren zurück an das AG Stuttgart. Die Revision des Bankkaufmanns wurde hingegen als unbegründet verworfen. Die Auffassung des AG Stuttgart, wonach keine Preisbeeinflussung vorliege, sei rechtsfehlerhaft. Insbesondere setze eine tatsächliche Preisbeeinflussung nicht voraus, dass die Tathandlung einen Einfluss auf den nachfolgenden Kursverlauf des betroffenen Finanzinstruments gehabt habe.

Nach erneuter Verhandlung verurteilte das AG Stuttgart den Bankkaufmann am 28. März 2012 zu einer Geldstrafe von 25.200 Euro und erklärte 101.498 Euro für verfallen. Die tatsächliche Preiseinwirkung wurde bejaht, da die ausführbar gegenüberstehenden

Orders unmittelbar zu einer neuen Kursfeststellung geführt hätten. Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig.

Bedeutung des Urteils des OLG Stuttgart

Das OLG Stuttgart hat mit seinem Urteil die Rechtsansicht der BaFin zur tatsächlichen Preiseinwirkung vollumfänglich bestätigt. Wie die BaFin vertritt auch das Gericht die Auffassung, dass es für das Vorliegen einer tatsächlichen Preiseinwirkung nicht erforderlich ist, dass es durch die Tathandlung zu einer Preisänderung kommt. Ebenso ist es nicht notwendig, dass der weitere Kursverlauf durch die Tathandlung beeinflusst wird. Es kommt allein darauf an, dass die manipulative Handlung des Täters kausal für den fraglichen Preis des Finanzinstruments ist. Dabei ist es ausreichend, dass auf irgendeinen der im laufenden Handel festgestellten Preise eingewirkt wird. Dies muss nicht notwendigerweise der Schlusskurs eines Finanzinstruments sein.

Bei handelsgestützten Manipulationen ist es somit für die Annahme einer tatsächlichen Preiseinwirkung ausreichend, wenn durch die bemakelten Aufträge eine Preisfeststellung bewirkt wird. Dies hat zur Folge, dass abgesprochene Transaktionen, bei denen Wertpapiere über die Börse vom Depot eines Marktteilnehmers auf das Depot eines anderen Marktteilnehmers übertragen werden, nicht nur Ordnungswidrigkeiten, sondern Straftaten sind. Gleiches gilt für Fallkonstellationen, in denen ein Marktteilnehmer mit sich selber handelt, indem er zugleich auf der Kauf- wie auch auf der Verkaufsseite steht und hierdurch eine Preisfeststellung herbeiführt.

De Beira Goldfields Inc.

Die Aktien der De Beira Goldfields Inc. wurden im Februar 2006 in den Freiverkehr der Deutsche Börse AG einbezogen. Zunächst fanden nahezu keine Umsätze statt. Im Mai und Juni 2006 wurde der Kurs in kürzester Zeit erheblich nach oben manipuliert. In insgesamt 62 Veröffentlichungen – darunter Börsenbriefe, ein wöchentliches Nachrichtenmagazin, aber auch Anzeigen in großen überregionalen Tageszeitungen im In- und Ausland – wurde die Aktie massiv zum Kauf empfohlen. Die hinter dieser konzertierten Push-Aktion stehenden Täter offenbarten nicht, dass sie selbst erhebliche Bestände der Aktie besaßen. Nachweislich beeinflussten diese Veröffentlichungen den Börsenpreis. Dieser stieg ab Mitte Mai 2006 – ausgehend von einem Kurs von 1,90 Euro – sprunghaft an und erreichte Mitte Juni 2006 mit 18,50 Euro seinen Höchststand. Zugleich nahm der Handelsumsatz deutlich zu. Ab Mitte 2006 gingen sowohl Umsatz als auch Kurswert wieder zurück, bis die Aktie erneut ohne nennenswertes Handelsvolumen blieb und der Kurs gegen Null tendierte. Mit den Manipulationen wurden Bruttoerlöse in Höhe von insgesamt ca. 38,4 Mio. Euro erzielt.

Die BaFin hatte den Fall geprüft, umfangreiche Amtshilfeersuchen an ausländische Aufsichtsbehörden gerichtet und die – über diverse Gesellschaften – verschleierte Positionen und Abverkäufe der Täter enttarnt. Mitarbeiter der BaFin sagten darüber hinaus in der Hauptverhandlung als Zeugen bzw. Sachverständige aus.

Das LG Stuttgart verurteilte am 12. Oktober 2012 wegen gemeinschaftlicher Marktmanipulation einen kanadischen Staatsangehörigen zu einer Haftstrafe von drei Jahren und zwei Monaten, einen einschlägig vorbestraften Börsenbriefherausgeber zu einem Jahr und zehn Monaten auf Bewährung und den ehemaligen Redakteur eines Nachrichtenmagazins zu einem Jahr und neun Monaten auf Bewährung. Der Börsenbriefbetreiber und der ehemalige Redakteur müssen zudem Bewährungsauflagen von 350.000 bzw. 200.000 Euro an gemeinnützige Einrichtungen zahlen. Ein mutmaßlicher weiterer Haupttäter mit österreichischem Wohnsitz war ebenfalls angeklagt worden. Da Marktmanipulation in Österreich nicht als Straftat gilt, wurde der Angeklagte jedoch nicht nach Deutschland ausgeliefert, und es konnte gegen ihn nicht verhandelt werden. Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig.

Alcatel-Lucent-Inhaberschuldverschreibung

Im Juli 2012 stellte der Beschuldigte – ein bei einer Wertpapierhandelsbank angestellter Händler – in zwei Fällen Verkauforders an der Frankfurter bzw. der Stuttgarter Wertpapierbörse ein, die lediglich dem Ziel dienten, gegenläufige Orders an der Tradegate Exchange zur Ausführung zu bringen.

Durch die an der Frankfurter und Stuttgarter Börse platzierten Phantomorders gelang es dem Händler, die Quotierung an der Tradegate Exchange zu seinen Gunsten zu manipulieren und somit Wertpapiere günstiger zu erwerben. Letztlich stornierte die Tradegate Exchange die Wertpapiergeschäfte.

Die BaFin hat den Fall im September 2012 der Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main angezeigt. Diese stellte das Verfahren am 4. Januar 2013 gegen Zahlung einer Geldauflage in Höhe von 5.450 Euro endgültig nach § 153a StPO ein.

Aktienleihe HSBC T+B 09/10 DBK

Der Mitarbeiter einer Landesbank hatte in seiner Eigenschaft als leitender Vermögensverwalter Verfügungsvollmacht über zwölf Kundendepots. Er konnte damit selbstständig und ohne Einzelanweisung Geschäfte für seine Kunden ausführen. Am 22., 28. und 30. Dezember 2009 erteilte der Vermögensverwalter für diese Kundendepots 17 aufeinander abgestimmte gegenläufige Kauf- und Verkaufsaufträge bezüglich der Aktienleihe HSBC T+B 09/10 DBK. Um die gegenseitige Ausführung der Orders zu erreichen, erteilte er die Orders in kurzen zeitlichen Abständen und versah sie mit sofort gegeneinander ausführbaren Handelslimiten und Nominalen. Dies führte dazu, dass an der Baden-Württembergischen Wertpapierbörse in acht Fällen Börsenpreise festgestellt wurden, die ohne die gegenläufigen Ordererteilungen nicht zustande gekommen wären.

Die Handelsüberwachungsstelle der Baden-Württembergischen Wertpapierbörse informierte die BaFin über das auffällige Handelsverhalten des Vermögensverwalters. Die BaFin erstattete Anzeige bei der Staatsanwaltschaft Stuttgart. Das AG Stuttgart verurteilte

den Beschuldigten per Strafbefehl am 30. Mai 2012 zu einer Geldstrafe von 14.400 Euro. Die Entscheidung ist noch nicht rechtskräftig.

Resprop Immobilien AG

Die Handelsüberwachungsstelle der Frankfurter Wertpapierbörse hatte die BaFin im Februar 2009 über auffällige Transaktionen in Aktien der Resprop Immobilien AG informiert. Die Aufsicht stellte in der daraufhin eingeleiteten Untersuchung für den Zeitraum von August 2008 bis September 2009 eine Vielzahl korrespondierender gegenläufiger Kauf- und Verkaufsaufträge fest. Diese zielten darauf ab, Börsengeschäfte in dem ansonsten illiquiden Finanzinstrument an den Börsen Frankfurt und Stuttgart zu generieren und dadurch auf die Preisbildung einzuwirken. Die Kauf- und Verkaufsaufträge waren hinsichtlich Stückzahl, Orderlimitierung und Einstellungszeitpunkt so aufeinander abgestimmt, dass sie regelmäßig unmittelbar gegeneinander ausgeführt werden konnten. Dadurch gelang es den Tätern, insgesamt 335 manipulative Börsengeschäfte mit Umsätzen abzuschließen. Zur Verschleierung handelten sie sowohl über ihre eigenen Depots bei verschiedenen Banken als auch als Bevollmächtigte für diverse von ihnen geführte bzw. mit ihnen geschäftlich verbundene Firmen. Gleichzeitig bestand eine enge personelle Verflechtung der Täter mit der Vorstands-, Aufsichtsrats- und Großaktionärssebene der Resprop Immobilien AG.

Die Täter wollten durch die manipulativen Transaktionen eine möglichst hohe Börsenbewertung und eine höhere Liquidität der Resprop-Aktien erzielen. Fast der gesamte Umsatz im Untersuchungszeitraum war der Tätergruppierung zuzurechnen.

Das LG Düsseldorf verurteilte die Täter am 7. Mai 2012 zu Geldstrafen von 9.900, 5.400, 4.500, 6.600 und 1.100 Euro. Das Verfahren gegen eine Beschuldigte der Tätergruppierung hatte das Gericht zuvor nach Zahlung einer Geldauflage von 500 Euro eingestellt. Es hatte außerdem einen weiteren Beschuldigten freigesprochen, da nicht nachgewiesen werden konnte, dass er an den Taten beteiligt war. Die Entscheidungen sind rechtskräftig.

2.5 Ad-hoc-Publizität und Directors' Dealings

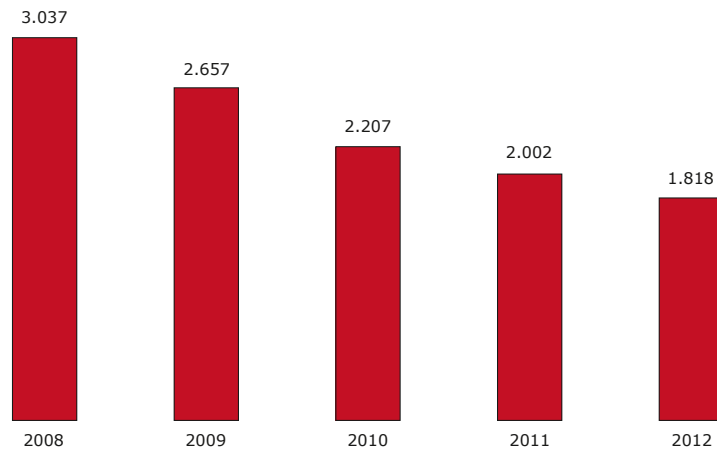
Ad-hoc-Publizität

Börsennotierte Unternehmen haben 2012 insgesamt 1.818 Ad-hoc-Meldungen veröffentlicht (Vorjahr: 2.002). Die BaFin prüfte, ob diese rechtzeitig erfolgten und inhaltlich widerspruchsfrei waren. Sie klärte dabei, ob die Mitteilung den Finanzmarkt vollständig und richtig über die entstandene Insiderinformation informiert hatte. Die BaFin eröffnete 86 Untersuchungen; 89 Verfahren, teilweise auch aus Vorjahren, stellte sie ein. 23 Untersuchungen verfolgte sie im Bußgeldverfahren weiter.

Die Unternehmen nutzten vermehrt die Möglichkeit, sich von der Veröffentlichungspflicht zu befreien (244; Vorjahr: 212).

● 1.818 Ad-hoc-Meldungen.

Grafik 22
Ad-hoc-Meldungen



Weiter Probleme bei Abgrenzung zur Regelpublizität.

Die BaFin untersuchte 2012 schwerpunktmäßig die Veröffentlichung von Pressemitteilungen anstelle einer Ad-hoc-Meldung. Insiderinformationen sind immer als Ad-hoc-Meldung zu veröffentlichen; werden sie per Pressemitteilung publik gemacht, kommt dies der Unterlassung einer Ad-hoc-Meldung gleich. In 19 Fällen eröffnete die BaFin eine Untersuchung. Sieben Fälle stellte sie ein; zwei Verfahren dauern noch an. Zehn Fälle verfolgt die BaFin bußgeldrechtlich weiter.

Die BaFin beobachtete 2012 außerdem, dass Unternehmen Ad-hoc-Meldungen mit Geschäftszahlen weiter unmittelbar vor Börseneröffnung veröffentlichen und gleichzeitig darüber informieren, dass der Geschäftsbericht online per Download erhältlich ist. Damit missachten sie das für die Veröffentlichung von Insiderinformationen geltende Unverzögerungsgebot. In den Fällen, die die BaFin daraufhin untersuchte, fanden sich keine hinreichenden Anhaltspunkte für ein Fehlverhalten. Die BaFin wird daher 2013 schwerpunktmäßig die häufigen frühmorgendlichen Veröffentlichungen vor Börseneröffnung überprüfen und ein Hinweisschreiben an die betreffenden Unternehmen adressieren.

EuGH-Urteil zu mehrstufigen Entscheidungsprozessen

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat am 28. Juni 2012 entschieden, dass bereits Zwischenschritte eines Entscheidungsprozesses Insiderinformationen sein können.⁶⁷ Das Gericht bestätigte damit die Rechtsauffassung der BaFin.

Im zugrundeliegenden Rechtsstreit vor dem Bundesgerichtshof (BGH) ging es um die Frage, ob die Daimler AG die Information über das vorzeitige Ausscheiden ihres Vorstandsvorsitzenden Jürgen Schrempp verspätet veröffentlicht hat. Dieser hatte seine Absicht bereits am 17. Mai 2005 mit dem Vorsitzenden des Aufsichtsrats erörtert; im Anschluss daran wurden weitere Mitglieder des Aufsichtsrats und des Vorstands informiert. Veröffentlicht hat

⁶⁷ Az. C-19/11.

das Unternehmen die Entscheidung des Aufsichtsrats aber erst am 28. Juli 2005. Der BGH hatte zu klären, ob die Daimler AG schon die Absichtserklärung Jürgen Schrempps als Zwischenschritt zum tatsächlichen Ausscheiden hätte veröffentlichen müssen.

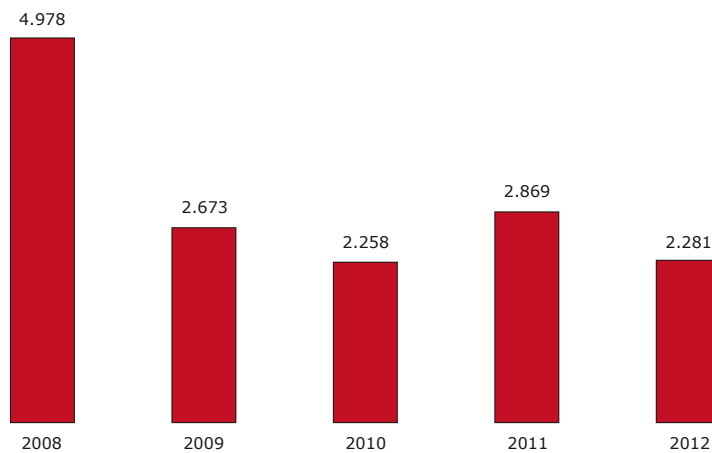
Der EuGH prüfte auf Vorlage des BGH, ob bei einem zeitlich gestreckten Verfahren auch die einzelnen Zwischenschritte „präzise Informationen“ und somit veröffentlichungspflichtig sein können. Daneben war unklar, ob die „hinreichende Wahrscheinlichkeit“ anhand des Grades des erwarteten Kursauschlags zu bemessen ist. Nach Auffassung des EuGH können die einzelnen Zwischenschritte, die mit der Verwirklichung eines Ereignisses verknüpft sind, bereits „präzise Informationen“ sein. Maßgeblich für die „hinreichende Wahrscheinlichkeit“ sei, dass das zugrundeliegende Ereignis bereits existiert bzw. eingetreten sei oder erwartet werden könne. Ob eine Insiderinformation vorliege, sei dabei nicht allein in Abhängigkeit vom (erwarteten) Kursauschlag zu bewerten. Der EuGH hat den Fall zur endgültigen Entscheidung an den BGH zurückverwiesen.

Directors' Dealings

● Deutlich weniger Directors' Dealings.

Die Vorstände und Aufsichtsräte börsennotierter Gesellschaften sowie ihre Angehörigen meldeten 2012 insgesamt 2.282 eigene Wertpapiergeschäfte (Vorjahr: 2.869). Die Zahl der Meldungen hatte sich von 2008 zu 2009 nahezu halbiert; dieser Trend setzte sich weiter fort.

Grafik 23
Directors' Dealings



2.6 Stimmrechte und Informationspflichten gegenüber Wertpapierinhabern

Stimmrechte

Meldungen zu Finanzinstrumenten deutlich angestiegen.

2012 erhielt die BaFin 5.841 Stimmrechtsmitteilungen (Vorjahr: 5.929). Die Meldungen zu Finanzinstrumenten gemäß § 25 WpHG verfünffachten sich auf 741 (Vorjahr: 135). Darunter können etwa Rückkaufvereinbarungen oder Call-Optionen mit physischem *Settlement* fallen. Der auffällige Zuwachs ist darauf zurückzuführen, dass seit dem 1. Februar 2012 erweiterte Mitteilungspflichten gelten. So sind nun auch Rückforderungsansprüche aus Wertpapierdarlehen erfasst.

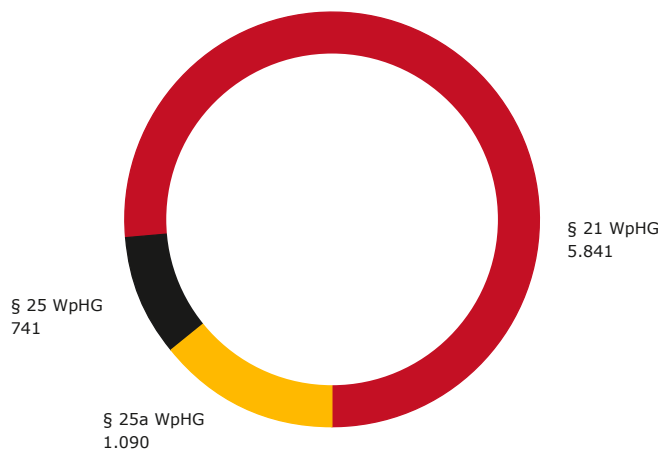
Ebenfalls neu ist nach § 25a WpHG seit Februar 2012 die Mitteilungspflicht für Finanz- und sonstige Instrumente, die es ihrem Inhaber oder einem Dritten ermöglichen, mit Stimmrechten verbundene bereits ausgegebene Aktien zu erwerben. Hierzu erhielt die BaFin 1.090 Mitteilungen und 302 Bestandsmitteilungen.

Seit dem 30. Juni 2012 gilt zudem eine Bestandsmitteilungspflicht zur Wahl des Herkunftsstaates gemäß § 2b WpHG. Die Wahl des Herkunftsstaates erfolgt nun ausschließlich durch Veröffentlichung der Wahl und Speicherung im Unternehmensregister. Das jährliche Dokument nach § 10 WpPG ist nicht mehr maßgeblich; diese Vorschrift ist weggefallen. Die BaFin erhielt elf Bestandsmitteilungen zum gewählten Herkunftsstaat.

Insgesamt erhielt die BaFin nach §§ 21, 25, 25a und 30c WpHG rund 8.000 Mitteilungen und überwachte sämtliche Veröffentlichungen.

Grafik 24

Stimmrechtsmitteilungen



795 zugelassene Emittenten.

Die Zahl der Unternehmen, die zum Handel am regulierten Markt zugelassen waren, ist auf 795 zurückgegangen (Vorjahr: 859).

Informationspflichten gegenüber Wertpapierinhabern

Emittenten von zum Börsenhandel zugelassenen Wertpapieren meldeten 2012 insgesamt 300 beabsichtigte Änderungen von Rechtsgrundlagen (Vorjahr: 355). Emittenten müssen außerdem bei der Einberufung der Hauptversammlung beispielsweise die Teilnahmerechte, die Tagesordnung und die Gesamtanzahl der Aktien und Stimmrechte publik machen. Zudem unterliegen zahlreiche Beschlüsse und Ereignisse im Zusammenhang mit der Hauptversammlung der Veröffentlichungspflicht. Änderungen von mit zugelassenen Wertpapieren verbundenen Rechten, die Aufnahme von Anleihen und die Veröffentlichung von bedeutenden Informationen in Drittstaaten teilten die Emittenten der BaFin in 2.614 Fällen mit (Vorjahr: 2.983).

3 Prospekte

3.1 Wertpapierprospekte

Anzahl der Billigungen auf Vorjahresniveau.

2012 billigte die BaFin 3.043 Wertpapierprospekte, Registrierungsformulare und Nachträge. In vier Fällen versagte sie die Billigung. Die Anzahl der Verfahren entsprach damit dem Vorjahresniveau (3.039). Aufgrund der Änderungen des Wertpapierprospektrechts zum 1. Juli 2012 reichten besonders viele Emittenten ihre Prospekte in den Monaten Mai und Juni bei der BaFin ein.

Tabelle 28
Billigungen 2012 und 2011

Produkt	2012	2011
Aktien/IPO/Kapitalerhöhungen	75	69
Derivative Produkte	150	140
Schuldverschreibungen	187	214
Registrierungsformulare	28	31
Nachträge	2.603	2.585
Gesamt	3.043	3.039

Die gebilligten Prospekte für Schuldverschreibungen gingen auf 187 zurück (Vorjahr: 214); für derivative Produkte stiegen sie hingegen von 140 auf 150 leicht an. Für Börsengänge, Zulassungen zum regulierten Markt und Kapitalerhöhungen blieb die Zahl mit 75 relativ konstant (Vorjahr: 69). Die Nachträge überschritten mit 2.603 ebenfalls nur leicht den Vorjahreswert (2.585) und stagnierten auf hohem Niveau. Die Möglichkeit eines separaten Registrierungsformulars nutzen 28 Emittenten (Vorjahr: 31).

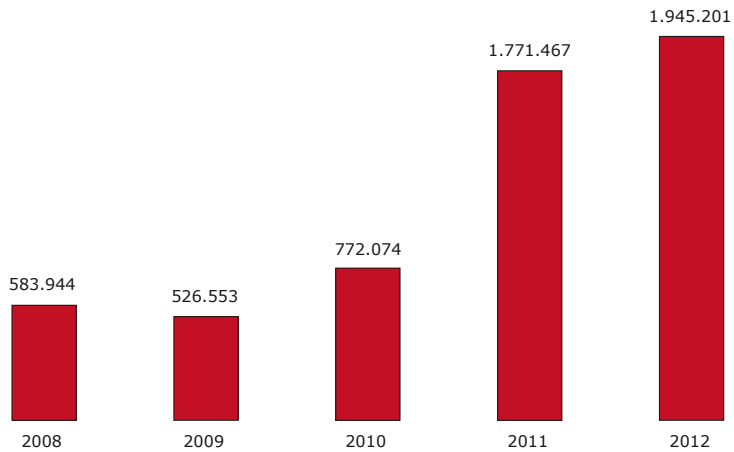
Erneut Höchststand bei Emissionen.

Die Zahl der Emissionen stieg 2012 nochmals an und erreichte mit 1.945.201 Prospekten, endgültigen Bedingungen und Nachträgen

nach altem Recht einen neuen Höchststand (Vorjahr: 1.771.467). Zurückzuführen ist der nochmalige Anstieg auf die weiter wachsende Zahl von endgültigen Bedingungen. So reichten Emittenten 1.945.068 endgültige Bedingungen ein (Vorjahr: 1.771.315). Die Nachträge nach dem altem Verkaufsprospektgesetz gingen bis zu dessen Aufhebung am 1. Juni 2012 hingegen kontinuierlich auf vier zurück (Vorjahr: 8).

Grafik 25

Gesamtemissionsaufkommen



● Europäischer Pass bei Emittenten weiter beliebt.

Die Zahl notifizierter Prospekte und Nachträge in das europäische Ausland stieg 2012 auf 5.065 an (Vorjahr: 4.602). Die meisten Notifizierungen gingen erneut nach Österreich (2.030) und Luxemburg (1.195). Emittenten aus den europäischen Mitgliedstaaten ließen 1.504 Prospekte und Nachträge nach Deutschland notifizieren (Vorjahr: 1.747). Mit 778 Notifizierungen kam über die Hälfte aus Luxemburg.

Tabelle 29

Aus- und eingehende Notifizierungen

	Ausgehende Notifizierungen	Eingehende Notifizierungen
Belgien	116	9
Dänemark	76	1
Finnland	137	-
Frankreich	215	61
Großbritannien	141	331
Irland	34	57
Italien	239	12
Liechtenstein	151	-
Luxemburg	1.195	778
Niederlande	151	181
Norwegen	144	-
Österreich	2.030	72
Polen	66	-
Schweden	172	2
Spanien	114	-
Sonstige	84	-
Gesamt	5.065	1.504

3.2 Verkaufsprospekte für Vermögensanlagen

Kohärenzprüfung auch für Vermögensanlagen.

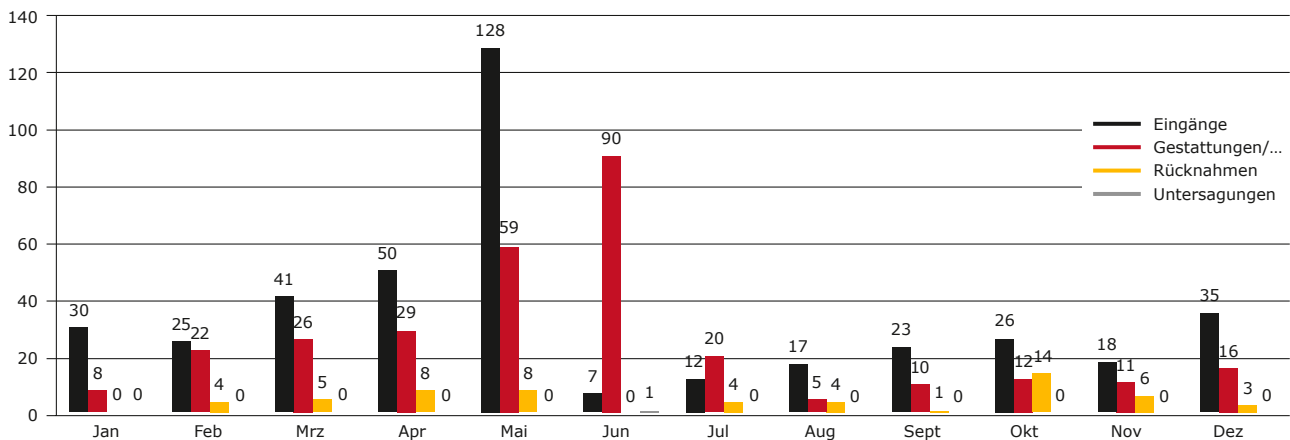
Seit dem 1. Juni 2012 prüft die BaFin auch Vermögensanlagen-Verkaufsprospekte auf innere Widerspruchsfreiheit. Die bis dahin nur für Wertpapierprospekte geltende Kohärenzprüfung wurde mit dem Vermögensanlagengesetz eingeführt. Daneben müssen Verkaufsprospekte zahlreiche neue Mindestangaben enthalten, etwa zu den Vorstrafen der handelnden Personen sowie bei mehrstufigen Anlageobjekten zu jeder einzelnen Ebene. Mit dem Vermögensanlagen-Informationsblatt (VIB) gibt es darüber hinaus nun eine Art Beipackzettel. Anleger sollen dadurch einzelne Vermögensanlagen besser vergleichen können.

Leichter Rückgang bei Vermögensanlagen.

Die Nachfrage nach Vermögensanlagen ist leicht zurück gegangen. 412 Verkaufsprospekte für Vermögensanlagen wurden 2012 bei der BaFin eingereicht (Vorjahr: 456). Die BaFin gestattete in 308 Fällen die Veröffentlichung (Vorjahr: 342) und untersagte ein Angebot (Vorjahr: 1). In 57 Fällen zogen die Anbieter ihren Antrag selbst zurück (Vorjahr: 62). Die Einführung des Vermögensanlagengesetzes und die damit verbundene Anhebung des Prüfungsmaßstabes führten erwartungsgemäß dazu, dass viele Prospekte noch nach altem Recht und vor allem im Mai 2012 eingereicht wurden, nämlich 128 (Vorjahr: 39).

Grafik 26

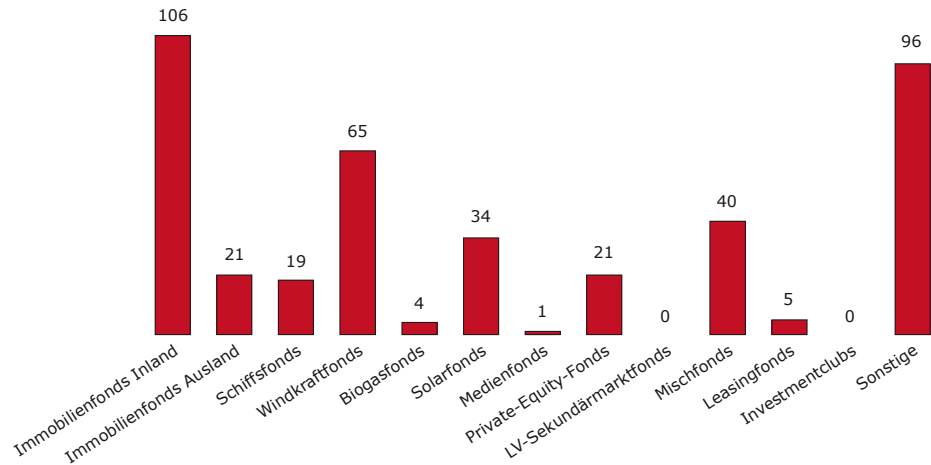
Prospekteingänge, Gestattungen, Rücknahmen, Untersagungen



Weiterhin gefragt: Immobilien und erneuerbare Energien.

Besonders gefragte Anlageobjekte blieben auch 2012 die Immobilienfonds mit rund 31 % (Vorjahr: 26 %). In inländische Immobilien investierten 26 % der Fonds (Vorjahr: 22 %), in ausländische 5 % (Vorjahr: 4 %). Weiter beliebt waren Fonds für erneuerbare Energien mit rund 25 % (Vorjahr: 24 %), darunter Windkraft mit 16 % (Vorjahr: 10 %) und Solaranlagen mit 8 % (Vorjahr: 12 %). Schiffsfonds waren mit 4 % weiterhin rückläufig (Vorjahr: 8 %). Auf dem Vormarsch befanden sich hingegen Mischfonds mit 10 % (2011: 5 %).

Grafik 27
Prospekte nach Anlageobjekten



● Nachträge wieder steigend.

Die Zahl der Nachträge stieg mit 420 gegenüber dem Vorjahr wieder an (Vorjahr: 362). Dieser Anstieg ist vor allem auf die längeren Platzierungszeiten und den vermehrten Anteil an *Blindpools* zurückzuführen. Bei *Blindpools* stehen zum Zeitpunkt der Prospektaufstellung die Anlageobjekte noch nicht fest. Vier Nachträge erfolgten nach dem Vermögensanlagengesetz.

4 Unternehmensübernahmen

● Übernahmerichtlinie: Keine große Reform, aber Leitlinien für *Acting in Concert*.

Im Juni 2012 veröffentlichte die EU-Kommission ihren Bericht⁶⁸ zur Übernahmerichtlinie. Der Bericht stützte sich auf eine zuvor im Auftrag der Kommission erstellte Studie über die Anwendung der Übernahmerichtlinie. Die Kommission kommt darin zu dem Ergebnis, dass sich die Übernahmerichtlinie im Wesentlichen bewährt hat. Nur in einigen Detailpunkten gebe es Verbesserungsbedarf; so etwa beim *Acting in Concert*, dem abgestimmten Verhalten von Aktionären bei der Stimmrechtsausübung. Die Regeln dazu spielen bei der Berechnung des Stimmrechtsanteils von Aktionären eine Rolle und wirken sich bei der Feststellung aus, ob ein Aktionär die Kontrollschwelle an einer Zielgesellschaft erreicht. In Deutschland bestimmt § 30 Absatz 2 des Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetzes (WpÜG), wann eine Zurechnung erfolgt. Da das *Acting in Concert* in den einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sehr unterschiedlich geregelt ist, sieht die Kommission die Gefahr, dass internationale Investoren keine hinreichende Klarheit über die anwendbaren Vorschriften haben. Aus Sorge davor, versehentlich eine Angebotspflicht auszulösen, könnten diese Investoren davon absehen, sich bei der Stimmrechtsausübung abzustimmen. Dies könnte sie davon abhalten, aktiv ihre Rechte als Aktionäre wahr-

⁶⁸ KOM 2012/0347.

