

2013



Jahresbericht
der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht



Direktorium der BaFin

Gabriele Hahn
Exekutivdirektorin
Querschnittsaufgaben/
Innere Verwaltung

Raimund Röseler
Exekutivdirektor
Bankenaufsicht

Dr. Elke König
Präsidentin

Felix Hufeld
Exekutivdirektor
Versicherungs- und
Pensionsfondsaufsicht

Karl-Burkhard Caspari
Exekutivdirektor
Wertpapieraufsicht/
Asset-Management

Inhaltsverzeichnis



Interview mit der Präsidentin	12
--------------------------------------	-----------

I Schlaglichter **14**

1 Niedriges Zinsniveau **14**

1.1 Versicherer und Pensionskassen unter Druck	14
1.2 Kreditinstitute im Niedrigzinsumfeld	15

2 Kollektiver Verbraucherschutz **15**

3 Manipulation von Referenzwerten **16**

4 Reform der Aufsicht **17**

4.1 Neue Bankenregulierung	17
4.2 Systemrelevante Institute	17
4.3 Europäische Bankenaufsicht	18
4.4 Auf dem Weg zu Solvency II	19
4.5 Systemrelevante Versicherer	19
4.6 Das neue Kapitalanlagegesetzbuch	19
4.7 European Market Infrastructure Regulation	20

5 Schattenbanken **21**

5.1 Regulierung auf globaler Ebene	21
5.2 Regulierung auf europäischer Ebene	21

II Allfinanzaufsicht **24**

1 Makroökonomisches Umfeld **24**

1.1 Staatsschuldenkrise	24
1.2 Niedriges Zinsniveau	25

2 Finanzstabilität **26**

2.1 Makroprudenzielle Überwachung	26
2.1.1 Ausschuss für Finanzstabilität	26
2.1.2 Zusammenarbeit mit Deutscher Bundesbank in der Versicherungsaufsicht	26
2.1.3 BaFin-weites Risikokomitee	27
2.2 Systemrelevante Finanzunternehmen	27
2.2.1 Bestimmung systemrelevanter Finanzinstitute	27
2.2.2 Abwicklung systemrelevanter Finanzunternehmen	29
2.3 Schattenbanken	30
2.3.1 Regulierung auf globaler Ebene	30
2.3.2 Regulierung von Geldmarktfonds in der EU	31

2.4	Finanzkonglomerate	32
2.5	Ratingagenturen	34
2.5.1	Aufsicht durch ESMA	34
2.5.2	Neue Rating-Verordnung	34
2.5.3	Reduzierung der Bezugnahme auf externe Ratings	34
2.6	Hochfrequenzhandel	35
3	Aufsicht international	36
3.1	Das Europäische System der Finanzaufsicht	36
3.1.1	Das ESFS auf dem Prüfstand	36
3.1.2	Peer Reviews der ESAs	37
3.2	Deutschland im globalen Vergleich	38
3.2.1	Peer Review des Finanzstabilitätsrates	38
3.2.2	Im Fokus des Internationalen Währungsfonds	38
3.3	Anerkennung und Gleichwertigkeit von Vorschriften	39
3.3.1	Dodd Frank Act und Volcker Rule	39
3.3.2	Anerkennung als qualifizierte Jurisdiktion	40
3.4	Internationale Zusammenarbeit	41
3.4.1	Memoranda of Understanding	41
3.4.2	Technische Kooperation	41
4	Compliance von Geschäftsleitern	43
4.1	Fachliche Eignung und Zuverlässigkeit	43
4.2	Misstände in der Geschäftsorganisation	44
5	Verbraucherschutz	44
5.1	Verbraucherbeirat	44
5.2	Einlagensicherung und Anlegerentschädigung	45
5.2.1	Aktuelle Entschädigungsverfahren	45
5.2.2	Einlagen von Wohnungseigentümergeinschaften	46
5.2.3	Reform der Einlagensicherungsrichtlinie	46
5.3	Basisinformationen zu Anlageprodukten	47
5.4	Verbraucherbeschwerden und Anfragen	47
5.4.1	Beschwerden über Kreditinstitute und Finanzdienstleister	47
5.4.2	Beschwerden über Versicherungsunternehmen	49
5.4.3	Beschwerden zum Wertpapiergeschäft	51
5.4.4	Beschwerde-Leitlinien für Banken und Wertpapierdienstleistungsunternehmen	51
5.4.5	Beschwerde-Leitlinien für Versicherungsvermittler	51
5.5	Streitschlichtung	52
5.6	Ausblick	53
6	Rechnungslegung	53
7	Geldwäscheprävention	55
8	Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz	57

9	Erlaubnispflicht und Verfolgung unerlaubt betriebener Geschäfte	58
9.1	Erlaubnispflicht	58
9.2	Handel mit Bitcoins	59
9.3	Freistellungen	60
9.4	Finanztransfergeschäft	62
10	Risikomodellierung	62
10.1	Aufsichtliche Einschätzung interner Modelle	62
10.2	Validierung interner Risikomodelle	64
10.3	Modelländerungen	65
III	Aufsicht über Banken, Finanzdienstleister und Zahlungsinstitute	68
1	Grundlagen der Aufsicht	68
1.1	Umsetzung von CRD IV und CRR	68
1.1.1	Eigenmittel	68
1.1.2	Kapitalaufschläge	70
1.1.3	Leverage Ratio	70
1.1.4	Einheitliche Liquiditätsanforderungen in Europa	71
1.1.5	Meldewesen	72
1.1.6	Neue Anforderungen an Vergütungssysteme	72
1.1.7	Risikomanagement	73
1.1.8	Aufsichtliche Maßnahmen und Sanktionen	73
1.2	Arbeiten am Baseler Rahmenwerk	74
1.3	Umsetzung der Baseler Rahmenwerke in den Mitgliedstaaten	75
1.4	Besicherung von nicht zentral abgewickelten OTC-Derivaten	75
1.5	Systemrelevante Banken	75
1.6	Risikoabschirmungsgesetz	76
1.6.1	Sanierungs- und Abwicklungsplanung	77
1.6.2	Abtrennung von Finanzgeschäften	78
1.7	Rundschreiben zu Informationsblättern	78
1.8	Referenzzinssätze	79
1.9	Heimat- und Gastlandaufsicht: Technische Standards	81
1.10	Änderungen des Pfandbriefgesetzes	81
2	Einheitlicher Aufsichtsmechanismus	82
2.1	SSM-Verordnung	82
2.2	Comprehensive Assessment	83
3	Präventive Aufsicht	84
3.1	Risikoklassifizierung	84
3.1.1	Kreditinstitute	84
3.1.2	Finanzdienstleistungsinstitute	85
3.2	IT-Sicherheit bei Banken	85
3.3	Vorbereitungen auf SEPA	87

3.4	Umfragen und Quervergleiche	88
3.4.1	Umfrage zur Schiffsfinanzierung	88
3.4.2	Umfrage zu Verbriefungspositionen deutscher Banken	89
3.5	Geldwäscheprävention	90
3.5.1	Sorgfaltspflichten beim E-Geld-Geschäft	91
3.5.2	Prüfungs-Kampagne bei verbundgestützten Instituten	92
3.5.3	Schwerpunktprüfung bei international tätigen Banken	92

4 Institutsaufsicht 93

4.1	Zugelassene Institute	93
4.1.1	Kreditinstitute	93
4.1.2	Finanzdienstleister	94
4.1.3	Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute	95
4.2	Wirtschaftliches Umfeld	96
4.3	Lage der Institute	99
4.3.1	Lage der privaten Großbanken	99
4.3.2	Lage der Pfandbriefbanken	99
4.3.3	Lage der Privat-, Regional- und Spezialbanken	101
4.3.4	Lage der Landesbanken	101
4.3.5	Lage der Sparkassen	102
4.3.6	Lage der Wertpapierhandelsbanken, Börsenmakler und Energie- derivatehändler	102
4.3.7	Lage der Bausparkassen	103
4.3.8	Lage der Genossenschaftsbanken	103
4.3.9	Lage der Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute	104
4.3.10	Lage der Zahlungs- und E-Geldinstitute	104
4.3.11	Ausländische Banken	105
4.4	Aufsichtshandeln	105
4.4.1	Kreditinstitute	105
4.4.2	Finanzdienstleistungsinstitute	110
4.4.3	Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute	112
4.4.4	Kontenabrufverfahren nach § 24c KWG	113

5 Marktaufsicht 114

5.1	Mitarbeiter- und Beschwerderegister	114
5.2	Beratungsprotokolle	115
5.3	Weitere Aufsichtsschwerpunkte	116
5.4	Verhaltensregeln bei der Analyse von Finanzinstrumenten	117
5.5	Bußgeldverfahren	117

IV Aufsicht über Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds 118

1 Grundlagen der Aufsicht 118

1.1	Solvency II	118
1.1.1	Omnibus II	118
1.1.2	Vorbereitung auf Solvency II	120

1.2	Betriebliche Altersversorgung	124
1.2.1	Geplante Änderung der EbAV-Richtlinie	124
1.2.2	Auswertungsbericht von EIOPA zur QIS-EbAV	124
1.2.3	Arbeiten von EIOPA zu Säule 1	125
1.3	Aufsicht über systemrelevante Versicherungsunternehmen	125
1.3.1	Systemrelevanz von Versicherungsunternehmen	125
1.3.2	Weiterentwicklung vorausschauender Instrumente	126
1.4	Bessere Verlusttragfähigkeit von G-SIIs	127
1.5	Verordnungen	127
1.5.1	Überschussverordnung	127
1.5.2	Kapitalausstattungs-Verordnung und Rückversicherungs-Kapitalausstattungs-Verordnung	128
1.5.3	Versicherungsberichterstattungs-Verordnung und Pensionsfonds-berichterstattungsverordnung	128
1.5.4	Anlageverordnung	128
1.6	BaFin-Rundschreiben und Konsultationen	128
1.6.1	Umsetzung der Leitlinien zur Beschwerdebearbeitung	128
1.6.2	Altershöchstgrenze für Treuhänder des Sicherungsvermögens	129
2	Präventive Aufsicht	129
<hr/>		
2.1	Risikoklassifizierung	129
2.2	Vor-Ort-Prüfungen	131
2.3	Prüfungsschwerpunkte	131
2.4	Stresstest	132
2.5	Niedrigzinsphase	133
2.6	Risikoorientiertes präventives Aufsichtsinstrumentarium	133
2.7	Ausblick: Präventive Versicherungsaufsicht 2014	134
2.8	Kapitalanlagen der Versicherer – Überblick	134
2.8.1	EMIR - Auswirkungen auf Versicherungsunternehmen	136
2.8.2	Europäische Staatsanleihen im gebundenen Vermögen der Versicherer	136
2.8.3	Anlage in Unternehmensdarlehen	136
2.8.4	High-Yield-Anlagen	137
2.8.5	Bedeutung externer Ratings	137
2.9	Zusammensetzung der Risikokapitalanlagenquote	138
3	Unternehmensaufsicht	141
<hr/>		
3.1	Zugelassene Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds	141
3.2	Wirtschaftliches Umfeld	142
3.3	Lage der Versicherungswirtschaft	144
3.3.1	Lebensversicherer	145
3.3.2	Private Krankenversicherer	148
3.3.3	Schaden- und Unfallversicherer	151
3.3.4	Rückversicherer	152
3.3.5	Pensionskassen	153
3.3.6	Pensionsfonds	155
3.4	Aufsicht über grenzüberschreitende Versicherungsgruppen	156

3.5	Maßnahmen zum Schutz der Versicherungsnehmer	157
3.5.1	Incentives im Versicherungsvertrieb	157
3.5.2	Produktinformationsblätter	158
3.5.3	Praxis der Schadenregulierung	159

V	Aufsicht über den Wertpapierhandel und das Investmentgeschäft	162
1	Grundlagen der Aufsicht	162
1.1	Kapitalanlagegesetzbuch	162
1.2	European Market Infrastructure Regulation	163
1.3	Finanzmarktrichtlinie	164
1.4	Marktmissbrauchsrichtlinie	165
1.5	Transparenzrichtlinie	166
2	Kontrolle der Markttransparenz und -integrität	167
2.1	Marktanalyse	167
2.1.1	Marktmanipulationsanalysen	167
2.1.2	Insideranalysen	167
2.2	Marktmanipulation	167
2.2.1	Untersuchungen	167
2.2.2	Sanktionen	169
2.3	Insiderhandel	171
2.3.1	Untersuchungen	171
2.3.2	Sanktionen	171
2.4	Ad-hoc-Publizität und Directors' Dealings	172
2.4.1	Ad-hoc-Publizität	172
2.4.2	Directors' Dealings	173
2.5	Leerverkaufsüberwachung	173
2.6	Stimmrechte und Informationspflichten gegenüber Wertpapierinhabern	175
2.6.1	Stimmrechte	175
2.6.2	Informationspflichten gegenüber Wertpapierinhabern	176
3	Prospekte	177
3.1	Wertpapierprospekte	177
3.2	Verkaufsprospekte für Vermögensanlagen	178
4	Unternehmensübernahmen	179
4.1	Angebotsverfahren	179
4.2	Befreiungsverfahren	180
5	Bilanzkontrolle	181
5.1	Überwachung von Unternehmensabschlüssen	181
5.2	Veröffentlichung von Finanzberichten	182

I

II

III

IV

V

VI

Anhang

6	Aufsicht über das Investmentgeschäft	182
	6.1 Änderungen durch das KAGB	182
	6.2 Kapitalverwaltungsgesellschaften	186
	6.3 Investmentvermögen	186
	6.3.1 Offene Immobilienfonds	187
	6.3.2 Hedgefonds	188
	6.3.3 Ausländische Investmentvermögen	188
7	Bußgeldverfahren	189
	7.1 Bußgelder	189
	7.2 Ausgewählte Sachverhalte	190
VI	Über die BaFin	192
1	Personal und Organisation	192
2	Haushalt	194
	2.1 Haushaltszahlen	194
	2.2 Bundesgebührengesetz	195
3	Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	196
	Anhang	198
1	Organigramm	198
2	Gremien bei der BaFin	203
	2.1 Verzeichnis der Mitglieder des Verwaltungsrats	203
	2.2 Verzeichnis der Mitglieder des Fachbeirats	204
	2.3 Verzeichnis der Mitglieder des Versicherungsbeirats	205
	2.4 Verzeichnis der Mitglieder des Wertpapierrats	206
	2.5 Verzeichnis der Mitglieder des Verbraucherbeirats	207
3	Unternehmensindividuelle Beschwerdestatistik	208
	3.1 Hinweise zur Statistik	208
	3.2 Versicherungszweig Lebensversicherung	209
	3.3 Versicherungszweig Krankenversicherung	211
	3.4 Versicherungszweig Kraftfahrtversicherung	212
	3.5 Versicherungszweig Allgemeine Haftpflichtversicherung	214
	3.6 Versicherungszweig Unfallversicherung	216
	3.7 Versicherungszweig Hausratversicherung	217
	3.8 Versicherungszweig Wohngebäudeversicherung	219

Inhaltsverzeichnis	11
3.9 Versicherungszweig Rechtsschutzversicherung	220
3.10 Unternehmen aus dem EWR-Bereich	221
4 Tabellenverzeichnis	222
5 Grafikverzeichnis	223
6 Abkürzungsverzeichnis	224



In Texten mit diesem Zeichen finden Sie Informationen zum Anleger- und Verbraucherschutz.



Interview mit der Präsidentin

Dr. Elke König bezieht Stellung

Sechs Jahre nach Ausbruch der Krise: Wie fällt Ihr Resümee aus?

► Durchaus positiv. Die Banken sind robuster geworden, und wir als Aufsicht können heute bei vielen Themen früher vorbeugend eingreifen. In Deutschland und Europa haben wir engmaschigere Strukturen, und neue Gremien behalten den Finanzmarkt als Ganzes im Blick. Auch auf globaler Ebene sind wir bereits ein gutes Stück vorangekommen.

Hätte die Bankenaufsicht im Fall einer neuen Krise den richtigen Instrumentenkasten?

► Wir sind zwar keine Propheten, aber die Sensibilität für Störanfälligkeiten ist heute eine andere – und auch die internationale Kooperation. Wenn deutsche Banken straucheln, kann die BaFin nun von ihnen verlangen, dass sie Geschäfte abtrennen, die einer Abwicklung im Weg stehen, um nur ein Beispiel zu nennen. Auch auf europäischer Ebene sind die Abwicklungsplanungen weit fortgeschritten. Wie wir allerdings weltweit agierende Banken abwickeln, dafür müssen wir eine globale Lösung finden. Nationale Alleingänge helfen hier nicht. Ein weiteres positives Beispiel ist die europäische Bankenaufsicht, die 2014 starten wird.

Was versprechen Sie sich von ihr?

► Dass sie die Erwartungen, die zu Recht in sie gesetzt werden, voll und ganz erfüllt: Dass wir mehr Sicherheit gewinnen und der Markt verloren gegangenes Vertrauen zurückgewinnt. Banken agieren heutzutage grenzüberschreitend. Ein rein nationaler Aufsichtsansatz reicht schon lange nicht mehr aus. Das heißt aber nicht, dass die nationale Aufsicht obsolet wird. Im Gegenteil: Europäische Zentralbank und nationale Aufseher werden kooperieren müssen.

Welche Themen sind neben der europäischen Bankenaufsicht vordringlich anzupacken?

► Natürlich zunächst einmal die Implementierung der europäischen Eigenmittelverordnung und der dazugehörigen Richtlinie. Auch bei der Frage der Restrukturierung und Abwicklung von Banken, insbesondere beim *Bail in* und beim einheitlichen Abwicklungsmechanismus, geht es nun an die Umsetzung. Außerdem hat die EU-Kommission ihre Vorschläge für ein Trennbankensystem vorgelegt. Und last but not least muss das Thema Manipulationen diverser Referenzwerte abgearbeitet werden.



Die BaFin soll, so steht es im Koalitionsvertrag, ein erheblich erweitertes Mandat für den Verbraucherschutz erhalten. Ist dieser Schritt richtig?

► Unser Mandat, da möchte ich schon genau sein, wird weiter gestärkt. Wir sind seit jeher dem kollektiven Schutz der Verbraucher verpflichtet und im öffentlichen Interesse tätig, auch wenn das in der Öffentlichkeit gern anders dargestellt wird. Solvenzaufsicht und Verbraucherschutz müssen keine Gegensätze sein. Zu unseren schärfsten Waffen im Verbraucherschutz zählt eine wirksame Solvenzaufsicht. Und auch in anderen Bereichen haben wir wirkungsvolle Instrumente, die dem Schutz der Verbraucher dienen, etwa in der Wertpapier- und der Versicherungsaufsicht. Aber in der Tat muss nicht nur die Frage, ob und wie man den grauen Kapitalmarkt beaufsichtigen will, auf den Prüfstand. Ganz grundsätzlich ist zu überlegen, ob und wie man die Produktentwicklung, die Frage der Eignung von Produkten für bestimmte Anleger und den Vertriebsweg von Finanzanlagen noch weiter regulieren will. An dieser Debatte werden wir uns beteiligen – hier in Deutschland und in den europäischen Gremien.

Die Lebensversicherer leiden weiterhin unter der anhaltenden Niedrigzinsphase. Müssen sie nun nach neuen Geschäftsmodellen Ausschau halten?

► Die niedrigen Zinsen sind ein Problem für alle Institutionen, die langfristig Geld anlegen, auch für Lebensversicherer. Die Zinszusatzreserve ist daher für die Unternehmen zwar belastend, aber sie ist richtig und wichtig. Nur auf diese Weise werden die Versicherer ihre Verpflichtungen langfristig erfüllen können. Unsere Stresstests und Prognoserechnungen zeigen, dass sie dazu mittelfristig in der Lage sind. Dennoch: Die Branche muss die Produktgestaltung überdenken und differenziertere Angebote entwickeln. Das tut sie ja auch bereits. Zudem ist ein kritischer Blick auf die Kostenstrukturen und natürlich die Kapitalanlagen geboten. Investitionen in Immobilien, Infrastruktur und Unternehmensanleihen sind interessante Themen. Allerdings muss sichergestellt sein, dass die Unternehmen

hierfür ausreichend kompetent sind. Außerdem sollten die Regelungen zur Beteiligung an den Bewertungsreserven geändert werden, wovon die Versicherungsgemeinschaft profitieren würde.

Solvency II befindet sich auf der Zielgeraden. Was lange währt, wird endlich gut – gilt das in diesem Fall für Unternehmen und Aufsicht?

► Ja, denn nun haben alle Beteiligten die so dringend benötigte Planungssicherheit. Die Vorbereitungsphase bis 2016 wird es in sich haben. Aber die Mühen lohnen sich. Wenn jedes Versicherungsunternehmen seine Risikosituation eigenverantwortlich und transparent einzuschätzen hat, hilft dies gerade in schwierigen Marktsituationen, Risiken besser zu bewältigen. Die BaFin wird deshalb alle Leitlinien umsetzen, die EIOPA zur Vorbereitung auf das neue Aufsichtssystem Solvency II veröffentlicht hat. Von den Unternehmen erwarten wir, dass sie frühzeitig ihre voraussichtliche Solvenzlage unter Solvency II prognostizieren.

Die Wertpapieraufsicht muss es gleich mit zwei großen europäischen Regelwerken aufnehmen. Was werden die AIFM-Richtlinie und die EMIR-Verordnung bringen?

► Eine kleine Revolution, denn das Gesetz zur Umsetzung der AIFM-Richtlinie über die Verwalter alternativer Investmentfonds hat das Kapitalanlagegesetzbuch geschaffen und damit eine neue Grundlage für die Aufsicht über deutsche Investmentfonds. Und es ändert sich mehr als bloß die Terminologie. Das Gesetz regelt umfassend die Anforderungen an die Verwaltung und Verwahrung aller Investmentvermögen, wozu nun auch geschlossene Fonds zählen. EMIR, die EU-Verordnung über OTC-Derivate, Zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister, wird die Derivatmärkte transparenter machen und Ansteckungsgefahren verringern. Bei der Umsetzung von EMIR geht es nun darum, die umfassende Meldung abgeschlossener Derivatekontrakte an das Transaktionsregister in Gang zu bringen.

I

II

III

IV

V

VI

I Schlaglichter

1 Niedriges Zinsniveau

Niedrige Leitzinsen, hohe Liquiditätshilfen, Aufkauf von Staatsanleihen: Weltweit haben Zentralbanken die Finanzmärkte mit Maßnahmen beruhigt, deren Nebenwirkungen – historisch niedrige Zinsen – mittlerweile einige Akteure in ernsthafte Schwierigkeiten bringen.

1.1 Versicherer und Pensionskassen unter Druck

Zu den Leidtragenden gehören die Lebensversicherer und – mehr noch – die Pensionskassen. Ihre Leistungsversprechen können sie kurz- und mittelfristig zwar erfüllen. Solange aber die Zinsen auf einem derart niedrigen Niveau verharren, gehen die Erträge der Kapitalanlagen schneller zurück als die garantierten Zinsen im Bestand. Es müssen daher einige Schritte unternommen werden, um die Lebensversicherer und Pensionskassen für die Zukunft zu rüsten.

Einen entscheidenden Schritt hat der Gesetzgeber bereits getan: Lebensversicherer müssen seit drei Jahren eine Zinszusatzreserve aufbauen, um die gesunkenen Kapitalerträge zu kompensieren. Der Aufbau der Zinszusatzreserve

belastet die Branche zunächst sehr. Gut 6 Mrd. Euro hat sie dafür allein 2013 aufgewendet. Und doch ist die Zinszusatzreserve das richtige Instrument, um die Versicherer für Zeiten anhaltend niedriger Zinsen zu rüsten.

Ein weiterer – für das Versichertenkollektiv sehr wichtiger – Schritt sollte folgen: Die derzeitigen Regelungen zur Beteiligung der Versicherungsnehmer an den Bewertungsreserven der festverzinslichen Wertpapiere haben eine unangenehme Nebenwirkung. Ausgerechnet in Zeiten sinkender und niedriger Zinsen müssen Versicherer sehr hohe Beträge an die wenigen ausscheidenden Kunden ausschütten. Dem sehr viel größeren Kollektiv der verbleibenden Kunden gehen so Mittel verloren. Es sollte daher eine Regelung gefunden werden, welche die Interessen der ausscheidenden Kunden und die des Kollektivs fair ausbalanciert.



Vorausschauend handeln

Weitere Schritte müssen unternommen werden – vor allem auf Seiten der Unternehmen. Sie sollten vorsichtig und vorausschauend agieren

und die jährliche Überschussbeteiligung der Versicherten, aber auch etwaige Dividendenzahlungen behutsam bemessen. Darüber hinaus müssen sie selbstverständlich immer wieder ihre Kapitalanlagen und Kostenstrukturen kritisch überdenken. Pensionskassen sollten – falls erforderlich – früh genug mit ihren Trägerunternehmen über zusätzliche Mittel diskutieren.

Neue Wege in der Produktgestaltung

So wichtig der Bestand ist, der Weg in die Zukunft führt vor allem über die Produktgestaltung. Es gilt, differenzierte und ausgewogene Angebote zwischen dem klassischen Garantieprodukt und der rein fondsgebundenen Police zu entwickeln, mit der ein Anleger theoretisch einen Totalverlust erleiden kann. Für den Kunden sind drei Dinge entscheidend: Sein Risiko sollte begrenzt, seine Altersvorsorge berechenbar und das Produkt möglichst transparent und verständlich sein. Erste Schritte in diese Richtung sind schon zu beobachten, und die BaFin ermutigt die Unternehmen, auf diesem Weg weiterzugehen.

1.2 Kreditinstitute im Niedrigzinsumfeld

Auch für die Bausparkassen ist das niedrige Zinsniveau ein Problem, das sich nur lösen lässt, indem gegengesteuert wird. Die Institute haben das schon vor Jahren erkannt und das Zinsniveau ihrer Tarife angepasst. Wenn allerdings die Marktzinsen auf lange Sicht so niedrig bleiben wie derzeit, werden einige von ihnen erwägen müssen, das Zinsniveau in neuen Tarifen weiter zu senken.

2 Kollektiver Verbraucherschutz

Der Schutz der Verbraucher gehört seit jeher zu den zentralen Aufgaben der BaFin. Zu ihren schärfsten Waffen auf diesem Gebiet zählt die Solvenzaufsicht. Doch auch in anderen Aufsichtszweigen hat die BaFin wirkungsvolle Instrumente, die dem Schutz der Verbraucher dienen. Zu den Kernbestandteilen



Risiken für Banken

Schattenseiten hat das niedrige Zinsniveau auch für die vielen Kreditinstitute, die langfristige Kredite vergeben und sich kurzfristig, etwa über Kundeneinlagen, refinanzieren. Wie sich die Zinsen entwickeln, kann niemand seriös vorhersagen. Umso wichtiger ist, dass die Institute genug Eigenkapital haben, um für alle Eventualitäten gerüstet zu sein. Allgemeine Eigenmitelanforderungen für das Zinsänderungsrisiko im Anlagebuch gibt es (noch) nicht. Die BaFin hat daher schon 2011 die Anforderungen an die Berechnung der Auswirkungen von Zinsschocks verschärft. Angesiedelt ist das Zinsänderungsrisiko im Anlagebuch derzeit in Säule II des Baseler Regelwerks, dort, wo es um das Risikomanagement geht. Die Institute müssen ein angemessenes Risikomanagement haben und in der Lage sein, ihr Zinsänderungsrisiko zu steuern und Handlungsalternativen für die verschiedenen möglichen Zinsszenarien parat zu haben. Im Mittelpunkt muss für jede Bank die Frage stehen, wo und wie sie heute und in Zukunft die Erträge erwirtschaften kann, die sie braucht, um langfristig am Markt bestehen zu können. Entscheidend ist, dass das Institut eine nachhaltige Geschäftsstrategie verfolgt. Das verlangt die BaFin in ihren Mindestanforderungen an das Risikomanagement schon seit 2009. Aufgenommen hatte sie diesen Punkt damals unter dem Eindruck der Finanzkrise. Seit Anfang dieses Jahres werden Banken nun auch gesetzlich auf die „Festlegung einer auf die nachhaltige Entwicklung des Instituts gerichteten Geschäftsstrategie“ verpflichtet. Wenn eine Geschäftsstrategie nicht nachhaltig ist, kann die BaFin formelle Maßnahmen ergreifen.

des Wertpapierhandelsgesetzes beispielsweise gehören anlegerschützende Regelungen, die vor allem in den vergangenen Jahren immer wieder verschärft worden sind. So kann die Wertpapieraufsicht Verhaltensstandards durchsetzen, die für Transparenz und Fairness an den Finanzmärkten sorgen.

I

II

III

IV

V

VI

Anhang

In den vergangenen Jahren hat die BaFin im Anleger- und Verbraucherschutz viele neue Aufgaben erhalten – das Beratungsprotokoll und das Mitarbeiter- und Beschwerderegister sind nur zwei Beispiele von vielen. Beide gibt es aus gutem Grund, auch wenn die Finanzwirtschaft dies immer wieder öffentlich anzweifelt. Vor berechtigter Kritik wird sich die BaFin nicht verschließen. Aber es ist unbestritten, dass Anlageberatung ihren Zweck nur erfüllen kann, wenn Kunden ihrem Berater vertrauen können. Und das war in der Vergangenheit nicht immer der Fall.

Der kollektive Verbraucherschutz gewinnt für die BaFin weiter an Bedeutung. Seit Sommer 2013 berät ein Verbraucherbeirat die Aufsicht in Fragen des Verbraucherschutzes. In Brüssel sind zahlreiche regulatorische Neuerungen in Arbeit; und auch im Koalitionsvertrag nimmt das Thema breiten Raum ein.

Man wird sich zum Beispiel der Frage widmen müssen, ob und in wieweit der Graue Kapitalmarkt beaufsichtigt werden soll. Dort bewegen

sich Anbieter, die Geschäfte betreiben, für die sie keine Erlaubnis der BaFin brauchen, und die die BaFin auch nicht beaufsichtigt. Realistisch gesehen kann die BaFin nicht jedes Unternehmen beaufsichtigen, wie sie es mit Banken und Versicherern aus gutem Grund tut. Es kann auch nicht Aufgabe der Aufsicht sein, die Renditeversprechen sämtlicher Unternehmen zu prüfen. Damit würde sich der Staat zum Richter über jedes wirtschaftliche Handeln machen. Der Fokus der BaFin richtet sich daher beispielsweise auf die Transparenz der Produktinformationen und die Frage, welche Produkte künftig über welche Kanäle an wen vertrieben werden dürfen.

Fest steht aber, dass die Verbraucher sich auch selbst schützen müssen, dass sie also eigenverantwortlich vorgehen müssen – etwa indem sie sich ausreichend informieren und ein gesundes Maß an Skepsis an den Tag legen. Niemand sollte in Produkte investieren, die er nicht versteht, und jedem Anleger sollte klar sein: Es gibt einen Zusammenhang zwischen versprochener Rendite und Risiko.

3 Manipulation von Referenzwerten

Die Vorwürfe, wichtige Referenzsätze seien manipuliert worden, haben auch 2013 für Wirbel gesorgt. Erst standen vor allem LIBOR und Euribor im Fokus. Dann wurden auch Vermutungen laut, bei der Ermittlung von Referenzwerten für die Devisen- und Edelmetallmärkte sei es nicht mit rechten Dingen zugegangen. Diese Vorwürfe wiegen besonders schwer, denn solche Referenzwerte basieren – anders als LIBOR und Euribor – typischerweise nicht auf Schätzungen der Banken, sondern auf tatsächlichen Transaktionen in liquiden Märkten.

Reformvorhaben gehen nicht weit genug

Die Manipulationsvorwürfe haben sektorübergreifend das Vertrauen in die Abläufe bei der Erstellung und Nutzung von Referenzwerten jeder Art beschädigt. Umfassende Regulierung und wirksame Kontrolle sollen helfen, es wieder aufzubauen. Erste regulatorische Schritte auf

europäischer wie auf globaler Ebene sind bereits getan, weitere sind in Vorbereitung. In Brüssel steht beispielsweise eine Änderung der Marktmissbrauchsrichtlinie kurz vor dem Abschluss, nach der die Manipulation von *Benchmarks* unter Strafe gestellt werden soll. Die Europäische Kommission hat im September 2013 einen Vorschlag zur Regulierung von Referenzwerten vorgelegt, der umfangreiche Vorgaben für die Erstellung und Nutzung von Referenzwerten und erweiterte Aufsichtsbefugnisse vorsieht. Für diesen Verordnungsentwurf gilt aus Sicht der BaFin dasselbe wie für alle anderen bisherigen Reformvorhaben: Sie gehen in die richtige Richtung, aber nicht weit genug.

Handel über staatlich überwachte Handelsplätze

Der Entwurf greift vor allem einen zentralen Punkt auf: Referenzsätze sollen künftig möglichst auf Daten von realen Transaktionen

basieren. Experteneinschätzungen sollen weiterhin zulässig sein, aber nur dann, wenn sie beleg- und nachprüfbar sind. Das wäre zwar ein Fortschritt. Doch die Kommission setzt in ihrem Vorschlag weitgehend auf Selbstkontrolle. Die Daten, die in die Ermittlung der Referenzwerte eingehen, sollen künftig lückenlos dokumentiert werden. Auswerten und prüfen soll sie dann jedoch ein zwar unabhängiges, aber privates Kontrollorgan.

Das wirft zwei Fragen auf: Wer wird kontrollieren, ob diese privaten Kontrollinstanzen wirklich unabhängig sind? Und können solche Instanzen prüfen, ob Referenzzinssätze auf ehrliche Weise ermittelt werden? Das ist zu bezweifeln. Die Märkte für Geldmarktgeschäfte, Devisen und

Edelmetalle sind dezentral organisiert. Der Handel findet in großem Umfang bilateral statt und nicht an Börsen oder börsenähnlichen Plattformen. Private Kontrollinstanzen können daher nur einen relativ kleinen Ausschnitt des Marktgeschehens beobachten und überwachen.

Die Reformen müssen daher einen Schritt weiter gehen: Markttransparenz und Marktkontrolle sind nur möglich, wenn die zahllosen Datenströme auf den betroffenen Märkten zentralisiert werden. Der Handel in diesen Märkten müsste so weit wie möglich auf transparente und direkt oder indirekt staatlich überwachte Handelsplätze verlagert werden, wie das bei Over-the-Counter-Derivaten mit der Reform der Finanzmarkt-Richtlinie MiFID geplant ist.

4 Reform der Aufsicht

Banken-, Versicherungs- und Wertpapieraufsicht machen derzeit einen tiefgreifenden Wandel durch. Große Reformwerke – zum Teil gespeist aus den Erfahrungen in der Finanzkrise – sind verabschiedet worden oder kündigen sich an.

4.1 Neue Bankenregulierung

Die Europäische Kommission veröffentlichte im Juni 2013 die Eigenmittelrichtlinie CRD IV (Capital Requirements Directive IV) und die Eigenmittelverordnung CRR (Capital Requirements Regulation). Wesentliche Teile dieses gigantischen Regelungspakets, das unter anderem Basel III in Europa umsetzt, werden seit Anfang Januar angewendet. Die Richtlinie ist in Deutschland durch das CRD-IV-Umsetzungsgesetz umgesetzt worden, die Verordnung gilt in allen Mitgliedstaaten unmittelbar.

Immer wieder wurde in jüngerer Vergangenheit fundamentale Kritik an der Risikosensitivität des Baseler Regelwerks geäußert. Die BaFin sieht in diesem Punkt zwar Verbesserungsbedarf. Ändern muss sich beispielsweise die in Teilen pauschale und nicht risikosensitive Behandlung von Staatsanleihen. Sie ermuntert Banken,

in einem – auch aus Risikosicht – zu großen Umfang in Staatsanleihen zu investieren, und fördert die Verquickung von Staaten und Banken. Doch die Abkehr von der Risikosensitivität und der Weg zurück zu Basel I, das den Boden für die Subprime-Krise bereitet hat, wären nach Ansicht der BaFin ein Fehler.

4.2 Systemrelevante Institute

Zu den vordringlichsten regulatorischen Aufgaben nach Ausbruch der Finanzkrise gehörte und gehört es, Staaten von dem Zwang zu befreien, systemrelevante Banken im Notfall zu retten. Solche Institute müssen künftig besonders viel Eigenkapital vorhalten und werden besonders intensiv beaufsichtigt. Geraten sie dennoch in eine Schieflage, muss es möglich sein, sie zu sanieren oder aber abzuwickeln – und zwar ohne Schaden für die Allgemeinheit und über nationale Grenzen hinweg. Das wäre ohne ein weltweit einheitliches und grenzüberschreitend wirksames Sanierungs- und Abwicklungsregime nicht möglich. Solch ein Regime gibt es bis heute nicht. Bis zum G-20-Gipfel im Herbst 2014 sollen aber weltweit die wesentlichen Bausteine stehen. Den Grundriss dafür hatte der Finanzstabilitätsrat FSB

I

II

III

IV

V

VI

Anhang

(Financial Stability Board) im Herbst 2011 mit seinen „Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions“ gezeichnet.

Die Europäische Union ist hierbei auf gutem Wege. Rat, Kommission und Europäisches Parlament haben sich auf fachlicher Ebene auf eine Richtlinie zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen geeinigt. Auch was die Verordnung zum einheitlichen Abwicklungsmechanismus angeht, der Teil der europäischen Bankenunion sein wird, sind Fortschritte zu verzeichnen: Der Rat hat sich vor Weihnachten 2013 auf eine generelle Ausrichtung geeinigt, und der Trilog soll noch vor Ende der Legislaturperiode des Parlaments abgeschlossen werden. Als nächstes will die Kommission ihre Vorschläge für die Umsetzung eines Trennbankensystems vorlegen.

Deutschland als Vorreiter und Gestalter

Mit seinem Restrukturierungsgesetz aus dem Jahr 2011 und dem Risikoabschirmungsgesetz, das im August 2013 in Kraft getreten ist, ist Deutschland Vorreiter auf diesen Gebieten und hat die Entwicklungen in Brüssel maßgeblich mitgestaltet. Zu den deutschen Verhandlungserfolgen zählt, dass es bei der Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung eine klare Haftungsabfolge gibt: Zuerst sind Eigentümer und Gläubiger gefragt. Sie müssen für Verluste ihrer Bank haften und für deren Rekapitalisierung sorgen, bevor etwa der Abwicklungsfonds und – in einem letzten denkbaren Schritt – die Steuerzahler die Kosten tragen müssen. Mit anderen Worten: Mehr *Bail in* und weniger *Bail out*.

Beim einheitlichen Abwicklungsmechanismus muss es Rechtssicherheit geben. Die Entscheidungsprozesse sollten klar geregelt und effizient sein, denn Abwicklungen dürfen sich auf keinen Fall verzögern. Die Entscheidung, ob und wie eine Bank abgewickelt wird, soll künftig das *Board* einer zentralen Abwicklungsbehörde treffen, was sinnvoll ist. Die Kommission wollte dem *Board* ursprünglich nur ein Vorschlagsrecht einräumen und sich selbst vorbehalten, dessen Vorschläge zu ändern. Deutschland favorisiert dagegen die Meinung des Rats, dass die Beschlüsse des *Boards* wirksam werden,

wenn nicht Kommission und Rat gemeinsam auf Änderung pochen. Wenn das *Board* für eine Abwicklung Mittel aus dem Fonds nehmen will oder – als *Ultima Ratio* – Staatsmittel verwendet werden müssen, dann sollten nach Ansicht Deutschlands auch die Vertreter des Rats an der Entscheidung beteiligt werden.

4.3 Europäische Bankenaufsicht

Ein weiteres Element der Bankenunion steht kurz vor der Vollendung: der einheitliche Aufsichtsmechanismus SSM (*Single Supervisory Mechanism*) für die Banken der Eurozone, in dem die Europäische Zentralbank (EZB) eine führende Rolle spielen wird. Die entsprechende Verordnung ist am 4. November 2013 in Kraft getreten, und ein Jahr später, am 4. November 2014, soll die EZB ihre Aufsichtsarbeit aufnehmen.

Der SSM soll als integrierte europäische Bankenaufsicht mit echten Eingriffsbefugnissen mehr Stabilität und Sicherheit bringen als die Summe aller nationalen Behörden. EZB und nationale Aufseher werden künftig gemeinsam Aufsicht ausüben. Dabei sollte die EZB ihren Fokus auf die bedeutenden Institute und Institutsgruppen richten. Die nationalen Aufsichtsbehörden werden sie dabei unterstützen, etwa in den gemeinsamen Aufsichtsteams. Für die weniger bedeutenden Institute sollten grundsätzlich die nationalen Aufsichtsbehörden zuständig bleiben. Auf deren umfassende Expertise sollte die neue europäische Aufsicht ohnehin zurückgreifen – vor allem in der Anfangsphase, aber auch darüber hinaus. Wichtig ist auch, dass Aufsicht und Geldpolitik strikt voneinander getrennt werden. Die bessere Lösung wäre nach Meinung der BaFin gewesen, beide Aufgaben durch Schaffung einer von der EZB losgelösten Aufsicht zu trennen. Doch dazu hätten die Europäischen Verträge geändert werden müssen.

Vor dem Start ins neue Aufsichtszeitalter werden die Banken, die voraussichtlich unter direkter Aufsicht der EZB stehen, eine mehrteilige Prüfung durchlaufen, das *Comprehensive Assessment*. Diese umfassende und für alle Beteiligten sehr aufwändige Prüfung ist unverzichtbar für den Start der künftigen Bankenaufsicht.

4.4 Auf dem Weg zu Solvency II

Das Reformwerk Solvency II wird die Versicherungsaufsicht in Deutschland von Grund auf verändern – und das bis zu einem gewissen Grad schon vor seinem offiziellen Starttermin am 1. Januar 2016. Die BaFin wird nämlich alle Leitlinien umsetzen, die die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) zur Vorbereitung auf das neue Aufsichtsregime veröffentlicht hat.

Die Frage, ob man der Branche ausgerechnet in einer ohnehin schwierigen Zeit die Umstellung auf ein so anspruchsvolles Regelwerk wie Solvency II zumuten sollte, beantwortet die BaFin mit einem klaren Ja. Gerade weil die Lage so schwierig ist, müssen beide Seiten – Aufsicht und Unternehmen – in der Lage sein, Risiken früh genug zu erkennen. Der risikosensitive Ansatz von Solvency II soll genau das ermöglichen, und es gibt keinen Grund, nicht schon vor Inkrafttreten davon zu profitieren, soweit das möglich ist. Die Risikomessung nach Solvency II wird zwar wegen der marktorientierten Bewertung um einiges volatil sein als unter Solvency I, was vor allem für das Geschäft mit langfristigen Garantien zum Problem werden kann. Doch die Instrumente und Übergangsvorschriften des *Long Term Guarantee Package*, auf die sich Rat, Kommission und Parlament im Rahmen der Omnibus-II-Richtlinie geeinigt haben, werden es den Unternehmen leichter machen, die neuen Anforderungen umzusetzen. Dennoch ist damit zu rechnen, dass einige Anbieter langfristiger Garantien in den kommenden Jahren zusätzliche Eigenmittel aufbauen müssen.

4.5 Systemrelevante Versicherer

Das FSB hat am 18. Juli 2013 erstmals eine Liste mit global systemrelevanten Versicherungsunternehmen (*Global Systemically Important Insurers* – G-SIIs) veröffentlicht. Auf der Liste findet sich auch die deutsche Versicherungsgruppe Allianz. Die Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichter IAIS (International Association of Insurance Supervisors) hat

zeitgleich ein Rahmenwerk für die aufsichtliche Behandlung von G-SIIs veröffentlicht.

Aufsicht über G-SIIs

Danach soll der Gruppenaufsicher eines G-SIIs – ähnlich wie bei Banken – verpflichtet werden, eine Krisenmanagementgruppe (*Crisis Management Group* – CMG) einzurichten. Jedes G-SII soll zudem einen Sanierungsplan erarbeiten. Die Gruppenaufsicher, die für die Sanierung der Versicherungsgruppe zuständig sind, sollen federführend einen Abwicklungsplan entwickeln und in Abstimmung mit der Krisenmanagementgruppe fertigstellen. Das IAIS-Papier sieht für G-SIIs auch eine erweiterte gruppenweite Aufsicht vor. Um die Verlusttragfähigkeit von G-SIIs zu stärken, sollen zudem ab Januar 2019 höhere Kapitalanforderungen gelten. Voraussetzung dafür sind global einheitliche Kapitalanforderungen, die die IAIS derzeit entwickelt.

Zwar sind Versicherer auf andere Weise systemrelevant als etwa Banken, denn unter Versicherern findet kein Handel statt. Doch die Identifizierung global systemrelevanter Versicherer und die Vorgaben der IAIS zu deren Beaufsichtigung helfen der BaFin entscheidend dabei, die Finanzstabilität zu wahren und die Versicherungsnehmer zu schützen. Die BaFin prüft derzeit auch, ob es über die Liste des FSB hinaus Versicherer gibt, die für Deutschland systemrelevant sind. Rückversicherer sind auf der FSB-Liste aus dem Jahr 2013 nicht zu finden. Die unterzieht die IAIS bis Mitte 2014 einer weiteren Analyse, und das FSB entscheidet voraussichtlich danach über die Systemrelevanz dieser Unternehmen.

4.6 Das neue Kapitalanlagegesetzbuch

Seit Sommer 2013 fußt die Aufsicht über deutsche Investmentfonds und deren Verwaltungsgesellschaften auf einer neuen gesetzlichen Basis: Mit dem Gesetz zur Umsetzung der EU-Richtlinie über die Verwalter alternativer Investmentfonds (*Alternative Investment Fund Managers* – AIFM) ist nach etwa zehn Jahren das Investmentgesetz außer Kraft getreten.

I

II

III

IV

V

VI

Anhang

Ersetzt worden ist es durch das Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB). Das ändert nicht nur die Terminologie grundlegend. Es regelt auch umfassend die Anforderungen an die Verwaltung und Verwahrung aller Investmentvermögen. Dazu gehören die Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) nach der OGAW-Richtlinie, im Investmentgesetz „richtlinienkonforme Sondervermögen“ genannt. Dazu zählen aber auch die Alternativen Investmentfonds (AIF), also alle Investmentvermögen, die keine OGAW sind.

Dreh- und Angelpunkt des KAGB ist die neue Definition des Investmentvermögens, denn sie entscheidet, ob das KAGB anwendbar ist. Ein Investmentvermögen ist jeder Organismus für gemeinsame Anlagen, der von einer Anzahl von Anlegern Kapital einsammelt, um es gemäß einer festgelegten Anlagestrategie zum Nutzen dieser Anleger zu investieren, und der kein operativ tätiges Unternehmen außerhalb des Finanzsektors ist. Das KAGB erfasst alle Investmentvermögen – unabhängig von ihrer Rechtsform und ihrer Gestaltung als offene oder geschlossene Fonds. Damit unterliegen auch viele Investments des Grauen Kapitalmarktes erstmals einer Erlaubnispflicht und einer laufenden Aufsicht. Das gilt für die Produkte und für die Verwaltungsgesellschaften.



4.7 European Market Infrastructure Regulation

Die Wertpapieraufsicht der BaFin hat sich 2013 intensiv mit Auslegungsfragen zur EU-Verordnung über OTC-Derivate, Zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister (European Market Infrastructure Regulation – EMIR) befasst. Sie hat sich dazu mit den anderen nationalen Aufsichtsbehörden und der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority) abgestimmt. Die Ergebnisse dieser Abstimmung sind in einer Fragen- und -Antworten-Liste zusammengefasst, die laufend aktualisiert wird und auf der ESMA-Homepage abrufbar ist.

Die EU-Verordnung hatte – wie von den G 20 gefordert – im August 2012 die Pflicht eingeführt, standardisierte OTC-Derivate über eine Zentrale Gegenpartei (*Central Counterparty* – CCP) zu clearen. Zuvor muss die jeweilige nationale Aufsichtsbehörde den CCP zulassen. Da beim Clearing die Finanzmärkte der EU-Mitgliedstaaten eng miteinander verwoben sind, entscheidet ein Aufseherkollegium über die Zulassung. Zentrale Gegenparteien aus Drittstaaten können durch ESMA anerkannt werden und dürfen im EU-Raum agieren, wenn sie die EMIR-Vorgaben erfüllen. Welche Gruppen von Derivaten in der EU künftig clearingpflichtig sein werden, bestimmt die EU-Kommission auf Vorschlag von ESMA, sobald die erste Zentrale Gegenpartei zugelassen ist.

Nicht standardisierte OTC-Derivate sind nicht clearingpflichtig. Doch die Gegenparteien solcher Kontrakte müssen beim Management der Risiken dieser Geschäfte besondere Anforderungen erfüllen.

Die EMIR-Vorgaben gelten sowohl für finanzielle Gegenparteien, die bereits unter laufender Aufsicht stehen, etwa Kreditinstitute und Versicherer, als auch für nicht finanzielle Gegenparteien, also etwa für kleine und mittelständische Unternehmen. Im Dezember 2013 hat die EU-Kommission festgelegt, wie beispielsweise Kommunen und Einzelkaufleute einzuordnen sind. Entscheidend ist, ob eine unternehmerische Tätigkeit vorliegt.

Die zweite zentrale Vorgabe der EMIR: Seit dem 12. Februar 2014 müssen alle Abschlüsse von Derivatekontrakten, Änderungen oder die vorzeitige Beendigung von Kontrakten binnen eines Handelstages an das Transaktionsregister übermittelt werden. Diese Meldepflicht gilt nicht nur für zentral geclearte Geschäfte, sondern auch für Geschäfte, die bilateral zwischen zwei Parteien abgeschlossen werden und nicht der Clearingpflicht unterliegen.

5 Schattenbanken

Bei der Regulierung des Schattenbankensystems sind erneut Fortschritte zu verzeichnen – auf globaler wie auf europäischer Ebene.

5.1 Regulierung auf globaler Ebene

Die G-20-Staats- und -Regierungschefs haben auf ihrem Gipfel in Sankt Petersburg im September 2013 weitere bedeutende Empfehlungen des FSB zur Regulierung des Schattenbankensystems verabschiedet. Neben dem Rahmenwerk für Geldmarktfonds gibt es nun auch eines für „sonstige Schattenbanken“, also etwa Investmentfonds, Finanzintermediäre, Finanzierungsgesellschaften, Verbriefungsvehikel und Kreditversicherer. Die sonstigen Schattenbanken unterscheiden sich stark in ihren Geschäftsmodellen, den Risiken, die sie eingehen, und den rechtlichen Anforderungen, denen sie unterliegen. Die nationalen Regulierer sollen daher aus dem Rahmenwerk die passenden Maßnahmen auswählen können.

Das FSB hat zudem einen Teil seiner Empfehlungen zur Regulierung der Wertpapierleihe- und Repo-Märkte fertiggestellt. Sie haben vor allem zum Ziel, Marktteilnehmern und Aufsichtsbehörden mehr Transparenz zu verschaffen. Das FSB fordert zudem, die Weiterverwendung von Sicherheiten und die Reinvestition von Barmitteln zu beschränken. Diese Praktiken hatten in der Finanzkrise zur Verschärfung von Risiken und zur weiteren Verschuldung im Finanzsystem beigetragen. Voraussichtlich bis Herbst 2014 wird das FSB weitere Empfehlungen zur Regulierung der Wertpapierleihe- und Repo-Märkte ausarbeiten – vor allem zur Frage der Mindestsicherheitsabschlüsse.

Fortschritte sind auch bei der indirekten Regulierung zu erkennen. Dabei geht es um die Verbindungen des Banken- zum Schattenbankensektor. Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht hat unter anderem die Großkreditregeln überarbeitet und dabei schattenbanktypische Risiken berücksichtigt.

Da ein Großteil der Regulierungsvorschläge des FSB mittlerweile verabschiedet ist, geht es nun vor allem um die Umsetzung. Die Bundes-

regierung hat maßgeblich dazu beigetragen, dass die G 20 in den Anhang ihrer Petersburger Abschlusserklärung einen detaillierten Umsetzungszeitplan (*Roadmap*) aufgenommen haben.

5.2 Regulierung auf europäischer Ebene

Der Europäische Rat für Systemrisiken ESRB (European Systemic Risk Board) hat im Februar 2013 Empfehlungen zur Regulierung von Geldmarktfonds veröffentlicht. Danach sollen solche Fonds unter anderem verpflichtet werden, einen schwankenden Nettoinventarwert aufzuweisen, da hierdurch ihre Kapitalanlagemerkmale verstärkt und ihre einlagenähnlichen Merkmale verringert würden. Der ESRB rät auch dazu, die bestehenden Liquiditätsanforderungen um Mindestquoten für liquide Anlagen mit täglicher und wöchentlicher Fälligkeit zu ergänzen. Anleger sollen zudem in den Werbematerialien von Geldmarktfonds darauf hingewiesen werden, dass es keine Kapitalgarantie gibt und sie ihr Kapital verlieren können. Auch mit dem Sponsoring hat sich der ESRB auseinandergesetzt. Er empfiehlt dazu beispielsweise, dass alle Fälle von Sponsor-Unterstützung den zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden gemeldet werden sollten. Unter Sponsoring versteht man die Unterstützung eines Geldmarktfonds etwa durch eine Bank, die eine Liquiditätslinie gewährt.

Verordnungsentwurf der EU-Kommission

Die EU-Kommission hat im September 2013 den Entwurf einer Verordnung vorgelegt, die Geldmarktfonds weiter regulieren soll, ohne deren für die Wirtschaft wichtige Finanzierungsfunktion einzuschränken. Im Fokus stehen vor allem das Liquiditätsprofil und die Stabilität europäischer Geldmarktfonds. Einheitliche Regeln sollen etwa gewährleisten, dass die liquiden Vermögenswerte täglich und wöchentlich eine bestimmte Mindesthöhe aufweisen und Geldmarktfonds in qualitativ hochwertige und gut diversifizierte Vermögenswerte hoher Bonität investieren. Die Kommission will mit der Verordnung erreichen, dass die Liquidität der Fonds ausreicht, um den Rücknahmeforderungen der Anleger zu entsprechen.

I

II

III

IV

V

VI

Anhang

Finanzkrise und Regulierung: Chronologie wichtiger Ereignisse 2013

Januar	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Die japanische Regierung verabschiedet ein Konjunkturpaket mit einem Volumen von umgerechnet 175 Mrd. Euro. Parallel dazu kündigt die japanische Notenbank an, zeitlich unbegrenzt Anleihen aufzukaufen.
Februar	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Das angeschlagene spanische Kreditinstitut Bankia meldet für 2012 einen Rekordverlust in Höhe von 19,2 Mrd. Euro.
März	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Der Ausschuss für Finanzstabilität (AFS) nimmt seine Arbeit auf. Der AFS soll dazu beitragen, die makroprudenzielle Aufsicht in Deutschland zu stärken und enger mit der mikroprudenziellen Aufsicht zu verzahnen. ▶ Ergänzend zur Europäischen Marktinfrastrukturverordnung (EMIR) treten europäische Verordnungen in Kraft; sie enthalten wesentliche Vorgaben für das Risikomanagement sowie für Berichts- und Organisationspflichten im außerbörslichen Handel von Finanzderivaten (OTC-Derivate). ▶ Europäische Union und Internationaler Währungsfonds billigen ein Hilfsprogramm für Zypern von bis zu 10 Mrd. Euro. Das zypriotische Bankensystem wird restrukturiert. Erstmals müssen sich Bankkunden mit Einlagen über 100.000 Euro an der Rettungsaktion beteiligen. Die Institute bleiben mehrere Tage geschlossen und unterliegen danach Einschränkungen beim Kapital- und Zahlungsverkehr. ▶ Irland platziert erstmals seit Inanspruchnahme des Rettungsschirmes eine zehnjährige Staatsanleihe am Primärmarkt.
April	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Die BaFin veröffentlicht ein neues Merkblatt für die Prüfung der fachlichen Eignung und Zuverlässigkeit von Geschäftsleitern in Kreditinstituten. ▶ In Portugal stoppt das Verfassungsgericht einen Teil der Sparmaßnahmen.
Mai	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Das Hochfrequenzhandelsgesetz tritt in Kraft; spätestens nach Ablauf der Übergangsfrist zum 15. Februar 2014 werden für alle deutschen Hochfrequenzhändler eine Erlaubnispflicht und besondere Organisationspflichten verbindlich eingeführt. ▶ Der deutsche Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung des Bundes (SoFFin) weist für 2012 erstmals seit seiner Gründung einen Gewinn aus (580 Mio. Euro). ▶ Die EZB senkt den Leitzins für die Hauptrefinanzierungsgeschäfte um 25 Basispunkte auf 0,5 %. ▶ Portugal gelingt es erstmals seit Inanspruchnahme des Hilfsprogramms, eine zehnjährige Anleihe am Primärmarkt zu platzieren. Die Regierung stellt ein weiteres Sparpaket im Umfang von 4,8 Mrd. Euro vor.
Juni	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Die EU-Kommission veröffentlicht die Eigenmittelverordnung CRR (Capital Requirements Regulation) und die Eigenmittelrichtlinie CRD IV (Capital Requirements Directive), mit denen unter anderem Basel III europaweit umgesetzt wird. ▶ In Europa tritt die CRA III in Kraft, die dritte Verordnung zu Rating-Agenturen (<i>Credit Rating Agencies</i>). Kernelemente sind eine verstärkte Haftung der Ratingagenturen bei fehlerhaften Bonitätseinschätzungen, eine Rotationspflicht und die vorherige Ankündigung von Länderratings. ▶ EIOPA veröffentlicht einen Bericht über die Ergebnisse der Auswirkungsstudie zum <i>Long Term Guarantee Assessment</i> (LTGA). Danach hat sich bestätigt, dass das Versicherungsgeschäft mit langfristigen Garantien unter Solvency II grundsätzlich mit den Instrumenten aus dem <i>Long Term Guarantee Package</i> abgebildet werden kann, das Teil der Omnibus-II-Richtlinie ist.

Juli	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Der Finanzstabilitätsrat FSB (Financial Stability Board) veröffentlicht eine Liste mit global systemrelevanten Versicherungsunternehmen (G-SIIs). Zu den künftig geltenden Aufsichtsmaßnahmen für G-SIIs gehören Abwicklungs- und Sanierungspläne. ▶ Das Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB) tritt in Kraft. Es setzt die EU-Richtlinie über die Verwalter alternativer Investmentfonds (<i>Alternative Investment Fund Managers – AIFM</i>) in Deutschland um und ersetzt das Investmentgesetz. Damit sind künftig wesentliche Pflichten für die Verwalter offener und geschlossener Investmentfonds in einem Gesetz gebündelt. ▶ Der Finanzminister Portugals tritt zurück und löst eine Regierungskrise aus. Die Finanzmärkte reagieren nervös. 	I
August	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Das Risikoabschirmungsgesetz tritt in Kraft. Es enthält Regelungen zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten, zur Abschirmung der Eigenhandelsaktivitäten und anderer riskanter Bankgeschäfte vom Kundengeschäft (Trennbankengesetz) sowie zur Strafbarkeit von Geschäftsleitern im Risikomanagement. 	II
September	<ul style="list-style-type: none"> ▶ EU-Binnenmarktkommissar Barnier stellt Pläne zur Regulierung von Schattenbanken vor. 	III
Oktober	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Der Rat der EU verabschiedet die Verordnung über einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus (<i>Single Supervisory Mechanism – SSM</i>). Die größeren Banken der Eurozone sollen unter die direkte Aufsicht der EZB gestellt werden. ▶ Die EZB legt erste Einzelheiten für das Comprehensive Assessment von 124 Bankengruppen der Eurozone fest, darunter 24 deutsche Institute. Die aus Risikobewertung, Bilanzprüfung und Stresstest bestehende Analyse soll vor Beginn des SSM im November 2014 abgeschlossen sein. ▶ Die Internationale Vereinigung der Versicherungsaufseher IAIS (International Association of Insurance Supervisors) beginnt mit der öffentlichen Konsultation des <i>Common Framework</i>, kurz ComFrame. Dabei handelt es sich um ein globales, prinzipienorientiertes Rahmenwerk mit Anforderungen an große international aktive Versicherungsgruppen und an deren Aufsicht. 	IV
November	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Die Trilog-Parteien (Rat der EU, Europäische Kommission, Europäisches Parlament) einigen sich über die Omnibus-II-Richtlinie, mit der die Solvency-II-Richtlinie geändert wird. Starttermin von Solvency II wird der 1. Januar 2016 sein. ▶ Die EZB senkt den Leitzins für die Hauptrefinanzierungsgeschäfte erneut um 25 Basispunkte auf 0,25 %. ▶ Das portugiesische Parlament verabschiedet einen neuerlichen Sparhaushalt mit Kürzungen im Umfang von 3,9 Mrd. Euro. Portugal strebt an, ohne weiteres Hilfsprogramm auszukommen. 	V
Dezember	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Wegen der Manipulation von Referenzzinssätzen verhängt die EU-Kommission eine Rekordstrafe gegen mehrere Großbanken. ▶ Die EU-Finanzminister einigen sich auf Eckpunkte zur einheitlichen Bankenabwicklung mit Bail-in-Elementen und zur Ausgestaltung eines Abwicklungsfonds (<i>Single Resolution Mechanism – SRM</i>). ▶ Irland verlässt nach planmäßigem Auslaufen des Hilfsprogramms den europäischen Rettungsschirm EFSF (<i>European Financial Stability Facility</i>). Auch Spanien erklärt den Verzicht auf weitere Finanzhilfen aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM (<i>European Stability Mechanism</i>) zur Sanierung des Bankensektors. 	VI



II Allfinanzaufsicht

1 Makroökonomisches Umfeld

1.1 Staatsschuldenkrise

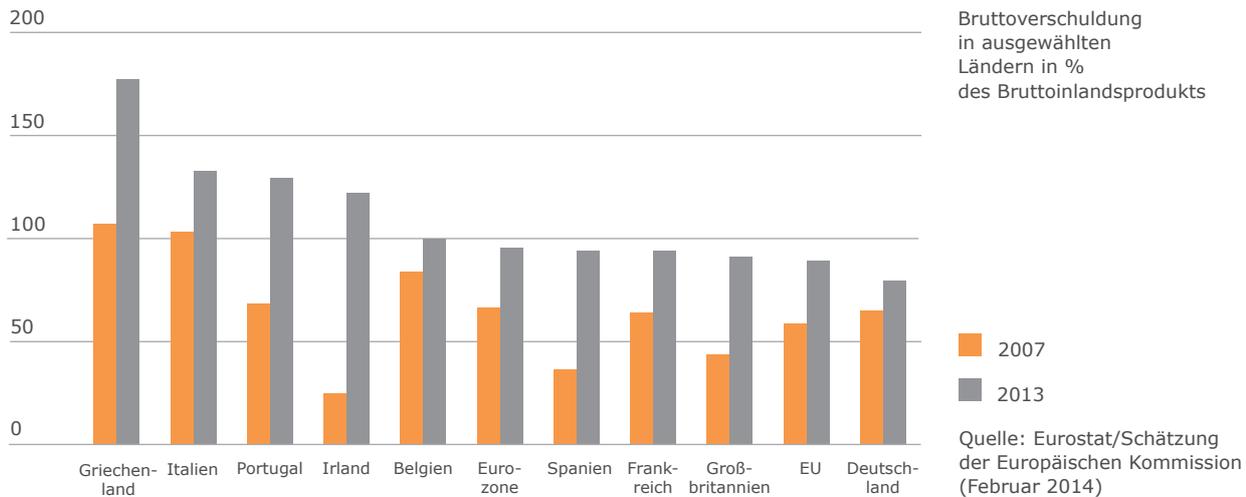
An den Finanzmärkten nahm die Unsicherheit über den Fortgang der europäischen Staatsschuldenkrise im Verlauf des Jahres 2013 weiter ab. Die Risikoprämien für öffentliche Anleihen der Krisenländer gingen tendenziell zurück. Für spürbare Entspannung sorgte auch 2013, dass die Europäische Zentralbank (EZB) im Rahmen ihres im September 2012 beschlossenen Programms Outright Monetary Transactions (OMT) bei Bedarf Staatsanleihen ankaufen kann, um die Länder mit Finanzierungsproblemen zu stützen. Das Programm musste aber bis Jahresende noch nicht eingesetzt werden. Daneben gelang es den angeschlagenen Ländern der Eurozone, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, die Haushaltskonsolidierung voranzubringen und wirtschaftliche Reformen anzustoßen.

Trotz erkennbarer Fortschritte blieben erhebliche Schwachstellen in den angeschlagenen Ländern der Eurozone bestehen. Die notwendige Restrukturierung der Bankensektoren war noch in vollem Gange, und der Abbau der notleidenden Kredite kam – wenn überhaupt – nur schleppend voran. Zudem verhinderten die

zögerliche konjunkturelle Stabilisierung und eine teilweise außerordentlich hohe Arbeitslosigkeit, dass sich die Staatsfinanzen schnell erholen konnten. In Relation zur Wirtschaftsleistung nahm die öffentliche Verschuldung 2013 in allen Staaten der Eurozone mit Ausnahme von Deutschland und Lettland weiter zu. In einigen Ländern hat sich die wechselseitige Abhängigkeit zwischen Staat und einheimischem Bankensektor sogar signifikant erhöht.

Nach dem Schuldenschnitt in Griechenland war der Bankensektor Zyperns 2012 aufgrund der engen Verflechtungen in Schieflage geraten. Die Regierung konnte die notwendigen Stützungsmaßnahmen nicht aus eigener Kraft stemmen und beantragte Finanzhilfen bei der Europäischen Union und beim Internationalen Währungsfonds. Im Frühjahr 2013 wurde schließlich ein Hilfspaket über den Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM (European Stability Mechanism) mit einem Umfang von bis zu 10 Mrd. Euro aufgelegt. Bedingung und Kernelement war die radikale Restrukturierung des überdimensionierten Bankensystems. Neben Aktionären und Anleihegläubigern, die

Grafik 1 Staatsschuldenquoten in Europa



einen Totalverlust erlitten, mussten erstmals auch Großeinleger der betroffenen Institute einen signifikanten Beitrag leisten. Einlagen bis 100.000 Euro, die der europäischen Einlagensicherung unterliegen, blieben am Ende jedoch unangetastet.

Ermutigende Signale kamen hingegen aus Irland, das im November 2010 als erster Staat den Hilfsfonds EFSF (European Financial Stability Facility) in Anspruch genommen hatte. Ende 2013 liefen die Kredithilfen nach drei Jahren planmäßig aus. Insgesamt hatte Irland internationale Unterstützung in Höhe von 67,5 Mrd. Euro erhalten. Die irische Regierung hat sich zum Ziel gesetzt, sich wieder vollständig über den Kapitalmarkt zu finanzieren.

Auch Spanien erklärte noch vor Jahresende den Verzicht auf weitere europäische Finanzhilfen. Das Rettungsprogramm mit Zusagen von bis zu 100 Mrd. Euro war im Frühjahr 2012 aufgelegt worden, um den spanischen Bankensektor zu rekapitalisieren und zu restrukturieren. Seitdem flossen Mittel in Höhe von 41,3 Mrd. Euro aus dem ESM. Doch trotz einiger Erfolge konnte die Sanierung des Bankensystems im Jahr 2013 angesichts einer sich tendenziell verschlechternden Kreditqualität ähnlich wie in Irland noch nicht abgeschlossen werden.

1.2 Niedriges Zinsniveau

Im Zuge der Finanz- und Staatsschuldenkrise ergriffen die Zentralbanken weltweit umfangreiche Stützungsmaßnahmen. Sie senkten die Leitzinsen, stellten hohe Liquiditätshilfen bereit und kauften Staatsanleihen und andere Wertpapiere auf. Das damit einhergehende historisch niedrige Zinsniveau stellt mit zunehmender Dauer die Finanzintermediäre vor erhebliche Herausforderungen und kann zudem den Aufbau von Vermögenspreisblasen begünstigen.

Bei einem andauernd niedrigen Zinsniveau wird es für die Lebensversicherer zunehmend schwieriger, die in der Vergangenheit ausgesprochenen Garantien durch Erträge aus den Kapitalanlagen zu erwirtschaften. Dies wird auch deutlich, wenn man den mittleren Rechnungszins (Garantiezins) in Höhe von 3,2 % Ende 2013 mit der Rendite der 10-jährigen Bundesanleihe in Höhe von 1,9 % vergleicht. Die niedrigen Zinsen haben andererseits hohe Bewertungsreserven bei den festverzinslichen Wertpapieren zur Folge, an denen die Versicherungsnehmer bei Vertragsende hälftig zu beteiligen sind. Auch für die Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung, Pensionskassen und -fonds wird es mit zunehmender Dauer des niedrigen Zinsniveaus schwieriger, Leistungszusagen auf bisher zugesagtem Niveau zu erwirtschaften.

Das niedrige Zinsniveau wirkte zunächst positiv auf das Zinsergebnis der Banken, weil diese

sich günstig refinanzieren konnten und zum Teil auf der Aktivseite noch über relativ hoch verzinstes Altgeschäft verfügten. Inzwischen wurde aber das Altgeschäft zu einem großen Teil durch niedrig verzinstes Neugeschäft ersetzt, so dass die Erträge und damit die Zinsmarge gesunken sind und noch weiter sinken werden, sollten die Zinsen weiterhin niedrig bleiben. Ein signifikanter Anstieg der kurzfristigen Zinsen würde dieses Problem zusätzlich verschärfen.¹

Das niedrige Zinsniveau könnte Finanzmarktteilnehmer dazu bewegen, höhere Risiken einzugehen, um ihre Kapitalerträge zu steigern und mehr Rendite zu erwirtschaften. Das birgt aber die Gefahr, dass es zu Überbewertungen in einzelnen Teilmärkten kommt. Die Bewertungen der Kapitalanlagen würden dann nicht mehr den ökonomisch gerechtfertigten Wert widerspiegeln, und die Wahrscheinlichkeit plötzlicher Preiskorrekturen nähme zu.

2 Finanzstabilität

2.1 Makroprudenzielle Überwachung

2.1.1 Ausschuss für Finanzstabilität

Die zehn Eckpunkte zur Reform der deutschen Finanzaufsicht, die die Bundesregierung in Reaktion auf die Finanzkrise beschlossen hatte, enthielten den Auftrag, die makroprudenzielle Überwachung auszubauen und mit der mikroprudenziellen Aufsicht zu verzahnen. Daraufhin wurde auf Grundlage des Finanzstabilitätsgesetzes (FinStabG) analog zum Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (European Systemic Risk Board – ESRB) der Ausschuss für Finanzstabilität (AFS) gebildet. Der Ausschuss dient der geregelten Zusammenarbeit von BaFin, Bundesbank und Bundesregierung. Anfang 2013 hat der AFS seine Arbeit aufgenommen und den Ständigen Ausschuss für Finanzmarktstabilität abgelöst. Er tagt seither im vierteljährlichen Rhythmus.

Dem AFS gehören Vertreter der Deutschen Bundesbank, des Bundesministeriums der Finanzen (BMF), der BaFin sowie – ohne Stimmrecht – ein Vertreter der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) an. Von Seiten der BaFin nehmen regelmäßig die Präsidentin sowie die Exekutivdirektoren für die Banken- und für die Versicherungsaufsicht an den Sitzungen teil.

Der AFS erörtert die für die Finanzstabilität maßgeblichen Sachverhalte. Bei Bedarf kann

er öffentliche oder vertrauliche Warnungen und Empfehlungen abgeben, um mögliche Gefahren für die Finanzstabilität abzuwehren. Adressaten können die BaFin, die Bundesregierung oder eine andere öffentliche deutsche Stelle sein. Zudem berät der Ausschuss darüber, wie mit Warnungen und Empfehlungen des ESRB umzugehen ist.

Der AFS soll zudem eine bessere Zusammenarbeit der vertretenen Institutionen im Fall einer Finanzkrise ermöglichen. Über seine Arbeit berichtet er jährlich an den Deutschen Bundestag. Als Basis seiner Arbeit nutzt der AFS die Erkenntnisse der Deutschen Bundesbank aus der makroprudenziellen Überwachung des Finanzsystems. Sieht die Bundesbank eine Gefährdung der Finanzstabilität, kann sie dem AFS Vorschläge für entsprechende Warnungen unterbreiten und Maßnahmen zur Gefahrenabwehr empfehlen.

2.1.2 Zusammenarbeit mit Deutscher Bundesbank in der Versicherungsaufsicht

Im Rahmen der makroprudenziellen Überwachung arbeitet die Bundesbank seit Anfang 2013 auch mit der Versicherungsaufsicht der BaFin zusammen. Zuvor hatte es auf diesem Gebiet nur einzelne Berührungspunkte gegeben. Ziel der Zusammenarbeit ist es, die deutsche Finanzmarktaufsicht zu stärken. Grundlage dafür ist ebenfalls das Finanzstabilitätsgesetz.

¹ Vgl. Kapitel III 4.2 und 4.3.

Bereits zuvor hatten BaFin und Bundesbank in der Bankenaufsicht und bei der Arbeit in internationalen Gremien eng miteinander kooperiert, etwa beim ESRB und dem Finanzstabilitätsrat FSB (Financial Stability Board).

Für die Aufsicht über die Unternehmen im Versicherungssektor ist weiterhin nur die BaFin zuständig. Der Deutschen Bundesbank hat das Finanzstabilitätsgesetz allerdings die Aufgabe übertragen, im Rahmen der makroprudenziellen Überwachung des deutschen Finanzsystems auch die Versicherer einzuschließen. Hierzu analysiert die Bundesbank Sachverhalte, die für die Finanzstabilität maßgeblich sind, und identifiziert potenzielle Gefahren.

Um ihre jeweiligen Aufgaben in der mikro- und makroprudenziellen Überwachung des Versicherungssektors optimal erfüllen zu können, informieren sich BaFin und Deutsche Bundesbank seit Anfang 2013 gegenseitig über Beobachtungen, Feststellungen und Einschätzungen. Dieser Informationsaustausch beinhaltet auch einen umfangreichen Datentransfer, der in einer gemeinsamen Verwaltungsvereinbarung geregelt wird. Darüber hinaus tauschen BaFin und Deutsche Bundesbank Wissen zu spezifischen Themen aus und organisieren gemeinsame Fortbildungen.

Die Versicherungsunternehmen profitieren von den verstärkten Bemühungen um ein stabiles Finanzsystem. Sie werden aber nicht durch zusätzliche Meldepflichten belastet, da die BaFin aufsichtliche Daten selbst an die Deutsche Bundesbank übermittelt. Die Vertraulichkeit der Daten ist sichergestellt, denn die Deutsche Bundesbank unterliegt ebenso wie die BaFin der Verschwiegenheitspflicht.

2.1.3 BaFin-weites Risikokomitee

Die Schnittstelle zur makroprudenziellen Überwachung durch Bundesbank und AFS bildet seit Januar 2013 ein BaFin-weites Risikokomitee (RK). Dieses soll dazu beitragen, die makroprudenzielle Aufsicht künftig noch besser mit der mikroprudenziellen Aufsicht zu verzahnen. Außerdem soll es die vorausschauende

und risikoorientierte Allfinanzaufsicht weiter stärken.

Das Komitee identifiziert und erfasst Risiken der beaufsichtigten Institute, die für die gesamte BaFin relevant oder von sektorübergreifender Bedeutung sind. Es bewertet diese Risiken und entwickelt daraus Entscheidungsvorschläge für das Direktorium und Handlungsempfehlungen für die einzelnen Aufsichtsbereiche. Das RK stützt sich dabei auf interne und externe Analysen sowie unternehmensübergreifende Quervergleiche der BaFin.

Das Risikokomitee setzt sich aus Vertretern aller Geschäftsbereiche der BaFin sowie – ohne Stimmrecht – Vertretern der Bundesbank zusammen. Vorsitzender des Komitees ist der Leiter der BaFin-Abteilung Analyse und Strategie. Das Gremium tagt einmal im Quartal.

Ergänzend zum RK gründete die BaFin – ebenfalls im Januar 2013 – das Komitee für Regulierung und Internationales. Auch dieses Gremium soll die Allfinanzaufsicht innerhalb der BaFin stärken.²

2.2 Systemrelevante Finanzunternehmen

2.2.1 Bestimmung systemrelevanter Finanzinstitute

Eine wesentliche Erkenntnis aus der Finanzmarktkrise war, dass systemrelevante Finanzunternehmen (Global Systemically Important Financial Institutions – G-SIFIs) nicht nur gestärkt und besonders intensiv beaufsichtigt werden müssen, sondern dass sie auch selbst die Haftung für ihr Handeln übernehmen müssen. Finanzunternehmen, die zu groß, zu komplex oder zu stark mit anderen Marktteilnehmern verwoben sind, können jedoch nicht problemlos im Rahmen einer Insolvenz aus dem Markt ausscheiden. Die Erwartung solcher Unternehmen, dass der Staat sie bei einer drohenden Insolvenz stützen würde, führt zu einem weiteren Problem: *Moral Hazard*. Potenziell

² Vgl. Kapitel II 3.

systemgefährdende Institute könnten verleitet werden, hohe Risiken einzugehen, da sie von daraus resultierenden Gewinnen profitieren, jedoch im Falle von Verlusten keine Insolvenz fürchten müssen. Um diesem Effekt entgegenzuwirken, stellt die Aufsicht künftig besonders hohe Anforderungen an systemrelevante Institute, um deren Verlusttragfähigkeit zu erhöhen. Andererseits ist es wichtig, diese Institute ohne Schaden für das Finanzsystem abwickeln zu können.³ Beides setzt voraus, dass systemrelevante Institute sowohl auf globaler als auch auf nationaler Ebene identifiziert werden.

Global systemrelevante Banken

Der Finanzstabilitätsrat (Financial Stability Board – FSB) erstellt jährlich eine Liste der global systemrelevanten Banken (Global Systemically Important Banks – G-SIBs). Bei der Aktualisierung im November 2013 kam die Industrial and Commercial Bank of China Limited hinzu, so dass die Liste nun 29 Banken umfasst. Grundlage für die Einstufung waren die Daten zum Jahresende 2012 und eine modifizierte Bewertungsmethode, die der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (Basel Committee on Banking Supervision – BCBS) im Juli 2013 veröffentlicht hatte. Außerdem flossen die Erkenntnisse, die der BCBS aus den Datensammlungsübungen der Jahre 2009 bis 2011 gewonnen hatte, in die Bewertungsmethode ein.

Um global systemrelevante Banken zu identifizieren, verwendet der BCBS ein globales Referenzsystem. Banken, deren Schieflage weltweite Verwerfungen nach sich ziehen würde, identifiziert der BCBS in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Aufsehern mittels eines indikatorbasierten Messansatzes. Einer der Indikatoren für systemisches Risiko ist zum Beispiel die Größe einer Bank. Ziel des Ansatzes ist es, die Wahrscheinlichkeit für einen Ausfall global systemrelevanter Banken mittels erhöhter Eigenkapitalanforderungen zu minimieren.⁴ Je nach der Höhe des systemischen Risikos ordnet der BCBS die Banken fünf unterschiedlichen Relevanzstufen (*Buckets*) zu. Derzeit müssen sie je

nach Einstufung eine zusätzliche Eigenkapitalanforderung zwischen zunächst 1,0 % und 2,5 % der risikogewichteten Aktiva (*Risk-Weighted Assets* – RWA) erfüllen. Der obersten Relevanzstufe mit einer zusätzlichen Eigenkapitalanforderung von 3,5 % wurde bisher keine Bank zugeordnet. Banken, die höhere systemische Risiken verursachen, können aber künftig auch in die höchste Relevanzstufe eingruppiert werden.

Systemrelevante Banken in Deutschland

Neben den weltweit bedeutsamen Banken gibt es auch eine Reihe von Banken, die für den Finanzmarkt und die Wirtschaft in Deutschland von großer Bedeutung sind. Deren Schieflage würde zwar nicht die Stabilität des weltweiten Finanzsystems gefährden, sie wäre jedoch mit enormen negativen Auswirkungen in Deutschland verbunden. Deshalb sind auch diese Banken einer besonderen Regulierung unterworfen.

Um solche Banken zu identifizieren, wendet die BaFin in Zusammenarbeit mit der Deutschen Bundesbank quantitative und qualitative Methoden an. Aus quantitativer Perspektive nutzt sie einen einheitlichen Indikatoransatz, um die Wirkungsketten aufzudecken, die für systemisches Risiko relevant sind. Da eine rein quantitative Betrachtung jedoch nicht alle bedeutenden Wirkungsketten abdecken kann, spielen auch qualitative Faktoren eine Rolle. Ob eine Bank systemrelevant ist, liegt deshalb immer auch im Ermessen der BaFin und der Deutschen Bundesbank.

Systemrelevanz ist zudem keine binäre Eigenschaft. Weil es verschiedene Grade der Systemrelevanz bzw. der daraus folgenden negativen Effekte gibt, unterscheidet die BaFin zwei Gruppen von Banken:

- Systemrelevante Banken (Gruppe I): Bei solchen Instituten hat die Bestandsgefährdung immer negative Folgen für die Finanzmarktstabilität.
- Sonstige potenziell systemgefährdende Banken (Gruppe II): Solche Banken weisen ein geringeres systemisches Risiko auf als Banken der Gruppe I. Im Falle der Bestandsgefährdung ist der negative Einfluss auf die

³ Vgl. Kapitel III 1.5.

⁴ Vgl. Kapitel III 1.1.

Finanzmarktstabilität in Abhängigkeit von weiteren Faktoren zu beurteilen, wie etwa der aktuellen Marktlage.

In Deutschland müssen sowohl die Banken der Gruppe I als auch die der Gruppe II Sanierungspläne erstellen. So soll sichergestellt werden, dass sie sich frühzeitig Klarheit darüber verschaffen, wie sie künftige Krisen bewältigen können. In den Sanierungsplänen befassen sich Banken damit, welche Maßnahmen beispielsweise in organisatorischer und geschäftspolitischer Hinsicht bereits heute umgesetzt werden können, um eine künftige Krise möglichst schnell, effektiv und aus eigener Kraft überwinden zu können. Zusätzlich erarbeitet die BaFin für potenziell systemgefährdende Banken Abwicklungspläne, damit diese Banken abgewickelt werden können, ohne das Finanzsystem zu gefährden oder öffentliche Mittel einzusetzen. Das CRD-IV-Umsetzungsgesetz vom Januar 2014 ermöglicht es der BaFin außerdem, Institute als „anderweitig systemrelevant“ zu designieren und einen zusätzlichen Kapitalpuffer von bis zu 2,0 % des Gesamtforderungsbetrags anzuordnen.

Systemrelevante Versicherer

Neben systemrelevanten Banken stehen auch systemrelevante Versicherer zunehmend im Fokus der Aufsicht. Das FSB hat im Juli 2013 eine Liste mit global systemrelevanten Versicherern veröffentlicht.⁵ Zudem erarbeitet die internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden (International Association of Insurance Supervisors – IAIS) im Auftrag des FSB Vorschläge, um die Verlusttragfähigkeit international tätiger Versicherungsunternehmen zu verbessern.⁶

2.2.2 Abwicklung systemrelevanter Finanzunternehmen

Bis 2015 sollen die „Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions“ (Key Attributes), die das FSB 2011 verabschiedet hat, in nationales Recht umgesetzt werden. Sie sehen eine Reihe institutsspezifischer Anforderungen vor, um sicherzustellen, dass systemrelevante Finanzunternehmen im Falle einer Schieflage saniert oder abgewickelt werden können, ohne dass dadurch Schockwellen durch das Finanzsystem gehen. Zu den Anforderungen gehört es, Sanierungs- und Abwicklungspläne zu erstellen, Krisenmanagementgruppen einzurichten, einen effektiven Informationsaustausch zwischen den involvierten Behörden zu etablieren, die Abwicklungsfähigkeit der systemrelevanten Unternehmen zu diskutieren und diesbezügliche Hindernisse zu beseitigen.

Umsetzung in den Mitgliedstaaten des FSB

Um zu gewährleisten, dass sämtliche FSB-Mitgliedstaaten die einzelnen Maßnahmen konsistent und den jeweiligen Risiken entsprechend umsetzen, hat das FSB den so genannten Resolvability Assessment Process (RAP) etabliert. Aufbauend auf den Arbeitsergebnissen aus den Krisenmanagementgruppen zur Abwicklungsfähigkeit der G-SIFIs werden hochrangige Vertreter der Heimat- und Gastlandaufsichtsbehörden aufgefordert, gemeinsame Einschätzungen darüber zu treffen, inwieweit G-SIFIs abwickelbar sind. Dazu bewerten sie, ob die Abwicklungsstrategie glaubwürdig und praktikabel ist. Sie schätzen ein, inwieweit es in operationeller, finanzieller und rechtlicher Hinsicht möglich ist, die vom Institut bevorzugte Abwicklungsstrategie umzusetzen. Daneben erörtern sie, ob die gewählte Abwicklungsstrategie es ermöglicht, kritische Funktionen aufrecht zu erhalten. Unter dem RAP sind die nationalen Aufsichtsbehörden zudem aufgefordert, darüber zu diskutieren, mit welchen Maßnahmen sich die Abwicklungsfähigkeit weiter verbessern ließe.

Umsetzung in den Mitgliedstaaten des FSB

Die Ergebnisse dieser Diskussionen sind dem FSB-Vorsitzenden schriftlich mitzuteilen, so dass das FSB wiederum den Stand der Abwicklungsfähigkeit aller G-SIFIs einschätzen kann. Über den RAP können somit gezielt die Fälle adressiert werden, bei denen die Abwicklungsfähigkeit unsicher oder unvollständig erscheint. Darüber hinaus ist der RAP auch ein wertvolles Instrument, um regulatorische Defizite zu erkennen. Ob er die Erwartungen der FSB-Mitglieder erfüllt, oder ob ein noch stärker institutionalisierter Prozess erforderlich ist, wird zu

⁵ Vgl. Kapitel IV 1.3.1.

⁶ Vgl. Kapitel IV 1.4.

bewerten sein, nachdem der erste RAP-Zyklus im Herbst 2014 durchlaufen ist.

Abwicklung von Nicht-Banken

Das FSB hat verschiedene sektorspezifische Leitlinien zur Anwendung der Key Attributes in Form von Annexen entwickelt, um die primär aus Bankensicht verfassten Key Attributes, soweit erforderlich, an die Spezifika von Nicht-Banken anzupassen und sie für diese operabel zu machen. Das FSB hat die Annexe im August 2013 zur öffentlichen Konsultation gestellt und will die endgültigen Fassungen 2014 verabschieden.

Bei der Abwicklung von Versicherungsunternehmen sehen die Leitlinien eine Befugnis zur Restrukturierung oder Begrenzung von Verbindlichkeiten vor – auch aus Versicherungs- und Rückversicherungsverträgen. Außerdem sollen zeitweilig Rechte von Versicherungsnehmern und Rückversicherern ausgesetzt werden können. Weiterhin wird die Abwicklung von Marktinfrastrukturen behandelt, um deren speziellen Anforderungen gerecht zu werden, und um zu verhindern, dass die Abwicklung eines Teilnehmers einer Finanzmarktinfrastruktur diese gefährdet. Schließlich beziehen sich die Leitlinien auf Firmen, die Kundenvermögenswerte besitzen und verwalten. Dabei wird die Frage behandelt, wie im Falle einer Abwicklung dieser Firmen gewährleistet werden kann, dass die Vermögenswerte sofort verfügbar sind und dass nachteilige Folgen für die Kunden vermieden werden.

Grenzüberschreitende Abwicklung

Zur grenzüberschreitenden Abwicklung von Finanzinstituten hatte das FSB 2012 einen *Peer Review* begonnen, dessen Abschlussbericht im April 2013 vom FSB-Plenum verabschiedet und anschließend veröffentlicht wurde. Erhoben wurde der Umsetzungsstand der Key Attributes in allen Finanzdienstleistungssektoren der FSB-Mitgliedstaaten – Banken, Versicherungen, Wertpapiere und Finanzmarktinfrastrukturen.

Der *Peer Review* zeigt, dass die Key Attributes in der Bankenaufsicht am weitesten umgesetzt sind. Allerdings bestehen auch dort noch Unklarheiten. Sie betreffen vor allem den

Umfang der verfügbaren Abwicklungsbefugnisse (*Resolution Powers*) sowie die Abgrenzung von Abwicklungsbefugnissen zu Aufsichtsbefugnissen (*Supervisory Powers*) und gewöhnlichen Insolvenzvorschriften. Weitere Probleme ergaben sich aus unzureichenden Kompetenzen bei der Abwicklung von Finanzgruppen und -konglomeraten, beim Austausch von Informationen bei grenzüberschreitender Abwicklung und bei der Aussetzung von vorzeitigen Kündigungsrechten.

Die Empfehlungen des Peer-Review-Berichts richten sich zum einen an die FSB-Mitglieder, die die volle Umsetzung der Key Attributes vorantreiben sollen. Zum anderen wird dem FSB empfohlen, in Bezug auf die Bewertungsmethodik und offene Fragen für Klarstellung zu sorgen und die Umsetzung der Key Attributes zu überwachen.

2.3 Schattenbanken

2.3.1 Regulierung auf globaler Ebene

Zusätzliches Rahmenwerk zur Regulierung von Schattenbanken

Die Staats- und Regierungschefs der G 20 haben auf ihrem Gipfel in Sankt Petersburg im September 2013 weitere bedeutende Empfehlungen des FSB zur Regulierung des Schattenbankensystems verabschiedet. Nachdem die G 20 bereits Ende 2012 ein Rahmenwerk für Geldmarktfonds gebilligt hatten, existiert nun auch eines für die übrigen Schattenbankenunternehmen, die das FSB als „sonstige Schattenbanken“ bezeichnet. Dazu gehören etwa Investmentfonds, Finanzintermediäre, Finanzierungsgesellschaften, Verbriefungsvehikel und Kreditversicherer. Die von dem neuen Rahmenwerk erfassten Unternehmen unterscheiden sich jedoch sehr stark in ihrem Geschäftsmodell, den Risiken, die sie eingehen, und den rechtlichen Anforderungen, denen sie unterliegen. Das FSB hat daher entschieden, eine Kategorisierung zu entwickeln, die auf die ausgeübten ökonomischen Funktionen abstellt und nicht auf den Unternehmenstyp. Das Rahmenwerk beschreibt fünf ökonomische Funktionen, für die das FSB jeweils eine Reihe spezifischer Regulierungsmaßnahmen entwickelt hat. Die

nationale Umsetzung der Maßnahmen ist jedoch nicht verbindlich. Vielmehr sind diese als Baukasten zu verstehen, aus denen die nationalen Regulierer einzelne Maßnahmen auswählen können, die den Unternehmenstypen, den lokalen Marktgegebenheiten und Stabilitätsrisiken am besten entsprechen. Um zu gewährleisten, dass alle FSB-Mitgliedstaaten die Maßnahmen einheitlich anwenden, wird das FSB einen Mechanismus zum Informationsaustausch entwickeln. Dieser Mechanismus wiederum wird die Basis für einen *Peer Review* bilden.

Regulierung der Wertpapierleihe- und Repo-Märkte

Neben den Rahmenwerken zur Regulierung der Schattenbankenunternehmen hat das FSB auch schon einen Teil der Empfehlungen zur Regulierung der Wertpapierleihe- und Repo-Märkte verabschiedet. Ein wesentliches Ziel der Vorschläge besteht darin, die Transparenz für Marktteilnehmer und Aufsichtsbehörden zu verbessern. Das FSB empfiehlt beispielsweise den Aufsichtsbehörden, aufbauend auf den Arbeiten der G-20-Data-Gaps-Initiative aussagekräftige Daten über Wertpapierleihe- und Repo-Positionen großer internationaler Institute zu sammeln. Daneben regt das FSB an, in regelmäßigen Abständen auch den Umfang der Aktivitäten der Repo- und Wertpapierleihemärkte insgesamt abzufragen. Hierfür sollen bestehende Infrastrukturen genutzt werden, beispielsweise zentrale Wertpapierverwahrstellen oder Transaktionsregister. Das FSB möchte dann die vorhandenen Daten aggregieren und sich ein globales Bild vom Wachstum und von den Risiken in den Wertpapierleihe- und Repo-Märkten machen.

Die Praktiken der Weiterverwendung von Sicherheiten und der Reinvestition von Barmitteln haben in der Finanzkrise tendenziell dazu beigetragen, dass sich Risiken verschärft haben und sich die Verschuldung im Finanzsystem erhöht hat. Das FSB fordert deshalb, diese Aktivitäten zu beschränken.

Bis Herbst 2014 wird das FSB noch weitere Empfehlungen ausarbeiten, die ebenfalls dazu dienen sollen, das prozyklische Verhalten in den Wertpapierleihe- und Repomärkten zu reduzie-

ren. So sind zum einen Mindeststandards für die Berechnungsmethoden für Sicherheitsabschläge geplant. Zum anderen wird auch über konkrete aufsichtliche Mindestvorgaben für die Höhe der Sicherheitsabschläge nachgedacht; das FSB hat entsprechende Vorschläge mit Marktteilnehmern konsultiert und Auswirkungsstudien durchgeführt.

Indirekte Regulierung des Schattenbankensystems

Nicht nur bei der oben beschriebenen direkten, sondern auch bei der indirekten Regulierung des Schattenbankensystems wurden bedeutende Fortschritte erzielt. Unter indirekter Regulierung ist die Regulierung der Verbindungen des Bankensektors zum Schattenbankensektor zu verstehen. Der BCBS hat unter anderem die Großkreditregeln überarbeitet und dabei schattenbanktypische Risiken berücksichtigt, die durch die gegenseitige Verbundenheit der Unternehmen in diesem Sektor und durch dessen Intransparenz entstehen.

Da nun ein Großteil der Regulierungsvorschläge verabschiedet ist, wird sich der Fokus künftig darauf verschieben, ihre Umsetzung zu überwachen. Die Bundesregierung hat maßgeblich dazu beigetragen, dass die G 20 in den Anhang der Abschlusserklärung des Gipfels in Sankt Petersburg einen detaillierten Umsetzungszeitplan, die *Shadow Banking Roadmap*, aufgenommen haben. Mit diesem Fahrplan verfolgen die G 20 das Ziel, alle Regulierungsempfehlungen im Jahr 2015 noch einmal auf den Prüfstand zu stellen und dann zu entscheiden, ob weitere Regulierungsschritte erforderlich sind.

2.3.2 Regulierung von Geldmarktfonds in der EU

Geldmarktfonds sind für Finanzinstitute, Unternehmen und Staaten eine wichtige kurzfristige Finanzierungsquelle. Aufgrund der systemischen Zusammenhänge zwischen Geldmarktfonds und Bankensektor sowie zwischen Geldmarktfonds und Unternehmens- sowie Staatsfinanzierung steht die Tätigkeit der Geldmarktfonds im Zentrum der internationalen Arbeiten zum Thema Schattenbanken.

II

III

IV

V

VI

Anhang

Empfehlungen des ESRB

Im Februar 2013 hat der ESRB Empfehlungen zur Regulierung von Geldmarktfonds veröffentlicht. Diese decken vier Bereiche ab:

- Der ESRB empfiehlt eine verpflichtende Umstellung auf einen variablen Nettoinventarwert. Geldmarktfonds sollen verpflichtet werden, einen schwankenden Nettoinventarwert aufzuweisen, da hierdurch ihre Kapitalanlagemerkmale verstärkt und ihre einlagenähnlichen Merkmale verringert würden.
- Der ESRB empfiehlt zudem, die bestehenden Liquiditätsanforderungen um konkrete Mindestquoten für liquide Anlagen mit täglicher und wöchentlicher Fälligkeit zu erweitern.
- Im Hinblick auf die Offenlegung fordert der ESRB, dass die Anleger in den Marketingmaterialien von Geldmarktfonds auf eine fehlende Kapitalgarantie und die Möglichkeit eines Kapitalverlustes hingewiesen werden. In den veröffentlichten Angaben soll nach Ansicht des ESRB nur dann auf eine Sponsor-Unterstützung oder die Möglichkeit einer solchen Unterstützung hingewiesen werden dürfen, wenn die Unterstützung mit einer festen Verpflichtung seitens des Sponsors einhergeht.
- Schließlich empfiehlt der ESRB, dass alle Fälle von Sponsor-Unterstützung den zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden gemeldet werden müssen.

Verordnungsentwurf der Europäischen Kommission

Um die Integrität und Stabilität des europäischen Binnenmarktes für Geldmarktfonds zu gewährleisten, hat die Europäische Kommission im September 2013 den Entwurf einer Verordnung vorgelegt. Diese soll die Geldmarktfonds weiter regulieren, ohne die wichtige Finanzierungsfunktion dieser Fonds für die Wirtschaft einzuschränken. Die neuen Vorschriften zielen vor allem auf das Liquiditätsprofil und die Stabilität europäischer Geldmarktfonds ab. Es sollen einheitliche Regeln eingeführt werden, um sicherzustellen, dass die liquiden Vermögenswerte täglich und wöchentlich eine bestimmte Mindesthöhe aufweisen. Standardisierte Grundsätze sollen den Fondsverwalter in die Lage versetzen, seine Anlegerbasis besser zu

verstehen. Gemeinsame Regeln sollen zudem gewährleisten, dass Geldmarktfonds in qualitativ hochwertige und gut diversifizierte Vermögenswerte hoher Bonität investieren. Mit diesen Maßnahmen will die Kommission erreichen, dass die Liquidität des Fonds ausreicht, um den Rücknahmeforderungen der Anleger zu entsprechen.

2.4 Finanzkonglomerate

Mit dem Finanzkonglomerate-Aufsichtsgesetz (FKAG), das am 4. Juli 2013 in Kraft getreten ist, wurde die Finanzkonglomeraterichtlinie I (Financial Conglomerates Directive I – FiCoD I)⁷ in Deutschland umgesetzt. Die Richtlinie ändert neben der Finanzkonglomeraterichtlinie von 2005 (siehe Infokasten „Finanzkonglomeraterichtlinie“ auf Seite 33) auch die Versicherungsgruppen-Richtlinie⁸, die Solvency-II-Rahmenrichtlinie⁹ und die Bankenrichtlinie.¹⁰

Einheitliche Aufsichtsstandards

Das FKAG bündelt die Regelungen zur zusätzlichen Beaufsichtigung der Finanzunternehmen eines Finanzkonglomerats, die zuvor im KWG und im VAG enthalten waren (siehe Infokasten auf Seite 33). Vereinzelt Aufsichtsstandards waren bisher entweder nur im KWG oder nur im VAG enthalten und galten daher nur für bank- bzw. versicherungsgeführte Finanzkonglomerate. Durch das FKAG gelten diese Regelungen nun übergreifend. Neu ist, dass die Aufsichtsbehörde Prognoserechnungen („Stresstests“) für ein Finanzkonglomerat verlangen kann.

Neben KWG und VAG wurden auch zahlreiche Verordnungen geändert. Die Änderungen zielen darauf ab, den Konsolidierungskreis um die „gemischte Finanzholding-Gesellschaft“ zu erweitern. Wenn zum Beispiel statt einer Versicherungsholdinggesellschaft eine gemischte Finanzholding-Gesellschaft übergeordnetes Unternehmen der Gruppe ist, ist die Berechnung einer bereinigten Solvabilität anzuordnen. Daher

7 RL 2011/89/EU, ABl. EU L 326, S. 113 ff.

8 RL 98/78/EG, ABl. EU L 330, S. 1 ff.

9 RL 2009/138/EG, ABl. EU L 335, S. 1 ff.

10 RL 2006/48/EG, ABl. EU L 177, S. 1 ff.

11 RL 2002/87/EG, ABl. EU L 35 S. 1 ff.

mussten auch die Solvabilitäts-Bereinigungs-Verordnung (SolBerV) und die Solvabilitätsverordnung (SolvV) inhaltlich geändert werden. Die Finanzkonglomerate-Solvabilitäts-Verordnung (FkSolV) wurde neu erlassen, da ihre bisherige Rechtsgrundlage entfallen ist. Zu den weiteren angepassten Verordnungen zählen die Versicherungs-Vergütungsverordnung, die Inhaberkontrollverordnung, die ZAG-Anzeigenverordnung, die Prüfungsberichtsverordnung und die Zahlungsinstituts-Prüfungsberichtsverordnung.

Ziele der neuen Gesetzgebung

Die Bündelung der relevanten Vorschriften in einem einzigen Gesetz wird der sektorübergreifenden Bedeutung des Themas gerecht und folgt der Systematik der EU-Richtlinien. Der bisherige Aufsichtsstandard für Finanzkonglomerate wird durch das FKAG beibehalten. Das Gesetz setzt die wesentlichen Ziele der FiCoD I um,

- die zusätzliche Beaufsichtigung effektiver zu machen,
- das Risikomanagement von Finanzkonglomeraten zu stärken,
- die Möglichkeiten für Aufsichtsarbitrage zu beseitigen,
- den Aufwand, der zur Einhaltung der Vorschriften notwendig ist, zu begrenzen und
- die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden zu fördern.

Zudem passt die FiCoD I die Finanzkonglomerate-Richtlinie an die neue europäische Aufsichtsstruktur an.



Finanzkonglomeraterichtlinie

Die Umsetzung der Finanzkonglomeraterichtlinie¹¹ (Financial Conglomerates Directive) aus dem Jahr 2005 verankerte die zusätzliche Aufsicht über Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen eines Finanzkonglomerats im Kreditwesengesetz (KWG) bzw. Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG).

Finanzkonglomerat

Ein Finanzkonglomerat ist eine (Unter-) Gruppe, deren Unternehmen sowohl in der Banken- oder Wertpapierdienstleistungsbranche als auch in der Versicherungsbranche tätig sind. Für die zusätzliche Beaufsichtigung nach dem FKAG müssen die spezifischen Voraussetzungen dieses Gesetzes vorliegen. § 1 Absatz 2 FKAG enthält eine detaillierte Definition für ein Finanzkonglomerat. Nach aktuellem Stand sind acht Finanzkonglomerate festgestellt worden. Zwei von ihnen befinden sich unter Bankenaufsicht und sechs unter Versicherungsaufsicht, je nachdem, in welchen Aufsichtsbereich das jeweils übergeordnete Unternehmen fällt.

Identifizierung von Finanzkonglomeraten

Die Einstufung einer Gruppe als Finanzkonglomerat erfolgt nach dem FKAG flexibler und stärker risikoorientiert als bisher. Vermögensverwaltungsgesellschaften und Verwalter alternativer Investmentfonds (Alternative Investment Fund Manager – AIFM) nach der AIFM-Richtlinie werden nun bei der Bestimmung eines Finanzkonglomerats einbezogen. Unternehmen in Drittstaaten, die einem Konglomerat angehören, sind in die Berechnungen der Schwellenwerte einzubeziehen, wenn das Unternehmen von einem Staat im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) in den Drittstaat umgezogen ist, um sich der Beaufsichtigung im EWR zu entziehen. Beteiligungen an der innerhalb des Finanzkonglomerats schwächer vertretenen Branche, die aus der Perspektive der Aufsicht von untergeordneter Bedeutung sind, können bei der Berechnung des Schwellenwertes ausgeschlossen werden. Eine Befreiung oder Freistellung von den Regelungen zu Risikokonzentrationen, konglomeratsinternen Transaktionen und besonderen organisatorischen Pflichten ist auch dann möglich, wenn die Gruppe zwar einen bestimmten relativen Schwellenwert erreicht, die Bilanzsumme der am schwächsten vertretenen Branche aber die absolute Grenze von 6 Mrd. Euro nicht übersteigt. Die BaFin prüft jährlich, ob diese Grenze überschritten wurde.

Mehr beaufsichtigte Unternehmen

Das FKAG erweitert den Kreis der beaufsichtigten Unternehmen um Rückversicherungsunternehmen, Versicherungszweckgesellschaften und Verwalter alternativer Investmentfonds. Es führt außerdem neue Informationspflichten für Unternehmen und Veröffentlichungspflichten für Finanzkonglomerate ein, die jeweils die Rechts-, Governance- und Organisationsstruktur umfassen.

Die gemischten Finanzholding-Gesellschaften werden nun in die sektorale Gruppenaufsicht einbezogen. Bislang gab es ein Problem, wenn eine Finanzholding- oder Versicherungsholdinggesellschaft zu einer gemischten Finanzholding-Gesellschaft wurde, etwa weil sie ein Unternehmen der jeweils anderen Branche zukaufte. Durch Aufnahme der gemischten Finanzholding-Gesellschaft in die sektorale Gruppenaufsicht sind nun beide Aufsichtsregelwerke nebeneinander anwendbar. In VAG und KWG gibt es nun eine Waiver-Regelung, die eine Doppelung identischer Pflichten vermeidet.

2.5 Ratingagenturen

2.5.1 Aufsicht durch ESMA

Seit 2011 ist ausschließlich die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority) für die Beaufsichtigung der Ratingagenturen zuständig. Im Rahmen der Delegation von Aufsichtsaufgaben bat ESMA im Sommer 2013 – gestützt auf eine entsprechende Vorschrift in der EU-Ratingverordnung – die BaFin um Unterstützung bei mehreren Vor-Ort-Prüfungen deutscher Ratingagenturen. BaFin-Mitarbeiter haben zusammen mit ESMA-Mitarbeitern im August und September 2013 die sechs deutschen Ratingagenturen geprüft. Dabei führten sie umfangreiche Einzelinterviews mit den wichtigsten Funktionsträgern der Unternehmen sowie mit den unabhängigen Mitgliedern des Aufsichtsgremiums, über die Ratingagenturen gemäß EU-Ratingverordnung verfügen müssen und die nicht in die Ratingtätigkeiten eingebunden sind. Außerdem wurden die Räumlichkeiten der Unternehmen besichtigt. Die Kosten, die der

BaFin durch die delegierten Aufgaben entstanden sind, hat ESMA gemäß den EU-rechtlichen Vorschriften in voller Höhe erstattet.

2.5.2 Neue Rating-Verordnung

Ein wesentliches Ereignis im Jahr 2013 war das Inkrafttreten der neuen Ratingverordnung (CRA III) am 20. Juni 2013. Hieraus ergaben sich zahlreiche Mandate für ESMA und die nationalen Aufsichtsbehörden, unter anderem zu folgenden Themen:

- Reduzierung der Bezugnahmen auf Ratings in europäischen und nationalen Gesetzen und Regelwerken
- Erstellung von bindenden technischen Regulierungsstandards zur Veröffentlichung von Informationen zu strukturierten Finanzprodukten (einschließlich der Einrichtung einer entsprechenden Webseite durch ESMA)
- Erstellung von bindenden technischen Regulierungsstandards zur Erhebung von Gebühren durch die Ratingagenturen

2.5.3 Reduzierung der Bezugnahme auf externe Ratings

Die drei europäischen Aufsichtsbehörden (ESMA, EIOPA und EBA) haben Bezugnahmen auf Ratings in ihren eigenen Regelwerken überprüft und gegebenenfalls ersetzt. Änderungsbedarf sahen sie insbesondere bei den ESMA-Leitlinien zu Geldmarktfonds. Der Bericht zur Reduzierung dieser Bezugnahmen auf Ratings wurde bis Anfang Dezember 2013 konsultiert und im Februar 2014 durch die Aufsichtsgremien der Behörden veröffentlicht. Bei den nationalen Aufsichtsbehörden sollen entsprechende Änderungen bis Ende 2014 erfolgen.

Neben den europäischen Aufsehern befasst sich auch das FSB mit der Reduzierung der Bezugnahmen auf Ratings. Dazu führt es seit dem Frühjahr 2013 einen *Peer Review* durch. Dieser soll zeigen, inwieweit seine Mitglieder der Verpflichtung nachgekommen sind, die Bezugnahmen auf externe Ratings in ihren Gesetzen und Regelwerken so weit wie möglich zu reduzieren. Zweitens wird geprüft, ob die Mitglieder ausrei-

chend darauf hinwirken, dass die Marktteilnehmer sich bei der Bewertung des Kreditrisikos nicht ausschließlich auf externe Ratings verlassen, sondern eigene Kreditrisikobewertungen vornehmen. Diese Verpflichtung geht auf entsprechende Grundsatzbeschlüsse der G 20 und auf eine ergänzende FSB-Road-Map zurück. In einem Maßnahmenplan sollen die Staaten darlegen, auf welche Weise sie in der Verwaltungspraxis der Aufsichtsbehörden dafür sorgen wollen, dass die Marktteilnehmer neben Ratings auch andere Kreditrisikobewertungsverfahren anwenden und die Bezugnahme auf Ratings auch in privaten Verträgen weiter verringern. Den entsprechenden deutschen Maßnahmenplan hat die BaFin in Abstimmung mit der Deutschen Bundesbank und dem Bundesministerium der Finanzen entwickelt.

2.6 Hochfrequenzhandel

Das Hochfrequenzhandelsgesetz¹² ist seit 15. Mai 2013 in Kraft und enthält neue Regeln für den Hochfrequenzhandel und den algorithmischen Handel. Die neue Regulierung betrifft sowohl Handelsteilnehmer als auch Handelsplätze. Sie soll Aufsichtslücken schließen und potenziellen Risiken entgegenwirken, wie zum Beispiel der Überlastung von Handelssystemen durch eine hohe Zahl von Auftragseingaben, -änderungen oder -löschungen (siehe Infokasten „Erlaubnispflichtiger Hochfrequenzhandel“). Mit der neuen Regulierung reagierte der Gesetzgeber auf die zunehmende Schnelligkeit und Komplexität des Handels infolge des vermehrten Einsatzes von Algorithmen. Er setzte vorab einige Regelungen zum algorithmischen Handel und Hochfrequenzhandel um, die im Rahmen der Überarbeitung der Finanzmarktrichtlinie¹³ auch auf europäischer Ebene geplant sind. Die europäischen Regeln werden jedoch voraussichtlich nicht vor Ende 2016 anwendbar sein.

Hochfrequenzhandel ist erlaubnispflichtige Finanzdienstleistung

Vor Einführung der neuen Regelungen standen Hochfrequenzhändler nicht unter Erlaub-

Erlaubnispflichtiger Hochfrequenzhandel

Hochfrequenzhandel ist ein Teil des algorithmischen Handels, bei dem Kauf- und Verkaufsaufträge computerbasiert eingegeben, geändert und gelöscht werden. Hochfrequenzhandel zeichnet sich oft durch eine hohe Zahl von Auftragseingaben, -änderungen oder -löschungen innerhalb sehr kurzer Zeit (Mikrosekunden) aus. Die Händler suchen die unmittelbare Nähe zum Server des Handelsplatzes, um durch den kurzen Weg der Signale Geschwindigkeitsvorteile zu erlangen. Das Hochfrequenzhandelsgesetz berücksichtigt diese Eigenschaften. Es sieht die Erlaubnispflicht für Handelsteilnehmer vor, die mittels einer hochfrequenten algorithmischen Handelstechnik Finanzinstrumente für eigene Rechnung handeln. Nach Auffassung des Gesetzgebers ist eine hochfrequente algorithmische Handelstechnik gekennzeichnet durch

- die Nutzung von Infrastrukturen, die darauf abzielen, Latenzzeiten zu minimieren,
- die Entscheidung des Systems über Einleitung, Erzeugung, Weiterleitung oder Ausführung eines Auftrags ohne menschliche Intervention und
- ein hohes untertägliches Mitteilungsaufkommen.

nispflicht, wenn sie ausschließlich auf eigene Rechnung handeln, ohne Dienstleistungen für Dritte zu erbringen, und auch keine anderen Finanzdienstleistungen oder Bankgeschäfte betreiben. Nun ist das Betreiben von Hochfrequenzhandel gemäß § 1 Absatz 1a Satz 2 Nr. 4d KWG erlaubnispflichtig. Erlaubnispflichtige Unternehmen müssen unter anderem Pflichten zum Risikomanagement und zur Eigenkapitalausstattung einhalten sowie Meldepflichten gegenüber der Aufsicht erfüllen.

Nach dem neu eingefügten § 33 Absatz 1a Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) müssen beaufsichtigte Wertpapierdienstleistungsunternehmen, die algorithmischen Handel betreiben, zudem über angemessene System- und Risiko-

12 BGBl. I 2013, S. 1162.

13 RL 2004/39/EG, ABl. EU L 145, S. 1 ff.

kontrollen ihrer Handelssysteme verfügen. Ferner müssen sie wirksame Notfallvorkehrungen für unvorhergesehene Störungen in ihren Han-

delssystemen vorhalten. Diese neuen Pflichten kontrolliert die BaFin im Rahmen der jährlichen Prüfung nach § 36 WpHG.

3 Aufsicht international

3.1 Das Europäische System der Finanzaufsicht

Anfang 2011 fiel der Startschuss für die drei Europäischen Aufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities, ESAs): die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority), ihr Pendant für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) und ESMA, die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (European Securities and Markets Authority). Kurz zuvor, Ende 2010, hatte bereits der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (European Systemic Risk Board, ESRB) seine Arbeit aufgenommen.

ESAs und ESRB bilden zusammen das Europäische System der Finanzaufsicht (European System of Financial Supervision, ESFS). Dessen Sinn sollte darin bestehen, die regulatorische und aufsichtliche Zentralisierung in Europa voranzutreiben und makroprudenzielle Analyse und mikroprudenzielle Aufsicht besser zu verknüpfen.¹⁴

3.1.1 Das ESFS auf dem Prüfstand

Ob das ESFS diesem Anspruch in den ersten beiden Jahren seines Bestehens gerecht geworden ist, haben die Europäische Kommission, der Rat und das Europäische Parlament 2013 geprüft. So ist es in den Gründungsverordnungen der ESAs und des ESRB vorgesehen. Die Prüfung soll zeigen, ob und an welchen Stellen das ESFS nachgebessert werden muss. Die BaFin sieht die Arbeit der ESAs und des ESRB durchaus positiv, wenn auch die bisherige Zeit

zu kurz war, um die Effektivität und die Effizienz des ESFS umfassend und abschließend beurteilen zu können. Dies gilt vor allem für die ESAs, da wesentliche Richtlinien noch nicht verabschiedet worden sind und somit wichtige Handlungsgrundlagen fehlen. Trotz vereinzelter Anlaufschwierigkeiten – etwa beim Stresstest und der Rekapitalisierungsübung der EBA 2011 bzw. 2012 – verdienen die drei Behörden, aber auch der ESRB Respekt für das, was sie aus dem Stand heraus und mit zunächst relativ wenig Personal in den ersten zwei Jahren geleistet haben.

Doch sollten sie lernen, ihre Arbeitsschwerpunkte richtig zu setzen und ihren Personaleinsatz effizient zu steuern. Auch die Kooperation untereinander und mit der Europäischen Zentralbank scheint noch verbesserungswürdig zu sein. Es hat in der Vergangenheit Tätigkeitsüberschneidungen gegeben, die vermeidbar gewesen wären.

Ein weiterer wichtiger Punkt: Die ESAs sollten künftig zu 100 Prozent aus dem Budget der Kommission finanziert werden. Derzeit finanzieren die Behörden der Mitgliedstaaten einen Teil der Kosten, ohne aber bei der Budgetaufstellung adäquat mitreden zu können. Auch sollte die Personalausstattung von EBA, ESMA und EIOPA im Einklang stehen mit deren Aufgaben. Mehr Personal sollte nur dann genehmigt werden, wenn den Behörden originäre neue Aufgaben übertragen werden.

Kritisch sieht die BaFin auch Forderungen nach mehr Eigenständigkeit der europäischen Aufsichtsbehörden gegenüber den Mitgliedsbehörden, etwa durch Schaffung von *Executive Boards* mit eigenen Entscheidungsbefugnissen. Dass diejenigen, die über die aufsichtliche

¹⁴ Zur künftigen europäischen Bankenaufsicht vgl. Kapitel III 2.1.

Komitee für Regulierung und Internationales

Finanzmarktregulierung ist mehr und mehr Ausfluss europäischer Gesetzgebung und globaler Initiativen. Umso wichtiger ist es, deutsche Positionen dort, wo wichtige Entscheidungen getroffen werden, wirksam zu vertreten. Dazu bedarf es zentraler Koordinierung. Zu diesem Zweck hat die BaFin ein Komitee für Regulierung und Internationales (KomRI) eingerichtet. Es behält den gesamten Auftritt der BaFin in europäischen und globalen Gremien im Blick, bereitet Entscheidungsvorschläge für das BaFin-Direktorium vor und entwirft Handlungsempfehlungen für die einzelnen Geschäftsbereiche. Im Fokus stehen Themen, die für die Aufsicht in Deutschland von herausragender und strategischer Bedeutung sind. Nach Vorgabe des Direktoriums kann das KomRI in bestimmten Fällen auch eigene Entscheidungen treffen. Es identifiziert zudem sektorübergreifende Bezüge mit dem Ziel, bewährte Regulierungsansätze, soweit passend, auch in anderen Aufsichtsbereichen zu implementieren. 2013 fasste das KomRI zum Beispiel Beschlüsse zur Umsetzung der „Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions“ des Finanzstabilitätsrates FSB (Financial Stability Board) und zum Umgang mit Anträgen an die ESAs auf Zugang zu Dokumenten. Auch stellte das KomRI vergleichende Überlegungen zu Basel III und Solvency II an.

Expertise verfügen, an entscheidender Stelle mitzureden haben, garantiert die Qualität der Arbeit der drei europäischen Aufsichtsbehörden.

3.1.2 Peer Reviews der ESAs

Die Überprüfungsausschüsse der Europäischen Aufsichtsbehörden (*Review Panels*) untersuchen in vergleichenden Analysen (*Peer Reviews*) einzelne Aspekte der Arbeit der nationalen Aufsichtsbehörden. Das Ziel ist, die Aufsichtspraktiken zu vereinheitlichen. Ein Team von Experten, das sich aus Mitgliedern des *Review Panels* und aus Fachleuten der nationalen Behörden

zusammensetzt, führt die Analysen durch und ermittelt beispielsweise bewährte Handhabungen (*Good Practices*).

Stresstestleitlinien der EBA

Im November 2013 veröffentlichte die EBA die Ergebnisse eines *Peer Reviews*, in dem sie untersucht hatte, ob die nationalen Aufsichtsbehörden die Stresstest-Leitlinien der EBA angemessen und vollständig anwenden. Die Leitlinien enthalten Vorgaben dazu, wie Kreditinstitute Stresstests als Bestandteil des Risikomanagements ausgestalten und durchführen sollen. Der Bericht hält fest, dass alle 30 untersuchten Aufsichtsbehörden, darunter auch die BaFin, aus den 27 Mitgliedstaaten der EU und den drei Beobachterstaaten Island, Liechtenstein und Norwegen die Leitlinien weitgehend angewendet und befolgt haben (*largely applied*). Die Bewertung lag damit im Durchschnitt bei der zweithöchsten von vier Einstufungskategorien. Einige Aufsichtspraktiken wurden als besonders gut beurteilt (*Best Practices*). Der *Peer Review*, der zwischen Oktober 2012 und September 2013 stattfand, war die erste Überprüfung, die die EBA in ihrer Zuständigkeit durchführte. Die nationalen Aufsichtsbehörden mussten sich anhand eines standardisierten Fragebogens selbst einschätzen. Der Überprüfungsausschuss der EBA hat die Antworten der Aufsichtsbehörden auf ihre Stimmigkeit überprüft. Bei sechs nationalen Aufsichtsbehörden fanden Vor-Ort-Inspektionen statt.

EIOPA-Peer-Reviews

EIOPA hat 2013 drei *Peer Reviews* abgeschlossen, mit denen sie im Vorjahr begonnen hatte, und bislang zwei Ergebnisberichte veröffentlicht. Die Berichte enthalten neben als besonders gut befundenen Aufsichtspraktiken auch Empfehlungen an die nationalen Aufsichtsbehörden und EIOPA. Einer der *Peer Reviews* beschäftigte sich mit der Vorprüfung interner Modelle in Vorbereitung auf das künftige Regelwerk Solvency II und empfahl eine konsistente Kommunikation mit der Industrie und in Aufsichtskollegien. Außerdem sollten Aufseher und Risikoexperten gleichermaßen in den Vorprüfungsprozess eingebunden werden. Der BaFin bescheinigt der *Peer Review* einen überzeugenden

II

III

IV

V

VI

Anhang

den und gut organisierten Vorprüfungsprozess, in den verschiedene Abteilungen eingebunden sind. Konsistenz werde durch Anleitung und regelmäßige Treffen sichergestellt. Für die drei Themenkomplexe Sicherstellung einer konsistenten Herangehensweise, Entwicklung übereinstimmender Interpretationen der Anforderungen sowie Verbesserung der Arbeitsweise der Aufsichtskollegien empfiehlt der *Peer Review* sofortige Anschluss-Peer-Reviews, die Ende 2013 begonnen haben.

ESMA-Verhaltensregeln für Information der Verbraucher



In einem 2012 begonnenen *Peer Review* zu den Verhaltensregeln (*Conduct of Business Rules*) für eine faire und nicht irreführende Information der Verbraucher untersuchte ESMA, ob verschiedene Aufsichtspraktiken in den Bereichen interne Organisation und aufsichtsrechtlicher Ansatz, Überwachung der vorhandenen Informationen und Marktkommunikationen im Einklang stehen mit der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (Markets in Financial Instruments Directive – MiFID). ESMA hat diesen *Peer Review* 2013 weitgehend abgeschlossen. Die BaFin hat dabei alle Anforderungen voll erfüllt (*fully compliant*), beaufsichtigt also vollständig regelkonform. An den *Peer Review* schließen sich Vor-Ort-Besuche bei vier der teilnehmenden Behörden an – darunter auch die BaFin im Januar 2014. Diese Besuche dienen dazu, einzelne Aufsichtspraktiken aus der Nähe zu erfassen und sie den Behörden untereinander noch verständlicher zu machen.

An zwei weiteren, 2013 begonnenen *Peer Reviews* wird ESMA 2014 weiterarbeiten. Einer befasst sich mit der Implementierung der ESMA-Leitlinien zu Systemen und Kontrollen für Handelsplattformen, Wertpapierfirmen und zuständige Behörden in einem automatisierten Handelsumfeld. Der andere *Peer Review* beschäftigt sich mit den Vorgaben der MiFID zu den Aufsichtspraktiken und zur Qualität der Ausführung von Kundenaufträgen. Zu dem *Peer Review*, in dem ESMA 2012 die Überwachung von Marktmissbrauch untersucht hat, sind zu Beginn des Jahres 2013 noch empfehlenswerte Aufsichtspraktiken ermittelt worden.

3.2 Deutschland im globalen Vergleich

3.2.1 Peer Review des Finanzstabilitätsrates

Deutschland hat sich zuletzt 2013 freiwillig einem Länder-Peer-Review des FSB unterzogen (siehe Infokasten Länder-Peer-Review, Seite 39). Der Review wurde Ende März 2014 abgeschlossen. Ein Schwerpunkt der vergleichenden Analyse war die mikroprudenzielle Aufsicht von Banken und Versicherungen. Geprüft wurden beispielsweise die Aufsicht in Form von Vor-Ort-Prüfungen, das Regime der Meldepflichten und die Verhängung von Aufsichtsmaßnahmen. Ein weiterer Schwerpunkt war das makroprudenzielle Rahmenwerk. Dabei ging es um die institutionelle Struktur der Aufsicht, die Prozesse im Zusammenhang mit der makroprudenziellen Struktur, die makroprudenzielle Strategie, Instrumente und Maßnahmen, sowie die Behebung systemischer und grenzüberschreitender Risiken und die Zusammenarbeit mit dem ESRB.

3.2.2 Im Fokus des Internationalen Währungsfonds

Neben dem FSB-Peer-Review fand in Deutschland im Mai und Juni 2013 eine Konsultation nach Artikel IV des Übereinkommens über den Internationalen Währungsfonds (IWF) statt. Danach soll der IWF einmal im Jahr mit jedem Mitgliedsland ein Konsultationsgespräch über dessen Wirtschaftslage führen. Der IWF führte Gespräche mit Vertretern der BaFin, des Bundesfinanzministeriums, des Bundeswirtschaftsministeriums, der Bundesbank, der Bundesanstalt für Finanzmarkstabilisierung (FMSA) und verschiedenen privaten Firmen. Schwerpunkte in der Diskussion mit der BaFin waren die Lage des deutschen Finanzsektors, die Herausforderungen im Bankensektor, die Vorbereitung auf den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus, das Management der Eurozonen-Krise und die Umsetzung der Empfehlungen aus dem Financial Sector Assessment Program (FSAP), das 2011 in Deutschland durchgeführt worden war (siehe Infokasten Länder-Peer-Reviews, Seite 39). Die Ergebnisse der Artikel-IV-Konsultation hat der IWF – wie üblich – auf seiner Internetseite veröffentlicht.

Länder-Peer-Reviews

In den Länder-Peer-Reviews des Financial Stability Board (FSB) wird geprüft, wie die nationalen Aufsichtsbehörden Richtlinien und Aufsichtsstandards umsetzen, die im FSB vereinbart worden sind. Die *Peer Reviews* orientieren sich am Financial Sector Assessment Program (FSAP) des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank. Die *Peer Reviews* des FSB für einzelne Länder können sich auch auf Regulierungs-, Aufsichts- oder andere politische Fragen des Finanzsektors konzentrieren, die nicht

vom FSAP abgedeckt werden. Im Unterschied zum FSAP analysiert das FSB in seinen Länder-Peer-Reviews aber nicht umfassend die Struktur oder Politik des Finanzsystems oder die Einhaltung von internationalen Finanzstandards. Die FSB-Mitgliedsländer haben sich dazu verpflichtet, sich alle fünf Jahre einer Beurteilung nach dem FSAP zu unterziehen. Ergänzend dazu findet ein Länder-Peer-Review des FSB alle zwei bis drei Jahre nach der letzten FSAP-Beurteilung statt. Bei den *Peer Reviews* füllen die Länder einen Fragebogen aus.

Der IWF bewertete im Rahmen der Konsultation das in Deutschland eingeführte makroprudenzielle Rahmenwerk positiv und lobte neben den Fortschritten bei der Umsetzung der FSAP-Empfehlungen, dass das deutsche Bankensystem stabiler geworden ist. Verbesserungsbedarf sieht der IWF noch beim Kapitalpuffer deutscher Banken und der Frage, auf welchen Wegen das Finanzsystem profitabler und effizienter gestaltet werden kann. Die bisherige Entwicklung, die deutsche Banken zur Stärkung ihres Kapitalpuffers unternommen haben, hebt der IWF hervor, er erwartet jedoch weitere Schritte zur Stärkung der Kapitalausstattung. Außerdem sollten weitere Anstrengungen bei der Beaufsichtigung von großen international tätigen Banken unternommen werden, und die Koordination mit Aufsichtsbehörden in wichtigen Finanzzentren solle verbessert werden.

3.3 Anerkennung und Gleichwertigkeit von Vorschriften

Das hohe Maß an grenzüberschreitenden Aktivitäten der Finanzwirtschaft macht es erforderlich, dass die Regulierungsbehörden weltweit ihre jeweiligen nationalen Aufsichtsanforderungen besser aufeinander abstimmen, um unnötige Doppelregulierung und unerwünschte Regulierungsarbitrage zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund gibt es bereits seit mehreren Jahren Initiativen, die darauf hinarbeiten, vergleichbare und gleichwertige Aufsichtsanforderungen zu etablieren. Da eine Vielzahl von

Staaten, Staatenverbänden und auch internationalen Organisationen ihre Aufsichtsanforderungen fortentwickelt hat, ohne sie zuvor international hinreichend abzustimmen, bedarf es zudem eines Mechanismus der gegenseitigen Anerkennung.

Im Jahr 2009 hatten die Staats- und Regierungschefs anlässlich des G-20-Gipfels von Pittsburgh beschlossen, dass alle standardisierten außerbörslich gehandelten Derivateverträge bis spätestens Ende 2012 an Börsen oder auf elektronischen Handelsplattformen gehandelt und über einen Zentralen Kontrahenten abgerechnet werden. Ferner wurde festgelegt, dass außerbörslich gehandelte Derivate an Handelsregister gemeldet werden sollten. Da die USA und Europa die G-20-Vorgaben jeweils durch internationale nicht hinreichend abgestimmte nationale Aufsichtsanforderungen umgesetzt haben, bedürfen diese der gegenseitigen Anerkennung. Hierzu haben sich die US-amerikanische Commodity Futures Trading Commission (CFTC) und die Europäische Kommission am 11. Juli 2013 auf ein gemeinsames weiteres Vorgehen (*Common Path Forward*) verständigt. Der Umfang der gegenseitigen Anerkennung hängt von den laufenden Detailverhandlungen ab.

3.3.1 Dodd Frank Act und Volcker Rule

BaFin und Bundesbank nutzten 2012 und 2013 die Kommentierungsfristen bei US-Behörden,

um Zweifel gegenüber den beabsichtigten Regulierungsvorhaben zu ausländischen Großbanken (*Foreign Banking Organizations* – FBO) und der *Volcker Rule* zu äußern. BaFin und Bundesbank konzentrierten sich in ihren Kommentierungen auf die unverhältnismäßige exterritoriale Reichweite der beabsichtigten Regelungen, die Ungleichbehandlungen gleicher Risiken, die Abkehr von der Idee einer global einheitlichen Regulierung und der damit verbundenen Kooperation sowie die Missachtung international verabschiedeter Grundsätze. Mitte Dezember 2013 veröffentlichte die Federal Reserve die finale Fassung der *Volcker Rule*. Sie greift die Kommentierungen der deutschen Aufsicht auf, die auf eine angemessene Berücksichtigung von Staatsanleihen gedrängt hatte. Im Februar 2014 veröffentlichte die Federal Reserve die finale Fassung der Regelungen zu FBO. Mit dieser finalen Regelung entfernen sich die USA nachdrücklich von den Regelungen unter Basel III, an deren Entwicklung auch US-Aufseher beteiligt waren. Gleichzeitig kehren die USA damit den G-20-Beschlüssen von Pittsburgh den Rücken. Die mit den Regeln einzuführende *Intermediate Holding Company* sorgt für eine weitere Fragmentierung internationaler Regulierung und leistet nationalem Protektionismus Vorschub. Die verpflichtende Bildung neuer Strukturen in den USA ebenso wie die Bindung liquider Mittel in einer Jurisdiktion widersprechen dem Ansatz einer konsolidierten Aufsicht und werden den immer komplexer werdenden Risiken nicht gerecht. Auswirkungen auf den Wettbewerb und die internationale Kooperation erscheinen unvermeidbar.

Die BaFin hat gemeinsam mit den deutschen Verbänden und Banken ein weiteres Thema aus dem Dodd-Frank-Act mit grenzüberschreitendem Bezug verfolgt. Bei den *Non-US Swap Dealern* gelten nach wie vor noch weitgehend befristete Freistellungen, obwohl vor allem die CFTC seit der zweiten Jahreshälfte 2013 umfangreiche Vorgaben erlassen hat, die konkretisieren, wie weit europäische Derivateregeln anstelle von US-Vorschriften (*Substituted Compliance*) anerkannt werden können. Es zeichnet sich ab, dass sich die US-amerikanischen Vorgaben auch auf die Zuständigkeitsbereiche

der europäischen Regulierer auswirken. Die BaFin unterstützt deshalb auf europäischer wie auf bilateraler Ebene, dass an der gemeinsamen Absichtserklärung der USA und der EU, dem „Common Path Forward on Derivatives“ vom Juli 2013 festgehalten wird, wonach nur eine möglichst umfassende Annäherung beider Regime (*Outcome Based Approach*) einer mit Kosten und Widersprüchen verbundene Doppelregulierung und Regulierungsarbitrage vorbeugt. Zugleich fordert sie mehr Transparenz seitens der die Äquivalenzdebatte prägenden OTC-Derivatives Regulators Group, bei der Europa ausschließlich durch die Kommission vertreten wird, unterstützt durch ESMA.

3.3.2 Anerkennung als qualifizierte Jurisdiktion

Die National Association of Insurance Commissioners (NAIC) schlug in einem Konsultationspapier vom Juni 2013 den Aufsehern der US-Bundesstaaten vor, für Rückversicherer aus bestimmten Jurisdiktionen mit gutem Rating geringere Anforderungen an zu hinterlegende Sicherheiten zu stellen, die dann als *Qualified Jurisdictions* bezeichnet werden. Bermuda, dem Vereinigten Königreich, der Schweiz und Deutschland sollte angeboten werden, als erste mittels eines Schnellverfahrens auf die Liste der *Qualified Jurisdictions* aufgenommen zu werden. EIOPA richtete die Forderung an die NAIC, die Unternehmen der Mitgliedstaaten der EU grundsätzlich einheitlich zu behandeln. Auch kritisierte EIOPA, dass den US-Bundesstaaten nach abgeschlossener Prüfung ein Ermessensspielraum verbleibt zu entscheiden, ob sie das Ergebnis der Prüfung anerkennen. Die NAIC hat daraufhin die Möglichkeit geschaffen, dass auch andere als die vier bislang ausgewählten Jurisdiktionen an dem Schnellverfahren teilnehmen können. Die NAIC setzte das Ausgangsverfahren mit den vier Jurisdiktionen fort und erkannte Deutschland, die Schweiz und das Vereinigte Königreich als *Conditional Qualified Jurisdiction* an. Bermuda erhielt diesen Status mit Einschränkungen. 2014 wird die NAIC die Überprüfung der vier *Conditional Qualified Jurisdictions* fortsetzen, mit dem Ziel, diese als qualifizierte Jurisdiktionen anzuerkennen.

3.4 Internationale Zusammenarbeit

3.4.1 Memoranda of Understanding

Die BaFin vereinbart mit anderen Aufsichtsbehörden Memoranda of Understanding (MoU), um die Kooperation und den Informationsaustausch mit diesen Behörden über grenzüberschreitend tätige Kreditinstitute, Wertpapierhandelsunternehmen und Versicherer auf eine formale Grundlage stellen (siehe Tabelle 1, Seite 42). In diesem Jahr hat die BaFin ein MoU zur Bankenaufsicht mit der Reserve Bank of India abgeschlossen. Unter anderem verständigten sich die Aufseher über das Verfahren bei Vor-Ort-Prüfungen. In den Aufsichtsvereinbarungen wird üblicherweise festgelegt, dass der Aufseher mit Prüfungsabsicht vor Durchführung der Prüfung die andere Aufsichtsbehörde über Zeitpunkt und Gegenstand der geplanten Prüfung verständigt und sie entweder zur Prüfungsbegleitung einlädt oder alternativ ein Abschlussgespräch nach der Durchführung der Prüfung vorschlägt. Geprüft werden beispielsweise, wie Tochterunternehmen ihr Risikomanagementsystem in das des Mutterunternehmens einbinden oder ob die Bewertungsverfahren angemessen sind.

Eine weitere Grundlage für Kooperationsvereinbarungen mit Behörden außerhalb der Europäischen Union ist die EU-Richtlinie über die Verwalter alternativer Investmentfonds (*Alternative Investment Fund Managers – AIFM*). Sie enthält auch Regelungen über die internationale Zusammenarbeit in der Aufsicht über Verwalter alternativer Investmentvermögen. So muss die Zusammenarbeit zwischen der BaFin und der zuständigen Aufsichtsbehörde des Drittstaates sichergestellt sein. Relevant wird dies vor allem dann, wenn das Risiko- oder Portfolio-Management in Drittstaaten nach § 36 Absatz 1 Nr. 4 Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB) ausgelagert wird. Daneben fordert die AIFM-Richtlinie den Abschluss von Kooperationsvereinbarungen, soweit die nationale Aufsichtsbehörde des in der Richtlinie verankerte Regime eines Drittstaats (*Third Country Regime*) in Anspruch genommen werden soll. ESMA hat, wie von der AIFM-Richtlinie vorgesehen, Mindestanforderungen an den Inhalt solcher Kooperationsvereinbarungen entwickelt.

Die BaFin hat seit dem Inkrafttreten der AIFM-Richtlinie am 22. Juli 2013 solche Kooperationsvereinbarungen mit Aufsichtsbehörden aus Australien, Bermuda, den Cayman Inseln, Guernsey, Hong Kong, Indien, Jersey, Kanada, der Schweiz, Singapur und den USA abgeschlossen.

3.4.2 Technische Kooperation

Auch 2013 traf sich die BaFin mit zahlreichen ausländischen Aufsichtsbehörden, unter anderem aus Indien, Russland, der Türkei und Südkorea. Vertreter der chinesischen Aufsichtsbehörden besuchten wieder die BaFin und vertieften die Kooperation auf verschiedenen Ebenen weiter.

In Hanoi begleitete die BaFin fachlich zwei Workshops der State Securities Commission of Vietnam und der State Bank of Vietnam. Mitarbeiter der BaFin schulten vietnamesische Kollegen vor Ort zu den Themen Marktmissbrauch und Banken-MaRisk. Hintergrund dieser Kooperation ist die Absicht der State Bank of Vietnam, für den vietnamesischen Bankenmarkt Vorgaben einzuführen, die mit den MaRisk vergleichbar sind. Zum anderen berieten Mitarbeiter der BaFin in einem Twinning-Projekt der Europäischen Kommission die Wertpapieraufsichtsbehörde in Aserbaidschan. In mehrtägigen Workshops und Seminaren schulten sie die Mitarbeiter vor Ort zu den Themen Marktmissbrauch, Mindestkapitalanforderungen für Banken und Finanzdienstleister und Fragen zur MiFID.

Die BaFin war darüber hinaus zusammen mit der indischen Wertpapieraufsichtsbehörde SEBI und der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) Gastgeber und Veranstalter einer mehrtägigen Regionalkonferenz in Mumbai. Referenten der BaFin sprachen über Anlegererschutz und Kapitalmarktregulierung.

II

III

IV

V

VI

Anhang

Tabelle 1 Memoranda of Understanding (MoU) 2013

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	Hong Kong	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	Korea	2010	Korea	2006
Griechenland	1993	Kroatien	2008	Kroatien	2008
Großbritannien (BE/FSA)	1995	Luxemburg (w/Clearstream)	2004	Lettland	2001
Großbritannien (SIB/SROs)	1995	Monaco	2009	Litauen	2003
Großbritannien (BSC)	1995	Polen	1999	Malta	2004
Guernsey	2011	Portugal	1998	Maryland (USA)	2009
Hongkong	2004	Katar	2008	Minnesota (USA)	2009
Indien	2013	Russland	2001	Nebraska (USA)	2007
Irland	1993	Russland	2009	New Jersey (USA)	2009
Italien (BI)	1993	Schweiz	1998	New York (USA)	2008
Italien (BI-Unicredit)	2005	Singapur	2000	Katar	2008
Jersey	2012	Slowakei	2004	Rumänien	2004
Jersey	2000	Spanien	1997	Singapur	2009
Kanada	2004	Südafrika	2001	Slowakei	2001
Katar	2008	Taiwan	1997	Thailand	2010
Korea	2006	Tschechien	1998	Tschechien	2002
Kosovo	2011	Türkei	2000	Ungarn	2002
Kroatien	2008	Ungarn	1998	USA (OTS)	2005
Lettland	2000	USA (CFTC)	1997		
Litauen	2001	USA (SEC)	1997		
Luxemburg	1993	USA (SEC)	2007		
Malta	2004	Vereinigte Arabische Emirate	2008		
Mazedonien	2011	Zypern	2003		
Mexiko	2010				
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				
USA (FedBoard/OCC)	2003				
USA (OTS)	2005				
USA (FDIC)	2006				
USA (SEC)	2007				
Vietnam	2010				

4 Compliance von Geschäftsleitern

4.1 Fachliche Eignung und Zuverlässigkeit

Die BaFin hat am 20. Februar 2013 ein Merkblatt für die Prüfung der fachlichen Eignung und Zuverlässigkeit der Geschäftsleiter gemäß Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG), Kreditwesengesetz (KWG), Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG) und Investmentgesetz (InvG) (am 22. Juli 2013 ersetzt durch das Kapitalanlagegesetzbuch – KAGB) veröffentlicht. Es erläutert, welche Unterlagen die Unternehmen bei der Anzeige der Absicht, Geschäftsleiter zu bestellen, und bei der Bestellung selbst einreichen müssen, damit die BaFin deren fachliche Eignung und Zuverlässigkeit beurteilen kann. Das Merkblatt wurde vorab öffentlich konsultiert und trat am 1. April 2013 in Kraft.

Es schafft eine einheitliche Arbeitsgrundlage für alle Aufsichtsbereiche der BaFin, differenziert aber, wo es erforderlich ist. Für die Unternehmen, die unter KWG, ZAG und KAGB fallen, stellt es in Ergänzung zur Anzeigenverordnung (AnzV) und zur ZAG-Anzeigenverordnung (ZAGAnzV) jeweils nur die formalen Anforderungen dar.

Für die Versicherungsaufsicht existiert keine solche Verordnung. Das ehemalige Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen (BAV) hatte seinerzeit das Rundschreiben 6/97 erlassen, welches formale und materielle Aspekte bei der Bestellung von Geschäftsleitern behandelte. Mit Inkrafttreten des Merkblatts hob die BaFin dieses Rundschreiben auf.

Die BaFin passte mit dem Merkblatt die Straffreiheitserklärung an, die bisher bei der Anzeige der Bestellungsabsicht von Geschäftsleitern verwendet wurde. Die Selbstauskünfte, die ein Geschäftsleiter auf dem Formular „Angaben zur Zuverlässigkeit“ abgeben muss, sind nun deckungsgleich mit denen, die Mitglieder von Verwaltungs- und Aufsichtsorganen bei der BaFin bzw. der jeweiligen Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbank einreichen müssen.¹⁵ Als Service für die anzeigenden Unternehmen enthält das Merkblatt eine Checkliste, die die relevanten Unterlagen auf einer Seite zusammenfasst. Dazu gehören unter anderem ein Behördenführungszeugnis und ein Auszug aus dem Gewerbezentralregister.



Urteil

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof (Hess VGH) hat mit Urteil vom 22. Mai 2013 mehrere Grundsatzfragen zur Verwarnung geklärt (Az.: 6 A 2016/11). Die Verwarnung ist ein in der Praxis relativ häufig eingesetztes Aufsichtsmittel. Sie soll den oder die betroffenen Geschäftsleiter eines beaufsichtigten Unternehmens dazu anhalten, organisatorische Mängel oder andere Verstöße gegen aufsichtsrechtliche Vorschriften abzustellen. Tut der Geschäftsleiter dies nicht, kann die BaFin seine Abberufung verlangen. Der Hess VGH hat nun zum einen geklärt, dass sich ein Rechtsstreit über eine Verwarnung nicht erledigt, wenn der Geschäftsleiter in den Ruhestand tritt. Das Gericht

begründete dies damit, dass der Betroffene eine erneute Bestellung als Geschäftsleiter eines anderen Instituts oder als Verwaltungsrats- oder Aufsichtsratsmitglied anstreben könnte. Zum anderen klärte der Hess VGH, dass die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt des Erlasses des Widerspruchsbescheides maßgeblich ist. Die Verwarnung ist also nicht mit einer disziplinarischen Maßnahme vergleichbar. Schließlich stellte das Gericht klar, dass ein späteres Wohlverhalten nicht unbedingt dazu führe, dass die Verwarnung aufzuheben sei. Es bewahre den Geschäftsleiter lediglich vor einem Abberufungsverlangen, denn dieses setzt voraus, dass der Geschäftsleiter sein Fehlverhalten trotz Verwarnung fortsetzt.

¹⁵ Vgl. dazu das Merkblatt zur Kontrolle der Mitglieder von Verwaltungs- und Aufsichtsorganen gemäß KWG und VAG vom 3. Dezember 2012.

Da das Umsetzungsgesetz zur europäischen Eigenmittelrichtlinie CRD IV (Capital Requirements Directive IV) zum 1. Januar 2014 Änderungen für Geschäftsleiter mit sich gebracht hat, die unter das KWG fallen, wird das Merkblatt derzeit überarbeitet.

4.2 Missstände in der Geschäftsorganisation

Der Gesetzgeber hat die Verantwortlichkeit der Geschäftsleiter von Instituten und Versicherungsunternehmen sowie Pensionsfonds für eine ordnungsgemäße Geschäftsorganisation detaillierter ausgestaltet. Das Trennbankengesetz¹⁶ enthält in Artikel 3 und 4 Regelungen, die am 2. Januar 2014 in Kraft getreten sind und das KWG und das VAG angepasst haben.

Die beiden Artikel konkretisieren Pflichten, die Geschäftsleiter laut KWG, VAG und den Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk) von Banken bzw. Versicherungsunternehmen zu erfüllen haben, um eine ordnungsgemäße Geschäftsorganisation einschließlich eines angemessenen Risikomanagements zu schaffen und aufrechtzuerhalten. Die neuen

Regelungen in § 25c Absatz 4a und 4b KWG bzw. § 64a Absatz 7 VAG enthalten somit Anforderungen an Strategien, Prozesse, Verfahren, Funktionen und Konzepte, deren Einhaltung die Geschäftsleiter sicherzustellen haben. Die Anforderungen an die Geschäftsorganisation sind je nach Unternehmen und Risikogehalt der betriebenen Geschäfte unterschiedlich. Es gilt der Grundsatz der Proportionalität.

Verletzen Geschäftsleiter diese Pflichten, kann die BaFin anordnen, dass das Unternehmen geeignete Maßnahmen ergreift, um die Mängel zu beheben. Das Trennbankengesetz hat zudem Strafvorschriften für diesen Fall geschaffen (§ 54a KWG bzw. § 142 VAG). Geschäftsleiter eines Instituts oder Unternehmens können nun strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden, wenn das Unternehmen durch Missmanagement und dadurch, dass der Geschäftsleiter die von der BaFin angeordneten Maßnahmen nicht umgesetzt hat, in eine finanzielle Schieflage geraten ist. Denn ein solches Fehlverhalten kann nicht nur die Stabilität des einzelnen Instituts bzw. Versicherers, sondern auch die des Finanzsystems als Ganzes gefährden.

5 Verbraucherschutz



5.1 Verbraucherbeirat

Am 20. Juni 2013 trat erstmals der Verbraucherbeirat der BaFin zusammen. Er wurde gemäß § 8a Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG) eingerichtet, der durch das Gesetz zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht¹⁷ in das FinDAG eingefügt wurde. Der Verbraucherbeirat berät die BaFin bei ihren Aufgaben im kollektiven Verbraucherschutz. Zu diesem Zweck erfasst und analysiert er Verbrauchertrends und erstattet dem Direktorium der BaFin darüber Bericht.

Er ist berechtigt, grundsätzliche Stellungnahmen zu Verordnungsverfahren und zu Verfahren zum Erlass von Verwaltungsvorschriften der

BaFin abzugeben, wenn diese für den Verbraucherschutz relevant sind. Zudem kann er die BaFin beraten, wenn diese bei Gesetzgebungsverfahren Stellung nimmt.

Die zwölf Mitglieder des Beirats bestellt das Bundesfinanzministerium (BMF). Vertreten sind Wissenschaft, Verbraucher- oder Anlegerschutzorganisationen, außergerichtliche Streitschlichtungssysteme, Gewerkschaften sowie das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.¹⁸ Vorsitzende des Verbraucherbeirats ist Dorothea Mohn vom Bundesverband Verbraucherzentrale e. V.

¹⁶ BGBl. I 2013, S. 3090.

¹⁷ BGBl. I 2012, S. 2369.

¹⁸ Seit Dezember 2013 Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Liste der Mitglieder im Anhang.

Drei Fragen an ...



Gabriele Hahn, Exekutivdirektorin Querschnittsaufgaben/ Innere Verwaltung

Welche Themen haben Sie 2013 am meisten beschäftigt?

► 2013 war für mich ein Jahr der großen Projekte – sowohl in der Aufsicht als auch in der Verwaltung. Schwerpunkte in der Aufsicht waren der Einheitliche Aufsichtsmechanismus, das Thema Sanktionen und der kollektive Verbraucherschutz. In der

Verwaltung standen die 2. Phase der hausweiten Organisationsuntersuchung, das moderne Personalmanagement und die strategische Steuerung im Vordergrund. Diese Projekte dienen alle dem Ziel, die BaFin weiter zu einem zukunftsfähigen und modernen Haus auszubauen und für die kommenden Herausforderungen zu rüsten – etwa für den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus, aber auch für die europäischen Reformwerke wie Solvency II und die European Market Infrastructure Regulation, um nur wenige Beispiele zu nennen.

Was ist die spannendste Aufgabe 2014?

► Wir haben 2014 so viele spannende Aufgaben, da ist es schwierig, sich für eine zu entscheiden. Die Weiterentwicklung des kollektiven Verbraucherschutzes zählt aber ganz sicher dazu.

Wofür stehen Sie?

► Für Transparenz, Struktur und Verlässlichkeit bei allen Aspekten meiner Arbeit. In der Aufsichtstätigkeit darüber hinaus vor allem für risikoorientiertes Vorgehen.

5.2 Einlagensicherung und Anlegerentschädigung

Die BaFin beaufsichtigt die gesetzlichen Entschädigungseinrichtungen und institutssichernden Einrichtungen im Banken- und Wertpapierhandelssektor sowie die gesetzlichen Sicherungsfonds für die Lebens- und die substitutive Krankenversicherung.¹⁹ Erlassen Entschädigungseinrichtungen und Sicherungsfonds Verwaltungsakte wie etwa Beitragsbescheide, entscheidet die BaFin auch über mögliche Widersprüche der Mitgliedsinstitute dieser Einrichtungen.

5.2.1 Aktuelle Entschädigungsverfahren

Das Entschädigungsverfahren zur Phoenix Kapitaldienst GmbH, das im März 2005 begonnen hatte, ist im Januar 2013 endgültig abgeschlos-

sen worden. In dem Verfahren wurden rund 71.000 Entscheidungen getroffen; das Gesamtentschädigungsvolumen belief sich auf 261 Mio. Euro. Zur Rückführung der Darlehen, die die Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen (EdW) beim Bund aufnehmen musste, um diese Summe zu finanzieren, muss sie bei den zugeordneten Unternehmen weiterhin Sonderzahlungen erheben. Die gerichtlichen Auseinandersetzungen über die Rechtmäßigkeit dieser Sonderzahlung dauern noch an.²⁰

Am 9. Januar 2013 wurde das Insolvenzverfahren für die FXdirekt Bank AG eröffnet. Daraufhin stellte die BaFin am 22. Januar 2013 den Eintritt des Entschädigungsfalles fest. Die Kunden konnten somit bis zu 90 Prozent ihrer Verbindlichkeiten aus Wertpapiergeschäften gegen die Wertpapierhandelsbank, maximal 20.000 Euro, bei der Entschädigungseinrichtung

¹⁹ Liste der beaufsichtigten Einrichtungen unter www.bafin.de/dok/2681194

²⁰ Vgl. Jahresbericht 2012, Kapitel VII, S. 211.

der Wertpapierhandelsunternehmen (EdW) geltend machen.

Im November des Berichtsjahres hatte die EdW die Entschädigung der Kunden der FXdirekt Bank AG zum überwiegenden Teil abgeschlossen. Insgesamt traf sie 1.414 Entscheidungen über Entschädigungsansprüche und zahlte rund 5,7 Mio. Euro aus. Trotz der anhaltenden Belastung der EdW durch die Rückzahlung der Bundesdarlehen für den Entschädigungsfall Phoenix Kapitaldienst GmbH musste die EdW keine weiteren Sonderzahlungen erheben.

Am 19. Dezember 2013 hat die BaFin bei der Dr. Seibold Capital GmbH in Gmund am Tegernsee den Entschädigungsfall festgestellt. Die EdW hat mit dem Insolvenzverwalter Kontakt aufgenommen und bereitet das Entschädigungsverfahren vor.

5.2.2 Einlagen von Wohnungseigentümergeinschaften

Die BaFin hat im Berichtsjahr erfolgreich darauf hingewirkt, dass § 4 Absatz 5 Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz (EAEG) dahingehend ergänzt wurde, dass Konten von Wohnungseigentümergeinschaften bei der gesetzlichen Einlagensicherung als Gemeinschaftskonten ausgelegt werden.²¹ Die Änderung trat am 1. Januar 2014 in Kraft. Da somit alle Mitglieder einer Wohnungseigentümergeinschaft als Kontoinhaber gelten, bezieht sich die gesetzliche Entschädigungsobergrenze von 100.000 Euro jetzt auf den Anteil jedes einzelnen Mitglieds am Sparguthaben. Dadurch sind die Mittel, die Wohnungseigentümer oft über einen langen Zeitraum anzusparen haben, stärker abgesichert.

Vor der Gesetzesänderung wurden Sparguthaben von Wohnungseigentümergeinschaften als Einzelkonten behandelt und waren damit im Entschädigungsfall insgesamt nur bis zu maximal 100.000 Euro abgesichert. Dies resultier-

te daraus, dass bei Inkrafttreten des EAEG am 1. August 1998 Wohnungseigentümergeinschaften nicht rechtsfähig waren. Erst seit einer Gesetzesänderung im Jahr 2007 können sie eigene Rechte erwerben. Seither ist der Verwalter einer Eigentümergeinschaft verpflichtet, die Gelder, die er von den Wohnungseigentümern einnimmt, im Namen der Gemeinschaft anzulegen, so dass diese selbst Kontoinhaberin wird.

5.2.3 Reform der Einlagensicherungsrichtlinie

EU-Kommission, Rat und Parlament nahmen die informellen Verhandlungen zur Änderung der europäischen Einlagensicherungsrichtlinie²² nach längerer Pause in der zweiten Hälfte des Jahres 2013 wieder auf. Am 17. Dezember 2013 einigten sich Unterhändler des Europäischen Parlaments und der Mitgliedstaaten darauf, die Regeln für europäische Einlagensicherungssysteme zu verschärfen. Alle Einlagenkreditinstitute werden demnach zukünftig einem gesetzlichen oder amtlich anerkannten Einlagensicherungssystem zugeordnet, das im jeweiligen Mitgliedstaat anerkannt ist. Die Institutssicherungssysteme des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes (DSGV) und des Bundesverbandes der Deutschen Volks- und Raiffeisenbanken (BVR) können sich als Einlagensicherungssystem anerkennen lassen und müssen dann die Voraussetzungen der Richtlinie erfüllen.

Die Richtlinie selbst regelt das Entschädigungsverfahren, stellt die Sicherungssysteme unter Aufsicht und bestimmt, unter welchen Voraussetzungen Kreditinstitute gestützt werden dürfen. Die Mitgliedstaaten müssen die Richtlinie innerhalb von zwölf Monaten nach Inkrafttreten, das heißt voraussichtlich bis Mai 2015, umgesetzt haben. Die Richtlinie ist nun als Maximalharmonisierung ausgestaltet. Ein darüber hinausgehender gesetzlicher Schutz ist mithin nicht vorgesehen. Alle Einleger haben künftig einen Rechtsanspruch auf Entschädigung ausgefallener Einlagen bis zu einer Höhe von 100.000 Euro. Einen solchen Anspruch haben die Kunden der institutssichernden Systeme bisher nicht.

²¹ Die Änderung des EAEG (BGBl. I 1998, S. 1842) wurde dem CRD-IV-Umsetzungsgesetz beigefügt (BGBl. I 2013, S. 3395).

²² Richtlinie 94/19/EG, ABl. EU L 135, S. 1 ff.

Alle anerkannten und gesetzlichen Einlagensicherungssysteme eines Mitgliedstaates müssen innerhalb von zehn Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie ein Mindestvermögen in Höhe von 0,8 % der gedeckten Einlagen der Institute ansparen, die ihnen angehören. Bis zu 30 % dieser Summe dürfen als unwiderrufliche Zahlungsverprechen der Institute geleistet werden. Darüber hinaus dürfen die Sicherungseinrichtungen jährlich maximal 0,5 % der gedeckten Einlagen von den ihnen zugeordneten Instituten als Sonderzahlung erheben, wenn die bereits angesammelten finanziellen Mittel nicht ausreichen, um einen aktuellen Entschädigungsfall zu finanzieren. Weitere notwendige finanzielle Mittel müssen sie als Kredite aufnehmen, die über längere Zeit durch jährliche Sonderbeiträge getilgt werden können.

Die aktuelle 20-Tage-Frist für die Auszahlung der Einlagenentschädigung nach Feststellung des Entschädigungsfalls muss ab dem 31. Dezember 2018 auf 15 Tage verkürzt werden, ab dem 1. Januar 2021 auf zehn Tage und nach dem 31. Dezember 2023 auf sieben Tage. Die Richtlinie gibt außerdem vor, dass die Beiträge der Einlagensicherungssysteme auf der Höhe der gedeckten Einlagen und der Höhe des Risikos beruhen, dem ein Institut ausgesetzt ist. Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority) soll Standards für die Ermittlung risikoorientierter Beiträge setzen. Die deutschen Sicherungssysteme haben im internationalen Vergleich bereits sehr weit entwickelte risikoorientierte Beitragssysteme, die auf ihre Kompatibilität mit den Vorgaben der EBA hin zu überprüfen sind.

Die Entschädigungseinrichtungen sollen bei der Anwendung von Abwicklungsmaßnahmen im Rahmen der Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie bzw. der Verordnung zum Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism – SRM) an den Abwicklungskosten finanziell beteiligt werden, wenn durch diese Maßnahme Einleger weiterhin auf ihre Einlagen zugreifen können.

5.3 Basisinformationen zu Anlageprodukten

Der EU-Ministerrat und das Parlament haben im Mai bzw. November 2013 ihre finalen Entwürfe für eine Verordnung über Basisinformationsblätter für Anlageprodukte veröffentlicht, die PRIIPs-VO (Packaged-Retail-Investment-Products-Verordnung). Die EU-Kommission hatte ihren Entwurf bereits im Sommer 2012 vorgelegt. Ziel der Verordnung ist, dass die Produktanbieter in Zukunft ein kurzes Basisinformationsblatt herausgeben sollen, in dem sie die Risiken des jeweiligen Produktes verständlich darstellen. Daneben sollen sie auch damit verbundene Gebühren und Vergütungen offenlegen. So soll es den Anlegern ermöglicht werden, Produkte miteinander zu vergleichen.

5.4 Verbraucherbeschwerden und Anfragen

Mit dem Gesetz zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht wurde das bestehende Beschwerdeverfahren der BaFin gesetzlich normiert. Es schuf § 4b des Gesetzes über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, der zum 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist. Danach können sich Kunden beaufsichtigter Unternehmen sowie Verbraucherschutzorganisationen²³ bei der BaFin beschweren, wenn sie Verstöße gegen aufsichtsrechtliche Vorschriften vermuten. Die BaFin muss zu den Beschwerden in angemessener Frist Stellung nehmen. Um die Beschwerde zu prüfen, kann sie das betroffene Unternehmen zu einer ausführlichen Stellungnahme auffordern.

5.4.1 Beschwerden über Kreditinstitute und Finanzdienstleister

Im Jahr 2013 bearbeitete die BaFin insgesamt 5.918 Eingaben zu Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten (Vorjahr: 5.134), davon 5.644 Beschwerden und 274 allgemeine Anfragen. Darin enthalten sind 27 Fälle, in denen die BaFin gegenüber dem Petitionsausschuss des Deut-

²³ Nur Verbraucherschutzorganisationen, die in der Liste des Bundesjustizamtes als qualifizierte Einrichtungen geführt werden.

schen Bundestages Stellung nahm. Darüber hinaus wandten sich 57 Einsender an die BaFin, die um Informationen über Altbanken baten, insbesondere deren Rechtsnachfolger. Die Beschwerden waren in 1.152 Fällen erfolgreich, darunter zwei Petitionen.

Tabelle 2 Beschwerden nach Institutsgruppen 2013

Institutsgruppe	Gesamtzahl der Eingaben
Private Banken	3.138
Sparkassen	665
Öffentliche Banken	169
Genossenschaftsbanken	793
Hypothekenbanken	33
Bausparkassen	350
Finanzdienstleister (z. B. Leasing- und Factoring-Unternehmen)	292
Auslandsbanken	204

Die Beschwerden betrafen nahezu das gesamte Spektrum der von den beaufsichtigten Instituten angebotenen Produkte und Dienstleistungen. Obwohl die Rechtsprechung die Berechtigung

der Bausparkassen zur Kündigung übersparter Bausparverträge anerkannt hat, war diese Thematik erneut Gegenstand einiger Eingaben. Neben dem Kreditgeschäft beanstandeten die Kunden wie bereits in den vergangenen Jahren zum Beispiel, dass Institute gesetzlich vorgesehene Überweisungslaufzeiten nicht einhielten oder für die Benachrichtigung bei Rücklastschriften Entgelte erhoben. Auch Fragen zum Pfändungsschutzkonto (P-Konto) wurden regelmäßig an die BaFin herangetragen. Insgesamt standen Probleme bei der Abwicklung einzelner Vertragsverhältnisse im Vordergrund.

Fälle aus der Praxis

2013 wandten sich einige Verbraucher an die BaFin, die vor Jahren ein Forward-Darlehen vereinbart hatten, also ein Immobiliendarlehen, das erst nach Ablauf einer bestimmten Zeitspanne ausgezahlt wird. Sie baten um Unterstützung, um sich von ihren Verträgen lösen zu können, da das Zinsniveau seitdem weiter gesunken ist und somit günstigere Konditionen für die Anschlussfinanzierung möglich wären. Die BaFin kann den Verbrauchern in solchen Fällen jedoch nicht weiterhelfen: Grundsätzlich sind Verträge für beide Partner verbindlich und wie vereinbart zu erfüllen. Weder die Bank noch der Kunde können die Entwicklung des Kapitalmarktes vorhersehen, so dass Forward-

Verbrauchertelefon

Unter der Rufnummer 0228 299 70 299 erreichen Bürger das Verbrauchertelefon der BaFin. Davon machen viele Bürger Gebrauch: Im Juli 2013 bearbeitete die BaFin die 200.000ste Anfrage, seit der Service im Jahr 2006 geschaffen wurde.

22.027 Auskünfte (Vorjahr: 22.064) rund um Themen des Finanzmarktes erteilten die Berater 2013. Davon entfielen 40 % auf den Versicherungs- und 44 % auf den Bankensektor; 11 % der Anrufe betrafen die Wertpapieraufsicht.

Die Fragen der Verbraucher waren breit gefächert. Anfang 2013 stellten beispielsweise viele Verbraucher Fragen zur Wertpapierhandelsbank FXdirekt. Die BaFin hatte den Entschädigungsfall festgestellt, da das Institut nicht mehr in der Lage war, Verbindlichkeiten aus Wertpapiergeschäften zu erfüllen.²⁴ Einige Anrufer fragten auch zum Pfändungsschutzkonto sowie zur Gebührenpolitik der Institute nach. Hier ging es vorwiegend um die Bearbeitungsgebühren bei Darlehen. Die Fragen der Verbraucher zu Versicherungen betrafen insbesondere die Ablehnung von Leistungsansprüchen in der privaten Krankenversicherung sowie Beitragsanpassungen.

24 Vgl. Kapitel II 5.2.2.

Darlehen stets für beide Seiten einen Unsicherheitsfaktor beinhalten. Im Übrigen wäre es für Verbraucher aber auch aus finanziellen Gründen nicht sinnvoll, vom Forward-Darlehen zugunsten eines neuen Vertrages zu aktuellen Konditionen zurückzutreten: Der Bank stünde dann eine Nichtabnahmeentschädigung zu, die den Zinsvorteil mehr als aufzehren dürfte.

Mehrere Verbraucher baten die BaFin darum, die Widerrufsbelehrungen in ihren Darlehensverträgen zu prüfen. Grund hierfür waren Medienberichte, wonach solche Widerrufsbelehrungen regelmäßig unrichtig seien. In solchen Fällen besteht auch nach Jahren die Möglichkeit, ein Darlehen zu widerrufen oder entschädigungslos zurückzuführen. Die BaFin kann jedoch nicht im Interesse einzelner Kunden tätig werden und deren Vertragsunterlagen prüfen. Sie darf auch keine Rechtsberatung durchführen. Verbraucher sollten sich hierzu an Anwälte oder an die Verbraucherzentralen wenden. Über die Rechtmäßigkeit der Widerrufsbelehrung können jedoch allein die Zivilgerichte entscheiden.

Ein Verbraucher beschwerte sich über die Gebühren für die Führung seines Pfändungsschutzkontos. Diese seien im Vergleich zu normalen Girokonten höher. Es gibt zwar keine gesetzliche Regelung dazu, wie hoch die Gebühren sein dürfen. Der Bundesgerichtshof hat jedoch unter anderem in zwei Urteilen entschieden, dass Klauseln von Kreditinstituten unwirksam sind, die für ein Pfändungsschutzkonto ein höheres Kontoführungsentgelt als für ein gewöhnliches

Girokonto vorsehen.²⁵ Die BaFin hat das betreffende Institut auf diese Urteile hingewiesen. Die Bank sagte daraufhin zu, Pfändungsschutzkonten künftig entsprechend dem Standardkontomodell zu bepreisen.

5.4.2 Beschwerden über Versicherungsunternehmen

Mit 10.868 abgeschlossenen Eingaben bearbeitete die BaFin 2013 nahezu die gleiche Zahl an Vorgängen wie im Vorjahr (10.954). Bei den Eingaben handelte es sich um 8.809 Beschwerden, 500 allgemeine Anfragen ohne Beschwerdehintergrund und 109 Petitionen, die die BaFin über den Deutschen Bundestag oder das Bundesfinanzministerium erreichten. Hinzu kamen 1.450 Schreiben, die nicht in die Zuständigkeit der BaFin fielen.

Auf die Gesamtzahl der Eingaben bezogen, gingen 29,7 % (Vorjahr: 26,5 %) der Verfahren erfolgreich für die Absender aus, 57 % der Eingaben waren unbegründet und in 13,3 % der Fälle war die BaFin nicht zuständig. Berücksichtigt man nur die Vorgänge, die in die Zuständigkeit der BaFin fallen, ergibt sich eine Erfolgsquote von 34,3 %.

Tabelle 3 Eingaben je Versicherungszweig (seit 2009)

Jahr	Leben	Kraftfahrt	Kranken	Unfall	Haftpflicht	Rechtsschutz	Gebäude/Hausrat	Sonstige Sparten	Besonderheiten*
2013	2.874	1.604	1.927	331	550	635	822	570	1.555
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

* Irrläufer, Vermittler etc.

²⁵ Urteile vom 13. November 2012, Az. XI ZR 500/11 und XI ZR 145/12.

Aus der folgenden Tabelle sind die wichtigsten Beschwerdegründe ersichtlich:

Tabelle 4 Beschwerdegründe 2013

Grund	Zahl
Art der Schadensbearbeitung/ Verzögerungen	1.336
Höhe der Versicherungsleistung	1.081
Deckungsfragen	1.072
Kündigung	1.049
Werbung/Beratung/ Antragsaufnahme	639
Vertragsänderungen, -verlängerungen	611
Tariffragen/ Schadensfreiheitsklassen	486
Beitragszahlungen, Mahnverfahren	480
Beitragsänderungen, Prämienanpassungen	477
Bearbeitungsqualität bzw. Dauer der Beschwerdebearbeitung	455

Fälle aus der Praxis

Am 12. September 2012 hatte der Bundesgerichtshof (BGH) geurteilt, dass es bei einem Tarifwechsel unzulässig ist, gleichzeitig eine absolute Selbstbeteiligung aus dem Ausgangstarif und eine behandlungsbezogene Eigenbeteiligung im Zieltarif anzuwenden.²⁶ Die BaFin stellte sicher, dass der betroffene Versicherer die notwendigen Maßnahmen ergriff, um das Urteil umzusetzen. Zunächst musste er die betroffenen Kunden unterrichten und die Überzahlungen erstatten, die er aus der Kombination der Selbstbeteiligung erzielt hatte. Anschließend musste der Versicherer für die künftige Umstufungspraxis ein zulässiges Verfahren entwickeln.

Der BGH hat 2013 seine Rechtsprechung zur Höhe von Mindestrückkaufswerten und beitragsfreien Versicherungssummen in der Lebensversicherung fortentwickelt. Am 26. Juni 2013 entschied er, dass bei der Auszahlung des Mindestrückkaufswertes Abschlusskosten

nicht abzuziehen sind, auch nicht in Raten.²⁷ Die Auswertung der Beschwerden bei der BaFin ergab, dass einige Versicherer die Abschlusskosten in unzulässiger Weise ratenweise berücksichtigt hatten. Ferner bestätigte der BGH, unter anderem am 11. September 2013, ausdrücklich die Praxis der Lebensversicherer, bei der Berechnung des Rückkaufswertes bzw. der beitragsfreien Versicherungssumme die Hälfte des ungezillmerten Deckungskapitals zugrunde zu legen.²⁸ Zudem stellte der BGH klar, dass sein Urteil aus dem Jahr 2012 auch für fondsgebundene Kapitallebensversicherungen gilt.

Bei der Beschwerdebearbeitung stellte die BaFin bei zwei Garantie- bzw. Reparaturkostenversicherern fest, dass ihre Allgemeinen Versicherungsbedingungen (AVB) teilweise nicht im Einklang mit der Rechtsprechung des BGH stehen. Die BaFin beanstandete insgesamt drei Klauseln. In einem Fall sahen die AVB vor, dass Reparaturrechnungen innerhalb eines Monats einzureichen seien. Da dies den Garantienehmer unangemessen benachteiligt, hatte der BGH eine solche Klausel 2008 für unwirksam erklärt.²⁹ Eine andere Klausel sah vor, dass das Versicherungsunternehmen nicht zu leisten braucht, wenn der Kunde die Wartungsarbeiten nicht durchführen lässt, die der Fahrzeughersteller vorschreibt oder empfiehlt. Der BGH hat dies für unwirksam befunden.³⁰ Darüber hinaus war in den AVB geregelt, dass die vorgeschriebenen oder empfohlenen Wartungs-, Inspektions- und Pflegearbeiten bei einer Vertragswerkstatt durchzuführen sind, die vom Hersteller der Marke anerkannt ist. Eine derartige Klausel hatte der BGH bereits 2006 für unwirksam erklärt.³¹ Beide Versicherungsunternehmen haben sich verpflichtet, diese Vorgaben künftig zu beachten.

²⁷ Az. IV ZR 39/10.

²⁸ Az. IV ZR 114/13.

²⁹ Az. VIII ZR 354/08.

³⁰ Az. VIII ZR 251/06.

³¹ Az. VIII ZR 206/12.

²⁶ Az. IV ZR 28/12.

5.4.3 Beschwerden zum Wertpapiergeschäft

2013 gingen 671 Beschwerden über Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute (Vorjahr: 666) und 467 schriftliche Anfragen von Anlegern (Vorjahr: 780) bei der BaFin ein.

Außerdem erhielt die Aufsicht 22 schriftliche Beschwerden zu Finanzanalysen (Vorjahr: 14). Die BaFin beantwortete 37 schriftliche Anfragen zur Auslegung von § 34b Wertpapierhandelsgesetz (Vorjahr: 65), der maßgeblichen Vorschrift für die Analyse von Finanzinstrumenten.

Fälle aus der Praxis

Ein Verbraucher machte die BaFin darauf aufmerksam, dass eine Bank ein Produkt in unzulässiger Form bewarb. Das Institut stellte die Chancen und Risiken des Produkts in der Werbemitteilung nicht ausgewogen dar. Das Wertpapierhandelsgesetz schreibt jedoch vor, dass alle Informationen einschließlich Werbemitteilungen, die Wertpapierdienstleistungsunternehmen Kunden zugänglich machen, redlich und eindeutig sein müssen und die Kunden nicht irreführen dürfen. Die BaFin wirkte bei der Bank darauf hin, dass diese den Werbeaufsteller entfernte. Zudem verstärkte die Bank auf Aufforderung der BaFin die internen Kontrollen.

Ein anderer Kunde beschwerte sich darüber, dass man ihm bei Wertpapiertransaktionen Kosten berechnet habe, die nicht ordnungsgemäß seien. So sollte er unter anderem „Offline-Bearbeitungsentgelte“ zahlen, obwohl er eine Order für das Online-Banking erteilt hatte. Die BaFin forderte die Bank zu einer Stellungnahme auf. Diese nannte als Grund einen technischen Fehler, den sie daraufhin korrigierte. Die Bank erstattete dem Beschwerdeführer und anderen betroffenen Kunden die Fehlbuchungen.

5.4.4 Beschwerde-Leitlinien für Banken und Wertpapierdienstleistungsunternehmen

Im November 2013 haben die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority) und die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority) Leitlinien zum

internen Beschwerdemanagement im Banken- und Wertpapiersektor zur Konsultation veröffentlicht.

Inhaltlich sind die Leitlinien fast identisch mit den Leitlinien für Versicherungsunternehmen, die EIOPA 2012 erlassen hatte.³² Die Leitlinien beschreiben Verfahren zur Beschwerdebearbeitung durch Banken, Kapitalverwaltungsgesellschaften, alternative Investmentfonds und Zahlungsdienstleister. Sie sehen Informationspflichten der Unternehmen gegenüber dem Beschwerdeführer vor. Die Unternehmen sollen unter anderem eingegangene Beschwerden schriftlich bestätigen und Angaben zum Zeitplan der Bearbeitung machen. Zudem sollen sie die Entscheidung über die Beschwerde schriftlich mitteilen und Hinweise auf andere Beschwerde- und Schlichtungsstellen anfügen. Schließlich fordern die Leitlinien, dass die Unternehmen die Beschwerdedaten intern sammeln und sie an die Aufsichtsbehörde weiterleiten.

5.4.5 Beschwerde-Leitlinien für Versicherungsvermittler

Ebenfalls im November 2013 hat die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) Leitlinien zum Beschwerdemanagement von Versicherungsvermittlern verabschiedet. Sie lehnen sich inhaltlich an die entsprechenden Leitlinien für Versicherer an. Nun soll auch für Vermittler gelten, dass sie sich systematischer und für den potenziellen Beschwerdeführer transparent um die Beschwerdebearbeitung kümmern müssen. Ferner sollen sie den Aufsichtsbehörden Beschwerdedaten melden.

Die Aufsichtsbehörden der EU-Mitgliedstaaten müssen EIOPA innerhalb von drei Monaten, nachdem die Leitlinien in allen Amtssprachen veröffentlicht sind, erklären, ob und wie sie diese umsetzen werden. Die BaFin hat sie bereits umgesetzt, soweit es ihre Kompetenzen erlauben. Dazu hat sie die vertraglich an ein

³² <http://www.bafin.de/dok/3828172>

Unternehmen gebundenen Vermittler in den Anwendungsbereich des Rundschreibens und der Sammelverfügung zum Beschwerdemanagement aufgenommen. Dank des Ombudsmanns für Versicherungsvermittler ist das Schutzniveau für Verbraucher gegenüber Vermittlern in Deutschland schon jetzt hoch.

Zeitgleich mit den Leitlinien veröffentlichte EIOPA einen Bericht zur Beschwerdebearbeitung durch Versicherungsvermittler, der einen guten Überblick über die Aufsichtspraxis in den EU-Mitgliedstaaten gibt. EIOPA unterstützt vor allem kleine Vermittler zudem mit einer Kurzanleitung bei der praktischen Anwendung der Leitlinien.

5.5 Streitschlichtung

Der europäische Gesetzgeber hat im April 2013 neue Regeln zur Streitschlichtung verabschiedet: die Richtlinie über alternative Streitbeilegung (Alternative Dispute Resolution – ADR) und die Verordnung über Online-Streitbeilegung

(Online Dispute Resolution – ODR).³⁴ Sie sollen den Rechtsschutz für Verbraucher verbessern, indem sie ihnen langwierige und kostspielige Gerichtsverfahren ersparen.

Die ADR-Richtlinie ist bis zum 9. Juli 2015 in nationales Recht umzusetzen. Sie schreibt vor, dass für Finanzdienstleistungen flächendeckend außergerichtliche Streitbeilegungsstellen (AS) geschaffen werden müssen. Die Mitgliedstaaten müssen dabei mindestens die Anforderungen der Richtlinie erfüllen, können aber auch darüber hinausgehen. Demnach sollen die AS sowohl inländische als auch grenzüberschreitende Streitigkeiten behandeln. Sie müssen unabhängig sein und weisungsungebunden handeln können. Ihre Mitarbeiter müssen Kenntnisse und Fähigkeiten in der Streitbeilegung nachweisen.

Jeder Mitgliedstaat wird eine nationale Behörde bestimmen, die für die Zulassung von AS zuständig ist. In Deutschland ist noch nicht entschieden, welche Behörde das sein wird. Damit



Schlichtungsstellen in Deutschland

In Deutschland gibt es bereits zahlreiche Ombuds- und Schlichtungsstellen für Unternehmen der Finanzbranche. Umfassende Informationen dazu hat die BaFin-Schlichtungsstelle nach dem Kapitalanlagegesetzbuch auf der Internetseite der BaFin veröffentlicht.³³ Verbraucher erfahren dort die Zuständigkeiten und Kontaktmöglichkeiten aller Schlichtungsstellen der deutschen Finanzbranche. Zudem können sie für Streitigkeiten mit einem konkreten Unternehmen die zuständige Stelle über die neue Suchfunktion leicht und schnell finden. Die BaFin weist zudem Verbraucher, die sich bei ihr über beaufsichtigte Unternehmen beschweren, in geeigneten Fällen auf die Schlichtungsstellen hin. Dieses Vorgehen ist mit dem neuen Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG) nun auch gesetzlich normiert worden.

Die BaFin setzt sich außerdem für gute Kontakte zwischen den Ombuds- und Schlichtungsstellen ein. Mitte Dezember 2013 lud sie deren Vertreter zu einem Erfahrungs- und Meinungsaustausch nach Bonn. Es war bereits das zweite Treffen dieser Art, das 2014 erneut stattfinden soll. Hauptthema war diesmal die Umsetzung der Richtlinie zur alternativen Streitbeilegung (Alternative Dispute Resolution – ADR) in deutsches Recht. Die Ombudsleute regten unter anderem an, die Bearbeitungszeiten für Schlichtungsfälle klarer zu regeln, als dies die Richtlinie tut. Insgesamt erfüllen die bestehenden Schlichtungsstellen der deutschen Finanzwirtschaft die Voraussetzungen nach der ADR-Richtlinie schon heute weitgehend.

33 www.bafin.de/dok/2695894

34 ABl. EU L 165/63, S. 63 ff. und S. 1 ff.

das Verfahren der Streitschlichtung transparent ist, müssen die AS-Stellen auf ihren Internetseiten umfangreiche Angaben bereitstellen und Online-Beschwerden ermöglichen. Händler müssen in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen, auf ihren Internetseiten und bei Beschwerden darauf hinweisen, dass Verbraucher die AS nutzen können. Die Verfahren sollen für die Verbraucher kostenfrei sein und nicht länger als 90 Tage dauern.

Die ODR-Verordnung gilt unmittelbar, sie muss also nicht umgesetzt werden. Sie ist ab dem 9. Januar 2016 verbindlich, mit Ausnahme einzelner Artikel, die bereits seit Juli 2013 bzw. ab dem 9. Juli 2015 gelten. Die ODR-Verordnung soll es den Verbrauchern erleichtern, die jeweils zuständige Stelle zu erreichen. Sie ergänzt die ADR um Verfahrensaspekte und ermächtigt die EU-Kommission, eine Online-Anlaufstelle für Streitigkeiten einzurichten. Diese wird die Streitfälle, die ihr zugetragen werden, an die zuständige AS weiterleiten. Die Kommission wird bis Januar 2016 eine entsprechende Plattform einrichten.

6 Rechnungslegung

Als Reaktion auf die Finanzkrise überarbeitet das Internationale Accounting Standards Board (IASB) den Internationalen Accounting Standard IAS 39. Dessen Regelungen zum Ansatz und zur Bewertung von Finanzinstrumenten werden künftig vollständig vom Standard IFRS 9 Finanzinstrumente ersetzt. Das IASB hat das Gesamtprojekt hierzu in drei Phasen gegliedert.

Eine wesentliche Neuerung der ersten Phase besteht in der Einführung einer neuen Bewertungskategorie für bestimmte finanzielle Vermögenswerte. Ein endgültiger Standard hierzu wird für das zweite Quartal 2014 erwartet. Darüber hinaus haben sich die Boardmitglieder des IASB darauf geeinigt, die Vorschriften zum eigenen Kreditrisiko vorzeitig anzuwenden. Derzeit wird mit

5.6 Ausblick

Die Regierungsparteien haben in ihrem Koalitionsvertrag vom 27. November 2013 vereinbart, dass die Bundesregierung unter Beteiligung der Ministerien und der BaFin Handlungsoptionen im kollektiven Verbraucherschutz prüfen wird. Dabei geht es insbesondere um Transparenz und Verständlichkeit von Produktinformationen sowie um Vertriebsbeschränkungen und die Reichweite der Aufsichtsbefugnisse.

Helfen könnte eine Art Produktklassifizierung, die den Anlegern zeigt, wie komplex, wie riskant und für welchen Anlagehorizont ein Produkt geeignet ist. Auch im Hinblick auf die Vertriebswege unterschiedlicher Finanzprodukte sind Anpassungen denkbar. So sollten beispielsweise bestimmte Produkte nur von professionellen Beratern verkauft werden dürfen, die unter Aufsicht stehen.

Ziel ist ein angemessener Schutz der Privatanleger. Das Verhältnis zwischen staatlicher Regulierung und Eigenverantwortung des Anlegers muss dabei ausgewogen sein.

einem Inkrafttreten des Standards am 1. Januar 2018 gerechnet.

Im März 2013 veröffentlichte das IASB in einer zweiten Phase des Projekts einen zweiten Standardentwurf für die Wertberichtigung von Finanzinstrumenten. Die Wertberichtigung soll weiterhin anhand erwarteter Verluste erfolgen. Ein endgültiger Standard soll im zweiten Quartal 2014 verabschiedet werden. Darüber hinaus zeichnet sich ab, dass IASB und das Financial Accounting Standards Board (FASB) sich nicht auf gleiche Ausgestaltungsmechanismen bei dem Modell der erwarteten Verluste (*Impairment Model*) einigen können.

Im September 2012 hat das IASB während der dritten Phase des Projekts einen Entwurf zur Prüfung des Abschnitts zur allgemeinen Bilan-

II

III

IV

V

VI

Anhang

zierung von Sicherungsbeziehungen in IFRS 9 veröffentlicht, der sich erheblich von dem Ansatz in IAS 39 unterscheidet. Derzeit hat das IASB mit detaillierten Erörterungen zum *Macro Hedge Accounting* begonnen. Ein Diskussionspapier ist für das erste Quartal 2014 vorgesehen.

Überarbeiteter IASB-Entwurf zu Versicherungsverträgen

Mit der Veröffentlichung eines überarbeiteten Entwurfs zur Bilanzierung von Versicherungsverträgen hat das IASB im Juni 2013 die Entwicklung eines einheitlichen IFRS-Standards zur Rechnungslegung für Versicherungsverträge einen weiteren entscheidenden Schritt vorangetrieben. Der Entwurf soll die zweite Phase des ursprünglich gemeinsamen Projekts mit dem US-amerikanischen FASB abschließen. Beide Standardsetzer haben bei den Beratungen über die Kommentare zum ersten Standardentwurf zusammengearbeitet, dann jedoch im Juni 2013 zwei getrennte neue Entwürfe veröffentlicht, die sich bei der internationalen Bilanzierung der versicherungstechnischen Rückstellungen unterscheiden.

Der überarbeitete Entwurf des IASB stellt ein einheitliches Konzept zur Bilanzierung aller Arten von Versicherungs- und Rückversicherungsverträgen auf. Er bestätigt grundsätzlich das Bewertungsmodell des ersten Standardentwurfs, nach dem aus den drei Bausteinen „diskontierte wahrscheinlichkeitsgewichtete Zahlungsströme“, „Risikoanpassung“ und „vertragliche Servicemarge“ die Bewertung der versicherungstechnischen Rückstellungen zum Erfüllungswert erfolgen soll. Der Entwurf folgt dem prinzipienorientierten Ansatz des IASB, dessen künftiger Standard eine konsistente, transparente und vergleichbare Berichterstattung bei Jahresabschlüssen für die Versicherungsbranche gewährleisten soll.

Gleichzeitig wollte das IASB die Bedenken ausräumen, die Anwender und Bilanzleser im Rahmen der Kommentierung des ersten Standardentwurfs äußerten. Die Bedenken betrafen besonders kurzfristig auftretende Volatilitäten und die bilanzielle Abbildung des langfristigen Geschäfts der Lebensversicherer. Das IASB

sieht nunmehr die verpflichtende, erfolgsneutrale Erfassung zinsinduzierter Bewertungsschwankungen aufgrund der Aktualisierung des Diskontsatzes der versicherungstechnischen Rückstellungen im sonstigen Ergebnis (*Other Comprehensive Income*) vor. Diese Regelung steht grundsätzlich im Einklang mit den Neuregelungen in IFRS 9, die ebenfalls eine Erfassung von Zeitertschwankungen in der Bewertung der Finanzinstrumente auf der Aktivseite im sonstigen Ergebnis vorsieht. Gestaltet man dieses Konzept für die Passivseite der Versicherungsunternehmen optional aus, könnte dies weitere Matchingprobleme zwischen der Aktiv- und der Passivseite der Bilanz vermindern.