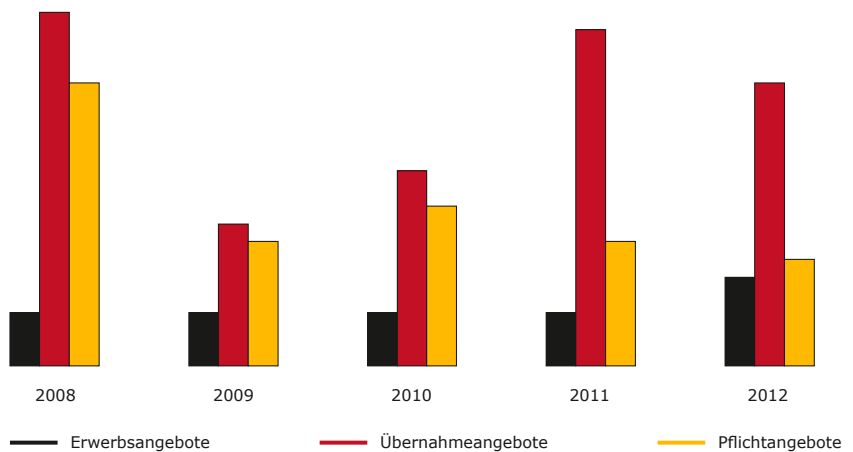
zunehmen. Als Anreiz dafür, keine solche Zurückhaltung zu üben, plant die Kommission Leitlinien. Zu diesem Zweck hat das Takeover Bids Network (TBN) eine Arbeitsgruppe gegründet. Das TBN ist ein bei der ESMA angesiedelter Zusammenschluss der Einrichtungen, die für die Einhaltung der Übernahmerichtlinie im jeweiligen Mitgliedstaat zuständig sind. Die Arbeitsgruppe soll Verhaltensweisen auflisten, mit welchen Aktionäre koordiniert ihre Rechte gegenüber einer Zielgesellschaft wahrnehmen können, ohne dass dieses Verhalten eine Angebotspflicht auslöst.

Angebotsverfahren

Die BaFin prüfte 2012 insgesamt 29 Angebotsunterlagen und gestattete in 27 Fällen deren Veröffentlichung (Vorjahr: 29). Zwei Angebote untersagte sie.

Grafik 28

Angebotsverfahren



Übernahmen im Fokus der Öffentlichkeit.

Auf großes öffentliches Interesse stießen im Jahr 2012 vor allem das Übernahmeangebot der FPS Beteiligungs AG an die Aktionäre der RHÖN-KLINIKUM Aktiengesellschaft und das der Andrem Power S.C.A. an die Aktionäre der 3W Power S.A.

Übernahmeangebot der FPS Beteiligungs AG an die Aktionäre der RHÖN-KLINIKUM Aktiengesellschaft

Im Fokus stand vor allem das Übernahmeangebot der FPS Beteiligungs AG an die Aktionäre der RHÖN-KLINIKUM Aktiengesellschaft (RHÖN-KLINIKUM) mit einem Transaktionsvolumen von über 3 Mrd. Euro.

Die Bieterin, ein Unternehmen des Fresenius-Konzerns, hatte ihre Entscheidung zur Abgabe des Angebots am 26. April 2012 veröffentlicht. Dieser Entscheidung lag zugrunde, dass die Bieterin und der Fresenius-Konzern planten, RHÖN-KLINIKUM innerhalb des Fresenius-Konzerns mit dem eigenen Klinikunternehmen Fresenius Helios zusammenzuführen.

Der Aufsichtsratsvorsitzende von RHÖN-KLINIKUM, Eugen Münch, und seine Ehefrau, Ingeborg Münch, hatten sich gegenüber der Bieterin dazu verpflichtet, das Angebot im Hinblick auf die von ihnen insgesamt gehaltenen ca. 12,45 % Aktien und Stimmrechte von RHÖN-KLINIKUM während der Annahmefrist anzunehmen. Das Angebot stand unter der Bedingung einer Mindestannahmeschwelle von 90 % plus einer RHÖN-KLINIKUM-Aktie. Diese Angebotsbedingung war Konsequenz der (seltenen) Konstellation, wonach die RHÖN-KLINIKUM-Satzung für die Beschlussfassung auf Hauptversammlungen nicht wie üblich eine einfache Stimmenmehrheit, sondern ein Mehrheitserfordernis von 90 % des bei der Beschlussfassung vertretenen Grundkapitals vorsieht. § 133 Absatz 1 Aktiengesetz (AktG) legt zwar den Grundsatz der einfachen Stimmenmehrheit fest, ermöglicht aber zugleich größere Mehrheiten oder weitere Erfordernisse, die sich etwa aus einer Satzung ergeben. Die Annahmefrist wurde für den Zeitraum 18. Mai bis 27. Juni 2012 festgelegt.

Außer der Vereinbarung mit dem Ehepaar Münch gab es keine weiteren Andienungsvereinbarungen. Somit war eine hohe Annahmequote erforderlich, um die noch ausstehenden ca. 77,55 % zu erlangen. Zu diesem Zweck bot die Bieterin über den gesetzlichen Mindestpreis von 14,69 Euro hinaus einen Aufschlag in Höhe von 7,81 Euro (ca. 53,2 %), erklärte jedoch, über die angebotene Gegenleistung von 22,50 Euro nicht hinauszugehen.

Zum Ende der Annahmefrist, am 27. Juni 2012, veröffentlichte RHÖN-KLINIKUM eine Stimmrechtsmitteilung der Asklepios Kliniken Verwaltungsgesellschaft mbH. Danach hatte das Unternehmen aus dem ebenfalls im Kliniksektor tätigen Asklepios-Konzern einen Stimmrechtsanteil von 5,01 % an RHÖN-KLINIKUM aufgebaut.

Die unmittelbar vor Ablauf der Annahmefrist noch erfolgten Zukäufe durch ein Unternehmen aus dem Fresenius-Konzern änderten nichts mehr am Scheitern der Übernahme. Laut Schlussmitteilung lag die Annahmequote bei nur ca. 84,32 %, die Mindestannahmeschwelle wurde damit verfehlt. Die Verhinderung einer Übernahme durch einen Beteiligungsaufbau ist übernahmerechtlich nicht zu beanstanden.

Übernahmeangebot der Andrem Power S.C.A. an die Aktionäre der 3W Power S.A

Am 22. Februar 2012 veröffentlichte die Andrem Power S.C.A. ihre Entscheidung zur Abgabe eines Angebotes an die Aktionäre der 3W Power S.A. Obwohl es sich bei der Zielgesellschaft um ein Unternehmen mit Sitz in Luxemburg handelt, war die BaFin für die Prüfung der Angebotsunterlage zuständig. Die Aktien der 3W Power S.A. sind nämlich ausschließlich in Deutschland zugelassen. Die BaFin hat die Veröffentlichung der Angebotsunterlage am 5. April 2012 untersagt; vor allem weil das Angebot Bedingungen enthielt, die unzulässig waren.

Angebotsbedingungen

Grundsätzlich kann der Bieter sein Angebot vom Eintritt bzw. Nichteintritt (Ausfall) bestimmter Bedingungen, also unbekannter zukünftiger Ereignisse, abhängig machen. Je nach Ausgestaltung der Angebotsunterlage wird das Angebot hinfällig, wenn die Bedingung eintritt oder ausfällt. Bedingungen, deren Eintritt bzw. Ausfall der Bieter oder bestimmte Personen oder Unternehmen aus seinem Lager ausschließlich selbst herbeiführen können, sind jedoch unzulässig (§ 18 WpÜG). Ausgenommen von diesem Verbot ist aber die Bedingung eines Beschlusses der Gesellschafterversammlung des Bieters (§ 25 WpÜG).

Die Angebotsbedingungen der Andrem Power S.C.A. hätten bewirken können, dass das Angebot bereits vor der Veröffentlichung der Angebotsunterlage hinfällig geworden wäre. Derartige Bedingungen kann die BaFin nicht zulassen. Solche Bedingungen könnten dazu führen, dass eine inhaltlich unrichtige Angebotsunterlage veröffentlicht wird. Denn ist eine Bedingung einmal ausgefallen, ist das Angebot hinfällig und die Aktionäre können es nicht mehr annehmen. Würde die Angebotsunterlage dennoch veröffentlicht, enthielte sie die unwahre Aussage, dass die Aktionäre der Zielgesellschaft das Angebot annehmen könnten. Hinzu kommt, dass der Bieter ansonsten die unzulässige Möglichkeit hätte, sich von seinen übernahmerechtlichen Verpflichtungen zu lösen, ohne dass es zu einer Untersagung des Angebots käme. Er müsste lediglich in das Angebot eine bereits vor Veröffentlichung der Angebotsunterlage ausgefallene Bedingung aufnehmen. Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, ob der Bieter den Eintritt bzw. Ausfall der Bedingung kennt.

Befreiungsverfahren

2012 gingen bei der BaFin 152 Anträge auf Befreiung bzw. Nichtberücksichtigung ein (Vorjahr: 56). In 92 Fällen beantragten Stimmrechtsinhaber die Nichtberücksichtigung der Stimmrechte nach § 36 WpÜG (Vorjahr: 17), 60 Anträge waren Befreiungsanträge gemäß § 37 WpÜG (Vorjahr: 39). Die BaFin gab 89 Anträgen statt. 19 Anträge wurden zurück genommen, 44 Anträge befanden sich Ende 2012 noch in Bearbeitung.

5 Bilanzkontrolle

5.1 Überwachung von Unternehmensabschlüssen

825 Unternehmen aus 20 Ländern (Vorjahr: 873 Unternehmen aus 22 Ländern) unterlagen zum 1. Juli 2012 dem zweistufigen Enforcementverfahren der BaFin und der Deutschen Prüfstelle für Rechnungslegung (DPR).

825 Unternehmen unter Bilanzkontrolle.

Tabelle 30
Unternehmen unter Bilanzkontrolle nach Ländern

Stand: 01.07.2012

Deutschland	689
Jersey, Kanalinseln	27
Vereinigte Staaten von Amerika	21
Niederlande	20
Österreich	16
Luxemburg	10
Großbritannien	9
Schweiz	7
Irland	6
Israel	4
Frankreich	3
Japan	3
Italien	2
Spanien	2
Kaimaninseln (Cayman Islands)	1
Finnland	1
Guernsey, Kanalinseln	1
Insel Man (Isle of Man)	1
Kanada	1
Schweden	1
Summe	825

Die DPR schloss 2012 insgesamt 113 Prüfungen ab (Vorjahr: 110), 110 davon waren Stichprobenprüfungen. Die BaFin selbst schloss 28 Bilanzkontrollverfahren ab (Vorjahr: 32), 23 davon mit einer Fehlerveröffentlichungsanordnung.

Eine Übersicht der abgeschlossenen Fälle seit Inkrafttreten des Bilanzkontrollgesetzes im Jahr 2005 ist nachfolgend dargestellt.

Tabelle 31
Enforcementverfahren der BaFin von Juli 2005 bis Dezember 2012

	Fehlerfeststellung: ja	Fehlerfeststellung: nein	Fehlerveröffentlichung: ja	Fehlerveröffentlichung: nein
Unternehmen akzeptiert DPR-Fehlerfeststellung	145 (14)		142 (14)	3 (0)
Unternehmen akzeptiert DPR-Fehlerfeststellung nicht	34 (7)	7 (1)	32 (7)	2 (0)
Unternehmen verweigert Kooperation mit DPR	4 (2)	10 (4)	4 (2)	0 (0)
BaFin hat wesentliche Zweifel an Richtigkeit des DPR-Prüfungsergebnisses/Verfahrens	3 (0)	0 (0)	2 (0)	1 (0)
Ansichziehen der Prüfung (Banken, Versicherungen)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Gesamt	186 (23)	17 (5)	180 (23)	6 (0)

In Klammern: Verfahren 2012.

Von den 28 Verfahren hatte die DPR zuvor in 14 Fällen den Fehler im Einvernehmen mit dem Unternehmen festgestellt. Den übrigen 14 Fällen lagen eigene Fehlerfeststellungsverfahren der BaFin zugrunde, von denen neun mit einer Fehlerfeststellung endeten. Den 14 von der BaFin durchgeführten Fehlerfeststellungsverfahren lagen acht Verfahren der DPR zugrunde, bei denen das Unternehmen die Fehlerfeststellung der DPR nicht akzeptiert hatte. Sieben dieser Verfahren schloss die BaFin mit einer Fehlerfeststellung ab. In einem dieser Verfahren erübrigte sich eine Prüfung, weil dafür wegen eines anstehenden *Delistings* kein öffentliches Interesse bestand. Von den sechs weiteren Verfahren, bei denen das Unternehmen die Kooperation mit der DPR verweigert hatte, beendete die BaFin zwei mit einer Fehlerfeststellung. Die vier weiteren Verfahren beendete die BaFin ohne Fehlerfeststellungen. Bei allen mit einer Fehlerfeststellung abgeschlossenen Verfahren ordnete die BaFin deren Bekanntmachung an. Die Verfahren der BaFin betrafen dabei ein breites Spektrum an Rechnungslegungssachverhalten, dieses reichte von Bewertungsfragen (Beteiligungen, Forderungen, Vorräte) über Anhangangaben zu Vorstandsvergütungen bis hin zur Risikoberichterstattung im Lagebericht. Ende 2012 waren noch drei Verfahren bei der BaFin anhängig.

Rechtsprechung zur Angabe von Vorstandsbezügen

Das OLG Frankfurt am Main hat am 31. Mai 2012 entschieden⁶⁹, dass auch bei einem Alleinvorstand die Gesamtvorstandsbezüge im Jahres- bzw. Konzernabschluss anzugeben sind. Die BaFin hatte am 14. Februar 2012 festgestellt, dass die Rechnungslegung eines Unternehmens insoweit fehlerhaft war, und die Veröffentlichung des Fehlers angeordnet. Dagegen legte das Unternehmen jeweils Widerspruch ein und beantragte beim OLG, die aufschiebende Wirkung anzuordnen. Während des Eilverfahrens teilte die Gesellschaft mit, dass zwischenzeitlich die Börsenzulassung zum 31. Mai 2012 widerrufen worden sei. Die BaFin wies die beiden Widersprüche als unbegründet zurück.

Das Gericht bestätigte diese Rechtsauffassung und wies auch die Anträge auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung als unbegründet zurück. Die Angabe der Gesamtbezüge des Alleinvorstands dürfe im Anhang zum Jahres- bzw. Konzernabschluss auch dann nicht unterbleiben, wenn ein Beschluss nach § 286 Absatz 5 Handelsgesetzbuch (HGB) gefasst worden sei. Ein solcher Beschluss ermögliche lediglich, die individualisierten Bezüge der einzelnen Vorstandsmitglieder nicht zu veröffentlichen. Die Angabe der Gesamtbezüge könne auch nicht nach § 286 Absatz 4 HGB unterbleiben. Diese Ausnahme, die Gesamtbezüge nicht publik machen zu müssen, wenn sich anhand der Gesamtbezüge eines Organs die Bezüge eines Organmitglieds feststellen lassen, gelte ausdrücklich nur für Gesellschaften, die gerade keine börsennotierten Aktiengesellschaften seien. Darüber hinaus führe ein *Delisting* nach bereits erfolgter Fehlerfeststellung und Anordnung der Veröffentlichung nicht zur Beendigung des Enforcementverfahrens und zur Rechtswidrigkeit der bereits ergangenen Verwaltungsakte. Sogar bei einem *Delisting* noch vor Abschluss des Prüfverfahrens durch die DPR oder die BaFin könne eine Fortführung des Verfahrens in Ausnahmefällen in Betracht kommen, etwa wenn das Verfahren bereits fortgeschritten ist und weiterhin ein Informationsinteresse des Kapitalmarktes besteht. Das öffentliche Interesse an der Fehlerveröffentlichung werde auch nicht dadurch beseitigt, dass für den beanstandeten Abschluss gerade wegen der unterlassenen Angaben nur ein eingeschränkter Bestätigungsvermerk erteilt worden sei. Dieser lasse nur den Rückschluss zu, dass Vorstand und Aufsichtsrat einerseits und der Abschlussprüfer andererseits über die Rechtmäßigkeit der Rechnungslegung unterschiedlicher Auffassung waren. Erst durch die Veröffentlichung des festgestellten Fehlers werde für den Kapitalmarkt klargestellt, dass tatsächlich ein Rechnungslegungsfehler vorlag. Das Unternehmen ist seinen Verpflichtungen zwischenzeitlich nachgekommen.

5.2 Veröffentlichung von Finanzberichten

Nachdem die Regeln zur Finanzberichterstattung nun seit mehr als sechs Jahren gelten, kann die BaFin eine positive Zwischenbilanz ziehen. Anfangs hatte die Aufsicht einen hohen Anteil an Emitten-

Positive Zwischenbilanz bei Finanzberichterstattung.

⁶⁹ Az. WpÜG 2/12 und 3/12.

ten identifiziert, die ihren Pflichten dauerhaft nicht nachkamen. Um die Veröffentlichung der Finanzberichte zu erreichen, hat sie seit Inkrafttreten der neuen Regelungen mehr als 100 Verwaltungsverfahren durchgeführt. Ferner leitete sie über 200 Ordnungswidrigkeitenverfahren ein, um die Verstöße zu sanktionieren und die Pflichten anzumahnen. Mittlerweile erfüllen die Unternehmen in der Regel ihre Veröffentlichungspflichten.

Schwerpunktprüfung:
Internetveröffentlichung.

Emittenten müssen ihre Jahres- und Halbjahresfinanzberichte sowie Zwischenmitteilungen online zur Verfügung stellen. 2012 prüfte die BaFin in rund 2.200 Fällen, ob die Internetveröffentlichung der Finanzberichte innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Fristen erfolgte (Vorjahr: 2.400). In 45 Fällen fand die BaFin keinen Finanzbericht auf der Homepage des Unternehmens (Vorjahr: 53) und leitete Bußgeldverfahren ein. In einigen Fällen war überhaupt keine Internetseite mit etwaigen Finanzinformationen zu ermitteln. Daneben eröffnete die BaFin 2012 acht Verwaltungsverfahren zur Durchsetzung der Finanzberichterstattungspflichten (Vorjahr: 6). Aus 2011 waren noch zwölf Verfahren anhängig. Die BaFin schloss elf Verwaltungsverfahren ab (Vorjahr: 14), nachdem die Emittenten ihre Pflichten nachgeholt hatten. In drei Fällen musste sie Zwangsgelder androhen und diese in zwei Verfahren auch festsetzen. In einem dieser Fälle holte der Emittent seine Pflichten nach. In dem anderen Verfahren zahlte der Emittent die festgesetzten Zwangsgelder, ohne jedoch seinen Pflichten nachzukommen. Daher drohte die BaFin weitere Zwangsgelder in Höhe von 28.500 Euro an. Daraufhin holte der Emittent seine Finanzberichterstattung nach. Ende 2012 waren noch neun Verwaltungsverfahren offen.

6 Aufsicht über das Investmentgeschäft

Die noch andauernde Finanzkrise hinterließ auch 2012 ihre Spuren auf dem deutschen Investmentmarkt. Es gelang den Marktteilnehmern aber, ihre Geschäftszahlen zu stabilisieren bzw. leicht zu verbessern. Die Umsätze erholten sich leicht, bewegten sich insgesamt aber auf dem Niveau des Vorjahrs.

Halbjährliches Trendscouting als
zusätzliches Aufsichtsinstrument.

Die BaFin führte 2012 insgesamt 54 Aufsichtsbesuche und Jahresgespräche vor Ort durch (Vorjahr: 48). Darüber hinaus begleitete sie 25 Prüfungen, erstmals neben Sonderprüfungen auch Abschlussprüfungen bei Gesellschaften und Depotbanken. 2012 startete die BaFin in der Investimentaufsicht ihr *Trendscouting*. Dafür befragt sie die beaufsichtigten Gesellschaften halbjährlich zu den Entwicklungen, die aus deren Sicht für die Fondsbranche in naher Zukunft prägend sein könnten. Die Aufsicht will dadurch Risiken, etwa aus Anlagestrategien, frühestmöglich erkennen. Erste Ergebnisse aufgreifend wird die BaFin 2013 verstärkt die Anlagen der Publikums- und Spezialfonds in den *Emerging Markets* beobachten.

6.1 Kapitalanlagegesellschaften und Depotbanken

2012 erhielten drei deutsche Kapitalanlagegesellschaften erstmals eine Erlaubnis zur Verwaltung von Investmentvermögen (Vorjahr: 5). Zwei Kapitalanlagegesellschaften gaben ihre Erlaubnis zurück. Zum Jahresende verfügten damit 78 Kapitalanlagegesellschaften über eine Erlaubnis nach dem InvG (Vorjahr: 77). Drei Kapitalanlagegesellschaften beantragten Erlaubniserweiterungen. 17 Gesellschaften gründeten in einem anderen EU-Mitgliedstaat eine Zweigniederlassung oder boten grenzüberschreitende Dienstleistungen an. Gleichzeitig zeigten 15 Gesellschaften aus dem EU-Ausland die Gründung einer Zweigniederlassung oder die Aufnahme von grenzüberschreitenden Dienstleistungen in Deutschland an.

2.168 Publikums- und 3.901 Spezialfonds.

Die Kapitalanlagegesellschaften verwalteten Ende 2012 insgesamt 6.069 Sondervermögen (Vorjahr: 5.892) mit einem Vermögen von 1.309 Mrd. Euro (Vorjahr: 1.139 Mrd. Euro). Davon waren 2.168 Publikumsfonds (Vorjahr: 2.147) mit einem Vermögen von 333,9 Mrd. Euro (Vorjahr: 314,9 Mrd. Euro) und 3.901 Spezialfonds (Vorjahr: 3.745) mit einem Vermögen von 974,7 Mrd. Euro (Vorjahr: 823,8 Mrd. Euro). 262 der Publikumsfonds waren in Form eines Dachfonds organisiert (Vorjahr: 260), unter den Spezialfonds fanden sich 72 Dachfonds (Vorjahr: 70).

Das gesamte (Netto-)Mittelaufkommen von Publikumsfonds und Spezialfonds – also sämtliche Mittelzuflüsse aus Anteilschein-Verkäufen abzüglich aller Mittelabflüsse aus Anteilschein-Rücknahmen – betrug 89,9 Mrd. Euro (Vorjahr: 45,2 Mrd. Euro). Der (Brutto-)Mittelzufluss belief sich auf insgesamt 280,3 Mrd. Euro (Vorjahr: 231,3 Mrd. Euro), davon entfielen 84,6 Mrd. Euro auf Publikumsfonds (Vorjahr: 101,4 Mrd. Euro) und 195,7 Mrd. Euro auf Spezialfonds (Vorjahr: 129,9 Mrd. Euro).

Neben den Publikums- und Spezialfonds gab es 22 Investmentaktiengesellschaften mit variablem Kapital (Vorjahr: 16), die insgesamt 105 Teilgesellschaftsvermögen aufgelegt hatten. Das Gesamtvolumen dieser Investmentaktiengesellschaften und Teilgesellschaftsvermögen betrug rund 22,9 Mrd. Euro (Vorjahr: 15 Mrd. Euro).

Risikoorientierte Aufsicht

Tabelle 32

Risikoklassifizierung von Kapitalanlagegesellschaften

Kapitalanlagegesellschaften		Qualität				Summe
		A	B	C	D	
Auswirkung	hoch	29	4	1	0	34
	mittel	13	4	0	0	17
	niedrig	14	9	0	0	23
	Summe	56	17	1	0	74

Drei Kapitalanlagegesellschaften haben erst 2012 die Erlaubnis erhalten und wurden noch nicht klassifiziert. Für eine weitere Gesellschaft steht die endgültige Klassifizierung noch aus.

Tabelle 33

Risikoklassifizierung von Depotbanken

Depotbanken		Qualität				Summe
		A	B	C	D	
Auswirkung	hoch	9	4	2	0	15
	mittel	7	5	5	0	17
	niedrig	8	2	1	0	11
	Summe	24	11	8	0	43

Sechs weitere Institute wurden noch nicht klassifiziert, da deren Geschäftsjahr vom Kalenderjahr abweicht und die auszuwertenden Berichte noch nicht vorlagen.

6.2 Investmentfonds

Die BaFin genehmigte 132 neue Publikums-Sondervermögen. Der Gesamtmarkt scheint sich damit leicht konsolidiert zu haben (Vorjahr: 88), konnte jedoch noch nicht den Stand früherer Jahre erreichen (2010: 153; 2009: 147). 56 Publikums-Sondervermögen wurden miteinander verschmolzen. Bei 16 Publikums-Sondervermögen ging das Recht zur Verwaltung auf eine andere Kapitalanlagegesellschaft über. In 50 Fällen kündigten Gesellschaften die Verwaltung von Publikums-Sondervermögen und lösten sie auf.

Die BaFin ließ sich 2012 schwerpunktmäßig über die Portfoliostruktur und die Liquiditätssituation in Dachfonds berichten, die Anteile an Immobilien-Sondervermögen als Zielfonds halten. Die andauernde Krise bei den offenen Immobilienfonds, die bereits 2011 (mit-)ursächlich für die Schließung von drei Dachfonds mit Investitionsschwerpunkt in Immobilien-Sondervermögen war, stand weiterhin stark im Fokus bei der Aufsicht über Dachfonds. Die im Vorjahr geschlossenen Dachfonds werden derzeit teilweise abgewickelt, bei einem der Sondervermögen ist die Rücknahme von Anteilen immer noch ausgesetzt. 2012 mussten weitere acht Dachfonds die Rücknahme ihrer Anteile aussetzen. Ursache hierfür war die weiterhin angespannte finanzielle Situation in den Sondervermögen, da zahlreiche Vermögensgegenstände, vor allem Anteile an ausgesetzten offenen Immobilienfonds, nicht liquidiert werden können.

Bei den meisten Kapitalanlagegesellschaften haben sich 2012 das Provisionsergebnis und damit die Ertragslage verbessert. So konnten 37 Kapitalanlagegesellschaften ihr Provisionsergebnis steigern, davon sieben Gesellschaften sogar um mehr als 20 %. Das Provisionsergebnis von 34 Gesellschaften ging hingegen zurück, bei neun hiervon teilweise mit Verlusten von über 20 %.

6.3 Immobilienfonds

2012 erhöhte sich die Zahl der offenen Immobilien-Publikumsfonds auf 55 Fonds (Vorjahr: 48); das Fondsvolumen betrug zum Jahresende 84 Mrd. Euro (Vorjahr: 86 Mrd. Euro). Verwaltet wurden die Fonds von 21 Kapitalanlagegesellschaften. Die BaFin genehmigte elf Immobilien-Publikumsfonds; davon wurden zehn Fonds auch tat-

Zahl der Neugenehmigungen gestiegen.

Schwerpunkt: Portfoliostruktur und Liquiditätssituation von Dachfonds.

Weiterhin große Unterschiede bei Ertragslage.

Mehr Immobilien-Publikums- und Spezialfonds, ...

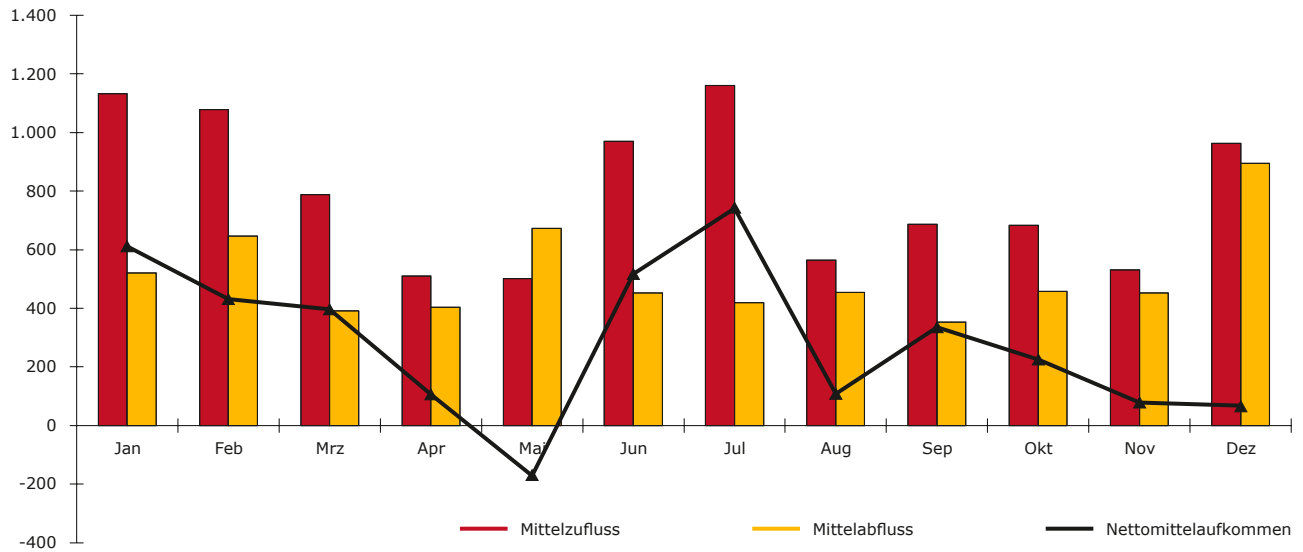
sächlich aufgelegt. Drei offene Immobilien-Publikumsfonds wurden in Immobilien-Spezialfonds umgewandelt.

Auch die Zahl der aufgelegten Immobilien-Spezialfonds stieg. Die Kapitalanlagegesellschaften verwalteten in 358 Immobilien-Spezial-Sondervermögen Nettoinventarwerte von 36,6 Mrd. Euro (Vorjahr: 176 Fonds mit 32,8 Mrd. Euro).

Grafik 29

Mittelaufkommen der Immobilien-Publikumsfonds

Mio. Euro



Die BaFin erteilte im Berichtsjahr drei Erlaubnisse (Vorjahr: 4) zum Betreiben des Immobilienfondsgeschäftes. Der Trend, neue Kapitalanlagegesellschaften zu gründen und sich geschäftspolitisch auf institutionelle Investoren auszurichten, hat sich 2012 weiter fortgesetzt. Eine Erlaubnis wurde zurückgegeben.

... aber auch mehr Aussetzungen und Kündigungen.

Auch 2012 mussten Kapitalanlagegesellschaften bei ihren offenen Immobilien-Publikumsfonds die Rücknahme der Anteilscheine zunächst vorübergehend aussetzen. Nach Ausspruch der Kündigung befinden sich zudem weitere Immobilien-Publikumsfonds nun in Abwicklung. So gelang es bei weiteren sieben Fonds nicht, innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Frist von maximal zwei Jahren eine nachhaltige Wiederöffnung des Sondervermögens herbeizuführen. Damit befanden sich Ende 2012 14 Fonds mit einem Fondsvolumen von rund 20 Mrd. Euro in Abwicklung (Vorjahr: 7). Die Kapitalanlagegesellschaften kündigten die Verwaltung der Immobilien-Publikumsfonds mit einer Frist von drei, in Einzelfällen von bis zu fünf Jahren. Bei vier weiteren Immobilien-Publikumsfonds mit einem Fondsvolumen von rund 1,7 Mrd. Euro war die Rücknahme der Anteilscheine vorübergehend ausgesetzt. Ende 2012 waren damit 18 von insgesamt 55 offenen Immobilienfonds von einer vorübergehenden Aussetzung der Anteilrücknahme oder ihrer Abwicklung betroffen (Vorjahr: 14). Insgesamt waren damit mehr als 25 % der investierten Anlegergelder dem Zugriff der Anteilinhaber entzogen.