Neu im Entwurf ist auch die erfolgsneutrale Verrechnung der Veränderungen in den Schätzungsparametern der Zahlungsströme für künftige Leistungen mit der vertraglichen Servicemarge (*Contractual Service Margin*), um so im Einklang mit dem langfristigen Geschäftsmodell der Versicherungswirtschaft kurzfristig auftretende erfolgswirksame Volatilitäten zu vermeiden.

Auch der Spiegelbild-Ansatz (*Mirroring*) soll Asymmetrien in der Versicherungsbilanz reduzieren, indem die Zahlungsströme aus Versicherungsverträgen analog zu den zugrunde liegenden Kapitalanlagen bewertet werden. Viele Marktteilnehmer unterstützen dieses Prinzip der bilanziellen Darstellung von Abhängigkeiten in der Bewertung. Die Umsetzung einer solchen Lösung müsse im Vergleich zum jetzigen IASB-Vorschlag jedoch praktikabler gestaltet sein.

Neben diesen drei wesentlichen Änderungen, die kurzfristig auftretende Volatilitäten vermindern sollen, hat das IASB mit dem überarbeiteten Entwurf auch die Darstellung des Versicherungsgeschäftes in der Gesamtergebnisrechnung der Anwender geändert. Insbesondere Volumeninformationen sollen verstärkt berücksichtigt werden, was in der margendefinierten Ausweismethode des vorhergehenden Entwurfs nicht vorgesehen war. Wie sich die vorgeschlagenen Änderungen auf Praktikabilität und Verständlichkeit der Regelung auswirken, ist noch nicht abzusehen.

Das IASB wird den Anwendern bis zur erstmaligen Anwendung eines endgültigen Standards voraussichtlich einen Übergangszeitraum von drei Jahren nach der Veröffentlichung einräumen. Dieser positiv zu bewertende Übergangszeitraum scheint bewusst lange gewählt, um den Versicherern die Möglichkeit zu geben, sich auf die Änderungen bei der Rechnungslegung entsprechend vorbereiten zu können.

Einigung über Reform der Abschlussprüfung

Im Dezember 2013 einigten sich EU-Parlament, Kommission und Rat über die Vorschläge zur Reform der Abschlussprüfung. Künftig soll ein Wechsel der Prüfungsgesellschaft alle zehn Jahre erfolgen. Mitgliedstaaten können eine Verlängerung dieser maximalen Mandatslaufzeit für Unternehmen im öffentlichen Interesse für Fälle gestatten, in denen sich der Abschlussprüfer nach einer Ausschreibung erneut durchsetzt (dann Verlängerung um maximal zehn Jahre), oder ein Joint Audit erfolgt (dann Verlängerung um maximal 14 Jahre). Weitere Themen, die die Verhandlungen bestimmten, betrafen das Verbot von prüfungsfremden Leistungen und die Aufsicht über die Wirtschaftsprüfer.

Es wird eine Liste für verbotene prüfungsfremde Leistungen geben. Die Beratungsdienstleistungen dürfen maximal 70 Prozent der durchschnittlichen Honorare für die gesetzliche Abschlussprüfung betragen, um das Risiko zu verringern, dass der Prüfer in Interessenkonflikte gerät. Keine Zustimmung erhielt der Vorschlag der Kommission, die europäische Aufsicht über die Wirtschaftsprüferbranche bei

der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority) ESMA anzusiedeln. Stattdessen soll zukünftig die Kooperation zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden auf EU-Ebene im Rahmen eines Ausschusses der europäischen Prüferaufsichten verbessert werden. Ziel des EU-Audit-Reformprozesses ist es, das Gesetzgebungsverfahren zur Abschlussprüfung noch vor der Europa-Wahl im Mai 2014 abzuschließen.

Verbesserung der Berichterstattung des Abschlussprüfers

Das International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) schlug im Juli 2013 einen neuen internationalen Prüfungsstandard ISA 701 für börsennotierte Unternehmen vor, um den Bestätigungsvermerk des Jahresabschlussprüfers aussagekräftiger zu gestalten. Der Prüfer wählt danach bedeutsame und für den Leser interessante Sachverhalte aus und beschreibt sie im Bestätigungsvermerk. Gleichwohl soll der Prüfer nicht Verantwortlichkeiten des Managements oder des Aufsichtsorgans übernehmen. Weitere Änderungsvorschläge betreffen die Ausführungen zur Unabhängigkeit des Prüfers und zum *Going Concern* (Fortführungsansatz) sowie die Kommunikation mit dem Aufsichtsorgan des Unternehmens. Diese Themen sollen verständlicher dargestellt werden.

Obwohl die Vorschläge auf internationaler und nationaler Ebene grundsätzlich befürwortet werden, wären klarere Erläuterungen im Einzelnen hilfreich. Sie sind für die einheitliche Anwendung der Standards in der Praxis unumgänglich.

7 Geldwäscheprävention

FATF-Leitfaden zu E-Geld-Produkten

Die BaFin hat an einem Leitfaden für die Geldwäschaufsicht über E-Geld-Produkte mitgewirkt, den die Financial Action Task Force (FATF) im Juni 2013 als Hilfestellung für E-Geld-Anbieter, Aufseher und nationale Gesetzgeber herausgegeben hat.

Der FATF-Leitfaden empfiehlt den nationalen Gesetzgebern, die Regelung von E-Geld-Produkten risikoorientiert auszugestalten. Damit soll vermieden werden, dass alle E-Geld-Produkte identischen aufsichtsrechtlichen Anforderungen unterliegen. Die hierfür erforderliche Risikoanalyse sollte sich, wie die FATF empfiehlt, an einer konkreten Risiko-Matrix orientieren, die sowohl

II

III

IV

V

VI

Anhang

risikoerhöhende Faktoren einbezieht (wie Anonymität, Möglichkeit der Bargeldauszahlung) als auch risikomindernde Gegenmaßnahmen (wie die Einführung von Höchstbeträgen und Schwellenwerten).

Zudem enthält die neue FATF-Veröffentlichung weitergehende Erläuterungen und Beispiele aus der Praxis zu den einzelnen Risikofaktoren und Gegenmaßnahmen. Kommt die Risikoanalyse zu dem Ergebnis, dass ein Produkt ein geringeres Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiko darstellt, können dem Anbieter dieses Produkts Erleichterungen bei der Anwendung der geldwäscherechtlichen Kundensorgfaltspflichten gewährt werden. Weist der Anbieter nach, dass nur ein sehr geringes Risiko besteht, kann er sogar vollständig von den Kundensorgfaltspflichten befreit werden. In Deutschland ist dieser Grundsatz in § 25n Kreditwesengesetz (KWG) verankert.

Umgekehrt können jedoch die besonderen Merkmale eines E-Geld-Produkts auch dazu führen, dass verstärkte Sorgfaltspflichten greifen. Außerdem zieht die FATF die Möglichkeit in Betracht, in komplexen E-Geld-Modellen nicht nur den zentralen Herausgeber des E-Geldes, sondern auch andere Beteiligte wie beispielsweise Netzwerkbetreiber, Programmmanager (*Program Managers*) oder auch sogenannte *Exchangers* den geldwäscherechtlichen Pflichten zu unterwerfen. Unter bestimmten Umständen hält die FATF es für sinnvoll und zulässig, auch Agenten und Vertriebsshelfer von E-Geld-Produkten mit eigenen Pflichten zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu belegen.

FATF-Leitfaden zu politisch exponierten Personen

Im Juni 2013 hat die FATF einen weiteren Leitfaden veröffentlicht, der sich mit politisch exponierten Personen (PEPs) befasst. Auch dieser Leitfaden ist stark vom Grundgedanken eines risikoorientierten Ansatzes geprägt. So soll jedenfalls bei inländischen PEPs individuell geprüft werden, wie risikoträchtig die Geschäftsbeziehung mit diesen Personen ist. Je nachdem, wie groß das festgestellte Risiko ist, muss das

Institut die laufende Überwachung der Geschäftsbeziehung daran anpassen. Für ausländische PEPs gilt weiterhin der Grundsatz, dass diese stets Hochrisikokunden sind. Geschäftsbeziehungen mit ihnen unterliegen zwingend verstärkten Sorgfaltspflichten.

Der Leitfaden macht deutlich, dass für die Feststellung, wann es sich um eine PEP handelt, der Kunde ordnungsgemäß identifiziert werden muss. Der Leitfaden gibt Hinweise dazu, welche Verfahren sich zur Feststellung von PEPs bewährt haben und welche Anforderungen daneben an die Feststellung von Familienangehörigen und engen Vertrauten von PEPs zu stellen sind. Dabei bestehen bei der Auslegung von Begriffen wie „wichtiges politisches Amt“, „Familie“ oder „enger Vertrauter“ weltweit große regionale Unterschiede. Der Leitfaden beurteilt außerdem die verschiedenen externen Quellen, mithilfe derer die PEP-Eigenschaft eines Kunden überprüft werden kann.

Abschließend listet der Leitfaden zahlreiche Warnindikatoren auf, anhand derer ein Verpflichteter im Rahmen einer laufenden Geschäftsbeziehung erkennen kann, ob ein PEP aus seinem Kundenstamm sich geldwäscherechtlich relevanter Aktivitäten verdächtig macht.

Gemeinsame Geldwäsche-Arbeitsgruppe

Die Gemeinsame Arbeitsgruppe von BaFin, Bundesfinanzministerium (BMF) und den in der Deutschen Kreditwirtschaft (DK) zusammengeschlossenen Bankenverbänden hat Ende 2013 die Überarbeitungsrunde der Auslegungs- und Anwendungshinweise zur Verhinderung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und „sonstigen strafbaren Handlungen“ für Kreditinstitute abgeschlossen. Die neugefassten Hinweise wurden Anfang März 2014 auf der Internetseite der DK veröffentlicht.

Es wurden insbesondere neue Abschnitte, die die Pflicht zum Betrieb von Datenverarbeitungssystemen konkretisieren, sowie zur Untersuchung zweifelhafter oder ungewöhnlicher Sachverhalte (jetzt § 25h Absatz 2 und Absatz 3 KWG) eingefügt. Zudem hat die Gemeinsame

Arbeitsgruppe die Kapitel zur Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten überarbeitet. Bei diesem handelt es sich um die natürliche Person, die eine Transaktion veranlasst oder durch die eine Geschäftsbeziehung letztlich begründet

wird. Es kann auch die natürliche Person sein, in deren Eigentum oder unter deren Kontrolle ein Vertragspartner in Form einer juristischen Person oder einer sonstigen Rechtsgestaltung steht.

8 Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Anfang 2006 ist das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) in Kraft getreten. Danach hat jedermann gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Das IFG dient vor allem der Kontrolle und Akzeptanz staatlichen Handelns.

Rechtsunsicherheit besteht weiterhin

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) ist die Verschwiegenheitspflicht aus § 9 Kreditwesengesetz (KWG) nicht geeignet, die Vorlage streitgegenständlicher Unterlagen nach § 99 Absatz 1 Satz 2 Alt. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) zu verweigern.³⁵ Anlässlich dieser Rechtsprechung hat das Verwaltungsgericht (VG) Frankfurt am Main im März 2013 den Europäischen Gerichtshof (EuGH) um Vorabentscheidung ersucht. Das Vorabentscheidungsverfahren gemäß Artikel 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) soll wesentliche Verfahrens- und Rechtsfragen im Zusam-

menhang mit dem IFG, mit § 9 KWG und § 99 VwGO sowie mit einschlägigen EU-Richtlinien klären.³⁶

Aussetzung gerichtlicher Verfahren

Soweit der Ausgang des Vorabentscheidungsverfahrens für die beim VG Frankfurt am Main anhängigen IFG-Klageverfahren entscheidungserheblich ist, hat das Verwaltungsgericht diese Verfahren bis zur Entscheidung des EuGH ausgesetzt. Hingegen beabsichtigt der Hessische Verwaltungsgerichtshof bislang nicht, anhängige IFG-Verfahren auszusetzen. Solange nicht entschieden ist, wie weit die maßgeblichen Bestimmungen der EU-Richtlinie über das Berufsgeheimnis in das IFG und in nationales Prozessrecht hineinreichen, befürchtet daher die BaFin, dass Gerichtsentscheidungen ergehen, die mit dem Europarecht unvereinbar sind.

Tabelle 5 IFG-Statistik

Aufsichtsbereiche	Zahl	Antrag zurück genommen	Informationszugang gewährt	Informationszugang teilweise	Informationszugang abgelehnt	in Bearbeitung	Widerspruch eingelegt	Rechtsmittel eingelegt
BA	218	0	0	3	218	0	201	973
VA	6	0	7	0	2	3	1	1
WA	72	4	31	13	24	4	7	1
Sonstige	11	2	6	0	3	0	266	0
Gesamt	307	6	44	16	247	7	476	975

³⁵ Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 27.08.2012 (Az.: 20 F 3.12).

³⁶ ABl. EU, C 156, S. 22.

9 Erlaubnispflicht und Verfolgung unerlaubt betriebener Geschäfte

9.1 Erlaubnispflicht

Die BaFin klärt, ob Kapitalanlage- und Vorsorgeangebote nach Maßgabe der Gesetze, deren Einhaltung sie überprüft, erlaubnispflichtig sind. Betreiben Unternehmen diese Geschäfte ohne die erforderliche Erlaubnis, ermittelt die BaFin gegen sie und setzt mit gewerbepolizeilichen Mitteln durch, dass die Unternehmen den Erlaubnisvorbehalt beachten. Dabei arbeiten BaFin und Strafverfolgungsbehörden eng zusammen.

Die Betreiber von Anlageangeboten haben die Möglichkeit, ihre geplanten Geschäftstätigkeiten durch die BaFin überprüfen zu lassen. So gewinnen sie Sicherheit darüber, ob die Geschäfte nach dem Kreditwesengesetz (KWG), dem Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG), dem Gesetz über die Beaufsichtigung von Zahlungsdiensten (Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz – ZAG) oder dem Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB) erlaubnispflichtig sind. Erst nachdem die BaFin schriftlich die Erlaubnis erteilt hat, dürfen Unternehmen einer erlaubnispflichtigen Tätigkeit nachgehen. Wird der Anbieter ohne eine entsprechende Erlaubnis dennoch gewerbsmäßig tätig, setzt er sich der Strafbarkeit aus. Die BaFin kann solche Geschäfte untersagen und abwickeln lassen, unabhängig davon, ob die Strafverfolgungsbehörden tätig werden.

Im Berichtsjahr gingen bei der BaFin 957 Anfragen zur Erlaubnispflicht geplanter Geschäftsvorhaben (Vorjahr: 723) ein. 653 Vorgänge hat die BaFin bis zum Jahresende abgeschlossen, zumeist mit der positiven Feststellung der Erlaubnispflicht (Vorjahr: 580).

Das Gesetz zur Umsetzung der EU-Richtlinie über die Verwalter alternativer Investmentfonds³⁷ (AIFM-Umsetzungsgesetz – AIFM-UmsG), das am 22. Juli 2013 in Kraft getreten ist, führt neue Tatbestände und Begrifflichkeiten ein, die den Prüfauftrag der BaFin erweitern.³⁸

Die BaFin prüft nun nach dem materiellen Investmentfondsbegriff, ob auf Vermögensanlagen das KAGB anwendbar ist. Dies bedeutet, dass sie neben der rechtlichen Beurteilung allgemeiner Erlaubnisanfragen fristgebunden die eingereichten Prospekte untersucht. Einen Schwerpunkt der Prüfung bildeten 2013 Wind- und Solarparks. Dabei stellte sich häufig die Frage, ob eine operative Tätigkeit eines Unternehmens außerhalb des Finanzsektors vorliegt. Eine operative Tätigkeit bejaht die BaFin nach ihrem Auslegungsschreiben zum Anwendungsbereich des KAGB immer dann, wenn ein Antragsteller im Rahmen seiner Haupttätigkeit produzierend oder gewerblich tätig ist und sich bei der Auslagerung einzelner Tätigkeiten ein vollumfängliches Gestaltungs-, Lenkungs- und Weisungsrecht vorbehält.

Das AIFM-UmsG³⁹ hat zudem den Katalog der Finanzdienstleistungen in § 1 Absatz 1a KWG um den Tatbestand des eingeschränkten Verwahrungsgeschäfts ergänzt. § 1 Absatz 1a Satz 2 Nr. 12 KWG definiert dies als die Verwahrung und die Verwaltung von Wertpapieren ausschließlich für alternative Investmentfonds (AIF) im Sinne des § 1 Absatz 3 KAGB. Die BaFin hat in ihrem Merkblatt zum eingeschränkten Verwahrungsgeschäft den neuen Tatbestand näher erläutert.

Weiter hat das Gesetz klargestellt, dass eine Tätigkeit nur dann als Anlageverwaltung (§ 1 Absatz 1a Satz 2 Nr. 11 KWG) zu qualifizieren ist, wenn sie nicht bereits als kollektive Vermögensverwaltung im Sinne des KAGB anzusehen ist. Zudem enthält das Gesetz umfangreiche redaktionelle Anpassungen der Begriffsbestimmungen und Bereichsausnahmen des KWG an die Begrifflichkeiten des KAGB, woraufhin die BaFin ihre Merkblätter zu Bankgeschäften und Finanzdienstleistungen, die am Begriff des Finanzinstruments nach § 1 Absatz 11 KWG anknüpfen, aktualisiert hat.

³⁷ *Alternative Investment Fund Managers – AIFM.*

³⁸ Vgl. Kapitel V.

³⁹ BGBl. 2013, Teil I Nr. 35, S. 1981.

Ein weiteres Merkblatt gibt Hinweise zum Tatbestand der Tätigkeit als Zentrale Gegenpartei (§ 1 Absatz 1 Satz 2 Nr. 12 KWG). Die Zentrale Gegenpartei, die durch das Ausführungsgesetz zur EU-Verordnung⁴⁰ über OTC-Derivate, Zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister⁴¹ als neuer Rechtsbegriff eingeführt wurde, ersetzt den bisherigen Begriff des Zentralen Kontrahenten.

9.2 Handel mit Bitcoins

In jüngerer Zeit häufen sich Anfragen zur Erlaubnispflicht im Zusammenhang mit dem Handel und dem gewerbsmäßigen Einsatz von Bitcoins von Interessenten aus dem In- und Ausland.

Bitcoins, die seit 2009 im Umlauf sind, sind eine auf Verschlüsselungstechnologien basierende Form von privatem Geld, die auch als *Crypto Currency* oder Internetwährung bezeichnet wird. Das Bitcoin-System beruht auf der Idee, neben den gesetzlichen Zahlungsmitteln eine kryptographische Ersatzwährung als Freigeld mit einer mathematisch begrenzten Geldmenge zu erschaffen. Anders als ein gesetzliches Zahlungsmittel, das die staatlichen Zentralbanken theoretisch unbegrenzt emittieren können, oder das Buchgeld der Geschäftsbanken leiten sich Bitcoins aus einem mathematischen Verfahren ab, das für jedermann offensteht, der einen Rechner mit der erforderlichen Rechnerkapazität besitzt. Ziel der Bitcoin-Erzeugung ist es, durch Rechenaufgaben, die bei zunehmender Geldmenge immer komplexer werden, die erzeugte Geldmenge immer langsamer wachsen zu lassen. Letztendlich soll eine maximale Anzahl von 21 Mio. Bitcoins erreicht werden, die allerdings auf acht Nachkommastellen unterteilt werden können. Bereits im Juni 2011 betrug der Stand der bis dahin erzeugten Bitcoins 6,4 Mio., Anfang Dezember 2103 lag er knapp über 12 Mio.

Da die Erzeugung von Bitcoins auf frei zugänglicher Software beruht, kann prinzipiell jeder

40 Verordnung (EU) Nr. 648, ABl. EU L 201, S.1.

41 BGBl. I 2013, S. 174.

an dem Projekt teilnehmen. Das Geld schöpft der einzelne Teilnehmer (*Client*), der sich in das Peer-to-Peer-System einwählt, indem er rechenaufwändige kryptographische Aufgaben löst (*Mining*). Der Akt der Geldschöpfung lässt sich im digitalen Zeitalter als moderne Variante des Goldschürfens begreifen. Der Schürfer konnte schon damals seine Erträge unmittelbar als Zahlungsmittel einsetzen oder zumindest vorübergehend als Wert horten. Allein die verfügbaren Rechnerkapazitäten setzen dem Teilnehmer bis zur Ausschöpfung der maximal möglichen Bitcoins-Zahl Grenzen. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Teilnehmer als erster die richtige Lösung findet und so den neuen Bitcoin für sich gewinnt, steigt proportional mit der eingesetzten Rechenleistung.

Es gibt keine zentrale Instanz, die Zahlungen durchführt, kontrolliert oder verwaltet oder Bitcoins generiert. Auch überwacht keine staatliche Stelle den Vorgang der Geldschöpfung. Die Authentifizierung der neu geschöpften Bitcoins erfolgt durch die Gemeinschaft im Wege eines Peer-to-Peer-Systems, bei dem sich alle teilnehmenden Rechner gleichberechtigt gegenüber stehen.

Die BaFin stufte Bitcoins bereits im August 2011 als Rechnungseinheiten und damit als Finanzinstrumente nach § 1 Absatz 11 KWG ein.

Bitcoins lassen sich nach den EU-rechtlichen Vorgaben und den nationalen Bestimmungen nicht als E-Geld qualifizieren, da die Zahlungsmittel nicht gegen Zahlung eines Geldbetrags ausgestellt werden. Sie werden vielmehr durch den Einsatz entsprechender Rechnerkapazitäten frei geschöpft. Der monetäre Wert von Bitcoins besteht auch nicht in einer schuldrechtlichen Forderung gegenüber dem Emittenten. Die Bitcoins beziehen ihren monetären Wert allein daraus, dass sie als privates Zahlungsmittel tatsächlich genutzt und akzeptiert werden.

Rechnungseinheiten sind – ähnlich wie Devisen – Verrechnungseinheiten, die anders als Devisen nicht auf gesetzliche Zahlungsmittel lauten. Hierunter fallen Werteinheiten, die die Funktion von privaten Zahlungsmitteln wie

II

III

IV

V

VI

Anhang

beispielsweise bei Ringtauschgeschäften haben. Auch jedes andere private Geld und sonstige Komplementärwährungen zählen dazu, wenn sie auf der Grundlage privatrechtlicher Vereinbarungen als Zahlungsmittel in Verrechnungskreisen eingesetzt werden.

Die Schöpfung von Bitcoins und ihr Einsatz als Zahlungsmittel ist, soweit es die Zuständigkeit der BaFin betrifft, erlaubnisfrei. Werden jedoch die Bitcoins entgegen ihrer eigentlichen Funktion selbst zum Handelsgegenstand, kommen sie als erlaubnispflichtige Finanzdienstleistungen nach § 1 Absatz 1a Satz 2 Nr. 1 bis 4 KWG in Betracht. Dabei muss der Handel entsprechend § 1 Absatz 1a KWG gewerbsmäßig oder in einem solchen Umfang erbracht werden, der einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Gewerbebetrieb erfordert. Hier ist insbesondere an den Eigenhandel, die Anschaffung und Veräußerung von Finanzinstrumenten auf eigene Rechnung als Dienstleistung für andere oder die Anlagevermittlung, die Vermittlung von Geschäften (auch über Internetplattformen) über die Anschaffung und Veräußerung von Finanzinstrumenten zu denken. Werden solche Geschäfte in Kommission getätigt, kommt auch das Finanzkommissionsgeschäft nach § 1 Absatz 1 Satz 2 Nr. 4 KWG als erlaubnispflichtiges Bankgeschäft in Betracht.

9.3 Freistellungen

Die BaFin stellte sieben Unternehmen erstmalig von der Aufsicht frei. Ende 2013 waren insgesamt 334 Institute von der Erlaubnispflicht freigestellt, weil sie wegen der Art ihrer betriebenen Geschäfte nicht beaufsichtigt werden mussten. Bei den erlaubnisfreien Geschäften handelt es sich regelmäßig um solche Geschäfte, die lediglich als untergeordnete Hilfs- und Nebentätigkeit im Zusammenhang mit einer an sich erlaubnisfreien Haupttätigkeit betrieben werden.

Auch Anbieter aus Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union können die Freistellung von der Erlaubnispflicht beantragen, sofern sie grenzüberschreitend in Deutschland tätig werden wollen. Möglich ist dies jedoch nur, wenn sie in ihrem Herkunftsland einer gleichwertigen



Schwarzer Kapitalmarkt

Der Schwarze Kapitalmarkt umfasst solche Bank-, Finanzdienstleistungs-, Investment- und Versicherungsgeschäfte und Zahlungsdienste, die die Anbieter betreiben, ohne die jeweils erforderliche Erlaubnis zu besitzen. Die auf dem Schwarzen Kapitalmarkt aktiven Personen und Unternehmen agieren gesetzeswidrig abseits der staatlichen Regulierung. Es ist nicht sichergestellt, dass sie die persönlichen, fachlichen und finanziellen Voraussetzungen erfüllen, die für den Betrieb solcher Geschäfte erforderlich sind. Die BaFin verfügt, auch im internationalen Vergleich, über umfangreiche Ermittlungs- und Eingriffsbefugnisse, um unerlaubt betriebene Geschäfte aufzuspüren und zu bekämpfen.

Aufsicht unterliegen. 2013 stellte die BaFin fünf ausländische Unternehmen frei.

Kauf gebrauchter Lebensversicherungen

2013 schritt die BaFin wegen des unerlaubten Betriebens von Bankgeschäften gegen fünf Angebote zum „Kauf“ gebrauchter Lebensversicherungen ein. Weitere Verfahren wurden eingeleitet. Wie in den Vorjahren zielten die Angebote darauf ab, dass dem Versicherungsnehmer („Verkäufer“) der Kaufpreis erst zu einem späteren Zeitpunkt ausgezahlt werde. Das aus der Lebensversicherung oder sonstigen Vermögensanlage stammende Kapital sollte so eine höhere Rendite erzielen und im Rahmen der Kaufpreiszahlung ausgezahlt werden. Die BaFin sieht in solchen Geschäftsmodellen ein Angebot zur Geldanlage, das ein Einlagengeschäft und damit ein Bankgeschäft im Sinne des § 1 Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 KWG darstellt. Entsprechend haben inzwischen auch Zivilgerichte in Fällen vergleichbarer Ankaufmodelle die Verträge einzelner Anbieter als unwirksam beurteilt.⁴² Eine verwaltungsgerichtliche Klärung des Themas steht noch aus.

⁴² Oberlandesgericht Nürnberg (Az. 8 U 607/12), Oberlandesgericht Frankfurt am Main (Az. 2 U 178/12).

Die betroffenen Unternehmen haben gegen die angeordneten Untersagungen und Abwicklungsanordnungen Rechtsbehelfe eingelegt. Die BaFin wird die weitere gerichtliche Klärung einzelner Fallgestaltungen vorantreiben.

Sogenannte qualifizierte Rangrücktrittsklauseln schließen die unbedingte Rückzahlbarkeit der Gelder und damit den Tatbestand des Einlagengeschäfts nach Auffassung der BaFin nicht aus, wenn der Anleger nach der Angebotsgestaltung erwartet, dass ihm für die Abtretung seiner Vermögensanlage später ein „fester Kaufpreis“ gezahlt wird, der von dem ausgezahlten Rückkaufwert aus seiner Vermögensanlage abhängt. Der Anleger übernimmt hier gerade keine Finanzierungsverantwortung für den Anbieter.

Ordnet die BaFin die Abwicklung der unerlaubt betriebenen Einlagengeschäfte an, sind die angenommenen Gelder an die Anleger, die einstigen Versicherungsnehmer, zurückzuzahlen. Soweit Anbieter versuchen, die Abwicklungsanordnung zu umgehen, indem sie mit Anlegern zivilrechtliche Vereinbarungen über eine anderweitige Anlage oder Auszahlung der Gelder schließen, ist dies keine Abwicklung im Sinne des Gesetzes. Die Anbieter können sich ihrer öffentlich-rechtlichen Verpflichtung nicht durch den Abschluss von entgegenstehenden zivilrechtlichen Vereinbarungen mit den Anlegern entziehen.

Aufsichts- und Ermittlungsmaßnahmen

Im Jahr 2013 eröffnete die BaFin 672 neue Ermittlungsverfahren (Vorjahr: 641) und schloss 497 Verfahren (Vorjahr: 418) ab. In 52 Fällen erließ die Aufsichtsbehörde förmliche Auskunfts- und Vorlegungsersuche gegenüber verdächtigen Unternehmen (Vorjahr: 73) und verhängte 26 Zwangsgelder (Vorjahr: 19).

Bei der Verfolgung von unerlaubt betriebenen Geschäften nahm die BaFin im Jahr 2013 24 Durchsuchungen und Vor-Ort-Prüfungen vor (Vorjahr: 21).

Die BaFin untersagte die Fortführung unerlaubt betriebener Geschäfte in 16 Fällen (Vorjahr: 19) und ordnete in 26 Fällen die Abwicklung (Vorjahr: 26) der Geschäfte an. Die Einsetzung

Peter Fitzek und sein „Königreich Deutschland“

Im Berichtsjahr ist die BaFin gegen die unerlaubte Geschäftstätigkeit von Peter Fitzek eingeschritten. Unter anderem bietet Herr Fitzek „Sparbücher“ einer „Königlichen Reichsbank“ an und verspricht die Sicherheit der Einlagen. In der Wittenberger Innenstadt hat er eine „Filiale“ seiner „Reichsbank“ eröffnet. Darüber hinaus bietet er unter dem Namen der „Neu-Deutsche Gesundheitskasse“ und seines Vereins „Königreich Deutschland“ diverse Versicherungen an, darunter eine Kranken- und eine Rentenversicherung. Im April durchsuchten etwa 150 Beamte der BaFin, der Deutschen Bundesbank, der Bundes- und der Landespolizei elf Objekte in Wittenberg und stellten umfassende Unterlagen sicher. Es handelte sich um die größte Durchsuchung, die die BaFin jemals durchgeführt hat. In der Folge hat die BaFin zahlreiche Untersagungsverfügungen gegen Herrn Fitzek und von ihm eingesetzte Strohleute erlassen. Ferner hat sie Zwangsgelder in Höhe von insgesamt 3,15 Mio. Euro festgesetzt. Außerdem hat die BaFin das zuständige Registergericht über die unzulässige Verwendung der gesetzlich geschützten Bezeichnung „Bank“ (in „Reichsbank“) informiert, das daraufhin ein Firmenmissbrauchsverfahren gegen Peter Fitzek eingeleitet hat. Die zuständige Staatsanwaltschaft ermittelt wegen des Verdachts des unerlaubten Betriebs von Bank- und Versicherungsgeschäften.

eines Abwicklers erfolgte in einem Verfahren (Vorjahr: 4). 36 Unternehmen stellten ihre Geschäftstätigkeit freiwillig ein (Vorjahr: 21), nachdem ihnen die BaFin mitgeteilt hatte, dass eine erlaubnispflichtige Tätigkeit vorliegt.

48 Einzelpersonen oder Unternehmen, gegen die förmliche Maßnahmen erlassen wurden, legten bei der BaFin im Berichtsjahr Widerspruch ein (Vorjahr: 39). Die BaFin schloss 24 von insgesamt 38 Verfahren (Vorjahr: 28) durch Widerspruchsbescheid (Vorjahr: 15) ab. Einige der Betroffenen beschritten gegen

II

III

IV

V

VI

Anhang

aufsichtsrechtliche Maßnahmen den Rechtsweg. Die Gerichte entschieden über alle Instanzen hinweg in insgesamt 17 Fällen. In 14, also der Mehrheit der Verfahren (Vorjahr: 12), ergingen die Entscheidungen zugunsten der BaFin. In drei Fällen gaben die Gerichte den Rechtsbehelfen der Betroffenen statt (Vorjahr: 2).

9.4 Finanztransfersgeschäft

Im Berichtszeitraum ging die BaFin gegen Unternehmen vor, deren Geschäftsmodell darin besteht, aufgrund eines eigenen Akzeptanzvertrages als Händler Kartenumsätze für dritte Leistungserbringer beim *Acquirer* einzureichen und die Beträge an die Leistungserbringer auszuzahlen. Dieses Geschäft, das wirtschaftlich einer Acquiring-Dienstleistung entspricht, ist aufsichtlich als Finanztransfersgeschäft einzuordnen und als Zahlungsdienst erlaubnispflichtig. Ziel derartiger Geschäfte ist es meist, Kartenakzeptanz auch in den Fällen zu ermöglichen, in denen der Leistungserbrin-

ger keinen Akzeptanzvertrag schließen will oder kann (beispielsweise aus Kostengründen oder weil eine Nähe zum Rotlichtmilieu besteht). Diese Geschäfte sind, was Gebührenerhebung und Risikoübernahme betrifft, unterschiedlich ausgestaltet. Häufig erhebt der Dienstleister für eine bare Vorleistung und die Übernahme des Charge-back-Risikos erhebliche Gebühren vom Leistungserbringer. Ebenso anzutreffen ist eine Gebührenerhebung beim Karteninhaber oder der Verzicht auf die Erhebung eigener zusätzlicher Gebühren. Ob der Dienstleister auch eigene Dienstleistungen erbringt und über seinen Akzeptanzvertrag einreicht, ist für die Erlaubnispflicht der Abrechnung von Fremdleistungen unerheblich. Bei diesen „gemischten“ Geschäften kann der Nachweis, dass ein unerlaubtes Geschäft vorliegt, erschwert sein. Ein erlaubnispflichtiger Zahlungsdienst liegt auch vor, wenn ein Dienstleister als so genannter Aggregator Kartenumsätze bündelt und über eigene Konten zur Auszahlung bringt.

10 Risikomodellierung

10.1 Aufsichtliche Einschätzung interner Modelle

Interne Risikomodelle (siehe Infokasten „Interne Modelle“, Seite 63) liefern Instituten – und zukünftig auch Versicherern – hilfreiche quantitative Risikomaße, um ihren Kapitalbedarf abzuschätzen und ihre Risiken zu steuern. In den vergangenen Jahren wurden jedoch die Aussagekraft von Kapitalquoten, die Angemessenheit der risikogewichteten Aktiva (*Risk-Weighted Assets* – RWA) und speziell die zu deren Bestimmung eingesetzten internen Modelle immer stärker angezweifelt. Dies hat sowohl internationale als auch europäische Regulierer dazu veranlasst, die RWA-Berechnung vor allem der global systemrelevanten Banken auf Aufsichtsebene miteinander zu vergleichen und mögliche Gründe und Treiber für Abweichungen zu identifizieren.

Die ersten Ergebnisse der zu diesem Zweck eingerichteten Arbeitsgruppen zeigen, dass die RWA

stark variierten. Dies war zu einem großen Teil auf die gewünschte Risikoadäquanz zurückzuführen. Da jedoch auch andere Ursachen eine Rolle spielten, stellten die Gruppen einen Arbeitsplan auf, um die regulatorischen Vorgaben zu verbessern. Der Plan befindet sich bereits in der Umsetzung und wird im Jahr 2014 fortgesetzt. Darin enthalten sind Leitplanken für die nationale Umsetzung des Baseler Regelwerkes, die Verbesserung der Offenlegung in der Säule 3 des Baseler Regelwerkes und Überlegungen zu Beschränkungen oder Benchmarks für die Bestimmung einzelner Risikoparameter. Die anfängliche Vermutung, dass in erster Linie die eingesetzten internen Modelle für die Abweichungen verantwortlich seien, wurde nicht bestätigt. Bei der Interpretation der Ergebnisse muss zudem berücksichtigt werden, dass für die Quervergleiche diverse Annahmen und Vereinfachungen erforderlich waren. In jedem Fall sind voreilige regulatorische Schlussfolgerungen zu vermeiden.

Interne Modelle

Aufsichtliche Rahmenwerke haben schon seit der Verabschiedung des Market Risk Amendments zu Basel I im Jahr 1996 zum Ziel, die Risikoträchtigkeit eines Geschäfts als Basis für die Bemessung von Eigenkapitalanforderungen zugrunde zu legen. Zu diesem Zweck dürfen unter bestimmten Umständen interne Modelle verwendet werden anstatt einem von der Aufsicht vorgegebenen Standardmodell. Seit der Umsetzung von Basel II können neben Markt- auch Kreditrisiken mittels interner Modelle berechnet werden.

Solvency II wird ab 2016 auch für Versicherungsunternehmen eine neue risikobasierte Eigenkapitalunterlegung einführen. Die Unternehmen können dann ebenfalls auf Antrag ein Internes Modell verwenden.⁴³

Interne Modelle sollen auch als Instrumente des Risikomanagements dienen. Sie dürfen erst nach aufsichtlicher Prüfung und Zulassung eingesetzt werden, wobei Anforderungen an ihre Risiko- adäquanz, an ihre Verwendung in internen Prozessen (*Use Test*) wie zum Beispiel dem Risikomanagement und an die Qualität dieser Prozesse erfüllt sein müssen.

Im Jahr 2014 werden die internationalen Arbeitsgruppen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (Basel Committee on Banking Supervision – BCBS) und der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority – EBA) ihre Arbeit fortsetzen, sich dabei unter anderem auf bisher nicht berücksichtigte Portfolien konzentrieren und die Umsetzbarkeit der oben genannten kurz- und mittelfristigen Ansätze zur Verringerung der Schwankungen überprüfen.

Interne Modelle bei Versicherern

Ähnliche Diskussionen fanden auch in der Versicherungsaufsicht statt: Die Einführung von Solvency II steht zwar noch bevor, und Versicherer nutzen interne Modelle noch nicht für

die effektive regulatorische Kapitalunterlegung. Trotzdem werden bereits zu diesem frühen Zeitpunkt Mechanismen und Werkzeuge entwickelt, die es erlauben sollen, die Angemessenheit der Risikomodelle und der daraus resultierenden Kapitalunterlegung gleichmäßig über Unternehmen hinweg und fortgesetzt über die Zeit sicherzustellen.⁴⁴

Verantwortungsvolle Verwendung interner Modelle

Neben den oben dargestellten Maßnahmen soll auch die Validierungsfunktion in den Instituten gestärkt und in ein Rahmenwerk zum *Model Risk Management* eingebettet werden. Dies ist ein wesentlicher Beitrag dazu, das Vertrauen in die Ergebnisse modellbasierter Risikomessung wiederherzustellen.

Schon seit längerer Zeit ist es ein Ziel der deutschen Aufsicht, bei Instituten und anderen Aufsichtsbehörden die Bedeutung einer umfassenden Validierung der Modelle in den Instituten herauszustellen und die Validierungsfunktionen in den Banken zu stärken. Die Validierung der Modelle ist sowohl für Institute als auch für Aufseher eine wesentliche Grundlage dafür, ein angemessenes Bild über die Stärken und Schwächen der Modelle zu erlangen und – wenn erforderlich – Verbesserungen anzustoßen. Es ist Aufgabe der Unternehmen, den Blick auf die wesentlichen Einflussgrößen und Annahmen zu lenken, die Interpretation von Entwicklungen durch nachvollziehbare Analysen zu unterstützen und dabei die inhärenten Modellrisiken angemessen darzustellen und Angaben zum Management dieser Risiken zu machen.

Die Modellaufsicht überzeugt sich regelmäßig von der Qualität dieser Validierungsfunktion und ergreift gegebenenfalls angemessene Maßnahmen, um Verbesserungen durchzusetzen.

43 Zur Vorabprüfung interner Modelle vgl. Kapitel IV 1.1.2.

44 Vgl. Kapitel IV 1.1.2.

10.2 Validierung interner Risikomodelle

Interne Risikomodelle kommen – wie alle Modelle – nicht ohne Modellannahmen und Vereinfachungen aus. Kernaufgabe bei der Nutzung eines internen Risikomodells ist es, die Angemessenheit dieser Annahmen streng und kritisch zu prüfen. Die interne Validierung eines Modells untersucht somit dessen grundsätzliche Eignung für den jeweiligen Zweck. Da jedoch externe Einflüsse das Risikoprofil ständig verändern, müssen die Unternehmen fortlaufend prüfen, ob ihre Modelle noch angemessen sind.

Die Validierung interner Modelle umfasst die Vollständigkeit, Prognosegüte und grundsätzliche Eignung eines Modells. Dabei werden auch die potenziellen Schwächen der Validierung selbst bewertet. Ziel ist es zu beurteilen, ob das Modell dennoch für den vorgesehenen Einsatzzweck akzeptabel ist.

Ein angemessener Validierungsprozess ist aus diesem Grund sowohl sektorübergreifend für Banken und Versicherer als auch säulenübergreifend für regulatorisches und ökonomisches Kapital von herausragender Bedeutung: Bei Marktrisikomodellen, auf internen Ratings basierenden Ansätzen (*Internal Ratings-Based Approach* – IRBA) und bei Modellen zur Abbildung des operationellen Risikos ist er eine Kernanforderung des Baseler Regelwerks und der Capital Requirements Regulation (CRR).⁴⁵ Ebenso ist angesichts der Bedeutung des ökonomischen Kapitals für Banken in Säule 2 des Baseler Regelwerks auch die Validierung dieser Größe entscheidend für deren wirksame Verwendung im Kapital- und Risikomanagement.

Validierungsfunktion bei Banken gestärkt

Schon lange vor Einsetzen der öffentlichen Kritik an Risikomodellen insbesondere von Kreditinstituten hat sich die BaFin eine deutliche Stärkung der Modellvalidierung zum Ziel gemacht. In der Vergangenheit hatten die Institute Modellvalidierung in Form vieler einzelner Analysen zwar im Rahmen der gesetzlichen Mindestanforderungen betrieben. Dem eigent-

lichen Ziel der Modellvalidierung, die verwendeten Modelle umfassend kritisch zu hinterfragen, wurde dies jedoch nicht gerecht.

Die BaFin hat daher mit Nachdruck eine umfassende Verbesserung der Validierungsfunktion angemahnt und dabei immer wieder auf die Kernpunkte der zukünftigen Ausgestaltung hingewiesen:

- Übergreifendes Validierungskonzept
- Klare Verantwortlichkeiten und definierte Prozesse
- Evidenz aller bestehenden oder potenziellen Modellschwächen
- Quantitative Abschätzung ihrer Materialität
- Einbindung der Geschäftsführung
- Konsequente, risikoorientierte Mängelbeseitigung

Die aufsichtliche Prüfung von Modellen war im Jahr 2013 zum großen Teil darauf ausgerichtet zu prüfen, ob die umfangreichen Ausbau- und Verbesserungsmaßnahmen bei der Modellvalidierung erfolgreich waren.

Validierungsprozesse deutlich verbessert

Die Institute haben ihre Validierungshandlungen in Bezug auf das Marktrisiko deutlich weiterentwickelt. Zusätzlich zur regelmäßigen Untersuchung der Prognosegüte (*Backtesting*) haben die Banken, die interne Modelle nutzen, inzwischen umfassende Validierungskonzepte entwickelt. Diese umfassen neben einer Validierung der mathematisch-statistischen Methoden auch die Überprüfung der technischen Prozesse und zum Teil auch die Evidenz der nicht im *Value-at-Risk* (VaR) erfassten Risiken.

Was die Abbildung von Kreditrisiken durch IRBA-Ratingsysteme betrifft, ist das Bild nicht einheitlich. Bei einigen ausgewählten Instituten zeigt sich, dass die Validierungsprozesse mittlerweile insgesamt einen guten Reifegrad erreicht haben. Insbesondere wird der organisatorische Aufbau den Anforderungen gerecht. Die Validierungsberichte sind zum großen Teil standardisiert und aussagekräftig. Die Umsetzung der Validierungsergebnisse hat sich erst in den vergangenen Jahren verbessert. Die Institute

⁴⁵ Verordnung (EU) Nr. 575/2013, ABl. EU L 176, S. 1 ff.

müssen sie – in Verbindung mit dem Prozess der Modelländerungen – noch weiterentwickeln.

Bei den fortgeschrittenen Messansätzen zur Abbildung des operationellen Risikos (*Advanced Measurement Approach – AMA*) zeigt sich bei den Instituten, dass die Anforderungen zur Organisation am weitreichendsten umgesetzt wurden. Die Validierungskonzepte sind eher in qualitativer als in quantitativer Hinsicht verbesserungsbedürftig. Verbesserungsbedarf besteht auch hier bei der Umsetzung der Validierungsergebnisse.

Die Aufsicht wird auch in den nächsten Jahren großen Wert darauf legen, dass die Institute, in denen interne Modelle einen wichtigen Beitrag zur Risiko- und Kapitalsteuerung liefern, einen wirksamen und umfassenden Modellvalidierungsprozess durchführen, dass sie unter Beweis stellen, ihre Modellrisiken kontrollieren zu können, und dass sie zwecktaugliche Modelle verantwortungsbewusst einsetzen.

Fortschritte auch bei Versicherern

Der Validierungsprozess wird unter dem zukünftigen Aufsichtssystem Solvency II Genehmigungsvoraussetzung für Interne Modelle von Versicherungsunternehmen sein. Der Prozess ist dann Gegenstand jeder Vor-Ort-Prüfung im Rahmen der Vorantragsphase.

Bei vielen Versicherungsunternehmen zeigte die Modellvalidierung zu Beginn der Vorantragsphase von Solvency II noch bedeutende Defizite. Seitdem sind jedoch erhebliche Fortschritte erkennbar. Die Unternehmen haben mittlerweile weitreichende Aktivitäten etabliert, um die einzelnen Modellkomponenten zu validieren. Sie stehen nun vor der Herausforderung, diese in einen umfassenden Regelprozess einzubetten und dabei die Qualität des gesamten internen Modells im Blick zu behalten.

Im Quervergleich hat sich gezeigt, dass jeweils die großen Banken und Versicherer derzeit am besten aufgestellt sind. Sie weisen die umfangreichsten Validierungskonzepte auf und nutzen regelmäßige Gremiensitzungen, um die Validierungshandlungen bereichsübergreifend zu koordinieren und Verbesserungsmaßnahmen

zu ergreifen. Gleichwohl besteht die größte Herausforderung gerade bei komplexen Risikomodellen darin, geeignete Verbesserungsmaßnahmen risikoorientiert festzulegen und anschließend umzusetzen.

10.3 Modelländerungen

Interne Risikomodelle, die zur regulatorischen Eigenkapitalberechnung eingesetzt werden, müssen an sich ändernde Einflüsse und Bedingungen angepasst werden. Diese können sich aus externen Einflüssen sowie aus internen Veränderungen ergeben oder können die Folge von Validierungen sein. Da Unternehmen eine Modellgenehmigung der BaFin für ein genau spezifiziertes Modell erhalten, müssen sie sich zur Umsetzung von Modelländerungen mit der BaFin in Verbindung setzen.

Anforderungen an Banken

Die BaFin konkretisiert ihre Anforderungen an die Änderung interner Modelle für Markt-, Kredit- und operationelle Risiken seit vielen Jahren durch Merkblätter. Diese unterscheiden typischerweise mehrere Arten von Modelländerungen anhand deren Materialität und sehen dafür jeweils abgestufte Handlungsoptionen der Aufsicht vor. Dabei kommt gerade der Festlegung der Materialitätsschwellen eine hohe Bedeutung zu, da diese Schwellen darüber entscheiden, ob die Aufsicht mit kleinen, unwichtigen Änderungen überschwemmt wird oder – im anderen Extrem – bei wichtigen Modelländerungen zu spät einbezogen wird.

Die EBA hat den Entwurf eines verbindlichen technischen Regulierungsstandards zu Änderungen und Erweiterungen von Modellen zur Abbildung von Kreditrisiken, von operationellen Risiken und von Marktpreisrisiken im Dezember 2013 finalisiert. Die für den Erlass der verbindlichen technischen Regulierungsstandards zuständige EU-Kommission hat diesen Entwurf ohne inhaltliche Änderungen zur Stellungnahme an den Rat weitergeleitet.

Die BaFin ist in der EBA-Arbeitsgruppe für Modellierungsfragen vertreten, die den Regulierungsstandard entworfen hat. Sie hat ihre

II

III

IV

V

VI

Anhang

Positionen in einigen wichtigen Punkten durchsetzen können. Aus Sicht der BaFin war es zum Beispiel wichtig, dass die Kategorie „Anzeigepflicht vor Implementierung“, die weniger materielle Änderungen betrifft, beibehalten wird. Diese Kategorie räumt der Aufsicht die notwendige Flexibilität ein und ermöglicht ihr eine risikoorientierte Herangehensweise. Dies wird auch durch qualitative Klassifizierungskriterien für Modelländerungen gewährleistet, die auf Wunsch der BaFin nun schwerer gewichtet werden als quantitative: Die qualitativen Kriterien sollen möglichst viele Änderungen erfassen, für die eine Bank eine erneute aufsichtliche Erlaubnis braucht. Dennoch kann es Änderungen mit materieller Auswirkung geben, die auch anhand der qualitativen Kriterien nicht als erlaubnispflichtig erfasst werden. Für dieses aufsichtliche Restrisiko soll ein quantitativer Schwellenwert als *Backstop* eingeführt werden.

In Bezug auf die quantitativen Schwellenwerte im IRBA hat die BaFin erreicht, dass zumindest für die Einzelinstitutsebene erheblich höhere Werte festgesetzt wurden und der ursprünglich vorgesehene zusätzliche Schwellenwert auf Unterkonsolidierungsebene gestrichen wurde.

Anforderungen an Versicherer

Angesichts der teilweise weitgehend ausgearbeiteten Modelle wird der Umgang mit Modelländerungen auch in der Vorantragsphase zu internen Modellen unter Solvency II immer

bedeutender. Zu den Zielen gehört es insbesondere,

- Informationen zu Modelländerungen effizient zu erheben und dabei das umfangreiche Wissen über die Modelle zu erhalten, das die BaFin in der Vorantragsphase gewonnen hat,
- die zum 1. Januar 2014 anzuwendenden Leitlinien der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) zur Vorbereitung auf Solvency II zu erfüllen und insbesondere die Angemessenheit des Modells kontinuierlich zu überwachen, sowie
- eine laufende Aufsicht interner Modelle nach Erstgenehmigung zu erproben.

2013 hat die BaFin hierzu ein Konzept erarbeitet und erfolgreich getestet.

Praktische Erfahrungen mit Modelländerungen

Die BaFin hat in den Jahren 2012 und 2013 zahlreiche Modelländerungen in den oben genannten Risikokategorien bei Banken geprüft. Dabei wurden in einigen Fällen Änderungen als materieller eingestuft als vom Institut angegeben. Bei wesentlichen Änderungen oder Erweiterungen gingen der Zulassung örtliche Prüfungen voraus. Teilweise konnten Modelländerungen nur unter Vorbehalt oder unter Erlass von Auflagen genehmigt werden.

II

III

IV

V

VI

Anhang



III

Aufsicht über Banken, Finanzdienstleister und Zahlungsinstitute

1 Grundlagen der Aufsicht

1.1 Umsetzung von CRD IV und CRR

Im Juni 2013 veröffentlichte die Europäische Kommission das umfangreiche Regulierungspaket, das unter anderem Basel III in europäisches Recht umsetzt: die Eigenmittel-Richtlinie CRD IV (Capital Requirements Directive IV)¹ und die Eigenmittel-Verordnung CRR (Capital Requirements Regulation).² CRD IV und CRR verändern das deutsche Aufsichtsregime nachhaltig. Die Richtlinie wurde durch das CRD-IV-Umsetzungsgesetz³ in deutsches Recht umgesetzt, die Verordnung gilt in allen Mitgliedstaaten unmittelbar.

1.1.1 Eigenmittel

Ziel der CRR ist es, die Qualität und Quantität sowie die Konsistenz und Transparenz der bankaufsichtsrechtlichen Eigenmittelbestandteile zu verbessern. Die CRR ist am 28. Juni 2013 in Kraft getreten und seit dem 1. Januar 2014 anzuwenden.

Die Vorschriften zur Eigenmitteldefinition sind nun allesamt in der CRR geregelt (Artikel 25 bis 80 CRR). Die Regelungen des für die Ermittlung der Eigenmittel der Institute bislang zentralen § 10 Kreditwesengesetz (KWG) ergänzen die Vorgaben der CRR und enthalten Verordnungsermächtigungen.

Die CRR unterteilt das bisherige Kernkapital in hartes Kernkapital (*Common Equity Tier 1 – CET1*) und zusätzliches Kernkapital (*Additional Tier 1 – AT1*). Für Ergänzungskapital (*Tier 2 – T2*) erlischt die Unterscheidung zwischen 1. und 2. Klasse. Die Anrechenbarkeit von Drittrangmitteln wurde aufgrund ihrer ungenügenden Verlustabsorptionsfähigkeit komplett aufgehoben.

Die anererkennungsfähigen Bestandteile der einzelnen Kapitalklassen sind in der CRR enumerativ aufgeführt. Darüber hinaus stellt die Verordnung Kriterien für die Anerkennung in der jeweiligen Kapitalklasse auf. Danach ist nicht auf die Rechtsform oder die Bezeichnung des jeweiligen Kapitalinstruments abzustellen, sondern allein auf die Erfüllung der aufsichtsrechtlichen Anrechnungskriterien (Substance-

1 RL 2013/36/EU, ABl. EU L 176, S. 338 ff.

2 Verordnung (EU) Nr. 575/2013 ABl. EU L 176, S. 1 ff.

3 BGBl. I 2013, S. 3395.



Drei Fragen an ...



**Raimund Röseler,
Exekutivdirektor Bankenaufsicht**

Welche Themen haben Sie 2013 am meisten beschäftigt?

► Das Jahr 2013 stand im Zeichen der Einführung des Regulierungspaketes CRD IV/CRR und der Vorbereitung auf den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus. Beide Projekte bedeuten für die europäische Bankenaufsicht einen historischen Paradigmenwechsel – mit entsprechenden Fragen und Unsicherheiten. 2013 mussten wir hier für Transparenz sorgen. Unsere vielen

Gespräche intern und extern waren dabei sehr hilfreich. Mir ist wichtig, dass wir diese Kommunikation fortführen. Dies zeigen auch die vielen Fragen, die mich nach wie vor erreichen – von betroffenen Instituten, aus dem politischen Raum und auch von Bürgern.

Was ist die spannendste Aufgabe 2014?

► Anknüpfend an meine erste Antwort ist das Jahr 2014 voller spannender Aufgaben. Wir werden zudem im Frühjahr die Organisation der Bankenaufsicht an die Struktur der künftigen europäischen Bankenaufsicht anpassen. Im Vordergrund stehen dabei meine Kolleginnen und Kollegen, die die Umstellung maßgeblich zu meistern haben. Viele meiner Mitarbeiter sind zudem schon jetzt, Monate vor dem geplanten offiziellen Start des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus, mit dem *Comprehensive Assessment* befasst, der umfassenden Prüfung der Banken, die unter direkter Aufsicht der Europäischen Zentralbank stehen sollen.

Wofür stehen Sie?

► Positive Neugierde auf die Zukunft und selbstbewusste Bewahrung des hohen Stellenwertes der BaFin.

over-Form-Ansatz). In diesen Anrechnungskriterien kommen wesentliche aufsichtsrechtliche Prinzipien zum Ausdruck, nämlich der Grundsatz der effektiven Kapitalaufbringung, die Verlustabsorptionsfähigkeit und die Dauerhaftigkeit. Erfüllt ein Kapitalinstrument auch nur ein Anrechnungskriterium nicht, führt dies automatisch zur Disqualifikation als aufsichtsrechtlich anrechenbare Eigenmittel. Eine zusätzliche Verschärfung ergibt sich für die Institute dadurch, dass der überwiegende Teil der Kapitalabzüge künftig vom harten Kernkapital vorzunehmen ist und nicht, wie bislang, jeweils hälftig vom Kern- und Ergänzungskapital. Die in der CRR enthaltenen Übergangsvorschriften ermöglichen den Instituten jedoch einen gleitenden Übergang in den neuen Rechtsrahmen. Danach erfolgt der Übergang in den gleichen Etappen, die auch Basel III für die Übergangszeit vorsieht.

Technische Standards der EBA

Zahlreiche Ermächtigungsgrundlagen in der CRR beauftragen die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority – EBA) damit, verbindliche Technische Standards zu erarbeiten, um einzelne Vorschriften der CRR zu konkretisieren. So entwickelt die EBA auch einen technischen Regulierungsstandard zu den Eigenmitteln, wobei sie das Thema aufgrund seines Umfangs und seiner Komplexität in insgesamt vier Teile aufteilt. Der erste Teil konkretisiert Regelungen zu CET1, AT1 und zu den Abzugsbeträgen vom CET1 und regelt Übergangsbestimmungen. Teil 2 befasst sich mit der Anerkennung von CET1-Bestandteilen bei Gegenseitigkeitsgesellschaften, Genossenschaften, Sparkassen und ähnlichen Instituten. Der dritte Teil regelt die Behandlung der Abzüge von indirekten und synthetischen Beteiligungen sowie anrechenbaren Anteilen in

Fremdbesitz (*Minority Interests*) und definiert den Begriff „breiter Marktindex“. Teil 4 konkretisiert die Vorschriften zu Kapitalinstrumenten mit Mehrfachausschüttung. Die Teile 1 und 2 der technischen Standards wurden bereits von der EU-Kommission erlassen und am 14. März 2014 im Amtsblatt der EU veröffentlicht. Die Entwürfe zu den Teilen 3 und 4 hat die EBA an die EU-Kommission übermittelt, eine Veröffentlichung im Amtsblatt steht jedoch noch aus.

1.1.2 Kapitalaufschläge

Durch das CRD-IV-Umsetzungsgesetz kann die Aufsicht künftig zusätzliche Kapitalpuffer sowohl für systemrelevante Institute als auch für systemische Risiken fordern.

Beim Kapitalpuffer für systemrelevante Institute wird zwischen global und anderweitig systemrelevanten Instituten unterschieden (§§ 10f und g KWG). Die jeweilige Einstufung wirkt sich auf die Höhe des Kapitalpuffers aus. Die Deutsche Bundesbank und die BaFin identifizieren die betroffenen Institute mit einer Methode, die sich am Rahmenwerk des Baseler Ausschusses orientiert. Danach müssen die Aufseher die Kategorien Größe, Vernetzung, Ersetzbarkeit, Komplexität und grenzüberschreitende Aktivitäten berücksichtigen. BaFin und Deutsche Bundesbank müssen die Einstufung mindestens jährlich überprüfen. Abhängig von der Einstufung müssen anderweitig systemrelevante Institute einen Kapitalpuffer aus hartem Kernkapital von bis zu 2 % und global systemrelevante Institute von bis zu 3,5 % des Gesamtforderungsbetrags aufbauen. Sollte neben einem Kapitalpuffer für global systemrelevante Institute (eigentlich) auf konsolidierter Ebene auch ein Kapitalpuffer für anderweitig systemrelevante Institute erforderlich sein, muss nur der höhere der beiden Puffer aufgebaut werden.

Den Kapitalpuffer für systemische Risiken (§ 10e KWG) kann die BaFin für alle Institute oder nur für Gruppen von Instituten anordnen und auf bestimmte Risikopositionen beziehen. Er soll langfristige, nicht zyklische systemische oder makroprudenzielle Risiken abdecken, die zu einer Störung mit bedeutenden Auswirkun-

gen auf das deutsche Finanzsystem und die Realwirtschaft im Inland führen können. Vor der Anordnung eines Kapitalpuffers muss die BaFin eine besondere Verhältnismäßigkeitsprüfung durchführen. Insbesondere darf der Kapitalpuffer die Funktion des Binnenmarktes des Europäischen Wirtschaftsraums nicht behindern. Bezugsgröße für die Berechnung der Höhe des Puffers sind die entsprechenden risikogewichteten Positionswerte und nicht der Gesamtforderungsbetrag selbst. Der Kapitalpuffer muss mindestens 1 % betragen, hat aber keine Obergrenze. Die BaFin muss den Puffer für systemische Risiken außerdem mindestens alle zwei Jahre überprüfen.

Ein Institut, das als systemrelevant identifiziert wurde und darüber hinaus systemische Risiken hält, muss beide Kapitalpuffer nur insoweit aufbauen, wie sie zur Abdeckung unterschiedlicher Risiken dienen.

1.1.3 Leverage Ratio

Die Verschuldungsquote ist ein neues Maß, das die bisherigen Aufsichtsinstrumente ergänzt und nach dem Ermessen der Aufsichtsbehörden auf einzelne Institute angewandt werden kann (Artikel 430 CRR).

Über die Verschuldungsquote greift die CRR das Risiko einer übermäßigen Verschuldung regulatorisch auf, indem sie das Kernkapital des Instituts mit der Summe seiner nicht risikogewichteten Risikopositionswerte ins Verhältnis setzt. Institute mit übermäßiger Verschuldung könnten eine Negativspirale in Gang setzen, wenn sie im Falle von Verlusten oder Refinanzierungsengpässen dazu gezwungen sind, die eigene Verschuldung durch Notverkäufe zu reduzieren. Dies würde die Preise für die zu veräußernden Vermögenswerte drücken, was zu weiteren Bewertungsanpassungen und damit Verlusten bei diesen und anderen Instituten führen dürfte.

Für die Begrenzung der Verschuldungsquote sieht die CRR bislang noch kein verbindliches Maß vor. Die Institute müssen ihre Verschuldungsquote jedoch regelmäßig den zuständigen Aufsichtsbehörden melden. Diese haben ihrer-

seits die Verschuldungsquote bei der Überprüfung und der Bewertung eines Instituts zu berücksichtigen. Ab dem 1. Januar 2015 müssen die Institute ihre Verschuldungsquote auch gegenüber anderen offenlegen, so dass die Marktteilnehmer sich ab dann ein eigenes Urteil über die Verschuldung der Institute bilden können.

Die EU-Kommission legt dem Europäischen Parlament bis zum 31. Dezember 2016 – gegebenenfalls zusammen mit einem Gesetzgebungsvorschlag – einen Bericht vor über die Auswirkungen und die Wirksamkeit des Regelwerks zur Eindämmung des Risikos einer übermäßigen Verschuldung, einschließlich einer möglichen Mindestverschuldungsquote. In dem Bericht wird die Kommission Stellung dazu nehmen, ob und gegebenenfalls inwieweit Anpassungen an die Definition und die Kalibrierung der Verschuldungsquote notwendig und inwieweit dabei die Besonderheiten unterschiedlicher Geschäftsmodelle der Institute zu berücksichtigen sind.

1.1.4 Einheitliche Liquiditätsanforderungen in Europa

Die CRR schafft erstmals die Voraussetzungen für die Einführung einer einheitlichen quantitativen Liquiditätsanforderung in Europa, indem sie weite Teile des im Januar 2013 verabschiedeten Baseler Rahmenwerks für Liquidität umsetzt. Per Stichtag 31. März 2014 hat in Europa das Meldewesen für die Beobachtungsphase der *Liquidity Coverage Ratio* (LCR) und der *Net Stable Funding Ratio* (NSFR) begonnen.

Liquidity Coverage Ratio

Die LCR ist eine an einem kurzfristigen Stressszenario orientierte Liquiditätsdeckungsanforderung. Sie zielt darauf ab, die Banken kurzfristig – also für einen Zeithorizont von 30 Kalendertagen – in die Lage zu versetzen, unabhängig von einer Neukreditaufnahme am Kapitalmarkt und von Stützungsaktionen der Zentralbank einen Liquiditätsstress zu verkraften. Die LCR vergleicht daher die hochliquiden Aktiva des Instituts mit den Netto-Abflüssen von Barmitteln in einem Stressszenario mit einem Zeithorizont von 30 Tagen. Damit wird die Lehre aus einer mit der Finanzkrise einhergehenden Vertrauenskrise

gezogen, in der zeitweise die Kapitalmärkte auch für solvente Banken ausgetrocknet waren.

Bis zum 30. Juni 2014 wird die Kommission die Kalibrierung der LCR für Europa festlegen. Hierbei wird sie abweichend vom Baseler Rahmenwerk europäische Besonderheiten berücksichtigen. So wurden beispielsweise für Geschäftsbeziehungen innerhalb von Haftungsverbänden besondere Regeln in die Meldeanforderungen aufgenommen. Von zentraler Bedeutung ist auch die Definition der hochliquiden Aktiva in Europa. Die EBA hat der Europäischen Kommission hierzu Ende 2013 eine Empfehlung geliefert, auf deren Grundlage die Definition endgültig festgelegt wird.

Die LCR wird stufenweise eingeführt: 2015 muss der Bestand an hochliquiden Aktiva den Nettomittelabfluss unter Stress zu 60 % abdecken, ab 2016 zu 70 % und 2017 zu 80 %. Ab 2018 gilt die LCR dann vollumfänglich, die hochliquiden Aktiva müssen also 100 % der Nettomittelabflüsse im Stressszenario abdecken.

Net Stable Funding Ratio

Banken sollen langfristige, illiquide Aktiva nicht mehr kurzfristig am Kapitalmarkt refinanzieren – dazu dient die Mindestanforderung der NSFR, die sich an der langfristigen Refinanzierungsstruktur der Banken orientiert. Eine Refinanzierung durch kurzfristige Privatkundeneinlagen wird jedoch zugelassen, denn diese erwiesen sich in der Krise als deutlich stabiler gegenüber der eher flüchtigen Kapitalmarktrefinanzierung. Fristentransformation durch Privatkundeneinlagen, mit denen langfristiges realwirtschaftliches Geschäft finanziert wird, steht also ausdrücklich nicht im Fokus der neuen Regulierung.

Der Baseler Ausschuss überarbeitet die Kennzahl 2014. Eine öffentliche Konsultation hierzu lief bis Anfang April 2014. Die BaFin rechnet damit, dass der Basler Ausschuss die NSFR noch in erheblichem Umfang anpassen wird. Mit einer Verabschiedung der Kennzahl ist erst Ende 2014 zu rechnen. Die CRR sieht deshalb noch keine verbindliche Einführung der Kennzahl als Mindeststandard in Europa vor.

III

IV

V

VI

Anhang

1.1.5 Meldewesen

Mit dem Inkrafttreten der CRR wurden bedeutende Meldevorgaben europaweit vereinheitlicht. Ein Technischer Standard der EBA, nämlich der *Implementing Technical Standard (ITS) on Supervisory Reporting*, konkretisiert die Anforderungen der CRR. Der Standard enthält Meldevorschriften für die folgenden Bereiche:

- Eigenmittel (*Common Reporting – COREP*)
- Finanzinformationen (*Financial Reporting – FINREP*)
- Großkreditmeldungen
- Verschuldungsquote (*Leverage Ratio*)
- Liquidität (LCR und NSFR)

Der ITS soll 2014 zudem um weitere vereinheitlichte Meldeanforderungen ergänzt werden. Die Ergänzungen betreffen die Themen

- besicherte Refinanzierung (*Asset Encumbrance*)
- Verlängerung von ausfallgefährdeten Krediten zu teilweise abgeschwächten Bedingungen (*Forbearance*)
- notleidende Kredite (*Non Performing Loans*)
- zusätzliche Parameter für die Liquiditätsüberwachung nach der CRR (*Additional Monitoring Metrics for Liquidity*)

Für alle Bereiche werden in dem ITS künftig einheitliche Vorgaben zu Meldeformat, Meldefrist, meldespezifischen Definitionen sowie zur Meldetechnik gemacht.

Mit der Veröffentlichung der Durchführungsverordnung⁴ ist der ITS verbindlich und damit unmittelbar anwendbares Recht in allen Mitgliedstaaten der EU.

1.1.6 Neue Anforderungen an Vergütungssysteme

Zum 1. Januar 2014 hat der Gesetzgeber durch das CRD-IV-Umsetzungsgesetz auch das Verhältnis zwischen variabler und fixer Vergütung geregelt: § 25a Absatz 5 Kreditwesengesetz begrenzt die Höhe der variablen Vergütung nun

grundsätzlich auf 100 % der Höhe der fixen Vergütung. Diese Regelung gilt für Geschäftsleiter und alle Mitarbeiter gleichermaßen. Die Höhe der variablen Vergütung darf ausnahmsweise bis zu 200 % der fixen Vergütung betragen, wenn die Anteilseigner, Eigentümer, Mitglieder oder Träger des Instituts dies beschließen.

Maßgeblich sind seit dem 1. Januar 2014 auch die Regelungen der novellierten Institutsvergütungsverordnung (IVV). Die Novelle umfasst auch Änderungen, die durch die CRD IV und die CRR erforderlich wurden. Die BaFin erwartet, dass die angepasste IVV zu einer einheitlichen Umsetzung der Anforderungen durch die Institute beiträgt. Sie erwartet außerdem, dass durch die novellierte IVV die Stabilität der Institute gestärkt wird, weil Mitarbeiter risikoorientierter vergütet werden müssen und die neuen Regelungen noch stärker als bereits zuvor verhindern, dass Mitarbeiter risikoträchtige Geschäfte eingehen, um hohe Boni zu erhalten.

Die novellierte IVV enthält nun die Regelvermutung, dass die Institute, deren Bilanzsumme im Durchschnitt zu den jeweiligen Stichtagen der letzten drei abgeschlossenen Geschäftsjahre mindestens 15 Mrd. Euro betragen hat, bedeutend im Sinne der IVV sind und demnach striktere Anforderungen als die übrigen Institute einzuhalten haben. Zudem werden erstmals auch die gemäß § 47 Absatz 1 KWG als potenziell systemgefährdend eingestuften Institute sowie Finanzhandelsinstitute nach § 25f Absatz 1 KWG zwingend als bedeutende Institute eingeordnet. Schließlich hat die BaFin auch die Möglichkeit, ein Institut als bedeutend einzustufen, wenn es nicht den Schwellenwert erreicht, eine Einstufung als bedeutend aber wegen der Vergütungsstruktur und der Art und des Risikogehalts seiner Geschäftsaktivitäten geboten erscheint.

Eine weitere Neuerung in der IVV stellt der im Verwaltungs- oder Aufsichtsorgan einzurichtende Vergütungskontrollausschuss dar. Als verlängerter Arm und Zuarbeiter des Vergütungskontrollausschusses dient der ebenfalls neu eingeführte Vergütungsbeauftragte.

⁴ Verordnung (EU) Nr. 1423/2013, ABI. EU L 355, S. 60.

Eine Prüfungskampagne der BaFin zur Qualität der Vergütungssysteme ergab Mängel bei allen 15 geprüften Instituten.⁵ Gegenstand der Sonderprüfungen, die 2013 von der Deutschen Bundesbank durchgeführt wurden, war die Einhaltung der Vorgaben der IVV in der 2013 gültigen Fassung. Die BaFin hat die Institute aufgefordert, die identifizierten Schwachstellen kurzfristig zu bereinigen. Die Neuerungen der angepassten IVV sind hierbei zu beachten.

1.1.7 Risikomanagement

Institute müssen eine nachhaltige Geschäftsstrategie festlegen. Diese Anforderung, die die BaFin bereits seit 2009 in den Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk) stellt, hat der Gesetzgeber im Zuge des CRD-IV-Umsetzungsgesetzes auch im KWG verankert: § 25a Absatz 1 Satz 3 Nr. 1 KWG stellt nun klar, dass die Geschäftsstrategie auf eine nachhaltige Entwicklung des Instituts ausgerichtet sein muss. Dieser Aspekt hat also seit dem 1. Januar 2014 Gesetzesrang. Die Aufsicht wird sich daher zukünftig noch eingehender mit den Geschäftsstrategien – als Ausfluss der Geschäftsmodelle der Institute – beschäftigen als bisher.

Es ist Aufgabe der Aufsicht festzustellen, ob eine Geschäftsstrategie nachhaltig ist, ob sie also langfristig geeignet ist, um nachhaltig Erträge erwirtschaften zu können, die die Unternehmensexistenz sichern. Hierzu muss sie die Aktivitäten und Geschäftsfelder eines Instituts, seine Ertragslage und seine Bilanzstruktur analysieren. Damit kann die Aufsicht Stärken und Schwächen eines Instituts besser nachvollziehen und frühzeitig Gefahrenpotenziale identifizieren. Wie bisher, wird die BaFin jedoch nicht in die unternehmerischen Entscheidungen von Instituten eingreifen. Der konkrete Inhalt der Geschäftsstrategien ist und bleibt in der Entscheidungshoheit der Institute selbst.

1.1.8 Aufsichtliche Maßnahmen und Sanktionen

Durch die CRD IV werden EU-weite Mindeststandards für die Maßnahmen- und Sanktionsregeln innerhalb der EU geschaffen. Das Eingriffsinstrumentarium der BaFin wird durch das CRD-IV-Umsetzungsgesetz noch einmal erheblich erweitert.

Erhöhte Eigenmittelanforderungen für einzelne Institute

So wurde die Möglichkeit der BaFin erweitert, in bestimmten Situationen erhöhte Eigenmittelanforderungen an Institute zu stellen. Wichtig ist hierbei, dass der betreffende Katalog in § 10 Absatz 3 Satz 2 KWG als gebundene Entscheidung konzipiert ist: In den im Katalog genannten Fällen hat die BaFin demnach kein Einschließungsermessen, sie muss vielmehr erhöhte Eigenmittelanforderungen festsetzen. In allen anderen, nicht katalogartig aufgezählten Fällen des Absatzes 3, räumt Satz 1 der BaFin hingegen Ermessen ein.

Neu im KWG ist auch die Regelung, wonach die BaFin erhöhte Kapitalanforderungen für verschiedene Institute einheitlich festsetzen kann. Voraussetzung ist allerdings, dass diese Institute – nach Einschätzung der BaFin – ähnliche Risikoprofile aufweisen, ähnlichen Risiken ausgesetzt sein könnten oder für das Finanzsystem ähnliche Risiken begründen (§ 10 Absatz 3 Satz 3 KWG).

Änderungen des Bußgeldkatalogs

Mit dem CRD-IV-Umsetzungsgesetz wurde auch der Bußgeldkatalog geändert. Im Zuge dessen wurde der Katalog der Ordnungswidrigkeiten in § 56 KWG erweitert, beispielsweise um die Verletzung von Vorgaben der CRR. Zudem wurden die Anforderungen an ein schuldhaftes Handeln von Leichtfertigkeit auf einfache Fahrlässigkeit herabgesetzt. Angehoben hingegen wurde der Bußgeldrahmen: Er beginnt bei mindestens 100.000 Euro und endet bei maximal 5 Mio. Euro, wobei eine Geldbuße in Höhe von bis zu 5 Mio. Euro nur in bestimmten, besonders gravierenden Fällen in Betracht kommt.

5 www.bafin.de/dok/4727388

Veröffentlichung von Maßnahmen

Neu ist außerdem die Verpflichtung, bestandskräftige Maßnahmen und rechtskräftige Bußgeldentscheidungen bekanntzumachen (§ 60b KWG). Die BaFin muss danach sowohl Maßnahmen gegen juristische Personen als auch gegen natürliche Personen auf ihrer Internetseite veröffentlichen. Nur unter bestimmten Voraussetzungen darf diese Veröffentlichung anonymisiert erfolgen: So sind bestandskräftige Maßnahmen zu anonymisieren, wenn andernfalls das Persönlichkeitsrecht einer natürlichen Person verletzt würde oder die Bekanntmachung personenbezogener Daten aus sonstigen Gründen unverhältnismäßig wäre. Zudem kann von einer Veröffentlichung beispielsweise ganz abgesehen werden, solange eine Bekanntmachung die Stabilität der Finanzmärkte der Bundesrepublik oder eines oder mehrerer Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) erheblich gefährden würde oder den Beteiligten einen unverhältnismäßig großen Schaden zugefügt würde.

1.2 Arbeiten am Baseler Rahmenwerk

Der Baseler Ausschuss hat 2013 seine Überarbeitung der Regelungen zum Handelsbuch, des Verbriefungsrahmenwerks und des Kreditrisikostandardansatzes fortgesetzt bzw. begonnen.

Überarbeitung der Handelsbuchvorschriften

Ende Januar 2014 hat der Baseler Ausschuss eine zweite Konsultation zur grundlegenden Überprüfung der Handelsbuchregelungen abgeschlossen.⁶ Mit dem Konsultationspapier stellte der Ausschuss konkretisierte Regelungen zur Diskussion und bereitete so eine quantitative Analyse der Auswirkungen auf die Eigenmittelanforderungen vor. Insbesondere enthält das Konsultationspapier konkretisierte Vorschläge zum Standardansatz. Danach soll der Standardansatz Portfolioeffekte, also Diversifikations- und Konzentrationseffekte, künftig wesentlich stärker berücksichtigen, als dies gegenwärtig der Fall ist. Auf diese Weise soll er die Marktrisiken eines Instituts genauer abbilden als bisher. Für den Fall, dass ein Marktrisikomodell wesent-

liche Schwächen aufweist, soll er eine glaubwürdigere Rückfalllösung bieten. Der Ausschuss wertet bis Juni 2014 die eingereichten Stellungnahmen aus.

Mehr Eigenmittel für Verbriefungspositionen

Der Baseler Ausschuss überarbeitet auch sein Verbriefungsrahmenwerk, um in der Finanzmarktkrise erkennbar gewordene Schwachstellen der geltenden Regeln zu beseitigen und dadurch die Mindesteigenmittelanforderungen für Verbriefungspositionen zu stärken, die dem Anlagebuch der Banken zugeordnet werden. Zu diesem Zweck veröffentlichte der Ausschuss im Dezember 2013 ein zweites Konsultationspapier und einen Entwurf für einen entsprechend überarbeiteten Regelungstext. Das Konsultationspapier trägt den zahlreichen Kommentaren zu dem im Dezember 2012 veröffentlichten ersten Konsultationspapier Rechnung und berücksichtigt die Ergebnisse einer parallel hierzu durchgeführten Auswirkungsstudie. Inhaltlich möchte der Baseler Ausschuss ein angemessenes Verhältnis zwischen Risikosensitivität einerseits, Vergleichbarkeit und einem einfacheren Regelwerk mit geringerer Komplexität andererseits erreichen. Hierfür hat der Ausschuss die Anzahl der verwendbaren Ansätze minimiert, deren Hierarchie untereinander vereinfacht und die Komplexität einzelner Ansätze teilweise reduziert. Höchststrangige Verbriefungspositionen, die einem geringen Verlustrisiko ausgesetzt sind, müssen im Vergleich zum ersten Konsultationspapier (relativ) mit spürbar weniger Eigenmitteln unterlegt werden. Dennoch bleibt es dabei, dass Banken für im Anlagebuch gehaltene Verbriefungspositionen nach den neuen Vorschlägen deutlich mehr Eigenmittel vorhalten müssen als nach dem derzeit geltenden Rahmenwerk.

Nach dem Ende der zweiten Konsultation und sorgfältiger Analyse einer im Februar 2014 angelaufenen weiteren Auswirkungsstudie möchte der Baseler Ausschuss die Überarbeitung des Verbriefungsregelwerks bis Ende 2014 abschließen. Der Zeitpunkt für die Implementierung und erstmalige Anwendung der neuen Regeln steht noch nicht fest. Er soll mit hinreichendem Vorlauf festgelegt werden, so dass es keiner Altbestands- oder Übergangsregelungen bedarf.

⁶ Fundamental review of the Trading Book: A revised market risk framework.

Analyse des Kreditrisikostandardansatzes

Im Mai 2013 hat eine Arbeitsgruppe des Baseler Ausschusses mit der Überarbeitung des Standardansatzes im Kreditrisiko begonnen. Ausgangspunkt sind zum einen die in der vergangenen Krise gezeigten Schwächen des Standardansatzes, wie beispielsweise die starke Abhängigkeit der Risikogewichte von externen Ratings. Zum anderen besteht auch der verstärkte Wunsch nach einfacher Regulierung mit klaren, präzisen Eigenkapitalstandards und einer simplen Eigenkapitalberechnung. Auf Basis einer Stärken-Schwächen-Analyse wird die Arbeitsgruppe Risikoklassen überprüfen, gegebenenfalls Risikogewichte anpassen und externe Ratings nicht mehr automatisch als wichtigstes Maß anerkennen. Zudem sollen nationale Wahlrechte reduziert werden. Die Überarbeitung der Regelungen wird einer Quantitativen Auswirkungsstudie (*Quantitative Impact Study*) unterzogen, die Ende 2014 oder im ersten Halbjahr 2015 stattfinden soll.

1.3 Umsetzung der Baseler Rahmenwerke in den Mitgliedstaaten

Der Baseler Ausschuss überprüft, ob seine Mitgliedstaaten die Rahmenwerke zu den Eigenmittelanforderungen angemessen umgesetzt haben. Im Rahmen des *Regulatory Consistency Assessment Programmes* (RCAP) ermittelt er, ob die nationalen Rechtsvorschriften in den einzelnen Mitgliedstaaten des Baseler Ausschusses mit den Mindestvorgaben von Basel II, Basel II.5 und Basel III vereinbar sind. 2012 hat der Ausschuss die Rechtsordnungen von Japan und Singapur inspiziert, 2013 konnte er die Überprüfungen der Schweiz, von China und Brasilien abschließen. Die im Jahr 2012 für die EU und die USA begonnenen RCAPs konnte der Ausschuss noch nicht abschließen, da die maßgeblichen Regelwerke, die CRD IV/CRR bzw. der Dodd-Frank Act, erst jüngst zu großen Teilen in Kraft getreten sind. Die Prüfungen sollen 2014 nach Beurteilung des neu in Kraft getretenen Rechts abgeschlossen werden.

Der Baseler Ausschuss führt die Überprüfungen mit Teams durch, die sich aus Aufsehern seiner Mitgliedstaaten zusammensetzen. Auch Mitarbeiter von BaFin und Deutscher Bundesbank

haben an den Überprüfungen mitgearbeitet – mit Ausnahme der Überprüfung der EU-Regelwerke, da die Aufseher nicht die Regelwerke prüfen sollen, die sie selbst zu beachten haben. Eine Zusammenfassung der bisherigen Ergebnisse der Prüfungsberichte hat der Baseler Ausschuss auf seiner Internetseite veröffentlicht.

1.4 Besicherung von nicht zentral abgewickelten OTC-Derivaten

Mit einem im September 2013 veröffentlichten Rahmenwerk⁷ hat der Baseler Ausschuss Regelungen zur Besicherung von nicht zentral abgewickelten OTC-Derivaten eingeführt. Das Regelwerk bestimmt zunächst, welche Produkte und Marktakteure in den Anwendungsbereich der neuen Besicherungsstandards fallen. Außerdem wird das Spektrum anerkennungsfähiger und geeigneter Sicherheiten und die Behandlung von Intragruppen-Transaktionen festgelegt. Der neue Rechtsrahmen basiert auf acht Elementen, zu denen der Ausschuss jeweils Grundsatzprinzipien (*Core Principles*) und begleitende Anforderungen (*Requirements*) entwickelt hat. Als High-Level-Papier dient das Rahmenwerk den einzelnen Jurisdiktionen auch als Grundlage, zukünftig ihre eigenen nationalen Regelungen und Standards zu Fragen der Besicherung von bilateral abzuwickelnden OTC-Derivaten zu entwickeln und zu erlassen.

1.5 Systemrelevante Banken

Systemrelevante Banken sollen ihren Risikoappetit – also ihre Bereitschaft, Risiken zu tolerieren – begrenzen. Deshalb sollen diese Banken nach dem Willen des Finanzstabilitätsrats FSB (Financial Stability Board) nun Rahmenwerke erstellen, die verhindern, dass sie zu hohe Risiken eingehen. Die Supervisory Intensity and Effectiveness Group (SIE) des FSB, die sich mit der Erarbeitung von Aufsichtsstandards für systemrelevante Finanzinstitute beschäftigt, hat hierzu Prinzipien entwickelt und im November 2013 veröffentlicht.⁸ Danach müssen die

7 Margin requirements for non-centrally cleared derivatives.

8 Principles for an Effective Risk Appetite Framework.



SSG und FSB: Initiativen zum Reporting

In der Senior Supervisors Group (SSG) sind Aufsichtsbehörden vertreten, die für die weltweit größten Banken zuständig sind. Die Gruppe tauscht sich über wichtige fachaufsichtliche Themen aus, wie etwa die Stärkung von Risikomanagement, Risikocontrolling und Risikoreporting, um gegebenenfalls länderübergreifende aufsichtliche Initiativen in Gang zu setzen. Eine solche gemeinsame Initiative mündete 2008 in dem Top-20-Projekt, dessen Ergebnisse die SSG im Januar 2014 in einem Bericht veröffentlicht hat. Im Rahmen des Projekts meldeten die Banken Derivate- und andere Kontrahenten-Informationen jeweils pro Geschäftssektor. Neben besseren Informationen über die teilnehmenden Banken sollte das Projekt auch Schwächen in den Reportingssystemen der Banken identifizieren und adressieren. In dem Bericht kritisiert die SSG, dass der Fortschritt der Banken hin zu einer einheitlichen, kurzfristigen und exakten Berichterstattung über die wesentlichen Kontrahentenrisiken hinter den Erwartungen der Aufsicht zurückbleibe. Insbesondere die Qualität der Daten gebe Anlass zur Sorge.

In einer gemeinsamen Arbeitsgruppe mit der Data-Gaps-Initiative des Finanzstabilitätsrats FSB (Financial Stability Board) entwickelte die SSG das Top-20-Reportingschema weiter. Die Banken sollten nun einheitliche Top-50-Kontrahenteninformationen melden, die nach wie vor Derivate-Geschäfte einschlossen, aber nunmehr aggregierte Informationen über die Geschäftssektoren hinweg beinhalteten. Entscheidend war, dass das *Exposure* eines Kontrahenten so groß war, dass es zu den 50 größten *Exposures* der jeweiligen Bank gehörte.

Der Testlauf für das veränderte Reportingschema begann im Oktober 2012. Einige wenige Pilotbanken meldeten parallel Top-20- und Top-50-Kontrahenteninformationen. Die für diese Banken zuständigen SSG-Mitglieder führten die Qualitätssicherung der gemeldeten Daten durch und klärten mit den Pilotbanken offene Punkte. Parallel dazu wurde das FSB-Data-Hub technisch und organisatorisch aufgebaut, das im März 2013 an den Start ging. Seitdem melden große international aktive Banken Top-50-Kontrahenteninformationen an das Hub. Das Hub wertet diese Informationen aus und stellt den Aufsichtsbehörden entsprechende Auswertungsberichte zur Verfügung.

Rahmenwerke effektive Regelungen zu Limiten, zur Überwachung ihrer Einhaltung und zu Sanktionen im Falle von Verstößen beinhalten. Außerdem müssen die Rahmenwerke insbesondere mit dem Geschäftsmodell, der Geschäftsstrategie und der Kapitalplanung der Banken konsistent sein.

Mit dem Komplex Risikokultur in Finanzinstitutionen hat sich die SIE ein weiteres wichtiges Thema auf die Fahnen geschrieben. Die Gruppe hat 2013 Leitlinien entwickelt⁹, in denen sie von der Erkenntnis ausgeht, dass Defizite in der Risikokultur nicht nur ein ursächlicher Faktor der globalen Finanzkrise waren, sondern vielfach auch der Grund für weitere konkrete Missstände sind (wie zum Beispiel der LIBOR-Mani-

pulation). Angesichts dessen betont das Papier, wie wichtig eine vernünftige Risikokultur für Entscheidungen der Banken und für das Verhalten ihrer Mitarbeiter insgesamt ist, und zeigt fundamentale Elemente einer angemessenen Risikokultur in Banken auf. Es dient insbesondere dazu, den Aufsehern Maßstäbe an die Hand zu geben, anhand derer sie sich ein aussagekräftiges Bild über die Risikokultur eines Unternehmens machen bzw. auf eine angemessene Risikokultur hinwirken können.

1.6 Risikoabschirmungsgesetz

Am 12. August 2013 ist das Risikoabschirmungsgesetz in Kraft getreten.¹⁰ Ziel des Gesetzes ist es, Kundeneinlagen zu schützen und dazu beizutragen, das Too-Big-to-Fail-

9 Guidance on Supervisory Interaction with Financial Institutions on Risk Culture.

10 BGBl. I 2013, S. 3090.

Problem zu lösen. Fehlanreize und die impliziten Staatsgarantien, die daraus resultieren, dass potenziell systemgefährdende Institute damit rechnen, dass der Staat sie im Krisenfall rettet, sollen ausgeräumt werden.

Das Risikoabschirmungsgesetz besteht aus vier Artikeln, die umfassend das KWG (Artikel 1 bis 3) und das Versicherungsaufsichtsgesetz (Artikel 4) ändern. Artikel 1 behandelt die Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten. Artikel 2 befasst sich mit der Abschirmung von Risiken (so genanntes Trennbankengesetz) und die Artikel 3 und 4 regeln die Strafbarkeit von Verfehlungen der Geschäftsleiter im Risikomanagement.

Die Regelungen des Risikoabschirmungsgesetzes zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten greifen Teile der EU-Richtlinie zum Krisenmanagement vor, die bis zum 1. Januar 2015 von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden muss.

1.6.1 Sanierungs- und Abwicklungsplanung

Alle potenziell systemgefährdenden Kreditinstitute müssen nach den neuen Regelungen Sanierungspläne aufstellen und in ihrer Geschäftsorganisation implementieren (§§ 47 Absatz 1 und 47a ff. KWG). Sanierungspläne dienen der Vorbereitung auf den Krisenfall und sollen die Widerstandsfähigkeit der Kreditinstitute stärken. Diese sollen sich frühzeitig damit befassen, welche Maßnahmen sie unter anderem in organisatorischer und geschäftspolitischer Hinsicht treffen müssen, um eine Krise möglichst schnell, effektiv und aus eigener Kraft bewältigen zu können.

Im Sanierungsplan hat das Kreditinstitut insbesondere Handlungsoptionen zu beschreiben, die die Geschäftsleitung ergreifen kann, um die wirtschaftliche Lage des Kreditinstituts in verschiedenen Belastungsszenarien zu stabilisieren und dadurch dessen Überlebensfähigkeit zu sichern.

Welche Banken als potenziell systemgefährdend einzustufen sind, entscheidet die BaFin im

Einvernehmen mit der Deutschen Bundesbank anhand einer qualitativen und quantitativen Analyse. Die Aufsicht berücksichtigt hierbei insbesondere die Größe des Kreditinstituts, seine inländische und grenzüberschreitende Geschäftstätigkeit, wie vernetzt es mit dem inländischen und weltweiten Finanzsystem ist und ob die von dem Kreditinstitut angebotenen Dienstleistungen und Finanzinfrastruktureinrichtungen ersetzbar sind. Die BaFin wird die potenziell systemgefährdenden Kreditinstitute im Laufe des Jahres 2014 auffordern, ihre Sanierungspläne einzureichen.

Bereits im November 2012 hatte die BaFin die national systemrelevanten Kreditinstitute aufgefordert, bis Ende 2013 Sanierungspläne zu entwickeln und einzureichen. Der Aufforderung sind die Institute nachgekommen. Die BaFin wird die Sanierungspläne nun entsprechend den gesetzlichen Vorgaben bewerten. Sie hat außerdem im April 2014 ein Rundschreiben zu den Mindestanforderungen an die Ausgestaltung von Sanierungsplänen (MaSan) veröffentlicht.¹¹

Über das Risikoabschirmungsgesetz wurden auch Regeln zur Abwicklungsplanung in das KWG aufgenommen (§§ 47 Absatz 2, 47d ff. KWG). Danach bewertet die BaFin fortlaufend die Abwicklungsfähigkeit aller Kreditinstitute und Finanzgruppen. Sofern ein Institut als potenziell systemgefährdend eingestuft wird, geht die BaFin davon aus, dass es nicht durch ein Insolvenzverfahren abgewickelt werden kann. Für solch potenziell systemgefährdende Institute muss die BaFin die Abwicklungshindernisse identifizieren und Maßnahmen erlassen, um diese zu beseitigen und einen Abwicklungsplan entwerfen. Ziel einer Abwicklung ist es, eine Systemgefährdung zu vermeiden oder sie zu beseitigen. Diesem Ziel muss der Abwicklungsplan ebenso Rechnung tragen wie den weiteren gesetzlich festgeschriebenen Zielen, die Kontinuität der kritischen Geschäftsaktivitäten zu gewährleisten, eine Ansteckung anderer Finanzmarktteilnehmer zu vermeiden, die Kosten einer Abwicklung für die Allgemeinheit möglichst gering zu halten und die Einleger und Anleger

¹¹ www.bafin.de/dok/5147084

sowie die Gelder und Vermögenswerte der Kunden zu schützen (§ 47f Absatz 2 KWG).