Wieder weniger deutsche Hedgefonds

6.4 Hedgefonds

Ende 2012 waren insgesamt 27 Single-Hedgefonds (Vorjahr: 28), darunter sieben Spezialfonds, und vier Dach-Hedgefonds (Vorjahr: 8) zugelassen. Damit verringerte sich die Zahl der nach deutschem Recht lizenzierten Hedgefonds weiter. Sieben Single-Hedgefonds wurden aufgelöst (Vorjahr: 9) und sechs neu zugelassen (Vorjahr: 3).

Die BaFin führte routinemäßig Aufsichtsbesuche und Jahresgespräche bei Gesellschaften mit der Erlaubnis zur Auflegung von Single- und Dach-Hedgefonds vor Ort durch. Schwerpunktmäßig ging es dabei um Anlagestrategien und die Implementierung geeigneter Risikomesssysteme.

6.5 Ausländische Investmentfonds

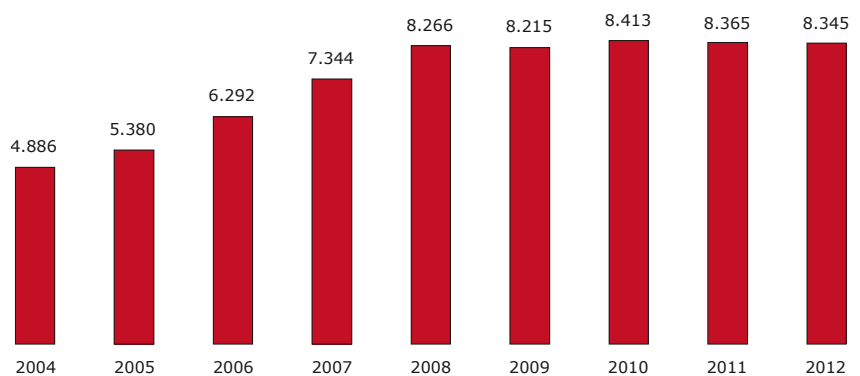
Richtlinienkonforme Investmentvermögen

Anzeigen weiterhin vorwiegend aus Luxemburg und Irland.

2012 erhielt die BaFin 906 Neuanzeigen (Vorjahr: 752) für den Vertrieb EU-richtlinienkonformer Investmentfonds (OGAW-Fonds). Mehr als die Hälfte der Neuanzeigen kamen von Gesellschaften aus Luxemburg; auch Fonds aus Irland waren nach wie vor stark vertreten. Weitere Anzeigen gingen insbesondere aus Österreich, Frankreich und Liechtenstein ein. Die Gesamtzahl der richtlinienkonformen Fonds ging leicht zurück. Ende 2012 waren 8.345 ausländische OGAW-Fonds in Deutschland vertriebsberechtigt (Vorjahr: 8.365).

Grafik 30

Richtlinienkonforme Einzelvermögen

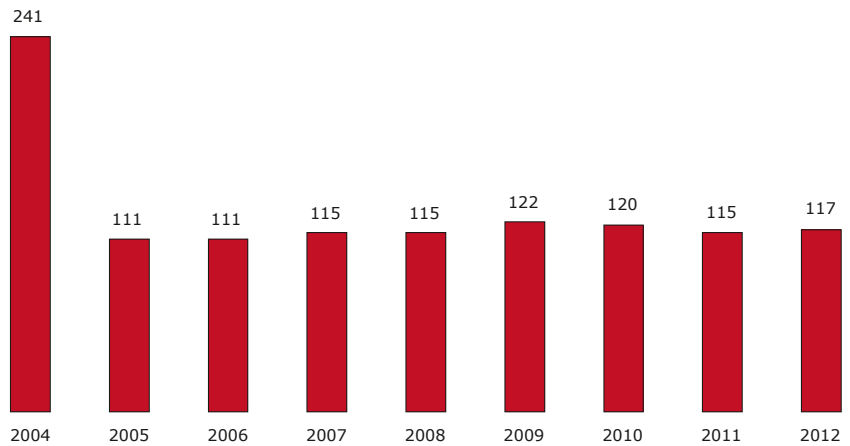


Ausländische nicht-richtlinienkonforme Investmentfonds

117 ausländische nicht-richtlinienkonforme Investmentvermögen, darunter ein Dach-Hedgefonds, waren Ende 2012 zum öffentlichen Vertrieb in Deutschland berechtigt (Vorjahr: 115). Beheimatet sind auch diese Fonds zum überwiegenden Teil in Luxemburg, aber auch in der Schweiz, den USA und Österreich.

Insgesamt zehn neue Investmentvermögen zeigten ihre Vertriebsabsicht an. Sechs Investmentvermögen durften den Vertrieb aufnehmen. Zwei Fonds untersagte die BaFin dies, weil sie während des Anzeigeverfahrens unerlaubt öffentlich vertrieben hatten. Vier Investmentvermögen stellten den Vertrieb ein, darunter zwei Dach-Hedgefonds.

Grafik 31
Nicht-richtlinienkonforme Investmentvermögen



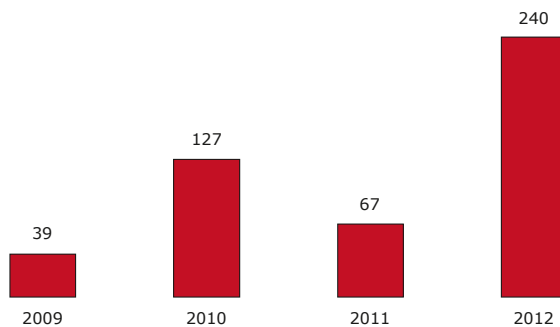
Statistik erfasst ab 2006 auch die vertriebsberechtigten ausländischen Dach-Hedgefonds

7 Bußgeldverfahren

● Bußgelder von insgesamt 3,6 Mio. Euro verhängt.

Wegen Verstößen gegen wertpapieraufsichtliche Vorschriften leitete die BaFin 534 Bußgeldverfahren ein (Vorjahr: 360). 240 Verfahren schloss sie mit einem Bußgeld ab (Vorjahr: 67). Deren Summe betrug rund 3,6 Mio. Euro.

Grafik 32
Mit Bußgeld abgeschlossene Verfahren



265 Verfahren stellte die BaFin ein, 202 davon aus Opportunitätsgründen. Ende 2012 waren noch 851 Verfahren offen (Vorjahr: 823).

Tabelle 34

Bußgeldverfahren

	Anhängige Verfahren Anfang 2012	Neu eröffnete Verfahren 2012	Geldbußen*	Höchste verhängte Geldbuße in Euro	Einstellungen aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen	Einstellungen aus Opportunitätsgründen	Anhängige Verfahren Ende 2012
Meldepflichten (§ 9 WpHG)	6	2	1	5.500	1	1	5
Ad-hoc-Publizität (§ 15 WpHG)	57	20	3	87.500	2	12	60
Directors` Dealings (§ 15a WpHG)	4	7	2	35.000	0	1	8
Marktmanipulation (20a WpHG)	17	7	2	60.000	3**	2	16
Mitteilungs- und Veröffentlichungspflichten (§§ 21 ff. WpHG)	503	347	186	230.000	16	144	504
Informationspflichten gegenüber Wertpapierinhabern (§§ 30a ff. WpHG)	71	78	13	14.000	30	7	99
Leerverkäufe (§ 30h WpHG)	3	2	1	12.000	0	1	3
Finanzberichterstattungspflichten (§§ 37v ff. WpHG)	103	52	27	100.000	6	22	100
Wertpapierprospektgesetz	16	4	2	10.000	5	2	11
Vermögensanlagengesetz/ Verkaufsprospektgesetz	4	10	1	5.600	0	1	12
Unternehmensübernahmen (WpÜG)	36	5	3	10.000	0	9	30

* Verfahren, die mit einer Geldbuße abgeschlossen wurden.

** Ein weiteres Verfahren stellte die zuständige Staatsanwaltschaft nach Übernahme ein, da der Verstoß unter Berücksichtigung anderer Taten des Beschuldigten eine unwesentliche Nebentat darstellte.

Einige ausgewählte abgeschlossene Verfahren sind nachfolgend dargestellt.

Stimmrechtsmitteilungs- und Veröffentlichungspflichten

Die BaFin setzte gegen eine ausländische Gesellschaft eine Geldbuße von 160.000 Euro fest. Die Gesellschaft war verpflichtet, für sich sowie für sieben weitere Gesellschaften als Beauftragte Stimmrechtsmitteilungen abzugeben. In den Jahren 2007 und 2009 bis 2011 hatten deren Stimmrechtsanteile an Gesellschaften, die Deutschland als Herkunftsstaat hatten, zahlreiche mitteilungs-pflichtige Schwellen berührt. Die BaFin warf dem Leitungsorgan der Gesellschaft vor, nicht die erforderlichen Aufsichtsmaßnahmen ergriffen zu haben, um eine rechtzeitige Mitteilung zu gewährleisten.

Gegen eine weitere Gesellschaft und den verantwortlichen Vorstand erließ die BaFin insgesamt Geldbußen in Höhe von 230.000 Euro. Diese hatte zehn Stimmrechtsmitteilungen erst rund zwei Jahre später veröffentlicht. Bei der Gesellschaft handelte es sich um einen Inlandsemitenten mit Sitz im Ausland. Für dessen Stimmrechtsinhaber gelten zwar die Meldeschwellen des ausländischen Staates; die Veröffentlichung richtet sich hingegen nach deutschem Recht.

Finanzberichterstattungspflichten

Die BaFin setzte Geldbußen von insgesamt 88.000 Euro gegen eine Gesellschaft fest. Diese hatte es 2009 unterlassen, den Halbjahresfinanzbericht und die Zwischenmitteilungen der Geschäftsführung

zu veröffentlichen. Auch der Halbjahresfinanzbericht 2010 wurde nicht veröffentlicht, obwohl die Gesellschaft dazu verpflichtet war. Der Vorstand wusste um seine Pflicht, entschied sich aber trotzdem, diese nicht zu befolgen, und handelte somit vorsätzlich. Darüber hinaus verhängte die BaFin gegen die Gesellschaft weitere Bußgelder von insgesamt 180.000 Euro wegen vorsätzlicher, unterlassener Veröffentlichung der Halbjahresfinanzberichte 2011 und 2012.

Ablauf eines Bußgeldverfahrens

Die BaFin kann Bußgeldverfahren sowohl gegen natürliche als auch juristische Personen führen. Ein Vorgehen gegen juristische Personen ist dann möglich, wenn eine Leitungsperson gegen eine gesetzliche Pflicht verstoßen hat. Die Aufsicht kann das Bußgeld dann entweder im einheitlichen Verfahren gegen diese natürliche Person und die betroffene Gesellschaft oder im selbstständigen Verfahren ausschließlich gegen die betroffene Gesellschaft festsetzen.

Das Bußgeldverfahren beginnt dadurch, dass ein objektiver Verstoß gegen gesetzliche Vorschriften festgestellt wird. Die BaFin prüft im Vorverfahren, ob ein Anfangsverdacht vorliegt. Das Vorverfahren dient dazu, den Sachverhalt aufzuklären, Beweise zu sichern und entscheidungserhebliche Zumessungskriterien für die Höhe eines eventuellen Bußgeldes zu ermitteln. Der Betroffene kann zu den Vorwürfen Stellung nehmen.

Danach prüft die BaFin die Informationen des Betroffenen und die vorliegenden Beweise. Sie entscheidet, ob sie das Verfahren einstellt oder einen Bußgeldbescheid erlässt. Die BaFin kann die Geldbuße auch zunächst androhen. Wird ein Bußgeldbescheid erlassen, kann der Betroffene dagegen innerhalb von zwei Wochen nach dessen Zustellung Einspruch einlegen.

Wird Einspruch eingelegt, überprüft die BaFin ihre Entscheidung und berücksichtigt dabei, soweit vorhanden, dessen Begründung. Sie kann das Verfahren einstellen, die Bußgeldentscheidung anpassen oder aufrecht erhalten. Hält die BaFin an ihrer ursprünglichen Entscheidung fest, leitet sie den Fall über die Staatsanwaltschaft an das zuständige Gericht weiter.

Die BaFin wird am gerichtlichen Bußgeldverfahren beteiligt und gibt regelmäßig Stellungnahmen ab. Das Gericht entscheidet über den Fall entweder durch Beschluss oder nach einer Hauptverhandlung durch Urteil. Die gerichtliche Entscheidung tritt an die Stelle der Bußgeldentscheidung der BaFin.

Ist die Entscheidung rechtskräftig, ist der Betroffene verpflichtet, die festgesetzte Geldsumme zu zahlen. Die Zahlung kann im Vollstreckungsverfahren auch zwangsweise durchgesetzt werden.



VII Querschnittsaufgaben



Gabriele Hahn,
Exekutivdirektorin Querschnittsaufgaben/Innere Verwaltung⁷⁰

1 Einlagensicherung, Anlegerentschädigung und Sicherungsfonds

Die BaFin beaufsichtigt die gesetzlichen Entschädigungseinrichtungen und institutssichernden Einrichtungen im Banken- und Wertpapierhandelsunternehmensektor sowie die gesetzlichen Sicherungsfonds für die Lebens- und die substitutive Krankenversicherung. Soweit Entschädigungseinrichtungen und Sicherungsfonds Verwaltungsakte wie etwa Beitragsbescheide erlassen, entscheidet die BaFin auch über mögliche Widersprüche der Mitgliedsinstitute dieser Einrichtungen.

Aufsicht über die EdW

Im Jahr 2012 wurden die Geschädigten des Entschädigungsfalls Phoenix Kapitaldienst GmbH weitgehend befriedigt. Die Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen (EdW) hat bis Ende 2012 über 71.000 Entscheidungen mit einem Gesamtvolumen von rund 260 Mio. Euro getroffen. Davon entfallen allein 25.500 Entscheidungen auf das Jahr 2012, bei denen auf Grundlage der Urteile des Bundesgerichtshofs⁷¹ erneut über bereits getroffene Entscheidungen zu befinden war. Bei rund 150 offenen Schadensmeldungen müssen die Anleger bei der Erledigung mitwirken. Die Auszahlung des Entschädigungsfalls Phoenix ist damit weitgehend abgeschlossen.

Nun steht die Rückführung der Kredite durch die EdW im Mittelpunkt. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) und die EdW haben drei Darlehensverträge über Rahmenkredite in Höhe von 128 Mio. Euro (Dezember 2008), 141 Mio. Euro (April 2011) und 28,5 Mio. Euro (März 2012) zur Finanzierung von Entschädigungszahlungen an anspruchsberechtigte Anleger im Entschädigungsfall Phoenix Kapitaldienst GmbH abgeschlossen, die die EdW nicht vollständig in Anspruch genommen hat. Die in Anspruch genommenen Kredite müssen über die Jahresbeiträge, die Quote aus dem laufenden Insolvenzverfahren der Phoenix AG und durch jährliche Sonderzahlungen der EdW-angehörigen Institute zurückgeführt werden. Gegen die Erhebung von Sonderzahlungen haben viele Institute gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch genommen. Mit Urteil vom 11. Mai 2012 bestätigte das Verwaltungsgericht Berlin erstmals im Hauptsacheverfahren die Rechtmäßigkeit des streitgegenständlichen Sonderzahlungsbescheides 2010.⁷² Die Entscheidung ist noch nicht rechtskräftig. Gerichtsentscheidungen zu den Sonderzahlungserhebungen 2011 und 2012 liegen noch nicht vor.

● Rechtmäßigkeit der Sonderzahlungen.

⁷⁰ Gabriele Hahn war bis Juni 2012 Exekutivdirektorin Versicherungsaufsicht.

⁷¹ Az. IX ZR 434/10, 435/10 und 436/10; XI ZR 67/11; vgl. Jahresbericht 2011, S. 243.

⁷² Az. 4 K 309.11.

● Entschädigungsfall
FXdirekt Bank AG.

Im Berichtsjahr wurde ein weiteres Institut, die FXdirekt Bank AG, zu einem Entschädigungsfall für die EdW.⁷³ Die BaFin hat den Entschädigungsfall am 22. Januar 2013 festgestellt. Als zuständige Entschädigungseinrichtung steht die EdW mit dem Insolvenzverwalter in Kontakt und hat bereits mit allen Gläubigern der betreffenden Geschäfte im In- und Ausland Kontakt aufgenommen.

Die FXdirekt Bank AG ist eine Wertpapierhandelsbank, die über ihre Handelsplattformen vornehmlich Privatkunden aus dem In- und Ausland marginbasierte – also pfandhinterlegte – Devisen- und Edelmetallhandelsgeschäfte, Contracts-for-Differences-Handelsgeschäfte auf Aktien (CFD), Exchange-Traded Funds (ETFs) und Futures anbot.

Im Herbst des vergangenen Jahres hatte die Wirtschaftspresse kritisch über das Institut berichtet. Der FXdirekt wurden zweifelhaftes Geschäftsmethoden und eine Manipulationsanfälligkeit der Handelssysteme vorgeworfen. In der Folgezeit kam es zu Liquiditätsengpässen, die am 20. Dezember 2012 zur Anzeige der drohenden Insolvenz bei der BaFin führten. Daraufhin erließ die BaFin am 21. Dezember 2012 ein Moratorium und beantragte am 3. Januar 2013 die Eröffnung des Insolvenzverfahrens beim zuständigen Amtsgericht Duisburg. Das Verfahren wurde am 9. Januar 2013 eröffnet.

2 Erlaubnispflicht und Verfolgung unerlaubt betriebener Geschäfte

2.1 Erlaubnispflicht

Die BaFin prüft, ob Kapitalanlage- und Vorsorgeangebote erlaubnispflichtig sind, und verfolgt Unternehmen, die Geschäfte ohne die erforderliche Erlaubnis betreiben. Anbieter haben die Möglichkeit, geplante Geschäftsmodelle darauf prüfen zu lassen, ob sie nach dem Kreditwesengesetz (KWG), dem Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) oder dem Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG) erlaubnispflichtig sind. Die Aufnahme einer erlaubnispflichtigen Tätigkeit ist erst nach Erteilung einer schriftlichen Erlaubnis der BaFin zulässig. Einem Anbieter, der ohne diese Erlaubnis tätig wird, kann die Aufsicht das Geschäft untersagen und es abwickeln lassen. Eine Geschäftstätigkeit ohne die erforderliche Erlaubnis der BaFin ist außerdem strafbar.

● 723 Anfragen zur Erlaubnispflicht.

Im Berichtsjahr gingen bei der BaFin 723 Anfragen zur Erlaubnispflicht geplanter Geschäftsvorhaben ein (Vorjahr: 716).

⁷³ Vgl. Kapitel V 3.2.

- Merkblätter zu Finanzinstrumenten und verbotenen Geschäften.

Vermögensanlagen fallen seit Mitte 2012 unter den Finanzinstrumentebegriff. Dies legt das Finanzanlagenvermittlergesetz⁷⁴ vom 6. Dezember 2011 fest. Die BaFin hat dementsprechend ihr 2011 veröffentlichtes Merkblatt zu ausgewählten Finanzinstrumenten um Erläuterungen zu Vermögensanlagen ergänzt. In einem weiteren Merkblatt gibt die BaFin einen Überblick über die verschiedenen Arten von Derivaten und deren Merkmale. Damit hat die BaFin nun alle Finanzinstrumente im Sinne des § 1 Absatz 11 KWG in Merkblättern erläutert.

Auch zu den nach § 3 KWG verbotenen Geschäften veröffentlichte die BaFin ein Merkblatt. Dieses geht insbesondere auf das Verbot von Werksparkassen und Zwecksparunternehmen ein. Für 2013 plant die BaFin ein Merkblatt zum Ausführungsgesetz zur Verordnung über die europäische Marktinfrastruktur (European Market Infrastructure Regulation – EMIR).

- Ausnahme für Zweitmarkt- bzw. Dachfonds.

Mit der Ausdehnung des Finanzinstrumentebegriffs auf Vermögensanlagen im Sinne des Vermögensanlagengesetzes durch das Finanzanlagenvermittlergesetz kamen auch geschlossene Fonds, die ihrerseits in Anteile an anderen geschlossenen Fonds investieren, in den Fokus des KWG. Die Bereichsausnahme des § 2 Absatz 6 Satz 1 Nr. 20 KWG erfasst alle Unternehmen, die außer der Finanzportfolioverwaltung und der Anlageverwaltung keine Finanzdienstleistungen erbringen; dies gilt allerdings nur, sofern die Finanzportfolio- und die Anlageverwaltung auch nur auf Vermögensanlagen beschränkt erbracht werden. Die Materie wird auch Gegenstand der Umsetzung der Richtlinie über die Verwalter alternativer Investmentfonds (AIFM-Richtlinie) sein, die für Mitte 2013 ansteht.

- Zweitmarkthandelsplattformen sind erlaubnispflichtig.

Einige Fondshäuser betreiben auch Zweitmarkthandelsplattformen für bereits bestehende Kommanditbeteiligungen. Regelmäßig kommt der Vertragsschluss zwischen Käufer und Verkäufer der Beteiligungen nicht innerhalb des Systems zustande, so dass der Betrieb eines multilateralen Handelssystems, also einer Finanzdienstleistung, ausscheidet. Da aber die Willenserklärungen der Parteien vom Plattformbetreiber weitergeleitet werden, erbringt dieser mit der Anlagevermittlung eine Finanzdienstleistung im Sinne des KWG. Auf die Bereichsausnahme des § 2 Absatz 6 Satz 1 Nr. 8 e KWG kann sich der Plattformbetreiber nicht berufen, weil die Vorschrift eine Vermittlungstätigkeit am Sekundärmarkt nicht erfasst. Sie gilt nur für die Vermittler des Primärmarktes, also für solche Unternehmen, die als Finanzdienstleistung für andere ausschließlich die Anlageberatung und die Anlage- und Abschlussvermittlung zwischen Kunden und Anbietern oder Emittenten von Vermögensanlagen im Sinne des Vermögensanlagengesetzes erbringen.

2.2 Freistellungen

- 331 freigestellte Institute.

Die BaFin kann ein Unternehmen von der Erlaubnispflicht freistellen, wenn eine Aufsicht wegen der Art seiner Geschäfte nicht erforderlich ist. Regelmäßig sind dabei solche Geschäfte betroffen, die im Zusammenhang mit einer erlaubnisfreien Haupttätigkeit ausgeübt werden und im Vergleich dazu lediglich als untergeordnete Hilfs-

⁷⁴ BGBl. I 2011, S. 2481.

und Nebengeschäfte einzuordnen sind. 2012 stellte die BaFin 43 Unternehmen frei. Damit waren Ende des Jahres insgesamt 331 Institute von der Erlaubnispflicht freigestellt.

Die Freistellungsmöglichkeit besteht auch für Unternehmen aus Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union, die grenzüberschreitend in Deutschland tätig werden wollen. Voraussetzung ist jedoch, dass sie in ihrem Herkunftsland einer gleichwertigen Aufsicht unterliegen. Im vergangenen Jahr stellte die BaFin sechs Unternehmen aus Drittstaaten frei.

2.3 Schwarzer Kapitalmarkt

Niemand darf in Deutschland Bank-, Investment- und Versicherungsgeschäfte, Finanzdienstleistungen oder Zahlungsdienste anbieten, ohne im Rahmen eines staatlichen Erlaubnisverfahrens die persönlichen, fachlichen und finanziellen Voraussetzungen für den Betrieb eines solchen Geschäfts dargelegt zu haben und ohne dass sein Betrieb auf der Basis einer Erlaubnis von der BaFin laufend beaufsichtigt wird. Ohne die konsequente Durchsetzung des Erlaubnisvorbehalts liefe der Aufsichtsprozess weitgehend leer. Deshalb verfügt die BaFin über umfangreiche Ermittlungs- und Eingriffsbefugnisse, um unerlaubte Geschäfte aufzuklären und zu bekämpfen. Sie kann etwa die Geschäftsräume verdächtiger Unternehmen durchsuchen, Unterlagen sicherstellen, Geschäfte untersagen, deren Abwicklung anordnen, Weisungen erteilen und Zwangsgelder verhängen. Darüber hinaus droht dem Betreiber unerlaubter Geschäfte die strafrechtliche Verfolgung.

Auch 2012 ist die BaFin gegen einzelne Anbieter des Geschäftsmodells „Kauf“ gebrauchter Lebensversicherungen und Vermögensanlagen eingeschritten. Die BaFin strebt eine grundsätzliche gerichtliche Klärung der Erlaubnispflicht der einzelnen Fallgestaltungen an.

Nach Auffassung der BaFin kann der Kauf von Lebensversicherungen und anderen Vermögensanlagen im Einzelfall den Tatbestand des Einlagengeschäfts und damit eines Bankgeschäfts im Sinne des KWG erfüllen. Dies kommt in Betracht, wenn der Kaufpreis erst zu einem späteren Zeitpunkt ausgezahlt werden soll und sich der Kaufvertrag als Angebot für eine Geldanlage darstellt.

Tatsachen, die das Geschäft als erlaubnispflichtiges Einlagengeschäft qualifizieren, sind:

- Die Lebensversicherung/Vermögensanlage wird gekündigt oder in sonstiger Weise beendet und der Käufer lässt sich den Rückkaufswert bzw. Gegenwert nicht oder nicht vollständig auszahlen.
- Der Kaufpreis wird anhand des Rückkaufswerts berechnet (beispielsweise Verdopplung nach acht Jahren).
- Der Käufer wirbt für sein Angebot damit, dass auf diese Weise eine höhere Rendite als aus der Vermögensanlage selbst erzielt werden könne.

Unterdessen sind einzelne Anbieter bemüht, die Erlaubnispflicht dadurch zu umgehen, dass für die Ansprüche der Anleger ein qualifizierter Rangrücktritt vorgesehen wird. Ein qualifizierter Rangrück-

● Kauf gebrauchter Lebensversicherungen.

tritt ist, wenn er zivilrechtlich wirksam ist, grundsätzlich geeignet, den Tatbestand des Einlagengeschäfts auszuschließen. Hierbei wird die Nachrangigkeit der Forderung im Verhältnis zu den übrigen Forderungen anderer Gläubiger vereinbart, wobei der Rangrücktritt dadurch qualifiziert ist, dass der Anspruch auf Rückzahlung solange und soweit ausgeschlossen ist, wie die Rückzahlung einen Grund für die Eröffnung des Insolvenzverfahrens herbeiführen würde. Wenn der Anleger (Geldgeber) demnach aufgrund der Ausgestaltung und Darstellung des Kapitalanlageangebotes davon ausgehen muss, dass er eine Finanzierungsverantwortung für den Anbieter (Geldnehmer) übernimmt, sind die Voraussetzungen für das Einlagengeschäft nicht erfüllt. Die Aufsicht berücksichtigt dabei sämtliche Umstände des konkreten Falles und stellt auf einen durchschnittlich verständigen Adressaten des Angebots ab.

● Kredite an Verbraucher erlaubnispflichtig.

Die Vergabe von Gelddarlehen an Verbraucher, auch solche mit Nachrangklausel, ist grundsätzlich als Kreditgeschäft im Sinne von § 1 Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 KWG erlaubnispflichtig. In jüngerer Zeit ist die BaFin gegen Kreditangebote eingeschritten, die sich vor allem an Verbraucher richten. Es handelt sich um Kleinkredite mit kurzen Laufzeiten, die mit nicht unerheblichen Kosten für Zinsen, Bearbeitung oder Bonitätsnachweise verbunden sind und über das Internet beantragt werden können. Die Darlehensverträge enthalten unterschiedlich ausgestaltete Nachrangklauseln. Bei der Unternehmensfinanzierung kann die Vereinbarung einer qualifizierten Nachrangklausel unter bestimmten Voraussetzungen dazu führen, dass die Darlehensvergabe erlaubnisfrei ist. Inhalt der qualifizierten Nachrangklausel ist zunächst, dass der Rückzahlungsanspruch des Darlehensgebers im Verhältnis zu Forderungen anderer Gläubiger nachrangig ist. Außerdem kann die Darlehensforderung nicht geltend gemacht werden, wenn dies zur Insolvenz des Darlehensnehmers führen würde. Der Darlehensgeber übernimmt hierdurch Finanzierungsverantwortung. Die Übernahme von Finanzierungsverantwortung ist als eine Art unternehmerischer Beteiligung indes nur im Rahmen der Finanzierung von unternehmerischen Tätigkeiten möglich. Die Privilegierung solcher Darlehen lässt sich daher nicht auf Verbraucherkredite übertragen.

● Erfolgreiches Einschreiten gegen eine Ekonomisk Förening.

Im Berichtsjahr hat die BaFin die unerlaubte Geschäftstätigkeit der schwedischen Credit Efficiency United Ekonomisk Förening (CEU EF) unterbunden. Die Rechtsform der Ekonomisk Förening wurde in der Vergangenheit schon in anderen Fällen dazu verwendet, um in Deutschland unerlaubt Bankgeschäfte zu betreiben. Die Hintermänner der CEU EF bewarben Festgeldanlagen über die mittlerweile insolvente tvest Hamburg financial planning GmbH (TVEST). Die Geldannahme erfolgte über spanische Konten der Credit Efficiency United Sociedad Limitada. Von dort aus gingen Überweisungen an die Hintermänner, die TVEST und die panamaische Financial Planning Services Sociedad Anónima. Die BaFin durchsuchte Geschäftsräume und Wohnungen, erhielt wertvolle Unterstützung durch die spanischen, liechtensteinischen und schweizerischen Aufsichtsbehörden und arbeitete eng mit dem Landeskriminalamt Hamburg zusammen. Über das Vermögen der Hintermänner wurde inzwischen das Insolvenzverfahren eröffnet. Gegen die Hintermänner ist auch ein staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren anhängig.

- Bargeldauszahlung in Spielhallen erlaubnispflichtig.

Die BaFin hat im Berichtsjahr zahlreichen Spielhallenbetreibern die Ausübung des Auszahlungsgeschäfts untersagt. Die Spielhallenbetreiber zahlten in ihren Geschäftsräumen (ec-)kartengestützt Bargeld aus und betrieben damit erlaubnispflichtig Zahlungsdienste in Gestalt des Auszahlungsgeschäftes.

Wer in Deutschland gewerbsmäßig oder in einem Umfang, der einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert, Zahlungsdienste als Zahlungsinstitut erbringen möchte, braucht nach dem Zahlungsdienstenaufsichtsgesetz (ZAG) eine schriftliche Erlaubnis der BaFin. Als Auszahlungsgeschäft bezeichnet man Zahlungsdienste, mit denen Barauszahlungen von einem Zahlungskonto ermöglicht werden. Das Auszahlungsgeschäft erfasst demnach jeden Dienst, der es dem Nutzer ermöglicht, Buchgeld zu Bargeld zu machen, und umfasst damit auch die in Spielhallen angebotene Möglichkeit der (ec-)kartengestützten Bargeldauszahlungen. Die Bereichsausnahme des § 1 Absatz 10 Nr. 4 ZAG, wonach Bargeldauszahlungen in Verbindung mit dem Erwerb von Waren oder Dienstleistungen – so genannte reverse Bargeldauszahlung – erlaubnisfrei möglich sind, war in den betreffenden Fällen nicht einschlägig: Wenn der bargeldlose Erwerb von Waren oder Dienstleistungen erkennbar nur zu dem Zweck erfolgt, Bargeldauszahlungen zu erhalten, um so die mit Bargeld bespielbaren Spielautomaten erst nutzen zu können, sind die Voraussetzungen der Ausnahmevorschrift nach Auffassung der BaFin nicht erfüllt.

- Acquirer in unerlaubtes Auszahlungsgeschäft einbezogen.

Dienstleister, die Händler dafür gewinnen, dass bei ihnen mit Kreditkarte bezahlt werden kann (Akquise von Akzeptanzstellen) und technische Dienstleister, die Bargeldauszahlungen von Spielhallen abrechnen oder autorisieren, sind in die unerlaubten Geschäfte der Spielhallen einbezogen. Die BaFin hat daher die unter ihrer Aufsicht stehenden Zahlungsinstitute aufgefordert, keine ohne Erlaubnis erbrachten Bargeldauszahlungen von Spielhallen mehr zu ermöglichen.

Aufsichts- und Ermittlungsmaßnahmen

- 641 neue Ermittlungsverfahren.

Im Jahr 2012 leitete die BaFin 641 neue Ermittlungsverfahren (Vorjahr: 689) ein. Im Zuge der Ermittlungen trat die BaFin mit 73 förmlichen Auskunfts- und Vorlegungsersuchen an verdächtige Unternehmen heran (Vorjahr: 55) und verhängte 19 Zwangsgelder (Vorjahr: 22).

- 21 Durchsuchungen und Vor-Ort-Prüfungen.

Bei der Verfolgung unerlaubt betriebener Geschäfte nahm die BaFin im Berichtsjahr 21 Durchsuchungen und Vor-Ort-Prüfungen vor (Vorjahr: 8). Darin sind auch Amtshilfen für Staatsanwaltschaften und die Polizei enthalten, die die BaFin wegen ihrer Fachkompetenz um Teilnahme bitten. Die BaFin arbeitet auch mit ausländischen Aufsichtsbehörden zusammen. So durchsuchte sie im Frühjahr 2012 gemeinsam mit der österreichischen Finanzmarktaufsicht fünf Objekte in Deutschland und prüfte ein Objekt in Österreich. Beide Aufsichtsbehörden werden die Zusammenarbeit im Jahr 2013 intensivieren.

- Mehr Untersagungs- und Abwicklungsverfügungen.

Die BaFin erließ im Berichtsjahr 19 Untersagungsverfügungen (Vorjahr: 12) und 26 Abwicklungsanordnungen (Vorjahr: 19) gegen

● Rechtsbehelfe gegen BaFin-Maßnahmen.

Unternehmen, die nicht freiwillig bereit waren, die unerlaubt betriebenen Geschäfte einzustellen. In 4 Fällen musste die BaFin einen Abwickler einsetzen (Vorjahr: 2). 21 Unternehmen stellten ihre unerlaubt betriebenen Geschäfte freiwillig ein.

Im Berichtsjahr gingen bei der BaFin 39 Widersprüche von Einzelpersonen oder Unternehmen ein, die Adressaten förmlicher Maßnahmen waren (Vorjahr: 33). Die BaFin schloss 28 Widerspruchsverfahren (Vorjahr: 24) ab, 15 davon durch Widerspruchsbescheid (Vorjahr: 11). Einige Betroffene beschritten gegen aufsichtsrechtliche Maßnahmen den Rechtsweg. Im Jahr 2012 entschieden die Gerichte über alle Instanzen verteilt in insgesamt 14 Verfahren (Vorjahr: 16) und erließen dabei 12 Urteile bzw. Beschlüsse zugunsten der BaFin (Vorjahr: 14). In 2 Fällen gaben die Gerichte den Rechtsbehelfen der Betroffenen statt (Vorjahr: 2).

3 Geldwäscheprävention

3.1 Internationale Geldwäschebekämpfung und nationale Umsetzungsmaßnahmen

● Gesetz zur Ergänzung des Geldwäschegesetzes.

Am 14. Dezember 2012 hat der Bundesrat dem vom Deutschen Bundestag am 8. November 2012 verabschiedeten Gesetz zur Ergänzung des Geldwäschegesetzes zugestimmt. Um den vom Glücksspielsektor ausgehenden Geldwäscherisiken wirksam begegnen zu können, soll mit dem Ergänzungsgesetz insbesondere das Online-Glücksspiel von den Regelungen des Geldwäschegesetzes (GwG) erfasst werden. Zu diesem Zweck ist der Kreis der Verpflichteten des Geldwäschegesetzes um Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen im Internet erweitert worden, die zukünftig vor allem die Spieler identifizieren sowie gesonderte Spielerkonten einrichten müssen. Außerdem müssen die Kredit- und Zahlungsinstitute künftig besondere Sorgfaltspflichten bei der Abwicklung und Überwachung der Zahlungsströme bei Online-Glücksspielen beachten. Durch die Erweiterung des Pflichtenkreises dieser Institute wird zugleich das Aufsichtsspektrum der BaFin als zuständige Aufsichtsbehörde erweitert.

● Überarbeitung von Auslegungs- und Anwendungshinweisen im Finanzsektor.

Die Gemeinsame Arbeitsgruppe von BaFin, Bundesministerium der Finanzen und den in der Deutschen Kreditwirtschaft (DK) zusammengeschlossenen Bankenverbänden hat sich im August 2012 auf eine weitere Überarbeitung der Auslegungs- und Anwendungshinweise zur Geldwäscheprävention verständigt. Die Überarbeitung berücksichtigt einige Änderungen der geldwäscherechtlichen Pflichten, die durch das Gesetz zur Optimierung der Geldwäscheprävention (GwOptG) vom 28. Dezember 2011 vorgenommen wurden. Die veröffentlichten Hinweise gehen unter anderem auf einige Fragen zu den neuen Anforderungen an Kundensorgfaltspflichten sowie auf die Ausgestaltung der Prüfung der Zuverlässigkeit von Mitarbeitern ein.

Die BaFin hat die Hinweise mit einem Rundschreiben⁷⁵ den betroffenen Verpflichteten, auch denen, die nicht den in der DK zusammengeschlossenen Verbänden angehören, bekannt gegeben. Außerdem hat sie in dem Rundschreiben ihre Verwaltungspraxis in Bezug auf Bareinzahlungen von 1.000 Euro oder mehr auf ein fremdes Konto festgelegt: Danach sind die Kundensorgfaltspflichten auch in solchen Fällen stets zu erfüllen.

In Zusammenarbeit mit den Verbänden der jeweiligen Sektoren wurden ebenfalls im Berichtsjahr die Auslegungs- und Anwendungshinweise für die dem GwG unterliegenden Versicherungsunternehmen sowie für die Leasing- und Factoringinstitute überarbeitet und veröffentlicht.

Das Sub-Committee on Anti-Money Laundering (AMLC) erarbeitet in einer Arbeitsgruppe Empfehlungen für eine risikobasierte Aufsicht. Das AMLC ist ein Unterausschuss des Gemeinsamen Ausschusses der Europäischen Aufsichtsbehörden (Joint Committee), nämlich der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority), der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority) und der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority). Im Rahmen eines Workshops des AMLC stellte die BaFin ihren Ansatz zur risikobasierten Aufsicht über Institute im Bereich der Geldwäscheprävention vor. Der ambitionierte Zeitplan sieht die Fertigstellung eines Good Practice Papers bis Juli 2013 vor.

Mehr als 90 Prozent der Geldwäscheverdachtsmeldungen stammten 2011 von Kreditinstituten. Dies geht aus dem Jahresbericht der Zentralstelle für Verdachtsanzeigen (Financial Intelligence Unit-FIU) beim Bundeskriminalamt (BKA) hervor, den das BKA bei einer gemeinsamen Pressekonferenz mit der BaFin am 29. Oktober 2012 in Wiesbaden vorstellte. Insgesamt 12.868 Geldwäscheverdachtsmeldungen sind im Jahr 2011 bei der FIU eingegangen, 17 Prozent mehr als im Vorjahr. Die BaFin betonte, wie wichtig eine kritische und zutreffende Prüfungsberichtserstattung sei.

3.2 Geldwäschebekämpfung bei Banken, Versicherern, Finanzdienstleistungs- und Zahlungsinstituten sowie Agenten

Mit 30 Sonderprüfungen (Vorjahr: 32) hat die BaFin die Umsetzung der Maßnahmen zur Geldwäscheprävention und zur Verhinderung sonstiger strafbarer Handlungen bei Kreditinstituten überprüft. Hierbei legte die BaFin ein besonderes Augenmerk auf die Einrichtung einer Zentralen Stelle im Sinne von § 25c Absatz 9 Satz 1 KWG. Danach sind die Funktion des Geldwäschebeauftragten und die Pflichten zur Verhinderung sonstiger strafbarer Handlungen in Instituten von einer Stelle wahrzunehmen. Zum 30. März 2012 lief die Frist aus, innerhalb derer die BaFin ihr Fehlen nicht beanstandete.

● Empfehlungen für risikobasierte Aufsicht.

● Erneut gemeinsame Pressekonferenz von BaFin und BKA.

● Einrichtung einer Zentralen Stelle Gegenstand von Sonderprüfungen.

⁷⁵ Rundschreiben 4/2012 GW, www.bafin.de/dok/3223922.

- Maßnahmen zur Verhinderung strafbarer Handlungen verbesserungswürdig.

Mittlerweile haben die Institute eine Zentrale Stelle nahezu flächendeckend eingerichtet.

Wie bereits zahlreiche Jahresabschlussberichte erkennen lassen, müssen die Institute für eine erfolgreiche Prävention insbesondere ihre Maßnahmen zur Verhinderung sonstiger strafbarer Handlungen verbessern. Was diesen Punkt angeht, müssen Aufsicht und Wirtschaftsprüfer aufgrund der allgemein gehaltenen gesetzlichen Vorgaben noch immer erhebliche Überzeugungsarbeit leisten und Detailfragen mit den Instituten klären.

- Prüfungsschwerpunkt Umgang mit ausländischen PEPs.

Ein Prüfungsschwerpunkt im Jahresabschluss von 30 international tätigen Banken war der Umgang mit ausländischen politisch exponierten Personen (PEPs), insbesondere solchen aus diktatorisch geführten Staaten. Bei PEPs müssen die Institute verstärkte Sorgfaltspflichten beachten. Die Wirtschaftsprüfer stellten einige geringfügige Mängel fest, welche die BaFin mit den Banken besprochen hat und die diese behoben haben. Insgesamt hielten die Institute geeignete Organisationssysteme vor und nahmen ihre verstärkten Sorgfaltspflichten wahr.

- Sonderprüfung zu internationalen Embargo-Vorschriften.

Die BaFin hat bei einigen Banken überprüft, wie diese internationale Embargo-Vorschriften umsetzen und einhalten. Damit ging sie Vorwürfen von US-amerikanischer Seite nach, deutsche Kreditinstitute verstießen mit Zahlungen gegen US-Finanzsanktionen; angesprochen waren damit vor allem Zahlungen mit Bezug zum Iran. Die betreffenden Zahlungsvorgänge liegen zum Teil bis zu zehn Jahre zurück. Aus Sicht der BaFin handelte es sich bei solchen Zahlungen bis zum Erlass von Sanktionen der Vereinten Nationen (UN) und der Europäischen Union nicht um Rechtsverstöße. Die UN hat seit dem Jahr 2006 verschiedene Sanktionen gegen den Iran erlassen, die EU seit dem Jahr 2007.⁷⁶ Die Ergebnisse der Sonderprüfungen stehen noch aus.

- Prüfungskampagne zur Qualität der Prüfungsberichte.

Im Jahr 2011 hatten die Prüfer aus den Verbandsgebieten der Sparkassen und Genossenschaftsbanken im Bereich Geldwäscheprävention überwiegend keine Mängel festgestellt. Um sich einen Überblick über die Aussagekraft der Prüfungsberichte der Jahresabschlussprüfer zu verschaffen, hat die BaFin im vierten Quartal 2012 eine Prüfungskampagne gestartet, bei der in 78 Instituten aus allen Verbandsgebieten der Sparkassen und Genossenschaftsbanken zwölf Schwerpunkte der Prävention untersucht werden. Die Ergebnisse werden dann mit den Feststellungen der Prüfungsberichte aus den Verbänden verglichen und mögliche Schlussfolgerungen mit den Verbänden erörtert. Diese sind seit der Überarbeitung der Prüfberichtsverordnung im Jahr 2011 – ebenso wie alle anderen Jahresabschlussprüfer – gehalten, im jährlichen Prüfungsbericht zu 48 Punkten aus dem Bereich der Geldwäscheprävention eine Bewertung abzugeben.

- Geldwäscheprävention bei Versicherungsunternehmen.

Prüfungsteams der BaFin führten 2012 wie im Vorjahr acht Sonderprüfungen bei von ihr beaufsichtigten Versicherungsunternehmen durch. Insgesamt hat sich die Präventionsarbeit dieser Unternehmen in den vergangenen Jahren deutlich verbessert. Insbesondere

⁷⁶ UN: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>; EU: Zuletzt Verordnung (EU) Nr. 264/2012 vom 23. März 2012.

● Besondere Pflichten beim E-Geld-Geschäft.

bei Verträgen mit Einmalprämie müssen Versicherungsunternehmen jedoch mehr Nachforschungen zur Herkunft der Zahlung anstellen, um möglichen Geldwäschehandlungen zu begegnen. Die Prüfer beanstandeten auch immer wieder, dass Versicherer Bezugsberechtigte entgegen der gesetzlichen Vorgabe nicht identifizierten und die Auszahlung der Versicherungsleistung auf ein genanntes Konto ohne weitere Nachfragen vornahmen.

Am 29. Dezember 2011 hat der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Optimierung der Geldwäscheprävention (GwOptG) im neu eingeführten § 25i KWG besondere Sorgfalts- und Organisationspflichten beim Geschäft mit elektronischem Geld (E-Geld) normiert. Hintergrund ist, dass die Ausgabe von E-Geld mit einem erhöhten Risiko der Geldwäsche verbunden ist, da es häufig anonym erworben werden kann.

Mit einer Ausnahmeregelung in § 25i Absatz 2 KWG hat der Gesetzgeber aber Merkmale für ein geringes Risiko festgelegt. Liegen diese vor, gelten kraft Gesetzes vereinfachte Sorgfaltspflichten. Sollte ein E-Geld-Produkt nicht unter diese Ausnahmeregelung fallen, kann die BaFin einem Institut, das E-Geld emittiert, auf Antrag die Einhaltung vereinfachter Sorgfaltspflichten gestatten oder es von der Erfüllung weiterer Pflichten freistellen (Absatz 5). Im Berichtsjahr haben acht Institute einen solchen Antrag auf Freistellung gestellt, von denen einem stattgegeben wurde. Zur Auslegung der gesetzlichen Regelungen hat die BaFin darüber hinaus im April 2012 ein Merkblatt veröffentlicht.⁷⁷

4 Kontenabrufverfahren

● Zahl der Abfragen konstant.

Nach wie vor gehen die meisten Kontenabfragen auf Anfragen von Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden des Bundes und der Länder zurück. Die im Vergleich zum Vorjahr nahezu konstant gebliebene Zahl der durchgeführten Kontenabrufe zeigt, dass es sich weiterhin um ein bewährtes Mittel zur Sachverhaltsaufklärung insbesondere in strafrechtlichen Ermittlungs-, aber auch in aufsichtsrechtlichen Verwaltungsverfahren handelt.

Tabelle 35
Kontenabfragen 2012

Bedarfsträger	2012		2011	
	absolut	in %	absolut	in %
BaFin	992	0,9	757	0,6
Finanzbehörden*	13.286	11,6	13.122	11,2
Polizeibehörden	68.066	59,5	69.330	59,3
Staatsanwaltschaften	24.629	21,5	25.997	22,2
Zollbehörden*	7.207	6,3	7.316	6,3
Sonstige	184	0,2	386	0,3
Gesamt	114.364	100	116.908	100**

* Finanz- und Zollbehörden sind ausschließlich im Zusammenhang mit Strafverfahren berechtigt, Kontenabfragen nach § 24c KWG bei der BaFin zu veranlassen.

** Abweichungen bei den Gesamtzahlen ergeben sich durch Rundungsdifferenzen.

⁷⁷ www.bafin.de/dok/2828516.

● Bessere Datenqualität.

Bei zehn Kreditinstituten (Vorjahr: 8) hat die BaFin die Qualität der Prozesse zur Identifizierung von Bankkunden und wirtschaftlich Berechtigten im Sinne des § 1 Absatz 6 GwG vor Ort überprüft. Gegenstand der örtlichen Prüfungen war in diesen Fällen insbesondere auch die Richtigkeit und Vollständigkeit der erhobenen Kontostammdaten. Insgesamt hat sich gezeigt, dass die Banken durch ihre Arbeitsanweisungen und Arbeitsprozesse grundsätzlich genügend Identifizierungen und Legitimationsprüfungen vorsehen. Soweit in der praktischen Umsetzung dennoch Schwachstellen festgestellt wurden, so ging es meistens darum, dass Institute die Vornamen von Kontoinhabern und Verfügungsberechtigten nicht vollständig erfassten. Außerdem entsprachen die Angaben zur Firma von juristischen Personen und Personengesellschaften nicht in allen Fällen exakt der jeweiligen Handelsregistereintragung. Jedoch war zu erkennen, dass die geprüften Institute in der Regel bemüht sind, die Datenqualität nachhaltig zu verbessern, indem sie ihre Mitarbeiter schulen und kontrollieren – und, wenn erforderlich, auch umfangreiche Überprüfungen des Datenbestandes vornehmen. Die BaFin wird weiterhin darauf achten, dass diese Bemühungen erfolgreich sind.

5 Verbraucherbeschwerden und Anfragen

Das am 1. Januar 2013 in wesentlichen Teilen in Kraft getretene Gesetz zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht hat auch das Ziel, die BaFin in die Lage zu versetzen, Erkenntnisse von Verbrauchern noch besser bei ihrer Aufsichtstätigkeit zu berücksichtigen. Dazu sieht das Gesetz die Normierung des Beschwerdeverfahrens vor. Danach ist die BaFin nun gesetzlich verpflichtet, auf Beschwerden in angemessener Frist Stellung zu nehmen. Soweit erforderlich, kann sie eine Stellungnahme des betroffenen Unternehmens einholen.

Liegt ein Verstoß gegen Aufsichtsrecht vor, ermahnt die BaFin das Institut oder Unternehmen und fordert es auf, Maßnahmen zu ergreifen, um künftige Mängel zu verhindern. Bestehen organisatorische Mängel, wirkt die Aufsicht auf eine Organisationsänderung hin und überwacht anschließend deren Umsetzung. Das Beschwerdeverfahren dient jedoch nicht der Durchsetzung individueller Rechtsansprüche.

Im Jahr 2012 wandten sich 17.831 Kunden (Vorjahr: 21.547) von Versicherern, Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten mit Beschwerden, Anfragen oder Hinweisen an die BaFin.



5.1 Beschwerden über Kreditinstitute und Finanzdienstleister

Die BaFin bearbeitete 2012 insgesamt 5.134 Eingaben zu Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten (Vorjahr: 6.660), davon 4.773 Beschwerden und 361 allgemeine Anfragen. Darin enthalten sind 27 Fälle, zu denen die BaFin gegenüber dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages Stellung nahm. Darüber hinaus wandten sich 82 Einsender an die BaFin, die um Informationen über Altbanken, insbesondere deren Rechtsnachfolger, baten. Die Beschwerden waren in 831 Fällen (darunter 5 Petitionen) erfolgreich.

Tabelle 36

Beschwerden nach Institutsgruppen

Institutsgruppe	Gesamtzahl der Eingaben
Private Banken	2715
Sparkassen	646
Öffentliche Banken	119
Genossenschaftsbanken	624
Hypothekenbanken	20
Bausparkassen	224
Finanzdienstleister, Leasing- und Factoringunternehmen	278
Auslandsbankenw	147
Insgesamt	4773

Fälle aus der Praxis

Aufgrund der Berichterstattung in den Medien über eine neue Entscheidung des Oberlandesgerichts (OLG) Dresden vom 29. September 2011⁷⁸ zur Unzulässigkeit von Bearbeitungsgebühren bei Konsumentenkrediten wandte sich eine Vielzahl von Verbrauchern an die BaFin.

Zwar haben mehrere Oberlandesgerichte solche Gebühren in den vergangenen Jahren als unwirksam nach § 307 Absatz 1 Satz 1, Absatz 2 Nr. 1 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) und damit für rechtlich nicht bindend qualifiziert.⁷⁹ Demgegenüber hat jedoch das OLG Celle Rechtsfragen zu solchen Bearbeitungsgebühren uneinheitlich beurteilt.⁸⁰ Da es keine höchstrichterliche Entscheidung zu dieser Frage gibt, kann die BaFin die ihrer Aufsicht unterliegenden Kreditinstitute nicht dazu anhalten oder gar verpflichten, berechnete Bearbeitungsgebühren zurückzuerstatten oder deren Vereinbarung im Darlehensvertrag zukünftig zu unterlassen. Jeder Kunde muss selbst beurteilen, ob er in seinem konkreten Fall einen möglichen Erstattungsanspruch gegenüber seiner Bank im Klageweg geltend machen möchte; die Erfolgsaussichten eines solchen Rechtsstreits kann die BaFin nicht beurteilen.

● Bearbeitungsgebühren für Konsumentenkredite.

⁷⁸ Az. 8 U 562/11.

⁷⁹ OLG Bamberg, Urteil vom 04.08.2010, Az.: 3 U 78/10, und OLG Karlsruhe, Urteil vom 03.05.2011, Az.: 1 U 192/10.

⁸⁰ OLG Celle, Urteil vom 02.02. 2010, Az.: 3 W 109/09 und Urteil vom 13.10.2011, Az.: 3 W 86/11.

● Benachrichtigungsentgelt für Rücklastschriften.

Bedingt durch die Einführung des Einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraums (Single Euro Payments Area – SEPA) haben die Institute ihre Zahlungsverkehrsbedingungen geändert; bislang von der Rechtsprechung als unzulässig verworfene Gebühren können nunmehr berechnet werden. Der Bundesgerichtshof (BGH) sieht in den Regelungen von SEPA eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Erhebung von Benachrichtigungsentgelten für Rücklastschriften.⁸¹ Diese Auffassung des BGH sowie eine Anpassung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) der Kreditwirtschaft an die SEPA-Regelungen zum 09. Juli 2012 beendete die jahrelange Ungewissheit hinsichtlich der Wirksamkeit solcher Gebühren.

Nunmehr beinhaltet das Lastschriftmandat neben der Ermächtigung des Zahlungsempfängers zum Einzug der Forderung auch die Weisung an die bezogene Bank, die entsprechende Lastschrift einzulösen. Nach Ansicht des BGH⁸² ist darin eine rechtliche Grundlage für eine Benachrichtigung im Falle der Nichteinlösung zu sehen. Der BGH hat zugleich klargestellt, dass die vorherigen Regelungen in den AGB den Anforderungen nicht genügt hätten und die berechneten Gebühren unzulässig gewesen seien. Die betroffenen Kreditinstitute haben die Gebühren in der Regel zurückerstattet.

● Überweisungslaufzeit.

Mit der Umsetzung der EU-Zahlungsdiensterichtlinie in deutsches Recht wurden unter anderem die Regelungen über die Ausführungsfristen für Überweisungen im BGB neu gefasst: Seit dem 1. Januar 2012 müssen Überweisungen am nächsten Geschäftstag beim Institut des Empfängers ankommen; für beleg hafte Überweisungen kann die Frist um einen Geschäftstag verlängert werden (§ 675 Absatz 1 BGB).

Viele Verbraucher beschwerten sich darüber, dass ihre Überweisungsaufträge nicht rechtzeitig ausgeführt worden seien, da der Überweisungsbetrag nicht bereits am nächsten Kalendertag beim Empfänger ankam; in nahezu allen Fällen jedoch zu Unrecht. Sie übersahen, dass es für die Fristberechnung nicht auf die Kalendertage, sondern die Geschäftstage ankommt. Dies sind die Tage, an denen alle an der Ausführung der Überweisung Beteiligten den hierfür notwendigen Geschäftsbetrieb unterhalten (§ 675n BGB). Samstage, Sonn- und Feiertage sowie Tage, an denen Banken ihre Schalter nicht öffnen (wie Heiligabend und Silvester), sind keine Geschäftstage. Gerade bei Überweisungsaufträgen, die an einem Wochenende – möglicherweise in Verbindung mit einem Feiertag – erteilt werden, kann es daher vorkommen, dass auch eine Gutschrift, die erst nach mehreren Kalendertagen ausgeführt wurde, am nächsten Geschäftstag und somit rechtzeitig erfolgte.

● Pfändungsschutzkonto.

Die Zahl der Verbraucher, die sich mit Beschwerden rund um das Thema Pfändungsschutzkonto (P-Konto) an die BaFin wandten, hat sich gegenüber den Vorjahren erhöht. Viele Kunden beschwerten sich über Probleme bei der Einrichtung oder ein teilweise eingeschränktes Serviceangebot und über die Höhe der für die Kontoführung berechneten Gebühren: Nach Umwandlung in ein P-Konto

⁸¹ Urteil vom 20.07.2010, Az. XI ZR 236/07, BGHZ 186, S. 269.

⁸² Urteil vom 22.05.2012, Az. XI ZR 290/11, BGHZ 193, S. 238.

berechneten einige Institute ein gesondertes bzw. höheres Entgelt als für die Führung eines normalen Kontos. In zwei Urteilen vom 13. November 2012⁸³ hat der BGH inzwischen entschieden, dass Klauseln von Kreditinstituten, die für die Führung eines P-Kontos ein höheres Kontoführungsentgelt als für die Führung eines normalen Girokontos vorsehen, unwirksam sind.

Verbrauchertelefon

2012 gab das Verbrauchertelefon der BaFin 22.064 (Vorjahr: 27.313) Bürgern zu Themen des Finanzmarktes Auskunft. Die Anrufe verteilten sich zu 39 % auf den Versicherungs- und zu 43 % auf den Bankensektor. 8 % der Anfragen bezogen sich auf die Wertpapieraufsicht.



Die Anfragen spiegeln alle die BaFin betreffenden verbraucherrelevanten Themen wider. Ein Schwerpunkt waren die Bearbeitungsgebühren bei Krediten. Weil die Medien über eine neue Entscheidung des Oberlandesgerichts (OLG) Dresden zur Unzulässigkeit solcher Gebühren berichtet hatten, wandte sich eine Vielzahl von Verbrauchern an die BaFin. Da eine höchstrichterliche Entscheidung bislang jedoch noch aussteht und auch anders lautende OLG-Entscheidungen vorliegen, konnte die BaFin die Anrufer lediglich darüber aufklären, dass sie gegenwärtig nicht auf eine Rückzahlung der Gebühren hinwirken kann.

Ein weiteres Thema, das häufig angesprochen wurde, war die aktuelle Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zur Unwirksamkeit von Klauseln in Lebens- und Rentenversicherungsverträgen. Hier wollten die Kunden hauptsächlich Nachforderungsansprüche geltend machen. Dies kann nur im Einzelfall durch Abgleich der Bedingungen geprüft werden, so dass die BaFin die Anrufer um schriftliche Eingaben gebeten hat. Weiter beantworteten die Telefonberater gerade Anfang des Jahres Fragen zu offenen Immobilienfonds und – als Nachwirkung der Finanzkrise – zum Thema Einlagensicherung. Außerdem informierten sich Verbraucher über den grundsätzlichen Ablauf eines oder den Stand ihres laufenden Beschwerdeverfahrens.

5.2 Beschwerden über Versicherungsunternehmen

Beschwerdezahlen

Mit 10.954 abgeschlossenen Eingaben bearbeitete die BaFin 2012 weniger Vorgänge als im Vorjahr (13.616). Dieser Rückgang ist vor allem darauf zurückzuführen, dass ein Sondereffekt⁸⁴ von ca. 2.000 Fällen im Bereich der Haftpflichtversicherung entfallen ist. Bei den

⁸³ Az.: XI ZR 500/11 und XI ZR 145/12.

⁸⁴ Vgl. Jahresbericht 2011, S. 258.

Eingaben handelt es sich um 8.730 Beschwerden, 642 allgemeine Anfragen ohne Beschwerde hintergrund und 103 Petitionen, die die BaFin über den Deutschen Bundestag oder das BMF erreichten. Hinzu kamen 1.479 Schreiben, die nicht in die Zuständigkeit der BaFin fielen.

Auf die Gesamtzahl der Eingaben bezogen gingen 26,5 % (Vorjahr: 24,8 %) der Verfahren erfolgreich für die Absender aus, 60,0 % der Eingaben waren unbegründet und in 13,5 % der Fälle war die BaFin nicht zuständig. Berücksichtigt man nur die in die Zuständigkeit der BaFin fallenden Vorgänge, ergibt sich eine Erfolgsquote von 30,6 %.

Tabelle 37

Eingaben je Versicherungszweig (seit 2008)

Jahr	Leben	Kraftfahrt	Kranken	Unfall	Haftpflicht	Rechtschutz	Gebäude/Hausrat	Sonstige Sparten	Besonderheiten*
2012	2.794	1.312	2.360	383	601	683	766	442	1.612
2011	3.230	1.390	2.218	459	674	741	898	400	1.615
2010	3.512	1.640	2.326	606	755	763	1.118	413	2.125
2009	4.490	1.431	2.259	726	907	913	1.372	568	1.608
2008	4.941	1.600	2.157	870	949	1.004	1.387	569	1.634

* Irrläufer, Vermittler etc.

Mit 31,47 % beschwerten sich Verbraucher am häufigsten über die Schadenbearbeitung bzw. die Regulierung von Leistungsfällen in der Lebensversicherung (Vorjahr: 39,02 %). Danach folgten Beschwerden zum Vertragsverlauf mit 24,03 % (Vorjahr: 20,48 %), zur Vertragsbeendigung mit 12,87 % (Vorjahr: 12,17 %) und zur Vertragsanbahnung mit 8,9 % (Vorjahr: 7,26 %). Innerhalb dieser Obergruppen waren die nachstehenden Gründe am wichtigsten.


Tabelle 38

Beschwerdegründe

Grund	Anzahl
Art der Schadenbearbeitung/Verzögerungen	1.155
Deckungsfragen	1.136
Kündigung	1.047
Höhe der Versicherungsleistung	1.025
Werbung/Beratung/Antragsaufnahme	700
Beitragsänderungen, Prämienanpassungen	637
Vertragsänderung, -verlängerung	580
Tariff Fragen/Schadensfreiheitsklassen	525
Bearbeitungsqualität bzw. Dauer der Beschwerdebearbeitung	436
Beitragszahlungen, Mahnverfahren	341

Fälle aus der Praxis

Mit Blick auf die Einführung der allgemeinen Krankenversicherungspflicht zum 1. Januar 2009 waren Personen ohne Versicherungsschutz gehalten, spätestens ab diesem Zeitpunkt Versicherungsschutz zu erlangen. Gleichwohl beantragte eine Beschwerdeführerin erst zu einem späteren Zeitpunkt die Aufnahme in den Basistarif. Aus diesem Grund berechnete der Versicherer einen einmaligen Prämienzuschlag für den nichtversicherten Zeitraum gemäß § 193 Absatz 4 Versicherungsvertragsgesetz (VVG), was aufsichtsrechtlich dem Grunde nach nicht zu beanstanden war.

 Berechnung des Prämienzuschlags im Basistarif.

Als fehlerhaft erwies sich jedoch die Höhe des ermittelten Prämienzuschlags. Die Höhe dieses Zuschlags orientiert sich gemäß § 193 Absatz 4 VVG am Monatsbeitrag. So ist etwa für den zweiten bis einschließlich fünften Monat der Nichtversicherung ein Zuschlag in Höhe eines Monatsbeitrags und ab dem sechsten Monat für jeden weiteren angefangenen Monat der Nichtversicherung ein Sechstel eines Monatsbeitrags zu entrichten. Der Versicherer hatte diesen Zuschlag anhand des vollen ungekappten Monatsbeitrags des Basis tarifs berechnet, obwohl die Beschwerdeführerin tatsächlich nur einen auf den Höchstbetrag der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) begrenzten Monatsbeitrag entrichtete. Nach Auffassung der BaFin ist unter „Monatsbeitrag“ im Sinne des § 193 Absatz 4 VVG der Betrag zu verstehen, den ein Versicherungsnehmer tatsächlich für seine Versicherung zahlt. Der Betrag, der für die Berechnung des Prämienzuschlags zugrundezulegen ist, kann daher im Basistarif den aktuell gültigen Höchstbeitrag der GKV – im Falle der Hilfebedürftigkeit sogar den hälftigen Höchstbeitrag – nicht überschreiten.

Nach der Intervention der BaFin änderte der Versicherer seine Vorgehensweise. Im konkreten Beschwerdefall musste die Beschwerdeführerin rund 4.000 Euro weniger nachzahlen.

● Hinweis auch auf Wechselmöglichkeit in den Standardtarif.

Versicherte, die das 60. Lebensjahr vollendet haben und von einer künftigen Beitragserhöhung betroffen sind, sollen nach der Verordnung über Informationspflichten bei Versicherungsverträgen (VVG-InfoV) darauf hingewiesen werden, dass sie in den Standard- oder Basistarif wechseln können. Anlässlich geplanter Beitragserhöhungen hatte der Versicherer seine Bestandskunden jedoch nur auf die Möglichkeit hingewiesen, in den Basistarif zu wechseln, nicht auch auf die Möglichkeit eines Wechsels in den Standardtarif. Dies widerspricht der Intention des § 6 Absatz 2 VVG-InfoV, wonach dem Versicherungsnehmer der Wechsel in einen Tarif mit einer reduzierten Prämie zu ermöglichen ist. Wegen der Prämienkalkulation im Basistarif sind die Prämien für den Versicherten bei gleichem Alter im Basistarif regelmäßig höher als im Standardtarif und damit für die älteren Bestandsversicherten bei einem Wechsel in der Regel weniger attraktiv. Nach der Intervention der BaFin kündigte der Versicherer an, künftig seine Bestandskunden auch auf den Standardtarif hinzuweisen.