1.6.2 Abtrennung von Finanzgeschäften

Mit dem Risikoabschirmungsgesetz folgt der Gesetzgeber auch einer der Empfehlungen der Gruppe um den finnischen Notenbankpräsidenten Erkki Liikanen zu Strukturreformen des Bankensektors in der EU von Oktober 2012. So sollen bestimmte, besonders risikoreiche Finanzgeschäfte rechtlich und organisatorisch vom Einlagengeschäft eines Instituts getrennt werden (so genanntes Trennbankengesetz). Neben dem Schutz der Einlagen vor Gefahren, die durch riskante Handelsgeschäfte entstehen, soll das Risikoabschirmungsgesetz verhindern, dass Handelsgeschäfte durch Einlagen refinanziert werden und somit in den Genuss der impliziten Garantie durch die Einlagensicherung und den Staat kommen. Ein Verstoß gegen das Gesetz kann mit Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren geahndet werden (§ 54a KWG).

Betroffen von dem Gesetz sind Institutsgruppen, denen ein Kreditinstitut angehört, bei dem die Buchungskategorien *Available for Sale* und *Held for Trading* den Wert von 100 Mrd. Euro übersteigen. Gleiches gilt, wenn die genannten Buchungskategorien 20 % der Bilanzsumme dieses Kreditinstituts bzw. der Gruppe übersteigen, sofern die Bilanzsumme des Kreditinstituts bzw. der Gruppe zum Abschlussstichtag mindestens 90 Mrd. Euro erreicht.

Nach dem neuen § 3 KWG verboten und somit in ein Finanzhandelsinstitut zu übertragen ist das Eigengeschäft, also das Geschäft auf eigene Rechnung ohne Dienstleistungscharakter für Dritte (in Abgrenzung zum Eigenhandel), das Kredit- und Garantiegeschäft gegenüber Hedgefonds und vergleichbaren Unternehmen und – als eine spezielle Form des Eigenhandels – der Hochfrequenzhandel, sofern kein *Market Making* vorliegt. Die BaFin kann zudem institutsspezifisch anordnen, dass weitere Geschäfte mit gleicher Risikointensität abzutrennen sind.

Von dem Verbot sind Geschäfte ausgenommen, die zur Absicherung von Geschäften mit Kunden

abgeschlossen werden. Ebenfalls ausgenommen sind Geschäfte, die der Zins-, Währungs-, Liquiditäts- oder Kreditrisikosteuerung dienen – insbesondere innerhalb eines Verbundes – sowie Geschäfte zum Erwerb und der Veräußerung langfristig angelegter Beteiligungen. Erlaubt bleiben auch Geschäfte, die nicht zu dem Zweck geschlossen werden, kurzfristig Unterschiede zwischen Kauf- und Verkaufskursen, Marktpreisen oder Zinssätzen zu nutzen, um Gewinne zu erzielen.

1.7 Rundschreiben zu Informationsblättern

Seit dem 1. Juli 2011 gilt für Wertpapierdienstleistungsunternehmen die Verpflichtung, ihren Privatkunden bei der Anlageberatung rechtzeitig vor dem Geschäftsabschluss für jedes zum Kauf empfohlene Finanzinstrument ein kurzes, leicht verständliches Informationsblatt zur Verfügung zu stellen, das die wesentlichen Merkmale des Produkts beschreibt. In der Praxis haben sich hierzu vielfältige Auslegungsfragen gestellt, die die BaFin in ihrem Rundschreiben 4/2013 (WA)¹² von September 2013 beantwortet.

So nimmt die BaFin in dem Rundschreiben beispielsweise Stellung zum Bezug von Informationsblättern über Dritte: Wertpapierdienstleister dürfen in der Anlageberatung Informationsblätter verwenden, die Dritte erstellt haben, wenn die Informationsblätter alle erforderlichen Angaben enthalten und der Dritte dem Wertpapierdienstleister, seinem Prüfer und der BaFin alle aufsichtsrechtlich erforderlichen Informations- und Prüfungsrechte einräumt. Die Verantwortung für das verwendete Informationsblatt verbleibt zudem beim Wertpapierdienstleister.

Ein Informationsblatt ist nur dann als leicht verständlich anzusehen, wenn ein durchschnittlich informierter Anleger es ohne besondere fachliche und sprachliche Vorkenntnisse über Finanzinstrumente gut nachvollziehen kann. Das Rundschreiben stellt klar, dass eine Ausnahme nur dann gilt, wenn das Informationsblatt nur

¹² www.bafin.de/dok/4407266

für bestimmte Anlegergruppen bestimmt ist (zum Beispiel für Anleger mit besonderen Vorkenntnissen) und dies in dem Informationsblatt entsprechend gekennzeichnet ist.

Das Rundschreiben erläutert auch, welche Anforderungen inhaltlicher Art an die Informationsblätter zu stellen sind. Viele praxisrelevante Fragen sind vor allem bei der Darstellung von Risiken und Kosten aufgetreten. Die wichtigsten Risiken des Finanzinstruments sind im Informationsblatt darzustellen und in der richtigen Reihenfolge kurz zu erläutern. Weniger relevante Risiken dürfen demnach nicht am Anfang stehen.

Anleger können Investitionsentscheidungen nur dann sinnvoll treffen, wenn sie die damit einhergehenden Kosten kennen. Im Idealfall werden die Kosten in Euro und Cent angegeben. Es ist aber auch vertretbar, die Kosten im Informationsblatt als institutsspezifische Erwerbshöchstkosten in Prozent des Anlagebetrages anzugeben, ergänzt um die Angabe einer Mindestgebühr in Euro, sofern das beratende Institut eine solche erhebt. Nicht zulässig ist es jedoch, wenn in dem Informationsblatt gänzlich auf eine Kostenangabe verzichtet und stattdessen auf das Preis- und Leistungsverzeichnis oder auf Auskünfte des Anlageberaters verwiesen wird.

Die BaFin beabsichtigt, das Rundschreiben in die Mindestanforderungen an die Compliance (MaComp) zu integrieren.

1.8 Referenzzinssätze

Ein regulatorisches Projekt, das bereits seit Sommer 2012 zahlreiche globale und europäische Gremien und Aufsichtsbehörden beschäftigt, läuft unter der Überschrift *Benchmarks*. Ein Ziel ist es, die Unregelmäßigkeiten rund um die Erstellung von *Benchmarks* aufzuarbeiten. Im Fokus der Aufseher stehen unter anderem die Interbankenzinssätze LIBOR (*London Interbank Offered Rate*) und Euribor (*Euro Interbank Offered Rate*) sowie Referenzpreise auf den Märkten für Devisen, Edelmetalle, Zinsswaps und Rohstoffe.

Mindestanforderungen an Benchmarkprozesse

Weltweit haben die Aufsichtsbehörden im Jahr 2013 umfangreiche organisatorische Reformen rund um die Ermittlungsprozesse von *Benchmarks* eingeleitet. Die BaFin hat bereits im Jahr 2012 vor dem Hintergrund konkreter Vorwürfe auf Grundlage von § 25a KWG und den MaRisk die Anforderungen an Quotierungsprozesse als Teil einer ordnungsgemäßen Geschäftsorganisation weiter präzisiert. Die BaFin hat die betroffenen Institute im Rahmen von Prüfungsanordnungen bzw. in Form gesonderter Schreiben aufgefordert, die Anforderungen umzusetzen. Im Oktober 2013 hat die BaFin die bankaufsichtlichen Anforderungen an Quotierungsprozesse dann einem weiteren Kreis von Instituten bekannt gegeben.¹³

Die EBA hat die BaFin-Anforderungen in weiten Teilen aufgenommen und in ihre im Januar 2013 veröffentlichten Empfehlungen¹⁴ zur Beaufsichtigung von Tätigkeiten von Instituten im Rahmen der Teilnahme am Euribor-Panel integriert.

Prinzipien von EBA und ESMA

Vorgaben, die sich grundsätzlich an alle an der Ermittlung von *Benchmarks* Beteiligten richten, wurden im Jahr 2013 auf europäischer und globaler Ebene erarbeitet. Am 6. Juni 2013 legten die EBA und die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority) Prinzipien für die Prozesse bei der Erstellung von *Benchmarks* in der EU vor. Die Prinzipien haben zum Ziel, *Benchmarks* weniger anfällig für Manipulationen sowie aussagekräftiger und transparenter zu machen. Die Prinzipien regeln den gesamten Prozess von der Lieferung der Daten bis hin zu deren Veröffentlichung und zur Nutzung der Benchmarks. Sie gelten nicht nur für Interbankenzinssätze, sondern auch für Indizes und Preise anderer Produkte wie Aktien, Rohstoffe, Währungen und Derivate. Auf globaler Ebene hat die Internationale Vereinigung der Wertpapieraufsichtsbehörden IOSCO (International Organization of Securities Commissions) am

¹³ www.bafin.de/dok/4565196

¹⁴ Recommendations on supervisory oversight of activities related to banks' participation in the Euribor panel.

17. Juli 2013 weitgehend deckungsgleiche Prinzipien vorgelegt.

Die Prinzipien von EBA und ESMA sollen als Rahmenwerk für *Benchmarks* dienen, bis rechtlich verbindliche Regeln auf europäischer Ebene eingeführt sind. Erste Vorschläge hierfür liegen bereits vor. In Brüssel ist beispielsweise eine Änderung der Marktmissbrauchsrichtlinie in Vorbereitung, nach der die Manipulation von *Benchmarks* unter Strafe gestellt werden soll. Die Europäische Kommission hat außerdem am 18. September 2013 einen Entwurf für eine Benchmark-Verordnung zur Berechnung und Ermittlung von *Benchmarks* vorgelegt. Erfasst werden auch hier über LIBOR und Euribor hinaus sämtliche im Finanzsektor genutzten *Benchmarks* mit umfangreichen Pflichten für die Ersteller von *Benchmarks* und Datenlieferanten sowie Befugnissen für die Aufsichtsbehörden. Zentrales Element des Entwurfs ist, dass Referenzsätze künftig möglichst auf Daten von realen Transaktionen basieren sollen. Da aber auch transaktionsbasierte Referenzwerte manipuliert werden können, hat die BaFin in den laufenden Austausch zwischen den Aufsichtsbehörden die Überlegung eingebracht, den Handel in bestimmten Marktsegmenten so weit wie möglich auf transparente und direkt oder indirekt staatlich überwachte Handelsplätze zu verlagern, wie das bei Over-the-Counter-Derivaten der Fall ist.¹⁵

Reform des Euribor und mögliche Alternativen

Im Hinblick auf den Euribor arbeiten die Aufsichtsbehörden und der Betreiber Euribor-EBF daran, die Konstruktion des Euribor grundlegend zu reformieren. Im Januar 2013 übersandten EBA und ESMA der Euribor-EBF Empfehlungen für die Anpassung der Euribor-Prozesse, die unter anderem vorsehen, die Ermittlung des Euribor in weniger wichtigen Laufzeiten einzustellen.¹⁶ Inwieweit Euribor-EBF die Empfehlungen umgesetzt hat, haben EBA und ESMA überprüft und dazu am 20. Februar 2014 einen Bericht veröffentlicht.¹⁷

¹⁵ Vgl. Kapitel I 3.

¹⁶ Report on the administration and management of Euribor.

¹⁷ Review of the Implementation of EBA-ESMA Recommendations to Euribor-EBF.



Strafzahlungen und Geldbußen

Im Jahr 2013 haben verschiedene Behörden, darunter die britische Financial Conduct Authority (FCA), die US-amerikanische Commodities Futures Trading Commission (CFTC), und das US-Justizministerium die Unternehmen ICAP Plc., Rabobank B.A. sowie die Royal Bank of Scotland Plc. wegen Verfehlungen im Zusammenhang mit Interbankenzinssätzen mit Strafen in Höhe von insgesamt rund 1,7 Mrd. USD belegt.

Am 4. Dezember 2013 verhängte die Europäische Kommission Geldbußen in einer Höhe von insgesamt 1,71 Mrd. Euro gegen acht Finanzunternehmen wegen Kartellvergehen im Markt für Zinsderivate, die häufig auf LIBOR und Euribor referenzieren. Betroffen waren die Deutsche Bank AG, Barclays Plc., Société Générale S.A., Royal Bank of Scotland Plc., UBS AG, JPMorgan Chase & Co., Citigroup Inc. und RP Martin Holdings Ltd. Gegenüber der Deutschen Bank AG wurde eine Geldbuße in Höhe von rund 725 Mio. Euro ausgesprochen. Die Untersuchungen sind noch nicht abgeschlossen, Strafen gegenüber weiteren Banken sind damit nicht ausgeschlossen.

Danach hat Euribor-EBF erkennbare Fortschritte bei der Reform des Referenzzinssatzes gemacht. Allerdings gebe es in verschiedenen Bereichen noch Defizite. Bislang sind beispielsweise noch keine Systeme eingerichtet, mit denen Euribor-EBF überprüfen kann, ob die Meldungen der Panelbanken den Markt angemessen wieder spiegeln. Außerdem hat sich Euribor-EBF noch keiner externen Wirtschaftsprüfung unterzogen. EBA und ESMA appellieren daher an Euribor-EBF, die Reformen konsequent fortzuführen.

Noch einen Schritt weiter gehen die Arbeiten des Finanzstabilitätsrats FSB (*Financial Stability Board*), der im Sommer 2013 eine Arbeitsgruppe eingerichtet hat, die Alternativen zu LIBOR, Euribor und dem japanischen TIBOR (*Tokyo Interbank Offered Rate*) aufzeigen soll. Mögliche Alternativen müssen mit den IOSCO-Prinzipien

konform sein und daher in beobachtbaren Transaktionen verankert sein. Des Weiteren soll die Arbeitsgruppe Wege und Strategien für den Übergang zu einem neuen Benchmark-Regime erarbeiten und LIBOR, Euribor und TIBOR mit Blick auf die Umsetzung der IOSCO-Prinzipien überprüfen.

1.9 Heimat- und Gastlandaufsicht: Technische Standards

Die anstehende Einrichtung einer gemeinsamen Bankenaufsicht in der Eurozone zeigt, dass die europäische Bankenaufsichtswelt derzeit sehr schnell zusammenwächst. Weniger öffentlichkeitswirksam geschieht dies auch dadurch, dass die Zusammenarbeit zwischen Heimat- und Gastlandaufsicht bei der Aufsicht über grenzüberschreitend tätige Bankengruppen vereinheitlicht wird. Die CRD IV gibt – wie bereits die zuvor geltende Bankenrichtlinie¹⁸ – das Grundgerüst für die Zusammenarbeit vor. Waren Details bislang jedoch durch nicht unmittelbar bindende Leitlinien (*Guidelines*) geregelt, so werden sie jetzt in der Form von verbindlichen Technischen Standards (*Binding Technical Standards* – BTS) unmittelbar geltendes Recht. Die CRD IV verpflichtet die EBA, entsprechende Vorschriften zur Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden zu entwerfen.

So konnte die EBA 2013 Technische Standards zum Europäischen Pass, der die Kooperation beim grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr sowie bei der Errichtung von Niederlassungen regelt, und zum Informationsaustausch bei der Aufsicht über Zweigniederlassungen auf den Weg bringen. Ein weiterer BTS regelt ein einheitliches Verfahren für eine gemeinsame Entscheidung über die Kapitalausstattung und Liquidität in einer Bankengruppe. Sämtliche BTS muss allerdings die EU-Kommission in Kraft setzen. Die EBA erarbeitet überdies Regelungen zur Zusammenarbeit innerhalb der Aufsichtskollegien und Verfahrensregelungen für die gemeinsame Entscheidung über Interne Modelle, die sie bis Ende 2014 der EU-Kommission vorlegen wird.

18 RL 2006/48/EG, ABl. EG L 177, S. 1 ff.

1.10 Änderungen des Pfandbriefgesetzes

Das CRD-IV-Umsetzungsgesetz hat auch zu wesentlichen Änderungen des Pfandbriefgesetzes (PfandBG) geführt, die weit überwiegend zum 1. Januar 2014 in Kraft getreten sind. So wurde § 4a PfandBG geändert, der die Relevanz von Umschuldungsklauseln in den Emissionsbedingungen öffentlicher Anleihen für die Deckungsfähigkeit von Pfandbriefen regelt, und Erweiterungen der Transparenzangaben nach § 28 PfandBG und Änderungen beim Sachwalter vorgenommen.¹⁹ Eine weitere Änderung des PfandBG erfolgte durch das am 22. Juli 2013 in Kraft getretene AIFM-Umsetzungsgesetz²⁰, durch das der Kreis möglicher Kontrahenten von Deckungsderivaten erweitert wurde.

Mit der Einrichtung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus bei der Europäischen Zentralbank (Single Supervisory Mechanism – SSM) sieht die BaFin weiteren Änderungsbedarf beim PfandBG. Bislang hat die BaFin bei Pfandbriefbanken die allgemeine Solvenzaufsicht nach dem KWG und die besondere öffentliche Aufsicht nach dem PfandBG aus einer Hand ausgeübt. Die allgemeinen Aufsichtsinstrumente der Solvenzaufsicht nach dem KWG konnte sie auch im Rahmen der besonderen öffentlichen Aufsicht im Interesse der Pfandbriefgläubiger einsetzen, zum Beispiel durch Auskunftersuchen oder regelmäßige Berichterstattung zur Risikotragfähigkeit.

Mit der Übertragung bestimmter Entscheidungsbefugnisse der allgemeinen Solvenzaufsicht auf den SSM stellt sich die Frage, ob die BaFin die Instrumente der Solvenzaufsicht weiterhin vollumfänglich für die öffentliche Aufsicht zum Schutz der Pfandbriefgläubiger nutzen kann. Denn die besondere öffentliche Aufsicht zum Schutz der Pfandbriefgläubiger bleibt umfassend in der Zuständigkeit der BaFin, selbst wenn die Pfandbriefbank künftig der Solvenzaufsicht durch den SSM unterliegt, der insoweit

19 Vgl. Jahresbericht 2012, S. 124 ff.

20 Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/61/EU über die Verwalter alternativer Investmentfonds, BGBl. I 2013, S. 1981.

Besondere öffentliche Aufsicht über Pfandbriefe

An die besondere öffentliche Beaufsichtigung im Interesse der Gläubiger gedeckter Schuldverschreibungen wie der Pfandbriefe knüpft sich der Status der Pfandbriefe als so genannte OGAW-konforme gedeckte Schuldverschreibungen (Artikel 52 Absatz 4 der Richtlinie über Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren – OGAW-Richtlinie). Dieser Status wiederum ist Voraussetzung für diverse regulatorische Vorteile, etwa hinsichtlich der Risikogewichtung bei der Bestimmung der Eigenmittelanforderungen von Instituten nach Artikel 129 der Eigenmittel-Verordnung CRR (Capital Requirements Regulation).

also entscheidungsbefugt ist. Da der besonderen öffentlichen Aufsicht für den Stellenwert des Pfandbriefs eine hohe Bedeutung zukommt, muss sichergestellt werden, dass das PfandBG im Sinne seines eigenständigen Aufsichtscharakters die notwendigen aufsichtlichen Instrumente selbst bereit hält.

Weiterer Regelungsbedarf ergibt sich aus der Zuständigkeit der BaFin, über eine Pfandbrief-erlaubnis zu entscheiden, während der SSM für Entscheidungen über die allgemeinen Bankerlaubnisse sämtlicher Einlagenkreditinstitute verantwortlich ist. Damit die BaFin eine ihr vorbehalten Entscheidung über eine Pfandbrief-erlaubnis im Einklang mit Entscheidungen des SSM über die allgemeine Bankerlaubnis von Einlagenkreditinstituten treffen kann, müssen ebenfalls Abgrenzungsfragen geklärt werden.

2 Einheitlicher Aufsichtsmechanismus

2.1 SSM-Verordnung

Im Dezember 2012 einigten sich die europäischen Finanzminister auf eine gemeinsame Position zur Ausgestaltung eines Einheitlichen Bankenaufsichtsmechanismus für die Euro-Zone (*Single Supervisory Mechanism* – SSM). Ein knappes Jahr später, am 4. November 2013, trat die Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (SSM-Verordnung) in Kraft.²¹

Im Laufe des Jahres 2014 wird die EZB von den teilnehmenden Mitgliedstaaten die direkte Aufsicht über alle bedeutenden Kreditinstitute übernehmen. Dies sind Kreditinstitute, deren Gesamtwert der Aktiva mindestens 30 Mrd. Euro beträgt oder 20 % des Bruttoinlandsprodukts des Sitzstaates übersteigt. Zudem wird die EZB Banken direkt beaufsichtigen, die eine Unterstützung aus der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität EFSF (European Financial Stability Facility) (bis zum 30. Juni 2013) oder

dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (European Stability Mechanism – ESM) (ab dem 1. Juli 2013) erhalten oder beantragt haben. Die EZB wird mindestens die bedeutendsten drei Banken pro Mitgliedstaat beaufsichtigen. Außerdem kann die EZB die Aufsicht über weitere einzelne Institute der teilnehmenden Mitgliedstaaten an sich ziehen. Die nationalen Aufsichtsbehörden bleiben jedoch grundsätzlich für die Aufsicht über die weniger signifikanten Banken zuständig. Die EZB wird im zweiten Halbjahr 2014 festlegen, welche Institute sie zukünftig beaufsichtigen wird.

Die nationalen Aufsichtsbehörden werden die EZB bei der Ausübung ihrer Aufsicht in gemeinsamen Aufsichtsteams, den *Joint Supervisory Teams* (JSTs), unterstützen. Arbeitssprache bei der EZB und in den JSTs wird Englisch sein. Die beaufsichtigten Institute haben jedoch einen Anspruch auf Kommunikation in der Amtssprache ihres Sitzstaates.²² Die EZB wird einheitliche Aufsichtsstandards für die am SSM teilnehmen

21 Verordnung (EU) Nr. 1024/2013, ABl. EU L 287, S. 63 ff.

22 Verordnung EG, ABl. EU L 17, S. 385.

Personal-Rekrutierung für den SSM

Die EZB hat die Rekrutierungsverfahren für den SSM Ende September 2013 mit Ausschreibungen der Positionen auf oberster Managementebene begonnen. In einem Top-Down-Ansatz werden sukzessive die weiteren vakanten Stellen ausgeschrieben.

Bis zur erfolgreichen Rekrutierung eigenen Personals hat die EZB europaweit bei den nationalen Aufsichtsbehörden um personelle Unterstützung bei den Vorbereitungsarbeiten gebeten. Im Zuge dessen sind seit April 2013 mehrere BaFin-Beschäftigte bei der EZB tätig.

Im Oktober und November 2013 ist die EZB erneut an die nationalen Aufsichtsbehörden herangetreten und hat um personelle Unterstützung bei der Durchführung des

Comprehensive Assessment (CA) sowie der Rekrutierung des mittleren Managements gebeten. Die Unterstützung beim CA ist vorerst auf sechs Monate angelegt. Die EZB stellt den Mitarbeitern aber eine Verlängerung ihrer Tätigkeit in Aussicht, und die Tätigkeit als Unterstützungskraft schließt eine Bewerbung im allgemeinen Auswahlverfahren der EZB nicht aus. Für die Mitarbeit bei der Rekrutierung plant die EZB eine Zusammenarbeit über mindestens fünf Wochen, wobei der zeitliche Umfang bei maximal 50 % der Arbeitszeit liegen soll.

Um die Beschäftigten der BaFin auf ihre zukünftigen Aufgaben als Teil einer europäischen Bankenaufsicht vorzubereiten, hat die BaFin ein umfassendes Fortbildungskonzept entwickelt und Schulungen zum SSM durchgeführt.

Aufsichtsbehörden festlegen und ist berechtigt, den Aufsichtsbehörden Weisungen zu erteilen.

Innerhalb der EZB hat sich am 30. Januar 2014 das so genannte Aufsichtsgremium (Supervisory Board) konstituiert, das sich aus einem Vorsitzenden, einem stellvertretenden Vorsitzenden, vier EZB-Vertretern und je einem Vertreter aus jedem teilnehmenden Mitgliedstaat zusammensetzt. Die BaFin wird in diesem Gremium durch die Präsidentin vertreten sein. Das Aufsichtsgremium wird Entscheidungsvorschläge erarbeiten und dem EZB-Rat zur Entscheidung vorlegen. Weist der EZB-Rat einen Vorschlag nicht zurück, gilt dieser als angenommen. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Aufsichtsgremium und dem EZB-Rat kann der Mediationsausschuss angerufen werden, in den alle teilnehmenden Mitgliedstaaten einen Vertreter entsenden werden, der entweder aus dem EZB-Rat oder dem Aufsichtsgremium stammt.

Die BaFin hat sich an den Vorbereitungsarbeiten zum SSM bei der EZB auf sämtlichen Hierarchieebenen beteiligt. Im vierten Quartal 2013 konnten die meisten Arbeiten zum Rahmenwerk (*Framework Regulation*) und zum Aufsichtshandbuch (*Supervisory Manual*) abgeschlossen

werden. Die *Framework Regulation* wurde von Anfang Februar bis Anfang März 2014 öffentlich konsultiert. Die EZB wird das fertige Rahmenwerk bis zum 4. Mai 2014 verabschieden und veröffentlichen.

2.2 Comprehensive Assessment

Vor dem Start des SSM werden die derzeit als signifikant eingestuftem Banken der Eurozone einer umfassenden Prüfung, einem *Comprehensive Assessment (CA)*, unterzogen, das unter anderem eine Prüfung der Bilanzen (*Balance Sheet Assessment – BSA*) umfasst. Betroffen sind 124 Institutsgruppen bzw. Institute aus der Eurozone (davon 24 deutsche Institutsgruppen bzw. Institute), die nach dem Entwurf der SSM-Verordnung als bedeutend eingestuft werden. Die Methode, mit der das BSA durchgeführt wird, hat die EZB mithilfe der nationalen Aufsichtsbehörden und eines externen Beraters entwickelt. Aufgrund begrenzter Ressourcen findet allerdings keine vollständige Bilanzprüfung statt. Vielmehr erfolgt eine risikoorientierte Prüfung, wonach Bankenportfolios im Zentrum stehen, die als besonders kritisch zu qualifizieren sind (*Targeted Asset Quality Review*).

III

IV

V

VI

Anhang

Der Ablauf des BSA ist in drei Phasen unterteilt: In Phase 1 haben die nationalen Aufsichtsbehörden der EZB die kritischen Portfolios (*Risky Portfolios*) vorgeschlagen und nach Freigabe durch die EZB für die eigentliche Werthaltigkeitsprüfung (Phase 2) bestimmt. Phase 1 hat Ende November 2013 begonnen und ist im März 2014 abgeschlossen worden. Die Werthaltigkeitsprüfungen führen Wirtschaftsprüfer vor Ort durch. Diese zweite Phase hat im Februar 2014 begonnen und wird voraussichtlich fünf Monate dauern. Im Anschluss an die zweite Phase müssen die Ergebnisse in einer dritten Phase einer Qualitätssicherung unterzogen werden. Zu diesem Zweck wird die BaFin unter anderem Quervergleiche zwischen den betroffenen deutschen Instituten durchführen, während die

EZB die Institute grenzüberschreitend vergleichen wird. Parallel zu dieser dritten Phase wird voraussichtlich der gemeinsame EZB/EBA-Stresstest beginnen.

Die Ergebnisse des BSA sowie des gemeinsamen Stresstests sollen nach den Planungen der EZB vor Ende Oktober 2014 vorliegen, also rechtzeitig bevor der SSM die unmittelbare Aufsichtsverantwortung übernimmt.

Parallel zur Überprüfung der Bilanzaktiva wird die EZB erstmals ein neu konzipiertes Risk-Assessment-System einsetzen. Die Ergebnisse des Verfahrens sollen die Aufseher in den Phasen 1 und 2 unterstützen und Eingang finden in die Ergebnisse des BSA.

3 Präventive Aufsicht

3.1 Risikoklassifizierung

Seit rund zehn Jahren nimmt die BaFin eine Risikoklassifizierung von Kreditinstituten, Wertpapierhandelsbanken und Finanzdienstleistern vor. Dabei komprimiert 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“. Es besteht jedoch keinerlei Zusammenhang zwischen der Beurteilung der Qualität mit einem Buchstaben und den Noten einer externen Ratingagentur. Ein mit „D“ klassifiziertes Institut ist daher nicht unbedingt im aufsichtlichen Sinne „ausgefallen“.

Mit der zweiten Note, der Systemrelevanz, schätzt die BaFin die Bedeutung des Instituts ein. Dabei bewertet sie die Auswirkungen einer hypothetischen Schieflage des jeweiligen Instituts auf den Finanzsektor anhand der Größe, der Intensität der Interbankbeziehungen und dem Grad der Verflechtung mit dem Ausland.

Grundlage der Risikoklassifizierung ist ein Risikoprofil, das die BaFin anhand der von der Deutschen Bundesbank ausgewerteten Jahresab-

schlussprüfungsberichte für jedes Institut erstellt und fortlaufend aktualisiert. Dabei berücksichtigt die Aufsicht vor allem auch aktuelle Risikoanalysen und deren mögliche Auswirkungen auf die Risikotragfähigkeit sowie Erkenntnisse aus etwaigen Sonderprüfungen und Auskunftsverlangen. Das Risikoprofil eines Instituts umfasst dessen Risikolage und Eigenkapitalausstattung, sein Risikomanagement sowie die Qualität der Organisation und des Managements. Nach der Klassifizierung richten Bundesbank und BaFin dann die Intensität ihrer Aufsicht aus.

3.1.1 Kreditinstitute

Bei den Kreditinstituten hat sich die Einstufung der Systemrelevanz in den letzten sieben Jahren meist nur marginal verändert. So hat sich auch im Vergleich zu 2012 der Prozentsatz der mit hoher und mittlerer Systemrelevanz eingestuft Institute nur leicht erhöht. Auch die qualitativen Ergebnisse der Risikoklassifizierung sind insgesamt auf einem stabilen Niveau geblieben. Dabei hat die Aufsicht 2013 einen geringeren Prozentsatz der Institute mit niedriger Qualität bewertet, während der Anteil von Instituten mit hoher Qualität leicht gestiegen ist.

Tabelle 6 Ergebnisse der Risikoklassifizierung von Kreditinstituten 2013

Institute in %		Qualität des Instituts				Summe
		A	B	C	D	
Systemrelevanz	Hoch	0,3	0,7	1,2	0,2	2,4
	Mittel	4,0	4,5	1,8	0,9	11,2
	Niedrig	42,0	33,8	8,9	1,7	86,4
	Summe	46,3	39,0	11,9	2,8	100

Tabelle 7 Ergebnisse der Risikoklassifizierung von Finanzdienstleistern 2013

Institute in %		Qualität des Instituts				Summe
		A	B	C	D	
Systemrelevanz	Hoch					
	Mittel	11,9	15,5	3,2	0,6	31,2
	Niedrig	24,7	38,4	5,2	0,7	69,0
	Summe	36,6	53,9	8,4	1,3	100*

* Abweichungen in der Gesamtsumme ergeben sich durch Rundungsdifferenzen.

Die Einstufungen hinsichtlich Qualität und Systemrelevanz der Kreditinstitute sind in einer Matrix zusammengefasst (vgl. Tabelle 6).

3.1.2 Finanzdienstleistungsinstitute

Bei der Risikoklassifizierung der Finanzdienstleistungsinstitute erfasste die BaFin im Berichtsjahr 688 Institute (Vorjahr: 718). Aufgrund der Novellierung der Wertpapierdienstleistungs-Prüfungsverordnung (WpDPV) hat sich die Gewichtung der Faktoren, die in die Risikoklassifizierung einfließen, zwar etwas verschoben. Einschneidende Veränderungen bei der Risikoklassifizierung ergaben sich dadurch aber insgesamt nicht (vgl. Tabelle 7).

3.2 IT-Sicherheit bei Banken

Die Bedeutung der Informations- und Kommunikationstechnik (IT) ist für Kreditinstitute in den vergangenen zwei Jahrzehnten enorm gestiegen. Alle klassischen Geschäfte einer Bank – vom Einlagengeschäft über die Kreditvergabe bis zum Zahlungsverkehr – laufen über kom-

plexe Kernbanksysteme. Der Filialbetrieb hängt ebenso von Rechenzentren ab wie Online- oder *Mobile-Banking*. Im Handelsgeschäft kommen zunehmend algorithmische Handelssysteme zum Einsatz (*Algo-Trading, High-Frequency-Trading*). IT-Systeme berechnen Kennzahlen für Risikomanagement und Controlling, aggregieren sie und bereiten sie auf; auch das Meldewesen läuft elektronisch ab. Interne und externe Kommunikation sind ebenso von IT abhängig wie zahlreiche Spezialanwendungen, die die individuelle Geschäftsstrategie von Instituten unterstützen – von der Immobilienverwaltung bis zur Vertriebssoftware. Und auch Geschäfts- und Kundendaten liegen meist ausschließlich in elektronischer Form vor.

Ein Institut muss also über eine effiziente IT verfügen, um wirtschaftlich erfolgreich zu sein. Diese Erkenntnis spiegelt sich auch im Aufsichtsrecht wider. Es schreibt in § 25a Absatz 1 KWG vor, dass Institute über eine angemessene technisch-organisatorische Ausstattung und ein angemessenes Notfallkonzept verfügen müssen, insbesondere für IT-Systeme. Nach dem KWG

und den Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk) haben die Institute dafür zu sorgen, dass ihre IT-Systeme und IT-Prozesse die Integrität, Verfügbarkeit, Authentizität und Vertraulichkeit der Daten sicherstellen. Diese Aspekte sind in der Praxis unter dem Schlagwort IT-Sicherheit bekannt. Der Begriff Informationssicherheit wird in der Praxis oft synonym verwendet.

Nach wie vor ist zu beobachten, dass Institute bestrebt sind, die eingesetzten IT-Systeme zu modernisieren, zu verschlanken und an neue Anforderungen anzupassen. Kostendruck, geänderte Geschäftsmodelle, die sich allgemein verschärfende Wettbewerbssituation und neue aufsichtsrechtliche Regulierungen sind Treiber dieser zumeist langjährigen IT-Projekte. Hinzu kommt eine stetig wachsende Bedrohung der IT-Sicherheit durch interne und externe Angreifer. Es ist deshalb folgerichtig, dass die IT-Aufsicht bei Banken mit der Zunahme der IT-Risiken ebenfalls intensiviert werden muss.

Aufsichtsfokus auf IT-Sicherheit

Auch die Aufsicht hat ihren Fokus in den vergangenen Jahren zunehmend auf die IT-Sicherheit bei Banken gerichtet. So hat die BaFin 2013 bei mehreren Instituten IT-Sonderprüfungen angeordnet, die die Deutsche Bundesbank durchgeführt hat. Schwerpunkte des aufsichtlichen Interesses waren dabei die IT-Strategie, die Anwendungsentwicklung, das Benutzerberechtigungsverfahren, das Informationsrisikomanagement, die Providersteuerung, das IT-Notfallmanagement und das Incident-/Problemmanagement. Daneben hat die BaFin bei der Institutsbetreuung in mehreren Fällen präventiv Sachverhalte aufgegriffen, die geplante Änderungen in der IT-Organisation betrafen. Dieses Aufsichtshandeln hat dazu beigetragen, das IT-Sicherheitsbewusstsein in den Instituten weiter zu erhöhen.

2013 arbeitete die BaFin zusammen mit der Bundesbank daran, den aufsichtlichen Überwachungs- und Evaluierungsprozess mit Blick auf die IT-Sicherheit zu spezifizieren. Zu diesem Zweck wurden mehrere Prüfungsmodule erstellt, welche insbesondere die Anforderungen



Informationsveranstaltung zur IT-Aufsicht bei Banken

Die BaFin hat Ende Oktober 2013 rund 180 Vertreter von Instituten, Verbänden, Wirtschaftsprüfern und Rechenzentren über die IT-Aufsicht bei Banken informiert. Zusammen mit Referenten der Deutschen Bundesbank erläuterte sie bei der eintägigen Veranstaltung die Anforderungen und Arbeitsschwerpunkte der IT-Aufsicht und berichtete über die Ergebnisse der IT-Sonderprüfungen der vergangenen Jahre. Darüber hinaus wurden die Grundzüge der *Recommendations for the Security of Internet Payments* vorgestellt, einer Empfehlung des European Forum on the Security of Retail Payments (auch SecuRe-Pay-Forum genannt), an der auch die BaFin mitgewirkt hat.

Das Veranstaltungsprogramm und die Vorträge sind auf der BaFin-Homepage abrufbar.²³ Der auf dieser Veranstaltung begonnene Dialog soll 2014 fortgesetzt werden.

des AT 7.2 der MaRisk konkretisieren. Die insgesamt 15 geplanten Prüfungsmodule sollen 2014 vorliegen und in Form der darin enthaltenen Prüfungskriterien veröffentlicht werden.

Internationale Regeln zur IT-Sicherheit

2013 ist das Thema IT-Sicherheit auch regulatorisch vorangetrieben worden. Anfang des Berichtsjahres hat das European Forum on the Security of Retail Payments (SecuRe-Pay-Forum), in dem auch die BaFin vertreten ist, seine *Recommendations for the Security of Internet Payments* veröffentlicht. Diese Empfehlungen sollen die nationalen Aufseher bis Februar 2015 umsetzen, was die BaFin in Form eines geplanten Rundschreibens tun wird. Die neuen Anforderungen regeln insbesondere die Erhöhung der Websicherheit, eine starke Kundenauthentisierung und die umfängliche Information der Kunden über IT-Sicherheitsaspekte bei Internetzahlungen.

²³ www.bafin.de/dok/4089600

3.3 Vorbereitungen auf SEPA

Die Schaffung eines einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraums (Single Euro Payments Area – SEPA) sollte nach der SEPA-Verordnung²⁴ bis zum 1. Februar 2014 abgeschlossen sein. Am 9. Januar 2014 hat die Europäische Kommission jedoch vorgeschlagen, die Abwicklung von Überweisungen und Lastschriften im Altformat noch bis zum 1. August 2014 zu erlauben, ohne den Einführungsstermin 1. Februar 2014 aufzuheben. Begründet wird dieses Vorgehen von der Kommission vor allem damit, dass aufgrund der EU-weiten geringen Nutzung der SEPA-Verfahren die fristgerechte Umstellung des Zahlungsverkehrs zum 1. Februar 2014, insbesondere im Lastschriftbereich, gefährdet sei. Dem Vorschlag sind das EU-Parlament und der Rat gefolgt und haben die SEPA-Verordnung entsprechend angepasst.²⁵ Bis dahin hatten deutsche Zahlungsdienstleister und deren Kunden bereits erhebliche Anstrengungen unternommen, den Umstellungstermin einzuhalten. Die BaFin hat diese Umsetzungsaktivitäten eng begleitet, um sicherzustellen, dass die Zahlungsdienstleister in Deutschland die Vorgaben der SEPA-Verordnung einhalten. Sie ging davon aus, dass eine rechtzeitige SEPA-Umstellung in Deutschland zum 1. Februar 2014 zu schaffen gewesen wäre, auch wenn es bezüglich einzelner Endnutzergruppen wie kleinen Unternehmen und Vereinen noch einiger Anstrengungen bedurft hätte.

BaFin-Umfragen zur SEPA-Umsetzung

Von Juni bis August 2013 hat die BaFin eine erste SEPA-Umfrage durchgeführt. Sie hat Zahlungsdienstleister in Deutschland angeschrieben, um zu klären, ob sie technisch und organisatorisch in der Lage sind, den SEPA-Zahlungsverkehr abzuwickeln. Das Ergebnis fiel insgesamt zufriedenstellend aus. Zwei Aspekte musste die BaFin jedoch weiter verfolgen. Erstens war die Zeitplanung für die technische Anpassung der IT-Systeme bezogen auf den Umstellungszeitpunkt sehr knapp. Die technische Umstellung auf SEPA lag maßgeblich in den Händen externer IT-Dienstleister, die von 93 %

der Befragten mit der Durchführung des Zahlungsverkehrs beauftragt sind. Daher ließ sich die Aufsicht ab September 2013 monatlich über die fristgerechte Umsetzung des SEPA-Projekts berichten. Zweitens fiel auf, dass die Befragten zum Stichtag noch keine ausreichenden Kenntnisse über den SEPA-Umsetzungsstand ihrer Lastschrifteinreicher hatten.

Aus diesem Grund hat die BaFin noch Anfang Oktober 2013 einen zweiten Fragebogen zum Thema Lastschrifteinreicher an die Zahlungsdienstleister geschickt. Primäres Ziel dieser zweiten Erhebung war, die Zahlungsdienstleister anzuhalten, Lastschrifteinreicher bei der Umstellung auf die SEPA-Lastschrift nach besten Kräften zu unterstützen und dabei wichtige Lastschrifteinreicher zu identifizieren. Dieses Ziel wurde weitgehend erreicht: 90 % der Banken, die Lastschriften annehmen, wussten, wie weit die Kunden mit der Umstellung auf SEPA sind. Zudem ergab die Umfrage, dass 90 % aller abgewickelten Lastschriften auf rund 303.000 Lastschrifteinreicher entfallen. Somit verursachten 18 % aller Lastschrifteinreicher – die Gruppe der so genannten Großkunden – das Gros des abgewickelten Lastschriftenvolumens.

SEPA-Umstellung als Prüfungsschwerpunkt

Flankierend zu den beschriebenen Maßnahmen bat die BaFin die Jahresabschlussprüfer der Zahlungsdienstleister Mitte 2013, die Frage der rechtzeitigen Umstellung auf SEPA in ihre im zweiten Halbjahr 2013 beginnenden Teilprüfungen für den Jahresabschluss 2013 einzubeziehen. Des Weiteren veröffentlichten Experten der BaFin mehrere Fachartikel mit dem Ziel, Finanzdienstleister und ihre Kunden auf die Notwendigkeit der SEPA-Umstellung hinzuweisen.²⁶

Anfang 2014 hat die BaFin ihre maßgeblichen Umsetzungsprojekte abgeschlossen. Die Migration auf das SEPA-Format ist in Deutschland zum 1. Februar 2014 technisch insgesamt problemlos erfolgt. Da Zahlungsdienstleister Überweisungen und Lastschriften aufgrund der

²⁴ Verordnung (EU) Nr. 260/2012, ABI. EU L 94, S. 22-37.

²⁵ Beschluss des Europäischen Parlamentes am 4. Februar 2014.

²⁶ Vgl. u. a. BaFinJournal, Oktober 2013, S. 9 ff.; BaFinJournal, Februar 2014, S. 4.

geänderten SEPA-Verordnung bis zum 1. August 2014 im Altformat annehmen dürfen, wird die BaFin in diesem Zeitraum auch darauf verzichten, die entsprechenden Sanktionsvorschriften anzuwenden.

3.4 Umfragen und Quervergleiche

Im Jahr 2013 führte die Bankenaufsicht eine Reihe von Quervergleichen durch. Sofern die Aufsicht nicht über die erforderlichen Informationen, zum Beispiel aus dem Meldewesen, verfügte, trat sie dabei an die Institute heran. Solche institutsübergreifenden Auskunftsersuchen wurden zum Beispiel zur Niedrigzinsproblematik, zu den Schiffs- und Immobilienexposures sowie zu den quantitativen Auswirkungen der Eigenmittelverordnung (Capital Requirements Regulation – CRR) durchgeführt. Die Institute hat die BaFin jeweils nach risikoorientierten Gesichtspunkten ausgewählt, so dass sich der Kreis der einbezogenen Institute – je nach Thematik – voneinander unterschied. Bestimmte Informationen, etwa zu den Schiffsportfolien (siehe Kapitel 3.4.1), fragt die Aufsicht wegen der besonderen bankaufsichtlichen Bedeutung mittlerweile auch zu regelmäßigen Stichtagen von ausgewählten Instituten ab.

Weitere Analysen, etwa zum *Outsourcing* oder zu den bankinternen Governance-Strukturen, hat die BaFin auf Basis vorhandener bankaufsichtlicher Daten vorgenommen und teilweise veröffentlicht.²⁷

Internationale Umfragen

Darüber hinaus gewinnen europäische und internationale Umfragen, die technisch regelmäßig die nationalen Aufsichtsbehörden umzusetzen haben, immer mehr an Bedeutung. Die Impulse gehen dabei meistens von der EBA oder dem Basler Ausschuss für Bankenaufsicht BCBS (Basel Committee on Banking Supervision) aus. Zuletzt fand im Auftrag der EBA die „*Transparency Exercise*“ statt, deren Ergebnisse die EBA Mitte Dezember 2013 auf ihrer Homepage veröffentlicht hat. Durch die 2013 gestartete Implementierung des Einheitlichen Bankenauf-

sichtsmechanismus (SSM) sind zum Jahresende ferner die Umfragen im Auftrag der EZB in den Vordergrund aufsichtsübergreifender Auskunftsersuchen gerückt.

3.4.1 Umfrage zur Schiffsfinanzierung

Die Krise auf den Schiffsmärkten setzte sich 2013 fort. Überkapazitäten belasteten die Fracht- und Charraten. Die einschlägigen Marktindizes lagen weiterhin nur unwesentlich über den historischen Tiefständen und deuteten lediglich auf leichte Verbesserungen hin.

Schiffsportfolien im Aufsichtsfokus

Seit Beginn der Krise im Jahr 2009 befasst sich die BaFin besonders intensiv mit den Schiffsportfolien der Banken, um einen aktuellen Überblick über die Risikosituation in diesem Bereich zu gewinnen. Erste Umfragen zeigten eine niedrige Kapitaldienstfähigkeit, hohe Beleihungsausläufe und einen erhöhten Anteil an Problemkrediten. Fast ein Viertel der Forderungen weist einen Beleihungswertauslauf (*Loan-to-Value*) von über 140 % auf; das heißt der Kredit ist nicht mehr vollständig durch Sicherheiten gedeckt.

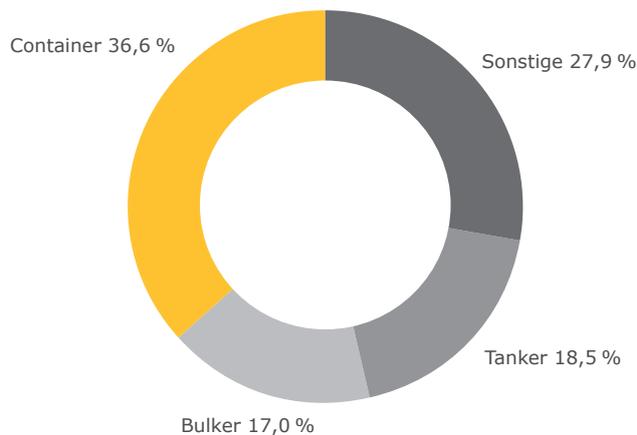
Vor diesem Hintergrund ordnete die BaFin bei 19 Instituten einen Schwerpunkt für die Jahresabschlussprüfung nach § 30 KWG an, um zum Stichtag 31. Dezember 2012 vertiefte Informationen über den Risikogehalt der Schiffsportfolien zu gewinnen. Die Auswertung der Schwerpunktprüfung bis Mitte 2013 zeigte, dass sich zwar die Höhe der Exposure bei den meisten Instituten seit 2009 um rund 20 % auf 95,5 Mrd. Euro reduziert hat. Die Summe der Problemkredite blieb mit 31,9 Mrd. Euro jedoch weiterhin hoch, so dass weitere Abschreibungen nicht auszuschießen sind.

Turnusmäßige Datenabfrage

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch eine umfassende Datenabfrage, die die Aufsicht vierteljährlich, erstmals zum 30. Juni 2013, bei den zehn wichtigsten Schiffsfinanzierern zur aktuellen Lage der Schiffsportfolien durchgeführt hat. Die Auswertung der Daten zeigt auch hier, dass die Institute ihre Portfolien kontinuierlich abgebaut haben. Allerdings weisen mehr als ein

²⁷ Vgl. BaFinJournal, August 2013, S. 22.

Grafik 2 Verteilung der Schiffsportfolien



Stand: 31.12.2013

Viertel der Schiffsfinanzierungen (26,3 %) ein Ausfallrating auf. Der Bereich *Non-Investment Grade* umfasst immer noch einen hohen Anteil (85,6 %) des aggregierten Schiffsportfolios. Dementsprechend stieg die Risikovorsorge 2013 um knapp 80 % gegenüber dem Vorjahr.

Die Wirtschaftsprüfer beurteilen die Höhe der Risikovorsorge als grundsätzlich angemessen. Dieses Urteil bestätigte sich auch in ausführlichen Gesprächen zwischen Prüfern und Aufsicht. Großen Einfluss auf die Höhe der Risikovorsorge haben die einfließenden Parameter, wie zum Beispiel die prognostizierten Charraten. Bereits die Vergangenheit zeigte, dass Marktprognosen aufgrund des volatilen Umfeldes mit Unsicherheiten behaftet sind. Daher hängt vieles von den weiteren Marktentwicklungen ab.

Schiffsportfolien im Überblick

Bei der Betrachtung der Portfolien liegt der deutliche Schwerpunkt bei den Containerschiffen (36,6 % des Gesamtportfolios). Tanker, Massengutfrachter (*Bulker*) und die „Sonstigen“, zu denen *Offshore-Vessels*, Kreuzfahrtschiffe und Werften gehören, spielen hingegen eine etwas geringere Rolle.

3.4.2 Umfrage zu Verbriefungspositionen deutscher Banken

Seit mehreren Jahren ermittelt die BaFin in Zusammenarbeit mit der Bundesbank anhand

einer Umfrage die Verbriefungsbestände von ausgewählten deutschen Kreditinstituten. 2013 umfasste die Umfrage insgesamt 13 Institute (Vorjahr: 15). Zwei Institute sind aufgrund einer neu eingeführten Wesentlichkeitsgrenze für die Meldung aus der Umfrage ausgeschieden. Die Wesentlichkeitsgrenze besteht aus zwei gleichzeitig zu erfüllenden Bedingungen, die einerseits auf die absolute Größenordnung des Portfolios aus *Collateralized Debt Obligations* (CDO) und *Asset Backed Securities* (ABS) und andererseits auf die Relevanz des Geschäfts für das jeweilige Institut abstellen. Die beiden ausgeschiedenen Institute unterschritten diese Wesentlichkeitsgrenze, da sie ihre Portfolios teilweise stark abgebaut haben.

Die Verbriefungsbestände der 13 meldenden Banken beliefen sich zum 31. Dezember 2013 auf einen Buchwert in Höhe von rund 88,4 Mrd. Euro. Dies stellt einen deutlichen Rückgang um knapp ein Viertel gegenüber dem Vorjahresendwert (114,3 Mrd. Euro) der 13 Institute dar. Der Abbau der Verbriefungspositionen resultierte dabei größtenteils aus Fälligkeiten und Tilgungen, dem Saldo aus Kauf- und Verkaufspositionen sowie in geringerem Maße auch aus Wechselkursveränderungen und Wertanpassungen. Zu berücksichtigen ist, dass es sich dabei um Bestände vor Absicherung handelt. Das Netto-Exposure der Banken fällt nach Abzug der Absicherungspositionen entsprechend geringer aus.

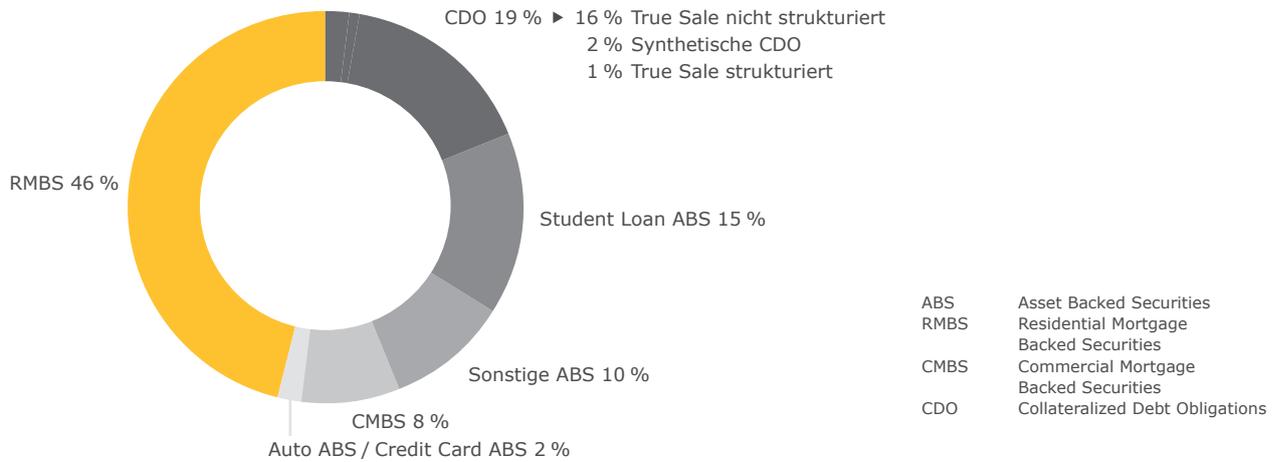
III

IV

V

VI

Anhang

Grafik 3 Verbriefungsbestände nach Art der Sicherheiten

Stand: 31.12.2013

Quelle: Deutsche Bundesbank, BaFin (Angaben auf ganze Prozentpunkte gerundet)

Über die Hälfte der Verbriefungsbestände deutscher Banken (54 %) entfiel auf verbrieft private und gewerbliche Immobilienkredite – also *Residential Mortgage-Backed Securities* (RMBS) und *Commercial Mortgage-Backed Securities* (CMBS). RMBS machten mit 85 % mehr als vier Fünftel der verbrieften Immobilienkredite aus; der Rest bestand aus CMBS. Dabei sind die gehaltenen Papiere weiterhin sehr heterogen und decken eine große Bandbreite von tendenziell solideren europäischen Wohnimmobilien-Verbriefungen bis hin zu US-Subprime-Papieren mit stark verminderter Bonität ab. Etwa 50 % der verbrieften Immobilienkredite wiesen Ende 2013 ein Rating von „AAA“ bzw. „AA“ auf (Vorjahr: ca. 54 %). Der Anteil der unterhalb des Investmentgrade-Bereichs gerateten Tranchen blieb mit ca. 23 % in etwa konstant. Gleichzeitig ist der Anteil der nicht gerateten Tranchen angestiegen, für die insbesondere eine veränderte Portfolioabgrenzung ursächlich ist.

Mit einem Anteil von knapp einem Fünftel (rund 19 %) am gesamten Verbriefungsbestand deutscher Banken kam den *Collateralized Debt Obligations* (CDO) ebenfalls ein größeres Gewicht zu. Meist handelt es sich hierbei um so genannte True-Sale-Transaktionen. Verbrieft Unternehmensfinanzierungen – *Collateralized Loan Obligations* (CLO) – bildeten mit 10 Mrd. Euro innerhalb dieses Segments die mit Abstand

größte Einzelkategorie. Im Verbriefungsportfolio der befragten Banken befanden sich außerdem verbrieft Studentenkredite in Höhe von ca. 13 Mrd. Euro. Andere Anlageformen, wie etwa Auto- und Kreditkartenverbriefungen, spielten hingegen eher eine untergeordnete Rolle.

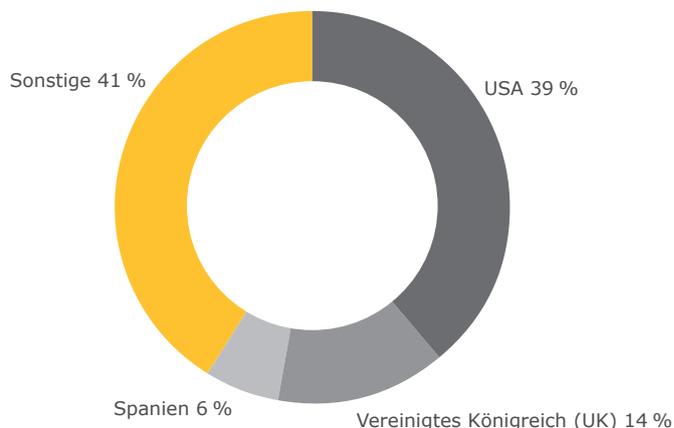
Regionaler Schwerpunkt der Underlyings

Regional betrachtet stammte der Großteil der verbrieften Kredite aus den USA (39 %), wobei der Anteil gegenüber dem Vorjahr (45 %) weiter abgenommen hat. Allerdings ist die regionale Verteilung von Bank zu Bank je nach individueller Anlagestrategie sehr unterschiedlich. Die Spanne des Verbriefungsanteils mit US-amerikanischen Sicherheiten reichte unter den einzelnen Instituten von knapp 75 % bis hin zu ca. 9 %. Ebenfalls heterogen war die regionale Verteilung in Abhängigkeit von der jeweiligen Assetklasse.

3.5 Geldwäscheprävention

Mit der Geldwäscheprävention verfolgt die BaFin das Ziel, einen Missbrauch des Finanzsystems zu Zwecken von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und sonstigen strafbaren Handlungen, die zu einer Vermögensgefährdung eines Instituts führen können, zu verhindern. Sie sorgt dafür, dass die beaufsichtigten Unternehmen und Personen die zu diesem Zweck bestehenden gesetzlichen Pflichten umsetzen. Diese Pflichten

Grafik 4 Regionale Verteilung der Underlyings



Stand: 31.12.2013

Quelle: Deutsche Bundesbank, BaFin (Angaben auf ganze Prozentpunkte gerundet)

ergeben sich für Institute vor allem aus dem Geldwäschegesetz (GwG) und dem KWG und sollen auf risikoorientierter Basis für Transparenz in den Geschäftsbeziehungen und Finanztransaktionen sorgen. So müssen die Verpflichteten beispielsweise Kundensorgfaltspflichten einhalten. Dazu zählen neben der Identifizierung des Kunden und etwaiger abweichend wirtschaftlich Berechtigter – soweit möglich – auch die Abklärung des Hintergrundes der Geschäftsbeziehung sowie ein laufendes Monitoring derselben. Darüber hinaus ist festzustellen, ob der Kunde eine politisch exponierte Person ist, die erhöhte Sorgfaltspflichten im Umgang mit der Geschäftsbeziehung erfordert. Ziel dieser Maßnahmen ist, Geldflüsse nachvollziehen sowie ungewöhnliche oder gar verdächtige Transaktionen oder Geschäftsbeziehungen erkennen zu können. Verdächtige Transaktionen sind an das Bundeskriminalamt – Zentralstelle für Verdachtsmeldungen (*Financial Intelligence Unit – FIU*) – und die zuständigen Strafverfolgungsbehörden zu melden.

3.5.1 Sorgfaltspflichten beim E-Geld-Geschäft

Bei der Ausgabe von E-Geld gelten grundsätzlich die allgemeinen Vorschriften des GwG. Seit 2011 sieht § 25i KWG alte Fassung, der Anfang 2014 in § 25n KWG aufgegangen ist, für das E-Geld-Geschäft besondere Organisa-

tionspflichten vor. In bestimmten Fällen können auch vereinfachte Sorgfaltspflichten Anwendung finden. Voraussetzung dafür ist, dass bei der Nutzung eines E-Geld-Trägers ein geringes Risiko der Geldwäsche, der Terrorismusfinanzierung oder sonstiger strafbarer Handlungen zu Lasten der Institute besteht. Dies ist der Fall, wenn der auf dem E-Geld-Träger gespeicherte Betrag 100 Euro monatlich nicht übersteigt und das E-Geld nicht mit E-Geld eines anderen Inhabers technisch verbunden werden kann, der Rücktausch von E-Geld unbar erfolgt oder auf maximal 20 Euro in bar beschränkt ist. Darüber hinaus kann die BaFin im Einzelfall die Freistellung von Sorgfaltspflichten gestatten (§ 25n Absatz 5 KWG). Um dieses Verfahren zu beschleunigen, hat die BaFin im Oktober 2013 ein Merkblatt veröffentlicht. Es gibt dem Antragsteller Hinweise dazu, welche Angaben und Nachweise er bei der Beantragung einer Freistellung einzureichen hat.

Im Berichtsjahr hat die BaFin sechs Bescheide nach § 25i Absatz 5 KWG alte Fassung erlassen und sechs neue Anträge erhalten. Verschiedene Institute stellten vor Antragstellung grundsätzliche Anfragen zu § 25i Absatz 5 KWG alte Fassung.

Zugleich hat sich die Verwaltungspraxis zu § 25n Absatz 2 KWG weiter verfestigt. So fallen

III

IV

V

VI

Anhang

vorausbezahlte Kreditkarten (Prepaid-Kreditkarten) nicht unter diese Ausnahmegesetzgebung, denn bei diesen E-Geld-Produkten kann die Verbindung mit anderem E-Geld nicht zuverlässig ausgeschlossen werden.

3.5.2 Prüfungs-Kampagne bei verbundgestützten Instituten

Seit mehreren Jahren sind die Jahresabschlussprüfer verpflichtet, einen Katalog von geldwäscherechtlichen Verpflichtungen in der Anlage 6 der Prüfungsberichts-Verordnung zu bewerten. Die Bewertungsskala reicht von F 0 (völliges Fehlen von Normverstößen) über F 4 (schwerwichtige Mängel) bis F 5 (nicht anwendbar). Bei der Auswertung dieser Fragebögen fiel auf, dass die Prüfer fast ausschließlich F-0-Feststellungen verwendet hatten. Bei zurückliegenden Prüfungen hat die BaFin jedoch die Erfahrung gemacht, dass ein völliges Fehlen von Normverstößen in der Praxis ausgesprochen selten vorkommt. Auch hatte schon der Internationale Währungsfonds (IWF) bei der Geldwäscheprüfung Deutschlands 2010 teilweise die Qualität der Prüfungen aufgegriffen. Daher entschloss sich die BaFin, bei verbundgestützten Instituten bundesweit insgesamt 79 Sonderprüfungen durchzuführen.

Für diese Prüfungen hat die Aufsicht vorrangig Institute ausgewählt, bei denen ausschließlich F-0-Bewertungen vorlagen. Dabei berücksichtigt die Aufsicht die Größe (die Bilanzsumme der einzelnen Institute sollte nicht unter 400 Mio. Euro liegen) und die Zahl der jeweiligen regionalen Verbände. Von der BaFin beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaften untersuchten dann bei den ausgewählten Kreditinstituten die zwölf wichtigsten Präventionsmaßnahmen zur Verhinderung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und sonstigen strafbaren Handlungen. Zu diesen Maßnahmen zählen beispielsweise die Pflicht zur Kundenidentifizierung, die Klärung des wirtschaftlich Berechtigten sowie die laufende Überwachung von Bestandskunden anhand geeigneter Monitoring-Systeme.

Im Ergebnis stellte die BaFin fest, dass die meisten Verbandsprüfer die von den Institu-

ten getroffenen Vorkehrungen zur Geldwäscheprevention übersichtlich dargestellt und nachvollziehbar beurteilt haben. Es gibt jedoch innerhalb der einzelnen Verbände auch deutliche Unterschiede in der Aussagekraft und im Bewertungsmaßstab. Wegen der vergleichsweise geringen Zahl der geprüften Institute konnte diese Untersuchung nicht repräsentativ sein. Gleichwohl ist das Ergebnis eine gute Grundlage, um das Prüfungsniveau weiter zu verbessern. Zu diesem Zweck hat die BaFin mit den Prüfungsverbänden bereits einige Gespräche geführt, die sehr konstruktiv waren.

3.5.3 Schwerpunktprüfung bei international tätigen Banken

Auch international agierende Banken müssen seit 2009 in der gesamten Gruppe die gleichen strengen Standards bei den Vorkehrungen gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung anwenden wie in Deutschland. Um die Umsetzung zu überprüfen, setzte die BaFin bei 16 Instituten einen Schwerpunkt bei der Jahresabschlussprüfung. Die Jahresabschlussprüfer sollten feststellen, ob es Umsetzungsprobleme gab und darüber berichten, inwieweit die gruppenweiten Sorgfaltspflichten umgesetzt und überwacht worden sind. Das Ergebnis zeigt, dass es insgesamt für die deutschen Institute relativ wenige rechtliche Umsetzungsprobleme im Ausland gegeben hat. In einigen Ländern sind allerdings besondere datenschutzrechtliche Vorgaben zu berücksichtigen.

Defizite in der Umsetzung gab es vereinzelt bei der tatsächlichen Einbindung bzw. Überwachung in den Niederlassungen vor Ort. Vor allem die in anderen Ländern teilweise weniger strengen Rechtsvorschriften erschweren dort die Einführung neuer schärferer Vorgaben. Beispielsweise lassen sich die deutschen Anforderungen bei der Ermittlung der wirtschaftlich Berechtigten in einigen Ländern nicht vollumfänglich umsetzen. Auch erschwert ein andernorts noch immer rigoros geltendes Bankgeheimnis eine institutsweite konsequente Geldwäscheprevention.

4 Institutsaufsicht

4.1 Zugelassene Institute

4.1.1 Kreditinstitute

Die Zahl der zugelassenen Kreditinstitute nahm 2013 abermals ab und lag zum Jahresende bei 1.820. Im Vorjahr waren es noch 1.854, nach 1.883 Instituten im Jahr 2011. Das entspricht einem Minus von 1,8 % gegenüber 2012.

Tabelle 8 Zahl der Banken nach Institutsgruppen

	2013	2012	2011
Kreditbanken	184	183	185
Institute des Sparkassensektors	426	432	436
Institute des Genossenschafts-sektors	1.083	1.106	1.125
Sonstige Institute	127	133	137
Summe	1.820	1.854	1.883

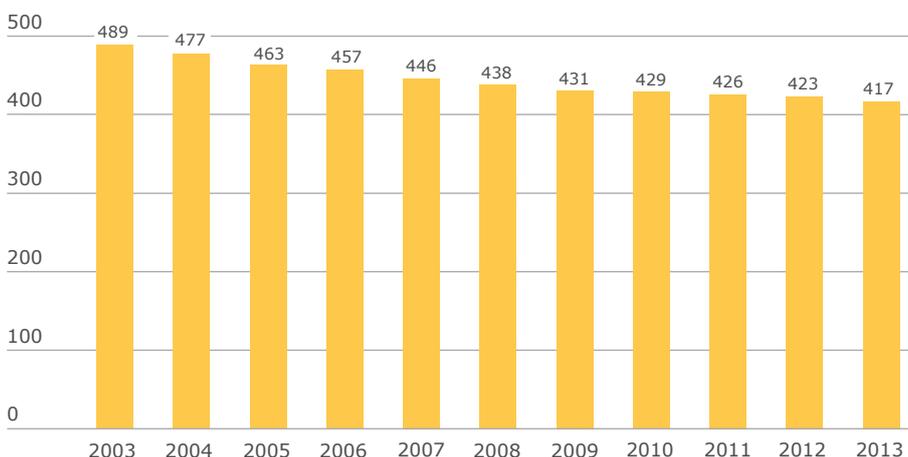
Die von der BaFin beaufsichtigten Institute werden in die vier Institutsgruppen Kreditbanken, Institute des Sparkassensektors, Institute des Genossenschafts-sektors und sonstige Institute eingeteilt. In der Institutsgruppe Kreditbanken sind unter anderem Großbanken, Privatbanken und Töchter ausländischer Banken zusammengefasst. Zum Sparkassensektor zählen neben

den Landesbanken die öffentlich-rechtlichen und freien Sparkassen. Wesentliches Kriterium für die Zuordnung ist die wirtschaftliche Verflechtung, so dass die DZ Bank und die WGZ Bank zum Genossenschafts-sektor gerechnet werden. In der Institutsgruppe der sonstigen Institute sind Bausparkassen, Pfandbriefbanken, Wertpapierhandelsbanken und Förderinstitute des Bundes und der Länder enthalten.

Ende 2013 hat die BaFin im Sparkassensektor 417 Sparkassen, acht Landesbanken und als zentraler Fondsdienstleister der Sparkassen-Finanzgruppe die DekaBank beaufsichtigt. Das Fusionstempo ist weitgehend konstant geblieben. Die Zahl der Sparkassen ist um sechs Institute auf 417 gesunken (Vorjahr: 423). Verglichen mit dem Vorjahr hat die Zahl der beaufsichtigten Sparkassen damit um 1,4 % abgenommen (siehe Grafik 5, Zahl der Sparkassen).

Ende des Jahres 2013 hat die BaFin insgesamt 1.079 genossenschaftliche Primärinstitute, zwei Zentralbanken, zehn zentralbanknahe Institute und 49 Wohnungsbaugenossenschaften mit Spar-einrichtung, die ebenfalls dem Genossenschafts-sektor angehören, beaufsichtigt. Damit sank die Zahl der Primärinstitute um 23 bzw. um 2,1 %; das Fusionstempo bei den genossenschaftlichen Kreditinstituten stieg von einem niedrigen Niveau leicht an (siehe Grafik 6, Zahl der genossenschaftlichen Primärinstitute, Seite 94).

Grafik 5 Zahl der Sparkassen



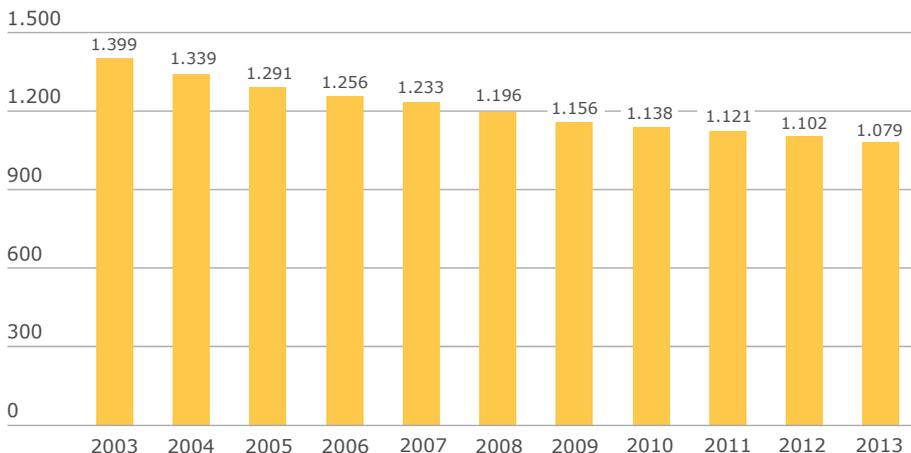
III

IV

V

VI

Anhang

Grafik 6 Zahl der genossenschaftlichen Primärinstitute

Zahl der Pfandbriefbanken

Zum Jahresende besaßen 76 Institute die Erlaubnis zur Emission von Pfandbriefen (Vorjahr: 76). Zwar hat sich die Zahl der Emittenten gegenüber dem Vorjahr nicht weiter erhöht, da neben einem Neuzugang auch der Abgang eines Instituts zu verzeichnen war, das 2013 seine Altemission abgewickelt hat. Allerdings ist weiterhin ein reges Interesse am deutschen Pfandbrief festzustellen, auch durch Institute aus dem (europäischen) Ausland über im Inland ansässige Tochterbanken. Auch haben im Berichtsjahr einige Pfandbriefemittenten eine Erweiterung ihrer bereits bestehenden Erlaubnis zum Betreiben des Pfandbriefgeschäfts auf weitere Pfandbriefgattungen beantragt und erhalten. Dabei stößt auch der durch das Pfandbriefgesetz seit 2009 ermöglichte Einsatz Öffentlicher Pfandbriefe zur Refinanzierung (staatlich) garantierter Exportfinanzierungen auf zunehmendes Interesse.

Zahl der Bausparkassen

Die Zahl der beaufsichtigten Bausparkassen ist 2013 konstant geblieben (22 Institute). Die BaFin beaufsichtigte zum Ende des Berichtsjahrs 2013 zwölf private sowie zehn öffentlich-rechtliche Landesbausparkassen.

4.1.2 Finanzdienstleister

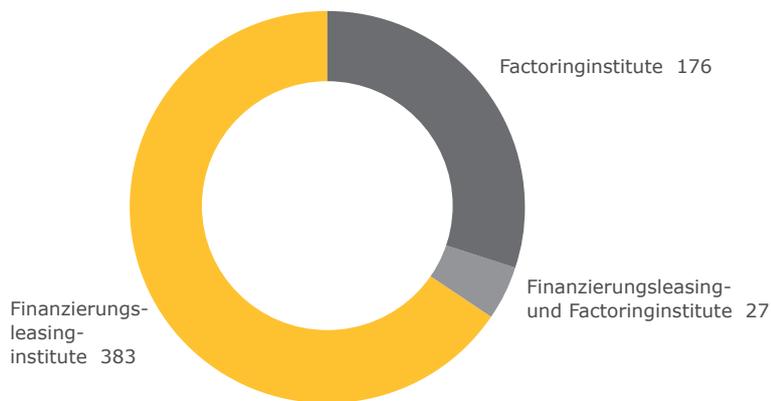
Ende 2013 beaufsichtigte die BaFin 702 Finanzdienstleistungsinstitute (Vorjahr: 681). Daneben standen 89 inländische Zweigstellen ausländischer Unternehmen unter Aufsicht (Vorjahr: 75). 155 Finanzdienstleistungsinstitute betrieben allein die Anlage- und Abschlussvermittlung sowie die Anlageberatung (Vorjahr: 162). 531 Institute besaßen die Erlaubnis zum Betreiben der Finanzportfolioverwaltung (Vorjahr: 519). Vier Finanzdienstleister waren befugt, sich Eigentum und Besitz an Kundengeldern oder Wertpapieren zu verschaffen (Vorjahr: 4). 39 Unternehmen beantragten 2013 eine Erlaubnis, Finanzdienstleistungen zu erbringen (Vorjahr: 36). Zehn Finanzdienstleistungsinstitute stellten einen Antrag, ihre Erlaubnis zu erweitern (Vorjahr: 14).

Die Zahl der vertraglich gebundenen Vermittler ist im Berichtszeitraum erneut auf ca. 34.500 gesunken. Im Vorjahr waren es noch 39.600.

Leasing- und Factoringinstitute

Im Jahr 2013 standen 383 Finanzierungsleasing- (Vorjahr: 398) und 176 Factoringinstitute (Vorjahr: 178) sowie 27 Institute, die sowohl das Finanzierungsleasing als auch das Factoring betreiben (Vorjahr: ebenfalls 27), als Erlaubnisträger unter der laufenden Aufsicht der BaFin. Zwei Erlaubnisse von Finanzierungsleasing- und Factoringinstituten hat die BaFin im Berichtsjahr aufgehoben.

Grafik 7 Zusammensetzung der Gruppe-V-Institute



Stand: 31.12.2013

Der Prozess der Marktkonsolidierung, der seit dem Beginn der Aufsicht über Leasing- und Factoringinstitute – auch Gruppe-V-Institute genannt – zu beobachten war, hat sich deutlich abgeschwächt. Die Zahl der Erlaubnisverzichtserklärungen sank stark im Vergleich zum Vorjahr und lag nahe der Zahl der Erlaubnis-anträge. Im Berichtsjahr gingen 22 Neuerlaubnisanträge gemäß § 32 KWG bei der BaFin ein. In 19 Fällen, die teilweise offene Erlaubnisverfahren aus dem Vorjahr betrafen, endete das Verfahren mit einer Erlaubniserteilung. In zwölf weiteren Fällen hat der Antragsteller seinen Antrag vor Entscheidungsreife zurückgenommen. Dem stehen 2013 nur noch 26 Erlaubnisverzichtserklärungen im Vergleich zu 55 solcher Erklärungen im Vorjahr gegenüber.

4.1.3 Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute

Im Berichtsjahr standen 33 Zahlungsinstitute und sechs E-Geld-Institute unter der Aufsicht der BaFin nach dem Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG). E-Geld-Institute dürfen, ebenso wie Einlagenkreditinstitute, Zahlungsdienste erbringen, ohne eine besondere Erlaubnis als Zahlungsinstitut zu benötigen. Im Jahr 2013 wurden sieben Erlaubnis-anträge neu gestellt; zehn Verfahren haben sich durch Versagung oder Rücknahme erledigt. Die Qualität der Erlaubnis-anträge ist sehr unterschiedlich. Häufig unterschätzen Antragsteller die Anforderungen und verfolgen nach der ersten Einreichung von



Multilaterale Handelsplattformen und Betreiber ausländischer Märkte

2013 hatten wie im Vorjahr insgesamt zehn Institute in Deutschland die Erlaubnis, ein multilaterales Handelssystem (*Multilateral Trading Facility* – MTF) zu betreiben. Davon hatten zwei Institute ausschließlich die MTF-Lizenz, während acht Unternehmen 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. Damit haben sich auch diese Zahlen im Vergleich zum Vorjahr nicht verändert. 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.

Unterlagen den Antrag nicht konsequent weiter. In vier Fällen hat die BaFin eine Erlaubnis erteilt.

Ende 2013 waren in Deutschland insgesamt 319 Zahlungs- und E-Geld-Institute im Wege des

III

IV

V

VI

Anhang

EU-Passes tätig. Physisch präsent sind Institute in Deutschland in 18 Fällen durch eine Zweigniederlassung. Zum gleichen Zeitpunkt waren insgesamt 5.400 notifizierte Zahlungsagenten im Namen von 25 ausländischen Zahlungsinstituten tätig. Zweigniederlassungen und Agenten unterliegen in Deutschland der Geldwäschereaufsicht durch die BaFin.

4.2 Wirtschaftliches Umfeld

Im Jahr 2013 bewegten sich die deutschen Banken in einem nach wie vor schwierigen Umfeld. Ihre Ertragslage war stark von dem niedrigen Zinsniveau geprägt, das sich negativ auf die Margen auswirkt: Das hochverzinsten Altgeschäft wird sukzessive durch niedriger verzinstes Neugeschäft ersetzt.

Dabei reagierten die Erträge kleiner und mittlerer Institute, deren Geschäftsmodelle in besonderem Maße auf einem starken Zinsergebnis basieren, etwas sensitiver gegenüber den anhaltend niedrigen Zinsen als die der Großbanken. Positiv wirkte sich die robuste Konjunktur auf die Bankbilanzen aus und beließ die Risikovorsorge gegenüber dem deutschen Unternehmenssektor auf niedrigem Niveau. Gewinner waren daher jene Institute, die vom Kreditgeschäft mit dem Unternehmenssektor profitieren konnten. Schwierig war die Lage für Banken, die stark in der Schiffsfinanzierung engagiert waren

oder die erhöhte Ausfallrisiken aus gestressten Immobilienmärkten zu schultern hatten. Große, international tätige Institute konnten im Jahr 2013 ihre Eigenkapitalquote im Durchschnitt erhöhen und somit den Abstand zu Sparkassen und Genossenschaftsbanken verringern. Letztere haben traditionell eine etwas bessere Kapitalausstattung.

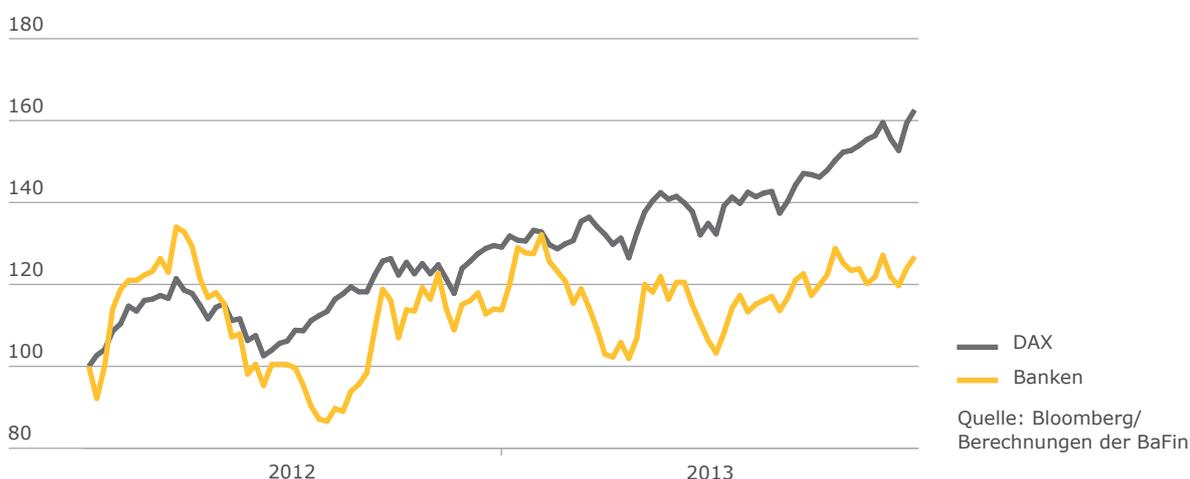
Auch für die Bausparkassen ist das niedrige Zinsniveau eine Herausforderung. Die über die Laufzeit eines Bausparvertrages konstanten Einlagenzinsen koppelten sich weiter vom vorherrschenden Marktzinsniveau ab. Bausparer mit hoch verzinsten Altverträgen sahen wenige Anreize, ihre Guthaben auszahlen zu lassen. Zugleich konnten die festgeschriebenen Darlehenskonditionen aus solchen Verträgen in der Regel nicht mit Immobilienkrediten konkurrieren, die dem Zinsniveau angepasste und deutlich niedrigere Zinsen aufwiesen. Viele Bausparkassen reagierten im Jahr 2013 auf den Ertragsdruck und boten neue, mit niedrigeren Guthabenzinsen ausgestattete Tarife an.

Branchenindex steigt weniger als DAX

Der Branchenindex deutscher Bankaktien setzte zu Beginn des Jahres 2013 seinen Aufwärtstrend vorerst fort. Positiv wirkte im Januar die Verlängerung der Implementierungsfrist für den Liquiditätspuffer unter Basel III. Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht BCBS (Basel

Grafik 8 Branchenindex deutscher Bankaktien

Wochenendstände, Ende 2011 = 100



Committee on Banking Supervision) beschloss, dass Banken bis 2015 vorerst lediglich 60 % der verlangten Liquiditätsreserve aufbauen müssen, und weitete zudem das Spektrum anrechenbarer Aktiva aus.

Im Februar und März 2013 sorgte die Krise um Zypern für Unsicherheit und belastete die Bankenwerte nachhaltig. Im weiteren Jahresverlauf schwankten die Kurse der Bankaktien stark. Positive Impulse setzte insbesondere die Zinssenkung der EZB von 0,75 auf 0,5 % Anfang Mai. Im Juni belasteten Spekulationen über den Ausstieg der US-Notenbank aus der ultralockeren Geldpolitik sowie die Verhandlung vor dem deutschen Verfassungsgericht über die Anleihekäufe der EZB die Aktienkurse der Banken deutlich.

Auf Jahressicht verzeichnete der Branchenindex deutscher Bankaktien mit einem Plus von knapp 12 % zwar eine positive Entwicklung, konnte aber bei Weitem nicht an die Performance des DAX anknüpfen. Dafür waren die Herausforderungen an Kapitalbasis und Ertragslage auch im Jahr 2013 noch zu groß. Zudem reagiert der europäische Bankensektor auf die noch immer schwebende europäische Schuldenkrise naturgemäß sensibler als andere Branchen.

Risiko- und Geldmarktindikatoren zeigen Entspannung

Die Entwicklung der Geldmarktindikatoren ist deutlich von dem Bekenntnis der EZB geprägt, alles Notwendige zu unternehmen, um den Zusammenhalt der Eurozone zu sichern. Daher zeigen die Risiko- und Geldmarktindikatoren im Wesentlichen eine Entspannung an.

Die Kreditausfallprämien (*Credit Default Swaps – CDS*) wichtiger deutscher Banken hatten Ende 2011 historische Höchststände von bis zu 350 Basispunkten erreicht und gingen in der zweiten Hälfte des Jahres 2012 bis Anfang 2013 deutlich zurück. Im weiteren Jahresverlauf konnten die CDS-Prämien negativen Impulsen wie etwa der Zypernkrise widerstehen und entwickelten sich stabil.

Auch im Jahr 2013 fanden grenzüberschreitende Ausleihungen auf dem Interbankenmarkt kaum statt. Viele Banken aus den Krisenstaaten der Eurozone hatten nach wie vor keinen Zugang zum Interbankenmarkt. Die Liquiditätsversorgung der Banken hing maßgeblich von den geldpolitischen Maßnahmen der EZB ab. Viele Banken zahlten die Liquidität aus den Dreijahrestendern der EZB vorzeitig zurück, aber vor allem einige Institute aus den südeuropäischen Ländern waren noch stark auf Zentralbankliquidität angewiesen.

Grafik 9 Kreditausfallprämien für deutsche Großbanken



III

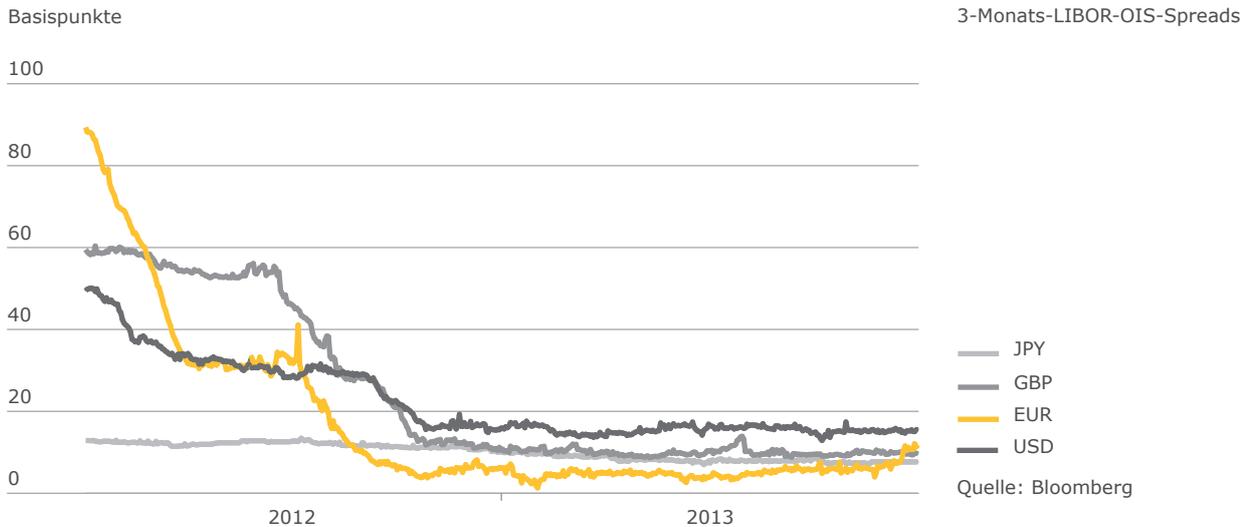
IV

V

VI

Anhang

Grafik 10 Indikatoren des Interbankenmarktes



Der LIBOR-OIS-Spread lag im Jahr 2013 konstant unterhalb von acht Basispunkten. Er gibt die Differenz zwischen dem dreimonatigen LIBOR-Satz (*London Interbank Offered Rate*) und dem Zinssatz für eine dreimonatige revolvingierende Tagesgeldanlage (auf Basis des OIS – *Overnight Indexed Swap Rate*) wieder.

Verschärfte Kreditrichtlinien

Zu Beginn des Jahres 2013 lockerten die deutschen Banken erstmals seit 2011 die Kreditrichtlinien für Unternehmen. Zum Ende des

Jahres verschärfte sie diese jedoch wieder leicht. Im Gegensatz dazu hielt der Trend verschärfte Kreditrichtlinien bei der Gesamtheit der europäischen Banken 2013 durchgängig an, wenn auch mit abnehmender Tendenz. Dies ergab die vierteljährliche Umfrage der EZB und der Deutschen Bundesbank zur Kreditvergabe (*Bank Lending Survey*). Die Nachfrage nach Unternehmenskrediten ging laut der Umfrage weiter zurück – im Verlauf des Jahres aber in vermindertem Tempo. Auch deutsche Banken berichteten tendenziell von einer rückläufigen

Non-Performing Loans

Non-Performing Loans (NPL) sind in Deutschland nicht ausdrücklich definiert. Um das Volumen notleidender Kredite näherungsweise zu ermitteln, greifen BaFin und Deutsche Bundesbank auf den Ausweis der leistungsgestörten Kredite nach der Prüfungsberichtsverordnung (PrüfBV) zurück.

Im Jahr 2012 – die Prüfungsberichte der Jahresabschlüsse 2013 lagen bis Redaktionsschluss noch nicht vollständig vor – verringerte sich der Bestand notleidender Kredite im deutschen Bankensektor im Vergleich zum Vorjahr um 7,4 % auf 166 Mrd. Euro; gemessen am gesamten Kreditvolumen gegenüber Nichtbanken fiel die

NPL-Quote leicht auf knapp 2,9 % nach 3,0 % im Jahr 2011. Das Verhältnis der notleidenden Kredite zum bilanziellen Eigenkapital sank von 31,6 % auf 28,5 %. 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.

Das anhaltend stabile Wirtschaftswachstum in Deutschland ging mit rückläufigen Insolvenzen und einer im historischen Vergleich niedrigen Arbeitslosenquote einher. Dies dürfte auch im Jahr 2012 der entscheidende Faktor für die erneut verbesserte Kreditqualität gewesen sein.

Nachfrage über das Jahr hinweg. Nachdem die deutschen Banken ihre Standards für Wohnungsbaukredite an Privathaushalte zu Beginn des Jahres noch verschärft hatten, lockerten sie sie am Ende des Jahres erstmalig seit knapp drei Jahren wieder. Die Entwicklung bei den europäischen Banken außerhalb Deutschlands verlief ähnlich.

4.3 Lage der Institute

4.3.1 Lage der privaten Großbanken

Für die deutschen privaten Großbanken war 2013 erneut ein eher schwieriges Jahr. Die Ergebnisse blieben meist hinter den Erwartungen zurück. Zusätzlich haben viele Institute ihre Bilanzsummen weiter reduziert. Dieser Rückgang der Bilanzsummen ist eine Folge der allgemeinen Konzentration auf Kerngeschäftsfelder, da Banken sich aus Bereichen zurückziehen, die sie als risikoreicher einschätzen. Zugleich haben sich 2013 die Eigenkapitalquoten im allgemeinen Durchschnitt der privaten Großbanken erhöht.

Durch die andauernde Niedrigzinsphase und die damit einhergehende geringe Differenz zwischen kurzfristigen und langfristigen Zinsen sind insbesondere die Zinsüberschüsse unter Druck geraten. Die Provisionsüberschüsse sind hingegen insgesamt weitgehend stabil geblieben, wobei die Entwicklung von Institut zu Institut unterschiedlich ist. Die Handelsergebnisse sind trotz der allgemein positiveren Stimmung an den Finanzmärkten signifikant niedriger ausgefallen. Stützend auf die Ergebnisse hat sich bei einem Teil der Institute der aufgrund der recht robusten Konjunktur zurückgegangene Risikovor-sorgebedarf im Kreditgeschäft ausgewirkt. Dieser ist in einigen Fällen sogar fast bis auf die historischen Tiefstände gesunken, wobei sich insgesamt kein einheitliches Bild ergibt. Der im Mittel zurückgegangene Risikovor-sorgebedarf ist besonders bemerkenswert, weil ein Teil der privaten Großbanken einen Fokus auf die krisengeschüttelten Schiffsfinanzierungsmärkte gelegt hatte oder in den von erhöhten Ausfallrisiken geprägten ausländischen Immobilienmärkten engagiert war. Er ist teils darauf zurückzuführen, dass die Institute in diesen neuralgischen

Bereichen Erfolge beim Portfolioabbau erzielt haben. Die Bemühungen, den Verwaltungsaufwand zu senken, waren unterschiedlich erfolgreich. Sehr belastend haben sich bei einzelnen Instituten notwendige zusätzliche Rückstellungen für Rechtsrisiken ausgewirkt.

Für das Jahr 2014 ist nach den jüngsten volkswirtschaftlichen Prognosen mit einem Anhalten der Niedrigzinsphase zu rechnen. Ein starker konjunkturbedingter Anstieg der Risikovor-sorge ist nicht zu erwarten. Allerdings bleibt abzuwarten, zu welchen Ergebnissen die zusammen mit der EZB vor dem Start des SSM durchzuführende Werthaltigkeitsprüfung und der anschließende Stresstest führen.

4.3.2 Lage der Pfandbriefbanken

Wenngleich die Anspannungen an den internationalen Finanzmärkten 2013 spürbar nachgelassen haben, belasteten insbesondere die Auswirkungen der europäischen Staatsschuldenkrise und die damit einhergehenden Marktverluste von Anleihen europäischer Peripherie-Staaten nach wie vor die Bilanzen und die Risikotragfähigkeit einiger Institute. Das anhaltend niedrige Zinsniveau verstärkt zudem die teilweise strukturell bedingte Ertragsschwäche der vornehmlich auf dem Gebiet der Staatsfinanzierung tätigen Pfandbriefbanken. Hinzu kommen erhöhte sektorale Kreditrisiken, etwa infolge stark gesunkener Fracht- und Charraten im Schiffsfinanzierungsgeschäft.