● Fehlerhaftes Antragsformular bei Riester-Rentenversicherung.

Ein Beschwerdeführer kündigte seinen seit dem Jahr 2005 bestehenden Riester-Rentenversicherungsvertrag zum 1. Oktober 2010. In seiner Eingabe äußerte er Zweifel an der Richtigkeit der vom Versicherer ermittelten Rückvergütung. Bei der aufsichtsrechtlichen Prüfung stellte sich heraus, dass das Unternehmen im Versicherungsantrag eine niedrigere Gesamtkostenbelastung des Beitrags bzw. der Zulage (12,5 %) ausgewiesen hatte, als sie der Tarif tatsächlich vorsah (16,5 %). Die fehlerhaften Antragsformulare wurden insgesamt in ca. 12.000 Fällen verwendet. Der Versicherer hat nach Intervention der BaFin ein Konzept zur Regulierung der 12.000 Fälle erstellt und zwischenzeitlich zum größten Teil umgesetzt.

- BGH-Rechtsprechung zur Wirksamkeit von AVB in der Lebensversicherung.

Der BGH hat mit seinen Urteilen gegen vier Lebensversicherungsunternehmen in der zweiten Jahreshälfte 2012⁸⁵ entschieden, dass auch bestimmte Klauseln in den Allgemeinen Versicherungsbedingungen (AVB) zu kapitalbildenden Lebensversicherungen sowie zu aufgeschobenen und fondsgebundenen Rentenversicherungen, die nach 2001 verwendet wurden, unwirksam sind. Im Wesentlichen handelt es sich um Bestimmungen zum Rückkaufswert und Stornoabzug sowie zur Abschlusskostenverrechnung. Für die betroffenen Verträge ergeben sich Nachzahlungen, sofern diese beitragsfrei gestellt oder gekündigt wurden.

In einem Beschwerdefall ergab sich durch die Erstattung des Stornoabzuges eine Nachzahlung von 1.200 Euro, in einem weiteren wurden ca. 2.000 Euro und in einem dritten Fall sogar fast 3.200 Euro erstattet. Da die Verträge bis zur Beendigung schon relativ lange bestanden hatten, war in allen drei Fällen der Mindestrückkaufswert in Höhe des halben ungezillmerten Deckungskapitals bereits überschritten, so dass hieraus keine weiteren Nachzahlungen resultierten.

- Nichtanpassung der AVB an das neue VVG.

Bei der Prüfung mehrerer Beschwerdeverfahren stellte sich heraus, dass verschiedene Versicherungsunternehmen ihre AVB im Zuge der Reform des VVG nicht wirksam auf das VVG aus dem Jahr 2008 umgestellt haben. Die Versicherer teilten den Bestandskunden seinerzeit nicht die geänderten Versicherungsbedingungen mit – einschließlich einer Kennzeichnung der geänderten Textstellen –, obwohl dies in Artikel 1 Absatz 3 Einführungsgesetz zum VVG vorgesehen ist. Da die Versicherer ihre AVB nicht angepasst haben, können sie nach einem Urteil des BGH vom 12. Oktober 2011⁸⁶ kein Leistungskürzungsrecht wegen grob fahrlässiger Verletzung von vertraglichen Obliegenheiten geltend machen.

- Opt-in- und Opt-out-Verfahren in der Reiseversicherung.

Einige Beschwerdeführer beschwerten sich bei der BaFin über den ungewollten Abschluss von Reiseversicherungen im Internet mit einer Vertragszeit von einem Jahr. Der Vertragsabschluss erfolgte bei Reisebuchungen über das Reiseportal eines Internetdienstleisters im Opt-out-Verfahren. Bei diesem Verfahren sind kostenpflichtige Nebenleistungen im System vorinstalliert, die der Nutzer – sofern nicht gewünscht – explizit deaktivieren muss. Aufgrund der mit der BaFin geführten Korrespondenz verpflichtete der Versicherer den Internetdienstleister, seine Flugportale auf das Opt-in-Verfahren umzustellen. Darüber hinaus ist es im Rahmen des Opt-out-Verfahrens auch zum Abschluss von 1.200 Doppelversicherungen gekommen, die der Versicherer inzwischen alle rückabgewickelt hat.

Fakultative Zusatzkosten dürfen nach Maßgabe von Artikel 23 Absatz 1 der Verordnung über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft⁸⁷ nur auf Opt-in-Basis abgeschlossen werden. Der Verbraucher muss ein derartiges Angebot also ausdrücklich annehmen. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH)⁸⁸ sind die Kosten einer Reiserücktrittsversicherung als fakultative Zusatzkosten im

⁸⁵ Erstmals mit Urteil vom 25.07.2012, Az.: IV ZR 201/10.

⁸⁶ Az. IV ZR 199/10.

⁸⁷ Verordnung Nr. 1008/2008.

⁸⁸ Urteil vom 19.07.2012, Az. C-112/11.

Sinne von Artikel 23 Absatz 1 Satz 4 der Verordnung anzusehen, sofern die Versicherung nicht von dem Luftverkehrsunternehmen erbracht wird und der Vermittler die Kosten dieser Reise als Gesamtpreis gemeinsam mit dem Flugpreis erhoben hat.

5.3 Beschwerden zum Wertpapiergeschäft

Die BaFin erhält jährlich eine Vielzahl von Beschwerden zum Wertpapiergeschäft. 2012 gingen 666 Beschwerden über Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute (Vorjahr: 917) und 780 schriftliche Anfragen von Anlegern (Vorjahr: 332) bei der BaFin ein.

Außerdem erhielt sie 14 schriftliche Beschwerden zu Finanzanalysen (Vorjahr: 22). Die BaFin beantwortete 65 schriftliche Anfragen zur Auslegung von § 34b Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) (Vorjahr: 35), der maßgeblichen Vorschrift für die Analyse von Finanzinstrumenten. In vielen Fällen ging es dabei um die aufsichtsrechtliche Einordnung von Geschäftsmodellen. Ein Schwerpunkt im Jahr 2012 lag auf der Beurteilung von computergenerierten Handelssignalen.

● Verluste aus Swap-Verträgen.

Aus Beschwerden zum Wertpapiergeschäft können sich Anhaltspunkte für Verstöße gegen die Vorgaben des Wertpapierhandelsgesetzes ergeben. 2012 ergaben sich beispielsweise aus einer Beschwerde Anhaltspunkte für ein systematisches Fehlverhalten eines Wertpapierdienstleistungsunternehmens. Die Beschwerdeführerin kritisierte in erster Linie, dass die Bank ohne entsprechende Ermächtigung ihr Konto mit Forderungen aus einem zwischen ihr und der Bank eingegangenen Swap-Vertrag belastete. Die Beschwerde warf jedoch darüber hinaus Fragen zu der Vereinbarkeit des Vertriebs des Swap-Vertrags mit den Wohlverhaltensregelungen der §§ 31 ff. WpHG auf. Denn es handelte sich bei dem Swap-Vertrag nicht um einen klassischen Zins- oder Währungsswap. Vielmehr hingen die wechselseitigen Zahlungsverpflichtungen von der Entwicklung eines eigens konstruierten Indexes ab, der den Verlauf einer bestimmten Anlagestrategie abbilden sollte. Vertrieben wurde dieser Strategie-Swap auch an Privatkunden.

Die BaFin leitete daraufhin umfangreiche Ermittlungen ein. Im Rahmen einer Stichprobenprüfung wurden weitere Geschäftsvorfälle im Detail überprüft. Hierbei ergaben sich diverse Feststellungen, die dafür sprachen, dass einige Kunden nicht oder nicht richtig informiert wurden. Ferner ergaben sich auch Anhaltspunkte dafür, dass das Produkt nicht für jeden Erwerber geeignet war. Nach den Ermittlungen der BaFin arbeitete das Wertpapierdienstleistungsunternehmen die übrigen Geschäftsabschlüsse umfänglich auf und einigte sich mit den Kunden. Auch ergriff es Maßnahmen, die solche Verstöße gegen die Vorgaben des Wertpapierhandelsgesetzes zukünftig verhindern.

● Beschwerden weiter rückläufig.

Die BaFin erhielt 2012 insgesamt 102 Beschwerden zum Investmentbereich (Vorjahr: 130). Diese bezogen sich vorwiegend auf die Wertentwicklung einzelner Sondervermögen im Vergleich zum Gesamtmarkt. Zur andauernden Aussetzung der Rücknahme von Anteilen und Abwicklung bei den betroffenen offenen Immobilienfonds erhielt die BaFin 34 Beschwerden (Vorjahr: 41).



Treffen der Ombudsleute der deutschen Finanzwirtschaft

Vertreter aller 15 Ombudsstellen der deutschen Finanzwirtschaft haben sich im September 2012 in Berlin erstmals zu einem Erfahrungs- und Meinungsaustausch getroffen. Die BaFin, die selbst eine Schlichtungsstelle nach dem Investmentgesetz betreibt, veranstaltete das Treffen.

Aufgrund der zunehmenden Bedeutung der außergerichtlichen Streitschlichtung hat die EU-Kommission eine Verordnung und eine Richtlinie entworfen, über die auf dem Treffen intensiv diskutiert wurde. Für alle Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Unternehmen sollen nach dem Willen der EU Stellen zur außergerichtlichen Streitbeilegung zur Verfügung stehen. So soll die Richtlinie über Alternative Streitbeilegung (Alternative Dispute Resolution – ADR) flächendeckende und einheitliche Mindeststandards in der Streitschlichtung gewährleisten. Sie wird auch für Finanzdienstleistungen gelten und im Zuge ihrer Umsetzung gegebenenfalls zur Schaffung weiterer Schlichtungsstellen führen. Die Verordnung über Online-Streitbeilegung (Online Dispute Resolution – ODR) soll die außergerichtliche Streitschlichtung bei online abgeschlossenen Verträgen über den Verkauf von Waren oder die Bereitstellung von Dienstleistungen verbessern. Zu diesem Zweck soll eine europäische Plattform für Online-Streitbeilegung eingesetzt werden. Die Plattform soll als Webseite ausgestaltet werden und Verbraucher dabei unterstützen, in grenzüberschreitenden Fällen eine außergerichtliche Streitbeilegungsstelle zu identifizieren. Über die interaktive Webseite sollen die Verbraucherbeschwerden an die jeweils zuständige nationale Stelle weitergeleitet werden. Die Streitbeilegung selbst erfolgt dort unter Beachtung der Vorgaben der ADR.

Die Teilnehmer diskutierten über ausgewählte Fragen der Streitschlichtung. Vor allem die Zulassungsvoraussetzungen, die Verfahrensregeln zur Verjährungshemmung und der Umgang mit dem Erlass oder der Ablehnung eines Schlichtungsvorschlags bei ungeklärten Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung zeigten, wie unterschiedlich die Schlichtungsverfahren sind. Entsprechend hoch war bei den Teilnehmern der Bedarf, sich auszutauschen. Das war bereits beim BaFin-Verbraucherschutzforum im Oktober 2011 deutlich geworden, bei dem die Ombudsleute großes Interesse an einem themenübergreifenden Gedankenaustausch geäußert hatten. Mit Blick auf die wachsende Bedeutung der außergerichtlichen Streitschlichtung wird die BaFin weitere Treffen organisieren.

5.4 Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Die Hoffnung der BaFin auf eine wegweisende, klarstellende und abschließende Hauptsacheentscheidung durch den Hessischen Verwaltungsgerichtshof (VGH) hat sich auch im Jahr 2012 nicht erfüllt. Das Gericht hatte bereits 2011 in seinen Beweisbeschlüssen die auf-

● Rechtsunsicherheit besteht weiterhin.

sichtsrechtlichen Verschwiegenheitspflichten der BaFin anerkannt. Wie die prozessualen Geheimhaltungsgründe nach der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) und die materiellen Informationsverweigerungsgründe nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) miteinander verwoben werden können, bleibt allerdings weiter offen.

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) musste sich auch im Jahr 2012 erneut mit Beschwerden gegen Beschlüsse vom Hessischen VGH befassen, um abschließend über die Vorlage von Urkunden oder Akten im Prozess zu entscheiden. In In-camera-Verfahren bestätigte es seine insoweit ständige Rechtsprechung, dass unter anderem § 9 KWG und § 8 WpHG keine Gesetze im Sinne des § 9 VwGO sind, wonach die Vorlage von Akten und Urkunden im Prozess unter bestimmten Voraussetzungen verweigert werden darf. Eine Sperrerklärung lässt sich daher nicht auf diese Normen stützen. Die Durchführung eines solchen Zwischenverfahrens in Form des In-camera-Verfahrens erweist sich in IFG-Fällen für die BaFin somit als untauglich und führt in weiten Teilen zu einem Bruch zum Hauptsacheverfahren. Denn zum einen sind die richterlich anerkannten Geheimhaltungsgründe im prozessualen Zwischenverfahren strenger als die des (materiellen) IFG, weil die Bandbreite der behördenspezifischen Verschwiegenheitspflichten dort nicht vollständig abgedeckt wird. Zum anderen wird im In-camera-Verfahren ein Ermessensspielraum auf rein prozessualer Ebene eröffnet, der materielle Verschwiegenheitspflichten und die darauf beruhende Strafbarkeitsandrohung nach dem Strafgesetzbuch konterkariert. Das BVerwG stellt in seiner Entscheidung vom 27. August 2012⁸⁹ erstmals klar, dass die Befürchtung der BaFin, die nach § 9 KWG geschützten Informationen könnten nicht vollen Umfangs durch das In-camera-Verfahren geschützt werden, zwar Anlass für eine gesetzgeberische Initiative sein möge, der Bruch zwischen Hauptsache- und In-camera-Verfahren gleichwohl nach geltender Rechtslage hinzunehmen sei.

● IFG: Gesetzesevaluation im Auftrag des Deutschen Bundestages.

Die BaFin konnte auch im Jahr 2012 ihre bislang gesammelten Erfahrungen im Umgang mit dem IFG in eine vom Innenausschuss des Deutschen Bundestages beauftragte Evaluation einbringen und dabei Problemfelder aufzeigen. Der vom Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation vorgelegte Bericht vom 22. Mai 2012⁹⁰ enthält eine Vielzahl von Gesetzesänderungsvorschlägen, welche insbesondere die strukturellen Schutzdefizite des In-camera-Verfahrens beseitigen können. Die BaFin begrüßt insbesondere die im Evaluationsbericht vorgeschlagene Gleichbehandlung der prozessualen Geheimhaltungs- und materiellen Informationsverweigerungsgründe.

● Massenverfahren führen zu erheblichem Anstieg der Neuanträge.


Die Zahl der Neuanträge übertraf die schon hohe Zahl der Neuanträge aus dem Jahr 2011 um ein Vielfaches. Grund hierfür waren erneut Massenverfahren. Eine Rechtsanwaltskanzlei beantragte in 1.490 Fällen Auskunft aus und Einsicht in bei der BaFin geführte Unternehmensakten zu drei bereits in den Jahren 2003, 2005 und 2006 abgewickelten Banken bzw. Finanzdienstleistungsinstituten. Wie in den vorangegangenen Jahren musste die BaFin auch 2012

⁸⁹ Az. 20 F 3.12.

⁹⁰ Ausschussdrucksache 17 (A) 522 A.

diese Anträge auf Informationszugang sowohl im Antrags- als auch im Widerspruchsverfahren weitestgehend ablehnen, weil Ausschlussgründe vorlagen. Insbesondere diese Massenverfahren führten zu mehr als 400 allein bei der BaFin anhängigen Klageverfahren.

Parallel zu den von der BaFin zu bearbeitenden 1.490 Neuansträgen wurden mehr als 1.000 identische Anträge bei den Entschädigungseinrichtungen EdW und EdB gestellt. Auch diese mussten aus Geheimhaltungsgründen durch EdW und EdB zurückgewiesen werden. Alle gegen die Entscheidungen erhobenen Widersprüche hat die BaFin inhaltlich weitestgehend zurückgewiesen.

 Ausblick: Spannendes Jahr 2013.

Die BaFin rechnet im ersten Halbjahr 2013 mit bis zu 1.000 weiteren Klageverfahren. Ferner stehen verschiedene Entscheidungen an: Die BaFin erhofft sich zum einen eine Klarstellung zum Umgang mit offensichtlich rechtsmissbräuchlichen Massenansträgen, zum anderen erwartet die BaFin richtungsweisende Entscheidungen des BVerwG, die die Reichweite der Geheimhaltungsgründe bei einer möglichen Gefährdung staatsanwaltschaftlicher Ermittlungen näher konkretisieren.

Interessant werden auch die Auswirkungen des zum 1. Januar 2013 neu geschaffenen § 4c Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG) sein, wonach die BaFin in Zukunft Sperrerkklärungen nach § 99 VwGO in eigener Regie abzugeben hat. Diese Regelung führt nämlich nicht nur dazu, dass im weiteren Gang eines Verwaltungsstreitverfahrens der BaFin erstmalig ein prozessualer Ermessensspielraum zur Aktenvorlage eingeräumt wird, wenn das Gericht Aufsichtsakten im IFG-Prozess als Beweismittel anfordert. Die Neuregelung führt darüber hinaus zu einem nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand bei der Aufbereitung dieser Unternehmensakten bei der BaFin. Denn es erfordert neben weitreichenden Absprachen mit den betroffenen Unternehmen auch einen hohen personellen Aufwand, um Inhaltsverzeichnisse zu erstellen und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse einzuordnen und zu kennzeichnen.

Tabelle 39

Anfragen nach dem IFG 2012

Aufsichtsbereiche	Anzahl	Antrag zurückgenommen	Informationszugang gewährt	Informationszugang teilweise gewährt	Informationszugang abgelehnt	In Bearbeitung	Widerspruch eingelegt*	Rechtsmittel eingelegt
Bankenaufsicht	2042	0	0	1432	107	503	1606	432
Versicherungsaufsicht	11	0	1	0	0	9	5	1
Wertpapieraufsicht	70	7	30	16	13	4	20	11
Sonstige	3	0	0	0	3	0	1512	123
Gesamt	2126	7	31	1448	123	516	3143	567

* Die BaFin entscheidet auch über Widersprüche gegen Entscheidungen der EdW/EdB, wobei sie nicht für die dort eingehenden Ausgangsanträge zuständig ist.



VIII Über die BaFin

1 Personal



Zum 31. Dezember 2012 zählte die BaFin insgesamt 2.336 Beschäftigte (Vorjahr: 2.151). Diese verteilen sich auf die beiden Dienstsitze Bonn (1.735) und Frankfurt am Main (601). Rund 66 % der Beschäftigten sind verbeamtet (1.541), rund 34 % sind als Tarifbeschäftigte (795) tätig.

Frauen machen fast die Hälfte der BaFin-Beschäftigten aus (1.097) und sind auch auf der höheren Leitungsebene vertreten. Etwa 25 % der gesamten Führungspositionen sind weiblich besetzt. 23 BaFin-Beschäftigte sind längerfristig bei internationalen Institutionen und Aufsichtsbehörden tätig.

Tabelle 40
Personal

Stand: 31.12.2012

Laufbahn	Beschäftigte			Beamte	Tarifbeschäftigte
	Gesamt	Frauen	Männer	Gesamt	Gesamt
Höherer Dienst	971	372	599	851	120
Gehobener Dienst	792	356	436	619	173
Mittlerer/Einfacher Dienst	573	369	204	71	502
Gesamt	2.336	1.097	1.239	1.541	795

● 262 Neueinstellungen.

Um ihren ständig wachsenden Aufgaben gerecht zu werden, stellte die BaFin 2012 insgesamt 262 Personen – darunter Anwärter, Auszubildende und befristete Kräfte – neu ein (Vorjahr: 249). Dabei handelte es sich vor allem um Volljuristen und Fachhochschul- bzw. Bachelorabsolventen.

Tabelle 41
Einstellungen 2012

Laufbahn	Gesamt	Frauen	Männer	Qualifikationen			
				Volljuristen	Wirtschaftswissenschaftler	Mathematiker/Statistiker	Andere
Höherer Dienst	105	47	58	55	38	8	4
				Wirtschaftsjuristen	Wirtschaftswissenschaftler	Informatiker	Andere
Gehobener Dienst	101	37	64	19	52	11	19
Mittlerer und Einfacher Dienst	37	23	14				
Anwärter/Auszubildende	19	12	7				
Gesamt	262	119	143				

● Berufsausbildung bei der Aufsicht.

Im Jahr 2012 begannen 19 Nachwuchskräfte ihren Laufbahnvorbereitungsdienst oder ihre Ausbildung bei der BaFin (Vorjahr: 24). Gemeinsam mit der Deutschen Bundesbank bereitet die BaFin derzeit 31 Anwärter des gehobenen Dienstes auf ihre künftige Tätigkeit vor. Daneben bildet die BaFin aktuell in zwei Berufen aus: Fachangestellte für Bürokommunikation (29) und Fachangestellte für Medien- und Informationsdienste (1). Ende 2012 hatte die BaFin damit insgesamt 61 Auszubildende und Anwärter (Vorjahr: 71).

● Stellenplan.

Für die Erfüllung neuer gesetzlicher Aufgaben und wegen gesteigerter Fallzahlen genehmigte der Verwaltungsrat der BaFin mit dem Haushaltsplan 2012 insgesamt 30 zusätzliche Planstellen und Stellen.⁹¹ Den Großteil dieser Stellen konnte die BaFin bis Jahresende besetzen.

2 Organisation

Gesetz zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht



Am 1. Januar 2013 sind wichtige Teile des Gesetzes zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht in Kraft getreten. Grundlage des Gesetzes war die Einigung der Koalitionsfraktionen Ende 2010, die nationale Finanzaufsicht zu reformieren und an die seit der Finanzkrise veränderten Anforderungen anzupassen. An der Arbeitsteilung von Deutscher Bundesbank und BaFin sollte aber festgehalten werden. Die Fraktionen vereinbarten mit diesem Ziel zehn Eckpunkte, die mit dem Artikelgesetz umgesetzt werden, das der Deutsche Bundestag am 25. Oktober 2012 annahm. Der Gesetzgeber hat unter anderem ein neues Gesetz zur Überwachung der Finanzstabilität (FinStabG) geschaffen und das Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG) sowie die Verordnung über die Erhebung von Gebühren und die Umlegung von Kosten nach dem FinDAG (FinDAGKostV) geändert.

● Ausschuss für Finanzstabilität eingerichtet.

Aus den zehn Eckpunkten zur Reform der nationalen Finanzaufsicht ergab sich der Auftrag, die makroprudenzielle Überwachung klar zu regeln und auszubauen. In Analogie zum Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) wurde daher mit dem Gesetz zur Überwachung der Finanzstabilität (Finanzstabilitätsgesetz) ein Ausschuss für Finanzstabilität (§ 2 FinStabG) errichtet. Der Ausschuss löst den bisher bestehenden ständigen Ausschuss für Finanzmarktstabilität ab.

Dem neu gegründeten Ausschuss für Finanzstabilität gehören Vertreter der Deutschen Bundesbank, des Bundesfinanzministeriums (BMF), der BaFin sowie – ohne Stimmrecht – ein Vertreter der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) an. Die Deut-

⁹¹ Planstellen sind die im Stellenplan eines Haushaltsplans nach Amt und Besoldungsgruppe ausgewiesenen Stellen für verbeamtete Beschäftigte. Für die Tarifbeschäftigten sind im Stellenplan Stellen nach Entgeltgruppen ausgewiesen.

sche Bundesbank hat auf Grund ihrer makroökonomischen und ihrer Finanzmarktexpertise laut § 1 FinStabG den Auftrag, zur Wahrung der Finanzstabilität beizutragen. Sie soll insbesondere laufend die für die Finanzstabilität maßgeblichen Sachverhalte analysieren, um Gefahren zu identifizieren und gegebenenfalls dem Ausschuss für Finanzstabilität Vorschläge für entsprechende Warnungen zu unterbreiten und Empfehlungen von Maßnahmen zur Abwehr dieser Gefahren zu erarbeiten. Der quartalsweise tagende Ausschuss kann auf dieser Grundlage bei Gefahren für die Finanzstabilität Warnungen und Empfehlungen für Gegenmaßnahmen gegenüber der Bundesregierung, der BaFin oder einer anderen öffentlichen Stelle im Inland aussprechen (§ 3 FinStabG).

BaFin und Bundesbank werden in § 5 FinStabG dazu verpflichtet, sich gegenseitig mit den Informationen zu versorgen, die sie für ihre jeweiligen Aufgaben benötigen.

Die Deutsche Bundesbank hat darüber hinaus einen Informationsanspruch gegenüber finanziellen Kapitalgesellschaften, sofern sie die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Informationen nicht von der BaFin oder anderen Behörden erlangen kann (§ 6 FinStabG). § 7 regelt die Verschwiegenheitspflicht für die Mitglieder des Ausschusses für Finanzstabilität.

Der Ausschuss stellt in Fragen der Finanzstabilität einen strukturierten und transparenten Dialog zwischen den Institutionen sicher, die für die Beaufsichtigung und Regulierung des deutschen Finanzplatzes maßgeblich sind. Wichtige Informationen und Erkenntnisse zur Finanzstabilität kommen an zentraler Stelle zusammen und können in die Entscheidungen mit einfließen.

● FinDAG geändert.

Auch die Änderungen des FinDAG sollen die nationale Finanzaufsicht stärken. Hervorzuheben ist zunächst, dass es bei der mikroprudenziellen Allfinanzaufsicht der BaFin nach § 4 FinDAG bleibt. Die Änderungen des FinDAG betreffen vielmehr unter anderem die Zusammensetzung des Verwaltungsrats der BaFin (§ 7 FinDAG). Darüber hinaus sollen Verbraucherfragen stärker in die Aufsicht einbezogen werden. Flankierend zu den Regelungen zur Zusammenarbeit von BaFin und Bundesbank im FinStabG ist zudem in § 4a FinDAG ein (Eskalations-)Mechanismus geregelt worden, um sicherzustellen, dass beide Institutionen auch bei schwierigen Aufsichtsfragen im Rahmen der laufenden Überwachung stets zu einer einheitlichen Sichtweise gelangen.

● Zusammensetzung des Verwaltungsrates geändert.

Die Zahl der Mitglieder des Verwaltungsrats der BaFin wurde von 21 auf 17 reduziert. Anstelle von zehn Vertretern der Finanzindustrie werden nun sechs Personen mit besonderer Fachexpertise im Bereich der Finanz- und Versicherungsindustrie im Verwaltungsrat vertreten sein. Tabelle 42 ist zu entnehmen, wie sich der Verwaltungsrat seit dem 1. März 2013 zusammensetzt.

Tabelle 42

Zusammensetzung des BaFin-Verwaltungsrates

FinDAG alte Fassung	FinDAG neue Fassung
vier Vertreter des Bundesfinanzministeriums (BMF)	drei Vertreter des BMF
ein Vertreter des Bundeswirtschaftsministeriums (BMWi)	ein Vertreter des BMWi
ein Vertreter des Bundesjustizministeriums (BMJ)	ein Vertreter des BMJ
	ein Vertreter des Verbraucherschutzministeriums (BMELV)
fünf Mitglieder des Bundestages	fünf Mitglieder des Bundestages
fünf Vertreter der Kreditinstitute	sechs Personen mit beruflicher Erfahrung oder besonderen Kenntnissen auf dem Gebiet des Kredit-, Finanzdienstleistungs-, Zahlungsdienste-, Investment-, Wagniskapitalbeteiligungs-, Versicherungs-, Wertpapier- oder Bilanzwesens, die jedoch nicht der Bundesanstalt angehören dürfen
vier Vertreter der Versicherungsunternehmen	
ein Vertreter der Kapitalanlagegesellschaften	

Den Interessen der beaufsichtigten Unternehmen, die die BaFin neben Gebühren über eine Umlage finanzieren, wird dadurch Rechnung getragen, dass den Interessenverbänden ein Anhörungsrecht vor der Bestellung dieser Personen eingeräumt wird. Zudem können sie Vorschläge für drei der sechs Experten unterbreiten. Weitere Details regelt die Satzung der BaFin.⁹²

● Verbraucherbeirat.

Die Finanzkrise hat gezeigt, dass Verbraucher stärker geschützt werden müssen. Aus diesem Grund ist das Beschwerdeverfahren für Verbraucher und andere Kunden beaufsichtigter Unternehmen sowie für Verbraucherschutzorganisationen erstmals im FinDAG geregelt worden (§ 4b).⁹³ Um Erkenntnisse von Verbrauchern und Verbraucherschutzorganisationen noch stärker bei der Aufsichtstätigkeit zu berücksichtigen, wird zudem bei der BaFin ein Verbraucherbeirat eingerichtet (§ 8a FinDAG). Die Aufgabe des Verbraucherbeirats besteht darin, die BaFin bei ihren Aufsichtsaufgaben zu beraten. Der Verbraucherbeirat kann dazu Verbrauchertrends erfassen, analysieren und dem Direktorium darüber Bericht erstatten. Dem Verbraucherbeirat steht jedoch kein Anhörungsrecht zu. Die zwölf Mitglieder des Beirats bestellt das BMF. Vertreten sein sollen Wissenschaft, Verbraucher- oder Anlegerschutzorganisationen, außergerichtliche Streitschlichtungssysteme, Gewerkschaften sowie das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

Weiterentwicklung der Aufsicht

Die BaFin prüft regelmäßig, wie sie ihre Aufsicht noch effizienter, risikoorientierter und vorausschauender gestalten kann. So hat sich in der jüngeren Vergangenheit gezeigt, dass Krisen nicht an Sektorengrenzen Halt machen. Die Aufsicht wird daher Verflechtungen der Finanzmarktteilnehmer untereinander noch stärker in den Blick nehmen. Um den neuen Herausforderungen angemessen begegnen zu können, hat die BaFin die Abteilung „Risiko- und Finanzmarktanalysen“ neu ausgerichtet, in „Analyse und Strategie“ umbenannt und im Geschäftsbereich der Präsidentin angesiedelt. Die Abteilung „Analyse und Strategie“ wird unter anderem die Sitzungen des Ausschusses für Finanzstabilität auf BaFin-Seite vorbereiten. Sie wird so

⁹² www.bafin.de/dok/2684006.

⁹³ Vgl. Kapitel VII 5.

zu einer verbesserten Verknüpfung von makro- und mikroprudenzieller Aufsicht beitragen. Innerhalb der Abteilung hat die BaFin ein Referat eingerichtet, zu dessen Aufgaben es gehört, das Direktorium bei der Weiterentwicklung der strategischen Steuerung der BaFin und der damit verbundenen Ressourcenplanung zu beraten und zu unterstützen.

● Allfinanz-Risikokomitee und Komitee für Regulierung und Internationales eingerichtet.

Die Verknüpfung makro- und mikroprudenzieller Themen ist auch ein Ziel des neuen Allfinanz-Risikokomitees, das die BaFin zum 1. Januar 2013 eingerichtet hat – zeitgleich mit dem neuen Komitee für Regulierung und Internationales. Beide Gremien sollen dazu beitragen, den Allfinanz-Ansatz weiter zu stärken, weil sie auch über sektorspezifische Themen sektorübergreifend diskutieren. Sie haben die Aufgabe, Entscheidungsvorschläge für das Direktorium der BaFin und Handlungsempfehlungen für die einzelnen Geschäftsbereiche zu entwickeln. Im Blickpunkt stehen dabei Themen von herausragender und strategischer Bedeutung, welche die Komitees je nach Wichtigkeit für die BaFin untersuchen und einstufen.

Allfinanz-Risikokomitee

Das Allfinanz-Risikokomitee soll dazu beitragen, die vorausschauende und risikoorientierte Aufsicht der BaFin weiter zu stärken. Dazu identifiziert und erfasst das Komitee Risiken, die in erster Linie für die Solvenz- und Marktaufsicht der BaFin relevant sind. Es bewertet diese Risiken und berichtet dem Direktorium darüber. Grundlage für die Arbeit des Gremiums sind interne und externe Analysen sowie unternehmensübergreifende Quervergleiche der BaFin bzw. der Bundesbank. Aus diesen Informationen leitet das Risikokomitee Entscheidungsvorschläge für das Direktorium und Handlungsempfehlungen für die einzelnen Aufsichtsbereiche ab, damit diese die Risiken in der laufenden Aufsicht berücksichtigen. Gleichzeitig soll das Gremium gewährleisten, dass die makroprudenzielle Aufsicht künftig noch enger mit der mikroprudenziellen Aufsicht verzahnt ist. Das Risikokomitee bildet die Schnittstelle zur makroprudenziellen Aufsicht der Bundesbank und dem neu eingerichteten Ausschuss für Finanzstabilität.