Ungeachtet dessen stellt der Pfandbrief nach wie vor eine günstige und vergleichsweise krisenfeste Refinanzierungsquelle dar und gilt nicht zuletzt aufgrund des regulatorischen Rahmens aus Investorensicht als besonders sicheres und transparentes Finanzprodukt. Dies gilt besonders für den Hypothekendarlehenpfandbrief, der sich im Vergleich zu konkurrierenden ausländischen *Covered Bonds* auch in unruhigen Marktphasen gut behauptet hat.

Gesamtabsatz von Pfandbriefen

Gleichwohl war die Zahl der Emissionen wie in den Vorjahren insgesamt weiter rückläufig. 2013 wurden Pfandbriefe mit einem Volumen von 49,5

III

IV

V

VI

Anhang

Tabelle 9 Brutto-Absatz Pfandbriefe

Jahr	Hypothekendarfandbriefe (Mrd. Euro)	Öffentliche Darfandbriefe (Mrd. Euro)	Gesamtdarfand (Mrd. Euro)
2007	27,5	108,0	135,3
2008	63,4	89,5	152,9
2009	58,1	52,3	110,4
2010	45,4	41,6	87,0
2011	41,1	30,5	71,6
2012	42,2	14,3	56,6
2013	33,9	15,6	49,5

Mrd. Euro abgesetzt. In den Jahren 2012 und 2011 hatte der Erstabsatz noch 56,5 Mrd. Euro bzw. 71,6 Mrd. Euro, in den Jahren zuvor sogar teilweise deutlich über 100 Mrd. Euro betragen (siehe Tabelle 9, Brutto-Absatz Darfandbriefe). Diese Entwicklung des Gesamtdarfandes in den vergangenen Jahren ist im Wesentlichen auf die sinkende Bedeutung des Öffentlichen Darfandbriefs zurückzuführen. Sie wird jedoch auch von der für die Institute im Vergleich zum Darfandbrief deutlich günstigeren Liquiditätsversorgung durch die EZB beeinflusst. So war im Berichtsjahr auch bei den Hypothekendarfandbriefen ein Rückgang des Emissionsvolumens zu verzeichnen.

Insgesamt zeigte sich der Markt jedoch auch 2013 im Hinblick auf Darfandbriefemissionen deutlich aufnahmebereiter als gegenüber anderen Refinanzierungsinstrumenten. Gemessen am Emissionsvolumen wurden mit 33,9 Mrd. Euro (Vorjahr: 42,2 Mrd. Euro) im Berichtsjahr mehr als doppelt so viele Hypothekendarfandbriefe

(jeweils inklusive Schiffs- und Flugzeugdarfandbriefe) als Öffentliche Darfandbriefe abgesetzt, die im abgelaufenen Jahr in einem Umfang von 15,6 Mrd. Euro (Vorjahr: 14,3 Mrd. Euro) ausgegeben wurden. Bei den Öffentlichen Darfandbriefen ist der Erstabsatz im Vergleich zu 2012 zwar leicht angestiegen. Mit Blick auf die Jahre davor ist der Absatz jedoch deutlich rückläufig, wozu vor allem die geänderten Geschäftsmodelle einiger Darfandbriefbanken und der sinkende Refinanzierungsbedarf in der Staatsfinanzierung beitragen; noch 2007 haben die Institute Öffentliche Darfandbriefe in einem Volumen von rund 108 Mrd. Euro emittiert.

Vor dem Hintergrund des anhaltend hohen Volumens an Immobilienfinanzierungen rechnet die BaFin trotz des gegenüber dem Vorjahr leicht rückläufigen Emissionsvolumens damit, dass der Hypothekendarfandbrief im Vergleich zum Öffentlichen Darfandbrief weiter an Bedeutung zunehmen und auch in Zukunft ein bevorzugtes

Tabelle 10 Darfandbriefumlauf

Jahr	Hypothekendarfandbriefe (Mrd. Euro)	Öffentliche Darfandbriefe (Mrd. Euro)	Gesamtdarfand (Mrd. Euro)
2007	217,1	699,4	916,5
2008	217,9	620,6	838,6
2009	231,9	524,9	756,8
2010	231,3	444,4	675,7
2011	230,3	355,7	586,0
2012	223,8	301,1	524,9
2013	206,2	246,0	452,2

Refinanzierungsinstrument der Institute bleiben wird.

Rückläufiger Pfandbriefumlauf

Der gesamte Pfandbriefumlauf ist aufgrund der erneuten Überkompensation der Neuemissionen durch die Fälligkeiten auch im Berichtsjahr weiter rückläufig gewesen und betrug Ende 2013 noch rund 452,2 Mrd. Euro. Die Entwicklung des Pfandbriefumlaufs in den vergangenen Jahren und die zunehmende relative Bedeutung des Hypothekenspfandbriefs spiegeln sich in Tabelle 10 (Pfandbriefumlauf, Seite 100) wider. Zwar lag der Umlauf an Öffentlichen Pfandbriefen mit 246,0 Mrd. Euro Ende 2013 noch immer über dem Umlauf von Hypotheken-, Schiffs- und Flugzeugpfandbriefen von insgesamt 206,2 Mrd. Euro. Seit 2007 hat sich der Umlauf an Öffentlichen Pfandbriefen jedoch mehr als halbiert, während der Umlauf an Hypothekenspfandbriefen weitgehend stabil geblieben ist.

4.3.3 Lage der Privat-, Regional- und Spezialbanken

Die Aufsicht über die Privatbanken war im Berichtsjahr durch die Vorbereitung auf das neue Aufsichtsregime nach den neuen Eigenmittelregeln (CRR/CRD IV/Basel III) geprägt. Gerade die Kapitalanforderungen der Eigenmittelverordnung CRR stellen für diese Institutsgruppe eine besondere Herausforderung dar. So werden diese Kreditinstitute – die teilweise seit Generationen in Familienbesitz sind – vielfach noch in der Rechtsform der Personenhandelsgesellschaft betrieben, für die die persönliche Haftung des Privatbankiers wesenskennzeichnend und zugleich Grundlage des wirtschaftlichen Erfolgs ist. Aus den damit einhergehenden Besonderheiten bei der Eigenmittelausstattung ergibt sich im Hinblick auf die in der CRR sowohl für das Kernkapital als auch für das Ergänzungskapital neu formulierten Anforderungen ein grundlegender Anpassungsbedarf. Danach fallen nicht nur überkommene Kapitalbestandteile, wie etwa die bislang mögliche Anerkennung freien Gesellschaftervermögens (Artikel 64e KWG), übergangslos weg, sondern vor allem auch bestimmte handelsrechtliche Vertragsgestaltungen. Diese lassen sich aber mit der prinzipien-

orientierten Ausgestaltung der neuen Eigenmittelanforderungen in kurzer Zeit in Einklang bringen. Der Anpassungs- und Umstellungsprozess ist noch nicht abgeschlossen. Neben der allgemeinen aufsichtlichen Begleitung ist die BaFin auch insoweit eingebunden, als sie die Emission von Instrumenten des harten Kernkapitals seit Juni 2013 zu genehmigen hat (Artikel 26 Absatz 3 CRR).

4.3.4 Lage der Landesbanken

Die Ertragslage der Landesbanken hat sich 2013 gegenüber dem Vorjahr überwiegend verbessert, bleibt aber geprägt durch Einschnitte in den Geschäftsmodellen. Auch verarbeiten die Institute ihre Altlasten sehr unterschiedlich. Bei den meisten Landesbanken bleibt die Ertragslage daher belastet. Sie haben ihre Bilanzsummen daher weiter deutlich reduziert.

Die Einschätzungen der Ratingagenturen waren im Verlauf des Jahres stabil. Die Agenturen haben aber für 2014 eine Überprüfung des Bankensektors angekündigt und bereits darauf hingewiesen, dass sie dabei die Unterstützung durch die Eigentümer im Lichte der verschärften EU-Beihilferegeln neu bewerten werden.

EU-Auflagen und Beihilfeverfahren

Die Landesbanken haben im Berichtsjahr die Auflagen umgesetzt, die die EU-Kommission mit den Genehmigungen für Beihilfen in den Vorjahren verknüpft hatte.

Auf Wunsch der HSH Nordbank haben die Länder Hamburg und Schleswig-Holstein zum 30. Juni 2013 ihre 2011 von 10 Mrd. Euro auf 7 Mrd. Euro reduzierte Zweitverlustgarantie wieder auf den ursprünglichen Betrag von 10 Mrd. Euro erhöht und dadurch die Kapitalquoten der Bank wesentlich gestärkt. Die EU-Kommission hat diese Wiedererhöhung als erneute Beihilfe gewertet, vorläufig genehmigt und ein Prüfverfahren eingeleitet. In diesem Verfahren wird vor allem die Tragfähigkeit des Geschäftsmodells angesichts der Belastungen durch die anhaltende Schifffahrtskrise und die wieder erhöhten Aufwendungen für die Garantiepämien im Fokus stehen.

III

IV

V

VI

Anhang

4.3.5 Lage der Sparkassen

Die Sparkassen haben im Geschäftsjahr 2013 trotz eines rückläufigen Zinsüberschusses ein insgesamt zufriedenstellendes Ergebnis erzielt. Sowohl im Privatkundengeschäft als auch im Firmenkundengeschäft haben sie Marktanteile hinzugewonnen. Der Jahresüberschuss liegt in etwa auf Vorjahresniveau. Belastend wirkte erneut die Beteiligung an der sparkasseneigenen Landesbank Berlin Holding, auf die nunmehr das vierte Jahr in Folge deutliche Abschreibungen vorgenommen werden mussten. Daneben bekamen die Institute die andauernde Zurückhaltung ihrer Kunden bei den Wertpapieranlagen zu spüren. Die Risikovorsorgeaufwendungen im Kredit- und Wertpapiergeschäft bewegen sich nach wie vor auf relativ niedrigem Niveau. Nach einer weiteren Aufstockung der Rücklagen und Vorsorgereserven zeigt sich die überwiegende Mehrheit der Sparkassen für die steigenden Kapitalanforderungen nach der Eigenmittelverordnung CRR gut gerüstet.

Niedrigzinsumfeld belastet

Gleichwohl darf das vergleichsweise positive Jahresergebnis 2013 nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Ertragslage der Sparkassen seit mehreren Jahren rückläufig ist. Die Ursachen hierfür liegen vor allem im Rückgang des Zinsüberschusses. Mit Blick auf die kommenden Jahre bereitet das anhaltende Niedrigzinsniveau daher zunehmend Sorge. So stehen besonders die passivlastigen Sparkassen vor dem Problem, fällig werdende Eigenanlagen durch niedriger verzinsten Papiere ersetzen zu müssen. Auch gestaltet sich die von vielen Sparkassen genutzte Möglichkeit, Erträge aus der so genannten Fristentransformation zu generieren, angesichts der aktuellen Zinsentwicklung zunehmend schwieriger.

Größte Sparkasse künftig unter EZB-Aufsicht

Obgleich die durchschnittliche Bilanzsumme der Sparkassen bei rund 1 Mrd. Euro liegt und nur die größeren Banken der Euro-Mitgliedstaaten unter die Aufsicht der EZB gestellt werden sollen, ist die Diskussion über den einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM auch an den deutschen Sparkassen nicht vorübergegangen. So wird die Hamburger Sparkasse AG mit einer

Bilanzsumme von rund 40 Mrd. Euro als einzige Sparkasse in Deutschland ab Herbst 2014 zusammen mit der übergeordneten HASPA Finanzholding unmittelbar von der EZB beaufsichtigt werden.

4.3.6 Lage der Wertpapierhandelsbanken, Börsenmakler und Energiederivatehändler

Das Geschäftsumfeld war für Wertpapierhandelsbanken und Börsenmakler im vergangenen Jahr weiterhin schwierig. Der Dax ist 2013 zwar auf Rekordhöhe gestiegen. Die Börsenumsätze haben sich aber nicht entsprechend erholt, da die Privatanleger weiter sehr zögerlich agierten. Der Wettbewerbsdruck blieb daher sehr hoch. Hierzu tragen auch die fortlaufende Weiterentwicklung des Börsenhandels, der verstärkte Markteintritt von *Algo-Tradern* und der Ausbau alternativer Handelsplattformen bei. So hat zum Beispiel das Entgeltmodell der Deutschen Börse, das eine *Specialist Service Fee* vorsieht, zu Ertragseinbußen bei den vormals als Skontroführern tätigen Instituten geführt.

Die Aufsicht hat wie in den Vorjahren bei einigen Instituten Schwächen in der Organisation festgestellt, vor allem im Risikomanagement und -controlling, in den angewendeten Risikotragfähigkeitskonzepten sowie der Dokumentation von Geschäften. Daher hat die BaFin die Geschäftsleitung und die Aufsichtsräte der betreffenden Institute ausdrücklich dazu angehalten, diese Mängel zu beseitigen.

Energiederivatehandel enttäuscht Erwartungen

Die Umsätze der von der BaFin zugelassenen Energiederivatehändler blieben auch 2013 hinter den ursprünglichen Erwartungen der Institute zurück. Die European Energy Exchange (EEX) hat zwar ihre Rolle als europäische Energiebörse weiter ausgebaut und gefestigt. Die Handelsvolumina der EEX bilden allerdings nur einen Teil der getätigten Geschäfte ab. Vor dem Hintergrund der geänderten Clearing-Anforderungen durch die EMIR-Verordnung wird erwartet, dass die Marktteilnehmer vermehrt außerbörslich gehandelte Stromprodukte in ein besichertes, standardisiertes und von einem

zentralen Kontrahenten garantiertes Umfeld überführen werden. Allerdings ist das Interesse an finanziellen Produkten weiterhin verhältnismäßig schwach.

4.3.7 Lage der Bausparkassen

Im Berichtsjahr prägte das anhaltend niedrige Zinsniveau wie schon im Vorjahr die Lage der Bausparkassen. Zwar erreichten sowohl die Zahl der Neuverträge als auch der Umfang des Bausparvolumens wie in den Vorjahren ein hohes Niveau. Jedoch blieb der Absatz von Bauspardarlehen unverändert schwierig. Viele Bausparer ziehen es vor, auf das Bauspardarlehen zu verzichten und stattdessen Darlehen anderer Immobilienfinanzierer mit vergleichsweise günstigeren Konditionen in Anspruch zu nehmen. Die Folge hiervon ist, dass der Anteil von Bauspardarlehen am Gesamtkreditvolumen der Bausparkassen insgesamt weiter rückläufig ist.

4.3.8 Lage der Genossenschaftsbanken

Die Ertragslage der Genossenschaftsbanken hat sich 2013 im Vergleich zu 2012 verbessert. Der Jahresüberschuss erreichte 2,6 Mrd. Euro und lag damit um 15 % über dem Niveau des Vorjahres. Hauptursachen dieser Entwicklung waren eine Ausweitung der Geschäfte und Kosteneinsparungen. Trotz vieler regulatorischer Herausforderungen und der andauernden Niedrigzinsphase war 2013 ein insgesamt zufriedenstellendes Geschäftsjahr. Die Primärinstitute konnten daher wieder eine ausreichende Vorsorge in Form von Rücklagen und Reserven betreiben.

Durch das Überangebot von Liquidität auf niedrigem Zinsniveau werden die Genossenschaftsbanken auf absehbare Zeit geringere Erträge erwirtschaften. Trotzdem weisen die Institute des genossenschaftlichen Sektors eine zufriedenstellende Ertragskraft auf. Die vom Verbund erwartete Reduzierung der Zinserträge wird durch die im gleichen Zeitraum überproportional sinkenden Zinsaufwendungen ausgeglichen. Der Zinsüberschuss bleibt damit insgesamt auf einem hohen Niveau. Infolgedessen konnten die Primär-genossenschaften trotz einer



Kündigung von Bausparverträgen im Niedrigzinsumfeld

Seit einigen Jahren kündigen Bausparkassen Bausparverträge, die – gemessen am derzeitigen Niedrigzinsniveau – hoch verzinst sind. Die Presse hat über diese Praxis verschiedentlich berichtet. Zumeist sind übersparte Bausparverträge von solchen Kündigungen betroffen. Ein Bausparvertrag ist überspart, wenn der Bausparer die vertraglich vereinbarte Bausparsumme bereits durch seine Sparleistung erreicht oder sogar überschritten hat. Charakteristisch für einen Bausparvertrag ist, dass er über eine bestimmte Bausparsumme abgeschlossen wird. Vertraglicher Zweck der Sparleistungen des Bausparers ist, bei Zuteilungsreife – also zum Zeitpunkt, an dem ein Bausparvertrag die Voraussetzungen für die Gewährung eines Bauspardarlehens erfüllt – ein Darlehen zu zuvor festgelegten Konditionen zu erhalten. Die Höhe des Darlehens ergibt sich in der Regel aus der Differenz zwischen Bausparsumme und dem vom Bausparer angesparten Bausparguthaben, nach Erreichen einer vertraglich vereinbarten Mindestansparung.

Sobald der Bausparer die Bausparsumme voll angespart hat, bleibt kein Raum mehr für die Vergabe eines Bauspardarlehens. In diesem Fall kündigen die Bausparkassen regelmäßig den Bausparvertrag, da er – so argumentieren die kündigenden Bausparkassen – seinen Zweck verfehlt habe. Die zivilrechtliche Rechtsprechung der vergangenen Jahre hat diese Rechtsauffassung bestätigt.

ungünstigen Zinsstrukturkurve und den damit einhergehenden sinkenden Erträgen aus der Fristentransformation eine ausreichende Gewinnmarge im Zinsergebnis generieren. Zudem verzeichnen die Kreditgenossenschaften seit nunmehr fast zehn Jahren erkennbare Erfolge im Kostenmanagement, das im Verhältnis zur Bilanzsumme den Aufwand bedeutend gesenkt hat. Die stabile Lage der Wirtschaft mit einer steigenden Erwerbstätigenzahl und sinkenden Insolvenzzahlen unterstützt die Ertragslage der

III

IV

V

VI

Anhang

Kreditgenossenschaften ebenfalls. Die Erfolge der Genossenschaftsbanken erkennen auch die Ratingagenturen FitchRatings und Standard & Poor's an, die dem genossenschaftlichen Verbund ein Langfrustrating von „A+“ bzw. „AA-“ erteilt haben.

Regulatorische Herausforderungen

Unter anderem mit der neuen Mindestliquiditätsquote (*Liquidity Coverage Ratio* – LCR) und den erhöhten Eigenkapitalanforderungen der CRR kommen auf den Finanzverbund und seine Institute jedoch weitere absehbare Belastungen zu. In der Summe stellen diese Maßnahmen eine beachtliche Erschwernis für den genossenschaftlichen Verbund dar. Dies ergibt sich beispielsweise im Bereich der Zinsänderungsrisiken durch den erheblichen Aufwand, den die Institute betreiben müssen, um die Basel-II-Kennziffer einzuhalten. Diese Kennziffer misst die Auswirkungen einer plötzlichen und unerwarteten Zinsänderung um plus/minus 200 Basispunkte auf den Barwert des Zinsbuches, um zu ermitteln, wie sich der Barwert im Verhältnis zu den Eigenmitteln verändert. Viele Kreditinstitute versuchen mithilfe von Absicherungsgeschäften das Zinsänderungsrisiko zu senken und damit auch unter der bankaufsichtlichen Aufmerksamkeitsschwelle der Basel-II-Kennziffer zu bleiben.

Eine weitere Belastung für Institute kann in Zukunft darin bestehen, dass sie bei der Fristentransformation durch eine langfristige Bindung auf der Aktivseite (zum Beispiel festverzinsliche Hausfinanzierung) bei gleichzeitiger kurzfristiger Refinanzierung eine Ertragsdelle erleiden, falls die Zinsen rasch ansteigen. Dies beruht darauf, dass die Institute über einen gewissen Zeitraum den Sparern einen mehr oder weniger großen Anteil des Zinsanstieges weitergeben müssen, ohne dass die Institute den Zinsanstieg in gleicher Weise auf der Aktivseite der Bilanz an die Kunden weitergeben können.

4.3.9 Lage der Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute

Die Finanzierungsleasing- und Factoringbranche sah sich wie im Vorjahr mit schwierigen konjunkturellen Rahmenbedingungen konfrontiert,

da sich die Investitionsbereitschaft der deutschen Wirtschaft nach wie vor als verhalten erwies. So prognostizierte das ifo-Institut im Dezember 2013, dass die gesamtwirtschaftlichen Investitionen in Deutschland 2013 im Vergleich zum Vorjahr um rund 0,6 % gefallen seien, stellte aber eine positive Prognose für das Jahr 2014 auf. Bei den Leasing- und Factoringinstituten äußerte sich dies in einer Stagnation des Leasingneugeschäfts bei rund 48,5 Mrd. Euro. Die Factoringumsätze haben sich nach Erhebungen des Deutschen Factoring-Verbands gegenüber dem Vorjahr spürbar erhöht. In der Gesamtschau konnten diese Finanzdienstleister ihren Anteil an der Unternehmensfinanzierung im Vergleich zu anderen Finanzierungsformen erneut leicht ausbauen.

4.3.10 Lage der Zahlungs- und E-Geldinstitute

Die Arten von Dienstleistungen, die Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute erbringen, sind vielfältig. Sie reichen vom Transfer bar angenommener Geldbeträge, um diese an Empfänger in Drittstaaten auszuzahlen („klassisches“ Finanztransfersgeschäft) bis hin zu dem Zahlungsgeschäft durch das Führen von Zahlungskonten. Auch zählen das Überweisungs- und Lastschriftgeschäft sowie die Ausgabe und Abrechnung von Kreditkarten und E-Geld in diversen Formen zum Geschäft dieser Institute. Allerdings gehören Zahlungsdienste und die Ausgabe von E-Geld auch zum angestammten Geschäftsfeld von Kreditinstituten, die mit den reinen Zahlungs- und E-Geld-Dienstleistern damit im Wettbewerb stehen. So wird das Zahlungsgeschäft in Deutschland nach wie vor nahezu ausschließlich von Kreditinstituten betrieben.

Beim klassischen Finanztransfersgeschäft für bestimmte Transferländer erschwert die Dominanz der global tätigen amerikanischen Remittance-Konzerne inländischen Nischenanbietern zunehmend das Geschäft. Diese Konzerne unterhalten über EU-Töchter in Deutschland Agentennetzwerke und bieten Transfers in nahezu jede Region der Welt an.

4.3.11 Ausländische Banken

Kreditinstitute mit einem ausländischen Konzernhintergrund bilden unverändert eine tragende Säule des deutschen Finanzmarkts. Der Großteil der ausländischen Institute konzentriert seine Geschäftsaktivitäten auf das Kreditgeschäft, das *Private Banking*, das *Investment Banking* oder das Depotbankgeschäft. Auf der Refinanzierungsseite warben die Auslandsbanken weiterhin stark um die Bankeinlagen deutscher Privatkunden. Zum Jahresende 2013 handelte es sich bei vier der zehn Institute mit dem höchsten Einlagenvolumen um Einheiten ausländischer Konzerne. Im Zuge der gesetzlichen Reformen ist seit 2014 die unbesicherte Vergabe von Krediten an ausländische Konzernunternehmen begrenzt worden. Die unbesicherte Kreditvergabe ist danach grundsätzlich nur noch in einer Höhe möglich, die dem Betrag des haftenden Eigenkapitals des Instituts entspricht. Bis dahin konnten die Institute die zuweilen niedrigeren Zinssätze in Deutschland unbeschränkt nutzen, um ein ausländisches Mutterinstitut kostengünstig mit Liquidität zu versorgen, etwa durch Bargeld-Transaktionen, direkte Beteiligungen oder konzerninterne Kreditvergaben. Die BaFin verfolgt bei Auslandsbanken die Strategie, im Rahmen der ihr zugewiesenen Möglichkeiten grundsätzlich eine eigenständige Gastlandaufsicht durchzuführen. So verlangt sie von Tochterunternehmen und außereuropäischen Zweigstellen unter anderem eigenständige Risikosteuerungs- und Überwachungsprozesse. Darüber hinaus arbeitet die BaFin eng mit der Heimatlandaufsicht zusammen, um eine Einbindung der deutschen Einheiten in die gruppenweiten Steuerungsprozesse sicherzustellen. Schließlich tauschen sich Heimatlandaufsicht und BaFin über die geschäftliche Entwicklung und organisatorische Defizite der Auslandsbanken regelmäßig in Aufsichtskollegien aus.

Aufgrund der Bedeutung der Auslandsbanken für den deutschen Markt forderte die BaFin im Vorjahr von bestimmten Instituten erstmals Sanierungspläne an, die sie 2013 zusammen mit den Instituten weiterentwickelte und über

die sie in den so genannten Krisenmanagement-Gruppen (*Crisis Management Groups*) mit den anderen zuständigen Aufsichtsbehörden diskutiert hat. Betroffen sind aus diesem Kreis sowohl Institute, die aufgrund ihrer Größe für das Funktionieren des Marktes relevant sind, als auch Banken, die einen wichtigen Teil der Marktinfrastruktur stellen. Gerät eines dieser Institute in ernsthafte wirtschaftliche Probleme, sollen es die erarbeiteten Pläne ermöglichen, das betreffende Institut zügig zu sanieren und dabei die externen Auswirkungen zu minimieren.

4.4 Aufsichtshandeln

4.4.1 Kreditinstitute

Ein herausragendes Aufsichtsinstrument der Bankenaufsicht sind Sonderprüfungen, die ihre Rechtsgrundlage in § 44 Absatz 1 Satz 2 KWG haben. Dabei unterscheidet die BaFin zwischen antragsgetriebenen, aufsichtsgetriebenen und turnusmäßigen Sonderprüfungen. Im ersten Fall prüft die BaFin auf Antrag eines Instituts. Dies sind vor allem die Prüfungen zur Abnahme institutsinterner Risikomessverfahren, 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. Zu den turnusgemäßen Sonderprüfungen 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.

III

IV

V

VI

Anhang

Prüfungsschwerpunkt zur Vergütungspraxis

Die BaFin führte 2013 bei insgesamt 15 Instituten Sonderprüfungen zur institutsinternen Umsetzung der bankaufsichtlichen Vergütungsanforderungen durch. Ziel der Prüfungskampagne war, die angemessene Ausgestaltung der Vergütungssysteme zu kontrollieren und zu prüfen, ob die Institute die Anforderungen der Institutsvergütungsverordnung (InstitutsVergV alte Fassung) angemessen umsetzen.

Im Ergebnis wiesen die Vergütungssysteme aller geprüften Institute zum Teil erhebliche qualitative Mängel auf.²⁸ Defizite zeigten sich unter anderem bei der Identifizierung der Risikoträger von bedeutenden Instituten, bei der Ermittlung von Mitarbeiterboni und beim Umgang mit Auszahlungsrestriktionen.

Zwölf der geprüften Institute sind bedeutend im Sinne der InstitutsVergV. Alle zwölf zeigten Mängel bei der Identifizierung der Risikoträger. Häufig fehlte es an einer umfassenden, regelmäßig aktualisierten und angemessen dokumentierten Risikoanalyse. In mehreren Fällen beanstandete die BaFin auch die Kriterien für die Risikoanalyse, aufgrund derer die Identifizierung vorgenommen wurde. Zwei weitere Institute hatten sich als „nicht bedeutend“ eingestuft. Diese Einstufungen basierten jedoch auf Risikoanalysen, deren Qualität mangelhaft war.

Bei mehreren geprüften Instituten war nicht sichergestellt, dass sich die Vergütungssysteme an den Strategien der Institute und den darin enthaltenen Zielen ausrichten. In vielen Fällen waren zudem die Bemessungszeiträume für die Festlegung der variablen

Vergütung von Geschäftsleitern und Risikoträgern nicht zufriedenstellend.

Die Parameter, die die Institute der Ermittlung der variablen Vergütung zugrunde legten, waren in mehreren Fällen unzureichend. Deutliche Defizite zeigten sich zudem bei der systematischen Betrachtung durch die Institute, inwiefern der Gesamtbetrag der variablen Vergütungen damit zu vereinbaren ist, dass sie eine angemessene Ausstattung mit Eigenmitteln sicherzustellen haben.

Bei den Auszahlungsrestriktionen lagen die Probleme hauptsächlich darin, dass angemessene Kriterien zur Verringerung der einbehaltenen variablen Vergütung fehlten (*Malus-Trigger*). So definierten einige Institute beispielsweise Kriterien oder Schwellenwerte so, dass die Anwendung eines Malus erst bei außerordentlichen Misserfolgen und schwerwiegenden individuellen Verfehlungen überhaupt zu prüfen gewesen wäre. Darüber hinaus waren die Bemessungszeiträume für die Festlegung der variablen Vergütungsanteile für Risikoträger und Geschäftsleiter vielfach unangemessen.

Mit Blick auf die am 1. Januar 2014 in Kraft getretene novellierte Fassung der InstitutsVergV stellte die BaFin fest, dass nur vier Institute zum jeweiligen Prüfungszeitpunkt bereits die 100-Prozent-Deckelung des variablen Vergütungsanteils im Verhältnis zum fixen Vergütungsanteil einhielten. Bei sieben weiteren Instituten wäre das Verhältnis zwischen variabler und fixer Vergütung nur dann nach neuem Recht zulässig, wenn zuvor eine Erhöhung des Höchstwerts auf 200 % der Fixvergütung gebilligt würde.

Sonderprüfungen im Jahr 2013

2013 führte die Bankenaufsicht ihre Prüfungsaktivitäten auf hohem Niveau fort. Von den insgesamt 305 Sonderprüfungen (Vorjahr: 273) waren 220 Prüfungen aufsichtsgetrieben, verglichen mit 187 im Vorjahr. 94 aufsichtsgetriebene Prüfungen erfolgten aus einem konkreten An-

lass, in den verbleibenden 126 Fällen handelt es sich um routinemäßige Intervallprüfungen. Hinzu kamen 67 antragsgetriebene Sonderprüfungen (Vorjahr: 66) und 18 gesetzlich bedingte Deckungsprüfungen (Vorjahr: 20).

Die Verteilung der Prüfungen auf die Institutsgruppen ist in Tabelle 12 (Verteilung der Sonderprüfungen nach Institutsgruppen, Seite 107) dargestellt. Die darin aufgeführten Instituts-

²⁸ Eine Prüfung war bei Drucklegung noch nicht abschließend ausgewertet.

Tabelle 11 Verteilung der Sonderprüfungen nach Prüfungsschwerpunkt

Stand: jeweils 31.12.

	2013	2012
Werthaltigkeitsprüfungen	38	33
§ 25a Absatz 1 KWG (MaRisk)	182	154
Deckung	18	20
Marktrisikomodelle	7	7
IRBA (Kreditrisikomessverfahren)	58	54
AMA (OpRisk-Messverfahren)	2	4
Liquiditätsrisikomessverfahren	0	1
Summe	305	273

gruppen umfassen auch deren jeweilige Zentralbanken; so zählen die Landesbanken zum Sparkassensektor und die DZ Bank sowie die WGZ Bank zum 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.

Tabelle 12 Verteilung der Sonderprüfungen nach Institutsgruppen 2013

Stand: 31.12.2013

	Kreditbanken	Sparkassen- sektor	Genossen- schaftssector	Sonstige Institute
Werthaltigkeitsprüfungen	1	4	28	5
§ 25a Absatz 1 KWG (MaRisk)	48	41	75	18
Deckung	3	10	0	5
Marktrisikomodelle	3	2	2	0
IRBA (Kreditrisikomessverfahren)	28	9	2	19
AMA (OpRisk-Messverfahren)	2	0	0	0
Liquiditätsrisikomessverfahren	0	0	0	0
Summe	85	66	107	47
Prüfungsquote in % (ohne Deckungsprüfungen)	26,6	10,6	9,5	18,1

Risikomatrix als Element risikoorientierter Aufsicht

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.

Je kritischer die BaFin die Qualität eines Instituts einstuft, desto größer ist ihr Bedürfnis nach einer vertieften Aufklärung des Sachverhalts. Entsprechend ist etwa jedes dritte problematische Institut mit der Einstufung „D“ Gegenstand einer aufsichtsgetriebenen Prüfung geworden. Die Prüfungsquote der Banken mit hoher Systemrelevanz lag bei 109,3 % und fällt damit deutlich höher als im Vorjahr (92,3 %) aus.

Auch 2013 wurden Prüfungen bei Instituten, die die Bankenaufsicht als gut einstuft, stichprobenartig durchgeführt; allerdings war die Prüfungsintensität hier deutlich geringer: Bei den mit „A“ eingestuften Instituten lag die Prüfungsquote im Berichtsjahr lediglich bei 6,4 %.

III

IV

V

VI

Anhang

Tabelle 13 Verteilung der aufsichtsgetriebenen Sonderprüfungen nach Risikoklassen 2013

Stand: 31.12.2013

Aufsichtsgetriebene Sonderprüfungen		Qualität des Instituts*				Summe	Institute in %**
		A	B	C	D		
Systemrelevanz	Hoch	1	6	36	4	47	109,3***
	Mittel	8	18	7	8	41	20,3
	Niedrig	45	63	19	4	131	8,4
Summe		54	87	62	16	219****	12,0
Institute in %		6,4	12,3	28,7	32	12,1	

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

*** Einzelne Institute mit hoher Systemrelevanz wurden mehrmals geprüft.

**** Ein geprüftes Institut derzeit ohne Risikoklassifizierung.

Offshore Leaks

Im April 2013 hat das Internationale Konsortium für investigative Journalisten ein Rechercheprojekt aufgesetzt (*Offshore Leaks*), um Kapitalflucht in so genannte Steueroasen aufzudecken. An diesem Projekt sind auch deutsche Journalisten beteiligt, die insbesondere Daten über Geldströme von deutschen Kreditinstituten in Offshore-Finanzzentren auswerten. In den bisher veröffentlichten Medienberichten wurde vielfach die These vertreten, dass die Kapitalbewegungen in die Offshore-Gebiete vor allem den Zweck haben, Steuern zu hinterziehen und Geldwäsche zu betreiben.

Der BaFin sind die geschäftlichen Aktivitäten der deutschen Kreditinstitute in den Offshore-Zentren regelmäßig bereits aus der laufenden Aufsicht bekannt. Grundsätzlich ist es aufsichtsrechtlich unbedenklich, wenn deutsche Kreditinstitute in Offshore-Gebieten Geschäfte betreiben, sofern sie dabei die deutschen Gesetze und aufsichtsrechtlichen Vorgaben einhalten.

Um festzustellen, ob im Einzelfall Offshore-Engagements gegen gesetzliche Vorschriften verstoßen, hatte die BaFin bereits seit 2009 gezielt Abfragen bei deutschen Kreditinstituten durchgeführt und seitdem weitere aufsichtsrechtliche Maßnahmen ergriffen, wie etwa Sonderprüfungen.

Im Sommer 2013 hat die BaFin bei ausgewählten Instituten erneut ein institutsübergreifendes Auskunftersuchen durchgeführt, um sich einen Überblick über die Geschäftsaktivitäten deutscher Banken in bestimmten Offshore-Staaten zu verschaffen. Das Auskunftersuchen erstreckte sich schwerpunktmäßig auf die Art der vor Ort betriebenen Geschäfte und die damit erwirtschafteten Erträge. In einigen Fällen hat die BaFin in vertiefenden Gesprächen die Ergebnisse der Untersuchungen mit einzelnen Instituten erörtert. Im Ergebnis gab es jedoch keine Hinweise auf flächendeckend verbreitete missbräuchliche Geschäfte deutscher Institute.

Aufsichtliche Beanstandungen und Maßnahmen

Im Berichtsjahr führten vor allem die Ergebnisse von Sonderprüfungen und Auskunftsver-

langen zu 178 aufsichtlichen Beanstandungen und Maßnahmen. Da die BaFin im Berichtsjahr auf einen veränderten und in Teilen erweiterten Maßnahmenkatalog zugreifen konnte, sind die

Tabelle 14 Aufsichtliche Beanstandungen und Maßnahmen 2013

Stand: 31.12.2013

Art der Maßnahme	Institutsgruppe				Summe	
	Kreditbanken	Spar-kassen- sektor	Genossen- schafts- sektor	Sonstige Institute		
Gravierende Beanstandungen/Schreiben	14	31	70	1	116	
Maßnahmen gegen Geschäftsleiter	Abberufungs- verlangen	formell	0	0	0	0
		informell	0	0	1	1
		durch Dritte	0	0	0	0
	Verwarnungen	4	0	2	2	8
Maßnahmen gegen Aufsichts-/ Verwaltungsrats- Mitglieder	Abberufungs- verlangen	formell	0	0	0	0
		informell	0	0	0	1
		durch Dritte	0	0	0	0
	Verwarnungen	0	0	10	0	10
Maßnahmen Eigenmittel/Liquiditätsmaßnahmen, Überschreiten Großkreditobergrenze (§10, 13 bzw. 45 KWG)		10	9	0	1	20
Maßnahmen nach § 25a KWG		8	1	0	0	9
Maßnahmen nach §§ 45, 45b und 46 KWG*		8	0	4	1	13
Summe		44	41	87	6	178

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

Zahlen nicht mit den Angaben des Vorjahres vergleichbar. Die Verteilung der Beanstandungen und Maßnahmen auf die einzelnen Institutsgruppen ist in der Tabelle 14 (Aufsichtliche Beanstandungen und Maßnahmen) dargestellt.

Nutzung von IRBA-Verfahren

Zum 31. Dezember 2013 nutzten 49 Institute und Institutsgruppen interne Ratingsysteme und interne Einstufungsverfahren für Verbriefungspositionen (IRBA-Verfahren), um ihre Eigenkapitalanforderungen für Adressrisiken zu ermitteln. Zwei Institute gehören dem Genossenschaftssektor an, ein Institut zählt zum Sparkassensektor. 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 18 den fortgeschrittenen IRBA auf Gruppen- oder Einzelbasis.

Nutzung von AMA-Verfahren

Ende 2013 verwendeten 15 Institute und Institutsgruppen einen fortgeschrittenen Messansatz (AMA) für das operationelle Risiko. Die BaFin war in sieben Fällen als Heimatlandaufseher (*Home Supervisor*) und in acht Fällen als Gastlandaufseher (*Host Supervisor*) für die Zulassungsverfahren zuständig. Die 15 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.

Bei mehreren AMA-Instituten führte die BaFin im Berichtsjahr Nachschauprüfungen bzw. Prüfungen von Modelländerungen durch. Bei diesen Prüfungen wirkte die Aufsicht besonders darauf hin, dass die Institute ihre Verfahren und Modelle zu Rechtsrisiken verbessern.

III

IV

V

VI

Anhang

55 Institute und Institutsgruppen verwendeten im Berichtsjahr einen Standardansatz für das operationelle Risiko. Zwei Institute besitzen die Genehmigung zur Verwendung eines alternativen Indikators im Standardansatz. Die übrigen fast 1.800 Institute nutzten den Basisindikatoransatz.

Erlaubnis für interne Marktrisikomodelle

Ende 2013 verfügten insgesamt elf Kreditinstitute über eine Bestätigung der BaFin, dass ihre internen Marktrisikomodelle den aufsichtsrechtlichen Anforderungen zur Ermittlung der Eigenkapitalanforderungen genügen (Vorjahr: 11).

Die Zahl der Ausnahmen nach Rückvergleichen (*Backtesting*-Ausnahmen) stieg von vier im Vorjahr auf sieben Ausnahmen 2013. Die Zahl von Ausnahmen bewegt sich damit weiterhin auf einem niedrigen Niveau, nachdem sie in den Vorjahren 2011 mit 39 und 2010 mit 22 Ausnahmen noch deutlich höher ausfiel.

Insgesamt hat die Deutsche Bundesbank im Berichtsjahr sechs Nachschauprüfungen zu internen Marktrisikomodellen durchgeführt.

4.4.2 Finanzdienstleistungsinstitute

2013 begleitete die BaFin 145 Prüfungen bei Finanzdienstleistungsinstituten (Vorjahr: 135) und führte 131 Aufsichtsgespräche mit Geschäftsleitern oder Vorständen (Vorjahr: 139). 39 Erlaubnisse von Finanzdienstleistungen endeten (Vorjahr: 45), die meisten davon durch Rückgabe.

Eröffnung von Insolvenzverfahren

Die BaFin hat im Berichtsjahr für drei Finanzdienstleistungsinstitute einen Antrag auf Eröffnung eines Insolvenzverfahrens gestellt. In einem Fall wurde der Antrag wegen drohender Zahlungsunfähigkeit mit Zustimmung des betroffenen Instituts gestellt, da der wichtigste

Tabelle 15 Risikomodelle und Faktorspannen

Jahr	Neuanträge	Antragsrücknahmen	Ablehnungen	Anzahl Modell-Banken	Minimaler Zusatzfaktor*	Maximaler Zusatzfaktor*	Median
1997	5	0	2	3	-	-	-
1998	15	2	4	9	0,1	2,0	1,45
1999	5	0	0	8	0,1	1,6	0,85
2000	2	0	0	10	0,0	1,6	0,30
2001	2	0	0	13	0,0	1,5	0,30
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
2013	0	0	0	11	0,0	1,2	0,4

* Berücksichtigt werden Zusatzfaktoren, die zum Stichtag 31.12.2013 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 0,0 und 1,0 liegen).

Kunde die Geschäftsbeziehung beendet hatte und die Muttergesellschaft des Instituts nicht weiter bereit war, für die erforderliche finanzielle Mittelausstattung zu sorgen. In einem anderen Fall ist ein Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens wegen Überschuldung und Zahlungsunfähigkeit gestellt worden, da die Muttergesellschaft sich unter ein Schutzschirmverfahren begeben hat und sich die liquiden Mittel in dem von der Mutter verwalteten *Cash Pool* befanden.

Im dritten Fall hatte das Institut, die Dr. Seibold Capital GmbH, die bereits 2012 wegen Verstößen gegen Vorschriften des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG) und KWG verwarnt worden war, die Erlaubnis zurückgegeben. Nachdem die Abwicklung des Finanzportfolioverwalters gescheitert war, beantragte die BaFin wegen drohender Zahlungsunfähigkeit die Eröffnung des Insolvenzverfahrens. Zudem stellte die BaFin den Entschädigungsfall nach § 5 Absatz 1 Satz 1 Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz fest. Die BaFin hatte Kenntnis davon erlangt, dass das Institut gegenüber einem Kunden Verbindlichkeiten aus Wertpapiergeschäften nicht erfüllt haben konnte. Es bestehen Anhaltspunkte dafür, dass der Geschäftsleiter des Instituts den Erlös aus dem Verkauf von Finanzinstrumenten eines Kunden nicht – wie vereinbart – auf dem Verrechnungskonto belassen oder zum Kauf eines anderen Finanzinstruments verwendet, sondern an sich selbst überwiesen hat.

Ermittlungen bei größerem Haftungsdach

Im November 2013 hat die Staatsanwaltschaft Dresden im Rahmen einer bundesweit angelegten Razzia bei diversen Firmen und Privatpersonen auch ein größeres Haftungsdach durchsucht, die INFINUS AG. Als Haftungsdach bezeichnet man Unternehmen, die die Haftung für vertraglich gebundene Vermittler übernehmen. Im Nachgang zu den Maßnahmen der Staatsanwaltschaft hat sich die Zahl der vertraglich gebundenen Vermittler verringert.

Einen Entschädigungsfall muss die BaFin voraussichtlich nicht feststellen. An dieser Einschätzung wird auch eine etwaige Eröffnung

eines Insolvenzverfahrens über das Vermögen der InFinus AG Finanzdienstleistungsinstitut vermutlich nichts ändern. Die betroffenen Anleger haben die Zahlungen für die von dem Institut vermittelten Orderschuldverschreibungen unmittelbar auf die in den Zeichnungsscheinen angegebenen Bankverbindungen der Emittenten (Future Business KGaA und andere) eingezahlt. Nähere Informationen zu häufigen Fragen der Anleger enthält eine Übersicht häufig gestellter Fragen zur INFINUS AG, einem Finanzdienstleistungsinstitut aus der Future Business-Gruppe.²⁹

Bußgeld wegen KWG-Verstößen

Gegen ein Finanzdienstleistungsinstitut verhängte die BaFin Geldbußen von insgesamt 20.000 Euro. Das Institut hatte es versäumt, den aufgestellten Jahresabschluss für das Jahr 2009 bei der BaFin und der Bundesbank rechtzeitig einzureichen. Der Geschäftsführer musste zudem eine Geldbuße von insgesamt 20.000 Euro zahlen, da er in zwei Fällen die Aufnahme einer Tätigkeit als Geschäftsleiter und in einem Fall die als Verwaltungsrat nicht rechtzeitig angezeigt hatte.

Leasing- und Factoringinstitute

2013 legten BaFin und Deutsche Bundesbank ein besonderes Augenmerk auf die Qualität der Jahresabschlussprüfungsberichte mittelständischer Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute. Zur besseren Kommunikation mit den Jahresabschlussprüfern wurde ein schriftliches Feedbackverfahren zu den Jahresabschlussprüfungsberichten eingerichtet, um die Schwerpunkte der aufsichtsrechtlich gewünschten Berichtsinhalte zu vermitteln. Flankierend richtete die Wirtschaftsprüferkammer zusammen mit der Bundesbank und der BaFin zwei offene Workshops für Wirtschaftsprüfer aus, um Positionen auszutauschen und Zweifelsfragen zu erörtern.

Bei Einführung der Aufsicht über Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute gab es branchenangehörige Institute mit unseriösen, teilweise sogar kriminellen Geschäftsmodellen, denen beispielsweise Straftaten wie Betrug oder Untreue zugrunde lagen. Konsequentes Eingreifen konnte diesen Unternehmen den Marktzugang

²⁹ Vgl. www.bafin.de/dok/4657796

gang versperren. Noch immer kooperiert die BaFin eng mit den Strafverfolgungsbehörden, um diese bei der strafrechtlichen Aufarbeitung derartiger Fälle zu unterstützen. Auch künftig wird die Aufsicht mit Nachdruck gegen unseriöse Geschäftsmodelle einschreiten und gegebenenfalls die zuständigen Strafverfolgungsbehörden einbinden.

Maßnahmen und Verfahren

In acht Fällen verwarnte die BaFin Geschäftsleiter eines Finanzierungsleasing- oder Factoringsinstituts bzw. richtete missbilligende Schreiben an sie. Im selben Zeitraum zeigten Gruppe-V-Institute in 131 Fällen die beabsichtigte Bestellung von Geschäftsleitern bzw. Prokuristen und in 81 Fällen die beabsichtigte Bestellung von Aufsichtsratsmitgliedern an. Hier prüft die BaFin, ob die jeweiligen Personen zuverlässig und fachlich geeignet sind.

Im Berichtsjahr hat die BaFin 69 Inhaberkontrollverfahren gemäß § 2c KWG in Verbindung mit der Inhaberkontrollverordnung eingeleitet, nach dem Erwerbsinteressenten ihre Absicht zum Erwerb einer bedeutenden Beteiligung an einem Gruppe-V-Institut angezeigt hatten. In diesem fristgebundenen Verfahren obliegt es der Aufsicht unter anderem, sich ein umfassendes Bild von der Integrität und den Zielsetzungen des potenziellen Erwerbers zu verschaffen sowie Existenz und Herkunft der zum Erwerb eingesetzten Mittel zu überprüfen.

4.4.3 Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute

Zahlungsinstitute waren im Berichtsjahr im zweiten vollständigen Geschäftsjahr unter der Aufsicht nach dem Zahlungsdienstaufsichtsgesetz (ZAG). Schwachstellen, die nach den Erlaubnis-Antragsunterlagen nicht zu vermuten waren, zeigten sich teilweise beim Risikomanagement. Um die Institute besser kennen zu lernen, führte die BaFin Aufsichtsbesuche und Aufsichtsgespräche durch. Gegenüber einem Institut wurde eine Sonderprüfung angeordnet. Einem Institut erteilte die BaFin eine Anweisung, wie die Sicherungsanforderungen zur Absicherung der Kundengelder einzuhalten sind.

Bei der Emission und dem Vertrieb von E-Geld sind die risikoorientierten geldwäscherechtlichen Anforderungen zu beachten. Um eine Gleichbehandlung des in Deutschland vertriebenen E-Geldes herzustellen, analysiert die BaFin auch die Vertriebswege grenzüberschreitend tätiger Kredit- und E-Geld-Institute genau. Denn auch wenn das emittierende Institut grenzüberschreitend tätig ist, muss der Vertrieb in Deutschland die hiesigen geldwäscherechtlichen Pflichten einhalten.

Zahlungsagenten

Die BaFin übt zudem die geldwäscherechtliche Aufsicht über Zahlungsagenten aus, die im Namen eines ausländischen Zahlungsinstituts in Deutschland tätig sind. Da es keine gesetzlichen Anzeige- und Einreichungspflichten gibt, kommen als zweckmäßige Erkenntnisquelle meist nur die Prüfungen auf Grundlage des ZAG in Betracht (vgl. § 26 Absatz 4 ZAG in Verbindung mit § 14 Absatz 1 S. 2 ZAG). 2013 hat die BaFin insgesamt 237 solcher Prüfungen gegenüber Zahlungsagenten angeordnet. Davon konnte die Aufsicht jedoch nur 66 Prüfungen durchführen. Ein Hauptgrund dafür liegt nach wie vor bei den Registern, die von den Heimatlandaufsehern der Zahlungsinstitute geführt werden. Deren Einträge sind oftmals nicht aktuell. So konnte die BaFin allein 100 beabsichtigte Prüfungen nicht realisieren, weil die jeweiligen Zahlungsagenten trotz bestehenden Register-Eintrags nicht, nicht mehr oder niemals unter der angegebenen Adresse tätig waren. 71 Prüfungen konnte die Aufsicht aus sonstigen Gründen, etwa weil der Zahlungsagent zeitweilig abwesend war, nicht durchführen.

Der weit überwiegende Teil der Prüfungen kam – wie schon in den Vorjahren – zu wesentlichen bis gravierenden Beanstandungen. In all diesen Fällen prüft die BaFin, ob gegen die einzelnen Zahlungsagenten ein Bußgeldverfahren einzuleiten ist. 2013 hat die Aufsicht insgesamt 46 Bußgeldverfahren gegen Zahlungsagenten eingeleitet, von denen 15 rechtskräftig abgeschlossen wurden. Zudem konnte die BaFin weitere zehn Verfahren aus den Vorjahren rechtskräftig abschließen. Gleichwohl war festzustellen, dass die ausländischen Zahlungsinstitute aufgrund der

Prüfungen durch die BaFin die den Agenten zur Verfügung gestellten EDV-Systeme angepasst und ihre Schulungssysteme zur Einarbeitung der Zahlungsagenten umgestellt haben. Diese Änderungen trugen dazu bei, die Einhaltung gesetzlicher Anforderungen zu verbessern.

Mehr Verdachtsmeldungen nach dem GwG

Die Zahl der Verdachtsmeldungen nach den §§ 14, 11 Geldwäschegesetz (GwG) hat sich 2013 gegenüber dem Vorjahr stark erhöht. Nach nur acht Verdachtsmeldungen im Vorjahr waren es 2013 insgesamt 66 Meldungen. Grund dafür waren neben der größeren Zahl von Prüfungen bei Zahlungsagenten auch Veränderungen bei den Auswertungsansätzen. Im Zuge ihrer Aufsichtstätigkeit hat die BaFin 2013 zudem drei Strafanzeigen wegen Verstoßes gegen § 31 Absatz 1 ZAG und § 267 Strafgesetzbuch erstattet.

E-Geld-Agenten

Beim Vertrieb von E-Geld lassen sich zwei Arten von Vertriebsshelfern unterscheiden: Neben den E-Geld-Agenten (§ 1a Absatz 6 ZAG) gibt es auch die 2c-Agenten (Verpflichtete gemäß § 2 Absatz 1 Nr. 2c GwG). Dabei handelt es sich um Unternehmen und Personen, die im Namen von – überwiegend ausländischen – Kreditinstituten E-Geld vertreiben bzw. rücktauschen. Sowohl E-Geld- als auch 2c-Agenten sind nur nach dem GwG verpflichtet, das heißt, die BaFin prüft in erster Linie, ob diese Agenten die geldwäscherechtlichen Anforderungen erfüllen. Der aufsichtliche Schwerpunkt lag 2013 auf den 2c-Agenten.

Insgesamt hat die BaFin im Berichtsjahr 42 Prüfungen bei E-Geld- und 2c-Agenten angeordnet, von den 22 durchgeführt werden konnten. Die restlichen 20 Prüfungsanordnungen konnte die BaFin aus den gleichen Gründen nicht vollziehen, wie bei den Zahlungsagenten. Hinderungsgrund waren also in erster Linie unvollständige oder unzutreffende Angaben in den Registereinträgen bei den jeweiligen Heimataufsehern. Alle Prüfungen, die die Aufsicht bei 2c-Agenten durchgeführt hat, ergaben, dass diese Personen hinsichtlich der Geldwäscherisiken der vertriebenen Produkte und der spezifischen Produkteigenschaften nur

sehr unzureichend informiert und sensibilisiert waren. Geldwäscherechtliche Verpflichtungen haben sie nicht vollumfänglich erfüllt. Nahezu alle Prüfungen führten zu Beanstandungen. Eine weitere wesentliche Feststellung aus Prüfungen des Vertriebs von E-Geld und daran anschließenden aufwändigen Ermittlungen war, dass vermehrt E-Geld durch natürliche und juristische Personen im eigenen Namen und außerhalb der regulären Vertriebskanäle vertrieben wird. Der so entstehende Sekundärmarkt für E-Geld birgt erhebliche Geldwäscherisiken. Nicht zuletzt kann dies die Begehung von Vermögensstraftaten begünstigen.

4.4.4 Kontenabrufverfahren nach § 24c KWG

Kreditinstitute, Kapitalanlagegesellschaften und Zahlungsinstitute sind nach § 24c Absatz 1 KWG verpflichtet, eine Datei zu führen, in der bestimmte Kontostammdaten wie Kontonummer, Name und Geburtsdatum der Kontoinhaber und Verfügungsberechtigten, Errichtungs- und Schließungsdatum gespeichert sind. Die BaFin darf einzelne Daten aus dieser Datei abrufen, soweit dies zur Erfüllung ihrer aufsichtlichen Aufgaben erforderlich ist. Darüber hinaus erteilt die BaFin auf Ersuchen Auskunft aus der Kontenabrufdatei an die in § 24c Absatz 3 KWG

Tabelle 16 Kontenabfragen 2013

Stand: jeweils 31.12

Bedarfs-träger	2013		2012	
	absolut	in %	absolut	in %
BaFin	1.218	1,0	992	0,9
Finanz-behörden*	13.397	10,9	13.286	11,6
Polizei-behörden	75.296	61,4	68.066	59,5
Staatsan-waltschaften	25.434	20,7	24.629	21,5
Zollbehörden*	7.052	5,7	7.207	6,3
Sonstige	267	0,2	184	0,2
Summe	122.664	100**	114.364	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.

III

IV

V

VI

Anhang

genannten Behörden. Gegenüber dem Vorjahr stieg die Zahl der Anfragen um 7 %. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer für einen Kontenabruf betrug auch weiterhin rund zwei Wochen. Die meisten Kontoinformationen wurden erneut für Polizeibehörden abgerufen.

Die BaFin prüfte bei zehn Kreditinstituten vor Ort die Qualität der Daten, die für den automatisierten Abruf von Kontoinformationen vorzuhalten sind. Häufigste Fehlerquelle bei der Eröffnung eines Kontos war wie im Vorjahr die

unvollständige oder nicht exakte Namenserfassung bei der Legitimationsprüfung. Vereinzelt hat die BaFin auch gravierendere Feststellungen getroffen, wenn beispielsweise Verfügungsrechte gemeldet wurden, deren Verfügungsberechtigung bereits seit mehr als drei Jahren erloschen war. Insgesamt ist aber auch zu sehen, dass die Institute hinreichende Arbeitsanweisungen zur korrekten Datenerfassung formuliert und angemessen in ihren internen Kontrollsystemen berücksichtigt haben.

5 Marktaufsicht

5.1 Mitarbeiter- und Beschwerderegister



Seit November 2012 führt die BaFin das Mitarbeiter- und Beschwerderegister. Ende 2013 waren darin insgesamt 161.728 Anlageberater, 26.135 Vertriebsbeauftragte und 2.337 Compliance-Beauftragte erfasst. Einige Mitarbeiter waren teilweise als Anlageberater und zugleich als Vertriebsbeauftragte tätig. Die genaue Verteilung ist aus der nachfolgenden Tabelle 17 (Zahlen zum Mitarbeiter- und Beschwerderegister) ersichtlich.

Gespräche mit Anlageberatern

Wertpapierdienstleister müssen jede Beschwerde melden, unabhängig davon, ob sie begründet oder unbegründet ist. Die Beschwerden werden zunächst als bloße Zahl im Mitarbeiter- und Beschwerderegister erfasst. Dies führt dazu, dass die Zahl der Beschwerden pro Institutsgruppe,

Wertpapierdienstleistungsunternehmen oder Anlageberater nicht als alleiniger Indikator für einen Missstand in einem Wertpapierdienstleistungsunternehmen herangezogen werden kann. Eine Häufung von Beschwerden lässt zunächst nicht erkennen, ob diese beispielsweise auf regionalen Geschäftsschwerpunkten, einer besonders hohen Kundenzahl oder auf einem tatsächlichen Missstand beruht.

Bei einer Häufung von Beschwerden ging die BaFin dieser gezielt nach und führte dazu 230 Vor-Ort-Gespräche mit 1.303 Anlageberatern und Vertriebsbeauftragten. Sie untersuchte dabei zum einen konkrete Beschwerdefälle und prüfte zudem die gesetzlich vorgegebene Sachkunde der Anlageberater. Unabhängig von der Größe eines Wertpapierdienstleistungsunternehmens oder dessen Zugehörigkeit zum Sparkassen-, Genossenschaftsbanken- oder

Tabelle 17 Zahlen zum Mitarbeiter- und Beschwerderegister

Stand: 31.12.2013

	Anlageberater/ innen	Vertriebs- beauftragte	Compliance- Beauftragte	Beschwerden
Privat- und Auslandsbanken	50.360	8.742	113	4.019
Sparkassen/ Landesbanken	63.342	9.616	426	3.234
Genossenschaftsbanken	42.506	7.334	1.052	2.246
Finanzdienstleister	5.520	443	746	221

Ungeeignete Empfehlungen

Durch Beschwerdebüchungen stellte die BaFin bei mehreren Instituten systematische Fehler in der Anlageberatung fest. Empfohlene Finanzinstrumente waren nicht mit der vom Kunden vorgegebenen Risikobereitschaft vereinbar. Bei den Produkten handelte es sich um Investmentfonds, die in einem höheren Maße in Aktien, Fremdwährungsanleihen oder Anleihen schlechterer Bonität (*Non-Investment-Grade*) investiert waren. Die Institute empfahlen diese Investmentfonds auch Anlegern, die ohne Fremdwährungsrisiko in Rentenfonds oder vergleichbare Wertpapiere investieren wollten.

Die BaFin überprüfte stichprobenartig einzelne Geschäftsabschlüsse im Detail und die dazugehörigen bankinternen Prozesse. Sie stellte fest, dass die empfohlenen Investmentfonds nicht für jeden Erwerber geeignet waren. Die betroffenen Wertpapierdienstleistungsunternehmen sprachen daraufhin mit ihren Kunden die Abweichung in den Anlagezielen an und klärten mit ihnen jeweils im Einzelfall, ob sie das entsprechende Finanzinstrument dennoch behalten oder vom Kauf zurücktreten wollten. Zudem ergriffen die Institute Maßnahmen um zu verhindern, dass Kunden ungeeignete Finanzinstrumente empfohlen werden, indem sie die Prozesse zur Einstufung der Finanzinstrumente überarbeiteten.

Privatbankensektor zeigte sich, dass die Berater grundsätzlich über die notwendige Sachkunde verfügten und Investoren anlegergerecht berieten. Vereinzelt konnten Mitarbeiter allerdings die empfohlenen Finanzinstrumente nur unzulänglich erläutern, hatten Kunden nicht ausreichend über die mit dem Investment verbundenen Risiken aufgeklärt oder die Beratung und Empfehlung nicht genügend dokumentiert. Die Aufsicht wirkte bei den betroffenen Instituten darauf hin, dass sie diese Schwachpunkte unverzüglich abstellten. Dies geschah zum einen etwa dadurch, dass die betroffenen Mitarbeiter sensibilisiert und ergänzend geschult wurden und zum anderen

dadurch, dass die Institute auch ihre internen Kontrollen intensivierten.

Verstößt ein Unternehmen gegen die Vorgaben des Mitarbeiter- und Beschwerderegisters (nach § 34d WpHG) kann die BaFin Verwarnungen, Bußgelder sowie als Ultima Ratio auch befristete Beschäftigungsuntersagungen aussprechen. Von diesen Sanktionsmöglichkeiten musste die Aufsicht bislang jedoch keinen Gebrauch machen. Mängel klärte sie mit den Anlageberatern, Vertriebsbeauftragten, Compliance-Mitarbeitern oder den Geschäftsleitungen von Wertpapierdienstleistungsunternehmen und schlug Verbesserungen vor, woraufhin die Institute unverzüglich die identifizierten Schwachstellen beseitigten.

5.2 Beratungsprotokolle



Mit den Angaben im Beratungsprotokoll kann die BaFin nachvollziehen, was Kunde und Anlageberater im Beratungsgespräch besprochen haben. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass das Protokoll so viele Informationen wie möglich enthält. Nur so kann die BaFin feststellen, ob die Empfehlungen des Beraters zu bestimmten Finanzprodukten für den Kunden geeignet sind.

2013 hat die BaFin 2.289 Beratungsprotokolle im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit überprüft. Das Beratungsprotokoll gehört zudem zu den standardmäßig angeforderten Unterlagen, soweit die BaFin Beschwerdebüchungen im Mitarbeiter- und Beschwerderegister nachgeht. Denn das Beratungsprotokoll ist die einzige Möglichkeit für die BaFin, sich ein Bild darüber zu machen, was im Beratungsgespräch besprochen wurde, so dass es das zentrale Element zur Überprüfung der Geeignetheit einer Anlageempfehlung darstellt.

Die Prüfungen ergaben, dass die Qualität der Protokolle im Vergleich zum Vorjahr weiter zugenommen hat. Einige Institute verlangen nun von ihren Mitarbeitern, Freitextfelder anstatt vorgefertigter Textbausteine zu verwenden, um das individuelle Beratungsgespräch besser abzubilden. Freitextfelder machen das tatsächlich Gesprochene und Geschehene für die

BaFin, aber auch für den Kunden selbst, besser nachvollziehbar. Der Anleger sollte das Protokoll daher sorgfältig durchlesen, den Inhalt mit dem tatsächlich geführten Gespräch abgleichen und darauf dringen, dass alle ihm wichtigen Informationen in das Protokoll aufgenommen werden.

2013 wurde das Beratungsprotokoll vielfach dafür verantwortlich gemacht, dass das Beratungsgeschäft der Wertpapierdienstleister zurückgegangen ist. Die BaFin sprach mit Marktteilnehmern über diesen Vorwurf und stellte dabei fest, dass die Frage, ob ein Institut die Anlageberatung anbietet oder sich daraus zurückziehen will, von einer Vielzahl unternehmerischer Entscheidungen und Marktbedingungen abhängt. Die gesetzliche Dokumentationspflicht ist hierbei nur ein Einzelaspekt. Die BaFin wird den Rückgang des Beratungsgeschäftes dennoch weiter beobachten.

5.3 Weitere Aufsichtsschwerpunkte

Die BaFin hatte sich 2012 und 2013 einen Überblick über die Praxis der Wertpapierdienstleistungsunternehmen bei der Auslagerung der Compliance-Funktion auf externe Dienstleister verschafft. Sie fand dabei keine Hinweise auf grundsätzlich unzulässige oder ungeeignete Konzepte, stellte jedoch Defizite bei der Vorbereitung, Vereinbarung und Überwachung der Auslagerungen fest. So wurden vor allem die nach MaRisk und Mindestanforderungen an die Compliance-Funktion (MaComp) erforderlichen individuellen Risikoanalysen, Organisations-, Überwachungs- und Steuerungskonzepte der auslagernden Institute und ihrer Auslagerungsunternehmen durch zu knapp bemessene Kostenbudgets und IT-Systeme beeinträchtigt. Dies führte in Einzelfällen zu einer nur mangelhaften Qualität der Compliance-Funktion.

Die betroffenen Wertpapierdienstleistungsunternehmen wurden angehalten, diese Mängel in der Organisation der Compliance-Funktion abzustellen. Die BaFin wird darüber hinaus die Ergebnisse ihrer Überprüfungen in die MaComp-Regeln zur Auslagerung einfließen lassen und diese entsprechend anpassen.

Vertriebsvorgaben und Vertriebsbeauftragte

Mit Einführung des Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetzes (AnsFuG) im Jahr 2011 wurde der Begriff Vertriebsvorgaben gesetzlich definiert. Zugleich sind Wertpapierdienstleistungsunternehmen nach dem AnsFuG verpflichtet, ihre Vertriebsvorgaben derart auszugestalten, umzusetzen und zu überwachen, dass Kundeninteressen nicht beeinträchtigt werden – etwa durch Vorhaltung organisatorischer Vorkehrungen. Ferner wurde die Verpflichtung zur Meldung von Vertriebsbeauftragten zum Mitarbeiter- und Beschwerderegister in das WpHG aufgenommen.

Diese Gesetzesnovelle löste bei den betroffenen Instituten zahlreiche Auslegungsfragen aus. Die BaFin hat dies zum Anlass genommen, die häufigsten Fragen gebündelt zu beantworten. Diese FAQs sind auf der Homepage der BaFin veröffentlicht.³⁰

Zusammenarbeit mit IdW und Prüfern

Im November 2013 führte die BaFin ihr Jahrestreffen mit dem Institut der Wirtschaftsprüfer (IdW) durch. Auf der Tagesordnung standen der Erfahrungsaustausch im Hinblick auf die zurückliegende sowie ein Ausblick auf die kommende Prüfungssaison. Hierbei erläuterte die BaFin unter anderem ihre Erwartungshaltung im Zusammenhang mit neu hinzugekommenen aufsichtsrechtlichen Anforderungen, wie zum Beispiel dem Zuwendungs- und Verwendungsverzeichnis.

Ende 2013 fand zudem ein Treffen mit den genossenschaftlichen Prüfungsverbänden und den Prüfungsstellen von Sparkassen- und Giroverbänden statt. Hierbei standen die ersten Erfahrungen mit den Änderungen der Wertpapierdienstleistungsprüfungsverordnung (WpDPV) im Mittelpunkt, die zum 1. Juni 2013 in Kraft getreten ist. Diskutiert wurde unter anderem die Frage, wie die neuerdings in den Bericht aufzunehmende Anzahl der Mitarbeiter, die der Compliance-Funktion zuzuordnen sind, ermittelt werden soll.

³⁰ Vgl. www.bafin.de/dok/4252718

Jahresprüfungen durch Beauftragte

In der Prüfungssaison 2013 ließ die BaFin bei 16 Instituten (14 Kreditinstitute, 2 Finanzdienstleistungsinstitute) die jährliche WpHG-Prüfung durch von ihr beauftragte Prüfer durchführen. Die BaFin hat die Institute unter risikoorientierten Gesichtspunkten stichprobenartig ausgewählt. Die BaFin wird die Prüfungsberichte systematisch auswerten und entscheiden, ob auch in den kommenden Jahren Prüfungen durch Beauftragte durchgeführt werden sollen.

5.4 Verhaltensregeln bei der Analyse von Finanzinstrumenten

Die BaFin beaufsichtigte Ende 2013 insgesamt 315 Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute, die eigene Analysen erstellten oder von Dritten erstellte Analysen erwarben und diese ihren Kunden zur Verfügung stellten oder öffentlich verbreiteten (Vorjahr: 297).

Die schon in den vergangenen Jahren zu beobachtende Tendenz, eigene Finanzanalysen zu Gunsten des Zukaufs von Finanzanalysen Dritter aufzugeben, setzte sich auch 2013 fort. Da die gesetzlichen Anforderungen an Personen, die Finanzanalysen lediglich weitergeben, erheblich niedriger sind als an deren Ersteller, können Institute durch den geringen regulatorischen Aufwand viele Kosten einsparen. Die zugekauften Finanzanalysen haben teilweise Wertpapierdienstleister oder institutsunabhängige Finanzanalysten erstellt, die ihre Tätigkeit nach § 34c WpHG bei der BaFin angezeigt hatten. Die Erwerber der Analysen gaben diese dann, wie zuvor die selbst verfassten Finanzanalysen, an andere Institute, institutionelle Anleger und Privatkunden weiter.

Darüber hinaus standen 169 institutsunabhängige, natürliche oder juristische Personen, die ihre Analystentätigkeit nach § 34c WpHG angezeigt hatten, unter der Aufsicht der BaFin (Vorjahr: 159).

Ein Schwerpunkt der bei der BaFin eingegangenen Anfragen zu anzeigepflichtigen Tätigkeiten lag 2013 bei „Signalgebern“ und automatisierten Handelssystemen, die auf Modellen der technischen Analyse basieren.

5.5 Bußgeldverfahren

Die BaFin eröffnete 33 neue Verfahren, weil Wertpapierdienstleistungsunternehmen gegen die Verhaltens-, Organisations- und Transparenzpflichten verstoßen hatten (Vorjahr: 29). Zugleich schloss sie sieben Vorgänge mit einem Bußgeld ab (Vorjahr: 7). Acht Verfahren stellte die Aufsicht ein, vier davon aus Opportunitätsgründen.

Die BaFin eröffnete im Berichtsjahr 15 neue Verfahren gegen Institute, die kein Beratungsprotokoll erstellt oder es ihren Kunden nicht bzw. nicht rechtzeitig ausgehändigt hatten (Vorjahr: 20). Sie verhängte drei Bußgelder von bis zu 10.000 Euro. In allen Fällen handelte es sich um eine Aufsichtspflichtverletzung, da die Verantwortlichen der Wertpapierdienstleistungsunternehmen keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen hatten, um solche Verstöße zu verhindern. Vier Verfahren stellte die BaFin ein, eines davon aus Opportunitätsgründen. Ende 2013 waren noch 31 Verfahren offen.

Ferner verhängte die Aufsicht gegen ein Wertpapierdienstleistungsunternehmen eine Geldbuße in Höhe von 10.000 Euro. Das Institut hatte es unterlassen, der BaFin vor der Erteilung des Prüfauftrages den jährlichen Prüfer anzuzeigen.

Die BaFin verhängte eine Geldbuße in Höhe von 3.500 Euro gegen ein Unternehmen, das im Internet eine Finanzanalyse veröffentlicht hatte, ohne der BaFin die Analystentätigkeit vorher anzuzeigen.

III

IV

V

VI

Anhang



IV Aufsicht über Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds

1 Grundlagen der Aufsicht

1.1 Solvency II

Mit der Solvency-II-Richtlinie¹ wird europaweit ein neues Aufsichtsregime eingeführt. Dies ist die größte europaweite Reform in der Versicherungsaufsicht der letzten Jahrzehnte. Sowohl die Aufsicht als auch die Versicherungsunternehmen müssen in der Lage sein, Risiken frühzeitig zu erkennen. Der neue risikobasierte Ansatz von Solvency II soll genau dies ermöglichen. Nachdem sich die Trilogparteien aus Kommission, Rat und Parlament in den Omnibus-II-Verhandlungen geeinigt haben, soll das neue Regelwerk nun zum 1. Januar 2016 in Kraft treten. Die weitere Rechtsetzung lässt sich Grafik 11, Seite 119 entnehmen.

1.1.1 Omnibus II

Am 13. November 2013 erzielten die Trilogparteien eine Übereinkunft über die Omnibus-II-Richtlinie, mit der die bestehende Solvency-II-Richtlinie geändert werden soll. Die Änderung ist erforderlich, um die Aufgaben und

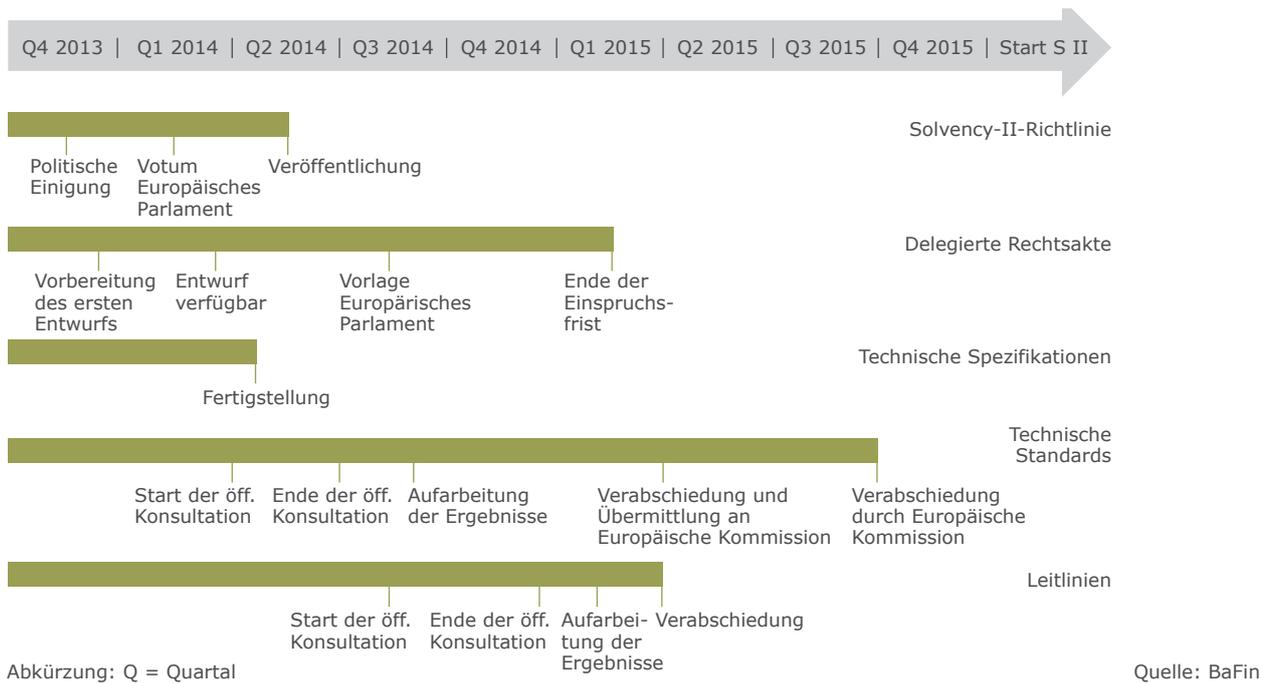
Rechte der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) im Zusammenhang mit dem Solvency-II-Regelwerk festzuschreiben und die Veränderungen im europäischen Rechtsetzungsprozess infolge der Vereinbarungen im Lissabon-Vertrag zu reflektieren.

Die Omnibus-II-Richtlinie sieht vor, die Ermächtigung von EIOPA zur Entwicklung von technischen Standards auf weitere Teilbereiche der Solvency-II-Richtlinie auszuweiten, als zunächst vorgesehen. Ein Beispiel hierfür ist der technische Standard zu den Prozessen bei der Entscheidungsfindung, der Kalkulation oder der Rücknahme eines Kapitalzuschlages (zeitliche Darstellung siehe Grafik 11, Seite 119).² Daneben konkretisiert sie spezifische Aufgaben von EIOPA, etwa die der regelmäßigen Ver-

1 RL 2009/138/EG, ABl. EU L 335, S. 1 ff.

2 Einige Befugnisse wurden bereits mit der Omnibus-I-Richtlinie (RL 2010/78/EU, ABl. EU L 331/120, S. 1 ff.) übertragen.

Grafik 11 Weitere Rechtsetzung bis zur Einführung von Solvency II



öffentlichung von technischen Informationen zur Rückstellungsbewertung. Auch überträgt sie EIOPA die Zuständigkeit, Streitige Angelegenheiten zu schlichten, was insbesondere die Gruppenaufsicht betrifft. EIOPA kann nun auch in Fällen angerufen werden, in denen bisher klare Letztentscheidungsregeln für die Solo- oder Gruppenaufsicht vorgesehen waren. Weiterhin werden die der Europäischen Kommission in der Solvency-II-Richtlinie übertragenen Befugnisse, die noch auf der Rechtslage des Nizza-Vertrages basieren, an den Lissabon-Vertrag angepasst. Die Europäische Kommission erhält das Recht, delegierte Rechtsakte nach Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) bzw. Durchführungsrechtsakte nach Artikel 291 AEUV zu erlassen.³

Im Zuge der Verhandlungen zur Omnibus-II-Richtlinie haben die Trilogparteien inhaltliche Änderungen aufgenommen und sich auf die Ausgestaltung eines Long-Term-Guarantee (LTG)-Paketes geeinigt, das zuvor in einer Studie überprüft worden war, dem Long Term Guarantee Assessment (s. Infokasten „Long Term

Guarantee Assessment“, Seite 120). Dieses Maßnahmenpaket regelt, wie die Unternehmen aus Aufsichtssicht ihr Versicherungsgeschäft mit langfristigen Garantien zu behandeln haben. Das LTG-Paket sieht eine frühzeitige Extrapolation der Zinskurve zur Bewertung der Rückstellungen und die Möglichkeit vor, ein Matching Adjustment auf die Zinskurve im Falle gemachter Bestände anzuwenden. Unter gemachten Beständen versteht man ein Portfolio von Kapitalanlagen, das einem bestimmten Bestand an Verträgen bzw. Verpflichtungen zugeordnet wird. Darüber hinaus soll eine Volatilitätsanpassung im Falle steigender Spreads an den Finanzmärkten prozyklische Effekte verhindern. Das LTG-Paket enthält Übergangsmaßnahmen zur Bewertung von Rückstellungen und ermöglicht so einen fließenderen Wechsel in das neue Solvenzsystem. Es verlängert zudem die Wiederherstellungsfrist zur Bedeckung der Solvenzkapitalanforderungen in außergewöhnlichen Situationen.

Nach der Einigung über die Omnibus-II-Richtlinie trat am 19. Dezember 2013 die Quick-Fix-2-Richtlinie⁴ in Kraft. Sie verschiebt den

³ Diese treten an die Stelle der früheren Durchführungsmaßnahmen.

⁴ RL 2013/58/EU ABI. EU, L 341, S. 1 ff.

Long Term Guarantee Assessment

Das *Long Term Guarantee Assessment* (LTGA), das EIOPA 2013 durchgeführt hat, befasste sich mit den Inhalten des Maßnahmenpakets, das die Trilogparteien in den Omnibus-II-Verhandlungen vorgeschlagen haben und das die Probleme bei der Bewertung langfristiger Verpflichtungen unter Solvency II lösen soll. Hintergrund ist, dass die Einführung von an Marktwerten orientierten Bewertungsmodellen den Versicherungsunternehmen, die ihren Kunden langfristige Zinsgarantien gewährt haben, aufgrund des gegenwärtig niedrigen Zinsumfelds Schwierigkeiten bereitet.

Die Studie sollte darstellen, wie sich die verschiedenen geplanten Maßnahmen auf folgende Ziele auswirken: den Verbraucherschutz, eine effektive und effiziente Aufsicht, die Finanzstabilität, die Solvabilität, den Wettbewerb und langfristige Investitionen. Ebenso sollte sie zeigen, welche An-

reize für ein gutes Risikomanagement bestehen und wie groß der Implementierungsaufwand ist.

Anfang 2013 führten die Unternehmen die Studie durch, die sowohl quantitative als auch qualitative Elemente enthielt. Die BaFin organisierte den Ablauf für den deutschen Markt, indem sie die Ergebnisse in Zusammenarbeit mit EIOPA validierte und analysierte. Aus Sicht der BaFin stellte sich in der Studie heraus, dass das Zinstransitional, eine Übergangsregelung für die Anwendung der Zinsstrukturkurve zur Abzinsung, das effektivste Instrument ist, um das Solvency-II-Bewertungsmodell an die Besonderheiten des langfristigen Geschäfts mit Garantien anzupassen.

Zusätzlich zum Bericht, den EIOPA im Juli 2013 an die Kommission übergab, veröffentlichte die BaFin eine auf den deutschen Markt bezogene Darstellung der Ergebnisse.⁶

Zeitpunkt, zu dem die Mitgliedstaaten die Solvency-II-Richtlinie in nationales Recht umgesetzt haben müssen, auf den 31. März 2015 und legt den Startpunkt für das neue Aufsichtssystem auf den 1. Januar 2016 fest.

1.1.2 Vorbereitung auf Solvency II

Die BaFin wird sich weiterhin auf die neuen Anforderungen des künftigen Aufsichtsregimes vorbereiten, unter anderem über das BaFin-interne Solvency-II-Projekt, das 2011 startete.⁵ Daneben wird sie weitere Vorbereitungsmaßnahmen treffen, die sich daraus ergeben, dass Teilbereiche von Solvency II vorgezogen werden.

EIOPA-Leitlinien

In Reaktion auf die Verschiebung des Starts von Solvency II auf den 1. Januar 2016 veröffentlichte EIOPA nach einer dreimonatigen öffentlichen Konsultation am 31. Oktober 2013 Vorbereitungsleitlinien.

In allen Amtssprachen der Europäischen Union liegen damit nun Anforderungen zu den Themen Governance-System, vorausschauende Prüfung der eigenen Risiken (*Forward Looking Assessment of Own Risk – FLAOR*, s. Infokasten „ORSA/FLAOR“, Seite 121), Berichterstattung und Vorantragsphase für Interne Modelle vor. Die Leitlinien sind an die nationalen Aufsichtsbehörden adressiert und seit dem 1. Januar 2014 anwendbar. Sie dienen dazu, eine harmonisierte Vorbereitung der Unternehmen und der Aufsichtsbehörden auf die neuen Anforderungen in den Teilgebieten von Solvency II sicherzustellen, die nicht noch maßgeblich durch die Omnibus-II-Richtlinie oder die delegierten Rechtsakte zur Solvency-II-Richtlinie beeinflusst werden.

Außerdem plant die BaFin ab Mitte 2015 einen freiwilligen Testlauf für die quantitative und die narrative Solvency-II-Berichterstattung. Dazu sollen die Unternehmen Teile der später jährlich und vierteljährlich vorzulegenden Informationen bei der BaFin einreichen.

⁵ Vgl. Jahresbericht 2012, S. 84 f.

⁶ <http://www.bafin.de/dok/3998596>

ORSA / FLAOR

Zu den Teilgebieten von Solvency II, die durch die EIOPA-Leitlinien vorgezogen werden, zählen Elemente des ORSA. In der unternehmenseigenen Risiko- und Solvabilitätsbeurteilung (*Own Risk and Solvency Assessment* – ORSA) beurteilen die Unternehmen alle geschäftseigenen Risiken und ermitteln den sich daraus ergebenden Kapitalbedarf. Dies erfolgt aus einer vorausschauenden, mehrjährigen Sicht. Die Unternehmen müssen für die Zukunft darlegen, welche Auswirkungen ihre strategischen Entscheidungen auf ihren Kapitalbedarf haben. Damit verbindet der ORSA das Risiko- und das Kapitalmanagement stärker miteinander.

Mit der vorausschauenden Prüfung der unternehmenseigenen Risiken (*Forward Looking Assessment of Own Risk* – FLAOR) zieht EIOPA teilweise bereits die praktische Ausführung von Solvency II durch die betroffenen Unternehmen und Gruppen während der Vorbereitungsphase vor: Als ersten Teil sollen alle Unternehmen die vorausschauende Beurteilung der eigenen Risiken im Jahr 2014 durchführen, die beiden anderen Teile sollen einige Unternehmen 2015 durchführen. Über das Ergebnis der Beurteilungen berichten sie an die Aufsichtsbehörden.

Mit der Veröffentlichung der Vorbereitungsleitlinien wurde der Comply-or-Explain-Mechanismus in Gang gesetzt. Im Rahmen dieses Mechanismus waren die nationalen Aufsichtsbehörden wie die BaFin verpflichtet, innerhalb von zwei Monaten gegenüber EIOPA zu jeder einzelnen Leitlinie zu erklären, ob sie beabsichtigen, diese anzuwenden oder nicht.

Gap-Analyse der BaFin

Die BaFin meldete EIOPA zu allen Vorbereitungsleitlinien, dass sie die Leitlinien entweder bereits anwendet oder beabsichtigt, diese anzuwenden. Soweit erforderlich und möglich, wird die BaFin ihre bisherige Verwaltungspraxis ändern.

Die BaFin führte schon vor der Verabschiedung der Vorbereitungsleitlinien eine Gap-Analyse durch, um zu ermitteln, welche der Leitlinien bereits nach aktueller Rechtslage in Deutschland anwendbar sind. Damit bereitete sie zum einen die Comply-or-Explain-Antworten gegenüber EIOPA vor und legte zum anderen fest, wie sie in der Praxis mit den Leitlinien umgeht: Soweit die Unternehmen die Ziele der Leitlinien nicht einhalten, die national bereits geltender Rechtslage entsprechen, führt dies zu aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Die BaFin kann von den Unternehmen aber nicht verlangen, die Anforderungen der Leitlinien einzuhalten, die der

Vorbereitung auf Solvency II dienen und noch nicht der derzeitigen Rechtslage entsprechen. In den Jahren 2014 und 2015 wird sie aber darauf hinwirken, dass die Unternehmen sich angemessen vorbereiten und die vorgesehenen Änderungen schrittweise implementieren. Ziel ist, dass die Unternehmen alle Anforderungen von Solvency II ab dem 1. Januar 2016 vollständig erfüllen.

Umsetzungsfahrplan der BaFin

Zum Start der Vorbereitung auf Solvency II gab die BaFin Ende 2013 den Unternehmen bekannt, wie sie die Vorbereitungsleitlinien in den nächsten zwei Jahren umzusetzen gedenkt. Anfang November 2013 veröffentlichte die BaFin die Erläuterungstexte zu den Vorbereitungsleitlinien in deutscher Sprache. Diese unterliegen, anders als die Leitlinien selbst, nicht einer Übersetzungsverpflichtung durch EIOPA, enthalten aber wichtige Informationen, um die Leitlinien richtig zu verstehen. Am 20. Dezember 2013 veröffentlichte die BaFin auf ihrer Website, was sie in der Vorbereitungsphase von den Unternehmen erwartet, und erläuterte ihre Vorgehensweise in dieser Phase.⁷

⁷ <http://www.bafin.de/dok/4575026>

Bis Mitte 2015 wird die BaFin nach und nach zu 15 Themenblöcken, die sich aus den insgesamt 192 Vorbereitungsleitlinien ergeben, nähere Erläuterungen veröffentlichen und den betroffenen Unternehmen mitteilen, was sie von ihnen zu den jeweiligen Themen erwartet. Diese Erläuterungen sollen den Unternehmen bei ihrer Vorbereitung helfen. Sie sind in Dialogphasen mit den Unternehmen eingebettet, die es ihnen ermöglicht, Einfluss auf den Inhalt der geplanten Erläuterungen zu nehmen und diese auch nachträglich zu kommentieren. Die BaFin wird die Erläuterungen in Rundschreiben veröffentlichen und dabei die eingegangenen Kommentare und praktischen Erfahrungen der Vorbereitungsphase beim Start von Solvency II berücksichtigen. Im Anschluss an die Veröffentlichungen sollen die Unternehmen jeweils den aktuellen Sachstand mitteilen und die BaFin über ihre Vorbereitungen in den betroffenen Bereichen informieren. Dies ermöglicht der BaFin nachzuhaken, wenn Unternehmen keine ausreichenden Vorkehrungen für die rechtzeitige Einhaltung der Solvency-II-Anforderungen treffen.

Im Jahr 2014 unterstützt die BaFin die Solvency-II-Unternehmen dadurch, dass sie die technischen Spezifikationen übersetzt, die EIOPA für quantitative Anforderungen von Solvency II herausgibt. Sie sind für die Umsetzung des Berichtswesens in der Vorbereitungsphase von elementarer Bedeutung. Soweit erforderlich, wird die BaFin sie mit zusätzlichen Erläuterungen ergänzen, um nationalen Besonderheiten Rechnung zu tragen.

Unter dem Stichwort Risikotragfähigkeitskonzept verlangt die BaFin im Jahr 2014 von allen Unternehmen eine Beurteilung des Gesamtsolvabilitätsbedarfs. Auch die dazugehörige Berichterstattung an die Aufsichtsbehörde ist grundsätzlich nicht neu, sondern bereits jetzt Teil der von den Unternehmen vorzulegenden internen Risikoberichterstattung. Die BaFin erwartet hierbei von allen in den Anwendungsbereich von Solvency II fallenden Unternehmen, die zusätzlich hinzukommenden Anforderungen an Prozesse, Abläufe und die Berichterstattung ab 2014 zu berücksichtigen.



BaFin-Konferenz zu Solvency II

Am 14. November 2013 hatte die BaFin ins Rheinische Landesmuseum zur fünften Solvency-II-Konferenz eingeladen. Unter dem Motto „Weitere Schritte auf dem Weg zu Solvency II“ diskutierten Vertreter aus der Versicherungswirtschaft, der BaFin, des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) und von EIOPA über die anstehenden Herausforderungen von Solvency II. Nachdem auf der vorausgegangenen Konferenz die Folgen der absehbaren Verschiebung von Solvency II im Fokus standen, sprachen sie diesmal – nach dem politischen Kompromiss der Trilogparteien zur Omnibus-II-Richtlinie in der Nacht vom 13. November 2013 – konkret über die Vorbereitungsphase bis 2016. Dazu gehörten Themen wie der Zeitplan für die noch fehlenden rechtlichen Grundlagen und deren Umsetzung auf europäischer und nationaler Ebene.

Für die übrigen Teile der vorausschauenden Beurteilung der eigenen Risiken sowie für die Berichterstattung nach Solvency II gegenüber der Aufsichtsbehörde gibt es aktuell keine verbindliche Rechtsgrundlage. Hierbei setzt die BaFin auf eine freiwillige Teilnahme der Unternehmen und spricht dabei alle künftigen Solvency-II-Unternehmen an: Es liegt im eigenen Interesse der betroffenen Versicherer, diese Möglichkeit einer besseren Vorbereitung auf das neue Aufsichtsregime zu nutzen und eventuelle Schwachpunkte rechtzeitig zu identifizieren und zu adressieren. Die BaFin erwartet von allen betroffenen Unternehmen eine Teilnahme.

Fortführung der Vorantragsphase für Interne Modelle

Auch im Jahr 2013 unterzog die BaFin die Vorantragsphase für Interne Modelle nach Solvency II fortgesetzt. Sie hat die Internen Modelle von sieben Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen Vorprüfungen. Hierzu eruierten die Prüfer der BaFin bei den Unternehmen den Umsetzungsstand und damit die Antragsreife des jeweiligen Internen Modells. Sofern die Prüfer einen stabilen und hohen Reifegrad feststellten,

können sich die Prüfungen künftig auf wesentliche Modelländerungen fokussieren, wenn die Unternehmen bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Davon abgesehen werden die Prüfungen der Vorantragsphase im kommenden Jahr voraussichtlich von den EIOPA-Leitlinien geprägt sein. Diese regeln unter anderem, wie die Zusammenarbeit in den Aufsichtskollegien zu gestalten ist. Dies betrifft zum Beispiel die Frage, wie die Aufgaben unter den beteiligten zuständigen Aufsichtsbehörden verteilt oder wie zuständige Behörden von Drittstaaten einzubeziehen sind. Die Leitlinien zielen im Sinne der prinzipienbasierten Aufsicht nach Solvency II primär darauf ab, dass sich die zuständigen Aufsichtsbehörden eine Meinung darüber bilden sollen, in welcher Art und Weise die Unternehmen die Anforderungen an Interne Modelle umsetzen. Die Leitlinien geben hierfür einen Rahmen vor.

Arbeitskreis Interne Modelle

Der Arbeitskreis Interne Modelle (AKIM) ist ein Forum, zu dem die BaFin Vertreter der Unternehmen einlädt. Der AKIM wird von der BaFin geleitet und dient dem Informationsaustausch zwischen der Aufsicht, den Versicherungsunternehmen und dem Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV). Im Jahr 2013 tagte der AKIM nur einmal, weil sich der politische Einigungsprozess zur Omnibus-II-Richtlinie verzögert hatte. In dieser Veranstaltung sprachen die Teilnehmer darüber, dass EIOPA beabsichtigt, den Antragsprozess für Interne Modelle zu harmonisieren. Dies soll durch ein in ganz Europa eingesetztes Template erfolgen, das eine Dokumentationsübersicht gibt. Die Mitglieder des AKIM stehen dem Vorschlag, den die BaFin dazu entwickelt hat, positiv gegenüber.

Drei Fragen an ...



Felix Hufeld, Exekutivdirektor Versicherungs- und Pensionsfondsaufsicht

Welche Themen haben Sie 2013 am meisten beschäftigt?

► Ganz klar Solvency II in allen seinen Facetten, vor allem die Verhandlungen zur Omnibus-II-Richtlinie und das Long-Term-Guarantee-Package, also die Maßnahmen zur besseren Abbildung langfristiger Garantien. Daneben ist natürlich das anhaltende Niedrigzinsniveau zu nennen, das vor allem Lebensversicherer, aber auch uns Aufseher in hohem Maße fordert.

Was ist die spannendste Aufgabe 2014?

► Es gibt eine ganze Reihe bedeutender Themen. Welches davon das spannendste ist, ist schwer zu sagen und muss sich erst noch zeigen. In jedem Fall wird uns die Phase der Vorbereitung auf Solvency II 2014 und auch 2015 stark beschäftigen. Im Sommer 2014 werden wir bei den Lebensversicherern untersuchen, wie sich die Eigenmittel-Ausstattung unter Solvency-II-Bedingungen und damit die Wirkung des Long-Term-Guarantee-Package darstellt. Daneben müssen wir uns wegen der niedrigen Zinsen intensiv mit der Frage auseinandersetzen, wie die Risikotragfähigkeit der Lebensversicherung weiter gestärkt werden kann. Das dient dem Schutz aller Versicherungsnehmer. Gerade im Verbraucherschutz möchte ich das Profil der Versicherungsaufsicht weiter schärfen.

Wofür stehen Sie?

► Für eine Aufsicht, die Sachkunde, Lösungsorientierung, Verlässlichkeit und einen gesunden Schuss Pragmatismus vereint und die, wenn es angezeigt ist, auch hart durchgreifen kann.

EIOPA-Studie zur aufsichtlichen Praxis während der Vorantragsphase

Im Jahr 2012 hat EIOPA in einer vergleichenden Analyse ermittelt, wie die einzelnen nationalen Aufsichtsbehörden in der Vorantragsphase vorgehen. Im Abschlussbericht „*Peer Reviews on Pre-application of Internal Models for NSAs and Colleges – Final Report*“ vom Juli 2013 bescheinigt EIOPA den nationalen Aufsichtsbehörden ein gutes Vorgehen auf dem sehr komplexen Gebiet der Modellprüfungen, wenn auch einige Details verbessert werden könnten. So sollen insbesondere das Vorgehen und die Anforderungen der einzelnen europäischen Mitgliedstaaten harmonisiert werden. EIOPA wird im Jahr 2014 die Entwicklungen auf diesem Gebiet weiter verfolgen.

1.2 Betriebliche Altersversorgung

1.2.1 Geplante Änderung der EbAV-Richtlinie

Die Europäische Kommission beabsichtigt, die Richtlinie über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV-Richtlinie) zu ändern. Ziel ist es, die Geschäftsorganisation und Transparenz der Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) zu verbessern. Die Frage der Solvabilität der EbAV wird nicht behandelt. Der ursprünglich für Herbst 2013 angekündigte Entwurf wurde am 27. März 2014 vorgelegt.

1.2.2 Auswertungsbericht von EIOPA zur QIS-EbAV

EIOPA veröffentlichte am 4. Juli 2013 den endgültigen Bericht über die Quantitative Auswirkungsstudie (*Quantitative Impact Study – QIS*) für EbAV (*Report on QIS on IORPs*). Bereits im April 2013 hatte EIOPA einen vorläufigen Bericht publiziert (*QIS on IORPs Preliminary Results for the European Commission*).

Von Oktober bis Dezember 2012 führte EIOPA die QIS durch. Die Studie sollte zeigen, wie sich verschiedene Ansätze für die Berücksichtigung von Sicherheits- und Anpassungsmechanismen und für die Bewertung der Bilanzposten auf zu-



Ganzheitliche Bilanz

Das Konzept der ganzheitlichen Bilanz (*Holistic Balance Sheet – HBS*) entwickelte EIOPA auf Bitten der Europäischen Kommission zur Stellungnahme (*Call for Advice*) zur Überarbeitung der EbAV-Richtlinie. Sie veröffentlichte es im Jahr 2012 als Teil ihrer Antwort an die Europäische Kommission.

Die HBS berücksichtigt neben dem Vermögen und den Verpflichtungen der EbAV weitere Mechanismen, die dazu dienen, Verpflichtungen abzusichern. Darunter fallen Verpflichtungen des Arbeitgebers, im Bedarfsfall weitere Mittel zur Verfügung zu stellen, sowie Pensionsversicherungseinrichtungen wie der deutsche Pensions-Sicherungs-Verein VVaG (PSVaG).

Die HBS wird aus Sicht der Versorgungsberechtigten und Leistungsempfänger aufgestellt, um so alle Sicherheitsmechanismen berücksichtigen zu können. Sie wendet marktkonsistente Bewertungsverfahren an und soll grundsätzlich für alle Arten von EbAV und alle Zusageformen anwendbar sein. Das heißt, dass sie sowohl für Beitrags- als auch für Leistungszusagen anwendbar sein soll, unabhängig davon, ob die EbAV oder der Arbeitgeber eine zugesagte Leistung garantiert.

Derzeit ist noch unklar, ob das theoretische Konzept der HBS in der Praxis realisiert und sinnvoll für die Beaufsichtigung von EbAV verwendet werden kann. Daher arbeitet EIOPA weiterhin daran, die offenen Fragen der HBS zu beantworten.

künftige aufsichtsrechtliche Eigenmittel-Anforderungen für EbAV auswirken würden, zu denen in Deutschland Pensionskassen und Pensionsfonds gehören. EIOPA legte den Berechnungen der QIS marktkonsistente Bewertungsverfahren zugrunde und nutzte das Konzept der ganzheitlichen Bilanz (*Holistic Balance Sheet – HBS*). Es berücksichtigt auch Möglichkeiten der Leistungsanpassung und Sicherheitsmechanismen (s. Infokasten „Ganzheitliche Bilanz“).

Der endgültige Bericht über die Ergebnisse der QIS enthält auch ein Kapitel, in dem die bestehenden Pensionsversicherungseinrichtungen und deren Auswirkungen auf die Ergebnisse der QIS analysiert werden. Dies ist von besonderer Bedeutung, weil Deutschland mit dem Pensions-Sicherungs-Verein VVaG (PSVaG) über eine bewährte und leistungsfähige Pensionsversicherungseinrichtung verfügt. Der PSVaG deckt unter anderem die über Pensionsfonds durchgeführte betriebliche Altersversorgung ab.

Der Bericht zeigt, dass aufsichtsrechtliche Regelungen auf der Grundlage der ganzheitlichen Bilanz in mehreren Mitgliedstaaten zu Problemen führen könnten. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass einheitliche europäische Regelungen die großen Unterschiede zwischen den EbAV in verschiedenen Mitgliedstaaten derzeit kaum sachgerecht abbilden können.

1.2.3 Arbeiten von EIOPA zu Säule 1

EIOPA befürwortet grundsätzlich das Konzept der ganzheitlichen Bilanz und die damit verbundene marktkonsistente Bewertung und risikoorientierte Berechnung der Solvenzkapitalanforderungen. Im Bericht zur QIS für EbAV führte EIOPA jedoch aus, dass zahlreiche inhaltliche Fragen geklärt werden müssten, bevor das Konzept der ganzheitlichen Bilanz gegebenenfalls als Grundlage für zukünftige europarechtliche Solvabilitätsregeln verwendet werden könnte.

Bereits 2013 führte EIOPA daher eine öffentliche Konsultation durch, um weitere Informationen zu möglichen Ansätzen zur Bewertung der Arbeitgeberunterstützung (*Sponsor Support*) zu erhalten. Zudem legte EIOPA in ihrem Arbeitsprogramm für 2014 fest, dass sie intensiv daran arbeiten wird, offene Fragen im Zusammenhang mit verschiedenen Aspekten und Posten der ganzheitlichen Bilanz zu beantworten.

1.3 Aufsicht über systemrelevante Versicherungsunternehmen

1.3.1 Systemrelevanz von Versicherungsunternehmen

Der Finanzstabilitätsrat FSB (Financial Stability Board) hat am 18. Juli 2013 erstmals eine Liste mit global systemrelevanten Versicherungsunternehmen (*Global Systemically Important Insurers – G-SIIs*) veröffentlicht. Unter den neun aufgeführten Unternehmen findet sich auch eine deutsche Versicherungsgruppe, die Allianz. Die Methodologie, mit der die G-SIIs identifiziert wurden, hatte die Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden IAIS (International Association of Insurance Supervisors) zusammen mit den nationalen Aufsichtsbehörden entwickelt. Dies erfolgte im Rahmen des vom FSB koordinierten Projekts zur Regulierung von global systemrelevanten Finanzinstituten.

Darüber hinaus hat die IAIS ein Rahmenwerk (*Framework of Policy Measures*) für die aufsichtliche Behandlung von G-SIIs erarbeitet. Ihre Vorgaben betreffen drei Bereiche:

- verbesserte Gruppenaufsicht,
- Sanierungs- und Abwicklungsplanung gemäß den Vorgaben der Key Attributes of Effective Resolution Regimes des FSB sowie
- höhere Verlustabsorption.

Der Gruppenaufseher eines G-SIIs soll direkte Befugnisse gegenüber Holdingunternehmen erhalten und diese überwachen. G-SIIs sollen einen Plan zum Management des systemischen Risikos (*Systemic Risk Management Plan – SRMP*) entwickeln und implementieren. Hierzu nimmt der Gruppenaufseher Stellung, nachdem er die anderen beteiligten Aufsichtsbehörden konsultiert hat. Außerdem müssen die G-SIIs Liquiditätsrisiken und deren Management selbst einschätzen, um den Gruppenaufsehern die gruppenweite Überwachung von Liquiditätsplanung und -management zu ermöglichen.

Nach dem Rahmenwerk der IAIS soll der Gruppenaufseher eines G-SIIs eine Krisenmanagementgruppe (*Crisis Management Group*) einrich-

ten, um die Abwicklungsfähigkeit zu verbessern. Alle als G-SIIs identifizierten Versicherungsgruppen sollen zudem Sanierungspläne (*Recovery Plans*) erarbeiten, während die Gruppenaufseher eines G-SIIs federführend einen Abwicklungsplan (*Resolution Plan*) entwickeln und in Abstimmung mit der Krisenmanagementgruppe finalisieren.

Um die Verlusttragfähigkeit von G-SIIs zu stärken (*Higher Loss Absorption Capacity*), sieht das IAIS-Rahmenwerk zudem Kapitalzuschläge für nichttraditionelle und versicherungsfremde Aktivitäten vor.⁸ Im Januar 2019 sollen die Unternehmen, die 2017 als G-SII bestimmt werden, zum ersten Mal die neuen Anforderungen an die Verlusttragfähigkeit erfüllen. Im Zusammenhang mit der Umsetzung der IAIS-Vorgaben analysiert die BaFin, ob und wie geltende Gesetze angepasst werden sollten, etwa das Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG).

Rückversicherer sind auf der FSB-Liste derzeit nicht zu finden. Die IAIS unterzieht sie bis Mitte 2014 einer weiteren Analyse, und das FSB entscheidet voraussichtlich danach, ob sie systemrelevant sind. Auf nationaler Ebene prüft die BaFin derzeit, ob es darüber hinaus auch rein national systemrelevante Versicherungsunternehmen gibt.

1.3.2 Weiterentwicklung vorausschauender Instrumente

Für die Aufsicht ist es wichtig, auch mit Blick auf die Diskussion zur Systemrelevanz von Versicherern, potenzielle Risiken so frühzeitig wie möglich zu erkennen und ihr Handeln an diesen Erkenntnissen auszurichten. Dies betrifft sowohl die mikroprudenzielle Aufsicht als auch potentielle makroprudenzielle Entwicklungen.

Anders als bei Banken stehen bei Versicherern dabei nicht Fragen der Liquidität und des Handels untereinander im Fokus, sondern Risikoaspekte sowie der Wert und die Struktur der Vermögensanlagen und damit die dauernde Erfüllbarkeit der Verpflichtungen aus

den Versicherungsverträgen. Daher bedarf es versicherungsspezifischer Sanierungs- und Abwicklungsmaßnahmen, wie dies zum Beispiel Bestandsübertragungen oder Sicherungseinrichtungen darstellen. Vorausschauende Aufsicht heißt nicht nur, Risiken frühzeitig zu erkennen, sondern ihnen nach Möglichkeit auch rechtzeitig aufsichtlich begegnen zu können, damit die Belange der Versicherten und die Finanzstabilität gewahrt bleiben. Daher prüft die Versicherungsaufsicht, ob und wie bereits bestehende aufsichtliche Eingriffsmöglichkeiten weiter angepasst werden müssen.

Die vom FSB veröffentlichten „Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions“ zur Behandlung von systemrelevanten Finanzinstituten gelten nicht nur für die bereits identifizierten G-SIIs, sondern für alle Versicherer, die von der jeweiligen Aufsichtsbehörde als systemrelevant eingestuft werden. Die weltweit als G-SIIs identifizierten Versicherer sollen neben dem Plan zum Management des systemischen Risikos bis Ende 2014 auch einen Sanierungsplan erstellen. Des Weiteren ist bis dahin unter Federführung der Gruppenaufseher ein Abwicklungsplan für jedes G-SII zu entwickeln. Die Analysen in diesem Kontext führen dazu, dass sich Unternehmen und Aufsicht intensiv mit Auswirkungen und Gegenmaßnahmen zu denkbaren Krisenszenarien auseinandersetzen, die das jeweilige Unternehmen treffen könnten. Die Erkenntnisse hieraus müssen die Unternehmen in ihrem Risikomanagement berücksichtigen. Die BaFin wird die Ergebnisse in ihre Aufsichtstätigkeit einbeziehen.

Um makroprudenzielle Risiken besser beurteilen zu können, hat der Gesetzgeber den Sachverständigenrat von Deutscher Bundesbank, BMF, BaFin und der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) im Ausschuss für Finanzstabilität (AFS) gebündelt.⁹ Dort werden Entwicklungen frühzeitig besprochen und bewertet. Wenn nötig, wird der AFS Warnungen oder Empfehlungen aussprechen.

8 Vgl. Kapitel IV 1.4.

9 Vgl. Kapitel II 2.1.

1.4 Bessere Verlusttragfähigkeit von G-SIIs

Die IAIS zielt darauf ab, dass international tätige Versicherungsunternehmen eine bessere Verlusttragfähigkeit aufweisen. Bis 2015 soll die IAIS hierzu Implementierungsdetails ausarbeiten. Hierzu wird sie einheitliche Grundlagen entwickeln, die die Anforderungen an eine höhere Verlusttragfähigkeit (*Higher Loss Absorbency* – HLA) definieren und eine bessere Vergleichbarkeit ermöglichen. Bis Ende 2014 erarbeitet die

Einheitliches Rahmenwerk ComFrame

Das "Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups" (ComFrame) der IAIS ist ein Rahmenwerk, das sich sowohl an große international aktive Versicherungsgruppen (*Internationally Active Insurance Groups* – IAIGs) als auch an deren Aufsichtsbehörden richtet. Es beinhaltet Anforderungen, die der hohen Komplexität und der ausgeprägten Internationalität der IAIGs besser Rechnung tragen. Dies umfasst ein breites Spektrum an Anforderungen, von Governance über Risikomanagement bis zur Zusammenarbeit mit ausländischen Aufsichtsbehörden. Hierzu baut ComFrame auf den globalen Prinzipien der IAIS zur Versicherungsaufsicht, den „*Insurance Core Principles*“ (ICPs) auf und erweitert diese für die IAIGs.

Anfang 2014 hat die IAIS begonnen, ComFrame im Entwurfsstadium in der Praxis zu erproben. Diese Auswirkungsstudie richtet sich an Aufseher und international aktive Versicherungsgruppen, die auf freiwilliger Basis im Rahmen einer Stichprobe teilnehmen. Die IAIS wird das Rahmenwerk bei Bedarf anpassen. Der Auswirkungsstudie ging eine Entwicklungsphase voraus, die 2010 begonnen hatte. Zuletzt hat die IAIS ComFrame vom 18. Oktober bis 16. Dezember 2013 öffentlich konsultiert. Die IAIS plant, ComFrame im Jahr 2018 final zu verabschieden. Danach werden die nationalen Aufsichtsbehörden beginnen, das Rahmenwerk umzusetzen.

IAIS daher zunächst einheitliche Basiskapitalanforderungen (*Basic Capital Requirement* – BCR), welche als erster Schritt zur Entwicklung eines umfassenderen, risikobasierten Kapitalstandards dienen, dem *Insurance Capital Standard* (ICS). Der ICS wird von der IAIS bis Ende 2016 entwickelt, soll über das „Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups“ (ComFrame, s. Infokasten „Einheitliches Rahmenwerk ComFrame“) global gültig sein und 2019 in Kraft treten. Der ICS soll langfristig anstelle des BCR Grundlage für die verbesserte Verlusttragfähigkeit sein. Die Anforderungen an die bessere Verlusttragfähigkeit befinden sich noch im Entwicklungsstadium und sollen bis Ende 2015 definiert werden. Das Inkrafttreten ist auch hier für Anfang 2019 geplant.

1.5 Verordnungen

1.5.1 Überschussverordnung

Mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der Pflegeversicherung vom 23. Oktober 2012 (Pflege-Neuausrichtung-Gesetz, PNG) wurden auch Vorschriften zur geförderten Pflegevorsorge in das Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) aufgenommen. Gemäß § 81d Absatz 1 VAG liegt in der nach Art der Lebensversicherung betriebenen Krankenversicherung ein Missstand vor, wenn keine angemessene Zuführung zur Rückstellung für erfolgsabhängige Beitragsrückerstattung durch den Krankenversicherer erfolgt. Das ist insbesondere dann anzunehmen, wenn die Zuführung zur Rückstellung für erfolgsabhängige Beitragsrückerstattung eines Krankenversicherungsunternehmens nicht dem nach § 81d Absatz 3 VAG durch Rechtsverordnung festgelegten Zuführungssatz entspricht.¹⁰ Der Zuführungssatz für die geförderte Pflegevorsorge wird in der Überschussverordnung (ÜbschV) festgelegt werden und soll 80 % des Rohüberschusses betragen, der aus der geförderten

¹⁰ Dies gilt jeweils getrennt für die nach Art der Lebensversicherung betriebene Krankenversicherung im Sinne des § 12 Absatz 1 Satz 1 VAG, die private Pflegepflichtversicherung im Sinne des § 12f VAG und die geförderte Pflegevorsorge im Sinne des § 12f VAG.

Pflegevorsorge erzielt wird. Die ÜbschV wird entsprechend angepasst und soll noch in diesem Jahr erlassen werden.

Bei dieser Gelegenheit wird in der ÜbschV auch die Zuteilung der Zinsüberschüsse aufgrund unterschiedlicherer Rechnungszinsen im Bestand der Krankenversicherungsunternehmen konkretisiert.

1.5.2 Kapitalausstattungs-Verordnung und Rückversicherungs-Kapitalausstattungs-Verordnung

Am 21. August 2013 ist die Verordnung zur Änderung der Kapitalausstattungsverordnung (KapAusstV) und der Rückversicherungs-Kapitalausstattungs-Verordnung (RückKapV) verabschiedet worden. Die Verordnung enthält Regelungen, die den Mindestbetrag des Garantiefonds sowie die Schwellenwerte für den Beitragsindex und den Schadenindex erhöhen. Die angepassten Beträge waren bereits am Tag nach der Verkündung anzuwenden. Die Änderungsverordnung war erforderlich, weil die Europäische Kommission die Werte heraufgesetzt hatte.

1.5.3 Versicherungsberichterstattungs-Verordnung und Pensionsfondsberichterstattungsverordnung

Am 16. Dezember 2013 sind die Dritte Verordnung zur Änderung der Versicherungsberichterstattungs-Verordnung (BerVersV) und die Dritte Verordnung zur Änderung der Pensionsfondsberichterstattungsverordnung (BerPensV) verkündet worden. Die Verordnung zur Änderung der BerVersV bildet die geförderte Pflegevorsorge in der privaten Krankenversicherung ab, die durch das PNG eingeführt worden ist. Für diese gilt seit dem 1. Januar 2013 ein Mindestzuführungssatz zur erfolgsabhängigen Rückstellung für Beitragsrückerstattung (RfB). Eine entsprechende Änderung erfolgte in § 81d VAG. Der Gesetzgeber hat beide Verordnungen darüber hinaus redaktionell überarbeitet und aktualisiert.

1.5.4 Anlageverordnung

Am 22. Juli 2013 ist das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über die Verwalter alternativer Investmentfonds (AIFM-Umsetzungsgesetz – AIFM-UmsG) in Kraft getreten. Mit dem AIFM-UmsG wurde das Investmentgesetz (InvG) aufgehoben und durch das Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB) ersetzt. Das KAGB beinhaltet sowohl die Regelungen der AIFM-Richtlinie¹¹ als auch die bisher im InvG enthaltenen Regelungen, die die OGAW-Richtlinie umsetzen.¹²

Das Inkrafttreten des KAGB erfordert, dass die Verordnung über die Anlage des gebundenen Vermögens von Versicherungsunternehmen (Anlageverordnung – AnIV) geändert wird. Da das KAGB komplex ist und inhaltlich weiter geht als zuvor bestehende Regelungen, lassen sich die bisherigen Bezüge in der AnIV nicht gänzlich vom InvG auf das KAGB übertragen. Das KAGB umfasst neben offenen auch geschlossene Investmentvermögen und unterscheidet sich strukturell vom InvG. Die Änderungen betreffen insbesondere Nr. 15 bis 17 des § 2 Absatz 1 AnIV. Darüber hinaus werden auch andere Anlageklassen der AnIV, beispielsweise Nr. 13 und 14c des § 2 Absatz 1 AnIV tangiert. Die Änderung der AnIV soll zeitnah erfolgen.

1.6 BaFin-Rundschreiben und Konsultationen

1.6.1 Umsetzung der Leitlinien zur Beschwerdebearbeitung



Am 14. Juni 2012 veröffentlichte EIOPA die Leitlinien zur Beschwerdebearbeitung durch Versicherungsunternehmen. Sie traten am selben Tag in Kraft. Bei diesen Leitlinien handelt es sich um sieben Prinzipien zur Beschwerdebearbeitung. Sie richten sich an die nationalen Aufsichtsbehörden, die die Beschwerdebearbeitung durch die Versicherungsunternehmen überwachen. Die Leitlinien sollen sicherstellen, dass die Unternehmen bei der Bearbeitung von Beschwerden gewisse aufsichtliche Mindeststandards einhalten.

¹¹ RL 2011/61/EU, ABl. EU L 174, S. 1 ff.

¹² Vgl. Kapitel V 1.1.

Um den Leitlinien nachzukommen, veröffentlichte die BaFin eine Sammelverfügung.¹³ Das „Rundschreiben 3/2013 (VA) – Mindestanforderungen an die Beschwerdebearbeitung durch Versicherungsunternehmen“ ergänzt diese Sammelverfügung. Die BaFin setzte hiermit erstmalig Leitlinien von EIOPA in die nationale Verwaltungspraxis um. Die Unternehmen können dabei weitestgehend ihr Beschwerdesystem in Wesensart, Umfang und Komplexität so gestalten, dass es den mit ihrem Geschäftsbetrieb einhergehenden Risiken entspricht (Proportionalitätsgrundsatz).

1.6.2 Altershöchstgrenze für Treuhänder des Sicherungsvermögens

Das Rundschreiben 13/2005 (VA) regelt unter anderem die Auswahl, Bestellung und Abberufung des Treuhänders für das Sicherungsvermögen. Für das Amt des Treuhänders galt bislang eine Altersgrenze von 70 Jahren.

Die BaFin hat diese Altersgrenze aufgehoben, nachdem sie aufgrund eines Urteils des Bun-

desverwaltungsgerichts (BVerwG)¹⁴ die Vereinbarkeit der Treuhänderaltersgrenze mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) überprüft hatte. Nach dem Urteil des BVerwG liegt in der Altersbegrenzung eines öffentlich bestellten Sachverständigen eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung. Dies verstößt gegen §§ 1, 2 Absatz 1 Nr. 1 und 2 AGG. Nichts anderes kann für den Treuhänder des Sicherungsvermögens gelten. Es greifen weder Rechtfertigungsgründe gemäß §§ 8, 10 AGG noch solche gemäß Artikel 2 Absatz 5 der Gleichbehandlungsrichtlinie.¹⁵

Die Versicherungsunternehmen, Pensionsfonds und Pensionskassen müssen nun dafür Sorge tragen, dass ihre Treuhänder des Sicherungsvermögens sowohl physisch als auch psychisch in der Lage sind, die Treuhänderaufgaben ordnungsgemäß wahrzunehmen. Sollten die Unternehmen Anhaltspunkte dafür haben, dass dies nicht mehr sichergestellt ist, obliegt es nun ihnen, den betreffenden Treuhänder abzuberufen und die BaFin hierüber zu informieren.

2 Präventive Aufsicht

2.1 Risikoklassifizierung

Die BaFin stuft die beaufsichtigten Unternehmen in Risikoklassen ein und richtet daran die Intensität ihrer Aufsicht aus. Die Einordnung der Versicherer erfolgt anhand einer zweidimensionalen Matrix, in der die Marktauswirkung und die Qualität 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 ab aus den Teilbereichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage, Wachstum und 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.

¹³ <http://www.bafin.de/dok/4382166>

¹⁴ Urteil vom 1. Februar 2012, Az. 8 C 24.11.

¹⁵ RL 2000/78/EG, ABl. EG Nr. L 303, S. 16 ff.

Tabelle 18 Ergebnisse der Risikoklassifizierung 2013

Unternehmen in %		Qualität des Unternehmens				Summe
		A	B	C	D	
Marktauswirkung	Hoch	1,3	6,5	3,2	0,0	11,0
	Mittel	3,1	11,9	5,9	0,0	20,9
	Niedrig	9,5	39,7	17,0	1,9	68,1
Summe		13,9	58,1	26,1	1,9	100,0

Die obige Tabelle zeigt die Einschätzung auf Basis der Daten zum 31. Dezember 2013.

Zahl der Versicherer mit guter Qualität auf Vorjahresniveau

Bei der Risikoklassifizierung stufte die BaFin 72 % der Versicherer in die Qualitätsbereiche „A“ oder „B“ ein. Damit lag der Anteil der Unternehmen in diesem oberen Segment auf Vorjahresniveau. Die Risikoklassifizierung zeigte aber im Vergleich zum Vorjahr eine Verschiebung vom Qualitätsbereich „A“ in den Qualitätsbereich „B“. Der Anteil der mit „D“ bewerteten Unternehmen stieg gegenüber dem Vorjahr moderat. Wie auch in den Vorjahren stufte die BaFin keinen Versicherer mit hoher Marktbedeutung bei dem Kriterium „Qualität“ als „niedrig“ ein.

Ergebnisse in den einzelnen Sparten

In den einzelnen Sparten war mit Ausnahme der Sterbekassen ein Rückgang der mit „A“ bewerteten Unternehmen festzustellen. Bei den Krankenversicherern setzte sich die Verbesserung der Situation der Unternehmen aus den Vorjahren nicht fort. Der Anteil der mit „C“ und „D“ bewerteten Unternehmen stieg geringfügig, die mit „B“ bewerteten Unternehmen bilden mit rund 64 % den Schwerpunkt in dieser Sparte. Die Lebensversicherer befinden sich überwiegend im mittleren Qualitätsbereich. Der Anteil der mit „B“ oder „C“ bewerteten Lebensversicherer stieg im Vergleich zum Vorjahr um rund 2 %. Der Anteil der mit „B“ eingestuften Pensionskassen erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr um rund 12 %, dagegen verringerte sich der Anteil der mit „C“ bewerteten Unternehmen geringfügig.

Bei den Schaden-/Unfallversicherern verschlechterten sich die Bewertungen geringfügig. Der Anteil der mit „D“ bewerteten Unternehmen stieg um 1,4 %, dennoch liegt der Schwerpunkt der Bewertungen mit rund 80 % im oberen Qualitätsbereich. Bei den Rückversicherern, Sterbekassen und Pensionsfonds gab es keine nennenswerten Verschiebungen.

Zahl der Versicherer weiterhin rückläufig

Die Zahl der im Berichtsjahr klassifizierten Unternehmen sank weiter. Damit setzte sich der Trend der vergangenen Jahre fort, nach dem die Zahl der Versicherer tendenziell rückläufig ist. Der Anteil der Unternehmen mit mittlerer und hoher Marktauswirkung stieg moderat, während weniger Unternehmen als im Vorjahr eine niedrige Marktauswirkung aufweisen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass einige Unternehmen den Schwellenwert der nächsthöheren Kategorie überschritten haben. In wenigen Fällen resultierte die höhere Eingruppierung aus Bestandsübertragungen und Verschmelzungen.

Klassifizierung von Versicherungsgruppen

Neben der Risikoklassifizierung von Einzelversicherungsunternehmen klassifizierte die BaFin im Jahr 2013 erneut die größten Versicherungsgruppen zusätzlich auf Gruppenebene. Gegenüber einer rein rechnerischen Aggregation der Klassifizierungsergebnisse der Einzelunternehmen fließen in diese Qualitätseinschätzung weitere qualitative und quantitative gruppenspezifische Informationen ein, zum Beispiel Gewinnabführungs- und Beherrschungsverträge. Die jährliche Risikoklassifizierung auf Gruppenebene ist Ausdruck der wachsenden

Bedeutung der Versicherungsgruppenaufsicht. Sie bietet der BaFin einen Informationsgewinn und dient ihr als Instrument, um die Gesamtlage der Gruppe zu beurteilen.

2.2 Vor-Ort-Prüfungen

Die Planung der Vor-Ort-Prüfungen erfolgt nach einem risikoorientierten Ansatz. Hierbei berücksichtigt die BaFin neben den Ergebnissen der Risikoklassifizierung unter anderem, ob bei einem Versicherer bzw. Pensionsfonds in der jüngeren Vergangenheit eine örtliche Prüfung stattgefunden hat. Darüber hinaus finden Vor-Ort-Prüfungen auch aus aktuellem Anlass statt. Im Berichtsjahr führte der Geschäftsbereich VA insgesamt 42 örtliche Prüfungen durch, die überwiegend nicht im Zusammenhang mit der Vorbereitung auf Solvency II standen. Dies spiegelt die Entscheidung der BaFin wider, die allgemeine Prüfungsintensität zu verstärken. Die Zahl der Interne-Modelle-Prüfungen sank im Vergleich zum Vorjahr, weil es Verzögerungen bei der Modellentwicklung auf der Unternehmensseite gab. In einigen Fällen führte die BaFin anstelle der vorgesehenen Prüfungen Aufsichtsgespräche durch.

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

2.3 Prüfungsschwerpunkte

Ein Prüfungsschwerpunkt lag auf der Vorprüfung Interner Modelle im Zusammenhang mit Solvency II. Darüber hinaus führte die BaFin in den letzten beiden Jahren örtliche Prüfungen überwiegend in den Fällen durch, in denen ein konkreter Anlass bestand. Sie wird die Anzahl der örtlichen Routineprüfungen insgesamt erhöhen. Schwerpunkte bei diesen Prüfungen werden die Schadenrückstellungen sowie die wirtschaftliche Lage der Versicherungsunternehmen sein.

Gemäß § 64a VAG, konkretisiert durch das Rundschreiben 3/2009 zu den aufsichtsrechtlichen Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk VA), müssen alle Unternehmen über ein angemessenes Risikomanagement verfügen. Die Unternehmen haben unter anderem eine Risikostrategie aufzustellen und ein auf dem unternehmensindividuellen Gesamtrisiko aufbauendes Risikotragfähigkeitskonzept zu entwickeln. Sie müssen effektive interne Kontrollprozesse einrichten und Funktionen trennen, die nicht miteinander zu vereinbaren sind, um Interessenkonflikte zu vermeiden.

Die BaFin wird 2014 verstärkt auch vor Ort prüfen, ob die Unternehmen die Anforderungen an das Risikomanagement für ihr individuelles Risikoprofil hinreichend umsetzen und das Risikomanagement in ihre Entscheidungsstrukturen integrieren. Neben diesen örtlichen Prüfungen werden die Aufsichtsgespräche mit Vorstandsmitgliedern zu Fragen des Risikomanagements fortgesetzt.

Tabelle 19 Vor-Ort-Prüfungen 2013 nach Risikoklassen

Vor-Ort-Prüfungen		Qualität des Unternehmens				Summe	Unternehmen in %
		A	B	C	D		
Marktauswirkung	Hoch	3	8	8	0	19	47,5
	Mittel	1	4	2	0	7	17,5
	Niedrig	2	8	3	1	14	35,0
	Summe*	6	20	13	1	40	100,0
Unternehmen in %		15,0	50,0	32,5	2,5	100,0	

* Zusätzlich haben zwei Vor-Ort-Prüfungen bei Unternehmen ohne Klassifizierung stattgefunden, so dass sich die Gesamtsumme auf 42 Vor-Ort-Prüfungen beläuft.

Außerdem erwartet die BaFin im Rahmen der Vorbereitung auf Solvency II, dass die Unternehmen 2014 ihren individuellen Gesamtsolvabilitätsbedarf ermitteln (*Forward Looking Assessment of Own Risks – FLAOR*).

2.4 Stresstest

Die BaFin führte 2013 zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2012 einen Stresstest durch. Sie gestaltete dabei die Stresstestszenarien für die Aktienkursrückgänge weiterhin regelbasiert. Der vorzunehmende Abschlag ergab sich in Abhängigkeit vom Stand des EURO-STOXX-50-Kursindexes zum 31. Dezember 2012 (2.636 Punkte). Demnach wurden folgende Szenarien gerechnet:

- Isoliertes Rentenszenario: Kursrückgang festverzinslicher Wertpapiere um 10 %
- Isoliertes Aktienszenario: Kursrückgang der Aktien um 18 %
- Renten- und Aktienszenario: Kursrückgang festverzinslicher Wertpapiere um 5 % bei gleichzeitigem Kursrückgang der Aktien um 13 %
- Aktien- und Immobilienszenario: Kursrückgang der Aktien um 13 % bei gleichzeitigem Marktwertrückgang der Immobilien um 10 %

Die BaFin hat den Stresstest gegenüber dem Vorjahr nicht konzeptionell überarbeitet, wird jedoch ab 2014 Angaben zu den Marktwerten einarbeiten. Da die Marktwerte den aktuellen Wert einzelner Kapitalanlagen abbilden, ermöglicht die stärkere Marktwertorientierung der BaFin einen tieferen Einblick, ob und inwiefern das Exposure der Versicherungsunternehmen Marktrisiken beinhaltet.

Lebens- und Krankenversicherer

Im Jahr 2013 legten 90 Lebensversicherer einen Stresstest vor. Die BaFin befreite drei Unternehmen aufgrund ihrer risikoarmen Kapitalanlage von der Vorlagepflicht. Von diesen drei Unternehmen legte eines den Stresstest freiwillig vor. Alle 90 Lebensversicherer wiesen in allen vier Szenarien des Stresstests positive Ergebnisse auf. Die Anrechnung unternehmensspezifischer Besonderheiten war hierfür nicht notwendig.

Die BaFin bezog 42 Krankenversicherer in die Auswertung der Stresstestergebnisse ein. Sieben Unternehmen waren aufgrund ihrer risikoarmen Kapitalanlage von der Vorlagepflicht befreit. Bei allen Unternehmen hätten den versicherungstechnischen Rückstellungen und den gesetzlichen Eigenkapitalanforderungen auch bei deutlichen Kursabschlägen bzw. Zinsanstiegen mit ausreichender Sicherheit entsprechende Vermögenswerte gegenübergestanden.

Schaden- und Unfallversicherer

Die BaFin forderte 180 der 216 unter Bundesaufsicht stehenden Schaden- und Unfallversicherer dazu auf, ihre Stresstestergebnisse einzureichen. 36 Unternehmen befreite sie von der Vorlagepflicht. 175 Schaden- und Unfallversicherer wiesen positive Stresstestergebnisse in allen vier Szenarien aus. Fünf haben den Stresstest in einem oder mehreren Szenarien nicht bestanden. Ursache hierfür war in vier Fällen die vom Stresstestmodell vorgesehene erhöhte Fortschreibung der Sollwerte der dynamischen Größen in Verbindung mit Sondereffekten in den Unternehmen. Dies betrifft etwa veränderte Netto-Beitragseinnahmen oder Netto-Schadenrückstellungen und auch die Veränderung der Solvabilitätsanforderung. In einem Fall resultierten die negativen Ergebnisse daraus, dass

→ EIOPA-Stresstest

Um zu prüfen, wie widerstandsfähig der europäische Versicherungssektor gegen mögliche negative Entwicklungen ist, führt auch EIOPA seit 2009 EU-weit Stresstests für Versicherer durch. Im Unterschied zum Stresstest der BaFin erfolgt der europäische Stresstest auf Gruppenebene. Er bezieht sowohl die Aktiv- als auch die Passiv-Seite ein und ist nur von ausgewählten Versicherern durchzuführen. Im Jahr 2013 hat EIOPA aufgrund der laufenden Omnibus-II-Verhandlungen keinen Stresstest durchgeführt und plant den nächsten Test für das Jahr 2014. Daran werden voraussichtlich auch mehrere große Versicherungsgruppen aus Deutschland teilnehmen.

das Unternehmen den Mindestgarantiefonds unterschritt.

Pensionskassen

Die BaFin befreite 18 der Ende 2012 unter Bundesaufsicht stehenden 148 Pensionskassen aufgrund ihrer risikoarmen Kapitalanlage von der Vorlage des Stresstests. Zwei dieser Unternehmen legten dennoch einen Stresstest vor. 125 der 132 vorgelegten Stresstests wiesen in allen vier Szenarien positive Ergebnisse aus. Bei den sieben Kassen mit negativen Ergebnissen war die jeweilige Unterdeckung in der Regel gering. Die BaFin steht in engem Kontakt mit den Unternehmen, damit diese ihre Risikotragfähigkeit verbessern.

2.5 Niedrigzinsphase

Die andauernde Niedrigzinsphase stellt die deutsche Versicherungsbranche vor ernste Herausforderungen. Sie wirkt sich ungünstig auf die langfristige Erfüllbarkeit der Verpflichtungen der Lebensversicherer aus, weshalb sich die BaFin intensiv mit dem Thema befasst. In der Vergangenheit hat sie beispielsweise Niedrigzinsabfragen auf Branchenebene durchgeführt.

Die BaFin wird auch 2014 die Lebensversicherungsunternehmen gezielt mit Blick auf ihre Entwicklung im Niedrigzinsumfeld analysieren. Dabei nutzt sie die ohnehin von den Unternehmen vorzulegenden Berichte wie die Risikoberichte oder den Erläuterungsbericht des Verantwortlichen Aktuars. Zudem wird sie erneut eine Branchenabfrage durchführen, die eine Fünf-Jahres-Prognoserechnung umfasst und die sie für die weitere aufsichtliche Tätigkeit nutzen wird. Die BaFin wird im Einzelfall entscheiden, ob die Unternehmen weitere Maßnahmen ergreifen sollen, um die Niedrigzinsphase erfolgreich zu meistern. Sie analysiert auch, ob gewählte Strategien der Unternehmen aus Risikogesichtspunkten tragbar sind.

Die anhaltende Niedrigzinsphase macht es auch für viele Pensionskassen schwierig, die eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen. Um besser abschätzen zu können, welche Pensionskassen in den nächsten Jahren Überschüs-

se erwirtschaften und ob die Pensionskassen bereits ausreichende Maßnahmen in die Wege geleitet bzw. umgesetzt haben, führte die BaFin deshalb zum Stichtag 30. September 2013 eine Fünf-Jahres-Prognoserechnung durch. Auf Basis der Ergebnisse führte die BaFin Aufsichtsgespräche. Auch für das Jahr 2014 plant die BaFin eine Prognoserechnung.

Den Krankenkassenversicherern bereitet das niedrige Zinsniveau nach Einschätzung der BaFin weniger Probleme. Maßgeblich hierfür ist, dass die Unternehmen die Beiträge anpassen und dabei den Rechnungszins senken können. Dadurch können die Unternehmen die Prämien so weit anheben, dass sie ihre Verpflichtungen dauerhaft finanzieren können. Allerdings sinken die Mittel aus den Kapitalerträgen oberhalb des Rechnungszinses (Überzinsen), die dazu dienen, Beitragsermäßigungen im Alter zu finanzieren. Damit stehen aus dieser Quelle weniger Mittel zur Verfügung, die Beitragssteigerungen begrenzen sollen.

Für die neuen Unisex-Tarife¹⁶ haben die meisten Krankenversicherer einen Rechnungszins von 2,75 % eingeführt. Für den Bestand kommt eine Senkung des Rechnungszinses dann in Betracht, wenn der aktuarielle Unternehmenszins (AUZ) unter dem derzeit verwendeten Rechnungszins liegt. Falls der AUZ 2014 unter dem derzeitigen Rechnungszinssatz liegt, wird die BaFin die Unternehmen fragen, wie sie weiter vorgehen werden. Mit allen betroffenen Krankenkassenversicherern, die nicht bei nächster Gelegenheit die Beiträge an den verschlechterten AUZ anpassen wollen, wird die BaFin Aufsichtsgespräche führen.

2.6 Risikoorientiertes präventives Aufsichtsinstrumentarium

Die BaFin entwickelt ihr Aufsichtsinstrumentarium kontinuierlich im Sinne eines risikoorientierten und präventiven Aufsichtsansatzes weiter. In regelmäßigen Prognoserechnungen fragte die BaFin bisher von den Lebens- und Krankenkassenversicherern sowie Pensionskassen und -fonds

¹⁶ Seit dem 21. Dezember 2012 vorgeschriebene geschlechtsunabhängige Tarifkalkulation.

ab, welche Entwicklung sie für das laufende Geschäftsjahr erwarten, und gab dabei Kapitalmarktszenarien vor. Da die Auswirkungen eines weiter anhaltenden Niedrigzinsniveaus in der Rechnungslegung nach dem Handelsgesetzbuch erst mit mehrjähriger Verzögerung in vollem Umfang sichtbar werden, hat die BaFin in der Prognoserechnung zum 30. September 2013 erstmalig auch die Entwicklung in den vier Folgejahren betrachtet. Die Aufsicht verfügt damit über ein standardisiertes, mittelfristig ausgelegtes Analyseinstrument, das im Unterschied zu den vorher durchgeführten Niedrigzinsabfragen für eine routinemäßige Durchführung geeignet ist.

Die vorausschauende Aufsicht sollte aus Sicht der BaFin weiter gestärkt werden. Denkbar wäre z. B., das aufsichtliche Instrumentarium zu erweitern und der BaFin ein Eingreifen auch dann zu ermöglichen, wenn die langfristige Risikotragfähigkeit eines Unternehmens gefährdet ist. Dieser Gedanke steht in engem Zusammenhang mit der mehrjährigen Prognoserechnung, einem Instrument, das die BaFin bereits heute nutzt.

2.7 Ausblick: Präventive Versicherungsaufsicht 2014

Die Vorbereitung auf Solvency II prägt auch die präventive Aufsicht im Jahr 2014. Gespräche mit den Unternehmen sollen der BaFin wichtige Erkenntnisse über den Vorbereitungsstand der Unternehmen liefern. Dabei interessiert sich die BaFin besonders für die Regelungen zur Selbsteinschätzung von Risiken, zum Berichtswesen und zu Internen Modellen. Durch das künftige Aufsichtsregime ändern sich aber auch die Anforderungen an das Governance-System der Unternehmen. Die BaFin wird 2014 schwerpunktmäßig Governanceaspekte von Unternehmen prüfen, die Versicherungsgruppen angehören, welche die Solvabilitätskapitalanforderungen auf Gruppenebene voraussichtlich mit der Standardformel berechnen werden. Einen weiteren Schwerpunkt der präventiven Aufsicht bildet 2014 die Aufsicht über Versicherungsgruppen und -konglomerate. Bei der privaten Krankenversicherung wird die Prüfung der allgemeinen

Versicherungsbedingungen zu den Unisex-Tarifen im Vordergrund stehen, um indirekte Diskriminierungen auszuschließen. Zur Verbesserung des Schutzes der Verbraucher wird die BaFin verstärkt die Bestandsverwaltung sowie die Schaden- und Leistungsbearbeitung der Versicherungsunternehmen prüfen.

2.8 Kapitalanlagen der Versicherer – Überblick¹⁷

Die deutschen Versicherungsunternehmen unter Bundesaufsicht verwalteten zum Stichtag 31. Dezember 2013 einen Kapitalanlagebestand zu Buchwerten in Höhe von 1.522,7 Mrd. Euro (Vorjahr: 1.480,1 Mrd. Euro). Im Vergleich der Versicherungssparten verzeichneten dabei die Krankenversicherer (+7,1 %) und die Pensionskassen (+6,2 %) die größten prozentualen Anstiege. Der Kapitalanlagebestand aller beaufsichtigten Erstversicherungsunternehmen erhöhte sich 2013 um 4,2 % auf 1.295,2 Mrd. Euro (+ 51,7 Mrd. Euro). Lediglich bei den Rückversicherern verminderte sich der Kapitalanlagebestand leicht gegenüber dem Vorjahreswert.

Der Schwerpunkt der Kapitalanlagen lag – wie in den Vorjahren – bei festverzinslichen Wertpapieren und Schuldscheindarlehen. Bei den festverzinslichen Anlagen gab es leichte Verschiebungen. So stieg der Anteil der direkt gehaltenen börsennotierten Schuldverschreibungen im Berichtsjahr um 14,8 % auf 218,8 Mrd. Euro an, während der Anteil der Anlagen bei Kreditinstituten – nicht zuletzt wegen des weiterhin sehr niedrigen Zinsumfelds – gegenüber dem Vorjahreswert zurückging.

Der Bestand an Kapitalanlagen, den die Versicherungsunternehmen indirekt über Investmentfonds halten, erhöhte sich 2013 überdurchschnittlich (+9,7 %) und stellt nun mit 402,4 Mrd. Euro über ein Viertel des gesamten Kapitalanlagebestandes dar. Bei den über Investmentfonds erworbenen Vermögensgegenständen handelt es sich insbesondere um börsennotierte Papiere.

¹⁷ Zu Einzelheiten zu den Kapitalanlagen der einzelnen Sparten und der Pensionsfonds siehe Kapitel IV 3.3.

Tabelle 20 Kapitalanlagen der Versicherungsunternehmen

Kapitalanlagen aller Versicherungsunternehmen	Bestand zum 31.12.2013		Bestand zum 31.12.2012		Bestand im Jahr 2013	
	in Mio. €	in %	in Mio. €	in %	in Mio. €	in %
Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Anteile an Grundstücksgesellschaften, REITs und geschlossene Immobilienfonds	32.833	2,2	30.800	2,1	2.033	6,6
Anteile an Sondervermögen, Investmentaktiengesellschaften und Investmentgesellschaften	402.381	26,4	366.654	24,8	35.727	9,7
Grundpfandrechtlich gesicherte Darlehen und Gesellschafterdarlehen an Grundstücksgesellschaften	56.139	3,7	56.144	3,8	-5	0,0
Wertpapierdarlehen und durch Schuldverschreibungen gesicherte Forderungen	613	0,0	1.748	0,1	-1.135	-64,9
Darlehen an EWR-/OECD-Staaten, ihre Regionalregierungen, Gebietskörperschaften, internationale Organisationen	123.156	8,1	120.536	8,1	2.620	2,2
Unternehmensdarlehen	15.079	1,0	13.758	0,9	1.321	9,6
ABS/CLN	5.985	0,4	5.195	0,4	790	15,2
Policendarlehen	4.160	0,3	4.408	0,3	-248	-5,6
Pfandbriefe, Kommunalobligationen und andere Schuldverschreibungen von Kreditinstituten	246.554	16,2	257.523	17,4	-10.969	-4,3
Börsennotierte Schuldverschreibungen	218.757	14,4	190.517	12,9	28.240	14,8
Andere Schuldverschreibungen	20.489	1,3	18.703	1,3	1.786	9,5
Forderungen aus nachrangigen Verbindlichkeiten oder Genussrechten	27.579	1,8	25.915	1,8	1.664	6,4
Schuldbuchforderungen und Liquiditätspapiere	1.027	0,1	2.219	0,1	-1.192	-53,7
Notierte Aktien	7.567	0,5	6.263	0,4	1.304	20,8
Nicht notierte Aktien und Gesellschaftsanteile ohne Anteile in <i>Private Equity</i>	129.367	8,5	132.586	9,0	-3.219	-2,4
Anteile in <i>Private Equity</i>	11.576	0,8	11.699	0,8	-123	-1,1
Anlagen bei Kreditinstituten	187.300	12,3	202.053	13,7	-14.753	-7,3
Anlagen in der Öffnungsklausel	19.096	1,3	17.093	1,2	2.003	11,7
Andere Kapitalanlagen	13.029	0,9	16.312	1,1	-3.283	-20,1
Summe der Kapitalanlagen	1.522.687	100,0	1.480.126	100,0	42.561	2,9
Lebens-VU	793.153	52,1	768.904	51,9	24.249	3,2
Pensionskassen	131.085	8,6	123.439	8,3	7.646	6,2
Sterbekassen	2.006	0,1	1.972	0,1	34	1,7
Kranken-VU	218.820	14,4	204.263	13,8	14.557	7,1
Schaden-/Unfall-VU	150.157	9,9	144.910	9,8	5.247	3,6
Rück-VU	227.466	14,9	236.638	16,0	-9.172	-3,9
Alle VU	1.522.687	100,0	1.480.126	100,0	42.561	2,9
Erst-VU	1.295.221	86,2	1.243.488	84,0	51.733	4,2

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

IV

V

VI

Anhang

Der Bestand an direkten Immobilienanlagen erhöhte sich gegenüber dem Vorjahreswert um 6,6 % auf 32,8 Mrd. Euro.

2.8.1 EMIR - Auswirkungen auf Versicherungsunternehmen

Das Europäische Parlament und der Rat haben im Juli 2012 die European Market Infrastructure Regulation (EMIR) erlassen.¹⁸ In den Anwendungsbereich der EMIR fallen alle die in Artikel 2 Nummer 8 der EMIR genannten Versicherungsunternehmen, Rückversicherungsunternehmen und Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung.

Die Verordnung reguliert den außerbörslichen Handel mit Derivaten. Setzen die benannten Versicherer und Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung Derivate im Rahmen des Kapitalanlagemanagements ein, müssen sie die in der Verordnung vorgegebenen organisatorischen und aufsichtsrechtlichen Anforderungen erfüllen. Dies löst in der Regel erheblichen Anpassungsbedarf aus. Denn durch diese Verordnung werden Clearing- und bilaterale Risikomanagementvorschriften für außerbörsliche Derivatekontrakte sowie Meldepflichten für Derivatekontrakte eingeführt. So sieht die nach Artikel 9 der EMIR bestehende Meldepflicht, die bereits zum 12. Februar 2014 in Kraft getreten ist, vor, dass der meldepflichtige Versicherer die dem Derivatekontrakt zugrundeliegenden Informationen an ein so genanntes Transaktionsregister meldet. Dieses Transaktionsregister hat die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority) bereits im Vorfeld registriert. Die Meldungen betreffen alle Derivate im Sinne des Artikels 2 Nummer 5 der EMIR. Meldepflichtig sind alle Abschlüsse, Änderungen oder Beendigungen von Derivatekontrakten.

2.8.2 Europäische Staatsanleihen im gebundenen Vermögen der Versicherer

Für die Einstufung der Sicherheit von europäischen Anleihen sowie Darlehen an Staaten der Europäischen Union und deren Regionalregierungen oder örtlichen Gebietskörperschaften gelten ab dem 1. Januar 2014 grundsätzlich wieder die im Rundschreiben 4/2011 (VA) unter Abschnitt B.3.1.c genannten Voraussetzungen.¹⁹ Dies hat die BaFin in einer im Juli 2013 auf ihrer Homepage veröffentlichten Auslegungsentscheidung²⁰ geregelt. Damit sind die im BaFinJournal 05/10 und 06/11 sowie die im März 2012 auf der Homepage der BaFin veröffentlichten Verlautbarungen zu Staatsanleihen nicht mehr einschlägig.

Hintergrund der Neuregelung

Die Verlautbarung im BaFinJournal 06/11 stand unter dem Vorbehalt, dass die Garantie des Europäischen Stabilisierungsmechanismus läuft, also bis 2013. Da 2013 mittlerweile abgelaufen ist und die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) durch den Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) abgelöst worden war, musste die BaFin die oben genannten Verlautbarungen an die aktuellen Entwicklungen anpassen.

2.8.3 Anlage in Unternehmensdarlehen

Die BaFin hat in einer Auslegungsentscheidung vom 10. Juni 2013²¹ die Voraussetzungen erleichtert, unter denen Darlehen an Unternehmen, die die Anforderungen an die Besicherung mit Negativerklärung nicht vollumfänglich erfüllen, dem gebundenen Vermögen beigemischt werden können.

Grundsätzlich gilt Folgendes: Versicherungsunternehmen können ihr gebundenes Vermögen gemäß § 2 Absatz 1 Nr. 4a AnIV in Darlehen an Unternehmen anlegen, sofern die Bonität des Darlehensnehmers gewährleistet und der Unternehmenskredit ausreichend gesichert ist.

18 Verordnung (EU) Nr. 648/2012, ABl. EU L 201, S. 1 ff. Einzelheiten siehe auch Kapitel V 1.2.

19 Die europäischen Vorgaben für die Verringerung der Bedeutung von externen Ratings (s. Abschnitt 3.4.5) wurden dabei berücksichtigt.

20 <http://www.bafin.de/dok/4051176>

21 <http://www.bafin.de/dok/3982960>

Die Anforderungen für eine Besicherung mit Negativerklärung werden in Abschnitt B.4.3 d des Rundschreibens 4/2011 (VA) geregelt.

Für die Besicherung mit Negativerklärung ist es demnach erforderlich, dass es sich bei dem Darlehensnehmer um ein besonders bonitätsstarkes Unternehmen handelt, das eine herausragende Stellung in seiner Branche hat. Wird die Bonität des Darlehensnehmers anhand seiner Unternehmenskennzahlen geprüft, muss bei einer Besicherung mit Negativerklärung vertraglich vereinbart sein, dass die Finanzrelationen während der gesamten Darlehenslaufzeit eingehalten werden. Verletzt der Darlehensnehmer die Kennzahlen, muss der Darlehensgeber ein außerordentliches Kündigungsrecht haben.

Seit dem 10. Juni 2013 können Darlehen mit Negativerklärung auch ohne vertragliche Vereinbarung über die Einhaltung der Finanzrelationen während der gesamten Darlehenslaufzeit vergeben werden. Die Unternehmenskennzahlen sind dabei jedoch weiterhin einzuhalten, auch wenn sie nicht explizit vertraglich vereinbart werden und somit die Möglichkeit einer entsprechenden außerordentlichen Kündigung entfällt. Diese Darlehen sind auf die „5-Prozent-Darlehensquote“²² anzurechnen.

Bei Verletzung einer Kennzahl können Versicherungsunternehmen die Darlehen bei hinreichender Sicherheit nur noch über die Öffnungsklausel (§ 2 Absatz 2 AnIV) halten.

2.8.4 High-Yield-Anlagen

Versicherungsunternehmen dürfen High-Yield-Anleihen bei hinreichender Sicherheit über die Öffnungsklausel erwerben, auch wenn die High-Yield-Quote bereits ausgeschöpft ist. Dies hat die BaFin in einer Auslegungsentscheidung vom 24. Juni 2013²³ bekannt gegeben. Die High-Yield-Quote selbst bleibt unverändert. Versicherungsunternehmen erhalten durch die

22 Die „5-Prozent-Darlehensquote“ ist Bestandteil der 50-Prozent-Mischungsquote für Darlehen nach § 2 Absatz 1 Nr. 3, 4a AnIV und Vermögensanlagen nach § 2 Absatz 1 Nr. 11 AnIV.

23 <http://www.bafin.de/dok/4019216>

Auslegungsentscheidung einen größeren Anlagenspielraum.

Versicherungsunternehmen dürfen bei ausreichender Risikotragfähigkeit im Rahmen des Anlagekatalogs (§ 2 Absatz 1 AnIV) in so genannte High-Yield-Anleihen investieren, die zumindest ein Speculative-Grade-Rating (zum Beispiel B- nach Standard & Poor's und Fitch oder B3 nach Moody's) bzw. eine dieser Ratingkategorie entsprechende eigene Beurteilung aufweisen. Der direkt und indirekt gehaltene Anteil an High-Yield-Anleihen darf 5 % des Sicherungsvermögens und des sonstigen gebundenen Vermögens nicht übersteigen (High-Yield-Quote) und ist auf die Risikokapitalanlagenquote gemäß § 3 Absatz 3 Satz 1 AnIV anzurechnen.

2.8.5 Bedeutung externer Ratings

Seit Juni 2013 müssen Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen sowie Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung bei der Bewertung der Bonität eines Unternehmens oder eines Finanzinstruments eine eigene Kreditrisikobewertung vornehmen und dürfen sich nicht ausschließlich oder automatisch auf externe Ratings stützen. Dies regelt der neue Artikel 5a der Verordnung über Ratingagenturen.²⁴

Die BaFin hat dazu eine Auslegungsentscheidung²⁵ in zwei Fassungen mit „Hinweisen zur Verwendung externer Ratings und zur Durchführung eigener Kreditrisikobewertungen“ auf ihrer Homepage veröffentlicht.

In der ersten Fassung der Auslegungsentscheidung im Juni 2013 wies die BaFin die Versicherer auf die neue Verpflichtung hin. Darüber hinaus passte sie ihre bisherige Verwaltungspraxis, die im Kapitalanlagerundschreiben 4/2011 (VA) niedergelegt ist, an die neuen Vorgaben von Artikel 5a der Verordnung über Ratingagenturen an. So durften die Versicherer nach bisheriger Verwaltungspraxis das Kreditrisiko selbst einschätzen, um Abhängigkeiten gegenüber Ratingagenturen zu vermeiden. Dies

24 Verordnung (EU) Nr. 462/2013, ABl. EU L 146, S. 1 ff.

25 <http://www.bafin.de/dok/4028348>



Verordnung über Rating-agenturen

Artikel 5a: Übermäßiger Rückgriff auf Ratings durch Finanzinstitute

(1) Die in Artikel 4 Absatz 1 genannten Einrichtungen [Versicherungsunternehmen, Rückversicherungsunternehmen, Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung] müssen eigene Kreditrisikobewertungen vornehmen und dürfen sich bei der Bewertung der Bonität eines Unternehmens oder eines Finanzinstruments nicht ausschließlich oder automatisch auf Ratings stützen.

(2) Unter Berücksichtigung der Art, des Umfangs und der Komplexität ihrer Tätigkeiten überwachen die sektoralen zuständigen Behörden, denen die Beaufsichtigung der in Artikel 4 Absatz 1 genannten Einheiten obliegt, die Angemessenheit ihrer Kreditrisikobewertungsverfahren, bewerten die Verwendung von vertraglichen Bezugnahmen auf Ratings und setzen gegebenenfalls in Übereinstimmung mit bestimmten sektoralen Rechtsvorschriften Anreize für sie, um die Auswirkungen solcher Bezugnahmen abzumildern und den ausschließlichen oder automatischen Rückgriff auf Ratings zu verringern.

war an die Voraussetzung geknüpft, dass das Versicherungsunternehmen über die hierfür notwendigen personellen und fachlichen Voraussetzungen verfügt. Die den Unternehmen bislang eingeräumte Möglichkeit der eigenen Kreditrisikobewertung ist nunmehr als Pflicht ausgestaltet.

Mit der zweiten Fassung der Auslegungsentscheidung im Oktober 2013 modifizierte die BaFin ihre Hinweise vom Juni 2013 und konkretisierte die neue Verpflichtung der Unternehmen, eigene Kreditrisikobewertungen vorzunehmen.

So erachtet es die BaFin als ausreichend, wenn die Unternehmen die externen Ratings plausibilisieren. Eine solche plausibilisierende Kreditrisikobewertung kann beispielsweise anhand des Ra-

tingberichts der externen Agentur erfolgen. Diese ist nachprüfbar zu dokumentieren. Bei einer im Vergleich zum externen Rating besseren eigenen Bewertung der Forderung ist neben der beschriebenen qualitativen Beurteilung eine angemessene quantitative Bewertung hinzuzufügen. Versicherer müssen von Kapitalverwaltungsgesellschaften (KVG) verwaltetes Sondervermögen nicht zusätzlich mit einer eigenen Kreditwürdigkeitsprüfung beurteilen. Sie haben aber sicherzustellen, dass die KVG die aufsichtsrechtlichen Vorgaben zu Rating und Bonitätsprüfung einhalten.

Neue europäische Vorgaben

Mit den beiden Auslegungsentscheidungen hat die BaFin ihre Versicherungsaufsichtspraxis an die EU-Verordnung zur Änderung der Verordnung über Ratingagenturen und die Änderungsrichtlinie zur Tätigkeit und Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge²⁶ angepasst. Beide waren am 20. Juni 2013 in Kraft getreten.

Versicherungsunternehmen, Rückversicherungsunternehmen und Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung sind insbesondere durch den in die Verordnung über Ratingagenturen eingefügten Artikel 5a tangiert (s. Infokasten Verordnung über Ratingagenturen).

2.9 Zusammensetzung der Risikokapitalanlagenquote

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

Die Auswertungen in Tabelle 21 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 2013 1.252,1 Mrd. Euro (Vorjahr: 1.199,0 Mrd. Euro).

Laut § 3 Absatz 3 Satz 1 AnIV können Versicherer einen Anteil von bis zu 35 % des gebunde-

²⁶ RL 2013/14/EU, ABl. EU L 145, S. 1 ff.

Tabelle 21 Zusammensetzung der Risikokapitalanlagenquote

Bestand zum 31.12.2013

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*	773.390	100,0	216.536	100,0	132.018	100,0	130.142	100,0	1.252.086	100,0
Davon entfallen auf:										
Wertpapierdarlehen (Nr. 2), soweit Aktien (Nr. 12) Gegenstand des Darlehens sind	152	0,0	0	0,0	2	0,0	0	0,0	154	0,0
Forderungen aus nachrangigen Verbindlichkeiten und Genussrechten (Nr. 9)	12.842	1,7	3.490	1,6	1.935	1,5	2.176	1,7	20.443	1,6
Notierte Aktien (Nr. 12)	1.296	0,2	179	0,1	514	0,4	26	0,0	2.015	0,2
Nicht notierte Aktien und Geschäftsanteile (Nr. 13)	14.172	1,8	3.862	1,8	3.478	2,6	939	0,7	22.451	1,8
Anteile an Sondervermögen (Nr. 15-17, inklusive Hedgefonds), soweit sie										
- Aktien, Genussrechte und ähnliches enthalten	24.299	3,1	4.675	2,2	7.753	5,9	6.658	5,1	43.385	3,5
- anderen Anlagearten nicht eindeutig zugeordnet werden können; Restwert des Fonds und nicht transparente Fonds	12.205	1,6	2.152	1,0	2.465	1,9	2.020	1,6	18.842	1,5
High-Yield-Anleihen und Anlagen im Default-Status	11.963	1,5	3.590	1,7	1.971	1,5	2.191	1,7	19.715	1,6
Erhöhtes Marktrisikopotenzial von Fonds**	10.400	1,3	506	0,2	949	0,7	489	0,4	12.344	1,0
An Hedgefonds gebundene Anlagen (zum Teil in anderen Nummern der AnIV bereits enthalten)	736	0,1	308	0,1	126	0,1	615	0,5	1.785	0,1
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	88.065	11,4	18.762	8,7	19.193	14,5	15.114	11,6	141.134	11,3

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 31.12.2013 für Lebens-, Kranken- und Schaden-/Unfallversicherer sowie Pensionskassen aus den Nachweisungen 670 und 673, Sammelverfügung vom 21.06.2011

IV

V

VI

Anhang

nen 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 2013 lag die Risikokapitalanlagenquote für die Erstversicherungsunternehmen bei 11,3 % des gebundenen Vermögens; sie hat sich damit gegenüber dem Vorjahreswert (11,2 %) kaum verändert. Die in der Anlageverordnung vorgesehene Höchstgrenze von 35 % des gebundenen Vermögens wurde von den Versicherern wiederum deutlich unterschritten. Zwischen den Sparten variiert

die Risikokapitalanlagenquote zwischen 8,7 % bei den Krankenversicherern und 14,5 % bei den Schaden-/Unfallversicherern.

Innerhalb der Risikokapitalanlagen machten die über Fonds gehaltenen (zumeist börsennotierten) Aktienanlagen mit 3,5 % des gebundenen Vermögens (Vorjahr 2,8 %) den größten Einzelposten aus. Der Trend der letzten Jahre, dass Aktien vornehmlich über Fonds erworben werden, hat sich fortgesetzt.

Bei den alternativen Anlageinvestments gab es geringfügige Veränderungen gegenüber den Vorjahreszahlen: Der Bestand an direkt und indirekt gehaltenen Asset Backed Securities und Credit Linked Notes stieg, während sich der Bestand an Hedgefonds- und Rohstoffanlagen leicht verminderte.

Tabelle 22 Anteile ausgewählter Anlageklassen an den Vermögensanlagen

Bestand zum 31.12.2013

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*	793.153	100,0	218.820	100,0	150.157	100,0	131.085	100,0	1.293.215	100,0
Davon entfallen auf:										
Anlagen in Private-Equity-Beteiligungen	7.333	0,9	1.157	0,5	1.987	1,3	611	0,5	11.088	0,9
Direkt gehaltene <i>Asset Backed Securities</i> und <i>Credit Linked Notes</i>	2.698	0,3	529	0,2	607	0,4	275	0,2	4.109	0,3
Über Fonds gehaltene <i>Asset Backed Securities</i> und <i>Credit Linked Notes</i>	4.471	0,6	919	0,4	1.246	0,8	883	0,7	7.519	0,6
Anlagen in Hedgefonds und an Hedgefonds gebundenen Anlagen (direkt und über Fonds)	1.727	0,2	646	0,3	440	0,3	922	0,7	3.735	0,3
Anlagen mit Rohstoffrisiken (direkt und über Fonds)	871	0,1	341	0,2	333	0,2	158	0,1	1.703	0,1

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 31.12.2013 für Lebens-, Kranken- und Schaden-/Unfallversicherer sowie Pensionskassen aus den Nachweisungen 670 und 673, Sammelverfügung vom 21.06.2011

3 Unternehmensaufsicht

3.1 Zugelassene Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds

Die Zahl der unter Bundesaufsicht stehenden Versicherungsunternehmen ist leicht gesunken. Zum Ende des Berichtsjahres beaufsichtigte die BaFin insgesamt 584 Versicherungsunternehmen (Vorjahr: 592) und 31 Pensionsfonds. Bei den Versicherungsunternehmen waren

560 mit und 24 ohne Geschäftstätigkeit. Um den Versicherungsmarkt in Deutschland möglichst vollständig abzubilden, sind zehn öffentlich-rechtliche Versicherungsunternehmen unter Landesaufsicht (neun mit und eins ohne Geschäftstätigkeit) in allen Ausführungen dieses Kapitels enthalten. Damit ergibt sich die in Tabelle 23 dargestellte Aufteilung nach Sparten:

Tabelle 23 Zahl der beaufsichtigten Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds*

Bestand zum 31.12.2013

	VU mit Geschäftstätigkeit			VU ohne Geschäftstätigkeit		
	Bundes- aufsicht	Landes- aufsicht	Gesamt	Bundes- aufsicht	Landes- aufsicht	Gesamt
Lebens-VU	90	3	93	9	0	9
Pensionskassen	147	0	147	1	0	1
Sterbekassen	36	0	36	2	0	2
Kranken-VU	48	0	48	0	0	0
Schaden-/Unfall-VU**	210	6	216	6	1	7
Rück-VU	29	0	29	6	0	6
Gesamt	560	9	569	24	1	25
Pensionsfonds	31	0	31	0	0	0

* Nicht enthalten sind die zumeist regional tätigen kleineren Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit unter Landesaufsicht (Statistik der BaFin 2012 – Erstversicherungsunternehmen und Pensionsfonds, S. 9, Tabelle 5).

** Ein Schaden-/Unfall-VU betreibt im Wesentlichen die Krankenversicherung nach Art der Schadenversicherung und wird in den Kapiteln IV. 2.4 und IV. 3.3.2 zum Stresstest und der Prognoserechnung zu den Krankenversicherungsunternehmen hinzugezählt.

Lebensversicherer

Im Jahr 2013 stellten drei deutsche Lebensversicherer unter Bundesaufsicht den Geschäftsbetrieb ein. Sechs ausländische Lebensversicherer aus dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) meldeten sich zum Dienstleistungsverkehr (DL) in Deutschland an (Vorjahr: 7).

Tabelle 24 Anmeldungen von EWR-Lebensversicherern 2013

Bestand zum 31.12.2013

Land	DL*	NL**
Frankreich	1	
Großbritannien	2	
davon Gibraltar	1	
Irland	1	1
Kroatien	1	
Niederlande	1	

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

** Niederlassungsverkehr im Sinne des § 110a Absatz 2 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. Vier Unternehmen stellten den Geschäftsbetrieb ein. Ein österreichischer Schaden-/Unfallversicherer gründete eine Niederlassung in Deutschland. Zwei Niederlassungen aus Luxemburg und Frankreich stellten den Geschäftsbetrieb ein. Zur Aufnahme der Dienstleistungstätigkeit in Deutschland meldeten sich 21 Versicherer aus dem EWR an (Vorjahr: 27). Weitere Versicherer, die bereits zum Dienstleistungsverkehr in Deutschland gemeldet sind, zeigten Geschäftsbetriebserweiterungen an. Im Jahr 2013 stellten 41 Versicherer ihre Dienstleistungstätigkeit in Deutschland ein (Vorjahr: 48).

Tabelle 25 Anmeldungen von EWR-Schaden-/Unfallversicherern 2013

Bestand zum 31.12.2013

Land	DL*	NL**
Bulgarien	1	
Frankreich	1	
Großbritannien	4	
davon Gibraltar	1	
Irland	2	
Kroatien	3	
Liechtenstein	1	
Luxemburg	2	
Malta	1	
Niederlande	2	
Österreich		1
Rumänien	1	
Schweden	1	
Spanien	1	
Ungarn	1	

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

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

Rückversicherer

Die Zahl der aktiven Rückversicherer sank im Berichtsjahr auf 28. Ein Rückversicherer hat seinen gesamten Versicherungsbestand rückwirkend zum 30. Juni 2012 auf einen Erstversicherer übertragen. Der Rückversicherer wurde anschließend aufgelöst.

Weiter waren sechs Niederlassungen aus dem Europäischen Wirtschaftsraum (Irland, Spanien, Luxemburg, drei aus Frankreich) sowie eine Drittstaaten-Niederlassung (USA) in Deutschland aktiv. Weitere sechs Rückversicherer tätigen kein Neugeschäft mehr.

Pensionskassen, Pensionsfonds und Sterbekassen

Bei den Pensionskassen stellten zwei Unternehmen den Geschäftsbetrieb ein, eine Pensionskasse nahm den Geschäftsbetrieb auf. Ein Pensionsfonds wurde neu gegründet. Eine Sterbekasse stellte das Neugeschäft ein.

3.2 Wirtschaftliches Umfeld

Auch das siebte Jahr der Finanzkrise stellte für die deutschen Versicherer eine enorme Herausforderung dar. Insbesondere die Lebensversicherer wurden durch das anhaltend niedrige Zinsniveau belastet. Der deutsche Versicherungssektor erwies sich in diesem schwierigen Umfeld jedoch abermals als robust. Die beständige Nachfrage nach Versicherungsschutz sorgte für eine stabile Entwicklung der Beitragseinnahmen bei Erstversicherern und Pensionsfonds. Nachdem diese 2012 bei 185,5 Mrd. Euro lagen, ist 2013 mit einem Anstieg um 4,4 % auf 193,6 Mrd. Euro zu rechnen.

Das niedrige Zinsniveau stellt die deutsche Versicherungsbranche vor ernsthafte Herausforderungen, da es die Erwirtschaftung der in der Vergangenheit ausgesprochenen hohen Garantieleistungen erschwert. Im Jahr 2013 entwickelte sich die Rendite der zehnjährigen Bundesanleihe seitwärts und schwankte dabei zwischen 1,17 % und 2,05 %. Das neue Rekordtief von 1,17 % erreichte sie, nachdem die Europäische Zentralbank (EZB) im Frühjahr den Leitzins von 0,75 % auf 0,5 % gesenkt hatte.

Im weiteren Verlauf des Jahres erholte sich die Rendite, obwohl die EZB den Leitzins weiter auf 0,25 % senkte. Grund dafür war die Erwartung, dass die amerikanische Notenbank ihr Anleihen-Kaufprogramm bald zurückfahren würde (*Tapering*). Zum Jahresende stand die Rendite der zehnjährigen Bundesanleihe bei 1,93 %.

Versicherungsaktien

Gestützt durch die fortlaufende Politik des billigen Geldes der Notenbanken und durch gute Konjunkturdaten dies- und jenseits des Atlantiks gewannen die Aktien der deutschen Versicherer mit 27 % auch 2013 kräftig an Wert. Rechnet man die Entwicklung der Jahre 2012 und 2013 zusammen, so verzeichneten sie gegenüber 2011 eine Wertsteigerung von knapp 92 %. Ihre Entwicklung im Jahr 2013 verlief dabei nahezu parallel zum Deutschen Aktienindex (DAX). Während die Versicherer diesen im Frühjahr noch übertreffen konnten, liefen die Kurse der beiden Indizes im Sommer wieder zusammen, so dass die Wertsteigerung der Versicherer am Ende des Jahres mit 27 % nur marginal besser ausfiel als die des DAX mit 26 %. Wie schon im Vorjahr konnten die Versicherer jedoch die Banken, die 2013 eine Wertsteigerung von lediglich knapp 12 % erreichten, deutlich übertreffen.

Kreditausfallprämien weiter rückläufig

Auch 2013 sind die Kreditausfallprämien für europäische Versicherer weiter zurückgegangen. Sie verbilligten sich im Durchschnitt um 44 %. Zurückzuführen ist dies unter anderem auf das Abflauen der europäischen Staatsschuldenkrise, gute Konjunkturdaten und die weiter akkommodierende Geldpolitik der Notenbanken. 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. Insbesondere die Kreditausfallprämie der Allianz verbilligte sich in diesem Jahr erheblich, und zwar um 46 %, so dass die Kreditausfallprämien der beiden großen deutschen Versicherer Ende 2013 mit 44 Basispunkten (Allianz) bzw. 43 Basispunkten (Münchener Rück) nahezu gleichauf lagen.

Ratingagenturen schätzten 2013 den Ausblick für deutsche Versicherer als stabil ein. Sie betonten, dass die Institute widerstandsfähig blieben – trotz des anhaltend niedrigen Zinsniveaus und geringer Investorserträge. Die seit 2011 zu bildende Zinszusatzreserve habe den Ausblick nicht negativ beeinträchtigt. Mit Blick auf das Niedrigzinsniveau mahnten die Ratingagenturen jedoch insbesondere Lebensversicherer, ihre Anfälligkeit gegenüber zinsensitiven Anlageprodukten abzubauen. Die Unternehmen könnten beispielsweise ihre Erträge durch verstärkte Produktinnovationen steigern.

Grafik 12 Branchenindex deutscher Versicherungsaktien

Wochenendstände, Ende 2011 = 100



Grafik 13 Kreditausfallprämien ausgewählter Versicherer



Moderates Schadenaufkommen

Das Schadenaufkommen fiel im Jahr mit einem Gesamtschaden von 125 Mrd. US-Dollar (USD) und versicherten Schäden von 31 Mrd. USD sowohl gegenüber dem Vorjahr als auch gegenüber dem zehnjährigen Durchschnitt gemäßiger aus. Der Gesamtschaden 2013 war gegenüber dem Vorjahr um 28 % bzw. gegenüber dem zehnjährigen Durchschnitt um 32 % niedriger. Versicherte Schäden sanken noch stärker – um 52 % gegenüber dem Vorjahr bzw. um 45 % gegenüber dem zehnjährigen Durchschnitt. Der volkswirtschaftlich größte Schaden entstand durch die Schäden aus Überschwemmungen durch Hochwasser in Europa (15,2 Mrd. USD). Die höchsten versicherten Schäden verursachten jedoch mit 3,7 Mrd. USD die Hagelstürme in Deutschland. Die humanitär größte Katastrophe trat durch den Taifun Haiyan auf den Philippinen auf. Hierbei verloren über 6.000 Menschen ihr Leben.

3.3 Lage der Versicherungswirtschaft²⁷

Das Versicherungsgeschäft ist weiterhin von einem Niedrigzinsumfeld geprägt, das die Erträge der Versicherer belastet und die Erfüllbarkeit

vertraglicher Garantien erschwert. Vor allem die Lebensversicherer und Pensionskassen sind davon betroffen. Solange die Zinsen auf dem heutigen Niveau verharren, gehen die Erträge der Kapitalanlagen schneller zurück als die garantierten Zinsen im Bestand. Darunter leiden Pensionskassen aufgrund ihres längerfristigen Geschäfts noch stärker als Lebensversicherer, auch wenn sie über andere Ausgleichsmechanismen verfügen.

Lebensversicherer bauen seit 2011 eine Zinszusatzreserve auf. Diese stellt zwar einen hohen zusätzlichen Aufwand dar, sie ist jedoch notwendig, um die langfristige Erfüllbarkeit der Garantieverprechen zu sichern.

Mit der Einführung von Solvency II zum 1. Januar 2016 werden auf die Lebensversicherungsbranche weitere Aufwendungen zukommen, um die Anforderungen des neuen Regelwerks einhalten zu können. Insofern sind die Rahmenbedingungen für die Versicherungsbranche nicht einfach.

Kurz- und mittelfristig werden die Lebensversicherer und Pensionskassen dennoch ihre Leistungsversprechen erfüllen können. Zur Sicherstellung der langfristigen Erfüllbarkeit sind aufgrund des herrschenden Niedrigzinsumfeldes jedoch vorausschauende Maßnahmen außerhalb des Verantwortungsbereichs der einzelnen Unternehmen erforderlich.

²⁷ Die Zahlen für das Jahr 2013 haben nur vorläufigen Charakter. Sie basieren auf der unterjährigen Berichterstattung zum 31. Dezember 2013.

Neue Kapitalanlagestrategien

Um die Auswirkungen des Niedrigzinsumfelds abzumildern, entwickeln die Versicherungsunternehmen unter anderem neue Kapitalanlagestrategien. So besteht beispielsweise ein wachsendes Interesse an langfristigen Investitionen in Infrastruktur und Immobilien. Gegen derartige Kapitalanlagen, von denen sich die Versicherer höhere Kapitalerträge versprechen, hat die BaFin grundsätzlich nichts einzuwenden.

Die Unternehmen müssen die Risiken derartiger Investments jedoch auch einschätzen können und über ein angemessenes Risikomanagement verfügen. Insbesondere Produkthanbieter fordern, die aufsichtlichen Vorgaben zu ändern. Beispielsweise fordern sie, im Rahmen der Überarbeitung der Anlageverordnung Quoten und Begrenzungen der Kapitalanlage zu lockern oder diese weiter auszulegen. Gegenwärtig wird die Investitionsbereitschaft der Unternehmen nach Auffassung der BaFin und auch der Versicherer aber weniger durch zu enge aufsichtliche Vorgaben begrenzt, sondern durch einen Mangel an attraktiven Anlagemöglichkeiten unter Risiko-Rendite-Aspekten.

3.3.1 Lebensversicherer

Geschäftsentwicklung

Das eingelöste Neugeschäft in der selbst abgeschlossenen Lebensversicherung sank 2013 im Vergleich zum Vorjahr von 5,9 Mio. um 11,9 % auf 5,2 Mio. Neuverträge. Die neu abgeschlossene Versicherungssumme sank entsprechend um 7,7 % auf 239,8 Mrd. Euro (Vorjahr: 259,9 Mrd. Euro).

Der Anteil der Risikoversicherungen ist, gemessen an der Zahl der neu abgeschlossenen Verträge, im Vergleich zum Vorjahr um 1,5 Prozentpunkte auf 32,0 % gestiegen. Die Kapitallebensversicherungen sanken im gleichen Zeitraum anteilmäßig um 0,8 Prozentpunkte auf 11,3 %. Dies entspricht einem Rückgang von 710.846 Stück auf 594.262 Stück. Auch bei den Renten- und sonstigen Versicherungen verringerte sich der Anteil um 0,7 Prozentpunkte auf 56,7 %, was sich in einem Rückgang von

3.371.055 Stück im Vorjahr auf 2.973.686 Stück ausdrückt.

Der vorzeitige Abgang (Rückkauf, Umwandlung in beitragsfreie Versicherungen und sonstiger vorzeitiger Abgang) bei den Lebensversicherungen sank leicht von 2,9 Mio. Verträgen im Jahr 2012 auf 2,8 Mio. Verträge im Berichtsjahr. Die Versicherungssumme der vorzeitig beendeten Verträge stieg hingegen leicht auf 111,3 Mrd. Euro (Vorjahr: 109,1 Mrd. Euro). Der Anteil der vorzeitigen Abgänge bezogen auf die Stückzahl sank bei der kapitalbildenden Versicherung im Vergleich zum Vorjahr von 28,0 % auf 26,0 % und bezogen auf die Versicherungssumme von 17,7 % auf 15,4 %.

Der gesamte Bestand an selbst abgeschlossenen Lebensversicherungen belief sich 2013 auf 86,9 Mio. Verträge und ging damit um 2,0 % im Vergleich zum Vorjahr zurück. Die Versicherungssumme stieg hingegen auf 2.794 Mrd. Euro (+2,2 %). Die Risikolebensversicherungen verzeichneten einen Rückgang sowohl bei der Zahl der Verträge, von 13,7 Mio. Stück auf 12,6 Mio. Stück, als auch bei den Versicherungssummen, und zwar von 695,4 Mrd. Euro auf 668,7 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 45,5 % auf 48,1 %. Gemessen an der Versicherungssumme entspricht dies einem Anstieg von 47,7 % auf 51,1 %.

Die gebuchten Brutto-Beiträge des selbst abgeschlossenen Versicherungsgeschäfts der unter Aufsicht der BaFin stehenden Lebensversicherer beliefen sich im Berichtsjahr auf 86,2 Mrd. Euro (Vorjahr: 82,5 Mrd. Euro). Im Vergleich zum Vorjahr stellt dies einen Anstieg um 4,5 % dar.

Kapitalanlagen

Der Bestand an Kapitalanlagen stieg von 764 Mrd. Euro auf 793 Mrd. Euro (+3,8 %). Da sich das Zinsniveau am Kapitalmarkt leicht erholt hat, sanken die saldierten stillen Reserven zum Jahresende auf 72,0 Mrd. Euro (Vorjahr: 102,6 Mrd. Euro). Bezogen auf die gesamten Kapitalanlagen entspricht dies 9,1 %, nach 13,4 % im Vorjahr.

Die durchschnittliche Nettoverzinsung der Kapitalanlagen lag im Jahr 2013 nach vorläufigen Angaben bei 4,62 % und damit auf dem Niveau des Vorjahres (4,6 %). Die hohe Nettoverzinsung lässt sich darauf zurückführen, dass die Unternehmen verstärkt Bewertungsreserven realisiert haben, um den hohen Aufwand für den Aufbau der Zinszusatzreserve zu finanzieren.

Prognoserechnung

Die BaFin führte im Berichtsjahr bei den Lebensversicherern zwei Prognoserechnungen durch: eine zum Durchführungstichtag 30. Juni, die andere zum 30. September 2013. Mit 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 Entwicklung des Geschäftsergebnisses, der Solvabilität und der Bewertungsreserven der Lebensversicherer beurteilen kann.

Bei der Prognoserechnung zum 30. Juni mussten die Unternehmen jeweils simulieren, wie sich ein Rückgang der Aktienkurse um 20 % und ein Anstieg des Zinsniveaus um 200 Basispunkte auf das laufende Jahresergebnis auswirken. Das letztgenannte Szenario ermöglicht es der BaFin einzuschätzen, wie sich ein kurzfristiger deutlicher Zinsanstieg auf den Unternehmenserfolg der Versicherer auswirkt.

Alle in die Prognoserechnung einbezogenen Lebensversicherer konnten die unterstellten Szenarien wirtschaftlich verkraften: Sie könnten ihre Verpflichtungen auch dann erfüllen, wenn die vorgegebenen Kapitalmarktszenarien eintreten würden.

In der Prognoserechnung zum 30. September mussten die Unternehmen zusätzlich die nachfolgenden vier Geschäftsjahre berechnen. Die Auswertung der vorgelegten erweiterten Prognoserechnungen bestätigte die Einschätzung der BaFin, dass die Lebensversicherer kurz- bis mittelfristig ihre vertraglichen Verpflichtungen erfüllen können.

Allerdings zeigt die mehrjährige Prognoserechnung, dass sich die wirtschaftliche Lage der Unternehmen im Jahr 2017 noch einmal verschärfen würde. Aufgrund dieses Ausblicks wird die BaFin auch weiterhin sehr genau darauf achten, dass sich die Unternehmen frühzeitig vorausschauend und kritisch mit ihrer künftigen wirtschaftlichen Entwicklung in einer fortgesetzten Niedrigzinsphase auseinandersetzen. Es ist essenziell, dass die Lebensversicherer rechtzeitig geeignete Maßnahmen einleiten und entsprechende Vorsorge treffen. In den nächsten Jahren werden sich daher viele Versicherer die Frage stellen müssen, ob eine weitere Absenkung der Überschussbeteiligung erforderlich oder sogar unvermeidbar ist.

Solvabilität

Ferner erfüllen alle Lebensversicherer laut Prognoserechnung zum 31. Dezember 2013 die Anforderungen der Solvabilitätsvorschriften. Der Abwärtstrend der vergangenen Jahre setzte sich allerdings fort. Betrug die Bedeckungsquote der Solvabilitätsanforderung im Vorjahr noch 169 %, ging sie 2013 zurück. Die Bedeckungsquote beträgt voraussichtlich 161 %.

Lebensversicherer reduzieren Überschussbeteiligung

Weil das Zinsniveau für Neuanlagen weiterhin niedrig ist, haben viele Lebensversicherer die Überschussbeteiligung für 2014 weiter reduziert. Die laufende Gesamtverzinsung (Summe aus garantiertem Rechnungszins und Zinsüberschussbeteiligung) der verkaufsoffenen Tarife in der kapitalbildenden Lebensversicherung beträgt im Branchendurchschnitt 3,31 %. In den Jahren 2013 und 2012 waren es 3,51 % bzw. 3,80 %.

Zinszusatzreserve

Lebensversicherer müssen seit dem Jahr 2011 eine Zinszusatzreserve aufbauen, um den künftig in geringerem Umfang anfallenden Kapitalerträgen und den unverändert hohen Garantieverprechen Rechnung zu tragen. Gut 6 Mrd. Euro haben sie dafür allein 2013 aufgewendet. Erstmals sind im Berichtsjahr in der Zinszusatzreserve auch Verträge mit dem Garantiezins 3,5 % berücksichtigt, da der Referenzzins auf 3,41 % gefallen ist.



Urteile des Bundesgerichtshofs

In der zweiten Jahreshälfte 2012 hatte der Bundesgerichtshof (BGH) mit mehreren Urteilen²⁸ bestimmte Klauseln in Allgemeinen Versicherungsbedingungen (AVB) für unwirksam erklärt. Die Klauseln wurden bei der kapitalbildenden Lebensversicherung sowie für die aufgeschobene und die fondsgebundene Rentenversicherung verwendet. Sie sehen vor, dass die Abschlusskosten im Wege des Zillmerverfahrens mit den ersten Beiträgen des Versicherungsnehmers verrechnet werden. Nach Auffassung des Bundesgerichtshofs benachteiligen derartige Klauseln die Versicherungsnehmer unangemessenen und sind darum materiell unwirksam.

Durch die für unwirksam erklärten Klauseln war eine Regelungslücke entstanden: Kündigte ein Versicherungsnehmer seinen Vertrag vorzeitig oder stellte er ihn beitragsfrei, war unklar, wie der Rückkaufswert bzw. die beitragsfreie Versicherungssumme berechnet und die Abschlusskosten verrechnet werden.

Diese Fragen hat der BGH mit seinen Urteilen vom 11. September 2013²⁹ entschieden. Dem Versicherungsnehmer steht demnach grundsätzlich die versprochene Leistung zu, jedoch muss der Rückkaufswert einen

bestimmten Mindestbetrag erreichen. Der Mindestbetrag entspricht der Hälfte des mit den Rechnungsgrundlagen der Prämienkalkulation berechneten ungezillmerten Deckungskapitals.

Damit hat der BGH seine Rechtsprechung aus dem Jahr 2005³⁰ zur Berechnung des Rückkaufswerts bei intransparenten Klauseln aus der Tarifgeneration von 1994 bis 2001 fortgeführt und auf Verträge erstreckt, die bis Ende 2007 abgeschlossen wurden. Im Ergebnis werden alle bis Ende 2007 geschlossenen Verträge, denen die genannten unwirksamen Klauseln zugrunde liegen, nach denselben Grundsätzen behandelt.

Erst für nach 2008 geschlossene Verträge kommt nach Auffassung des BGH § 169 Absatz 3 Satz 1 VVG zur Anwendung. Hier entspricht der Rückkaufswert grundsätzlich dem Deckungskapital der Versicherung. Kündigt der Versicherungsnehmer seinen Vertrag, muss dieses jedoch mindestens dem Betrag entsprechen, der sich bei gleichmäßiger Verteilung der angesetzten Abschluss- und Vertriebskosten auf die ersten fünf Vertragsjahre ergibt.

Die BaFin achtet darauf, dass die betroffenen Verträge von den Versicherungsunternehmen nachreguliert und berechnete Ansprüche zeitnah ausgezahlt werden.

Kumuliert beträgt die Zinszusatzreserve Ende 2013 damit absolut 13,3 Mrd. Euro. Der Aufbau der Zinszusatzreserve belastet die Branche stark. Sie ist jedoch das richtige Instrument, um die Garantien der Versicherungsnehmer in Zeiten niedriger Zinsen langfristig zu sichern.

Beteiligung der Versicherungsnehmer an den Bewertungsreserven

Die derzeitigen Regelungen zur Beteiligung der Versicherungsnehmer an den Bewertungsreserven (der festverzinslichen Wertpapiere) bewirken, dass Versicherer im gegenwärtigen Nied-

rigzinsumfeld besonders hohe Beträge an die ausscheidenden Kunden ausschütten müssen. Ursächlich dafür sind die stillen Reserven aus festverzinslichen Wertpapieren, die aufgrund rückläufiger Kapitalmarktzinsen von 3 Mrd. Euro Anfang des Jahres 2011 auf fast 90 Mrd. Euro Ende 2012 gestiegen sind. Im Jahr 2012 haben die ausgeschiedenen Versicherungsnehmer daher fast 3 Mrd. Euro zusätzlich ausgezahlt bekommen. Für das Berichtsjahr ist erneut ein Auszahlungsbetrag in dieser Größenordnung zu erwarten. Der sehr viel größeren verbleibenden Versichertengemeinschaft gehen so überproportional Mittel verloren, so dass die Überschussbeteiligung dieser Gruppe stärker reduziert wird. Kunden, deren Vertrag noch lange läuft, haben

28 Urteile vom 25. Juli 2012, Az. IV ZR 201/10, vom 19. Dezember 2012, Az. IV ZR 200/10, vom 14. November 2012, Az. IV ZR 198/10 und vom 17. Oktober 2012, Az. IV ZR 202/10.

29 Az. IV ZR 17/13 sowie IV ZR 114/13.

30 Urteil vom 12. Oktober 2005, Az. IV ZR 162/03.

von den aktuell hohen Bewertungsreserven aus festverzinslichen Wertpapieren nichts, weil sie sich mittel- bis langfristig wieder auflösen.

Dieser Nachteil der geltenden gesetzlichen Regelung zur Beteiligung an den Bewertungsreserven ist bekannt. Die BaFin hält unverändert eine Korrektur der Regelung für erforderlich.

Neue Produkte

Einige Lebensversicherer reagieren auf das Niedrigzinsniveau und die künftigen Eigenkapitalregeln nach Solvency II, indem sie neue Produkte entwickeln. Anders als rein fondsgebundene Versicherungen, die das Investitionsrisiko vollständig beim Kunden belassen, enthalten die Produktinnovationen des Berichtsjahres garantierte Kapitaleistungen.