Das Allfinanz-Risikokomitee ist aus den früheren geschäftsbereichsspezifischen Risikokomitees der BaFin hervorgegangen. Es setzt sich aus Vertretern aller Geschäftsbereiche der BaFin sowie Vertretern der Bundesbank zusammen. Vorsitzender des Gremiums ist der Leiter der BaFin-Abteilung „Analyse und Strategie“.

Komitee für Regulierung und Internationales

Um in den internationalen Regulierungsgremien wichtige deutsche Positionen noch wirkungsvoller vertreten zu können, hat die BaFin das Komitee für Regulierung und Internationales eingerichtet. Das Komitee entwickelt für das Direktorium der BaFin Vorschläge, wie sich die BaFin zu sektorspezifischen Themen (zum Beispiel zu Solvency II) und zu sektorübergreifenden Themen (zum Beispiel zur

Regulierung systemisch bedeutsamer Institute und des Schattenbankensektors) positionieren und wie sie ihre Position international durchsetzen sollte. Die finale Abstimmung über die Ziele und Strategien der BaFin auf internationaler Ebene erfolgt im Direktorium. Das Komitee koordiniert und kontrolliert, wie die Entscheidungen des Direktoriums in der BaFin umgesetzt und inwiefern die Ziele erreicht werden.

Es überwacht außerdem – gemeinsam mit der BaFin-Abteilung für Internationales – wie die BaFin globale und europäische Vorgaben umsetzt. Dazu zählen vor allem die Aktionspläne für Finanzdienstleistungen des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank (Financial Sector Assessment Programs – FSAPs), *Peer Reviews* der Europäischen Aufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities – ESAs) und des Finanzstabilitätsrates FSB (Financial Stability Board), Leitlinien und Empfehlungen der ESAs sowie Warnungen des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken ESRB (European Systemic Risk Board).

Vorsitzender des Komitees ist der Leiter der BaFin-Abteilung „Internationales“. Je zwei Abteilungsleiter aus allen Geschäftsbereichen der BaFin sind als ständige Mitglieder in dem Gremium vertreten. Die Präsidentin und die anderen Mitglieder des BaFin-Direktoriums haben das Recht, an den Sitzungen teilzunehmen, sind aber keine ständigen Mitglieder.


Betriebseigene Kindertagesstätte in Frankfurt am Main

Am 1. Oktober 2012 hat die neue Kindertagesstätte (Kita) der BaFin am Dienort Frankfurt am Main ihren Betrieb aufgenommen. Die Kita kann bis zu 25 Kinder aufnehmen. Sie besteht aus einer Krippengruppe für Kinder im Alter von einem bis zu drei Jahren und einer altersgemischten Gruppe für Kinder im Alter von einem bis zu sechs Jahren. Die Kita wird von einem privaten Träger geführt und erhält öffentliche Zuschüsse.

Mit der Einrichtung der Frankfurter Kita unterstützt die BaFin ihre Beschäftigten dabei, Familie und Beruf besser miteinander zu vereinbaren.

Fortbildung

1.506 BaFin-Beschäftigte nahmen 2012 an mindestens einer von insgesamt 575 angebotenen Fortbildungen teil (Vorjahr: 1.409 Beschäftigte). Dies waren vor allem das hausinterne Allfinanzprogramm und fachspezifische Seminarreihen, etwa zu Solvency II, aber auch Sprach- und Soft-Skill-Kurse. Im Durchschnitt bildete sich jeder Beschäftigte an 5,38 Tagen fort (Vorjahr: 5,12 Tage).

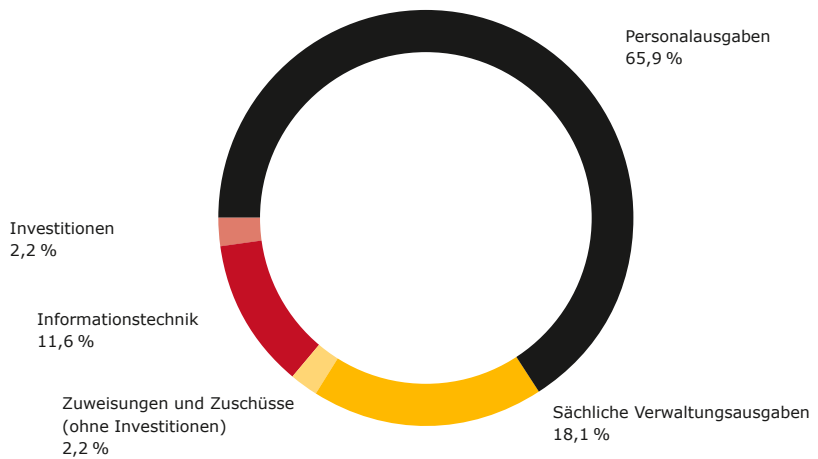
 Bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

3 Haushalt

Budget 2012: 170,3 Mio. Euro.

Für 2012 hatte der Verwaltungsrat der BaFin einen Haushaltsplan in Höhe von 170,3 Mio. Euro bewilligt (Vorjahr: 160,57 Mio. Euro). Die veranschlagten Ausgaben verteilen sich zu rund 65,9 % auf Personalkosten (112,3 Mio. Euro, Vorjahr: 107,7 Mio. Euro) und zu etwa 18,1 % auf Sachkosten (30,8 Mio. Euro, Vorjahr: 28,5 Mio. Euro). Für die Informationstechnik waren 11,6 % der Ausgaben vorgesehen (Vorjahr: 10,6 %), auf Investitionen sowie Zuweisungen und Zuschüsse entfielen jeweils 2,2 % des Budgets (Vorjahr: Investitionen 2,6 %, Zuweisungen und Zuschüsse 2,0 %).

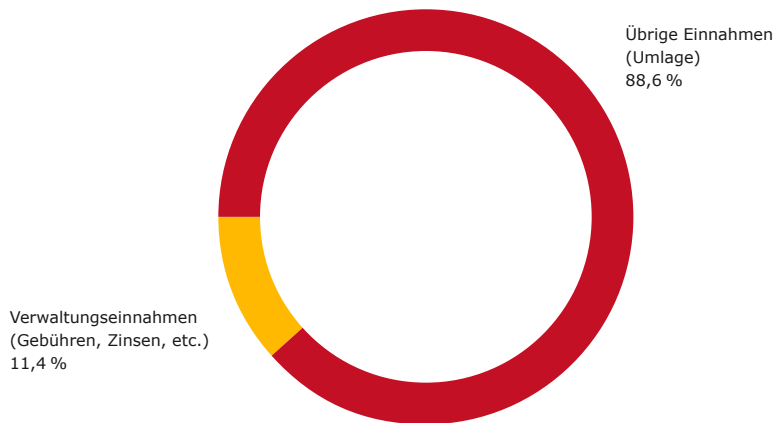
Grafik 33
Ausgaben Haushaltsplan 2012



Die BaFin ist vom Bundeshaushalt unabhängig und finanziert sich zu 100 Prozent aus eigenen Einnahmen. Diese setzen sich zu mehr als drei Vierteln aus den Umlagezahlungen der beaufsichtigten Unternehmen zusammen, einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion (Soll 2012: 150,9 Mio. Euro, Vorjahr: 141,6 Mio. Euro). Des Weiteren finanziert sich die BaFin über Verwaltungseinnahmen wie Gebühren und Zinsen (Soll 2012: 19,4 Mio. Euro, Vorjahr: 18,9 Mio. Euro). Das Bundesverfassungsgericht hat bestätigt, dass die Umlage mit höherrangigem Recht vereinbar und damit verfassungsgemäß ist.⁹⁴

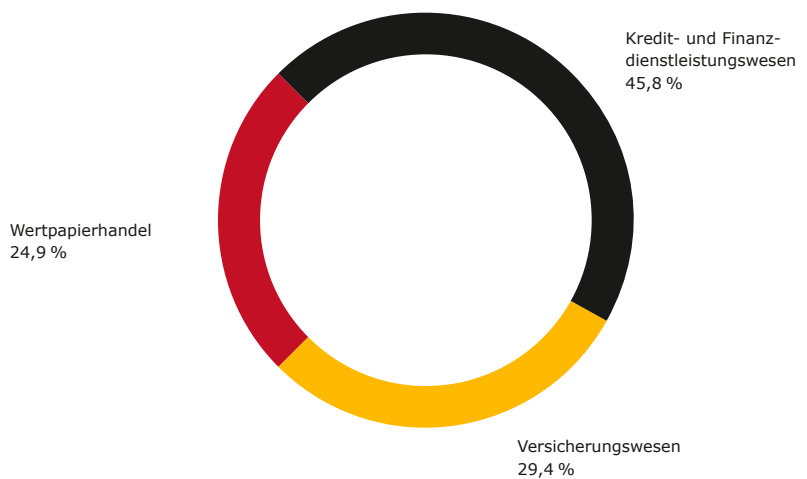
⁹⁴ Bundesverfassungsgericht Karlsruhe, Beschluss vom 16. September 2009 (Az. 2 BvR 852/07).

Grafik 34
Einnahmen Haushaltsplan 2012



Im Jahr 2012 erfolgte die Umlageabrechnung für das Jahr 2011. Die Kreditindustrie beteiligte sich mit 45,8 % am Gesamtaufkommen der Umlage. Die Versicherungswirtschaft finanzierte 29,4 % und der Wertpapierhandel 24,9 %. Die Abrechnung für 2012 erfolgt im Laufe des Jahres 2013.

Grafik 35
Umlageverteilung nach Aufsichtsbereichen 2011



Wertpapierhandel: Neue Umlageregeln für die Aufsicht

Mit dem Gesetz zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht sind zum 1. Januar 2013 auch Änderungen bei der Umlage der BaFin in Kraft getreten. Sämtliche Regelungen zur Umlage sind seitdem im FinDAG festgeschrieben. Die bisherigen Vorschriften aus der Verordnung über die Erhebung von Gebühren und die Umlegung von Kosten nach dem FinDAG (FinDAGKostV) wurden in das FinDAG überführt und haben damit vollständig Gesetzesrang erlangt.

Daneben hat der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht die Umlageregelungen klarer nach den einzelnen Aufsichtsbereichen gegliedert. Die Vorschriften sind nun verständlicher gefasst, was der Transparenz dient. Die BaFin verteilt bereits seit ihrer Gründung im Jahr 2002 ihre Ausgaben für Personal- und Sachkosten auf die drei Aufsichtsbereiche Bankenaufsicht, Versicherungsaufsicht und Wertpapierhandel. Bei der Bankenaufsicht und der Versicherungsaufsicht hat sich an den Umlagepflichten und den Bemessungsgrundlagen inhaltlich nichts geändert. Gleiches gilt für die Regelungen zu Mindestumlagebeträgen, da sich diese in der Vergangenheit bewährt haben. Die Vorschriften wurden lediglich sprachlich überarbeitet.

Die inhaltlichen Änderungen betreffen insbesondere die Umlage für die Aufsicht über den Wertpapierhandel. Geändert haben sich hier die Bestimmungen zu den Umlagepflichtigen, zur Kostenzuordnung und zur Bemessungsgrundlage. Diese Umlageparameter sind für den Aufsichtsbereich Wertpapierhandel in den neuen §§ 16i und 16j FinDAG geregelt. Die erste Abrechnung nach neuem Recht erfolgt für das Umlagejahr 2013 voraussichtlich im Herbst 2014.

Die Zahl der Umlagegruppen hat sich im Aufsichtsbereich Wertpapierhandel zum 1. Januar 2013 von bisher vier auf zwei verringert. Während die Gruppe der Emittenten unverändert fortbesteht, besteht daneben nur die Gruppe der Wertpapierdienstleistungsunternehmen. Die bisherigen Umlagegruppen Kreditinstitute, börsenzugelassene Handelsteilnehmer und Finanzdienstleistungsinstitute sind in der neuen Gruppe aufgegangen.

Die inhaltliche Überarbeitung der Umlagevorschriften für den Aufsichtsbereich Wertpapierhandel geht darauf zurück, dass sich die Marktverhältnisse verändert haben. So hat sich die Zahl der zum Handel zugelassenen Börsenteilnehmer deutlich verringert. Auch hat sich die Aufsicht über den Wertpapierhandel seit ihrem Beginn fortentwickelt. Insbesondere hat der Gesetzgeber der BaFin zusätzliche Aufgaben zugewiesen, etwa die Durchsetzung des Leerverkaufsverbots. Die Verteilung der Kosten auf die beiden Umlagegruppen ist nun verursachungs- und nutzengerechter als bisher.

Darüber hinaus wurden die Vorschriften über die Verjährung der Umlageforderungen überarbeitet und an das geplante Bundesgebührengesetz angeglichen, das bereits im Entwurf vorliegt.⁹⁵

● 165,3 Mio. Euro Ausgaben,
166,4 Mio. Euro Einnahmen.

● Gesonderter Haushaltsplan
Enforcement.

Die tatsächlichen Ausgaben der BaFin lagen 2012 bei rund 165,3 Mio. Euro (Vorjahr: 155,1 Mio. Euro). Diesen standen Einnahmen von rund 166,4 Mio. Euro (Vorjahr: 162,6 Mio. Euro) gegenüber. Der Verwaltungsrat muss die Jahresrechnung noch feststellen.

Ein Budget von 7,83 Mio. Euro hatte die BaFin gesondert für das Enforcement veranschlagt (Vorjahr: 7,8 Mio. Euro). Darin enthalten war eine Zuweisung an die Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung auf Vorjahresniveau (6 Mio. Euro). Die tatsächlichen Ausgaben

⁹⁵ BT-Drs. 17/10422.

betragen rund 7,5 Mio. Euro (Vorjahr: 7,4 Mio. Euro), die Einnahmen (einschließlich der Umlagevorauszahlungen für 2013) etwa 15,2 Mio. Euro (Vorjahr: 15,1 Mio. Euro).

4 Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

● Ergebnisse der EBA-Rekapitalisierungsumfrage.

Die BaFin beantwortete im Jahr 2012 insgesamt 3.416 Presseanfragen. Ein wichtiges Pressethema im Bereich Bankenaufsicht waren die Ergebnisse der EU-weiten Rekapitalisierungsumfrage der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority). Auch die Sanierungspläne der Banken, zu denen die BaFin im November 2012 ein Rundschreiben mit Mindestanforderungen zur Konsultation veröffentlichte, stießen auf großes Medieninteresse. Hierzu fand in Bonn ein Pressegespräch mit dem Exekutivdirektor der Bankenaufsicht statt. Zahlreiche Anfragen gab es zudem zur geplanten gemeinsamen europäischen Bankenaufsicht sowie zur künftigen Zusammenarbeit von BaFin und Europäischer Zentralbank (EZB). Ein weiteres wichtiges Thema war der Verdacht auf Zinsmanipulation – Stichwort LIBOR und Euribor – und die Reaktion der BaFin darauf. Daneben sorgten auch 2012 die neuen Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen für Banken, die im internationalen Regelwerk Basel III festgeschrieben sind und auf europäischer Ebene mit dem Regulierungspaket Capital Requirements Directive IV (CRD IV) umgesetzt werden sollen, für viele Presseanfragen.

● Neues Beraterregister stieß auf großes Medieninteresse.

Auch zur Wertpapieraufsicht gab es 2012 zahlreiche Presseanfragen. Im Fokus stand vor allem das neue Beraterregister, das am 1. November 2012 an den Start gegangen ist. Das bei der BaFin geführte Register soll Anleger besser vor Falschberatung schützen, indem es Informationen wie Kundenbeschwerden über Anlageberater sammelt. Viele Medienvertreter interessierten sich zudem für das Thema Marktmanipulation, vor allem für Kaufempfehlungen für Aktien per Spam-Fax oder Kaltanruf (*Cold Calling*). Im Blickpunkt der Medien stand auch die Umsetzung der EU-Richtlinie über die Verwalter alternativer Investmentfonds (AIFM-Richtlinie). Große mediale Aufmerksamkeit galt darüber hinaus dem Hochfrequenzhandel (*High-Frequency Trading*) an Börsen, der künftig unter Aufsicht gestellt werden soll.

● Anfragen zur Situation der Versicherungswirtschaft.

Bei den Anfragen zur Versicherungsaufsicht stand 2012 vor allem die Situation der deutschen Versicherungswirtschaft im Blickfeld. Die Medienvertreter interessierte in erster Linie, wie sich die anhaltende Niedrigzinsphase auf die Branche auswirkt, welche Risiken sich daraus für die Unternehmen ergeben und wie diese dem Problem begegnen können. Die Journalisten informierten sich über die Zinszusatzreserve, welche die Lebensversicherungsunternehmen erstmals ab dem Geschäftsjahr 2011 bilden müssen, den Höchstrechnungszins bei Lebens- und privaten Krankenversicherungen sowie über alternative Kapitalanlagemöglichkeiten, die den Unter-

nehmen in Zeiten niedriger Zinsen mehr Rendite versprechen. Viele Presseanfragen gab es zudem zur Umsetzung der Unisex-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in deutsches Recht sowie zum Provisionsabgabeverbot und dessen Zukunft. Auf europäischer Ebene waren die Umsetzung des Regelwerks Solvency II und die Überarbeitung der Richtlinie über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV-Richtlinie) wichtige Themen.

● Kredite an Verbraucher erlaubnispflichtig.

Pressevertreter beschäftigten sich im vergangenen Jahr außerdem mit dem schwarzen Kapitalmarkt: So gab es zahlreiche Anfragen zum Kauf gebrauchter Lebensversicherungen und Vermögensanlagen. Die BaFin hatte einzelne Geschäftsmodelle als erlaubnispflichtig eingestuft und untersagt. Auch die Untersagung der Vergabe von Kleinkrediten an Verbraucher fand ihren Niederschlag in den Medien.

● Kooperation mit dem BKA.

Ende Oktober 2012 veranstaltete die BaFin bereits zum vierten Mal gemeinsam mit dem Bundeskriminalamt (BKA) eine Pressekonferenz. Das BKA präsentierte dabei den Jahresbericht der bei ihm angesiedelten Zentralstelle für Geldwäscheverdachtsanzeigen, der Financial Intelligence Unit Deutschland (FIU). Daneben berichteten beide Behörden von ihrer Arbeit auf dem Gebiet der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Sie warnten unter anderem vor den Geldwäschegefahren bei elektronischem Geld (E-Geld).

● Praxisforum Wirtschaftskriminalität und Kapitalmarkt.

Bereits zum neunten Mal richtete die BaFin im September 2012 ihr zweitägiges Praxisforum Wirtschaftskriminalität und Kapitalmarkt aus. Knapp 450 Teilnehmer, darunter zahlreiche Richter, Staatsanwälte und Wirtschaftsreferenten sowie Vertreter von Polizeidienststellen, Landeskriminalämtern, dem BKA und der Bundesbank, kamen dazu in die Deutsche Nationalbibliothek in Frankfurt am Main. Sie tauschten sich über die aktuelle Rechtsprechung, neue Varianten krimineller Machenschaften und spektakuläre Kriminalfälle aus der Praxis aus. Im Fokus stand die Verfolgung von Insidergeschäften und Marktmanipulation.

● Informationen für Anleger und andere Interessierte.

Im April 2012 war die BaFin wieder auf der Anlegermesse Invest in Stuttgart vertreten. Daneben nahm sie im vergangenen Jahr an den Börsentagen Dresden, München, Berlin und Hamburg sowie am Tag der offenen Tür des Bundesfinanzministeriums in Berlin teil. Die BaFin nutzt die Veranstaltungen vor allem, um über ihre Aufgaben und Kompetenzen zu informieren. Auch weist sie Anleger bei dieser Gelegenheit auf unlautere Marktpraktiken hin, etwa unerlaubte Finanzgeschäfte oder Fälle von Marktmanipulation.

2012 hat die BaFin zwei neue Publikationen für Verbraucher veröffentlicht: Mit dem Flyer „Anlageberatung – Was Sie als Kunde beachten sollten“ informiert sie darüber, wie das Beratungsgespräch mit dem Anlageberater einer Bank oder eines Finanzdienstleisters ablaufen muss. Die zweite Broschüre gibt Auskunft über die 2011 bei der BaFin neu eingerichtete Schlichtungsstelle für Verbraucherrechtsstreitigkeiten nach dem Investmentgesetz. Daneben legte die BaFin ihre Verbraucherbroschüre „Wertpapiere – Was Sie als Anleger beachten sollten“ neu auf. Sie informiert darin Privatanleger darüber, worauf diese achten sollten, bevor sie in Wertpapiere investieren.

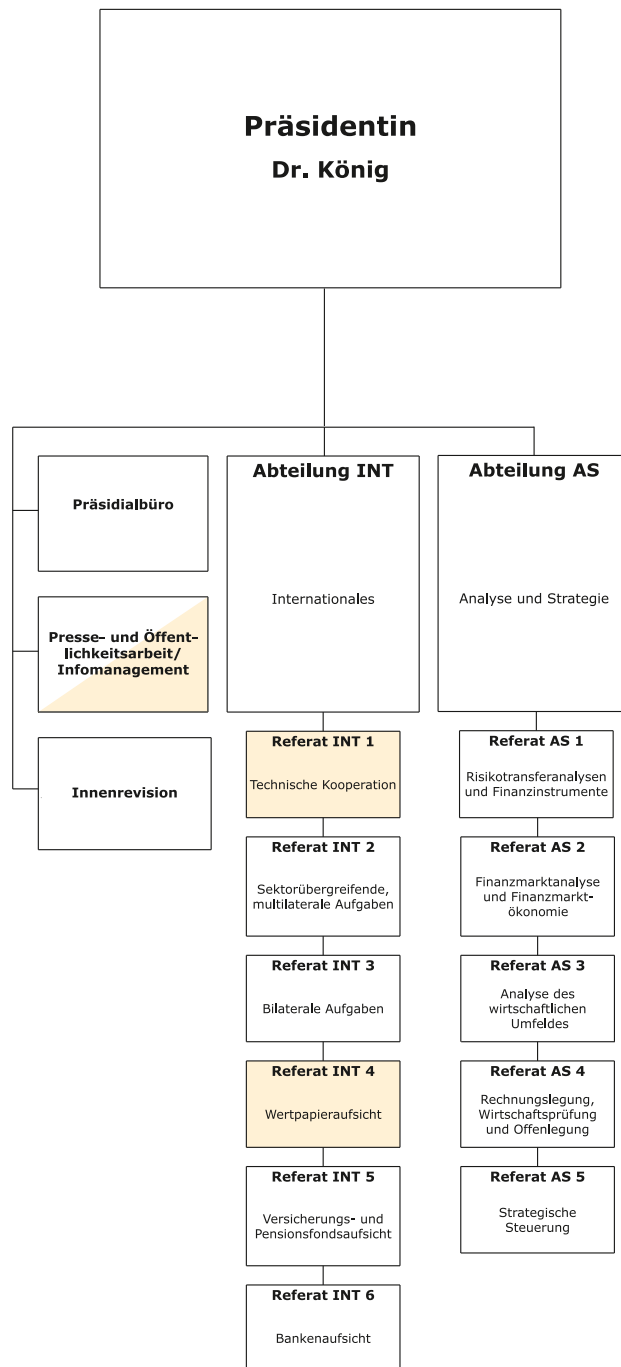


Anhang








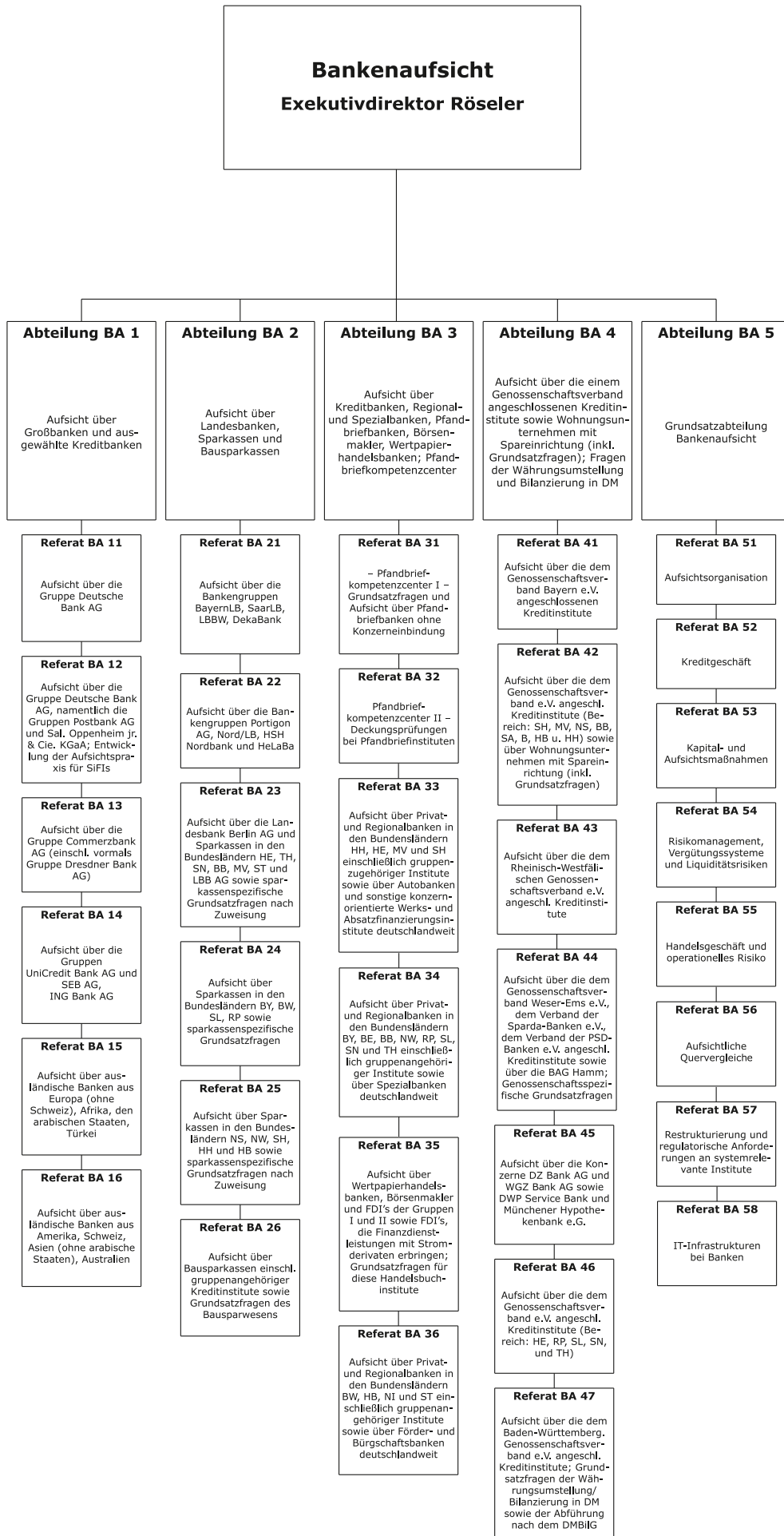
Organigramm

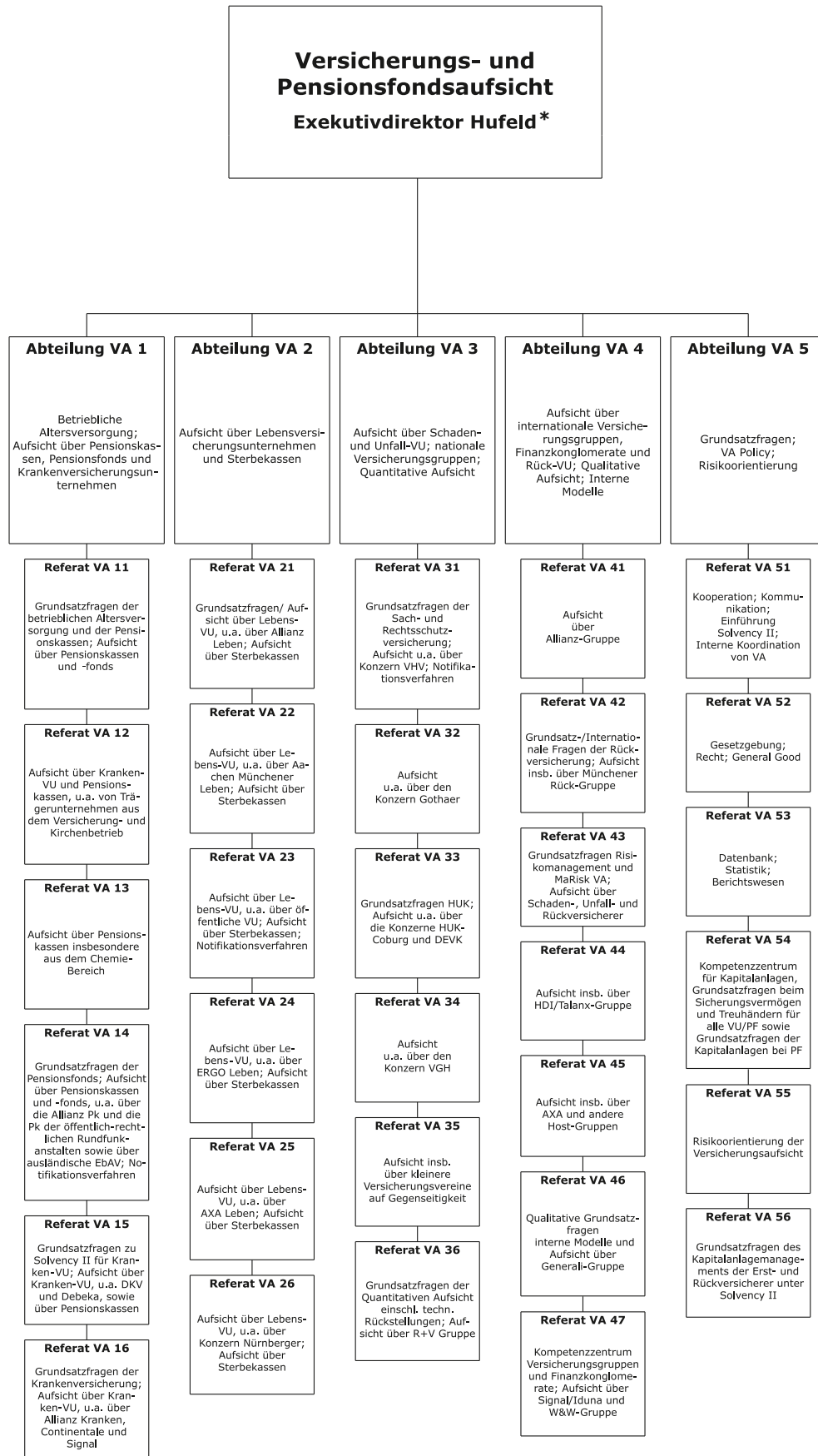


Erklärungen:

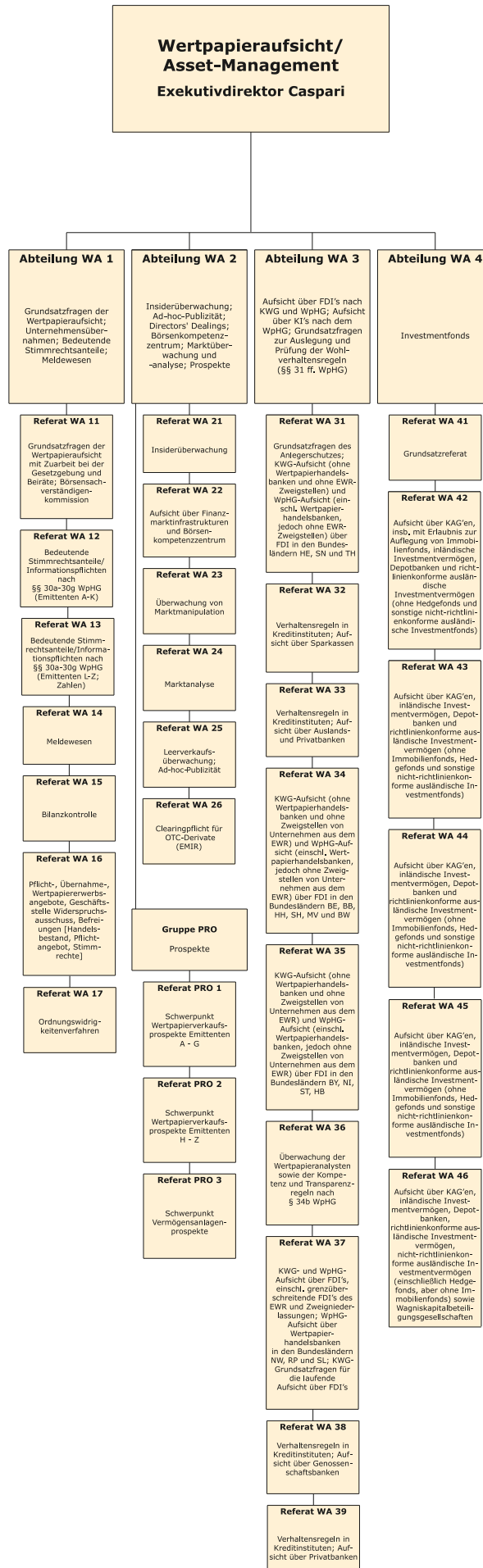
-  Dienstsitz Bonn
-  Dienstsitz Frankfurt am Main
-  Dienstsitz Bonn und Frankfurt am Main

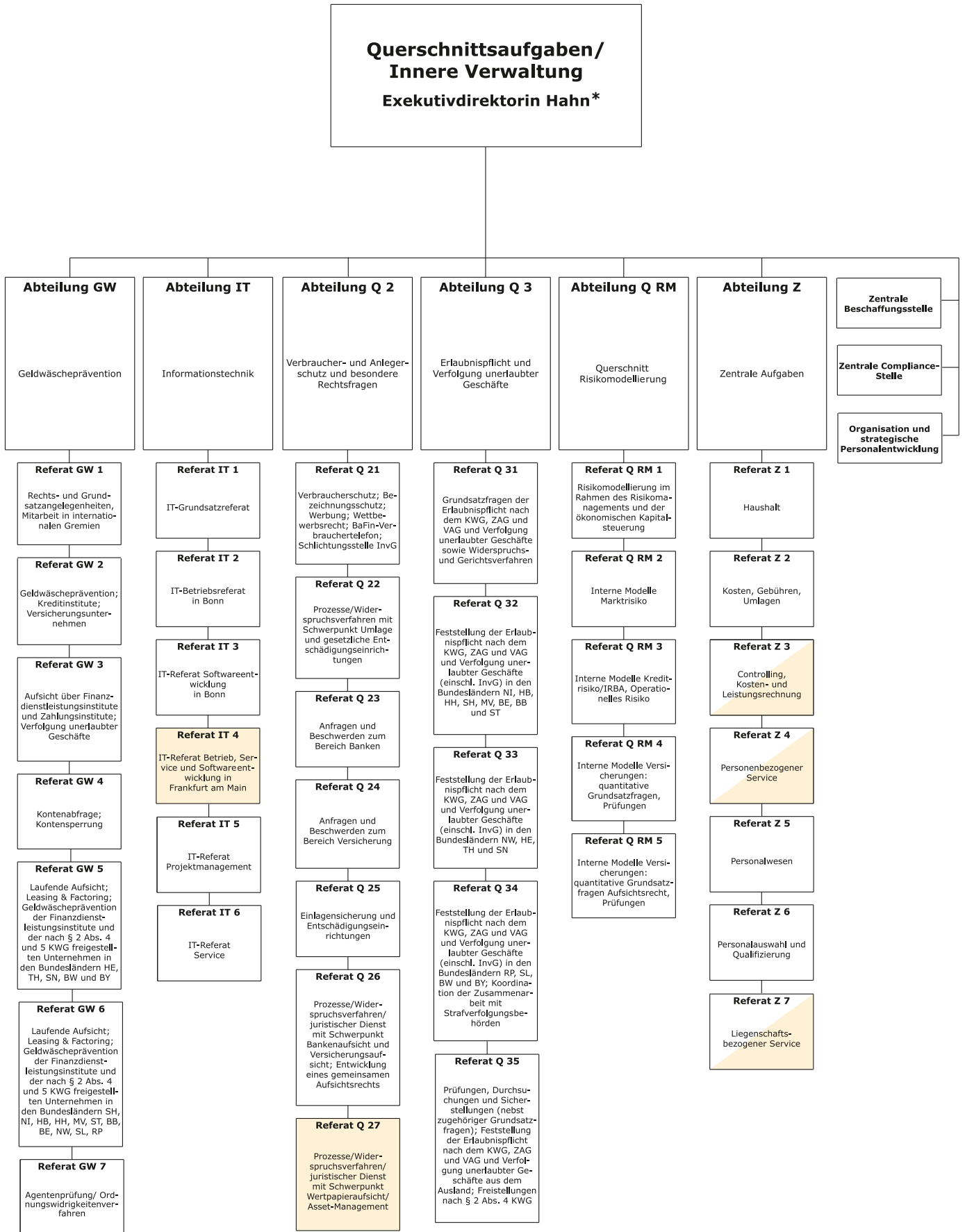
Stand: März 2013





* Exekutivdirektor Versicherungs- und Pensionsfondsaufsicht seit Januar 2013.





* Exekutivdirektorin Querschnittsaufgaben/Innere Verwaltung, Gabriele Hahn, war bis Juni 2012 Exekutivdirektorin Versicherungs- und Pensionsfondsaufsicht.



Gremien bei der BaFin

2.1 Verzeichnis der Mitglieder des Verwaltungsrats

Für die Bundesministerien

Dr. Steffen, Thomas (Vorsitzender – BMF)
Dr. Holle, Levin (stellvertretender Vorsitzender – BMF)
Westermann, Corinna (BMF)
Dr. Kerkloh, Werner (BMF)
Dobler, Christian (BMWV)
Schaefer, Erich (BMJ)

Für den Deutschen Bundestag

MdB Flosbach, Klaus-Peter
MdB Kalb, Bartholomäus
MdB Zöllmer, Manfred
MdB Schäffler, Frank
MdB Dr. Troost, Axel

Für die Kreditinstitute

Fröhlich, Uwe
Schmitz, Andreas
Fahrenschon, Georg
Bettink, Jan
Brand, Christian

Für die Versicherungsunternehmen

Hoenen, Rolf-Peter
Dr. von Fürstenwerth, Jörg
Dr. Oletzky, Torsten
Dr. Caspers, Friedrich

Für die Kapitalanlagegesellschaften

Neiße, Thomas

Stand: Dezember 2012

2.2 Verzeichnis der Mitglieder des Fachbeirats

Für die Kreditinstitute

Dr. Massenberg, Hans-Joachim (Vorsitzender)
Dr. Schackmann-Fallis, Karl-Peter
Hofmann, Gerhard P.
Dr. Wagner, Oliver
Dr. Reckers, Hans
Dr. Hamm, Hartwig

Für die Versicherungsunternehmen

Dr. Weiler, Wolfgang
Dr. Schneider, Jörg
Dr. Zimmerer, Maximilian
Dr. von Fürstenwerth, Jörg Frhr. Frank

Für die Kapitalanlagegesellschaften

Siebel, Rudolf

Für die Deutsche Bundesbank

Loeper, Erich

Für den Verband der privaten Krankenversicherung

Schulte, Reinhold

Vertreter der Wissenschaft

Prof. Dr. Hackethal, Andreas
Prof. Dr. Richter, Andreas
Prof. Dr. Schnabel, Isabel (stellvertretende Vorsitzende)

Vertreter der Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung – aba

Karch, Heribert

Vertreter der Verbraucherschutzorganisationen

Kühnlenz, Stephan (Stiftung Warentest)
Prof. Dr. Hirsch, Günter (Ombudsmann für Versicherungen)
Gummer, Peter (Ombudsmann beim DSGVO)

Vertreter der freien Berufe

Rottenbacher, Frank (AfW)

Vertreter der mittelständischen Vereinigungen

Frank, Ralf (DVFA)

Vertreter der Gewerkschaften

Mensch, Beate (ver.di)

Vertreter der Industrie

Olschow, Folkhart (Wacker Chemie AG)

Stand: Dezember 2012

2.3 Verzeichnis der Mitglieder des Versicherungsbeirats

Dr. Helmut Aden

Prof. Dr. Christian Armbrüster

Dr. Alexander Barthel

Lars Gatschke

Ira Gloe-Semler

Norbert Heinen

Michael H. Heinz

Werner Hölzl

Sabine Krummenerl

Uwe Laue

Katharina Lawrence

Dr. Ursula Lipowsky

Adelheid Marscheider

Dr. Torsten Oletzky

Prof. Dr. Catherine Pallenberg

Prof. Dr. Petra Pohlmann

Holger R. Rohde

Prof. Dr. Heinrich R. Schradin

Reinhold Schulte

Ilona Stumm

Prof. Dr. Manfred Wandt

Michael Wortberg

Dr. Maximilian Zimmerer

Prof. Dr. Jochen Zimmermann

Stand: März 2013

2.4 Verzeichnis der Mitglieder des Wertpapierrats

Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden Württemberg

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung Berlin

Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten
Land Brandenburg

Freie Hansestadt Bremen
Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen

Freie und Hansestadt Hamburg
Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovationen,
Handel und Dienstleistungen

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und
Landesentwicklung

Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus
Mecklenburg-Vorpommern

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau
Rheinland-Pfalz

Ministerium für Wirtschaft und Wissenschaft Saarland

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft des Landes
Sachsen-Anhalt

Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes
Schleswig-Holstein

Thüringer Finanzministerium

Stand: März 2013

Unternehmensindividuelle Beschwerdestatistik

- 3.1 Hinweise zur Statistik
- 3.2 Versicherungszweig Lebensversicherung
- 3.3 Versicherungszweig Krankenversicherung
- 3.4 Versicherungszweig Kraftfahrtversicherung
- 3.5 Versicherungszweig Allgemeine Haftpflichtversicherung
- 3.6 Versicherungszweig Unfallversicherung
- 3.7 Versicherungszweig Hausratversicherung
- 3.8 Versicherungszweig Wohngebäudeversicherung
- 3.9 Versicherungszweig Rechtsschutzversicherung
- 3.10 Unternehmen aus dem EWR-Bereich

3.1 Hinweise zur Statistik

Seit Jahren veröffentlicht die BaFin im Jahresbericht eine nach Versicherungsunternehmen und -sparten aufgeschlüsselte Beschwerdestatistik. Hierzu hatte das Oberverwaltungsgericht Berlin das ehemalige Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen (BAV), eine der Vorgängerbehörden der BaFin, mit Urteil vom 25. Juli 1995 (Az.: OVG 8 B 16/94) verpflichtet.

Um einen Indikator über Qualität und Größe des Versicherungsgeschäfts zu vermitteln, wird der Zahl der Beschwerden, die die BaFin 2012 abschließend bearbeitet hat, die Zahl der Verträge zum 31. Dezember 2011 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 benachteiligt, weil sich der im Laufe des Jahres erhöhte Bestand, aus dem sich die Beschwerden ergeben, nicht in der Statistik wiederfindet. Die Aussagekraft der Statistik über die Qualität einzelner Unternehmen ist daher begrenzt.

Bei den Bestandszahlen der Lebensversicherer wird bei Kollektivversicherungen die Zahl der Versicherungsverhältnisse angegeben. Beim Versicherungsbestand der Krankenversicherer wird die Zahl der natürlichen Personen, die krankenversichert sind, angegeben und nicht die Zahl der so genannten Tarifversicherten, die in der Regel höher ist. Diese Kennzahl ist weiterhin noch nicht völlig zuverlässig.

Bei den Angaben zu den Schaden-/Unfall-Versicherungszweigen handelt es sich um die versicherten Risiken. Sofern Unternehmen Gruppenversicherungen mit vielen versicherten Personen vereinbart haben, führt dies zu einem höheren Versicherungsbestand. Wegen der eingeschränkten Publizitätspflicht (§ 51 Absatz 4 Nr. 1 Satz 4 der Rechnungslegungsverordnung von Versicherungsunternehmen – RechVersV) können nur Bestandszahlen für Versicherer angegeben werden, deren verdiente Brutto-Beitragseinnahmen im Jahr 2011 in den jeweiligen Versicherungszweigen oder -arten über 10 Mio. Euro lagen. Zu Unternehmen, die in einzelnen Versicherungszweigen

unter dieser Grenze lagen, finden sich in den Tabellen keine Angaben zum Bestand (k.A.).

Unternehmen, die zwar den entsprechenden Versicherungszweig betreiben, über die im Berichtsjahr aber keine Beschwerden eingegangen sind, erscheinen nicht in der Statistik.

Da Unternehmen aus dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) gegenüber der BaFin nicht rechenschaftspflichtig waren, entfällt für diese die Bestandsangabe. Die Beschwerdezahlen sind der Vollständigkeit halber genannt.

3.2 Versicherungszweig Lebensversicherung

Reg.Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl Lebensversicherungsverträge 2011	Beschwerden
1001	AACHENMÜNCHENER LEB.	5.372.064	83
1006	ALLIANZ LEBEN	10.344.206	191
1007	ALTE LEIPZIGER LEBEN	1.124.935	28
1035	ARAG LEBEN	340.964	11
1303	ASSTEL LEBEN	316.091	23
1020	AXA LEBEN	1.721.239	61
1011	BARMENIA LEBEN	237.485	7
1028	BASLER LEBEN	776.039	23
1012	BASLER LEBEN (CH)	148.177	2
1013	BAYER. BEAMTEN LEBEN	283.500	6
1015	BAYERN-VERS.	1.774.764	21
1122	CONCORDIA LEBEN	141.368	4
1021	CONDOR LEBEN	210.734	2
1335	CONTINENTALE LV AG	633.567	16
1022	COSMOS LEBEN	1.379.780	34
1146	DBV DEUTSCHE BEAMTEN	1.708.465	28
1023	DEBEKA LEBEN	3.439.980	33
1017	DELTA LLOYD LEBEN	471.574	20
1136	DEVK ALLG. LEBEN	784.946	11
1025	DEVK DT. EISENBAHN LV	700.176	1
1110	DIREKTE LEBEN	132.604	1
1180	DT. ÄRZTEVERSICHERUNG	199.960	8
1148	DT. LEBENSVERS.	386.890	9
1130	ERGO DIREKT LEBEN AG	1.214.088	23
1184	ERGO LEBEN AG	5.702.749	129
1107	EUROPA LEBEN	456.901	3
1310	FAMILIENFÜRSORGE LV	273.058	10
1139	GENERALI LEBEN AG	4.942.957	123
1108	GOTHAER LEBEN AG	1.150.770	34
1040	HAMB. LEBEN	23.401	3
1312	HANNOVERSCHE LV AG	870.342	22
1114	HANSEMERKUR LEBEN	210.520	5
1192	HANSEMERKUR24 LV AG	6.314	1
1033	HDI LEBEN AG	2.593.787	100
1158	HEIDELBERGER LV	442.564	26
1137	HELVETIA LEBEN	140.631	4
1055	HUK-COBURG LEBEN	705.202	8
1047	IDEAL LEBEN	547.603	6
1048	IDUNA VEREINIGTE LV	1.938.525	53
1330	INTER LEBENSVERS. AG	156.028	2
1045	KARLSRUHER LV AG	110.075	2
1062	LEBENSVERS. VON 1871	710.296	18
1112	LVM LEBEN	783.049	7
1198	MAMAX LEBEN	16.111	1
1109	MECKLENBURG. LEBEN	166.170	2
1064	MÜNCHEN. VEREIN LEBEN	148.234	5
1134	NEUE BAYER. BEAMTEN	94.882	3
1164	NEUE LEBEN LEBENSVERS	876.439	9

Reg.Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl Lebensversicherungsverträge 2011	Beschwerden
1131	NÜRNBERGER BEAMTEN LV	35.671	2
1147	NÜRNBG. LEBEN	2.938.932	136
1177	OECO CAPITAL LEBEN	32.424	3
1056	OEFF. LEBEN BERLIN	215.871	2
1194	PB LEBENSVERSICHERUNG	1.221.241	39
1123	PLUS LEBEN	111.100	1
1309	PROTEKTOR LV AG	143.818	10
1081	PROV. LEBEN HANNOVER	849.213	7
1083	PROV.NORDWEST LEBEN	1.797.441	24
1082	PROV.RHEINLAND LEBEN	1.361.287	20
1018	RHEINLAND LEBEN	282.884	5
1085	R+V LEBEN	64.521	6
1141	R+V LEBENSVERS. AG	4.127.219	47
1150	SAARLAND LEBEN	150.866	1
1157	SKANDIA LEBEN	352.472	29
1153	SPARK.-VERS.SACHS.LEB	497.480	6
1104	STUTTGARTER LEBEN	422.197	15
1091	SV SPARKASSENVERS.	1.739.072	11
1090	SWISS LIFE AG (CH)	876.061	37
1132	TARGO LEBEN AG	1.567.352	20
1092	UNIVERSA LEBEN	193.431	1
1093	VER.POSTVERS.	23	3
1140	VICTORIA LEBEN	1.519.379	63
1099	VOLKSWOHL-BUND LEBEN	1.344.512	26
1151	VORSORGE LEBEN	149.504	10
1160	VPV LEBEN	978.326	22
1005	WÜRTT. LEBEN	2.540.709	39
1103	WWK LEBEN	960.250	35
1138	ZURICH DTSCH. HEROLD	3.746.685	108

3.3 Versicherungszweig Krankenversicherung

Reg.Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Personen zum 31.12.2011	Beschwerden
4034	ALLIANZ PRIV.KV AG	2.456.612	158
4010	ALTE OLDENBG. KRANKEN	99.804	1
4142	ALTE OLDENBURGER	151.461	1
4112	ARAG KRANKEN	497.030	28
4095	AXA KRANKEN	1.488.680	154
4042	BARMENIA KRANKEN	1.251.336	44
4134	BAYERISCHE BEAMTEN K	1.050.684	59
4004	CENTRAL KRANKEN	1.851.290	343
4118	CONCORDIA KRANKEN	85.516	4
4001	CONTINENTALE KRANKEN	1.304.911	66
4028	DEBEKA KRANKEN	3.774.546	96
4131	DEVK KRANKENVERS.-AG	312.157	5
4044	DKV AG	4.424.312	198
4013	DT. RING KRANKEN	657.617	22
4121	ENVIVAS KRANKEN	348.166	3
4126	ERGO DIREKT KRANKEN	1.317.009	32
4053	FREIE ARZTKASSE	29.390	1
4119	GOTHAER KV AG	569.300	100
4043	HALLESCHE KRANKEN	629.561	55
4144	HANSEMERKUR KRANKEN_V	1.327.239	60
4122	HANSEMERKUR S.KRANKEN	4.775.678	1
4117	HUK-COBURG KRANKEN	925.720	37
4031	INTER KRANKEN	375.065	35
4011	LANDESKRANKENHILFE	398.027	21
4109	LVM KRANKEN	304.012	6
4123	MANNHEIMER KRANKEN	77.759	11
4037	MÜNCHEN.VEREIN KV	251.627	36
4125	NÜRNBG. KRANKEN	238.286	11
4080	OPEL AKTIV PLUS	94.654	1
4116	R+V KRANKEN	552.843	7
4002	SIGNAL KRANKEN	1.983.192	55
4039	SÜDDEUTSCHE KRANKEN	599.203	5
4108	UNION KRANKENVERS.	1.059.330	32
4045	UNIVERSA KRANKEN	360.945	20
4139	WÜRTT. KRANKEN	192.658	5

3.4 Versicherungszweig Kraftfahrtversicherung

Reg.Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Risiken zum 31.12.2011	Beschwerden
5342	AACHENMÜNCHENER VERS.	1.959.148	12
5135	ADAC AUTOVERSICHERUNG	965.301	14
5581	ADLER VERSICHERUNG AG	k.A.	2
5312	ALLIANZ VERS.	13.645.631	136
5441	ALLSECUR DEUTSCHLAND	582.647	20
5405	ALTE LEIPZIGER VERS.	398.131	2
5455	ARAG ALLG. VERS.	k.A.	2
5397	ASSTEL SACH	190.271	8
5155	AXA EASY	k.A.	2
5515	AXA VERS.	4.946.817	52
5593	BAD. ALLG. VERS.	188.795	3
5317	BARMENIA ALLG. VERS.	135.265	1
5633	BASLER SECURITAS	439.695	3
5310	BAYER. BEAMTEN VERS.	254.520	2
5324	BAYER.VERS.VERB.AG	1.972.955	9
5146	BGV-VERSICHERUNG AG	426.767	1
5098	BRUDERHILFE SACH.AG	391.563	3
5338	CONCORDIA VERS.	1.353.678	10
5339	CONDOR ALLG. VERS.	95.007	2
5340	CONTINENTALE SACHVERS	474.170	12
5552	COSMOS VERS.	618.362	9
5343	DA DEUTSCHE ALLG.VER.	1.450.834	48
5311	DBV DT. BEAMTEN-VERS.	677.166	1
5549	DEBEKA ALLGEMEINE	747.246	5
5084	DTSCH. INTERNET	k.A.	7
5513	DEVK ALLG. VERS.	3.570.166	36
5344	DEVK DT. EISENB. SACH	998.648	1
5055	DIRECT LINE	788.165	16
5562	ERGO DIREKT	k.A.	1
5472	ERGO VERSICHERUNG	2.491.542	37
5508	EUROPA VERSICHERUNG	446.415	10
5470	FAHRLEHRERVERS.	307.402	1
5024	FEUERSOZIETÄT	175.537	4
5505	GARANTA VERS.	741.842	9
5473	GENERALI VERSICHERUNG	2.584.376	22
5858	GOTHAER ALLGEMEINE AG	1.219.009	4
5469	GVV-KOMMUNALVERS.	145.228	2
5585	GVV-PRIVATVERSICH.	246.104	2
5131	HANNOVERSCHE DIREKT	k.A.	3
5501	HANSEMERKUR ALLG.	k.A.	3
5085	HDI VERSICHERUNG	2.684.151	42
5512	HDI-GERLING FIRMEN	1.139.107	33
5096	HDI-GERLING INDUSTRIE	958.264	2
5044	HDNA VVAG	k.A.	1
5384	HELVETIA VERS. (CH)	299.488	4
5375	HUK-COBURG	6.961.533	36
5521	HUK-COBURG ALLG. VERS	6.420.299	39

Reg.Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Risiken zum 31.12.2011	Beschwerden
5086	HUK24 AG	2.337.201	36
5401	ITZEHOER VERSICHERUNG	923.862	14
5078	JANITOS VERSICHERUNG	234.534	2
5058	KRAVAG-ALLGEMEINE	1.428.647	17
5080	KRAVAG-LOGISTIC	889.334	15
5402	LVM SACH	5.117.356	33
5061	MANNHEIMER VERS.	219.872	6
5412	MECKLENBURG. VERS.	797.562	4
5414	MÜNCHEN. VEREIN ALLG	k.A.	1
5426	NÜRNBG. ALLG.	163.688	1
5686	NÜRNBG. BEAMTEN ALLG.	224.654	2
5519	OPTIMA VERS.	133.616	5
5787	OVAG – OSTDT. VERS.	k.A.	17
5446	PROV.NORD BRANDKASSE	747.575	3
5095	PROV.RHEINLAND VERS.	1.268.375	6
5798	RHEINLAND VERS. AG	225.064	1
5438	R+V ALLGEMEINE VERS.	3.937.584	26
5137	R+V DIREKTVERSICHER.	154.821	13
5051	S DIREKTVERSICHERUNG	201.923	3
5690	SCHWARZMEER U. OSTSEE	k.A.	5
5448	SCHWEIZER NATION.VERS.	k.A.	1
5125	SIGNAL IDUNA ALLG.	1.077.568	8
5781	SPARK.-VERS.SACHS.ALL	193.527	2
5036	SV SPARK.VERSICHER.	824.745	5
5463	UNIVERSA ALLG. VERS.	k.A.	1
5042	VERSICHERUNGSK.BAYERN	158.475	2
5400	VGH LAND.BRAND.HAN.	1.895.141	11
5862	VHV ALLGEMEINE VERS.	3.999.054	37
5484	VOLKSWOHL-BUND SACH	k.A.	1
5093	WESTF.PROV.VERS.AG	1.379.836	1
5525	WGV-VERSICHERUNG	964.258	14
5479	WÜRTT. GEMEINDE-VERS.	976.632	3
5783	WÜRTT. VERS.	2.552.304	29
5476	WWK ALLGEMEINE VERS.	283.337	4

3.5 Versicherungszweig Allgemeine Haftpflichtversicherung

Reg.Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Risiken zum 31.12.2011	Beschwerden
5342	AACHENMÜNCHENER VERS.	1.240.472	6
5312	ALLIANZ VERS.	4.481.656	50
5405	ALTE LEIPZIGER VERS.	217.839	3
5455	ARAG ALLG. VERS.	21.193.516	4
5397	ASSTEL SACH	k.A.	5
5515	AXA VERS.	3.137.026	38
5792	BADEN-BADENER VERS.	k.A.	1
5593	BAD. ALLG. VERS.	k.A.	1
5316	BAD. GEMEINDE-VERS.	2.733	1
5633	BASLER SECURITAS	258.966	2
5319	BAYER. HAUSBESITZER	k.A.	1
5324	BAYER.VERS.VERB.AG	1.056.828	6
5146	BGV-VERSICHERUNG AG	117.328	1
5098	BRUDERHILFE SACH.AG	218.331	1
5338	CONCORDIA VERS.	344.481	4
5340	CONTINENTALE SACHVERS	351.326	2
5552	COSMOS VERS.	315.417	3
5311	DBV DT. BEAMTEN-VERS.	551.173	2
5549	DEBEKA ALLGEMEINE	1.240.094	5
5513	DEVK ALLG. VERS.	1.114.255	8
5343	DA DEUTSCHE ALLG.VER.	k.A.	2
5129	DFV DEUTSCHE FAM. VERS.	k.A.	1
5328	DOCURA VVAG	k.A.	2
5472	ERGO VERSICHERUNG	1.797.231	40
5024	FEUERSOZietät	153.830	1
5473	GENERALI VERSICHERUNG	1.870.953	31
5858	GOTHAER ALLGEMEINE AG	1.333.463	18
5469	GVV-KOMMUNALVERS.	2.865	1
5585	GVV-PRIVATVERSICH.	k.A.	2
5374	HAFTPFLICHTK.DARMST.	925.895	10
5501	HANSEMERKUR ALLG.	k.A.	2
5085	HDI VERSICHERUNG	675.488	4
5512	HDI-GERLING FIRMEN	686.789	4
5096	HDI-GERLING INDUSTRIE	15.232	4
5375	HUK-COBURG	1.927.341	13
5521	HUK-COBURG ALLG. VERS	1.165.966	8
5086	HUK24 AG	330.362	2
5546	INTER ALLG. VERS.	138.925	4
5057	INTERLLOYD VERS.AG	k.A.	1
5393	ISSELHORSTER VERS	k.A.	1
5401	ITZEHOER VERSICHERUNG	165.491	2
5078	JANITOS VERSICHERUNG	199.166	4
5058	KRAVAG-ALLGEMEINE	k.A.	2
5402	LVM SACH	1.188.718	3
5412	MECKLENBURG. VERS.	273.916	6
5334	MEDIENVES.KARLSRUHE	k.A.	2

Reg.Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Risiken zum 31.12.2011	Beschwerden
5426	NÜRNBG. ALLG.	320.605	9
5787	OVAG – OSTDT. VERS.	k.A.	2
5446	PROV.NORD BRANDKASSE	391.822	3
5095	PROV.RHEINLAND VERS.	834.015	6
5583	PVAG	k.A.	1
5798	RHEINLAND VERS. AG	95.093	2
5438	R+V ALLGEMEINE VERS.	1.723.476	25
5008	SHB ALLGEMEINE	k.A.	1
5125	SIGNAL IDUNA ALLG.	678.214	11
5781	SPARK.-VERS.SACHS.ALL	115.918	1
5036	SV SPARK.VERSICHER.	907.688	3
5459	UELZENER ALLG. VERS.	177.704	1
5042	VERSICHERUNGSK.BAYERN	16.263	1
5400	VGH LAND.BRAND.HAN.	723.612	2
5862	VHV ALLGEMEINE VERS.	996.363	15
5484	VOLKSWOHL-BUND SACH	130.556	1
5461	VPV ALLGEMEINE VERS.	k.A.	1
5093	WESTF.PROV.VERS.AG	804.971	5
5525	WGV-VERSICHERUNG	330.668	4
5783	WÜRTT. VERS.	1.178.490	18
5476	WWK ALLGEMEINE VERS.	143.487	4

3.6 Versicherungszweig Unfallversicherung

Reg.Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Risiken zum 31.12.2011	Beschwerden
5342	AACHENMÜNCHENER VERS.	1.633.682	11
5498	ADAC – SCHUTZBRIEF VERS.	3.598.107	4
5312	ALLIANZ VERS.	4.553.907	38
5068	AMMELÄNDER VERS.	k.A.	1
5455	ARAG ALLG. VERS.	21.040.634	2
5515	AXA VERS.	809.576	16
5792	BADEN-BADENER VERS.	276.274	6
5317	BARMENIA ALLG. VERS.	132.847	2
5633	BASLER SECURITAS	131.672	2
5310	BAYER. BEAMTEN VERS.	170.779	1
5324	BAYER.VERS.VERB.AG	683.407	3
5338	CONCORDIA VERS.	323.360	2
5340	CONTINENTALE SACHVERS	655.862	9
5343	DA DEUTSCHE ALLG.VER.	k.A.	1
5311	DBV DT. BEAMTEN-VERS.	216.551	3
5549	DEBEKA ALLGEMEINE	1.841.488	12
5513	DEVK ALLG. VERS.	854.117	4
5350	DT. RING SACHVERS.	345.259	5
5129	DFV DEUTSCHE FAM.VERS.	k.A.	2
5562	ERGO DIREKT	285.597	4
5472	ERGO VERSICHERUNG	2.618.616	56
5473	GENERALI VERSICHERUNG	3.632.354	15
5858	GOTHAER ALLGEMEINE AG	721.373	7
5501	HANSEMERKUR ALLG.	78.725	1
5085	HDI VERSICHERUNG	167.741	1
5512	HDI-GERLING FIRMEN	355.186	6
5096	HDI-GERLING INDUSTRIE	42.503	1
5384	HELVETIA VERS. (CH)	125.287	3
5375	HUK-COBURG	993.287	2
5521	HUK-COBURG ALLG. VERS	526.364	1
5573	IDEAL VERS.	k.A.	2
5546	INTER ALLG. VERS.	131.766	3
5780	INTERRISK VERS.	392.852	2
5393	ISSELHORSTER VERS.	k.A.	1
5401	ITZEHOER VERSICHERUNG	k.A.	1
5078	JANITOS VERSICHERUNG	153.222	3
5402	LVM SACH	875.018	5
5061	MANNHEIMER VERS.	72.972	1
5412	MECKLENBURG. VERS.	137.971	4
5070	NECKERMANN VERS.	k.A.	3
5426	NÜRNBG. ALLG.	575.347	29
5015	NV-VERSICHERUNGEN	k.A.	4
5017	OSTANGLER BRANDGILDE	k.A.	1
5074	PB VERSICHERUNG	k.A.	2
5446	PROV.NORD BRANDKASSE	342.827	2
5095	PROV.RHEINLAND VERS.	936.109	1

Reg.Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Risiken zum 31.12.2011	Beschwerden
5583	PVAG POLIZEIVERS.	318.266	3
5438	R+V ALLGEMEINE VERS.	1.527.748	3
5125	SIGNAL IDUNA ALLG.	1.743.969	11
5586	STUTTGARTER VERS.	437.527	5
5790	TARGO VERSICHERUNG	125.912	2
5463	UNIVERSA ALLG. VERS.	k.A.	3
5400	VGH LAND.BRAND.HAN.	5.504.264	2
5862	VHV ALLGEMEINE VERS.	311.997	3
5484	VOLKSWOHL-BUND SACH	177.764	1
5093	WESTF.PROV.VERS.AG	963.937	1
5783	WÜRTT. VERS.	715.218	7
5476	WWK ALLGEMEINE VERS.	240.539	4
5461	VPV ALLGEMEINE VERS.	k.A.	1
5590	WÜRZBURGER VERSICHER.	k.A.	1