Die BaFin begrüßt, dass die deutsche Lebensversicherungsbranche durch die Einführung neuer Lebensversicherungsprodukte auf die geänderten Marktbedingungen reagiert. Die Versicherungsindustrie kommt damit ihrer Aufgabe nach, angemessene Antworten auf das aktuelle Niedrigzinsumfeld zu finden.

Dem Vorsorge suchenden Sparer ein breit gefächertes Angebot nachhaltiger Produkte zur Verfügung zu stellen, das seinen jeweiligen Bedürfnissen entspricht, kommen die Unternehmen damit näher. Allerdings sollten die Kunden durch zu komplexe Produkte nicht überfordert werden. Neue Produkte müssen verständlich sein.

3.3.2 Private Krankenversicherer

Geschäftsentwicklung

Die von der BaFin beaufsichtigten 48 privaten Krankenversicherer nahmen im Jahr 2013 Beiträge in Höhe von rund 36 Mrd. Euro ein, dies entspricht einer Steigerung von etwa 1 % gegenüber dem Vorjahr. Damit fiel der Beitragszuwachs im Vergleich zum Vorjahr geringer aus. Dies lässt sich auf zwei wesentliche Punkte zurückführen:

Zum einen bieten Krankenversicherer die Einsteigertarife seit dem Jahr 2012 in wesentlich

geringerem Umfang an. Die Tarife standen in der Vergangenheit in der öffentlichen Kritik. Das geringere Neugeschäft führt zu einem geringeren Beitragswachstum.

Zum anderen beeinflussten die Debatten über Änderungen im Gesundheitswesen sowie die politischen Entwicklungen den Markt der privaten Krankenversicherung. Potenzielle Kunden warteten eher ab und schoben den Abschluss einer privaten Krankenversicherung auf. Auch die Diskussion über die Unisex-Tarife und deren verpflichtende Einführung im Dezember 2012 dürfte in diesem Kontext eine Rolle spielen. Sie wirkte sich ebenfalls nachteilig auf das Neugeschäft im Berichtsjahr aus.

Die Krankheitskostenvollversicherung stellt mit knapp 9 Millionen versicherten Personen und Beitragseinnahmen von 25,9 Mrd. Euro nach wie vor das wichtigste Geschäftsfeld der privaten Krankenversicherung dar. Auf sie entfallen etwa 73 % der gesamten Beitragseinnahmen. Zusammen mit den restlichen Versicherungsarten, wie zum Beispiel der Pflegepflicht-, der Krankentagegeld- und der sonstigen Teilversicherungen, versichern die privaten Krankenversicherungsunternehmen über 38 Millionen Personen.

Kapitalanlagen

Die Krankenversicherer erhöhten ihren Kapitalanlagenbestand im Berichtsjahr um 7 % auf ca. 218 Mrd. Euro. Der Schwerpunkt der Anlage lag unverändert bei festverzinslichen Wertpapieren. Pfandbriefe, Kommunalobligationen und andere Schuldverschreibungen betragen ca. 24 % des gesamten Kapitalanlagenbestandes. Dies war auch die größte Einzelposition im Direktbestand. Weiterhin entfielen 13 % auf notierte Schuldverschreibungen und 20 % auf Scheindarlehen und Namensschuldverschreibungen bei Kreditinstituten. Etwa 22 % ihres Kapitalanlagenbestandes investierten die Krankenversicherer in Investmentfonds. Wesentliche Verschiebungen zwischen den Anlageklassen stellte die BaFin nicht fest.

Im Berichtsjahr erholten sich die Aktienmärkte weiter. Sowohl der DAX als auch der europäische Aktienindex EURO-STOXX-50 lagen im

Plus. Die Zinsen stiegen leicht, lagen jedoch nach wie vor auf sehr niedrigem Niveau. Die Reservesituation der Krankenversicherer bleibt daher komfortabel. Die saldierten stillen Reserven in den Kapitalanlagen betragen zum 31. Dezember 2012 knapp 27 Mrd. Euro; im Vergleich zum Vorjahr sind sie wegen des leichten Zinsanstiegs auf 21 Mrd. Euro und damit um etwa 20 % gefallen.

Im Berichtsjahr lag die durchschnittliche Nettoverzinsung der Kapitalanlagen nach vorläufigen Angaben bei etwa 4 % und damit in etwa auf dem Niveau des Vorjahres (leicht über 4 %).

Prognoserechnungen

Die BaFin führte im Berichtsjahr auch bei den Krankenversicherern zwei Prognoserechnungen durch, um zu simulieren, wie sich nachteilige Entwicklungen am Kapitalmarkt auf den Unternehmenserfolg auswirken. Sie nutzt die Prognoserechnungen – neben dem BaFin-Stresstest – als zusätzliches risikoorientiertes Aufsichtsinstrument. Durchführungstichtage waren der 30. Juni 2013 sowie der 30. September 2013.

In der Prognoserechnung zum 30. Juni 2013 definierte die BaFin wie in den Vorjahren vier verschiedene Szenarien, die sich an der Marktentwicklung orientierten. Die Krankenversicherer mussten ebenso wie die Lebensversicherer simulieren, wie sich ein Rückgang der Aktienkurse um 20 % sowie ein Anstieg des Zinsniveaus um 200 Basispunkte auf das laufende Jahresergebnis auswirken würden. Letzteres ermöglichte der BaFin eine Einschätzung der Auswirkungen eines kurzfristigen deutlichen Zinsanstiegs. 37 Krankenversicherer forderte die BaFin auf, die Prognoserechnung durchzuführen und die Ergebnisse zu melden. 12 Unternehmen hat sie von der Vorlage der Prognoserechnung befreit, da sie über einen sehr risikoarmen Kapitalanlagenbestand verfügen.

Alle einbezogenen Krankenversicherer konnten die unterstellten Szenarien wirtschaftlich verkraften. In allen vier Szenarien waren sämtliche Krankenversicherer in der Lage, die Verzinsungsverpflichtungen zu erfüllen.

In wenigen Fällen kann der Rechnungszins für die Alterungsrückstellung nicht ganz aus dem Kapitalanlagenergebnis finanziert werden. Den Unternehmen stünden dann aber andere Überschussquellen (zum Beispiel Sicherheitszuschlag) in ausreichendem Umfang zur Verfügung, um die erforderliche Zuführung zur Alterungsrückstellung zu gewährleisten.

Die Prognoserechnung zum 30. September 2013 untersuchte schwerpunktmäßig die Auswirkung des Niedrigzinsniveaus auf die Unternehmen. Die BaFin fragte darum zusätzlich eine Fünf-Jahres-Prognose ab. Für diese mussten die Unternehmen in einem Szenario unterstellen, dass die Neu- und Wiederanlage ausschließlich in zehnjährigen Pfandbriefen mit einem Zinssatz von 2,5 % erfolgt. In einem zweiten Szenario konnten die Krankenversicherer die Neu- und Wiederanlage entsprechend ihrer Unternehmensplanung durchführen.

Zum Durchführungstichtag 30. September 2013 nahmen 40 Versicherer an der Prognoserechnung teil. Lediglich neun Versicherer, die das Krankenversicherungsgeschäft nach Art der Schadenversicherung betreiben, hatte die BaFin von der Teilnahme befreit. Sie müssen keine Alterungsrückstellung bilden bzw. keinen bestimmten Rechnungszins erwirtschaften.

Solvabilität

Alle Krankenversicherer erfüllen laut Prognoserechnung zum 31. Dezember 2013 die Anforderungen der Solvabilitätsvorschriften. Der Bedeckungssatz des Solvabilitäts-Solls der Branche wird voraussichtlich bei etwa 248 % und damit nur leicht unter dem Vorjahreswert von 252 %³¹ liegen. Die Eigenmittelausstattung der Branche ist nach wie vor gut.

Notlagentarif

Seit Einführung der Versicherungspflicht im Jahr 2009 kann Nichtzahlern nicht mehr gekündigt werden. Bisher wurde ihr Vertrag ruhend

³¹ Hierbei handelt es sich um einen Stichtagswert per 31. Dezember 2012, der im Jahresbericht 2012 mit 266 % 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.

gestellt, die Leistungen auf ein Notfallniveau herabgesetzt, und nach Ablauf eines Jahres wurden sie im Basistarif versichert. Da dessen Versicherungsprämien meist höher waren als die des Ausgangstarifs, vergrößerte sich der Beitragsrückstand weiter. Die Regelungen hatten also nicht den gewünschten Effekt, Beitragsschuldner vor weiterer Überschuldung zu schützen und eine finanzielle Belastung der Versichertengemeinschaft zu vermeiden.

Zum 1. August 2013 ist daher ein so genannter Notlagentarif in der privaten Krankenversicherung eingeführt worden. Versicherte, die ihrer Pflicht zur Beitragszahlung nicht nachkommen, werden nach Durchführung eines gesetzlich festgelegten Mahnverfahrens in den Notlagentarif überführt. Die Ausgangstarife ruhen so lange, bis alle rückständigen Prämienanteile einschließlich der Säumniszuschläge und der Beitreibungskosten gezahlt sind. Seit Einführung des Notlagentarifes erfolgt damit keine Zwangsumstellung ruhend gestellter Verträge in den Basistarif mehr.

Ziel des Gesetzgebers war es, die Prämie im Notlagentarif möglichst niedrig zu bemessen. Versicherte, die im Notlagentarif versichert sind, haben daher lediglich Anspruch auf Leistungen, die zur Behandlung von akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen sowie bei

Schwangerschaft und Mutterschaft erforderlich sind. Alterungsrückstellungen werden nicht weiter aufgebaut. Ferner können bereits angesammelte Alterungsrückstellungen zusätzlich zur Prämienreduzierung eingesetzt werden. Diese Entnahme ist auf 25 Prozent der monatlichen Prämie begrenzt. Alterungsrückstellungen dienen sonst dazu, in jungen Jahren ein finanzielles Polster anzusammeln, um Prämiensteigerungen im Alter zu verhindern oder zumindest abzufedern. Nach den bisherigen Erkenntnissen liegen die Monatsbeiträge im Regelfall bei etwa 100 Euro.

Für Versicherungsverträge, die bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Notlagentarifes nach den bisher gültigen Regelungen ruhend gestellt waren, gilt zusätzlich, dass sie rückwirkend ab dem Zeitpunkt, zu dem die Leistungen aus dem Vertrag ruhend gestellt worden waren, als in den Notlagentarif überführt gelten, wenn die monatliche Prämie des Notlagentarifs niedriger ist als die zum Zeitpunkt des Ruhendstellens geschuldete Prämie. Der betroffene Versicherungsnehmer hat jedoch das Recht, der rückwirkenden Umstellung innerhalb von sechs Monaten, nachdem der Versicherer ihn auf sein Widerspruchsrecht und die mit der rückwirkenden Versicherung verbundenen Folgen hingewiesen hat, zu widersprechen.

Tarifwechselrecht in geschlossene Tarife

Das Tarifwechselrecht gemäß § 204 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 des Versicherungsvertragsgesetzes (VVG) umfasst auch einen Wechsel in geschlossene Tarife; ausgenommen ist dabei lediglich der Wechsel von Unisex- zurück in Bisex-Tarife. Diese Rechtsauffassung hat die BaFin einem privaten Krankenversicherungsunternehmen gegenüber vertreten, das seine Versicherungsnehmer nicht in geschlossene – das heißt für den Neuzugang nicht mehr verkaufsoffene – Tarife wechseln ließ. Das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium der Justiz haben diese Rechtsauffassung bestätigt.



Weder der Wortlaut des Gesetzes noch die Gesetzesmaterialien enthalten Anhaltspunkte, dass den Versicherungsnehmern lediglich verkaufsoffene Tarife als Zieltarife offenstehen. Ferner war § 204 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 letzter Halbsatz VVG zum April 2013 ausdrücklich abgeändert worden, um den Wechsel aus den neuen Unisex-Tarifen in die ab dem 21. Dezember 2012 für den Neuzugang geschlossenen Bisex-Tarife zu unterbinden. Wäre der Gesetzgeber bereits ursprünglich von einem beschränkten Wechselrecht ausgegangen, hätte es dieser Ergänzung nicht bedurft.

Ergebnisse des AUZ-Verfahrens

Das AUZ-Verfahren (Aktuarieller Unternehmenszins) ist ein zukunftsgerichtetes präventives Aufsichtsinstrument, das die mit gewisser Sicherheit in den nächsten zwei Geschäftsjahren erzielbare laufende Verzinsung prognostiziert.

Beim diesjährigen AUZ-Verfahren (Prognose für das Geschäftsjahr 2014) konnten 18 Versicherer nicht nachweisen, dass sie auch künftig in der Lage sein werden, den in der Kalkulation verwendeten Rechnungszins mit der erforderlichen hohen Sicherheit zu erwirtschaften. Die Unternehmen sollen daher in allen Tarifen den Rechnungszins entsprechend absenken, wenn eine Beitragsanpassung durchgeführt wird.

Darüber hinaus werden derzeit in den einschlägigen Arbeitskreisen der Deutschen Aktuarvereinigung e. V. (DAV) Überlegungen dazu angestellt, wie bei der zukünftigen Festlegung des Rechnungszinses ein ausreichender Überzins erwirtschaftet werden kann, um die Beiträge bei den älteren Versicherten zu stabilisieren.

3.3.3 Schaden- und Unfallversicherer

Geschäftsentwicklung

Die Schaden- und Unfallversicherer verzeichneten 2013 im Vergleich zum Vorjahr einen Anstieg der gebuchten Brutto-Beiträge im selbst abgeschlossenen Geschäft auf 64,7 Mrd. Euro (Vorjahr: 60,5 Mrd. Euro).

Die Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres erhöhten sich um 14,6 % auf 24,0 Mrd. Euro (Vorjahr: 21,0 Mrd. Euro). Die Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle aus Vorjahren stiegen nur leicht um 1,9 % auf 15,1 Mrd. Euro im Vergleich zum Vorjahr. Einzelrückstellungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres wurden in Höhe von 18,9 Mrd. Euro (Vorjahr: 15,6 Mrd. Euro) und die Einzelrückstellungen für Versicherungsfälle aus Vorjahren in Höhe von 50,7 Mrd. Euro (Vorjahr: 48,4 Mrd. Euro) gebildet.

Die Kraftfahrtversicherung stellte mit gebuchten Brutto-Beiträgen in Höhe von 22,5 Mrd.

Euro den mit Abstand größten Zweig dar. Der Zuwachs gegenüber dem Vorjahr betrug 7,3 %. Die geleisteten Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 13,4 %, wobei die Zahlungen für Versicherungsfälle aus Vorjahren um 2,1 % und damit vergleichsweise gering anstiegen. Insgesamt waren die gebildeten Brutto-Einzelrückstellungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres um 13,8 % höher und für nicht abgewickelte Versicherungsfälle des Vorjahres um 1,4 % höher als im Vorjahr.

Die Schaden- und Unfallversicherer nahmen in der Allgemeinen Haftpflichtversicherung Beiträge in Höhe von 8,4 Mrd. Euro ein (+7,3 %). Die Geschäftsjahresschäden stiegen mit 0,95 Mrd. Euro im Vergleich zum Vorjahr um 5,1 %. Für Vorjahresschäden zahlten die Schaden- und Unfallversicherer 2,6 Mrd. Euro (+6,2 %). Die für diesen Versicherungszweig besonders wichtigen Brutto-Einzelrückstellungen stiegen für nicht abgewickelte Versicherungsfälle des Geschäftsjahres um 14,8 % auf 2,6 Mrd. Euro; für noch nicht abgewickelte Versicherungsfälle des Vorjahres stiegen sie auf 15,2 Mrd. Euro (+4,6 %).

Die Unternehmen nahmen in der Feuerversicherung gebuchte Brutto-Beiträge in Höhe von 1,8 Mrd. Euro ein (+10,4 %). Die Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres gingen um 3,2 % auf 477,0 Mio. Euro zurück.

In der Verbundenen Wohngebäude- und in der Verbundenen Hausratversicherung erzielten die Versicherer Beitragseinnahmen in Höhe von 8,1 Mrd. Euro (+8,6 %). Die Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres stiegen im Vergleich zum Vorjahr drastisch um 31,3 %, und auch die Einzelrückstellungen stiegen deutlich um 83,0 %. Die Zahlungen für Versicherungsfälle aus Vorjahren waren um 2,4 % geringer als im Vorjahr, wohingegen die Rückstellungen für Versicherungsfälle der Vorjahre um 3,5 % höher als 2012 ausfielen.

Die Beitragseinnahmen in der Allgemeinen Unfallversicherung stiegen von 6,1 Mrd. Euro im Vorjahr auf 6,3 Mrd. Euro im Berichtsjahr (+3,5 %). Die Brutto-Zahlungen für Versiche-

rungsfälle des Geschäftsjahres betragen 338 Mio. Euro. Für noch nicht abgewickelte Versicherungsfälle des Geschäftsjahres wurden 2,1 Mrd. Euro reserviert (+5,4 %).

Mehr Schäden durch Naturereignisse

Deutschland war im Berichtsjahr von einer Vielzahl von Naturereignissen betroffen, die für die deutschen Schaden- und Unfallversicherer zu einer außergewöhnlich hohen Schadenbelastung führten. Im ersten Halbjahr war die mit Abstand teuerste Naturkatastrophe das Hochwasser in Mitteleuropa. Die Schäden beliefen sich auf rund 12 Mrd. Euro, von denen gut 2,3 Mrd. Euro versichert waren.³² Für die deutschen Versicherer rechnet der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV) mit Schäden von insgesamt 1,8 Mrd. Euro. Viele Flüsse verzeichneten historische Pegelhochstände; Passau beispielsweise meldete den höchsten Wasserstand seit 1501. Obwohl die Pegel vielerorts höher stiegen als beim Elbe-Hochwasser des Jahres 2002, lagen die versicherten Schäden unter den 3,4 Mrd. Euro der Elbe-Flut von 2002.

Das zweite Halbjahr brachte für die Schaden- und Unfallversicherer weitere Belastungen. So haben die schweren Hagelstürme im Juli und August Versicherungsschäden in Höhe von insgesamt 3,1 Mrd. Euro verursacht,³³ besonders betroffen waren Baden-Württemberg und Niedersachsen. Die Hagelstürme waren weltweit das teuerste Schadenereignis des Berichtsjahres und bezogen auf Deutschland das teuerste Hagelereignis überhaupt. Mit Christian und Xaver folgten im Herbst und Frühwinter schwere Stürme, die jeweils versicherte Schäden im dreistelligen Millionenbereich verursacht haben dürften.

Die Naturereignisse werden die durchschnittliche Combined Ratio der Schaden- und Unfallversicherer voraussichtlich auf deutlich über 100 % treiben. Hiervon sind die Versicherer besonders betroffen, die einen hohen Geschäftsanteil in den von den Naturereignissen besonders betroffenen Regionen und Versiche-

rungszweigen haben. Dies trifft beispielsweise auf die öffentlichen Versicherer zu, da sie ausschließlich regional tätig und traditionell in der Wohngebäudeversicherung stark vertreten sind.

Solvabilität

In der Schaden- und Unfallversicherung lag der Bedeckungssatz Ende 2012 mit 308 % leicht über dem Vorjahreswert von 306 %. Dieser Anstieg resultiert aus zwei gegenläufigen Entwicklungen: Zum einen erhöhte sich 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 geringfügig über dem der zu bildenden Solvabilitätsspannen, wodurch sich der Bedeckungssatz insgesamt leicht erhöhte.

Mit Ausnahme eines Versicherers erfüllten alle Schaden- und Unfallversicherer die Solvabilitätsvorschriften zum 31. Dezember 2012. Die BaFin hat Maßnahmen eingeleitet, um die Bedeckung der Solvabilitätsspanne wiederherzustellen. Die Eigenmittelausstattung der Branche liegt nach wie vor auf einem sehr hohen Niveau und deutlich über den Mindestkapitalanforderungen.

3.3.4 Rückversicherer

Geschäftsentwicklung

Die Vielzahl von Naturereignissen in Deutschland beeinflusste auch die Schadenbilanz der Rückversicherer. So gehörten die Hagelstürme in Deutschland und das Hochwasser in Mitteleuropa zu den herausragenden Naturkatastrophen des Geschäftsjahres 2013. Die weltweite Schadenbilanz der Rückversicherer fiel mit 31 Mrd. US-Dollar dennoch leicht unterdurchschnittlich aus, da weitere schadenträchtige Naturkatastrophen ausblieben, insbesondere die Hurrikansaison verlief sehr glimpflich. Die Rückversicherer erwarten Schaden-Kosten-Quoten von deutlich unter 100 %.³⁴ Dies gilt jedoch nicht für Rück-

32 Munich Re: NatCatSERVICE.

33 Munich Re: NatCatSERVICE.

34 Swiss Re: Global insurance review 2013 and outlook 2014/15, November 2013.

versicherer, die stark auf den deutschen Markt fokussiert sind.

Die weltweit leicht unterdurchschnittliche Schadenbelastung 2013 erhöhte zudem den Druck auf die Raten, insbesondere was die Deckung von Naturkatastrophenrisiken angeht. Wesentlicher Treiber des Wettbewerbsdrucks war jedoch der starke Zufluss von alternativem Kapital. Hedgefonds und Pensionsfonds investieren zunehmend in Katastrophenanleihen und Collateralised Reinsurance. Der Markt für Insurance Linked Securities (ILS) hat mittlerweile ein Volumen von rund 45 Mrd. US-Dollar und macht fast 15 % des weltweiten Rückversicherungsmarktes für Katastrophenrisiken aus.³⁵ Vor dem Hintergrund des niedrigen Zinsniveaus werden Investoren von den relativ attraktiven Renditen im ILS-Markt angezogen.

Ogleich die Kapitalmarktinvestoren auf der Suche nach Rendite zunehmend auch andere Risiken, wie etwa Langlebkeitsrisiken, in den Blick nehmen, bleibt der ILS-Markt nach wie vor stark von Naturkatastrophenrisiken – insbesondere US-amerikanischen – bestimmt. Der durch den Zufluss von alternativem Kapital ausgelöste verstärkte Wettbewerbsdruck wirkt daher vor allem auf die Rückversicherer, die genau wie der ILS-Markt auf die Deckung von Naturkatastrophenrisiken fokussiert sind.

Insgesamt erhöht sich der Wettbewerbsdruck in der Rückversicherung. Gleichzeitig nimmt der Profitabilitätsdruck im Rückversicherungsgeschäft vor dem Hintergrund des anhaltend niedrigen Zinsniveaus weiter zu.

Solvabilität

Die in Deutschland beaufsichtigten Rückversicherer besaßen Ende 2012 Eigenmittel in Höhe von 72,2 Mrd. Euro (Vorjahr: 69,1 Mrd. Euro). Die Solvabilitätsspanne betrug zum gleichen Zeitpunkt 7,4 Mrd. Euro (Vorjahr: 6,8 Mrd. Euro). Damit verringerte sich die Bedeckungsquote leicht auf 971,8 % (Vorjahr: 1.018,9 %).

Mit Ausnahme eines Unternehmens erfüllten alle Rückversicherer die Solvabilitätsvorschriften zum 31. Dezember 2012. Es hat die Eigenmittel erhöht, so dass es mittlerweile die Solvabilitätsanforderungen erfüllt.

Ursache für die hohen Eigenmittel ist nach wie vor die Besonderheit, dass in Deutschland einige große Rückversicherer zugleich die Funktion einer Holdinggesellschaft über eine Versicherungsgruppe oder ein Finanzkonglomerat ausüben. 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 2012 ein durchschnittlicher Bedeckungssatz der in Deutschland beaufsichtigten Rückversicherer von 269,2 % (Vorjahr: 272,6 %). Ursache der gesunkenen durchschnittlichen Solvabilitätsquote sind überproportional gestiegene Solvabilitätsspannen. Die durchschnittlichen Eigenmittel nahmen 2012 ebenfalls zu, was vor allem auf eine im Vergleich zum Vorjahr (Erdbeben in Japan und Neuseeland, Überschwemmungen in Thailand) deutlich geminderte Schadenbelastung aus Naturkatastrophen zurückzuführen sein dürfte.

3.3.5 Pensionskassen

Geschäftsentwicklung

Prognosen zufolge stieg die Höhe der Beitragseinnahmen aller Pensionskassen im Jahr 2013 weniger als im Vorjahr. Sie beliefen sich im Berichtsjahr auf ca. 6,4 Mrd. Euro und sind damit im Vergleich zum Vorjahr um ca. 2,6 % angestiegen. Im Jahr 2012 lag der Anstieg bei 5,9 %.

Bei den seit 2002 neu gegründeten Wettbewerbspensionskassen stiegen die Beitragseinnahmen wie auch im Vorjahr nur leicht an und lagen bei ca. 2,7 Mrd. Euro.

Bei den vorwiegend von den Arbeitgebern finanzierten Pensionskassen hängt die Entwicklung der Beitragseinnahmen vom Personalbestand des Trägerunternehmens ab. Auch die Beitragseinnahmen dieser Pensionskassen stiegen

³⁵ Guy Carpenter: Mid-year Market Overview September 2013.

weiter. Sie lagen bei ca. 3,7 Mrd. Euro (Vorjahr: 3,6 Mrd. Euro).

Kapitalanlagen

Der Kapitalanlagebestand der 146 von der BaFin beaufsichtigten Pensionskassen erhöhte sich 2013 um ca. 6,3 % auf rund 131,1 Mrd. Euro (Vorjahr: 123,3 Mrd. Euro). Die Positionen Investmentanteile, Inhaberschuldverschreibungen und andere festverzinsliche Wertpapiere und Namensschuldverschreibungen, Schuldscheinforderungen und Darlehen stellen weiterhin die dominierenden Kapitalanlagearten dar.

Aufgrund des niedrigen Zinsniveaus weist die Branche weiterhin hohe Bewertungsreserven insbesondere in Zinstiteln auf. In allen Kapitalanlagen hatten die Pensionskassen zum Jahresende nach den vorläufigen Angaben stille Reserven in Höhe von ca. 12,5 Mrd. Euro (Vorjahr: 16,7 Mrd. Euro). Dies entspricht ca. 9,5 % der gesamten Kapitalanlagen, nach 13,5 % im Vorjahr.

Prognoserechnungen

Die BaFin führte zum Stichtag 30. September 2013 bei den Pensionskassen eine Prognoserechnung durch, in der die Unternehmen ihr Geschäftsjahresergebnis unter vier Aktien- bzw. Zinsszenarien abschätzen sollten. Außerdem wurde die Prognoserechnung vor dem Hintergrund der anhaltenden Niedrigzinsphase um vier Jahre erweitert.³⁶

Die Prognosen zeigten, dass der Bedeckungssatz der Solvabilitätsspanne ungefähr dem des Vorjahres entspricht. Die Unternehmen erfüllen die Solvabilitätsvorschriften in aller Regel. Die kurzfristige Risikotragfähigkeit der Branche erscheint damit weiterhin gewährleistet. Den Prognosen zufolge liegt die Nettoverzinsung der Kapitalanlagen aller Pensionskassen in 2013 mit ca. 4,3 % leicht unter dem Wert des Vorjahres (4,4 %). Die anhaltenden niedrigen Zinsen stellen die Branche vor besondere Herausforderungen. Die Prognosen verdeutlichen, dass die Differenz zwischen der laufenden Verzinsung der Kapitalanlagen und dem durchschnittlichen Rechnungszins der Deckungsrückstellung sinkt.

Sollte es bei einzelnen Pensionskassen erforderlich sein, die biometrischen Rechnungsgrundlagen zu verstärken oder den Rechnungszins abzusenken, könnte es für die Pensionskassen darum schwieriger werden, dann erforderliche Nachreservierungen zu finanzieren.

Solvabilität

Die Bedeckungsquote des Solvabilitäts-Solls der Pensionskassen betrug laut Prognoserechnung zum Bilanzstichtag 2013 durchschnittlich 134 % und entsprach damit dem Wert des Vorjahres. Den Schätzungen zufolge konnten drei Pensionskassen die Solvabilitätsspanne zum 31. Dezember 2013 nicht vollständig bedecken. Sie prognostizierten die Unterdeckung der Solvabilitätsspanne in sehr unterschiedlicher Höhe. Einem dieser Unternehmen hatte die BaFin bereits 2004 das Neugeschäft untersagt, weil es keinen plausiblen Plan zur Wiederherstellung gesunder Finanzverhältnisse vorlegen konnte. Die beiden anderen Pensionskassen legten bereits vor einigen Jahren Planungsrechnungen vor; die BaFin prüft laufend, ob diese eingehalten werden.

Auswirkungen des Niedrigzinsumfelds

Das niedrige Zinsniveau belastet die Pensionskassen sehr. Verharren die Zinsen weiter auf dem heutigen Niveau, leiden Pensionskassen aufgrund ihres längerfristigen Geschäfts noch stärker darunter als Lebensversicherer. Anders als Lebensversicherer haben Pensionskassen fast ausschließlich Verträge im Bestand, die die Zahlung lebenslanger Renten an die Versicherten vorsehen.

Die BaFin beaufsichtigt und begleitet die Pensionskassen entsprechend intensiv, damit diese ihre Risikotragfähigkeit auch in einem lang andauernden Niedrigzinsumfeld erhalten und weiter stärken, und wird dies 2014 fortführen.

Pensionskassen sollten möglichst frühzeitig Maßnahmen zur Stärkung ihrer Risikotragfähigkeit ergreifen; dies verdeutlichen auch die oben genannten Ergebnisse der Prognoserechnung. Bei einigen Pensionskassen musste die BaFin im Berichtsjahr noch das Bewusstsein dafür herstellen, dass in Zeiten, in denen die Kapitalerträge voraussichtlich weiter sinken, die Stär-

³⁶ Vgl. Kapitel IV 2.6.

kung der Sicherheitsmargen Vorrang vor einer Überschussbeteiligung hat.

Pensionskassen in der Rechtsform der Aktiengesellschaft gehören in aller Regel dem Sicherungsfonds gemäß § 124 VAG an. Führt der Arbeitgeber die betriebliche Altersversorgung über eine Pensionskasse durch, ist er gesetzlich verpflichtet, im Bedarfsfall für die Leistungen an die Arbeitnehmer einzustehen (Subsidiärhaftung des Arbeitgebers nach dem Betriebsrentengesetz). Das gibt den betroffenen Arbeitnehmern zusätzliche Sicherheit.

3.3.6 Pensionsfonds

Geschäftsentwicklung

Die Pensionsfonds verbuchten im Berichtsjahr Brutto-Beiträge in Höhe von 742 Mio. Euro. Dies ist ein deutlicher Rückgang gegenüber dem Vorjahr (831 Mio. Euro). Die Schwankungen der Beitragseinnahmen lassen sich insbesondere darauf zurückführen, dass bei Pensionsfonds, je nach Art der vereinbarten Zusage, die Beiträge oft in Form von Einmalbeiträgen geleistet werden.

Die Zahl der Versorgungsberechtigten stieg im Berichtsjahr auf insgesamt 927.240 Personen (Vorjahr: 908.184), davon waren 597.930 Anwärter aus beitragsbezogenen Pensionsplänen und 40.494 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 Arbeitgeber auch in der Rentenbezugsphase zur Zahlung von Beiträgen verpflichtet.

Die Aufwendungen für Versorgungsfälle sanken im Berichtsjahr von 1.563 Mio. Euro auf 1.280 Mio. Euro. Diese Aufwendungen verteilten sich auf 290.404 Personen, die Versorgungsleistungen bezogen haben.

Kapitalanlagen

Die Kapitalanlagen für Rechnung und Risiko der Pensionsfonds erhöhten sich im Berichtsjahr

von 1.372 Mio. Euro auf 1.602 Mio. Euro. Dies entspricht einem Zuwachs der Kapitalanlagen von 16,8 % (Vorjahr: +15,4 %). Im Portfolio waren überwiegend Verträge mit Lebensversicherungsunternehmen, Inhaberschuldverschreibungen, andere festverzinsliche Wertpapiere sowie Investmentanteile. Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2013 betrug die saldierten stillen Reserven in den Kapitalanlagen der Pensionsfonds rund 42 Mio. Euro. Alle 31 Pensionsfonds, die im Berichtsjahr 2013 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 2013 nur leicht von 26,5 Mrd. Euro im Vorjahr auf ca. 26,6 Mrd. Euro. Diese Kapitalanlagen bestanden zu etwa 92,2 % aus Investmentanteilen. Die Bewertung dieser Kapitalanlagen erfolgte gemäß § 341 Absatz 4 Handelsgesetzbuch 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.

Prognoserechnungen

Im Berichtsjahr 2013 führte die BaFin zum Stichtag 30. September 2013 bei allen 31 Pensionsfonds eine erweiterte Prognoserechnung durch. Der Beobachtungszeitraum der Prognoserechnung ist auf fünf Jahre (laufendes Geschäftsjahr plus vier Folgejahre) erweitert worden. Um die Komplexität zu begrenzen, wurden die Ergebnisse für das laufende Geschäftsjahr nur in einem Szenario fortgesetzt. Das Ziel der Erweiterung der Prognoserechnung war die bessere Beurteilung der mittelfristigen Erfüllbarkeit von Garantien und die Entwicklung der Solvabilität vor dem Hintergrund der anhaltenden Niedrigzinsphase. 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 20 % 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 31 einbezogenen Pensionsfonds die unterstellten Szenarien wirtschaftlich tragen könnten.

Solvabilität

Laut der Prognoserechnung im Berichtsjahr verfügten sämtliche beaufsichtigte Pensionsfonds über genügend freie unbelastete Eigenmittel und erfüllten somit die Solvabilitätsanforderungen. Bei den meisten 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.

3.4 Aufsicht über grenzüberschreitende Versicherungsgruppen

Die BaFin war Ende 2013 an der Aufsicht über insgesamt 29 Versicherungsgruppen beteiligt, die durch Tochterunternehmen grenzüberschreitend tätig sind. Die Bedeutung und Größe der Gruppen variierte beträchtlich. Es handelt sich sowohl um global tätige Versicherungs- und Rückversicherungskonzerne als auch um sehr kleine Unternehmensgruppen.

Bei 16 der 29 Gruppen war die BaFin die für die Gruppenaufsicht zuständige Behörde. Damit oblag ihr die führende Rolle bei der Ausübung der Gruppenaufsicht. Darüber hinaus musste sie sicherstellen, dass die beteiligten Aufseher effektiv und effizient zusammenarbeiteten.

Zu diesem Zweck koordinierte die BaFin den Informationsaustausch zwischen den beteiligten Aufsichtsbehörden in institutionalisierten Arbeitsgruppen, den Aufsichtskollegien.

Schwerpunkt der EWR-Aufsichtskollegien

Die EWR-Aufsichtskollegien intensivierten den Austausch untereinander, um die Risiken der beaufsichtigten Versicherungsgruppen gemeinsam besser analysieren zu können. Ziel war und ist es, die Gruppenaufsicht weiter zu stärken. Als Gruppenaufsichtsbehörde konnte die BaFin ihre bewährte Methodik zur Risikoklassifikation auf die von ihr geleiteten Aufsichtskollegien übertragen. Den Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden passte sie – wenn notwendig – an diese Methodik an. Darüber hinaus stellte die BaFin sicher, dass alle von ihr geleiteten Aufsichtskollegien bereits heute nach den zukünftigen EIOPA-Richtlinien für Aufsichtskollegien arbeiten.

Nationale Aufsichtskollegien

2013 fand für fast alle Versicherungsgruppen ein nationales Aufsichtskollegium statt. Nationale Kollegien dienen dem Wissensaustausch zwischen allen an der Gruppenaufsicht beteiligten Behörden und BaFin-Geschäftsbereichen. Dazu treffen sich alle für die Aufsicht über die jeweilige Versicherungsgruppe tätigen Aufseher von BaFin und Bundesbank. Gemeinsam identifizierten sie 2013 gruppenübergreifende Risikobereiche und sprachen über geschäftsbereichsübergreifende gruppeninterne Vorgänge wie etwa die Vorbereitung der Gruppe auf ihr Internes Modell. Die Teilnehmer bewerteten den fachlichen Austausch sehr positiv und konnten die gewonnenen Erkenntnisse in der täglichen Arbeit gut verwerten. Die nationalen Kollegien werden darum künftig jährlich durchgeführt.

Der regelmäßige Wissensaustausch zwischen allen an der Gruppenaufsicht beteiligten Behörden und BaFin-Geschäftsbereichen ist unerlässlich. Zahlreiche Versicherungsgruppen am deutschen Markt sind heutzutage nicht nur in einer Sparte tätig, sondern vertreiben sowohl Lebens- als auch Kranken- und Unfallversicherungen. Aufgrund gruppeninterner Zentralisierungen gehören zu den Versicherungsgruppen oft auch

Investment- und Asset-Management-Gesellschaften. Finanzkonglomerate sind darüber hinaus auch im Bankgeschäft tätig. Die Institute treten dementsprechend mit vielen verschiedenen Fragen an die Aufsicht heran.

Die internationalen Kollegien, an denen die Vertreter ausländischer Aufsichtsbehörden sowie regelmäßig auch EIOPA-Vertreter teilnehmen, überschneiden sich thematisch nicht mit den nationalen Kollegien. Bei den internationalen Kollegien stehen grenzüberschreitend relevante Sachverhalte im Fokus, während die speziell für den deutschen Markt bedeutenden Themen in den Hintergrund rücken.

3.5 Maßnahmen zum Schutz der Versicherungsnehmer

3.5.1 Incentives im Versicherungsvertrieb

Der Außendienst von Versicherungsunternehmen war in den vergangenen Jahren verstärkt Gegenstand negativer Presseberichterstattung. Incentive-Reisen sind ein prominentes Beispiel dafür, wie durch Fehlentwicklungen im Vertrieb einzelner Unternehmen erhebliche Reputationsschäden und letztlich ein Imageschaden für die gesamte Branche entstehen kann. Die BaFin hat dieses Problem zum Anlass genommen, entsprechende Empfehlungen³⁷ zu erarbeiten.

Die Empfehlungen der BaFin sollen die Versicherer dazu bewegen, ihren Vertrieb aktiv zu gestalten. Die Versicherer haben die Möglichkeit, durch Einzelvereinbarungen mit ihren Vermittlern und Vertriebsgesellschaften zivilrechtlich verbindliche Regelungen zu schaffen und so Schäden, die durch Vertriebsaktivitäten entstehen können – also beispielsweise Reputationsschäden – möglichst zu verhindern. Die BaFin kann von den Unternehmen nicht verlangen, Risiken vollständig zu vermeiden. Dies gilt zumindest, solange der Versicherer ausreichende Vorkehrungen trifft, damit er die mit der Geschäftstätigkeit einhergehenden Risiken wie zum Beispiel Reputationsrisiken oder operationelle Risiken steuern und im Zweifel auch tragen kann.

³⁷ Siehe BaFinJournal November 2013.

Die Versicherer müssen sich damit auseinandersetzen, welche Arten von Incentives dem Versicherungsvertrieb gewährt werden können, ohne dass es zu einem Reputationsschaden kommt, aber auch ohne dass die Wettbewerbsfähigkeit des Vertriebs gefährdet wird.

Rolle der Versicherungsaufsicht

Die Zuständigkeit der BaFin bei der Aufsicht über Versicherungsvermittler ist eng begrenzt. Sie achtet darauf, dass Versicherungsunternehmen nur mit Vertretern zusammenarbeiten, die die gewerberechtlichen Anforderungen gemäß § 34d Gewerbeordnung erfüllen.

Darüber hinaus übt die BaFin eine mittelbare Aufsicht über so genannte gebundene Vermittler aus. Diese vermitteln ausschließlich Produkte eines Versicherungsunternehmens oder einer Versicherungsgruppe. Die Versicherungsunternehmen sind verpflichtet, nur mit solchen gebundenen Vermittlern zusammenzuarbeiten, die zuverlässig und angemessen qualifiziert sind und in geordneten Vermögensverhältnissen leben. Die BaFin achtet darauf, dass die Versicherungsunternehmen dieser Pflicht nachkommen.

Direkte Einflussmöglichkeit auf das Verhalten der Vermittler hat die BaFin nicht. Die Aufsicht über Versicherungsmakler und -vertreter ist Aufgabe der Industrie- und Handelskammern. Verbindliche Vorgaben zur Ausgestaltung der Incentives kann die BaFin darum nicht veröffentlichen.

Europäische Vorgaben für Versicherungsvermittler

EIOPA hat am 27. November 2013 einen Bericht veröffentlicht³⁸, der aufführt, welche Anforderungen die Mitgliedstaaten an Kenntnisse, Fertigkeiten und Weiterbildung von Versicherungsvermittlern stellen. Hierauf aufbauend formuliert EIOPA eigene Mindestanforderungen an Sachkunde, Kompetenz und Weiterbildung. Mit dem Bericht bereitet sich EIOPA auf Aufgaben im Rahmen der geplanten Zweiten Vermittlerrichtlinie (Insurance Mediation Directive 2 IMD) vor. EIOPA soll die Europäische Kommission bei der

³⁸ EIOPA Report on Good Supervisory Practices, 27.11.2013.

Formulierung delegierter Rechtsakte beraten, die sich mit den Themen Sachkunde, Fertigkeiten und Weiterbildung von Vermittlern befassen.

Verbrauchertrends

EIOPA hat Ende 2013 einen Bericht über Verbrauchertrends 2012 veröffentlicht.³⁹ Er basiert auf quantitativen und seit diesem Jahr erstmals auch auf qualitativen Informationen, die von den nationalen Aufsichtsbehörden stammen. Bei der Auswertung der Daten hat EIOPA mehrere interessante Trends identifiziert. So entwickelten sich neue Vertriebs- und Marketingkanäle für Versicherungen, vor allem im Internet, wo Verbraucher auch immer stärker Vergleichsportale nutzten. Neu auf dem Markt sind EIOPA zufolge unter anderem Handy-Versicherungen sowie neue Arten gebündelter Produkte, zum Beispiel der Abschluss eines Vertrags über ein Bankkonto in Verbindung mit dem Abschluss eines Versicherungsvertrages. Der Verbrauchertrendbericht macht aber auch auf Probleme aufmerksam: Immer wieder trafen Verbraucher Fehlentscheidungen, weil sie unzureichend beraten würden, Informationen irreführend seien oder sogar unterschlagen würden.

3.5.2 Produktinformationsblätter

Mit Blick auf den kollektiven Verbraucherschutz, für den sich die BaFin auch im Rahmen der Versicherungsaufsicht konsequent einsetzt, hat sie im Berichtsjahr die Produktinformationsblätter aus den Sparten Lebensversicherung sowie Schaden- und Unfallversicherung in rechtlicher und in sprachlicher Hinsicht untersucht.

Systematische Verstöße der Versicherer gegen die Bestimmungen der VVG-Informationspflichtenverordnung (VVG-InfoV) hat die BaFin nicht festgestellt. Nur in Einzelfällen identifizierte sie Verstöße. Beispielsweise überfrachteten einige Versicherer die Produktinformationsblätter stellenweise mit nicht benötigten zusätzlichen Informationen. Darunter leidet die Verständlichkeit. In einigen Fällen erklärten Versicherer Fachbegriffe nicht hinreichend.

Produktinformationsblätter

Produktinformationsblätter umfassen Verbraucherinformationen, die der Versicherer dem Versicherungsnehmer gemäß § 7 Absatz 2 Versicherungsvertragsgesetz (VVG) in Verbindung mit § 4 Absatz 1 VVG-Informationspflichtenverordnung (VVG-InfoV) vor Vertragsschluss mitzuteilen hat.

Die Produktinformationsblätter müssen die Informationen enthalten, die für den Abschluss oder die Erfüllung des Versicherungsvertrages von besonderer Bedeutung sind. § 4 Absatz 2 VVG-InfoV führt die Informationen im Einzelnen auf: Neben den Angaben zur Art des angebotenen Versicherungsvertrages ist beispielsweise eine Beschreibung der versicherten und der ausgeschlossenen Risiken von besonderer Bedeutung. Außerdem muss der Versicherer Angaben zur Höhe der Prämie, zur Fälligkeit und zum Zeitraum machen, für den die Prämie zu entrichten ist. Der Versicherungsnehmer ist darüber zu informieren, welche Folgen es haben kann, wenn Zahlungen unterbleiben oder verspätet geleistet werden. Die Produktinformationsblätter müssen auch Hinweise auf Leistungsausschlüsse enthalten.

Von besonderer Bedeutung sind darüber hinaus Hinweise auf Obliegenheiten, die der Versicherungsnehmer bei Vertragsschluss, während der Laufzeit des Vertrages und bei Eintritt des Versicherungsfalles zu beachten hat. Der Versicherer muss den Versicherungsnehmer auch darüber informieren, welche Rechtsfolgen die Nichtbeachtung dieser Obliegenheiten hat. Außerdem müssen die Produktinformationsblätter Angaben zum Beginn und zum Ende des Versicherungsschutzes enthalten. Schließlich ist der Versicherungsnehmer auf die Möglichkeiten zur Beendigung des Vertrages hinzuweisen.

Der Versicherer muss die Informationen gemäß § 4 Absatz 5 Satz 2 VVG-InfoV in übersichtlicher und verständlicher Form knapp darstellen.

³⁹ EIOPA Consumer Trends Report, 11.11.2013.

Transparentere Kostenangaben

Der Verbraucherschutz muss nach Ansicht der BaFin weiter gestärkt werden: Versicherungsverträge sollten künftig transparenter gestaltet werden. Zum Beispiel sollten erweiterte Angaben zu den Verwaltungskosten verlangt werden. Dadurch könnten Versicherungsnehmer verschiedene Versicherungsangebote besser vergleichen.



Bei einigen Produktinformationsblättern fiel auf, dass die Versicherer unangemessen kleine Schriftgrößen nutzen und die Produktinformationsblätter zu eng bedruckt werden, was zulasten der Lesbarkeit geht.

Während die BaFin die Einhaltung der Bestimmungen des § 4 Absatz 2 VVG-InfoV relativ einfach prüfen kann, ist die Bewertung der optischen und sprachlichen Gestaltung der Produktinformationsblätter deutlich schwieriger. Die VVG-InfoV räumt den Versicherungsunternehmen hier einen gewissen Spielraum ein.

Die BaFin wird die Ergebnisse der Prüfung im Rahmen der laufenden Aufsicht aufgreifen und die unternehmensindividuellen Ergebnisse mit

den betroffenen Versicherern erörtern. Zudem hat die BaFin die Prüfung zum Anlass genommen, im Gespräch mit Branchenvertretern darauf hinzuwirken, dass die Produktinformationsblätter noch verständlicher und übersichtlicher werden.

3.5.3 Praxis der Schadenregulierung

In den Medien waren in jüngerer Zeit wiederholt Vorwürfe aufgekommen, wonach Versicherer Leistungen systematisch verzögern oder gänzlich verweigern. Sie sollen dabei ihre wirtschaftlich stärkere Position ausgenutzt haben, obwohl die von den Versicherten geltend gemachten Ansprüche berechtigt seien. Dies nahm die Versicherungsaufsicht zum Anlass, die Regulierungspraxis der Versicherer zu prüfen.

Die Versicherungsaufsicht betrachtete sowohl die gerichtliche als auch die außergerichtliche Regulierungspraxis der Versicherer und beleuchtete sie im Hinblick auf quantitative und qualitative Aspekte. Fragen waren in diesem Zusammenhang beispielsweise: Gibt es am Markt missbräuchliches Regulierungsverhalten, wie etwa auffällige Divergenzen bei den Ablehnungsquoten? Setzen die Versicherer qualitative Steuerungselemente wie etwa Incentives zur Schadensoptimierung ein?

Beschwerdebearbeitung durch Versicherungsunternehmen

Dem kollektiven Verbraucherschutz kommt in der Versicherungsaufsicht große Bedeutung zu: Die Aufsicht achtet darauf, dass die Versicherungsunternehmen mit ihren Kunden rechtlich korrekt und fair umgehen – etwa bei der Bearbeitung von Kundenbeschwerden.

Die BaFin hat darum eine Sammelverfügung sowie das Rundschreiben 3/2013 (VA)⁴⁰ mit Mindestanforderungen an die Beschwerdebearbeitung durch Versicherungsunternehmen veröffentlicht. Die BaFin setzte hier

erstmalig Leitlinien von EIOPA in die nationale Verwaltungspraxis um. Seitdem müssen alle Versicherer unter anderem ihre Beschwerdemanagement-Prozesse klar definieren und schriftlich festlegen. Denn ein intelligentes Beschwerdemanagement-System kommt nicht nur den Unternehmen selbst, sondern auch den Verbrauchern zugute. Ferner kann es auch für die Schadensabwicklung und die Produktentwicklung außerordentlich gewinnbringend sein, wenn Erkenntnisse aus Beschwerden dort einfließen. Davon profitieren auch die Versicherungsnehmer.

40 Einzelheiten vgl. Kapitel IV. 1.6.1.

Die Überprüfungen dauern noch an. Nach ersten Untersuchungen konnte die BaFin nicht feststellen, dass Versicherer Leistungen systematisch verzögern bzw. nicht erbringen.

Die Versicherungsaufsicht wird das Thema weiter verfolgen und auch 2014 prüfen, ob Versicherer ihre Schadenregulierung bzw. ihre Leistungsbearbeitung missbräuchlich steuern. Dazu wird sie das Thema vermehrt zum Gegenstand von regulären Vor-Ort-Prüfungen machen, aber auch die Schadenregulierungspraxis einzelner Versicherungsunternehmen stichprobenartig untersuchen.



V Aufsicht über den Wertpapierhandel und das Investmentgeschäft

1 Grundlagen der Aufsicht



1.1 Kapitalanlagegesetzbuch

Die Aufsicht über deutsche Investmentfonds und deren Verwaltungsgesellschaften steht seit Juli 2013 auf neuen Beinen: Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Umsetzung der EU-Richtlinie über die Verwalter alternativer Investmentfonds (AIFM-Umsetzungsgesetz) am 22. Juli 2013 wurde das Investmentgesetz vom 15. Dezember 2003 aufgehoben. Es wurde ersetzt durch das neue Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB). Dieses ändert nicht nur die Terminologie. So heißt die bisherige Kapitalanlagegesellschaft nun Kapitalverwaltungsgesellschaft und kann als AIF-Kapitalverwaltungsgesellschaft oder OGAW-Kapitalverwaltungsgesellschaft ausgestaltet sein. Das Gesetz regelt zudem umfassend die Anforderungen an die Verwaltung und Verwahrung aller Investmentvermögen. Dazu gehören die zuvor im Investmentgesetz als „richtlinienkonforme Sondervermögen“ bezeichneten Organismen für gemeinsame Anlage in Wertpapieren (OGAW) nach der OGAW-Richtlinie ebenso wie die Alternativen Investmentfonds (AIF). Als AIF gelten dabei alle Investmentvermögen, die keine OGAW sind.

Von zentraler Bedeutung ist die neue Definition des Investmentvermögens, denn sie entscheidet, ob das KAGB anwendbar ist. Investmentvermögen ist jeder Organismus für gemeinsame Anlagen, der von einer Anzahl von Anlegern Kapital einsammelt, um es gemäß einer festgelegten Anlagestrategie zum Nutzen dieser Anleger zu investieren und der kein operativ tätiges Unternehmen außerhalb des Finanzsektors ist. Das KAGB erfasst alle Investmentvermögen unabhängig von ihrer Rechtsform und unabhängig von ihrer Gestaltung als offene oder geschlossene Fonds. Viele Investments des so genannten Grauen Kapitalmarktes unterliegen damit zukünftig einer Erlaubnispflicht und einer laufenden Aufsicht. Dies gilt sowohl für die Produkte als auch für die Verwaltungsgesellschaften. Künftig gelten auch Genussrechte und Namensschuldverschreibungen nur dann als Vermögensanlagen im Sinne des Vermögensanlagengesetzes, wenn sie keine Investmentvermögen nach dem KAGB sind.

Zeitgleich mit dem KAGB traten sieben Rechtsverordnungen in Kraft. So wurde beispielsweise die Derivateverordnung (DerivateV) vollständig

Drei Fragen an ...



**Karl-Burkhard Caspari,
Exekutivdirektor Wertpapier-
aufsicht/Asset-Management**

Welche Themen haben Sie 2013 am meisten beschäftigt?

► 2013 war ein Jahr, in dem uns neue Regulierungsvorhaben und deren Umsetzung auf Trab hielten. Besonders hervor-

zuheben sind das Kapitalanlagegesetzbuch, die European Market Infrastructure Regulation und das Hochfrequenzhandelsgesetz.

Was ist die spannendste Aufgabe 2014?

► Das Jahr 2014 begann für die Wertpapieraufsicht bereits aufregend: mit dem Insolvenzverfahren des Genussrechteanbieters Prokon, der nicht unserer Aufsicht untersteht. Der Anlegerschutz ist durch dieses Ereignis noch stärker in den Fokus gerückt. Ihn zu stärken gehört zu unseren spannendsten – und wichtigsten – Aufgaben des Jahres 2014. Dennoch müssen wir natürlich auch die Belange der anderen Kapitalmarktakteure im Blick behalten.

Wofür stehen Sie?

► Für eine „zupackende Aufsicht mit Fingerspitzengefühl“. Aufsicht muss stark sein, sollte aber auch verlässlich sein und mit Augenmaß betrieben werden.

neu gefasst. Neben den Vorschriften des KAGB wurden dabei auch wesentliche Elemente der Leitlinien zu börsengehandelten Indexfonds umgesetzt, die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority) im Juli 2013 veröffentlicht hatte. Diese sollen die Informationsgrundlage von Anlegern verbessern, indem sie beispielsweise fordern, die Indizes und den Leverage-Einsatz zu beschreiben, die der Anlagestrategie zugrundeliegen. Außerdem enthalten die Leitlinien neue Vorgaben für OTC-Derivategeschäfte, die Wertpapierleihe und Pensionsgeschäfte. Wertpapierdarlehen müssen nun zum Beispiel durch die Kapitalverwaltungsgesellschaft jederzeit kündbar sein. Sicherheiten, die das Investmentvermögen bei Derivate-, Wertpapierdarlehen oder Pensionsgeschäften entgegengenommen hat, dürfen zudem nicht reinvestiert werden. Daneben regelt die Kapitalanlage-Rechnungslegungs- und -Bewertungsverordnung (KARBV), welche Angaben die Jahresberichte von Investmentvermögen enthalten müssen und wie Vermögensgegenstände zu bewerten sind. Vorgegeben ist nun

auch, dass die Jahresberichte an zentraler Stelle Erläuterungen zur Rechnungslegung, zum Risikoprofil, zum Liquiditätsmanagement oder zum eingesetzten Leverage enthalten müssen. Mit der Kapitalanlage-Prüfungsberichte-Verordnung (KAPrüfBV) wurden einheitliche Standards für die Prüfung von OGAW- und AIF-Kapitalverwaltungsgesellschaften geschaffen. Sie konkretisieren beispielsweise, dass der Abschlussprüfer künftig kontrolliert, ob die Anforderungen der EU-Verordnung über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister (European Market Infrastructure Regulation – EMIR) erfüllt sind. Er muss darüber hinaus vor allem das Bewertungsverfahren, das Liquiditätsmanagementsystem und die Ergebnisse von Stresstests genauer beurteilen.

1.2 European Market Infrastructure Regulation

Ein Schwerpunkt bei der Implementierung der EMIR-Verordnung bestand 2013 darin, Auslegungsfragen zu klären und diese mit den

anderen nationalen Aufsichtsbehörden und der ESMA abzustimmen. Die Ergebnisse wurden in einer FAQ-Liste zusammengefasst, die laufend aktualisiert wird.¹ Die Liste gibt Auskunft darüber, wie die Vorgaben der EMIR auszulegen sind.

Die EU-Verordnung hatte die G-20-Forderungen hinsichtlich des zentralen Clearings umgesetzt und im August 2012 die Pflicht eingeführt, standardisierte OTC-Derivate über eine Zentrale Gegenpartei (Central Counterparty – CCP) zu clearen. Die jeweilige nationale Aufsichtsbehörde muss den CCP zuvor zulassen. Da beim Clearing die Finanzmärkte der EU-Mitgliedstaaten stark miteinander verwoben sind, entscheidet ein Aufseherkollegium aus mehreren Aufsichtsbehörden über die Zulassung. Zentrale Gegenparteien aus Drittstaaten hingegen können durch ESMA anerkannt werden und im EU-Raum tätig sein, wenn sie die EMIR-Vorgaben erfüllen. Welche Gruppen von Derivaten in der EU künftig clearingpflichtig sein werden, bestimmt die EU-Kommission auf Vorschlag von ESMA, sobald die erste Zentrale Gegenpartei zugelassen ist. Bisher wurde in Deutschland keine Zentrale Gegenpartei nach EMIR zugelassen.

Nicht standardisierte OTC-Derivate sind nicht clearingpflichtig, dennoch gelten für die Gegenparteien solcher Kontrakte besondere Anforderungen an das Risikomanagement dieser Geschäfte. So müssen die Gegenparteien einander jeweils gegenseitig den Abschluss von OTC-Geschäften innerhalb bestimmter Fristen bestätigen und den Bestand solcher Geschäfte mit der jeweiligen Gegenpartei in bestimmten Intervallen abgleichen. Diese Anforderungen sollen sicherstellen, dass die Parteien jederzeit einen Überblick über ihre Verpflichtungen aus OTC-Derivategeschäften haben.

Die EMIR-Vorgaben gelten sowohl für finanzielle Gegenparteien – etwa Kreditinstitute oder Versicherungsunternehmen, die bereits unter laufender Aufsicht stehen – als auch für nicht finanzielle Gegenparteien von OTC-Derivatekon-

trakten. Daher können Gegenparteien auch kleine und mittelständische Unternehmen sein, die als exportorientierte Unternehmen Währungsrisiken über OTC-Derivatekontrakte absichern. Im Dezember 2013 hat die EU-Kommission dazu festgelegt, wie etwa Kommunen und Einzelkaufleute einzuordnen sind. Entscheidend ist hierbei, ob eine unternehmerische Tätigkeit vorliegt oder nicht. Bei Kommunen ist diese im Einzelfall zu prüfen, bei Einzelkaufleuten dürfte sie in der Regel vorliegen.

Das umfassende Reporting abgeschlossener Geschäfte in Derivaten ist neben der Clearingpflicht die zweite zentrale Verpflichtung der EMIR. Seit dem 12. Februar 2014 müssen alle Informationen über abgeschlossene Derivatekontrakte sowie über Änderungen oder die vorzeitige Beendigung bereits geschlossener Kontrakte binnen eines Handelstages an das Transaktionsregister übermittelt werden. Die Meldepflicht gilt nicht nur für Geschäfte, die zentral gecleart werden, sondern auch für solche Geschäfte, die bilateral zwischen zwei Parteien abgeschlossen werden und nicht der Clearingpflicht unterliegen. Transaktionsregister sind Dienstleistungsunternehmen, welche ESMA zunächst nach den EMIR-Vorschriften zulässt und deren Tätigkeit sie dann überwacht. 2013 hat ESMA sechs Transaktionsregister zugelassen.

1.3 Finanzmarktrichtlinie

Das europäische Gesetzgebungsverfahren zur Reform der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (Markets in Financial Instruments Directive – MiFID) wurde 2013 trotz intensiver Bemühungen nicht zum Abschluss gebracht. Der Europäische Rat hatte Ende Juni eine Allgemeine Ausrichtung mit Änderungsvorschlägen zum Kommissionsentwurf verabschiedet, woraufhin im Juli die Trilog-Verhandlungen aufgenommen wurden. Einen politischen Kompromiss hatten die Vertragsparteien bis zum Jahresende jedoch nicht erreicht.

Die MiFID II wird das Wertpapiergeschäft von Finanzinstituten und das Geschehen auf den Finanzmärkten (Börsen, elektronische Handels-

¹ http://www.esma.europa.eu/system/files/2013-1959_qa_on_emir_implementation.pdf

plattformen) umfassend regulieren. In mehreren wichtigen Bereichen werden dabei Regelungen für ganz Europa übernommen, bei denen Deutschland bereits national vorangegangen ist (zum Beispiel Regulierung des Hochfrequenzhandels und der Honoraranlageberatung). Das Legislativvorhaben enthält neben der geänderten Richtlinie eine Verordnung (Markets in Financial Instruments Regulation – MiFIR), in welcher Aspekte der vorherigen Richtlinie geregelt werden sollen.

Die MiFID/MiFIR-Regelungen werden unter anderem

- den Anlegerschutz durch strengere Vorgaben für die Vermittlung und Beratung zu Wertpapieranlagen verbessern und spezifische Anforderungen für die Honoraranlageberatung bzw. „unabhängige Anlageberatung“ einführen;
- bereits den Prozess der Entwicklung von Finanzprodukten regeln (sogenannte Product Governance, siehe Infokasten Product Oversight and Governance);
- die mit dem Hochfrequenzhandel verbundenen besonderen Risiken für den Handel an den Finanzmärkten verringern, unter anderem durch eine Erlaubnispflicht für Hochfrequenzhändler und die Einführung von Mindestkursänderungen;
- für mehr Transparenz beim Handel auf den Finanzmärkten sorgen, indem die Transparenzpflichten verschärft und auf Derivategeschäfte erweitert werden;
- eine Verpflichtung zum Handel standardisierter Derivate an Handelsplätzen einführen;
- für Teilnehmer auf Warenderivatemarkten Positionslimite und besondere Transparenzpflichten einführen;
- den Handel auf bislang nicht regulierten Organisierten Handelsplattformen (Organised Trading Facility – OTF) in die Regulierung einbeziehen;
- eine Anwendbarkeit der Bestimmungen der MiFID und anderer europäischer Regelungen auf Warenderivate durch eine weite Definition solcher Derivate sicherstellen, wobei zugleich den Belangen der Realwirtschaft Rechnung getragen wird.

Product Oversight and Governance

Als Product Oversight and Governance bezeichnet man die Vorgaben, die Wertpapierdienstleistungsunternehmen bei der Konzipierung und beim Vertrieb neuer Finanzprodukte beachten müssen. Hierzu zählen die Bestimmung der Zielkundengruppe, das Interessenkonfliktmanagement, „Stresstests“ und „Szenario-Analysen“, transparentere Kosten und die Überwachung des Produktvertriebs. Darüber hinaus sollen Postsale Obligations Wertpapierdienstleistungsunternehmen verpflichten, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, wenn sich beispielsweise ein Produkt als risikoträchtiger erweist als angenommen. Product Governance nimmt eine bedeutende Rolle in der internationalen und europäischen Diskussion zur Verbesserung des Anlegerschutzes ein, etwa bei der International Organization of Securities Commissions (IOSCO) und bei ESMA für die Umsetzung von MiFID II. Ziel ist, die Produzenten von Investmentprodukten stärker in die Verantwortung zu nehmen.

Nach Beendigung des Gesetzgebungsverfahrens wird ESMA erste Entwürfe von Umsetzungsmaßnahmen konsultieren.

1.4 Marktmissbrauchsrichtlinie

2013 arbeitete der europäische Gesetzgeber zudem an der Überarbeitung der Marktmissbrauchsrichtlinie.² Die bestehenden Regelungen sollen erweitert und in die Marktmissbrauchsverordnung übernommen werden. Diese soll – durch ihre unmittelbare Wirkung – das Aufsichtsrecht in den Mitgliedstaaten harmonisieren. Die neue Marktmissbrauchsverordnung wird auch die Manipulation von Benchmarks erfassen, wie etwa der Referenzzinssätze LIBOR und Euribor. Außerdem soll auch die versuchte Marktmanipulation unter Strafe gestellt werden. Zudem soll Marktmissbrauch nicht mehr

2 RL 2003/6/EG, ABI. EU L 96, S. 16 ff.

nur bei Produkten verfolgt werden können, die an einem regulierten Markt gehandelt werden. Auch Finanzinstrumente, die an multilateralen Handelssystemen (*Multilateral Trading Facility* – MTF) und der neuen Handelsplatzkategorie der organisierten Handelssysteme gehandelt werden, werden von dem Verbot erfasst sein. Daneben sieht die Verordnung mögliche Verwaltungsmaßnahmen vor, mit denen die Aufsichtsbehörden reagieren können, zum Beispiel den Entzug oder die zeitweise Aufhebung einer Erlaubnis. Verwaltungsrechtliche Sanktionen werden darüber hinaus deutlich schärfer. So sollen künftig Geldbußen in Millionenhöhe möglich sein.

Geplant ist auch, die Mindestvorgaben für strafrechtliche Sanktionen bei Marktmissbrauch durch eine Richtlinie anzugleichen. Bisher regelten die Mitgliedstaaten diese Sanktionen sehr unterschiedlich. Konkrete Regelungen des Strafrechts bleiben zwar weiterhin in erster Linie den Mitgliedstaaten vorbehalten. Diese sind jedoch verpflichtet, die neuen Vorgaben der Richtlinie in nationales Recht umzusetzen.

1.5 Transparenzrichtlinie

Die geänderte Transparenzrichtlinie ist am 26. November 2013 in Kraft getreten.³ Die Mitgliedstaaten müssen diese nun innerhalb von zwei Jahren in nationales Recht umsetzen, wobei bis dahin zunächst ESMA an verschiedenen technischen Regulierungsstandards zur genauen Auslegung einzelner Vorschriften arbeitet.

Die Sanktionierung von Verstößen gegen Transparenzpflichten wurde deutlich verschärft. Juristischen Personen drohen in Zukunft Bußgelder von bis zu 10 Mio. Euro oder 5 % des jährlichen Gesamtumsatzes. Bei der Verhängung eines Bußgeldes an den jährlichen Umsatz eines Unternehmens anzuknüpfen, ist eine Neuerung, die im deutschen Recht bisher lediglich in einzelnen Bereichen – etwa dem Kartellrecht – bekannt ist. Auch natürliche Personen müssen mit höheren Sanktionen rechnen: Für sie wird

die Obergrenze des Bußgeldrahmens künftig auf mindestens 2 Mio. Euro verdoppelt. Sanktionen sollen außerdem obligatorisch von den nationalen Aufsichtsbehörden veröffentlicht werden. Dabei soll auch die Identität der verantwortlichen Person und die Art des Verstoßes offenlegt werden. Nur wenn besondere Gründe vorliegen und die Veröffentlichung personenbezogener Daten unverhältnismäßig ist, erfolgt eine anonymisierte oder verzögerte Veröffentlichung.

Bei den Berichtspflichten wird die bislang vorgeschriebene Zwischenmitteilung der Geschäftsführung abgeschafft. Dies soll in erster Linie kurzfristige Spekulationsinteressen an den Finanzmärkten eindämmen. Andererseits soll der Informationsfluss am Kapitalmarkt durch technische Fortentwicklungen verbessert werden. Bis 2018 ist beispielsweise ein europäisches elektronisches Zugangsportale geplant, das die Informationsmöglichkeiten eines Anlegers außerhalb seines Heimatstaates erleichtern soll. Bis 2020 wird es zudem ein einheitliches elektronisches Format für die Jahresfinanzberichte geben.

Insgesamt findet bei der europäischen Regulierung richtlinienübergreifend in vielen Bereichen eine Abkehr vom Konzept der Minimalharmonisierung hin zum Konzept der Maximalharmonisierung statt. Bisher wurden regelmäßig Mindeststandards definiert. Die Mitgliedstaaten durften diese Anforderungen nicht unterschreiten, wohl aber darüber hinausgehen. Das ist künftig nicht mehr möglich, es sei denn, eine der wenigen Ausnahmen erlaubt dies ausdrücklich.

³ RL 2013/50/EU, ABL. EU L 294, S. 13 ff.

2 Kontrolle der Markttransparenz und -integrität



2.1 Marktanalyse

Zur Überwachung des Marktmanipulations- und Insiderhandelsverbotes analysierte die BaFin in 425 Fällen das Handelsgeschehen (Vorjahr: 354). Bei 119 Analysen (Vorjahr: 100) fanden sich Anhaltspunkte für Marktmanipulation (79, Vorjahr: 76) oder Insiderhandel (40, Vorjahr: 24).

Bei ihren Marktanalysen greift die BaFin vor allem auf die Transaktionsmeldedaten und die Verdachtsmeldungen von Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten zurück. 2013 erhielt sie über das deutsche Meldeverfahren rund 772 Mio. Transaktionsdaten (Vorjahr: 698 Mio.) und über die europaweite Plattform weitere 714 Mio. Meldungen (Vorjahr: 606 Mio.). Darüber hinaus erreichten die BaFin 503 Verdachtsanzeigen (Vorjahr: 547), schwerpunktmäßig zu mutmaßlichen Marktmanipulationen (362).

Neben den Analysen erstellte die BaFin acht Gutachten (Vorjahr: 18) für Staatsanwaltschaften und Gerichte. Diese helfen in Gerichtsverhandlungen zu beurteilen, ob eine Marktmanipulation tatsächlich auf den Börsen- oder Marktpreis eingewirkt hat. Nur wenn dies nachweislich der Fall war, kann eine Marktmanipulation als Straftat verfolgt werden, andernfalls lediglich als Ordnungswidrigkeit.

2.1.1 Marktmanipulationsanalysen

Unterscheidet man die 79 positiven Manipulationsanalysen (Vorjahr: 76) nach den zugrundeliegenden Sachverhalten, so überwiegen wie in den Vorjahren mit Abstand die Informationsdelikte (43, Vorjahr: 43), also unrichtige, irreführende oder verschwiegene Angaben sowie – vor allem – Scalping. Danach folgen vorgetäuschte Aktivitäten (25, Vorjahr: 31), wie etwa abgesprochene Geschäfte, und die Manipulation von Orderlage oder Referenzpreisen (10, Vorjahr: 2).

Wie in den vergangenen Jahren betrafen die Analysen überwiegend Werte, die im Freiverkehr gehandelt wurden (65, Vorjahr: 63). Obwohl im Dezember 2012 das First Quotation Board, das Segment mit den geringsten regula-

torischen Anforderungen, geschlossen worden war, ging die Anzahl der Manipulationsanalysen bislang noch nicht zurück. Dies ist vor allem auf Verfahren zurückzuführen, die noch aus Vorjahren anhängig waren. Gesellschaften aus dem regulierten Markt waren weitaus weniger betroffen, nämlich nur in zwölf Fällen (Vorjahr: 10).

Sobald die BaFin von anlaufenden konzertierten Manipulationsversuchen erfährt, etwa durch Anrufe, Spam-E-Mails oder -Faxe, warnt sie sofort auf ihrer Website. 2013 veröffentlichte sie neun solcher Warnhinweise (Vorjahr: 12). Sie informiert darüber auch unverzüglich die betroffenen Handelsplätze sowie Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute. Diese können dadurch unmittelbar reagieren, den Handel aussetzen oder einstellen bzw. Vorkehrungen zum Schutz ihrer Kunden ergreifen.

2.1.2 Insideranalysen

Gegenüber 2012 stieg die Zahl der positiven Insideranalysen deutlich an (40, Vorjahr: 24). Dies ist insbesondere auf einen neuen Ansatz zurückzuführen, den die BaFin seit 2013 nutzt. Dabei werden ausgewählte Ad-hoc-Mitteilungen systematisch und hoch standardisiert voranalysiert, um relevante Mitteilungen zielgerichteter als bisher zu identifizieren. Die Schwerpunkte lagen wie im Vorjahr bei den beiden Sachverhalten Periodenergebnisse (15, Vorjahr: 5) sowie Übernahmen und Fusionen (13, Vorjahr: 11). Der Fokus lag mit 34 Analysen auf dem regulierten Markt (Vorjahr: 19), der Freiverkehr war in vier Fällen betroffen (Vorjahr: 4).

2.2 Marktmanipulation

2.2.1 Untersuchungen

2013 eröffnete die BaFin 218 neue Untersuchungen wegen des Verdachts der Marktmanipulation. Erstmals seit drei Jahren ging die Anzahl geringfügig zurück (Vorjahr: 250). Vor allem Scalping-Fälle sind seltener geworden, seitdem das First Quotation Board geschlossen

Tabelle 26 Untersuchungen Marktmanipulation

Zeit- raum	Neue Unter- suchungen	Einstell- ungen	Untersuchungsergebnisse					Offene Unter- suchungen
			Abgaben an Staatsanwaltschaften (StA) oder BaFin-Bußgeldreferat					
			StA		Bußgeldreferat		Gesamt (Vorgänge)	
			Vorgänge	Personen	Vorgänge	Personen		
2011	166	30	104	211	7	13	111	115
2012	250	30	121	229	6	6	127	208
2013	218	66	142	281	10	18	152	208

wurde. Neben konkreten Anfragen von Staatsanwaltschaften oder Polizeibehörden (32) waren insbesondere Abgaben der Handelsüberwachungsstellen der deutschen Börsen Auslöser für neue Untersuchungen (136). Inhaltlich ging es bei den Abgaben der Handelsüberwachungsstellen zumeist um handelsgestützte Manipulationen wie Scheingeschäfte, abgesprochene Geschäfte oder Referenzpreismanipulationen. Die Anfragen der Strafverfolgungsbehörden hatten überwiegend informationsgestützte Manipulationen zum Gegenstand.

Die BaFin tauschte sich in Marktmanipulationsverfahren auch 2013 intensiv mit ausländischen Aufsichtsbehörden aus. Sie fragte in 172 Fäl-

len im Ausland an (Vorjahr: 132). Meist ging es dabei um Daten von Kunden, die über ein ausländisches Institut an einer deutschen Börse verdächtig gehandelt hatten. Ausländische Aufsichtsbehörden baten die BaFin 33 Mal um Amtshilfe (Vorjahr: 19).

Bei 142 Untersuchungen fand die BaFin Anhaltspunkte für strafbare Marktmanipulationen (Vorjahr: 121) und zeigte 281 verdächtige Personen bei den Staatsanwaltschaften an (Vorjahr: 229). Zehn Untersuchungen mit 18 verdächtigen Personen führte die BaFin im eigenen Bußgeldreferat weiter, da Anhaltspunkte für versuchte Marktmanipulationen bestanden. In 66 Fällen erbrachten die Untersuchungen keine Anhalts-

Tabelle 27 Mitteilungen der Staatsanwaltschaften und Gerichte sowie des Bußgeldreferates zu abgeschlossenen Marktmanipulationsverfahren

Zeit- raum	Insgesamt	Entscheidungen der Staatsanwaltschaften					Einstellungen nach § 153a StPO
		Einstellungen					
		Einstellungen nach § 170 Abs. 2 StPO	Einstellungen nach § 153 StPO	Einstellungen nach §§ 154, 154a StPO	Einstellungen nach § 154f StPO		
2011	90	56					13
2012	127	74					19
2013	135	56	27	12	5	21	
Zeit- raum	Insgesamt	Rechtskräftige gerichtliche Entscheidungen im Strafverfahren				Entscheidungen im Bußgeldverfahren	
		Einstellungen durch das Gericht nach § 153a StPO	Verurteilungen im Strafbefehls- verfahren	Verurteilungen nach Hauptverhandlung	Freisprüche	Ein- stellungen	rechtskräftige Bußgelder
2011	90	0	8	3	0	8	2
2012	127	0	10	14	2	6	2
2013	135	1	4	4	0	2	3

punkte für einen Verstoß. 208 Untersuchungen waren Ende 2013 noch anhängig.

2.2.2 Sanktionen

Wegen Marktmanipulation wurden 2013 insgesamt vier Personen nach öffentlicher Hauptverhandlung verurteilt (Vorjahr: 14). Gegen vier Personen erließen die Gerichte Strafbefehle (Vorjahr: 10). 121 Ermittlungsverfahren stellten die Staatsanwaltschaften ein. In 56 dieser Fälle bestand nicht die Verurteilungswahrscheinlichkeit, die für eine Anklageerhebung erforderlich ist; diese Verfahren stellten die Staatsanwaltschaften nach § 170 Absatz 2 Strafprozessordnung (StPO) ein. Weitere fünf Einstellungen erfolgten nach § 154f StPO vorläufig, da der Aufenthaltsort der Beschuldigten unbekannt war. Darüber hinaus beendeten die Staatsanwaltschaften 27 Verfahren wegen Geringfügigkeit nach § 153 StPO, da sie das Verschulden des Täters als gering ansahen und kein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung bestand. In 21 weiteren Fällen wurden die eingeleiteten Ermittlungsverfahren nach § 153a StPO eingestellt, nachdem der Beschuldigte zuvor eine Geldauflage gezahlt hatte. Daneben erfolgte in zwölf Verfahren eine Einstellung nach §§ 154 oder § 154a StPO. Diese Vorschriften ermöglichen es den Strafverfolgungsbehörden, sich auf die materiell gewichtigen Tatvorwürfe zu konzentrieren und auch komplexe Sachverhalte, in denen eine Vielzahl von Gesetzesverletzungen im Raum steht, effizient zu bearbeiten. Sie dienen somit der Verfahrensbeschleunigung. So ist eine Einstellung etwa möglich, wenn die erwartete Sanktion der einzustellenden Tat im Vergleich zu den Rechtsfolgen einer weiteren zu ahndenden Tat nicht beträchtlich ins Gewicht fällt. Dass mehrere Ermittlungsverfahren 2013 nach diesen Vorschriften eingestellt wurden, belegt deutlich, dass Verstöße gegen das Marktmanipulationsverbot zunehmend auch mit weiteren schweren Straftaten einhergehen.

Über den Ausgang von staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren wird die BaFin regelmäßig informiert. Hinsichtlich der Sachverhalte, in denen die Aufsicht bereits vor 2012 Anzeige erstattet, aber noch keine Mitteilung über den Verfah-

rensausgang erhalten hatte, fragte sie 2013 bei den Staatsanwaltschaften nach. Dabei stellte sich heraus, dass einige Ermittlungsverfahren zwischenzeitlich bereits abgeschlossen worden waren. Sämtliche Zahlen beziehen sich daher auch auf Ermittlungsverfahren, die bereits in den Vorjahren abgeschlossen wurden, von denen die BaFin allerdings erst 2013 Kenntnis erlangt hat.

2.2.3 Ausgewählte Sachverhalte

Adinotec AG

Im Sammelverfahren um unbefugt erteilte Telefonorders hat das Landgericht (LG) Frankfurt am Main am 14. Juni 2013 den ersten Angeklagten zu einer Haftstrafe von vier Jahren und vier Monaten wegen Marktmanipulation sowie wegen Betrugs in einem besonders schweren Fall verurteilt. Der Verurteilte hatte im Mai 2012 unbefugt telefonische Orders für die Aktie Adinotec AG im Wert von über 800.000 Euro initiiert.

Der nunmehr Verurteilte war im Dezember 2012 verhaftet worden und befand sich seitdem in Untersuchungshaft. Die Gelder aus der Tat

Unbefugte Telefonorders

Bei unbefugten Telefonorders kontaktieren Personen Kreditinstitute, geben sich als deren Kunden aus und erteilen für fremde Depots Aufträge zum Erwerb von zumeist illiquiden Freiverkehrswerten. Die durch die unbefugten Kauforders künstlich erzeugte Nachfrage nutzen die Täter, um eigene Aktienpakete gewinnbringend zu verkaufen. Gegenüber den Kreditinstituten legitimieren sie sich dabei regelmäßig mit Angaben, die sie sich zuvor von den eigentlichen Depotinhabern beschafft haben, beispielsweise mit Depotnummern und über das Depot gehandelten Werten. An diese persönlichen Daten kommen die Täter in vielen Fällen dadurch, dass sie Anlegern zunächst telefonisch Aktien empfehlen und dabei behaupten, für ihre Provisionsabrechnungen etwa Depotauszüge oder Personalausweiskopien zu benötigen.

konnten in Estland sichergestellt und an das betroffene Kreditinstitut zurückgeführt werden. Mit der rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung wurde das erste Verfahren abgeschlossen. Ein weiteres Verfahren gegen den Verurteilten hat die Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main am 4. November 2013 mit Blick auf die rechtskräftige Verurteilung nach § 154 StPO eingestellt. Die BaFin hatte bislang insgesamt 14 Anzeigen wegen unbefugt erteilter Telefonorders zu 46 verschiedenen Aktiegattungen erstattet. Dabei waren Orders im Wert von insgesamt 7,7 Mio. Euro ausgeführt worden; bei Orders im Gegenwert von weiteren 4,6 Mio. Euro konnte eine Ausführung verhindert werden. Die Ermittlungen zu den weiteren Sachverhaltskomplexen dauern noch an.

IQ Investment AG

Im Prozess um Marktmanipulation und Insiderhandel, der auf Strafanzeigen der BaFin zurückgeht, hat das LG München am 29. April 2013 einen Geschäftsmann zu einer Haftstrafe von fünf Jahren und drei Monaten verurteilt. Der Verurteilte hatte sich zunächst gemeinsam mit weiteren Tätern eines Kapitalerhöhungsschwindels schuldig gemacht. Dazu hatte er dem Registergericht gefälschte Bankbescheinigungen vorgelegt und es so dazu veranlasst, eine unrichtige Eintragung über eine Kapitalerhöhung vorzunehmen. Anschließend tätigte der Verurteilte Aktiengeschäfte – wohlwissend, dass keine Kapitalerhöhung erfolgt war. Durch gegenläufige Kauf- und Verkauforders erreichte er, dass Börsenpreise festgestellt wurden, die nicht den tatsächlichen Regeln von Angebot und Nachfrage entsprachen. Darüber hinaus soll der Verurteilte mitverantwortlich dafür gewesen sein, mit falschen Informationen Investoren für ein Unternehmen einzuwerben. Die dadurch erzeugte Nachfrage nutzte er dazu, seine Anteile über die Depots seiner Frau und einer Investmentfirma zu veräußern.

Das landgerichtliche Urteil ist rechtskräftig. Für Geschädigte ordnete das Gericht eine Rückgewinnungshilfe in Höhe von 3,5 Mio. Euro an. Gegen eine zweistellige Zahl weiterer Beschuldigter ermittelt die Staatsanwaltschaft München I in diesem Verfahren weiter.

MLP AG

Die Staatsanwaltschaft Hannover hat am 30. Januar 2013 das Ermittlungsverfahren gegen den ehemaligen Vorstandsvorsitzenden eines großen deutschen Strukturvertriebs gegen Zahlung einer Geldauflage in Höhe von 2,9 Mio. Euro nach § 153a StPO eingestellt. Die BaFin,



Einwirken auf den Börsenpreis und Verfall

Wegen abgesprochener Geschäfte in Aktien der Resprop Immobilien AG hatte das Landgericht Düsseldorf einen Angeklagten zu einer Gesamtgeldstrafe von 120 Tagessätzen zu je 80 Euro verurteilt. Das Gericht hatte außerdem den Verfall von Wertersatz in Höhe von 63.700 Euro angeordnet. Der Verurteilte ging dagegen vor und beanstandete insbesondere die Beweiswürdigung und die Verfallsentscheidung. Der Bundesgerichtshof (BGH) bestätigte am 27. November 2013 die erstinstanzliche Entscheidung und damit zu einem großen Teil auch die Verwaltungspraxis der BaFin.⁴ Nach Dafürhalten des BGH werde auf den Börsenpreis eines Finanzinstruments eingewirkt, wenn dieser künstlich, also gegen die wahren wirtschaftlichen Verhältnisse erhöht, abgesenkt oder auch nur stabilisiert wird. Ausreichend für den erforderlichen Taterfolg sei dabei bereits, dass der manipulierte Preis an der Börse festgesetzt wird. Nicht erforderlich sei hingegen, dass danach weitere Geschäfte auf dem manipulierten Preisniveau getätigt werden. Der BGH machte weiterhin deutlich, dass es für die Beurteilung, ob von Handelsaktivitäten falsche oder irreführende Signale ausgehen, nicht auf eine Manipulationsabsicht ankomme. Zur Verfallsentscheidung stellte der BGH klar, dass bei einer strafbaren Marktmanipulation durch den Verkauf von Aktien zu einem zuvor abgesprochenen Preis der gesamte für die Aktien erzielte Kaufpreis „erlangt“ worden sei und damit dem Verfall unterliege. Diese Entscheidung dürfte analog auch für die erlangten Aktien zu einem zuvor abgesprochenen Preis gelten.

4 Urteil vom 27. November 2013, Az. 3 StR 5/13.

auf deren Anzeige das Verfahren zurückging, hatte Anhaltspunkte dafür gefunden, dass der Beschuldigte im Jahr 2008 gezielt Stimmrechtsmeldungen zu seiner sukzessive größer gewordenen Beteiligung an der MLP AG unterlassen hatte. Entgegen einer bestehenden Rechtspflicht verschwieg er damit Umstände, die für die Bewertung der Aktie der MLP AG erheblich waren. Er wirkte dadurch auch tatsächlich auf den Börsenpreis der Aktie ein, da durch die unterlassenen Stimmrechtsmeldungen ein deutlicher Kursanstieg der MLP-Aktie verhindert wurde. Die Staatsanwaltschaft kam bei ihren Ermittlungen zu dem Ergebnis, dass der Tatbestand einer strafbaren verbotenen Marktmanipulation erfüllt war, hielt aber eine Zahlung von 2,9 Mio. Euro für geeignet, das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung zu beseitigen. Sie stellte daher das Verfahren nach § 153a StPO ein.

2.3 Insiderhandel

2.3.1 Untersuchungen

Die BaFin eröffnete 42 neue Insideruntersuchungen (Vorjahr: 26). Auch die grenzüberschrei-

tenden Insideruntersuchungen nahmen stark zu. Die BaFin kontaktierte in 63 Fällen ausländische Aufsichtsbehörden (Vorjahr: 31) und bearbeitete 32 Anfragen von ausländischen Aufsichtsbehörden (Vorjahr: 28). 35 Vorgänge (Vorjahr: 11) mit insgesamt 99 Personen (Vorjahr: 25) zeigte sie bei den Staatsanwaltschaften an. In 13 untersuchten Fällen fand die BaFin keine Anhaltspunkte für Insiderhandel. 26 Untersuchungen, die teilweise aus den Vorjahren stammten, waren Ende 2013 noch nicht abgeschlossen (siehe Tabelle 28).

2.3.2 Sanktionen

Acht Personen wurden 2013 wegen Insiderhandels verurteilt (Vorjahr: 7). Zwölf Verfahren stellten die Staatsanwaltschaften ein, fünf davon gegen Geldauflage (siehe Tabelle 29).

2.3.3 Ausgewählte Sachverhalte

Vivacon AG

Das Verfahren wegen Insiderhandels in Aktien der Vivacon AG⁵ hat die Staatsanwaltschaft Köln am 21. August 2013 gegen einen weiteren

Tabelle 28 Insideruntersuchungen

Zeit- raum	Neue Untersuchungen	Untersuchungsergebnisse			Offene Untersuchungen
		Einstellungen	Abgaben an Staatsanwaltschaften		
	Insider	Insider	Vorgänge	Personen	Gesamt
2011	29	14	20	52	29
2012	26	12	11	25	32
2013	42	13	35	99	26

Tabelle 29 Mitteilungen der Staatsanwaltschaften zu abgeschlossenen Insiderverfahren

Zeit- raum	Insge- samt	Einstell- ungen	Einstellungen gegen Zahlung einer Geldauflage	Rechtskräftige gerichtliche Entscheidungen			
				Entscheidungen durch das Gericht	Verurteilungen im Strafbefehls- verfahren	Verurteilungen nach Haupt- verhandlung	Frei- sprüche
2011	31	24	4	0	1	1	1
2012	51	34	10	2	2	3	0
2013	27	12	5	0	8	0	2

5 Vgl. Jahresbericht 2012, S. 182.

Beschuldigten nach § 153a StPO gegen Zahlung einer Geldauflage in Höhe von 320.000 Euro eingestellt. Das Organmitglied des Immobilienunternehmens, das am 31. März 2009 eine Gewinnwarnung veröffentlichen musste, war Alleingesellschafter einer Beteiligungsgesellschaft, die im Zeitraum von Januar 2009 bis kurz vor Veröffentlichung der Gewinnwarnung insgesamt 353.742 Vivacon-Aktien verkaufte. Diesem Verkauf hatte das Organmitglied zugestimmt und damit einen Verlust von 308.409,08 Euro vermieden.

Solar Millennium AG

Die Solar Millennium AG veröffentlichte am 15. Dezember 2009, dass sie zum 1. Januar 2010 einen neuen Vorstandsvorsitzenden bestellt habe. Ein Organmitglied des Unternehmens hatte unmittelbar vor dieser Veröffentlichung insgesamt 400 Aktien des Unternehmens für insgesamt 11.148 Euro erworben und diese zum Großteil Anfang 2010 wieder verkauft. Er erzielte damit einen Bruttogewinn von 3.436 Euro. Die Staatsanwaltschaft Nürnberg-Fürth erließ einen Strafbefehl über 6.300 Euro, zahlbar in 90 Tagesätzen zu je 70 Euro.

Heiler Software AG

Die Staatsanwaltschaft Köln hat am 26. März 2013 das Verfahren gegen zwei Beschuldigte – einen Primärinsider und eine Sekundärinsiderin

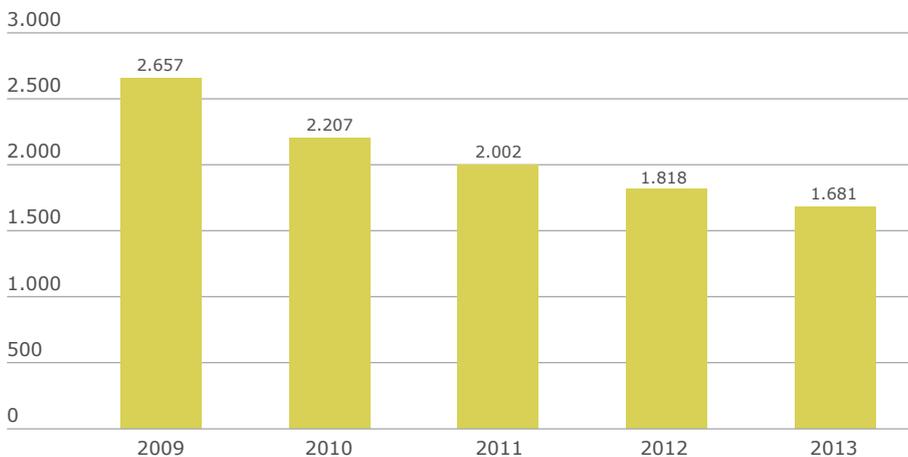
– nach § 153 a StPO gegen Zahlung von 10.000 Euro bzw. 2.700 Euro eingestellt. Der Primärinsider, Mitarbeiter eines Consultingunternehmens, hatte im Vorfeld der Übernahmemeldung der Informatica Deutschland AG am 1. Oktober 2012 Aktien der Zielgesellschaft Heiler Software AG erworben. Deren Aktienkurs lag zum Zeitpunkt der Meldung bei 2,85 Euro und stieg infolge der Veröffentlichung um 147,5 % auf 7,04 Euro. Der Primärinsider gab die Information auch an seine Lebensgefährtin weiter. Diese erwarb am 26. September 2012 ebenfalls 2.000 Heiler-Aktien zu einem Preis von 2,81 Euro, verkaufte sie am 6. November 2012 für 7,04 Euro und erzielte damit einen Bruttogewinn von 8.460 Euro.

2.4 Ad-hoc-Publizität und Directors' Dealings

2.4.1 Ad-hoc-Publizität

Insgesamt 1.681 Ad-hoc-Mitteilungen wurden 2013 veröffentlicht (Vorjahr: 1.818). Relevant für die Frage, zu welchem Zeitpunkt eine Publizitätspflicht ausgelöst wird, war dabei insbesondere der Beschluss des Bundesgerichtshofes (BGH). Dieser hatte am 23. April 2013 entschieden, dass bei einem zeitlich gestreckten Vorgang auch Zwischenschritte Insiderinformationen sein können.⁶ Der BGH knüpfte mit seinem Beschluss an die Vorlageentscheidung des Europäischen

Grafik 14 Ad-hoc-Meldungen



⁶ Beschluss vom 23. April 2013, Az. II ZB 7/09.