3.7 Versicherungszweig Hausratversicherung

Reg.Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Risiken zum 31.12.2011	Beschwerden
5342	AACHENMÜNCHENER VERS.	884.307	9
5312	ALLIANZ VERS.	2.543.961	44
5405	ALTE LEIPZIGER VERS.	140.676	2
5068	AMMERLÄNDER VERS.	k.A.	9
5455	ARAG ALLG. VERS.	363.645	4
5397	ASSTEL SACH	k.A.	6
5515	AXA VERS.	1.182.427	11
5317	BARMENIA ALLG. VERS.	k.A.	1
5633	BASLER SECURITAS	204.552	3
5324	BAYER.VERS.VERB.AG	540.652	3
5146	BGV-VERSICHERUNG AG	k.A.	1
5098	BRUDERHILFE SACH.AG	188.725	2
5338	CONCORDIA VERS.	221.674	1
5311	DBV DT. BEAMTEN-VERS.	287.559	6
5549	DEBEKA ALLGEMEINE	742.166	5
5513	DEVK ALLG. VERS.	955.418	8
5344	DEVK DT. EISENB. SACH	484.812	3
5350	DT. RING SACHVERS.	172.861	2
5129	DFV DEUTSCHE FAM.VERS	k.A.	1
5328	DOCURA VWAG	k.A.	1
5562	ERGO DIREKT	k.A.	3
5472	ERGO VERSICHERUNG	1.154.456	27
5473	GENERALI VERSICHERUNG	1.392.616	13
5858	GOTHAER ALLGEMEINE AG	727.793	8
5372	GOTHAER VERS.BANK	k.A.	1
5485	GRUNDEIGENTÜMER-VERS.	1	1
5365	GVO GEGENSEITIGKEIT	k.A.	1
5374	HAFTPFLICHTK.DARMST.	k.A.	1
5085	HDI VERSICHERUNG	349.285	1
5512	HDI-GERLING FIRMEN	307.261	1
5375	HUK-COBURG	1.351.236	7
5521	HUK-COBURG ALLG. VERS	698.902	9
5086	HUK24 AG	174.287	1
5546	INTER ALLG. VERS.	k.A.	1
5780	INTERRISK VERS.	135.531	1
5401	ITZEHOER VERSICHERUNGEN	k.A.	2
5078	JANITOS VERSICHERUNG	k.A.	2
5404	LBN	k.A.	1
5402	LVM SACH	715.918	3
5061	MANNHEIMER VERS.	77.676	1
5412	MECKLENBURG. VERS.	173.361	1
5426	NÜRNBERG. ALLG.	157.649	4
5015	NV VERSICHERUNGEN	k.A.	1
5787	OVAG – OSTDT. VERS.	k.A.	1
5446	PROV.NORD BRANDKASSE	291.908	1
5095	PROV.RHEINLAND VERS.	519.351	9
5798	RHEINLAND VERS. AG	k.A.	2

Reg.Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Risiken zum 31.12.2011	Beschwerden
5438	R+V ALLGEMEINE VERS.	926.368	5
5125	SIGNAL IDUNA ALLG.	331.961	3
5036	SV SPARK.VERSICHER.	447.521	1
5400	VGH LAND.BRAND.HAN.	477.858	2
5862	VHV ALLGEMEINE VERS.	315.942	2
5484	VOLKSWOHL-BUND SACH	k.A.	1
5461	VPV ALLGEMEINE VERS.	171.162	3
5093	WESTF.PROV.VERS.AG	2.358.279	1
5525	WGV-VERSICHERUNG	142.099	1
5783	WÜRTT. VERS.	764.197	8
5476	WWK ALLGEMEINE VERS.	k.A.	4



3.8 Versicherungszweig Wohngebäudeversicherung

Reg.Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Risiken zum 31.12.2011	Beschwerden
5342	AACHENMÜNCHENER VERS.	350.547	7
5312	ALLIANZ VERS.	2.005.963	59
5405	ALTE LEIPZIGER VERS.	132.570	5
5455	ARAG ALLG. VERS.	k.A.	2
5515	AXA VERS.	686.702	24
5633	BASLER SECURITAS	159.969	7
5310	BAYER. BEAMTEN VERS.	k.A.	3
5319	BAYER. HAUSBESITZER	21.850	2
5043	BAYER.L-BRAND.VERS.AG	2.293.604	17
5324	BAYER.VERS.VERB.AG	654.900	11
5338	CONCORDIA VERS.	186.394	5
5339	CONDOR ALLG. VERS.	50.692	4
5340	CONTINENTALE SACHVERS	95.639	3
5311	DBV DT. BEAMTEN-VERS.	156.159	4
5549	DEBEKA ALLGEMEINE	230.735	1
5513	DEVK ALLG. VERS.	430.757	7
5350	DT. RING SACHVERS.	43.522	1
5522	DOLLERUP.FREIE BRANDG	k.A.	1
5472	ERGO VERSICHERUNG	540.269	19
5024	FEUERSOZIETÄT	87.778	1
5473	GENERALI VERSICHERUNG	586.064	14
5858	GOTHAER ALLGEMEINE AG	300.534	6
5485	GRUNDEIGENTÜMER-VERS.	70.344	1
5085	HDI VERSICHERUNG	145.243	3
5384	HELVETIA VERS. (CH)	174.662	2
5126	HÜBENER VERSICHERUNG	k.A.	3
5375	HUK-COBURG	600.565	3
5521	HUK-COBURG ALLG. VERS	201.909	3
5401	ITZEHOER VERSICHERUNG	46.437	2
5078	JANITOS VERSICHERUNG	k.A.	2
5402	LVM SACH	522.105	7
5061	MANNHEIMER VERS.	57.975	6
5412	MECKLENBURG. VERS.	101.032	3
5426	NÜRNBG. ALLG.	72.618	5
5446	PROV.NORD BRANDKASSE	317.098	3
5095	PROV.RHEINLAND VERS.	567.690	16
5798	RHEINLAND VERS. AG	k.A.	3
5121	RHION VERSICHERUNG	k.A.	1
5438	R+V ALLGEMEINE VERS.	962.530	14
5773	SAARLAND FEUERVERS.	76.361	2
5491	SCHLESWIGER VERS.V.	k.A.	1
5125	SIGNAL IDUNA ALLG.	149.424	8
5036	SV SPARK.VERSICHER.	2.047.888	24
5459	UELZENER ALLG. VERS.	k.A.	1
5042	VERSICHERUNGSK.BAYERN	k.A.	3
5400	VGH LAND.BRAND.HAN.	471.612	5
5862	VHV ALLGEMEINE VERS.	106.475	6

Reg.Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Risiken zum 31.12.2011	Beschwerden
5461	VPV ALLGEMEINE VERS.	64.965	3
5093	WESTF.PROV.VERS.AG	1.954.190	7
5783	WÜRTT. VERS.	453.815	15
5476	WWK ALLGEMEINE VERS.	k.A.	2



3.9 Versicherungszweig Rechtsschutzversicherung

Reg.Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Risiken zum 31.12.2011	Beschwerden
5826	ADAC-RECHTSSCHUTZ	2.554.834	5
5809	ADVO CARD RS	1.506.211	35
5312	ALLIANZ VERS.	2.391.455	48
5405	ALTE LEIPZIGER VERS.	416.413	95
5455	ARAG ALLG. VERS.	k.A.	3
5800	ARAG SE	1.336.284	63
5801	AUXILIA RS	520.885	11
5838	BADISCHE RECHTSSCHUTZ	165.481	2
5310	BAYER. BEAMTEN VERS.	k.A.	13
5098	BRUDERHILFE SACH.AG	98.606	4
5831	CONCORDIA RS	410.815	11
5340	CONTINENTALE SACHVERS	93.701	2
5343	DA DEUTSCHE ALLG.VER.	k.A.	1
5802	D.A.S. ALLG. RS	2.742.198	77
5549	DEBEKA ALLGEMEINE	366.054	9
5803	DEURAG DT. RS	1.158.732	25
5829	DEVK RECHTSSCHUTZ	1.051.592	10
5129	DFV DEUTSCHE FAM.VERS	k.A.	3
5055	DIRECT LINE	k.A.	2
5834	DMB RECHTSSCHUTZ	816.822	31
5365	GVO GEGENSEITIGKEIT	k.A.	2
5501	HANSEMERKUR ALLG.	k.A.	1
5512	HDI-GERLING FIRMEN	k.A.	1
5096	HDI-GERLING INDUSTRIE	5.170	1
5827	HDI-GERLING RECHT.	475.973	14
5818	HUK-COBURG RS	1.561.992	19
5086	HUK24 AG	90.452	1
5573	IDEAL VERS.	k.A.	1
5401	ITZEHOER VERSICHERUNG	k.A.	4
5812	JURPARTNER RECHTSSCH.	k.A.	1
5815	LVM RECHTSSCHUTZ	726.916	6
5402	LVM SACH	k.A.	4
5412	MECKLENBURG. VERS.	141.870	5
5805	NEUE RECHTSSCHUTZ	403.991	9
5426	NÜRNBERG: ALLG	k.A.	2
5813	OERAG RECHTSSCHUTZ	1.417.525	19
5807	ROLAND RECHTSSCHUTZ	1.289.658	32
5438	R+V ALLGEMEINE VERS.	699.621	10
5459	UELZENER ALLG. VERS.	k.A.	1
5400	VGH LAND.BRAND.HAN.	182.299	3
5525	WGV-VERSICHERUNG	425.754	8
5479	WÜRTT. GEMEINDE-VERS.	k.A.	1
5783	WÜRTT. VERS.	651.994	10

3.10 Unternehmen aus dem EWR-Bereich

Reg.Nr.	Kurzname des Versicherungsunternehmens	Beschwerden
5902	ACE EUROPEAN (GB)	9
9053	ADMIRAL INSURANCE(GB)	4
5636	AGA INTERNATIONAL. (F)	20
5029	AIOI NISSAY (GB)	3
1306	ALICO LIFE INT. (IRL)	1
7698	ALICO LIFE INT. (IRL)	3
7671	ASPECTA ASSUR. (L)	5
5119	ASSURANT ALLG. (GB)	1
7203	ATLANTICLUX (L)	14
1324	ATLANTICLUX LEBEN (L)	9
5064	ATRADIUS KREDIT (NL)	3
5090	AXA CORPORATE S. (F)	1
1319	AXA LIFE EUR.LTD(IRL)	10
7382	BANK AUSTRIA (AT)	1
5145	BTA INSURANCE (LV)	3
7811	CACI LIFE LIM. (IRL)	2
7807	CACI NON-LIFE (IRL)	1
1300	CANADA LIFE (IRL)	12
7786	CANADA LIFE (IRL)	2
1182	CARDIF LEBEN (F)	1
5056	CARDIF VERS. (F)	9
5595	CHARTIS EUROPE (F)	7
5142	CHUBB INSUR. (GB)	2
7690	CIGNA LIFE INS. (B)	2
7453	CLERICAL MED.INV.(GB)	23
7724	CREDIT LIFE INT. (NL)	20
7985	CSS VERSICHERUNG (FL)	29
7281	DKV BELGIUM (B)	2
5048	DOMESTIC AND GEN.(GB)	5
7256	EAGLE STAR EUROP (RL)	1
1161	EQUITABLE LIFE (GB)	1
5115	EUROMAF SA (F)	1
5053	FINANCIAL INSUR.(GB)	3
7410	FOYER INTERNAT. (L)	1
7814	FRIENDS PROVID. (GB)	5
7268	GENERALI VERS. AG (A)	1
7776	GENWORTH FINANC. (GB)	1
7270	HANSARD EUROPE (IRL)	1
5788	INTER PARTNER ASS.(B)	5
7587	INTERN.INSU.COR.(NL)	1
9031	LIBERTY EURO.(IRL/E)	5
9301	LIBERTY SEGUROS (ES)	2
7007	LLOYD'S OF LONDON(GB)	3
5592	LLOYD'S VERS. (GB)	5
5054	LONDON GENERALI I. (GB)	1
5130	MAPFRE ASISTENC.(E)	1
7828	MASSMUTUAL (L)	1

Reg.Nr.	Kurzname des Versicherungsunternehmens	Beschwerden
1323	MONUTA VERS. (NL)	1
7579	NEMIAN LIFE & P. (L)	1
7897	NUCLEUS LIFE AG (FL)	1
7723	PRISMALIFE AG (FL)	22
7455	PROBUS INSURANCE(IRL)	2
9062	PRUDENTIAL ASS. (GB)	1
7894	QUANTUM LEBEN AG(FL)	2
1317	R+V LUXEMB. LV (L)	4
7415	R+V LUXEMBOURG L (L)	6
9158	RCI INSURANCE (M)	2
9159	RCI INSURANCE (MT)	1
7730	RIMAXX (NL)	9
5127	SOGECAP RISQUES (F)	1
5128	SOGECAP DNL (F)	1
1320	STANDARD LIFE (GB)	7
7763	STONEBRIDGE (GB)	4
7878	SWISS LIFE (FL)	1
9000	SWISSLIFE ASS. (F)	17
5157	TELEFONICA INSURANCE (L)	4
7883	TELEFONICA INSURANCE (LU)	1
9241	UK GENERAL INS. (IRL)	1
1311	VDV LEBEN INT. (GR)	7
7456	VDV LEBEN INTERN.(GR)	39
7643	VIENNA-LIFE (FL)	3
7483	VORSORGE LUXEMB. (L)	4
9085	WEALTH-ASSURANCE (FL)	1
5151	ZURICH INSURANCE(IRL)	95

Tabellenverzeichnis

	Titel	Seite
Tabelle 1	Wirtschaft und Finanzsektor in Deutschland im Überblick	39
Tabelle 2	Memoranda of Understanding (MoU) 2012	79
Tabelle 3	Zahl der beaufsichtigten Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds	91
Tabelle 4	Anmeldungen von EWR-Lebensversicherern 2012	91
Tabelle 5	Anmeldungen von EWR-Schaden-/Unfallversicherern 2012	92
Tabelle 6	Kapitalanlagen der Versicherungsunternehmen	97
Tabelle 7	Zusammensetzung der Risikokapitalanlagenquote	101
Tabelle 8	Anteile ausgewählter Anlageklassen an den Vermögensanlagen	102
Tabelle 9	Ergebnisse der Risikoklassifizierung 2012	108
Tabelle 10	Verteilung der Vor-Ort-Prüfungen 2012 nach Risikoklassen	109
Tabelle 11	Anzahl der Banken nach Institutsgruppen	133
Tabelle 12	Auslandsbanken in der Bundesrepublik Deutschland	135
Tabelle 13	Core-Tier-1-Quoten der deutschen Banken	136
Tabelle 14	Übersicht: Brutto-Absatz Pfandbriefe	140
Tabelle 15	Übersicht: Pfandbriefumlauf	140
Tabelle 16	Ergebnisse der Risikoklassifizierung 2012	145
Tabelle 17	Anzahl der Sonderprüfungen	146
Tabelle 18	Verteilung der Sonderprüfungen 2012 nach Institutsgruppen	146
Tabelle 19	Verteilung der aufsichtsgetriebenen Sonderprüfungen 2012 nach Risikoklassen	147
Tabelle 20	Risikomodelle und Faktorspannen	150
Tabelle 21	Aufsichtliche Beanstandungen und Maßnahmen 2012	151
Tabelle 22	Ergebnisse der Risikoklassifizierung	159
Tabelle 23	Anzeigen von Market Makern und Primärhändlern nach nationalem und europäischem Recht	174
Tabelle 24	Insideruntersuchungen	178
Tabelle 25	Mitteilungen der Staatsanwaltschaften zu abgeschlossenen Insiderverfahren	178
Tabelle 26	Marktmanipulationsuntersuchungen	183
Tabelle 27	Mitteilungen der Staatsanwaltschaften, Gerichte und des internen Bußgeldreferats zu abgeschlossenen Marktmanipulationsverfahren	184
Tabelle 28	Billigungen 2012 und 2011	193
Tabelle 29	Aus- und eingehende Notifizierungen	194
Tabelle 30	Unternehmen unter Bilanzkontrolle nach Ländern	200
Tabelle 31	Enforcementverfahren der BaFin von Juli 2005 bis Dezember 2012	200
Tabelle 32	Risikoklassifizierung von Kapitalanlagegesellschaften	203
Tabelle 33	Risikoklassifizierung von Depotbanken	204
Tabelle 34	Bußgeldverfahren	208
Tabelle 35	Kontenabfragen 2012	220
Tabelle 36	Beschwerden nach Institutsgruppen	222
Tabelle 37	Eingaben je Versicherungszweig (seit 2008)	225
Tabelle 38	Beschwerdegründe	225
Tabelle 39	Anfragen nach dem IFG 2012	231
Tabelle 40	Personal	233
Tabelle 41	Einstellungen 2012	233
Tabelle 42	Zusammensetzung des BaFin-Verwaltungsrates	236

Grafikverzeichnis

	Titel	Seite
Grafik 1	Zinsdifferenzen in Europa	20
Grafik 2	Staatsschuldenquoten in Europa	23
Grafik 3	Aktienmärkte 2012 im Vergleich	28
Grafik 4	Zinsstruktur am deutschen Rentenmarkt	29
Grafik 5	Kapitalmarktzinsen	30
Grafik 6	Renditeaufschläge für Unternehmen in Europa	30
Grafik 7	Wechselkursentwicklung	31
Grafik 8	Anzahl von Firmenzusammenbrüchen in Deutschland	32
Grafik 9	Aktienindizes des deutschen Finanzsektors	33
Grafik 10	Kreditausfallprämien für deutsche Großbanken	34
Grafik 11	Indikatoren des Interbankenmarktes	35
Grafik 12	Kreditausfallprämien ausgewählter Versicherer	37
Grafik 13	Internationale Institutionen und Ausschüsse	41
Grafik 14	Anzahl der Sparkassen	133
Grafik 15	Anzahl der genossenschaftlichen Primärinstitute	134
Grafik 16	Verbriefungsbestände nach Art der Sicherheiten	155
Grafik 17	Regionale Verteilung der Underlyings	156
Grafik 18	Zusammensetzung der Gruppe-V-Institute	158
Grafik 19	Mitteilungspflichtige nach Herkunft	175
Grafik 20	Positive Manipulationsanalysen nach Sachverhalten	176
Grafik 21	Positive Insideranalysen nach Sachverhalten	177
Grafik 22	Ad-hoc-Meldungen	190
Grafik 23	Directors' Dealings	191
Grafik 24	Stimmrechtsmitteilungen	192
Grafik 25	Gesamtemissionsaufkommen	194
Grafik 26	Prospekteingänge, Gestattungen, Rücknahmen, Untersagungen	195
Grafik 27	Prospekte nach Anlageobjekten	196
Grafik 28	Angebotsverfahren	197
Grafik 29	Mittelaufkommen der Immobilien-Publikumsfonds	205
Grafik 30	Richtlinienkonforme Einzelvermögen	206
Grafik 31	Nicht-richtlinienkonforme Investmentvermögen	207
Grafik 32	Mit Bußgeld abgeschlossene Verfahren	207
Grafik 33	Ausgaben Haushaltsplan 2012	239
Grafik 34	Einnahmen Haushaltsplan 2012	240
Grafik 35	Umlageverteilung nach Aufsichtsbereichen 2011	240

Abkürzungsverzeichnis

A	ABI.	Amtsblatt	
	ABS	Asset Backed Securities	
	ACP	Autorité de Contrôle Prudentiel	
	ADR	Alternative Dispute Resolution	
	AfW	Bundesverband Finanzdienstleistung e.V.	
	AG	Aktiengesellschaft/Amtsgericht	
	AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen	
	AIF	Alternative Investment Fund	
	AIFM	Alternative Investment Fund Manager	
	AKIM	Arbeitskreis Interne Modelle	
	AktG	Aktiengesetz	
	ALLG.	Allgemein(e)	
	AMA	Advanced Measurement Approach	
	AMLC	Anti-Money Laundering Committee	
	angeschl.	angeschlossen(e)	
	AnIV	Anlageverordnung	
	AS	Analyse und Strategie	
	ASC	Advisory Scientific Committee	
	ATC	Advisory Technical Committee	
	AVB	Allgemeine Versicherungsbedingungen	
	Az.	Aktenzeichen	
	B	BA	Bankenaufsicht
		BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BAV		Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen	
BayernLB		Bayerische Landesbank	
BCBS		Basel Committee on Banking Supervision	
BDDK		Bankacilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu	
BGB		Bürgerliches Gesetzbuch	
BGBI.		Bundesgesetzblatt	
BGH		Bundesgerichtshof	
BGHZ		Entscheidungssammlung des BGH in Zivilsachen	
BI		Banca d'Italia	
Bill.		Billiarde/n	
BIZ		Bank für Internationalen Zahlungsausgleich	
BKA		Bundeskriminalamt	
BMELV		Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	
BMF		Bundesministerium der Finanzen	
BMI		Bundesministerium des Innern	
BMJ		Bundesministerium der Justiz	
BMWi		Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie	
BoE		Bank of England	
BoS		Board of Supervisors	
BSC		Banking Supervision Committee	
BT-Drs.		Bundestagsdrucksache	
BVerwG		Bundesverwaltungsgericht	
bzw.		beziehungsweise	
C		ca.	circa
		CCP	Central Counterparty
	CDO	Collateralized Debt Obligations	

CDS	Credit Default Swap
CEBS	Committee of European Banking Supervisors
CEIOPS	Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors
CESR	Committee of European Securities Regulators
CEU EF	Credit Efficiency United, Ekonomisk Förening
CFD	Contract for Difference
CFTC	U.S. Commodity Futures Trading Commission
CH	Confoederatio Helvetica (Schweiz)
CIRC	China Insurance Regulatory Commission
CLN	Credit Linked Notes
CLO	Collateralized Loan Obligations
CMA	Capital Market Authority
CMBS	Commercial Mortgage Backed Securities
CMD	Crisis Management Directive
CMG	Crisis Management Group
CNAV	Constant Net Asset Value
Co.	Compagnie
CO₂	Kohlenstoffdioxid
ComFrame	Common Framework
Corp.	Corporation
CPSS	Committee on Payment and Securities Settlement Systems
CRA	Credit Rating Agencies
CRD	Capital Requirements Directive
CRR	Capital Requirements Regulation
CSRC	China Securities Regulatory Commission
CSSF	Commission de Surveillance du Secteur Financier
D	
DAX	Deutscher Aktienindex
DCGK	Deutscher Corporate Governance Kodex
DK	Deutsche Kreditwirtschaft
DL	Dienstleistungsverkehr
DM	Deutsche Mark
DMBiG	D-Markbilanzgesetz
DPR	Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung
Dr.	Doktor
DSGV	Deutscher Sparkassen- und Giroverband
D-SIBs	Domestic Systemically Important Banks
DT./DTSCH	deutsch(e)
DVFA	Deutsche Vereinigung für Finanzanalyse und Asset Management
E	
e.G.	eingetragene Genossenschaft
e.V.	eingetragener Verein
EAA	Erste Abwicklungsanstalt
EBA	European Banking Authority
EbAV	Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung
EC	Electronic Cash
EdB	Entschädigungseinrichtung deutscher Banken
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EdW	Entschädigungseinrichtung für Wertpapierhandelsunternehmen
EEX	European Energy Exchange
EFSF	European Financial Stability Facility
EG	Einführungsgesetz/Europäische Gemeinschaft/ Emergency Group

E-Geld	Elektronisches Geld
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
EMIR	European Market Infrastructure Regulation
ESA	European Supervisory Authority
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESMA	European Securities and Markets Authority
ESRB	European Systemic Risk Board
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURIBOR	European Interbank Offered Rate
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EZB	Europäische Zentralbank
F	
f.	folgende
FAQ	Frequently Asked Questions
FATF	Financial Action Task Force on Money Laundering
FDI	Finanzdienstleistungsinstitut
FDIC	Federal Deposit Insurance Corporation
FedBoard	Board of Governors of the Federal Reserve System
ff.	fortfolgende
Finav	Finanzinformationenverordnung
FinDAG	Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz
FinDAGKostV	Verordnung über die Erhebung von Gebühren und die Umlegung von Kosten nach dem FinDAG
FINMA	Finanzmarktaufsicht der Schweiz
FINREP	Financial Reporting
FinStabG	Finanzstabilitätsgesetz
FIU	Financial Intelligence Unit
FMA	Österreichische Finanzmarktaufsicht/Finanzmarktaufsicht Liechtenstein
FMSA	Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung
Frhr.	Freiherr
FROB	Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria
FSA	Financial Services Authority
FSAP	Financial Sector Assessment Program
FSB	Financial Stability Board
FSF	Financial Stability Forum
FSI	Financial Stability Institute
FSS	Financial Supervisory Service
G	
G 20	The Group of Twenty Finance Ministers and Central Bank Governors
GADOI	Georgia Department of Insurance
GB	Great Britain
GBP	Britisches Pfund
GDV	Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.
GewO	Gewerbeordnung
GHoS	Governors and Heads of Supervision
GIIPS	Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GroMiKV	Groß- und Millionenkreditverordnung

	G-SIBS	Global Systemically Important Banks
	G-SIIS	Global Systemically Important Insurers
	GW	Geldwäsche
	GwG	Geldwäschegesetz
	GwOptG	Gesetz zur Optimierung der Geldwäscheprävention
H	HeLaBa	Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale
	HGB	Handelsgesetzbuch
	HVB	HypoVereinsbank
I	IAASB	International Auditing and Assurance Standards Board
	IADI	International Association of Deposit Insurers
	IAIS	International Association of Insurance Supervisors
	IAS	International Accounting Standards
	IASB	International Accounting Standards Board
	IdW	Institut der Wirtschaftsprüfer
	IFG	Informationsfreiheitsgesetz
	IFRS	International Financial Reporting Standards
	IMD	Insurance Mediation Directive
	IMG	Internal Monitoring Group
	Inc.	Incorporated
	InstitutsVergV	Institutsvergütungsverordnung
	INT	Internationales
	InvG	Investmentgesetz
	IOPS	International Organization of Pension Supervisors
	IOSCO	International Organization of Securities Commissions
	IPO	Initial Public Offering
	IRBA	Internal Ratings Based Approach
	IT	Informationstechnik
	IWF	Internationaler Währungsfonds
J	JC	Joint Committee
	JCFC	Joint Committee on Financial Conglomerates
	JF	Joint Forum
	JFSC	Jersey Financial Services Commission
	JPY	Japanischer Yen
K	k.A.	keine Angaben
	KAG	Kapitalanlagegesellschaft
	KAGB	Kapitalanlagegesetzbuch
	KG	Kommanditgesellschaft
	KGaA	Kommanditgesellschaft auf Aktien
	KID	Key Information Document
	Kita	Kindertagesstätte
	KNF	Komisja Nadzoru Finansowego
	KOM	Kommission
	KomRi	Komitee für Regulierung und Internationales
	KV	Krankenversicherung
	KWG	Kreditwesengesetz
L	LB	Landesbank
	LBB	Landesbank Berlin
	LBBW	Landesbank Baden-Württemberg
	LG	Landgericht

	LIBOR	London Interbank Offered Rate
	lit.	littera
	LV	Lebensversicherung
M	MaComp	Mindestanforderungen an die Compliance
	MaRisk	Mindestanforderungen an das Risikomanagement
	MAS	Monetary Authority of Singapore
	MaSan	Mindestanforderungen an die Ausgestaltung von Sanierungsplänen
	MiFID	Markets in Financial Instruments Directive
	Mio.	Million/en
	MMFs	Money Market Funds
	MoU	Memorandum of Understanding
	Mrd.	Milliarde/n
	MRP	Marktrisikopotenzial
	MTF	Multilateral Trading Facility
N	NL	Niederlassungsverkehr
	NPL	Non-Performing Loans
	Nr.	Nummer
	NYSBD	New York State Banking Department
O	OCC	Office of the Comptroller of the Currency
	ODR	Online Dispute Resolution
	OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
	OGAW	Organismus für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren
	OIS	Overnight Indexed Swap
	OLG	Oberlandesgericht
	OMT	Outright Monetary Transactions
	ORSA	Own Risk and Solvency Assessment
	OTC	Over-the-Counter
	OTF	Organised Trading Facility
	OTS	Office of Thrift Supervision
	OVG	Oberverwaltungsgericht
	OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
P	PEP	politisch exponierte Person
	PF	Pensionsfonds
	PfandBG	Pfandbriefgesetz
	PK	Pensionskasse
	P-Konto	Pfändungsschutzkonto
	PKV	Private Krankenversicherung
	PLC	Public Limited Company
	PRIPS	Packaged Retail Investment Products
	PRIV.	Privat(e)
	PRO	Prospekte
	Prof.	Professor
	PrüfbV	Prüfungsberichtsverordnung
	PSI	Private Sector Involvement
Q	Q	Quartal/Querschnitt
	QIS	Quantitative Impact Study

R	R	Rundschreiben
	RechVersV	Verordnung über die Rechnungslegung von Versicherungsunternehmen
	REIT	Real Estate Investment Trust
	Rep.	Republik
	REPO	Repurchase Operation
	RfB	Rückstellung für Beitragsrückerstattung
	RK	Risikokomitee
	RL	Richtlinie
	RMBS	Residential Mortgage Backed Securities
	RS	Rechtsschutz
S	S&P	Standard & Poor's
	s.	siehe
	S.	Seite
	S.A.	Société Anonyme
	S.C.A.	Société en Commandite par Actions
	SBV	State Bank of Vietnam
	SCR	Solvency Capital Requirement
	SdK	Schutzgemeinschaft der Kapitalanleger
	SE	Standardentwurf/Societas Europaea
	SEC	Securities and Exchange Commission
	SEPA	Single Euro Payments Area
	SIB	Systemically Important Bank
	SIE	Supervisory Intensity and Effectiveness Group
	SIFIS	Systemically Important Financial Institutions
	SIG	Standards Implementation Group
	SMP	Securities Markets Programme
	SMS	Short Message Service
	SoFFin	Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung
	SolvV	Solvabilitätsverordnung
	SPE	Special Purpose Entities
	SPV	Special Purpose Vehicles
	SREP	Supervisory Review and Evaluation Process
SROS	Self-Regulatory Organisations	
SSC	State Securities Commission	
SSG	Senior Supervisors Group	
SSM	Single Supervisory Mechanism	
StA	Staatsanwaltschaft	
StGB	Strafgesetzbuch	
StPO	Strafprozessordnung	
T	TBN	Takeover Bids Network
	TEHG	Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz
	TFCM	Task Force on Crisis Management
	TVEST	tvest Hamburg financial planning GmbH
U	UN	United Nations
	US	United States
	USA	United States of America
	USD	US-Dollar
	usw.	und so weiter
V	VA	Versicherungsaufsicht
	VAG	Versicherungsaufsichtsgesetz
	VAG-E	Entwurf zum Versicherungsaufsichtsgesetz

	ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
	VerBAV	Veröffentlichungen des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen
	VerRAfP	Veröffentlichungen des Reichsaufsichtsamtes für Privatversicherung
	VERS.	Versicherung
	VG	Verwaltungsgericht
	VGH	Verwaltungsgerichtshof
	vgl.	vergleiche
	VIB	Vermögensanlagen-Informationsblatt
	VO	Verordnung
	VU	Versicherungsunternehmen
	VVaG	Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit
	VVG	Versicherungsvertragsgesetz
	VVG-InfoV	Verordnung über Informationspflichten bei Versicherungsverträgen
	VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
W	WA	Wertpapieraufsicht
	WpDVerOV	Wertpapierdienstleistungs-Verhaltens- und Organisationsverordnung
	WpHG	Wertpapierhandelsgesetz
	WpPG	Wertpapierprospektgesetz
	WpÜG	Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz
Z	Z	Zentrale Aufgaben
	ZAG	Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz



Herausgeber

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
Stabsstelle Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Graurheindorfer Str. 108, 53117 Bonn
Marie-Curie-Straße 24–28, 60439 Frankfurt am Main
Fon: +49(0)228-4108-0
Fax: +49(0)228-4108-1550
Internet: www.bafin.de
E-Mail: poststelle@bafin.de

Bonn und Frankfurt am Main | Mai 2013

Redaktionsschluss: 31. März 2013

Satz und Druck

Druck- und Verlagshaus Zarbock, Frankfurt am Main

Fotos

Schafgans DGPh/BaFin (Vorwort, S. 83, 119, 169, 211)
photothek/BaFin (Umschlag)
PhotoDisc 17 (S. 128)
fotolia: beugdesign (S. 21), Gina Sanders (S. 27),
cirquedesprit (S. 34), ojoimages4 (S. 36), froxx (S. 57),
Wrangler (S. 77), iceteaimages (S. 87), DOC RABE Media (S. 94),
Eisenhans (S. 121), Irochka (S. 149), tom (S. 154),
Maxim-Kazmin (S. 163), Tijana (S. 181), LaCatrina (S. 221),
iceteaimages (S. 224), Kzenon (S. 229),
moodboard Premium (S. 233), Fineas (S. 234)

ISSN 1611-910X