Gerichtshofs (EuGH) vom 28. Juni 2012 an.⁷ Bereits vor dem Urteil des EuGH vertrat die BaFin die Auffassung, dass bei mehrstufigen Entscheidungsprozessen jeder Zwischenschritt eine Insiderinformation sein kann. Sie hatte daher die Veröffentlichung der Daimler AG über das Ausscheiden ihres Vorstandsvorsitzenden Jürgen Schrempp als verspätet angesehen.⁸ Der BGH führte dazu aus, dass auch das zukünftige Ereignis die Beurteilung der Kurserheblichkeit des bereits verwirklichten Zwischenschrittes beeinflussen könne. Dabei käme es allerdings nicht allein darauf an, wie wahrscheinlich das zukünftige Ereignis sei. Der Anleger könne bei seiner Anlageentscheidung die Information über den Zwischenschritt nicht nur als Hinweis auf das künftige Ereignis werten, sondern auch als eingetretenen Umstand, der in dieser Form bereits Auswirkungen auf den Emittenten haben könne. Bei der Beurteilung der Kursrelevanz der jeweiligen Zwischenschritte komme es daher nicht allein auf die Eintrittswahrscheinlichkeit des (End-)Ereignisses an. Wann von einer „hinreichenden Wahrscheinlichkeit“ bei zukünftigen Umständen auszugehen sei, müsse nicht ausschließlich durch eine reine Wahrscheinlichkeitsbeurteilung, sondern auch nach den Regeln der allgemeinen Erfahrung bestimmt werden. Ein Zwischenschritt bzw. das Endergebnis könnten folglich Insiderinformationen über einen künftigen Umstand sein, wenn erfahrungsgemäß eher

mit dessen Eintritt als mit dessen Ausbleiben zu rechnen sei. Dies entspricht der Verwaltungspraxis der BaFin, die ebenfalls von einer in diesem Sinne hinreichenden Wahrscheinlichkeit (eher wahrscheinlich als unwahrscheinlich, 50 % + X) ausgeht. Der BGH hat den Fall zur endgültigen Entscheidung an das Oberlandesgericht (OLG) Stuttgart zurückverwiesen.

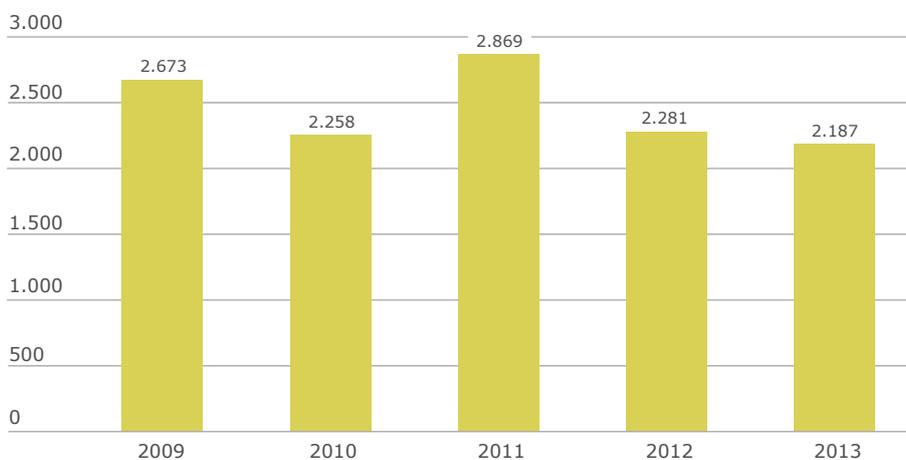
2.4.2 Directors' Dealings

2013 meldeten Führungspersonen und ihre Angehörigen insgesamt 2.187 eigene Wertpapiergeschäfte (Vorjahr: 2.281, siehe Grafik 15). Aktiengeschäfte nehmen mit ca. 95 % den größten Part der gemeldeten Daten ein. Daneben sind beispielsweise auch Transaktionen in Wertpapieren mit einem Umtauschrecht in Aktien, Erwerbs- und Veräußerungsoptionen auf Aktien oder Rechte, deren Preis vom Börsenpreis von Aktien abhängt, meldepflichtig.

2.5 Leerverkaufsüberwachung

Seit dem 1. November 2012 sind durch die EU-Leerverkaufsverordnung Leerverkäufe in Aktien und bestimmten öffentlichen Schuldtiteln sowie der Eintritt in oder das Begründen von öffentlichen Credit Default Swaps (CDS) ohne Sicherungszweck verboten. Außerdem bestehen Transparenzpflichten für Netto-Leerverkaufs-

Grafik 15 Directors' Dealings



⁷ Az. C-19/11.

⁸ Vgl. Jahresbericht 2012, S. 190 f.



Rechtmäßigkeit von Auskunfts- und Vorlageersuchen

Das Verwaltungsgericht (VG) Frankfurt am Main⁹ und der Hessische Verwaltungsgerichtshof (HessVGH)¹⁰ haben in einem Eilverfahren und im erstinstanzlichen Hauptsacheverfahren¹¹ die Rechtmäßigkeit eines Auskunfts- und Vorlageersuchens der BaFin bestätigt, das der Aufklärung möglicher ungedeckter Leerverkäufe diene. Die Gerichte konkretisierten damit die Voraussetzungen und Grenzen von Ersuchen, die sich auf § 4 Absatz 3 WpHG (Wertpapierhandelsgesetz) stützen. Im zugrundeliegenden Fall hatte die BaFin Anhaltspunkte für die Überwachung der Gebote und Verbote des WpHG erlangt,

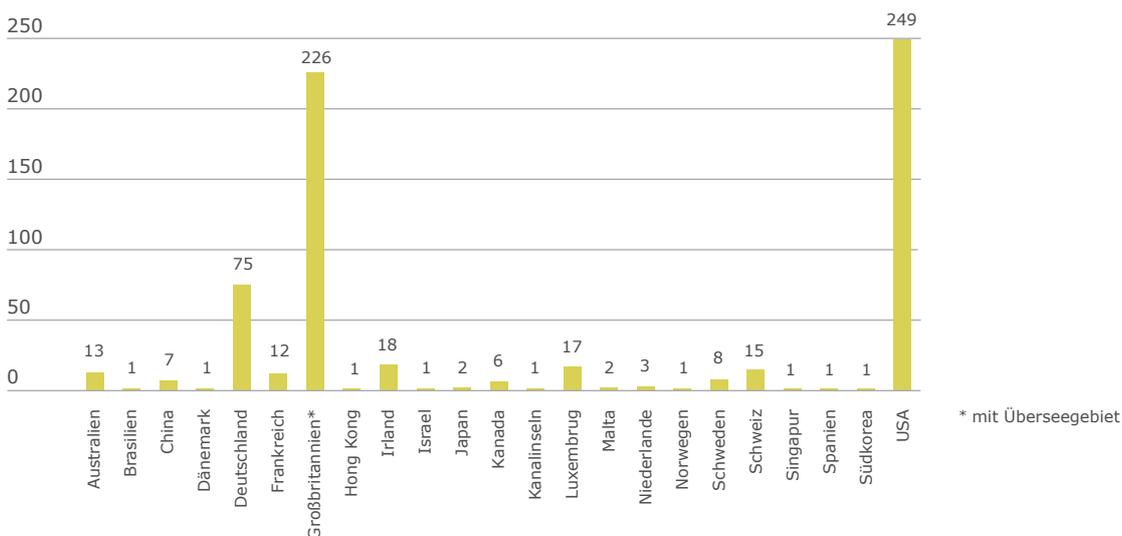
die eine Sachverhaltsaufklärung erforderlich machten. Diese sei nach Auffassung der Gerichte durch ein Auskunfts- und Vorlageersuchen möglich. Für dieses gelte nur eine niedrige Ermittlungsschwelle. Insoweit seien (strafprozessualer) Anfangsverdacht und (funktionelle) Anhaltspunkte nach § 4 Absatz 3 WpHG nicht identisch. Die BaFin könne ihre Aufsichtsaufgaben und die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten parallel wahrnehmen. Ein Verstoß gegen das Verbot des Rollentausches liege hierin nicht. Auskunftersuchen und Unterlagenvorlageverlangen könnten dabei nebeneinander stehen, ein Stufenverhältnis bestehe nicht.

positionen in Aktien und bestimmten öffentlichen Schuldtiteln. Die europäische Verordnung hatte nationale Regelungen abgelöst.

Die BaFin untersuchte 2013 insgesamt 19 Sachverhalte auf Verstöße gegen die alten nationalen Leerverkaufsverbote (Vorjahr: 11). Drei Untersuchungen verfolgte sie als Ordnungs-

widrigkeiten weiter, sechs Verfahren stellte sie ein (Vorjahr: 27). Zehn Untersuchungen waren Ende 2013 noch offen. Die BaFin überprüfte außerdem 19 Sachverhalte auf Verstöße gegen die EU-Leerverkaufsverordnung (Vorjahr: 6). Fünf Verfahren stellte sie ein, die übrigen Untersuchungen waren Ende 2013 noch offen.

Grafik 16 Mitteilungspflichtige nach Herkunft



Stand: 31.12.2013

9 Az. 9 L 2996/12.F.

10 Az. 6 B 583/13.

11 Az. 9 K 2217/12.F (noch nicht rechtskräftig).

Tabelle 30 Anzeigen von Market Makern und Primärhändlern 2013

Stand: 31.12.2013

EU-LeerverkaufsVO	Market-Maker	Primärhändler
Gesamtzahl Unternehmen	49	33
davon aus dem Inland	45	9
davon aus dem Ausland	4*	24**
Gesamtzahl Anzeigen	1001	3

* Drittland außerhalb der Europäischen Union.

** Sitz außerhalb Deutschlands.

233 Mitteilungspflichtige meldeten der BaFin für Aktien, die zum Handel an einem regulierten Markt oder multilateralen Handelssystem zugelassen sind, insgesamt 6.702 Netto-Leerverkaufspositionen in 166 verschiedenen Aktien; dies entspricht durchschnittlich 27 Mitteilungen pro Handelstag. Eine Meldung muss erfolgen, wenn Schwellenwerte von 0,2 % des ausgegebenen Aktienkapitals und anschließend 0,1 % erreicht oder unterschritten werden. 2.778 Mitteilungen waren aufgrund der Schwellenberührung von 0,5 % des ausgegebenen Aktienkapitals im Bundesanzeiger zu veröffentlichen. Die BaFin erhielt darüber hinaus 109 Mitteilungen für öffentliche Schuldtitel des Bundes (Ausgangsschwellenwert: 0,5 %) und neun Mitteilungen für Schuldtitel der Bundesländer (Ausgangsschwellenwert: 0,1 %). 13 Sachverhalte untersuchte die Aufsicht auf Verstöße gegen die Transparenzpflichten. Mitteilungspflichtige hatten ihre Netto-Leerverkaufspositionen verspätet, falsch oder gar nicht gemeldet beziehungsweise veröffentlicht. Drei Verfahren stellte die BaFin ein, die übrigen Untersuchungen dauerten Ende 2013 noch an.

Die Mitteilung der Netto-Leerverkaufspositionen erfolgt über die Melde- und Veröffentlichungsplattform der BaFin. Bis Ende 2013 erhielt die BaFin 1.543 Zulassungsanträge von 662 Unternehmen (Vorjahr: 528) und zwölf Privatpersonen. 729 Anträge schaltete sie frei, 144 lehnte sie ab, und 546 wurden zurückgezogen. Der Großteil der Mitteilungspflichtigen stammte wie in den Vorjahren aus Großbritannien und den USA.

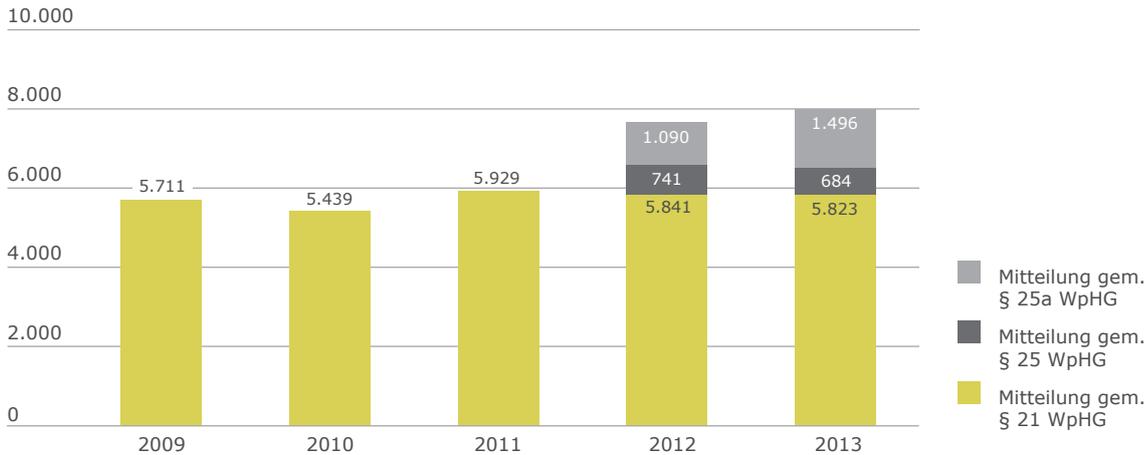
Bis Ende 2013 zeigten 49 Market Maker (Vorjahr: 47) und 33 Primärhändler (Vorjahr: 30) ihre Tätigkeit bei der BaFin an und nutzten die Ausnahmen von den Leerverkaufsverböten und Transparenzpflichten. Die Unternehmen sind für diejenigen Finanzinstrumente, für die sie eine Tätigkeit angezeigt haben, befreit. 40 der 49 Market Maker gaben weitere Absichtsanzeigen ab; diese werden erforderlich, wenn Market Maker ihre Tätigkeit auf ein neues Instrument erweitern oder Primärhändler ihre Tätigkeit auf öffentliche Schuldtitel eines weiteren Emittenten ausdehnen. Bis Ende 2013 erhielt die BaFin insgesamt 1.221 Absichtsanzeigen von Market Makern und 36 Absichtsanzeigen von Primärhändlern.

2.6 Stimmrechte und Informationspflichten gegenüber Wertpapierinhabern

2.6.1 Stimmrechte

5.823 Stimmrechtsmitteilungen wurden 2013 abgegeben (Vorjahr: 5.841, siehe Grafik 17). Während die Meldungen zu Finanzinstrumenten gemäß § 25 Wertpapierhandelsgesetz (WpHG), etwa Call-Optionen mit physischem Settlement und Rückforderungsansprüche aus Wertpapierdarlehen, mit 684 leicht rückläufig waren (Vorjahr: 741), stieg die Zahl der Mitteilungen nach § 25a WpHG (1.496, Vorjahr: 1.090). Diese sind beispielsweise erforderlich bei Call-Optionen mit Barausgleich, Put-Optionen oder Vorkaufsrechten. Insgesamt erhielt die BaFin mehr als 7.000 Mitteilungen nach §§ 21, 25 und 25a WpHG und überwachte deren Veröffentlichung.

Grafik 17 Stimmrechtsmitteilungen



Anforderungen an Stimmrechtsmitteilungen

Die BaFin konkretisierte 2013 ihre Anforderungen an Meldungen nach §§ 25 und 25a WpHG, die etwa bei Optionen, bedingten Aktienkaufverträgen oder bei der Vereinbarung von Vorkaufsrechten abzugeben sind. Sie passte zudem die Vorgaben für die Wertpapierleihe wegen aktueller Entwicklungen in der Rechtsprechung an. Daneben erweiterte sie den Abwicklungszeitraum eines Aktienkaufgeschäfts, bei dem in der Regel eine Mitteilung gemäß § 25 WpHG entbehrlich ist, auf t+3 (Handelstag + drei Tage). Diese

Anpassung geht darauf zurück, dass internationale Geschäfte in der Regel bis zu drei Tage benötigen, um abgewickelt zu werden. Die BaFin erläuterte darüber hinaus die Regelungen, die für den von der Mitteilungspflicht befreiten Handelsbestand gelten. So wird der Handelsbestand bestimmt, indem die nach §§ 21, 22 WpHG gehaltenen und die nach § 25 WpHG gehaltenen Stimmrechtsanteile addiert werden. Eine Befreiung kommt damit nur einmal in Betracht. Diese kann hingegen nicht geltend gemacht werden für Stimmrechte gemäß § 25a WpHG.

Die Zahl der Unternehmen, die zum Handel am regulierten Markt zugelassen waren, ist auf 773 zurückgegangen (Vorjahr: 795). Deren Veröffentlichungen zu Veränderungen ihres stimmberechtigten Grundkapitals stiegen mit 346 jedoch an (Vorjahr: 324). Der Aufsicht der BaFin unterlagen Ende 2013 fünf Real Estate Investment Trusts (REIT).

2.6.2 Informationspflichten gegenüber Wertpapierinhabern

2013 gaben Emittenten, deren Wertpapiere zum Börsenhandel zugelassen sind, insgesamt 265 beabsichtigte Änderungen von Rechtsgrundlagen

bekannt (Vorjahr: 355). Sie machten darüber hinaus in 510 Fällen bei der Einberufung der Hauptversammlung die Teilnahmerechte, die Tagesordnung und die Gesamtanzahl der Aktien und Stimmrechte publik (Vorjahr: 601). Daneben 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 2.097 Fällen mit (Vorjahr: 2.614).

3 Prospekte



3.1 Wertpapierprospekte

Die BaFin billigte 2013 insgesamt 3.224 Wertpapierprospekte, Registrierungsformulare und Nachträge (Vorjahr: 3.043). In einem Fall versagte sie die Billigung.

Tabelle 31 Billigungen 2013 und 2012

Produkt	2013	2012
Aktien (Börsengänge/Kapitalerhöhungen)	75	75
Derivative Produkte	223	150
Schuldverschreibungen	168	187
Registrierungsformulare	33	28
Nachträge	2.725	2.603
Gesamt	3.224	3.043

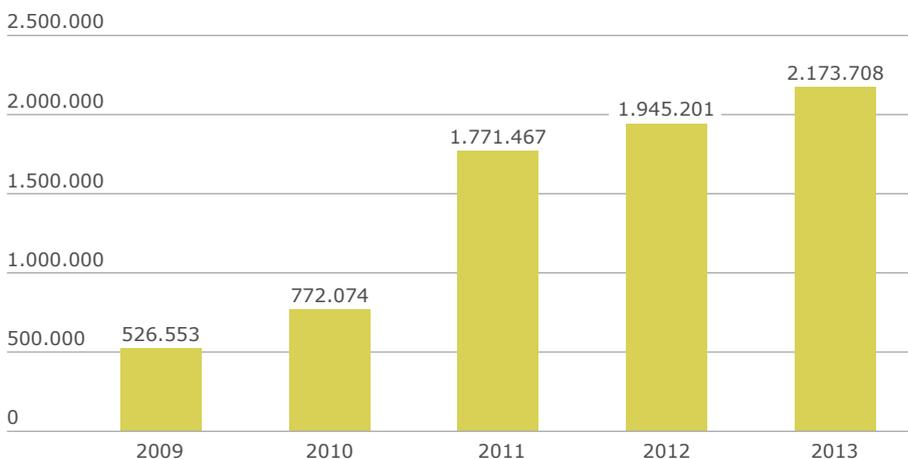
Das Gesamtemissionsaufkommen markierte mit 2.173.708 Wertpapierprospekten und endgültigen Bedingungen erneut einen Höchststand (Vorjahr: 1.945.201). Allein 2.173.316 endgültige Bedingungen wurden eingereicht (Vorjahr: 1.945.068). Emissionen auf der Grundlage von Nachträgen nach dem alten Verkaufsprospektgesetz kamen hingegen nicht mehr vor (Vorjahr: 4). Auch die Anzahl der Prospekte und

Nachträge, die die BaFin ins europäische Ausland notifizierte, erhöhte sich erneut deutlich (5.738, Vorjahr: 5.065).

Ein aufsichtliches Schwerpunktthema war 2013, wie bestimmte Angebote des Sekundärmarktes prospektrechtlich einzuordnen sind. Die BaFin konkretisierte dazu den Begriff des öffentlichen Angebots von Wertpapieren.¹² So geht sie nicht mehr von einem prospektpflichtigen öffentlichen Angebot aus, wenn Emittenten im Rahmen eines Sekundärmarkthandels sämtliche Ausstattungsmerkmale eines Wertpapiers sowie dessen Ankaufs- und Verkaufskurse und eventuell weitere, nicht werbliche Informationen veröffentlichen. Die geänderte Aufsichtspraxis betrifft jedoch nur Wertpapiere, die auch im organisierten Markt oder im Freiverkehr einer deutschen Börse gehandelt werden.

Die rechtliche Einstufung von Bezugsrechtsangeboten war bereits 2012 durch eine Änderungsverordnung zur Prospektverordnung¹³ angepasst worden. Seitdem sind Angebote zum Bezug neuer Aktien an Altaktionäre als prospektpflichtige öffentliche Angebote zu bewerten. Dies gilt unabhängig davon, ob ein öffentlicher Bezugsrechtshandel stattfindet oder nicht. 2013 überprüfte die BaFin 36 Bezugsangebote, die im

Grafik 18 Gesamtemissionsaufkommen



¹² <http://www.bafin.de/dok/4028684>

¹³ Verordnung (EU) Nr. 486/2012, ABI. EU L 150, S. 1 ff.

Tabelle 32 Notifizierungen

Land	Ausgehende Notifizierungen	Eingehende Notifizierungen
Belgien	114	9
Dänemark	79	0
Finnland	131	0
Frankreich	195	102
Großbritannien	222	182
Irland	70	162
Italien	214	1
Liechtenstein	155	6
Luxemburg	1.468	867
Niederlande	200	136
Norwegen	175	0
Österreich	2.365	64
Polen	18	0
Schweden	152	0
Spanien	122	0
Tschechien	45	0
Sonstige	13	0
Gesamt	5.738	1.529

elektronischen Bundesanzeiger veröffentlicht waren, zu denen jedoch kein Prospekt gebilligt worden war. Bei 20 Bezugsangeboten konnten

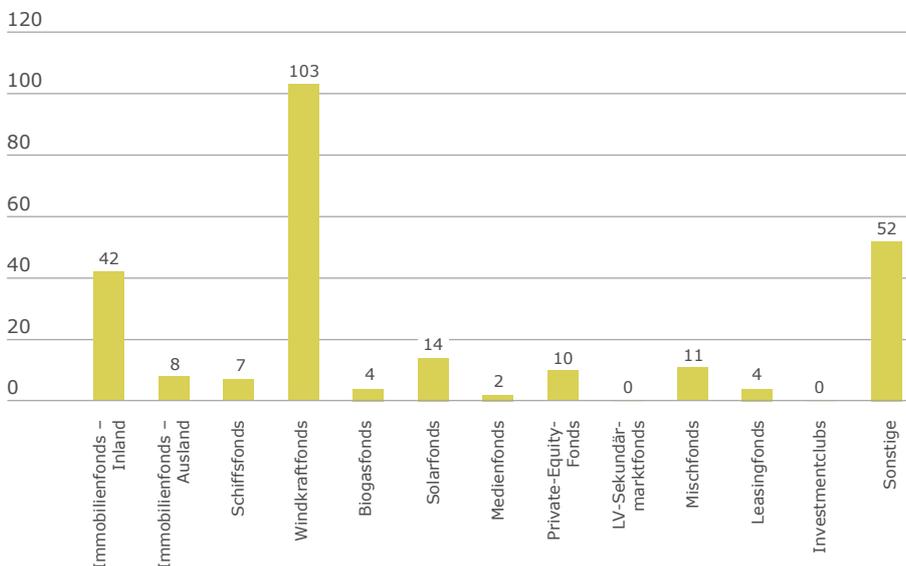
die Emittenten bzw. Anbieter darlegen, dass ein Ausnahmetatbestand einschlägig war. Ein solcher liegt etwa vor, wenn sich das Angebot in jedem Staat des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) an weniger als 150 nicht qualifizierte Anleger richtet. Die übrigen Verfahren dauern an.

3.2 Verkaufsprospekte für Vermögensanlagen

Seit Inkrafttreten des Kapitalanlagegesetzbuches (KAGB) am 22. Juli 2013 gilt ein Großteil der geschlossenen Fonds, für welche bislang nur ein Vermögensanlagen-Verkaufsprospekt einzureichen war, nun als Investmentvermögen. Die neue Rechtslage sowie die Unsicherheit über deren Anwendungsbereich führten dazu, dass deutlich weniger Prospekte zur Billigung eingereicht wurden als in den Vorjahren. 2013 prüfte die BaFin 257 Vermögensanlagen-Verkaufsprospekte (Vorjahr: 412), mehr als zwei Drittel davon (172) bereits vor Inkrafttreten des KAGB. 197 Prospekte billigte sie (Vorjahr: 308). 72 Mal zogen die Anbieter den Antrag zurück (Vorjahr: 57). Im Gegensatz zu den Einreichungen nahmen die Rücknahmen seit Juli 2013 deutlich zu (42). Dies ist darauf zurückzuführen, dass viele Anbieter sich noch nicht auf die neue Rechtslage eingestellt hatten.

Fast die Hälfte der angebotenen Vermögensanlagen (45%) setzte auf erneuerbare Energien

Grafik 19 Prospekte nach Anlageobjekten 2013



(Vorjahr: 25 %): Windkraft (39 %, 2012: 16 %), Solar (5 %, Vorjahr: 8 %) und Biogas (1 %, Vorjahr: 1 %). Nur noch 17 % der Vermögensanlagen investierten in inländische Immobilien (Vorjahr: 26 %). Auch Schiffsfonds waren mit lediglich 3 % weiterhin rückläufig (Vorjahr: 4 %). Sonstige Anlageobjekte, beispielsweise Genussrechte oder Namensschuldverschreibungen mit Investitionsschwerpunkt im Bereich Medien, Energieförderrechte oder Finanzinvestitionen, stellten mit 21 % erstmals einen bedeutenden Anteil neben den traditionellen Anlageobjekten. Ursache ist, dass durch das KAGB zahlreiche Beteiligungsmodelle, wie etwa (ausländische) geschlossene Immobilienfonds, die bislang Vermögensanlagen waren, überwiegend als Investmentvermögen einzuordnen sind. Die eher traditionellen größeren Anbieter und Emissions-

häuser fallen damit unter die Aufsicht nach dem KAGB, während überwiegend kleinere Anbieter und Bürgerbeteiligungsmodelle, hier in erster Linie Bürgerwindparks, weiterhin zu den Vermögensanlagen zählen.

Die absolute Zahl der Nachträge blieb 2013 nahezu konstant (407, Vorjahr: 420), obwohl die Zahl der Neueinreichungen deutlich rückläufig war. Dies dürfte vor allem auf die längeren Platzierungszeiträume von Vermögensanlagen aus den Vorjahren zurückzuführen sein sowie auf die Tatsache, dass im Laufe längerer Platzierungszeiten häufiger Veränderungen eintreten, welche die Anbieter durch einen Nachtrag bekanntgeben. 48 Nachträge erfolgten nach dem Vermögensanlagengesetz, 359 nach dem Verkaufsprospektgesetz.

4 Unternehmensübernahmen

4.1 Angebotsverfahren

2013 prüfte die BaFin 23 Angebotsunterlagen und gestattete in allen Fällen deren Veröffentlichung (Vorjahr: 27). In einem Fall untersagte sie ein Angebot, da die Bietergesellschaft es im Bundesanzeiger veröffentlicht hatte, ohne zuvor eine Angebotsunterlage bei der BaFin einzureichen.

Von großem öffentlichen Interesse war 2013 vor allem das Übernahmeangebot der Voda-

fone Vierte Verwaltungsgesellschaft mbH, einer Tochter der Vodafone Group Plc, an die Aktionäre der Kabel Deutschland Holding AG. Mit 7,5 Mrd. Euro hatte dieses Angebot auch das höchste Transaktionsvolumen. Es enthielt zudem eine Regelung, die den Aktionären der Zielgesellschaft rechnerisch die bereits angekündigte Dividende für das Geschäftsjahr 2013 auch für den Fall belassen hätte, dass diese wegen eines frühzeitigen Vollzugs des Angebots

Acting in Concert

Zur übernahmerechtlich bedeutsamen Frage, wann das Zusammenwirken von Aktionären als Acting in Concert zu werten ist, hat eine ESMA-Arbeitsgruppe 2013 eine Stellungnahme veröffentlicht. Die so genannte White List des Takeover Bids Networks richtet sich an Kapitalmarktteilnehmer und grenzt abgestimmte Verhaltensweisen, die keine Angebotspflicht zur Folge haben, von denjenigen ab, die ein Pflichtangebot nach

sich ziehen. Da das Acting in Concert in den einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sehr unterschiedlich geregelt ist, soll die White List vor allem internationalen Investoren eine Hilfestellung geben. Im Takeover Bids Network sind die Einrichtungen der EWR-Staaten vertreten, die für die Einhaltung der Vorschriften zuständig sind, die die Übernahmerrichtlinie im jeweiligen Mitgliedstaat umsetzen.

→ Grenzüberschreitendes Angebot

Die BaFin kann einem Bieter gestatten, bestimmte Aktionäre mit Wohnsitz, Sitz oder gewöhnlichem Aufenthalt in einem Staat außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums vom Angebot auszunehmen. Anlässlich des Tauschangebots der Deutsche Wohnen AG an die Aktionäre der GSW Immobilien AG konkretisierte die BaFin dazu ihre Verwaltungspraxis. Der Ausschluss von Aktionären aus bestimmten Staaten setzt voraus, dass dem Angebot grenzüberschreitende Wirkung zukommt, also das Recht des anderen Staates ebenfalls auf das Angebot an die Aktionäre der Zielgesellschaft anzuwenden ist. Zudem muss dem Bieter das Angebot unzumutbar sein, weil er neben dem Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz die Vorschriften des anderen Staates einhalten muss. Die BaFin verlangt dafür, dass der

Bieter bereits im Vorfeld der Transaktion Maßnahmen ergreift, die gewährleisten, dass er das ausländische Recht einhalten kann. Unzumutbar kann das für ihn sein, wenn er hierzu auf die Mithilfe Dritter – etwa der Zielgesellschaft – angewiesen ist, diese jedoch nicht rechtzeitig erlangen kann. Soweit das ausländische Recht die Prüfung des Angebots durch eine Behörde vorsieht, muss der Bieter sich außerdem um die Abstimmung der Prüfungsprozesse der beteiligten Behörden bemühen. Die BaFin hat nun weiter festgelegt, wann eine solche Abstimmung für den Bieter unzumutbar sein kann. So kann es für ihn unzumutbar sein, wenn die Prüfungsverfahren nicht abgestimmt werden können, weil ein durch äußere Umstände vorgegebener Zeitplan eine erfolgreiche Abstimmung unmöglich macht – etwa weil der Bieter ein Konkurrenzangebot abgeben möchte.

rechtlich bereits dem Bieter zugestanden hätte. Dazu kam es nicht, da das Übernahmeangebot erst nach der maßgeblichen Hauptversammlung vollzogen wurde. Das Angebot wurde erfolgreich durchgeführt. Laut Schlussmitteilung lag die Annahmequote bei 76,57 %.

4.2 Befreiungsverfahren

Die BaFin prüfte 111 Anträge auf Befreiung bzw. Nichtberücksichtigung von Stimmrechten (Vorjahr: 150). In 49 Fällen beantragten Stimmrechtsinhaber die Nichtberücksichtigung nach § 36 WpÜG (Vorjahr: 90), 62 Anträge waren Befreiungsanträge gemäß § 37 WpÜG (Vorjahr: 60). Die BaFin genehmigte 56 Anträge (Vorjahr: 89), zwei Anträge lehnte sie ab. 21 Anträge wurden zurückgenommen, 42 Anträge befanden sich Ende 2013 noch in Bearbeitung.

Im Befreiungsverfahren der centrotherm photovoltaics AG entschied die BaFin erstmals über ein Sanierungskonzept nach Maßgabe des neuen Insolvenzrechts. Das Konzept zur Sanierung der centrotherm photovoltaics AG sah unter anderem vor, dass ein erheblicher Teil der Forderungen der Gläubiger an eine Verwaltungs-

gesellschaft abgetreten wird. Diese sollte die Forderungen dann im Wege einer kombinierten Kapitalherabsetzung und Sachkapitalerhöhung in die Zielgesellschaft ein- und damit zum Erlöschen bringen. Schwerpunktmäßig prüfte die BaFin in diesem Verfahren, ob die Verwaltungsgesellschaft einen hinreichenden Sanierungsbeitrag erbracht hatte, als sie Forderungen in die Zielgesellschaft einlegte. Zwar hatte die Verwaltungsgesellschaft nur Forderungen der Gläubiger an die Zielgesellschaft weiterzureichen. Die Bündelung der Gläubigerforderung einerseits und der im Gegenzug für deren Einbringung in die Zielgesellschaft ausgegebenen neuen Aktien andererseits in einer Gesellschaft sah die BaFin aber als äußerst bedeutsam für den Erfolg der beabsichtigten Sanierung an. Sie berücksichtigte bei ihrer Entscheidung außerdem, dass der Insolvenzplan Art und Dauer der Kontrollausübung durch die Verwaltungsgesellschaft beschränkte und daher keine unangemessenen Anforderungen an das Gewicht des Sanierungsbeitrags gestellt werden durften.

5 Bilanzkontrolle

5.1 Überwachung von Unternehmensabschlüssen

Zum 1. Juli 2013 unterlagen 751 Unternehmen aus 19 Ländern (Vorjahr: 825 Unternehmen aus 20 Ländern) dem zweistufigen Enforcementverfahren der BaFin und der Deutschen Prüfstelle für Rechnungslegung (DPR). Die DPR schloss

nach eigenen Angaben 110 Prüfungen ab (Vorjahr: 113), 98 davon waren Stichprobenprüfungen. Die BaFin selbst führte Bilanzkontrollverfahren bei 16 Unternehmen durch (Vorjahr: 28). In zwölf Fällen ordnete sie eine Fehlerbekanntmachung an. In zwei Verfahren sah sie davon ab. Das kann sie, wenn kein öffentliches

Tabelle 33 Enforcementverfahren der BaFin von Juli 2005 bis Dezember 2013

	Fehlerfeststellung: ja	Fehlerfeststellung: nein	Fehlerveröffentlichung: ja	Fehlerveröffentlichung: nein
Unternehmen akzeptiert DPR-Fehlerfeststellung	157		152	5
	(12)		(10)	(2)
Unternehmen akzeptiert DPR-Fehlerfeststellung nicht	36	8	34	2
	(2)	(1)	(2)	(0)
Unternehmen verweigert Kooperation mit DPR	4	11	4	0
	(0)	(1)	(0)	(0)
BaFin hat wesentliche Zweifel an Richtigkeit des DPR-Prüfungsergebnisses/Verfahrens	3	0	2	1
	(0)	(0)	(0)	(0)
Ansichziehen der Prüfung (Banken, Versicherungen)	0	0	0	0
	(0)	(0)	(0)	(0)
Gesamt	200	19	192	8
	(14)	(2)	(12)	(2)

In Klammern: Verfahren 2013.



Erstattung von Kosten im Enforcementverfahren

Das OLG Frankfurt hat am 7. November 2013 entschieden, dass ein Unternehmen, dessen Rechnungslegung die BaFin prüft, dieser die Kosten dafür erstatten muss.¹⁴ Dies gilt auch dann, wenn das Prüfverfahren ohne eine Sachentscheidung eingestellt wird, weil kein öffentliches Interesse mehr besteht. Die Voraussetzungen für einen Wegfall der Kostenerstattungspflicht lägen hier nicht vor. Ein solcher ist nach der Ausnahmevorschrift des § 17c Satz 2 Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG) nur

möglich, wenn das Prüfergebnis der BaFin von demjenigen der DPR zugunsten des Unternehmens abweicht. An die Dokumentation der für die Prüfung aufgewendeten Stunden seien keine überhöhten Anforderungen zu stellen. So müsse nicht jede einzelne Tätigkeit der mit der Prüfung befassten Mitarbeiter schriftlich niedergelegt werden. Vielmehr sei es ausreichend, wenn die von den einzelnen Mitarbeitern der BaFin erbrachten Arbeitsstunden nach Arbeitstagen aufgeschlüsselt schlagwortartig dokumentiert würden.

14 Az. WpÜG 1/13.

Interesse an der Information besteht oder die Veröffentlichung geeignet ist, den berechtigten Interessen des Unternehmens zu schaden.

5.2 Veröffentlichung von Finanzberichten

Die BaFin prüfte 2013 in rund 2.100 Fällen, ob die Emittenten ihre Jahres- und Halbjahresfinanzberichte sowie Zwischenmitteilungen rechtzeitig online veröffentlicht hatten (Vorjahr: 2.200). 52 Emittenten hatten keinen Finanzbericht auf ihrer Homepage veröffentlicht (Vorjahr: 45); teilweise war überhaupt keine Internetseite

mit Finanzinformationen zu finden. In diesen Fällen leitete die BaFin Bußgeldverfahren ein.

Sie eröffnete darüber hinaus zwölf Verwaltungsverfahren, um die Finanzberichterstattungspflichten durchzusetzen (Vorjahr: 8). Aus 2012 waren noch neun Verfahren anhängig. Die BaFin schloss neun Verwaltungsverfahren ab (Vorjahr: 11), nachdem die Emittenten ihre Pflichten nachgeholt hatten. In zwei Fällen musste sie Zwangsgelder von bis zu 37.500 Euro androhen und diese in einem Fall auch festsetzen. Ende 2013 waren noch zwölf Verwaltungsverfahren offen.

6 Aufsicht über das Investmentgeschäft



Der deutsche Investmentmarkt scheint die Folgen der Finanzkrise allmählich überwunden zu haben. Die 2012 einsetzende Erholung des Marktes setzte sich auch im Jahr 2013 fort. Marktteilnehmer konnten ihre Geschäftszahlen weiter steigern. Bei den Immobilienfonds und Immobilien-Dachfonds, die die Anteilrücknahme derzeit ausgesetzt haben, bleibt die Situation jedoch weiterhin angespannt.

2013 führte die BaFin das 2012 gestartete Trendscouting weiter und befragte beaufsichtigte Gesellschaften halbjährlich zu den zukünftigen Entwicklungen der Fondsbranche. Sie interessierte sich unter anderem für die organisatorischen Vorkehrungen zur Einhaltung der Standards zum guten und verantwortungsvollen Umgang mit dem Geld und den Rechten der Anleger nach der Investment-Verhaltens- und Organisationsverordnung (InvVerOV).¹⁵ Dabei zeigte sich, dass die befragten Gesellschaften Maßnahmen getroffen hatten, um die Einhaltung dieser Wohlverhaltensregeln sicherzustellen. Verbesserungsbedarf gab es hingegen etwa bei der Dokumentation der Mitteilung von Änderungen der Wohlverhaltensregeln an die Mitarbeiter. Ende 2013 fragte die BaFin zudem bei

verschiedenen Gesellschaften die Nutzung von Dark Pools und alternativen Handelsplätzen ab und griff damit ein aktuelles Problem der Finanzmärkte auf. 2014 wird die BaFin analysieren, ob und inwieweit die Aktivitäten der Gesellschaften auf solchen Handelsplätzen ohne Vor- und Nachhandelstransparenz für die dort gehandelten Volumina von Relevanz sind.

6.1 Änderungen durch das KAGB

Eine Kapitalverwaltungsgesellschaft, die offene oder geschlossene Fonds verwaltet, benötigt eine schriftliche Erlaubnis der BaFin und unterliegt ihrer laufenden Aufsicht. Das KAGB unterscheidet dabei zwischen externen und internen Kapitalverwaltungsgesellschaften. Eine externe Kapitalverwaltungsgesellschaft verwaltet Investmentvermögen und benötigt eine Erlaubnis als OGAW- oder AIF-Kapitalverwaltungsgesellschaft, die auch kumulativ erworben werden kann. Externe Kapitalverwaltungsgesellschaften können zwischen der Rechtsform als Aktiengesellschaft, GmbH oder GmbH & Co KG wählen. Eine interne Kapitalverwaltungsgesellschaft ist das sich selbst verwaltende Investmentvermögen in der Rechtsform einer Gesellschaft, wenn es keine externe Verwaltungsgesellschaft bestellt hat. Auch hier dürfen nur bestimmte Rechtsformen gewählt werden: Interne Kapitalverwaltungs-

¹⁵ Ab 22. Juli 2013 abgelöst durch die Kapitalanlage-Verhaltens- und Organisationsverordnung (KAVerOV).

gesellschaften müssen die Rechtsform einer Investmentaktiengesellschaft oder einer Investmentkommanditgesellschaft haben. Neben der Erlaubnispflicht sieht das KAGB für bestimmte AIF-Kapitalverwaltungsgesellschaften Erleichterungen vor, wenn etwa der Wert der verwalteten Vermögensgegenstände gewisse Schwellenwerte nicht überschreitet. Sie unterliegen einer Registrierungs- und Berichtspflicht, jedoch je nach Ausnahmetatbestand teilweise deutlich geringeren materiellen Anforderungen als erlaubnispflichtige Kapitalverwaltungsgesellschaften.

Arten von Investmentvermögen

Das KAGB unterscheidet zwischen Publikumsinvestmentvermögen und Spezial-AIF. Publikumsinvestmentvermögen sind Fonds, in die Privatanleger investieren können, Spezial-AIF hingegen solche Investmentvermögen, die privaten Investoren nicht offen stehen. Publikumsinvestmentvermögen können als OGAW-Investmentvermögen oder Publikums-AIF ausgestaltet sein. Sie müssen zum Schutz des Anlegers besondere Voraussetzungen erfüllen und beispielsweise diverse Anlagegrenzen in Bezug auf Vermögensgegenstände und Emittenten einhalten und bestimmte Informationspflichten gegenüber den Anlegern erfüllen.

Anlagebedingungen

Die BaFin muss wie bisher sowohl die Anlagebedingungen von OGAW-Investmentvermögen und Publikums-AIF als auch deren Änderungen genehmigen. Dabei prüft sie etwa, ob die Bedin-

gungen verständlich und die Anlegerinteressen gewahrt sind. Die Anlagebedingungen enthalten unter anderem Angaben zu Vermögensgegenständen, Anlagegrenzen, Rückgabemodalitäten, Anteilsklassen, Kosten sowie zur Ertragsverwendung. Geschlossene Publikums-AIF müssen im Gegensatz zu offenen Publikums-AIF bereits in ihren Bedingungen festlegen, welche Vermögensgegenstände in welchem Umfang erworben werden, da die Anleger ohne diese Kenntnis nicht die langfristige Bindung an einen geschlossenen Fonds eingehen sollen. Außerdem kann die BaFin eine Änderung der Anlagegrundsätze, Kosten oder wesentlichen Anlegerrechte eines geschlossenen inländischen Publikums-AIF nur unter der Bedingung genehmigen, dass mindestens zwei Drittel der Anleger dieser Änderung zustimmen. Anders als im offenen Fonds können sich die Anleger diesen wesentlichen Änderungen nicht durch Rückgabe der Anteile entziehen. Spezial-AIF müssen ihre Anlagebedingungen lediglich der BaFin vorlegen und brauchen sie nicht genehmigen zu lassen.

Kapitalanforderungen

Kapitalverwaltungsgesellschaften müssen liquide Eigenmittel vorhalten. Interne Kapitalverwaltungsgesellschaften benötigen ein Anfangskapital von 300.000 Euro, externe Kapitalverwaltungsgesellschaften ein Anfangskapital von 125.000 Euro. Gleichzeitig setzte das KAGB die Schwelle für zusätzliche Eigenmittelanforderungen von bisher 1,125 Mrd. Euro herab. Verlangt werden im Einklang mit der OGAW- und

Grafik 20 Arten von Investmentvermögen





OGAW-Investmentvermögen

Die Vorgaben zu OGAW-Investmentvermögen (ehemals richtlinienkonforme Sondervermögen) im KAGB weichen nur geringfügig vom Investmentgesetz (InvG) ab. Änderungen ergaben sich zum Beispiel durch die Umsetzung von ESMA-Leitlinien. Anteile an OGAW können grundsätzlich jederzeit zurückgegeben werden.

Offene Publikums-AIF

Auch für die offenen Publikums-AIF wurden die Regelungen aus dem InvG zu einem großen Teil ins KAGB übernommen. Offene Publikums-AIF können in vier unterschiedlichen Varianten aufgelegt werden: als gemischte Investmentvermögen, als sonstige Investmentvermögen, als Dach-Hedgefonds oder als Immobilien-Sondervermögen. Gemischte und sonstige Investmentvermögen dürfen nun aber nicht mehr in Unternehmensbeteiligungen oder in Anteile an Immobilien-Sondervermögen oder Hedgefonds investieren. Diese Beschränkung soll den besonderen Liquiditätserfordernissen Rechnung tragen, die sich daraus ergeben, dass Anteile an gemischten und sonstigen Investmentvermögen jederzeit kurzfristig zurückgegeben werden dürfen. Bei Anteilen an Immobilien-Sondervermögen und Hedgefonds müssen hingegen Kündigungsfristen eingehalten werden. Hedgefonds dürfen nach dem neuen Recht nur noch als Spezial-AIF aufgelegt werden; private Investoren dürfen sie deshalb nicht mehr zeichnen. Dies trägt den besonderen Risiken dieses Investments Rechnung. Für Hedgefonds gelten beispielsweise nicht die umfassenden Vorgaben an die Risikomischung.

Spezial-AIF

Spezial-AIF dürfen im Gegensatz zu offenen Publikums-AIF in alle Vermögensgegenstände investieren, deren Verkehrswert ermittelt werden kann. Die Zusammensetzung der Vermögensgegenstände muss jedoch ausreichend liquide sein, um Anteilsrückgaben bedienen zu können. Auch müssen die Vermögensgegenstände den Vorgaben der Risikomischung entsprechen, wobei dies nur für offene, nicht aber für geschlossene Spezial-AIF gilt. So dürfen offene Spezial-AIF beispielsweise nur insoweit in Unternehmensbeteiligungen investieren, wie sie mit dieser Beteiligung keine Kontrolle über nicht börsennotierte Unternehmen erlangen. Dies bleibt geschlossenen Spezial-AIF wie Private-Equity-Fonds vorbehalten.

Geschlossene Publikums-AIF

Das KAGB führte eine Produktregulierung auch für geschlossene Publikumsfonds ein. Für diese Fondsart musste bisher lediglich ein Prospekt nach dem Vermögensanlagegesetz erstellt werden, eine Erlaubnis der BaFin war nicht notwendig. Auch fand keine laufende Aufsicht statt. Geschlossene Publikums-AIF können in Sachwerte, beispielsweise in Immobilien, Flugzeuge, Schiffe oder Anlagen aus dem Bereich der erneuerbaren Energien investieren. Auch Beteiligungen an Projektgesellschaften öffentlich-privater Partnerschaften oder Beteiligungen an nicht börsennotierten Unternehmen, Anteile an anderen geschlossenen AIF sowie Wertpapiere, Geldmarktinstrumente und Bankguthaben können geschlossene Publikums-AIF erwerben. Dabei müssen sie die Grundsätze der Risikomischung beachten, können von diesen jedoch unter bestimmten Voraussetzungen abweichen, beispielsweise wenn die Anlagebedingungen eine Mindestanlagesumme von 20.000 Euro festlegen.

der AIFM-Richtlinie nun 0,02 % des Betrages, um den der Wert des von der Gesellschaft verwalteten Investmentvermögens über 250 Mio. Euro hinausgeht.

Das KAGB schreibt für AIF-Kapitalverwaltungsgesellschaften darüber hinaus zusätzliche Mittel zur Deckung von Berufshaftungsrisiken oder alternativ eine Versicherung vor. Nach Artikel 14 der

Level-2-Verordnung sind hierfür zusätzliche Eigenmittel in Höhe von 0,01 % der verwalteten Assets notwendig. Hierfür gibt es keine Eingangsschwellen als Erleichterung für kleine Gesellschaften; auch eine Deckelung ist nicht vorgesehen. Sehr große Gesellschaften werden also hohe Eigenmittelanforderungen erfüllen müssen.

Organisations- und Verhaltensregeln

Die Anforderungen des KAGB und der Kapitalanlage-Verhaltens- und -Organisationsverordnung (KAVerOV) an Organisation und interessengerechtes Verhalten gegenüber den Anlegern sowie an das Risiko- und Liquiditätsmanagement der Kapitalverwaltungsgesellschaften orientieren sich an den Standards des InvG und der darauf beruhenden InvVerOV sowie den Mindestanforderungen an das Risikomanagement für Investmentgesellschaften (InvMaRisk). Neu ist die Vorgabe, dass sie für jedes Investmentvermögen einen maximalen Leverage (Hebelwirkung) festzulegen haben. Die Unternehmen müssen der BaFin den Leverage regelmäßig mitteilen, um ihr die Identifizierung von Systemrisiken zu ermöglichen. Die Aufsicht kann ihn beschränken, wenn sie dies zur Wahrung der Finanzstabilität für notwendig erachtet. In der KAVerOV hat die BaFin die Standards für OGAW- und AIF-Kapitalverwaltungsgesellschaften so weit wie möglich angeglichen, um einheitliche Prozesse in den Gesellschaften zu erlauben und ein hohes Anlegerschutzniveau bei allen Publikumsfonds zu erreichen. Deutlich präzisere Vorgaben als bisher ergeben sich dadurch für OGAW bei den Regelungen zum Risiko- und Liquiditätsmanagement, bei speziellen Sorgfaltspflichten für Anlagen in eingeschränkt liquide Vermögenswerte und in Verbriefungspositionen sowie bei der Auswahl und Bestellung von Gegenparteien und Primebrokern. Diese Ergänzungen sind überwiegend den Erfahrungen und Erkenntnissen aus der Finanzkrise geschuldet.

Verwahrstellen

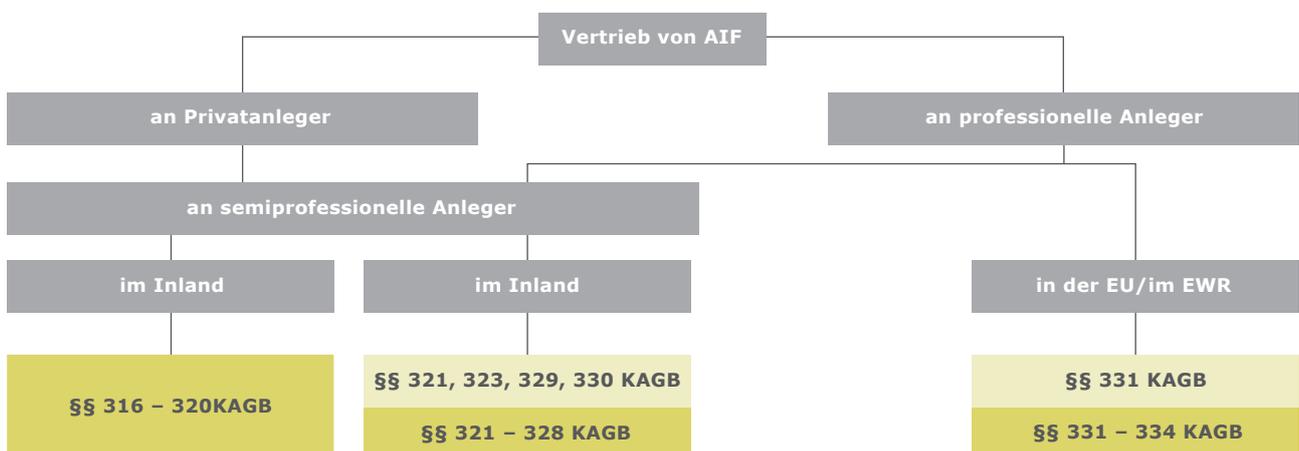
Die Kapitalverwaltungsgesellschaften müssen für jedes offene oder geschlossene Investmentvermögen eine Verwahrstelle benennen. Diese ersetzt die Depotbank nach dem InvG, verwahrt die Vermögensgegenstände, nimmt aber auch Kontrollfunktionen bei der Eigentumsverifikation von Sachwerten und anderen nicht verwahrfähigen Vermögensgegenständen wahr.

Für OGAW-Investmentvermögen können nach wie vor nur Kreditinstitute als Verwahrstelle fungieren, für AIF dürfen dies auch Finanzdienstleistungsinstitute sein, wenn diese über eine Erlaubnis nach dem KWG verfügen, das eingeschränkte Verwahrgeschäft zu erbringen. Für bestimmte Arten von geschlossenen AIF kann alternativ auch ein Treuhänder als Verwahrstelle beauftragt werden, wenn er die persönlichen und beruflichen Anforderungen erfüllt. Dazu gehört beispielsweise, dass er – wie etwa Wirtschaftsprüfer oder Steuerberater – berufsständischen Regeln unterliegt und über ausreichende finanzielle Garantien in Form von Kapital und einer Haftpflichtversicherung verfügt.

Vertrieb

Als Vertrieb gilt das direkte oder indirekte Anbieten oder Platzieren von Anteilen oder Aktien eines Investmentvermögens. Damit unterliegt auch die vom öffentlichen Vertrieb im Sinne des InvG ausgenommene Privatplatzierung der Vertriebsregulierung, die zum Beispiel vor Aufnahme des Vertriebs von AIF eine gesonderte

Grafik 21 Regelungen für den grenzüberschreitenden Vertrieb von AIF



Vertriebsanzeige bei der BaFin erfordert. Einschränkend liegt ein Vertrieb an professionelle und semiprofessionelle Anleger nur vor, wenn dieser auf Initiative der Verwaltungsgesellschaft oder in deren Auftrag erfolgt und sich der Sitz oder Wohnsitz des Anlegers im Inland oder in einem anderen EU-Mitgliedstaat oder einem anderen EWR-Vertragsstaat befindet. Kein Vertrieb liegt vor, wenn die Verwaltungsgesellschaft nur gesetzliche Pflichten zur Veröffentlichung im Bundesanzeiger oder nur die im KAGB verankerten regelmäßigen Informationspflichten gegenüber dem Anleger erfüllt, der bereits in das betreffende Investmentvermögen investiert ist.

Voraussetzung für den grenzüberschreitenden Vertrieb ist, dass die Verwaltungsgesellschaft für den von ihr verwalteten AIF das einschlägige Anzeigeverfahren erfolgreich durchlaufen hat. Bei den Vertriebsanzeigeverfahren von AIF differenziert das KAGB unter anderem danach, ob die Anteile oder Aktien an Privatanleger, semiprofessionelle oder professionelle Anleger im Inland vertrieben werden sollen.

6.2 Kapitalverwaltungsgesellschaften

Die BaFin erteilte 2013 sechs deutschen Kapitalverwaltungsgesellschaften eine Erlaubnis nach dem KAGB, Investmentvermögen zu verwalten (Vorjahr: 3 Erlaubnisse nach dem InvG). Fünf Kapitalverwaltungsgesellschaften gaben ihre Erlaubnis zurück. Ende 2013 verfügten damit 90 Kapitalverwaltungsgesellschaften aufgrund der Übergangsvorschriften noch über eine Erlaubnis nach dem InvG (Vorjahr: 78 Kapitalanlagegesellschaften und 22 Investmentaktiengesellschaften nach dem InvG). Daneben wurden 20 Kapitalverwaltungsgesellschaften bis Ende 2013 nach § 44 KAGB registriert. In 26 Fällen gründeten Kapitalverwaltungsgesellschaften 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.

Die BaFin führte 2013 insgesamt 96 Aufsichtsbesuche und Jahresgespräche vor Ort durch (Vorjahr: 54). Darüber hinaus begleitete sie 22 Abschlussprüfungen und Sonderprüfungen bei Kapitalverwaltungsgesellschaften und Verwahrestellen.

6.3 Investmentvermögen

Die Kapitalverwaltungsgesellschaften verwalteten Ende 2013 insgesamt 5.840 Sondervermögen im Sinne des InvG (Vorjahr: 6.069; die Zahl der Investmentvermögen im Sinne des KAGB ist zu diesem Stichtag wegen der Übergangsvorschriften nicht ermittelbar) mit einem Vermögen von 1.421 Mrd. Euro (Vorjahr: 1.309 Mrd. Euro). Davon waren 1778 Publikumsfonds (Vorjahr: 2.168) mit einem Vermögen von insgesamt 363,3 Mrd. Euro (Vorjahr: 333,9 Mrd. Euro) und 4.062 Spezial-AIF (Vorjahr: 3.901 Spezialfonds) mit einem Vermögen von 1.058 Mrd. Euro (Vorjahr: 974,7 Mrd. Euro).

Das gesamte (Netto-)Mittelaufkommen von Publikumsfonds und Spezialfonds, jeweils im

Tabelle 34 Risikoklassifizierung von Kapitalverwaltungsgesellschaften 2013

Kapitalverwaltungs- gesellschaften*		Qualität				Summe
		A	B	C	D	
Auswirkung	Hoch	30	2	0	0	32
	Mittel	14	4	0	0	18
	Niedrig	15	6	0	0	21
	Summe	59	12	0	0	71

* Investmentaktiengesellschaften nach dem InvG wurden nicht erfasst.

Sinne des InvG, lag bei 91,3 Mrd. Euro (Vorjahr: 89,9 Mrd. Euro). Die (Brutto-)Mittelzuflüsse betragen 283,1 Mrd. Euro (Vorjahr: 280,3 Mrd. Euro), davon entfielen 96,4 Mrd. Euro auf Publikumsinvestmentvermögen (Vorjahr: 84,6 Mrd. Euro) und 186,7 Mrd. Euro auf Spezial-AIF (Vorjahr: 195,7 Mrd. Euro). Diesen standen Mittelabflüsse in Höhe von insgesamt 191,8 Mrd. Euro gegenüber.

Die BaFin genehmigte 2013 insgesamt 29 neue Publikumsinvestmentvermögen nach dem KAGB (Vorjahr: 132 Genehmigungen nach dem InvG). Für 993 Publikumsinvestmentvermögen gestattete sie die Umstellung auf das KAGB.

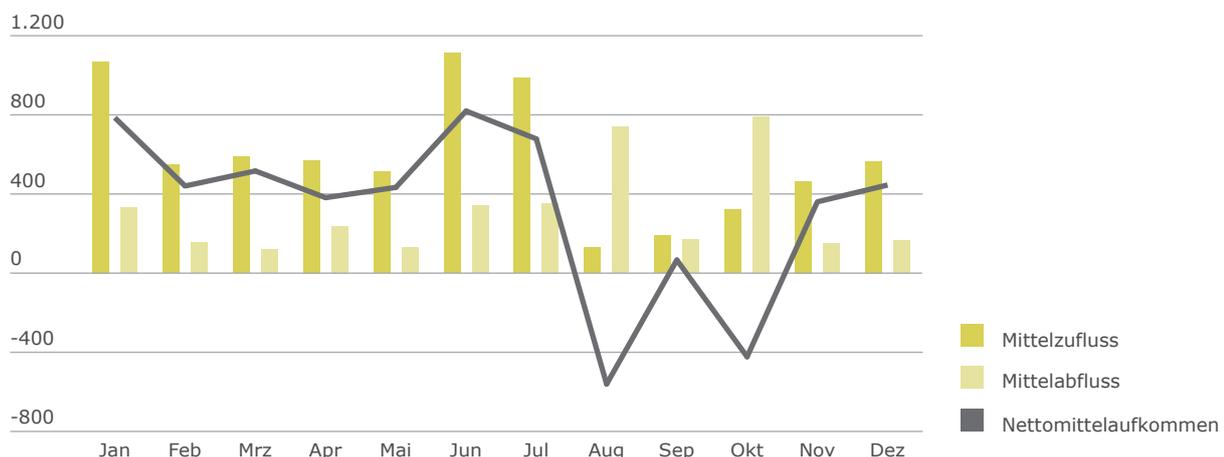
6.3.1 Offene Immobilienfonds

Für offene Immobilienfonds hat das KAGB vor allem zu Änderungen bei der Bewertung und der Rückgabe von Anteilen geführt. Die Bewertung der Immobilien eines offenen Immobilienfonds erfolgt künftig – statt wie bisher durch einen Sachverständigen-Ausschuss – durch zwei voneinander unabhängige externe Sachverständige. Beide müssen eine eigenständige Bewertung abgeben. Die Neuregelung stellt darauf ab, dass die Kenntnisse und Erfahrungen von zwei unabhängigen Sachverständigen die Bewertungen objektiver und sicherer machen. Dies soll dazu beitragen, Anleger besser zu schützen. Geändert haben sich darüber hinaus die Rückgabemöglichkeiten von Anteilen an offenen Immobilienfonds. Anteile, die nach dem Inkrafttreten des KAGB erworben wurden,

müssen mindestens 24 Monate gehalten werden und können mit einer Frist von zwölf Monaten zurückgegeben werden. Anleger, die bei Inkrafttreten des KAGB Anteile an bestehenden offenen Immobilienfonds hielten, haben jedoch weiterhin die Möglichkeit, Anteile im Wert von bis zu 30.000 Euro pro Kalenderhalbjahr ohne Einhaltung einer Mindesthalte- oder Rückgabefrist zurückzugeben. Die neuen Regeln haben sich seit August 2013 bereits erkennbar auf das Mittelaufkommen von offenen Immobilien-Publikumsfonds ausgewirkt. Während bis einschließlich Juli 2013 die monatlichen Mittelzuflüsse teilweise bei über 1 Mrd. Euro lagen und das monatliche Nettomittelaufkommen damit durchweg positiv war, kamen die Mittelzuflüsse danach zunächst nahezu komplett zum Erliegen. Diese Zurückhaltung der Anleger ist offenbar zumindest auch auf Vorzieheffekte zurückzuführen, worauf das seit November 2013 wieder positive Nettomittelaufkommen hindeutet.

Die Zahl der offenen Immobilien-Publikumsfonds fiel 2013 geringfügig auf 53 (Vorjahr: 55). Das Fondsvolumen lag bei 82,5 Mrd. Euro (Vorjahr: 83,8 Mrd. Euro). Verwaltet wurden die Fonds von 20 Kapitalverwaltungsgesellschaften (Vorjahr: 21). Die BaFin genehmigte fünf offene Immobilien-Publikumsfonds (Vorjahr: 11); davon wurden zwei Fonds tatsächlich aufgelegt. Drei offene Immobilien-Publikumsfonds wandelten sich in offene Immobilien-Spezialfonds um. In zwei Fällen

Grafik 22 Mittelaufkommen der offenen Immobilien-Publikumsfonds



sah sich die Verwaltungsgesellschaft gezwungen, durch den Ausspruch der Kündigung der Verwaltung die Abwicklung eines offenen Immobilien-Publikumsfonds herbeizuführen (Vorjahr: 7). Ende 2013 befanden sich damit 16 offene Immobilien-Publikumsfonds (Vorjahr: 14) mit einem Fondsvolumen von insgesamt rund 16,2 Mrd. Euro in Abwicklung. Bei drei offenen Immobilien-Publikumsfonds ging das Verwaltungsrecht nach Ablauf der Kündigungsfrist auf die Depotbank als Verwahrstelle über. Unverändert waren 18 von insgesamt 53 offenen Immobilien-Publikumsfonds von einer vorübergehenden Aussetzung der Anteilrücknahme oder ihrer Abwicklung betroffen.

Der Trend zu Investitionen in offene Immobilien-Spezialfonds hat sich 2013 fortgesetzt. Wenngleich die Anzahl der offenen Immobilien-Spezialfonds 2013 mit 342 Fonds (Vorjahr: 361) leicht rückläufig war, stieg das Gesamtvolumen der verwalteten Nettoinventarwerte auf 44,2 Mrd. Euro an (Vorjahr: 37,4 Mrd. Euro).

Zwei Gesellschaften erteilte die BaFin 2013 die Erlaubnis, das Immobilienfondsgeschäft zu betreiben (Vorjahr: 3). Eine Erlaubnis basierte auf der alten Rechtslage, die andere auf dem neuen KAGB.

6.3.2 Hedgefonds

Bei den Hedgefonds haben sich zum einen die Bezeichnungen geändert: Die bislang als Single-Hedgefonds bekannten Investmentvermögen heißen nun Hedgefonds. Neu ist zum anderen, dass diese nicht mehr als Publikumsinvestmentvermögen aufgelegt werden können. Daher sind Hedgefonds ein Unterfall der offenen Spezial-AIF. Sie müssen die Anforderungen des § 282 KAGB bezüglich der Anlageobjekte und Anlagegrenzen erfüllen. Die Anlagebedingungen von Hedgefonds müssen außerdem entweder den Leerverkauf von Vermögensgegenständen oder den Einsatz von Leverage in einem beträchtlichen Umfang vorsehen. Der Einsatz dieser Techniken war bereits für die Single-Hedgefonds nach dem Investmentgesetz kennzeichnend. Als Leverage gilt dabei jede Methode, die den Investitionsgrad eines Fonds beispielsweise

durch Kreditaufnahme, Wertpapierdarlehen oder in Derivate eingebettete Hebelfinanzierungen erhöht. In dem geforderten beträchtlichen Umfang wird diese Hebelwirkung etwa eingesetzt, wenn das berechnete Engagement des Fonds seinen Nettoinventarwert dreifach übersteigt. Im Unterschied zu den Vorgaben des InvG dürfen Privatpersonen nach dem KAGB Hedgefondsanteile nicht mehr uneingeschränkt erwerben. Dies dürfen nur noch professionelle und semi-professionelle Anleger.

Für Dach-Hedgefonds hat das KAGB hingegen kaum zu Änderungen geführt. Sie müssen weiterhin ihr Vermögen überwiegend in Anteile oder Aktien von Hedgefonds investieren. Leerverkäufe und Leverage dürfen Dach-Hedgefonds nicht nutzen. Ausgenommen von diesem Verbot ist eine kurzfristige Kreditaufnahme von 10 % des Fondswertes. Anteile an Dach-Hedgefonds können wie bisher von allen Anlegerkategorien erworben werden.

Ende 2013 waren basierend auf § 350 KAGB, welcher spezielle Übergangsvorschriften für Hedgefonds und offene Spezial-AIF enthält, 36 Hedgefonds (Vorjahr: 27) zugelassen, darunter 22 Single-Hedgefonds und 14 Spezialfonds nach dem InvG sowie 2 Hedgefonds nach dem KAGB.

6.3.3 Ausländische Investmentvermögen

Die Zahl der vertriebsberechtigten EU-OGAW erhöhte sich 2013 deutlich auf 12.787 (Vorjahr: 8.345). Die BaFin bearbeitete insgesamt 1.104 Neuanzeigen von Gesellschaften, die OGAW in Deutschland vertreiben wollten (Vorjahr: 906). Der Großteil der Anzeigen kam wie in den Vorjahren aus Luxemburg (831). Daneben gingen Anzeigen aus Irland (166), Frankreich (41) und Österreich (39) ein. 789 richtlinienkonforme Fonds stellten den Vertrieb ein.

Daneben waren 134 EU-AIF (aus EU-Mitgliedstaaten) und ausländische AIF (aus Drittstaaten) zum Vertrieb in Deutschland berechtigt (Vorjahr: 117). Sie stammten aus Luxemburg (98), Großbritannien (17), der Schweiz (10) sowie aus den USA, Österreich und Irland (je 3). 32 AIF

starteten 2013 ihren Vertrieb in Deutschland, davon 17 aus Großbritannien, zwölf aus Luxem-

burg und drei aus Irland. Fünf AIF aus Luxemburg stellten den Vertrieb ein.

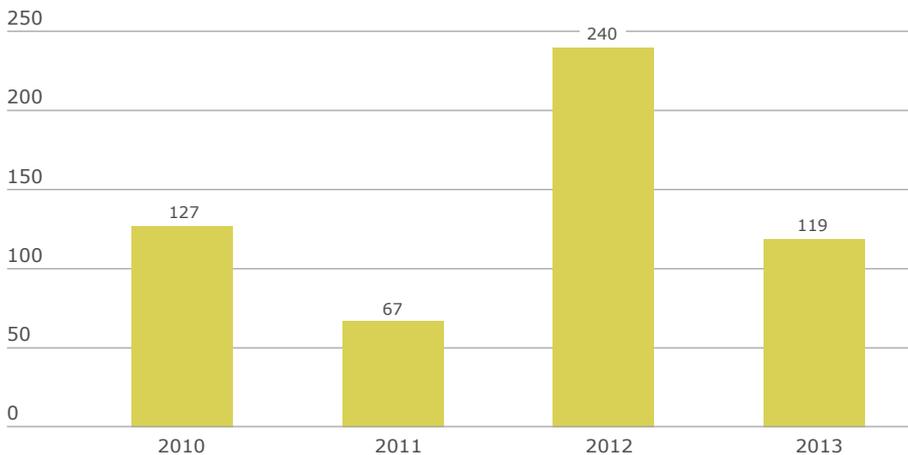
7 Bußgeldverfahren

7.1 Bußgelder

2013 leitete die BaFin 519 neue Bußgeldverfahren wegen Verstößen gegen wertpapierrechtliche Vorschriften ein (Vorjahr: 534). Aus den Vorjahren waren noch 851 Fälle offen. 119 Verfahren

schloss sie mit Bußgeldern in Höhe von insgesamt 3,3 Mio. Euro ab (Vorjahr: 240). Die Ahndungsquote lag damit bei rund 33 %. 242 Verfahren stellte die BaFin ein, 208 davon aus Opportunitätsgründen. 1.006 Vorgänge waren Ende 2013 noch offen (Vorjahr: 851).

Grafik 23 Bußgelder



Bußgeldleitlinien

Für die Bemessung von Bußgeldern in den Bereichen Ad-hoc-Publizitätspflicht, Stimmrechtsmeldepflichten und Finanzberichterstattung hat die BaFin 2013 Bußgeldleitlinien veröffentlicht. Diese gewährleisten, dass vergleichbare Sachverhalte gleich behandelt werden. Auch machen die Leitlinien nachvollziehbar und transparent, warum die BaFin eine bestimmte Bußgeldhöhe festgesetzt hat. Die BaFin bewertet hierzu in einem dreistufigen System die Größe des Emittenten, die Tatumstände sowie die Schuld des Betroffenen. Im ersten Schritt legt sie den Grundbetrag für den konkreten Verstoß fest. Dieser ergibt sich aus der Größe des Emittenten und aus tatbezogenen

Zumessungskriterien. Die BaFin teilt die Tatumstände in leicht, mittel und schwer ein. Mögliche Tatumstände sind zum Beispiel die Art und Dauer des Verstoßes. Emittenten werden darüber hinaus auf Grund ihrer Marktkapitalisierung in die Gruppen A bis D eingestuft. Darin spiegelt sich ihre Bedeutung und Position am Kapitalmarkt wider. Der Grundbetrag wird im zweiten Schritt unter anderem an das Vor- und Nachtatverhalten angepasst. Er kann sich dadurch erhöhen oder reduzieren. Ein Geständnis wirkt sich etwa regelmäßig bußgeldmindernd aus, während ein wiederholter Verstoß in der Regel den Betrag erhöht. Im dritten Schritt berücksichtigt die BaFin schließlich die wirtschaftlichen Verhältnisse.

Tabelle 35 Bußgeldverfahren

	Anhängige Verfahren Anfang 2013	Neu eröffnete Verfahren 2013	Geldbußen*	Höchste verhängte Geldbuße in Euro	Einstellungen aus		Anhängige Verfahren Ende 2013
					tatsächlichen oder rechtlichen Gründen	Opportunitätsgründen	
Meldepflichten (§ 9 WpHG)	5	0	2	12.000	0	0	3
Ad-hoc-Publizität (§ 15 WpHG)	60	36	7	97.500	0	14	75
Directors' Dealings (§ 15a WpHG)	8	2	1	5.500	0	1	8
Marktmanipulation (20 a WpHG)	16	19	2	24.000	0	1	32
Mitteilungs- und Veröffentlichungspflichten (§§ 21 ff. WpHG)	504	342	53	48.000	12	131	650
Informationspflichten ggü. Wertpapierinhabern (§§ 30a ff. WpHG)	99	45	22	25.000	19	30	73
Leerverkäufe (§ 30h WpHG)	3	3	3	63.000	0	0	3
Finanzberichterstattungspflichten (§§ 37v ff. WpHG)	100	55	22	50.000	2	18	113
Wertpapierprospektgesetz	11	1	1	9.000	1	1	9
Vermögensanlagengesetz/Verkaufsprospektgesetz	12	1	0	-	0	1	12
Unternehmensübernahmen (WpÜG)	30	15	6	100.000	0	11	28

7.2 Ausgewählte Sachverhalte

Wegen verbotener Marktmanipulation verhängte die BaFin gegen eine natürliche Person ein Bußgeld in Höhe von 24.000 Euro. Diese hatte zwei limitierte Verkauforders für jeweils 50 Kontrakte in das Handelssystem der Eurex eingestellt. Nur 1,16 Sekunden danach erteilte sie Kauforders für rund 4.000 Kontrakte mit einer knapp unter dem Verkaufslimit liegenden Preisgrenze. In der Folge konnte sie zwei Geschäfte abschließen und 100 Kontrakte zum gewünschten Limit verkaufen. 0,31 Sekunden danach löschte sie die Kauforders, die allein dazu dienten, Kaufinteresse zu signalisieren, und für die von vornherein keine Ausführung

gewünscht war. Der gesamte Vorgang dauerte rund drei Sekunden.

Gleich zwei Geldbußen von insgesamt 105.000 Euro erließ die BaFin gegen eine Gesellschaft, die gegen die Pflichten zur Mitteilung und Veröffentlichung von Insiderinformationen verstoßen hatte. Der Vorstand der Gesellschaft hatte eine Kapitalerhöhung beschlossen. Weil der Aufsichtsrat noch nicht zugestimmt hatte, entschied der Vorstand, sich von der Ad-hoc-Publizitätspflicht zu befreien. Dabei versäumte er es jedoch, der BaFin in der Vorabmitteilung die Gründe für die Befreiung mitzuteilen. Erst im laufenden Bußgeldverfahren wurde dies

nachgeholt. Nach Zustimmung des Aufsichtsrats beschloss der Vorstand, sich weiter zu befreien. Aufgrund des zu diesem Zeitpunkt unruhigen Börsenumfelds befürchtete er nämlich, die Investoren könnten der Gesellschaft im Fall einer nicht vollständigen Platzierung der neuen Aktien ihr Vertrauen entziehen. Dieser Befreiungsgrund fiel eine Woche später am späten Abend weg. Die Veröffentlichung erfolgte jedoch erst am nächsten Morgen kurz nach Börsenbeginn und damit verspätet. Die Gesellschaft hätte die Öffentlichkeit unverzüglich nach Wegfall des Befreiungsgrundes, also noch am Vorabend, über die beschlossene Kapitalerhöhung informieren müssen.

Gegen eine weitere Gesellschaft erließ die BaFin ein Bußgeld von 97.500 Euro. Sie hatte es unterlassen, ihr Quartalsergebnis per Ad-hoc-Mitteilung zu veröffentlichen, obwohl Umsatz, EBITDA und Konzernergebnis sich deutlich positiv entwickelt hatten und die Analystenerwartungen deutlich übertrafen. Stattdessen hatte die Gesellschaft das Ergebnis nur in einer Pressemitteilung bekannt gegeben.

Eine weitere Geldbuße von 63.000 Euro setzte die BaFin gegen ein Wertpapierdienstleistungsunternehmen fest. Die Mitarbeiter dieser Gesellschaft hatten vermehrt gegen das Leerverkaufsverbot verstoßen. Sie veräußerten in deutlich über hundert Fällen Aktien, ohne dass die Gesellschaft diese am Ende des Handelstages in ihrem Bestand hatte. In der Folge stellte die BaFin fest, dass das Unternehmen seine Mitarbeiter nicht ausreichend geschult hatte. Auch fehlten Kontrollverfahren, um die Arbeitsabläufe systematisch zu überprüfen.

Weil eine Bietergesellschaft nicht rechtzeitig veröffentlicht hatte, dass sie die Kontrolle an einer Zielgesellschaft erlangt hatte, verhängte die BaFin ein Bußgeld in Höhe von 100.000 Euro. Die Bieterin hatte bereits seit 18 Monaten mehr als 30 % des Grundkapitals und der Stimmrechte an der Zielgesellschaft gehalten, bevor sie die Kontrollschwelle wieder unterschritt. Die BaFin deckte diesen Umstand auf, setzte das unterlassene Pflichtangebot durch und leitete das Bußgeldverfahren ein.



VI Über die BaFin

1 Personal und Organisation

Zum 31. Dezember 2013 zählte die BaFin insgesamt 2.398 Beschäftigte (Vorjahr: 2.336). Diese verteilen sich auf die beiden Dienstsitze Bonn (1.750) und Frankfurt am Main (648). Rund 68,6 % der Beschäftigten sind verbeamtet (1.644), rund 31,4 % sind als Tarifbeschäftigte tätig (754).

Frauen machen fast die Hälfte der BaFin-Beschäftigten aus (1.132). Etwa 23,8 % der gesamten Führungspositionen sind weiblich besetzt.

33 BaFin-Beschäftigte sind längerfristig bei internationalen Institutionen und Aufsichtsbe-

hörden tätig. Davon waren Ende 2013 neun Beschäftigte zur Europäischen Zentralbank (EZB) abgeordnet.

136 Einstellungen

Um ihren ständig wachsenden Aufgaben gerecht zu werden, stellte die BaFin 2013 insgesamt 136 Personen ein (Vorjahr: 262). Dabei handelte es sich vor allem um Volljuristen und Wirtschaftswissenschaftler sowie Fachhochschul- bzw. Bachelorabsolventen, aber auch Anwärter, Auszubildende und befristete Kräfte waren darunter.

Tabelle 36 Personal

Stand: 31.12.2013

Laufbahn	Beschäftigte			Beamte	Tarifbeschäftigte
	Gesamt	Frauen	Männer	Gesamt	Gesamt
Höherer Dienst	1.066	410	656	946	120
Gehobener Dienst	773	354	419	628	145
Mittlerer/Einfacher Dienst	559	368	191	70	489
Gesamt	2.398	1.132	1.266	1.644	754

Tabelle 37 Einstellungen 2013

Laufbahn	Gesamt	Frauen	Männer
Höherer Dienst	75	34	41
Qualifikation:			
Volljuristen	38		
Wirtschaftswissenschaftler	30		
Mathematiker/Statistiker	4		
Andere	3		
Gehobener Dienst	33	15	18
Qualifikation:			
Wirtschaftsjuristen	4		
Wirtschaftswissenschaftler	18		
Informatiker	3		
Andere	8		
Mittlerer/Einfacher Dienst	6	3	3
Anwärter/Auszubildende	22	13	9
Gesamt	136	65	71

Berufsausbildung bei der Aufsicht

Im Jahr 2013 begannen 14 Anwärter ihren Laufbahnvorbereitungsdienst (Vorjahr: elf) und wie im Vorjahr acht Auszubildende ihre Ausbildung bei der BaFin. Gemeinsam mit der Deutschen Bundesbank bereitet die BaFin derzeit 25 Anwärter des gehobenen Dienstes auf ihre künftige Tätigkeit vor. Daneben bildet die BaFin aktuell in zwei Berufen aus: Fachangestellte für

Bürokommunikation (27 Auszubildende) und Fachangestellte für Medien- und Informationsdienste (eine Auszubildende). Ende 2013 hatte die BaFin damit insgesamt 53 Auszubildende und Anwärter (Vorjahr: 61).

Fortbildung

Die BaFin-Beschäftigten können ein umfangreiches Fortbildungsangebot nutzen. Im Jahr 2013 nahmen 1.530 Beschäftigte (Vorjahr: 1.506) an mindestens einer von insgesamt 645 internen und externen Fortbildungen teil (Vorjahr: 575). Das Spektrum der Veranstaltungen umfasste insbesondere fachspezifische Maßnahmen. Dies waren zum Beispiel Seminarreihen zur Einführung von Solvency II und Veranstaltungsangebote zum Aufbau der Zusammenarbeit mit der EZB im Zusammenhang mit der Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM (Single Supervisory Mechanism). Daneben gab es Angebote zur Förderung der Fremdsprachenkompetenz sowie diverse Soft-Skill-Kurse. Im Durchschnitt bildete sich jeder Beschäftigte an 5,03 Tagen fort (Vorjahr: 5,38 Tage).

Einrichtung eines Sanktionskomitees

Zum 3. Juli 2013 hat die BaFin ein bereichsübergreifendes Sanktionskomitee eingerichtet. Das Gremium unterstützt das Direktorium dabei, eine geschäftsbereichsübergreifende Sanktionierungsstrategie (*Policy*) zu entwickeln und fortzuschreiben. In Zusammenarbeit mit den Geschäftsbereichen der BaFin identifiziert das Komitee, wo sich Verwaltungsverfahrensabläufe und Rechtsgrundlagen vereinheitlichen und verbessern lassen, und stößt sachgerechte Gesetzesänderungen an. Um eine konsistente, gesetzeskonforme Sanktionspraxis zu gewährleisten, spricht es Empfehlungen aus.

Einzelfälle, wie die Abberufung eines Geschäftsleiters, erörtert das Sanktionskomitee in einem Ausschuss für Einzelfallmaßnahmen. Dieser ist – je nach Schwere und Bedeutung der Maßnahme – entweder obligatorisch oder fakultativ vor Erlass des entsprechenden Verwaltungsaktes einzubeziehen. Die Zustimmung zu einer Maßnahme (mit oder ohne Einschränkungen oder Bedingungen) sowie deren Ablehnung durch den Ausschuss haben Empfehlungscharakter.

Das Sanktionskomitee ist im Geschäftsbereich der Präsidentin angesiedelt.

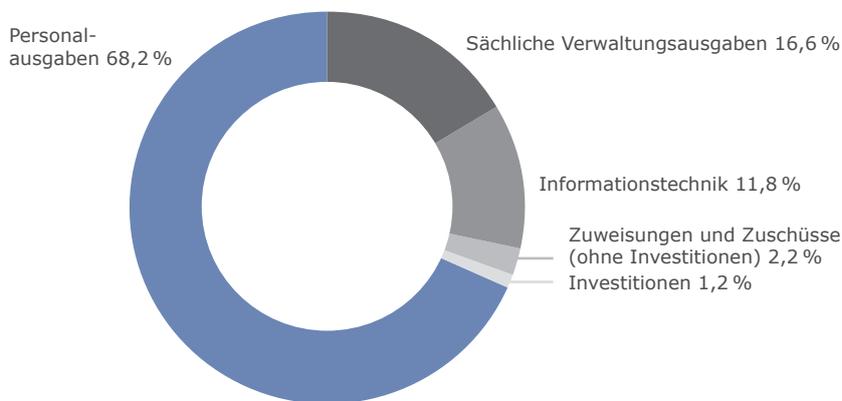
2 Haushalt

2.1 Haushaltszahlen

Für 2013 hatte der Verwaltungsrat der BaFin einen Haushaltsplan in Höhe von 190,7 Mio. Euro bewilligt (Vorjahr: 170,3 Mio. Euro). Die veranschlagten Ausgaben verteilten sich zu rund 68,2 % auf Personalkosten (130,1 Mio. Euro, Vorjahr: 112,3 Mio. Euro) und zu etwa

16,6 % auf Sachkosten (31,6 Mio. Euro, Vorjahr: 30,8 Mio. Euro). Für die Informationstechnik waren 11,8 % der Ausgaben vorgesehen (Vorjahr: 11,6 %). Auf Investitionen entfielen 1,2 % des Budgets (Vorjahr: 2,2 %). Zuweisungen und Zuschüsse verblieben mit 2,2 % des Budgets auf Vorjahresniveau.

Grafik 24 Ausgaben Haushaltsplan 2013

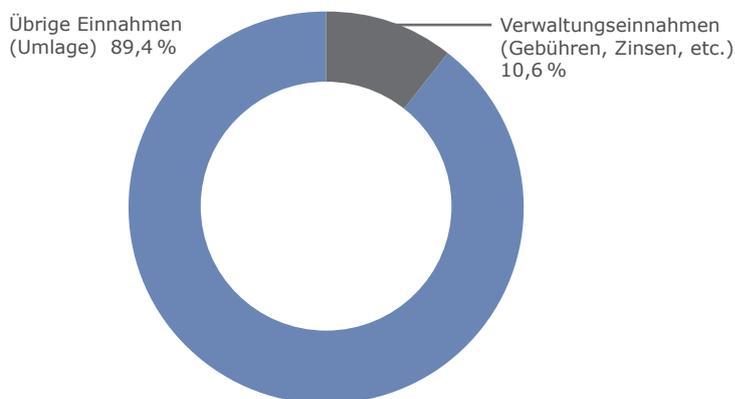


Finanzierung durch Umlage und Gebühren

Die BaFin ist vom Bundeshaushalt unabhängig und finanziert sich zu 100 Prozent aus eigenen Einnahmen. Diese setzen sich größtenteils aus den Umlagezahlungen der beaufsichtigten Unternehmen zusammen, einer Sonderabgabe

mit Finanzierungsfunktion (Soll 2013: 170,5 Mio. Euro, Vorjahr: 150,9 Mio. Euro). Des Weiteren finanziert sich die BaFin über Verwaltungseinnahmen wie Gebühren und Zinsen (Soll 2013: 20,2 Mio. Euro, Vorjahr: 19,4 Mio. Euro).

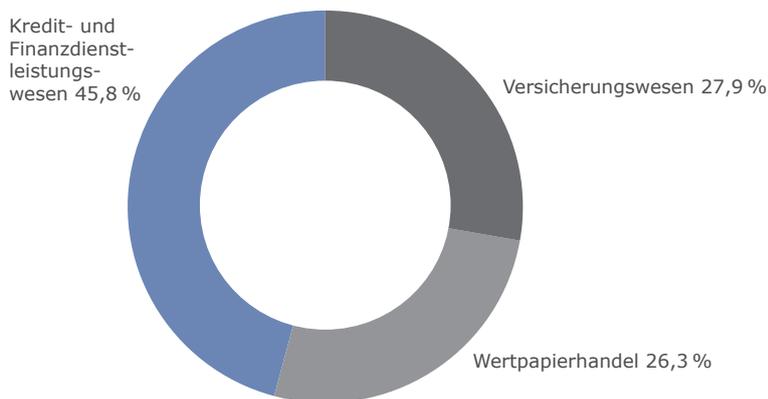
Grafik 25 Einnahmen Haushaltsplan 2013



Im Jahr 2013 erfolgte die Umlageabrechnung für das Jahr 2012. Die Kreditindustrie beteiligte sich mit 45,8 % am Gesamtaufkommen der Umlage. Die Versicherungswirtschaft finanzierte

27,9 % und der Wertpapierhandel 26,3 %. Die Umlageabrechnung für 2013 erfolgt im Laufe des Jahres 2014.

Grafik 26 Umlageverteilung nach Aufsichtsbereichen 2012



Die tatsächlichen Ausgaben der BaFin lagen 2013 bei rund 190,7 Mio. Euro (Vorjahr: 165,3 Mio. Euro). Diesen standen Einnahmen von rund 191,6 Mio. Euro gegenüber (Vorjahr: 166,4 Mio. Euro). Der Verwaltungsrat muss die Jahresrechnung noch feststellen.

Gesonderter Haushaltsplan Enforcement

Ein Budget von 8,08 Mio. Euro hatte die BaFin gesondert für das Enforcement veranschlagt (Vorjahr: 7,83 Mio. Euro). Darin enthalten war eine Zuweisung an die Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung auf Vorjahresniveau (6 Mio. Euro). Die tatsächlichen Ausgaben betragen rund 7,6 Mio. Euro (Vorjahr: 7,5 Mio. Euro), die Einnahmen (einschließlich der Umlagevorauszahlungen für 2014) etwa 14,9 Mio. Euro (Vorjahr: 15,2 Mio. Euro).

2.2 Bundesgebührengesetz

Am 15. August 2013 sind Artikel 1 und 2 des Gesetzes zur Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes in Kraft getreten. Artikel 1 enthält das Bundesgebührengesetz (BGebG), Artikel 2 die Folgeänderungen. Zugleich trat am 15. August das Verwaltungskostengesetz (VwKostG) außer Kraft.

Das neue Gesetz hat zum Ziel, das gesamte Gebührenrecht des Bundes zu modernisieren, zu bereinigen und zu vereinheitlichen. Es soll zum einen die Fachgesetze und -verordnungen zu gebührenrechtlichen Regelungen entlasten, indem es die allgemeinen Regelungen zusammenfasst, eine zentrale Ermächtigungsgrundlage für die Normierung von Gebühren schafft und die Bestimmungen der Fachgesetze in einheitlich aufgebauten Besonderen Gebührenverordnungen bündelt. Zum anderen schafft das Gesetz eine rechtssichere und nachvollziehbare Grundlage für die Erhebung von Gebühren. Es macht, zusammen mit der geplanten Allgemeinen Gebührenverordnung, klare und handhabbare Vorgaben für die Kalkulation der Gebühren, stärkt das Kostendeckungsprinzip und richtet das Gebührenrecht auf die Erfordernisse betriebswirtschaftlicher Grundsätze aus.

Praxisrelevante Änderungen und Übergangsvorschriften

Das neue Gesetz bringt einige Änderungen gegenüber dem bislang gültigen VwKostG mit sich, die für die Praxis relevant sind. Diese betreffen die Entstehung der Gebührenschuld, deren Verjährung, die Fälligkeit der Gebühren und den Säumniszuschlag. In bestimmten Fällen, die in § 23 BGebG geregelt sind, ist das VwKostG für

eine Übergangszeit weiterhin vollständig oder teilweise anzuwenden.

FinDAG und Gebührenverordnungen der BaFin

Kurzfristig wirkt sich das neue Gesetz nur geringfügig auf die Gebührenvorschriften des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes (FinDAG), der Aufsichtsgesetze und der Gebührenverordnungen der BaFin aus. Die wichtigste Änderung ist, dass

der Begriff „Amtshandlungen“ durch „individuell zurechenbare öffentliche Leistungen“ ersetzt wird.

Spätestens in fünf Jahren, am 14. August 2018, werden sämtliche Gebührenregelungen im FinDAG und den Aufsichtsgesetzen sowie die Gebührenverordnungen der BaFin aufgehoben. An ihre Stelle wird voraussichtlich die Besondere Gebührenverordnung des Bundesministeriums der Finanzen treten.

3 Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Die BaFin beantwortete im Jahr 2013 insgesamt 4.161 Presseanfragen. Eines der zentralen Themen im Bereich Bankenaufsicht war die Vorbereitung der Institute und der Aufsicht auf den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM (Single Supervisory Mechanism). Die Anfragen der Journalisten betrafen unter anderem das vorgelagerte Comprehensive Assessment, bei dem die Europäische Zentralbank (EZB) und die nationalen Aufsichtsbehörden 124 Bankengruppen der Eurozone – darunter 24 deutsche Institute – bis November 2014 umfassend prüfen.

Manipulationsvorwürfe schlugen hohe Wellen

Auf starkes Medieninteresse stießen im vergangenen Jahr auch die Manipulationsvorwürfe rund um wichtige Referenzsätze wie LIBOR, Euribor und andere Benchmarks. BaFin-Präsidentin Dr. Elke König ging auf die Problematik unter anderem in ihrer Rede zur Jahrespressekonferenz der BaFin im Mai 2013 ein. Zahlreiche Presseanfragen gab es zudem zur Sanierungs- und Abwicklungsplanung der Banken sowie zum neuen europäischen Regelungspaket für Banken, der Eigenmittelrichtlinie CRD IV (Capital Requirements Directive IV) und der Eigenmittelverordnung CRR (Capital Requirements Regulation), die beide ab dem 1. Januar 2014 gelten. Ausgenommen sind bestimmte Vorschriften, welche die Verschuldung begrenzen und eine stabile Refinanzierung sicherstellen sollen. Diese Vorschriften sind erstmals zu Beginn des Jahres 2015 bzw. 2016 anzuwenden. Darüber hinaus interessierten sich die Medienvertreter

zum Beispiel für die Prüfungsschwerpunkte der BaFin im Bereich Schiffsfinanzierung sowie für die Sonderprüfungen zu den Vergütungssystemen von Banken.

Interesse am Mitarbeiter- und Beschwerderegister hält an

Im Bereich Wertpapieraufsicht stand auch im Jahr 2013 das Mitarbeiter- und Beschwerderegister im Fokus der Presse, das die BaFin im November 2012 eingeführt hatte. Die Journalisten erkundigten sich unter anderem danach, wie viele Anlageberater und Beschwerden bereits im Register eingetragen wurden. Große mediale Aufmerksamkeit erhielten zudem die Umsetzung der EU-Richtlinie über die Verwalter alternativer Investmentfonds (AIFM-Richtlinie – Alternative Investment Fund Managers Directive) und die Einführung des Kapitalanlagegesetzbuches (KAGB) am 22. Juli 2013. Daneben gab es zahlreiche Anfragen zu Fällen von Marktmanipulation.

Niedrigzinsphase und Solvency II

Bei den Anfragen zur Versicherungsaufsicht ging es 2013 vor allem um die weiter anhaltende Niedrigzinsphase und deren Auswirkungen auf die Branche. Wichtige Themen waren zum Beispiel mögliche Stabilisierungs- und Entlastungsmaßnahmen, die Zinszusatzreserve der Lebensversicherer, deren Kapitalanlageverhalten sowie die neuen Lebensversicherungsprodukte mit Abschnittsgarantien. Die Pressevertreter befassten sich zudem mit der Umsetzung

des Regelwerks Solvency II und der ergänzenden Richtlinie Omnibus II. Ferner gab es Anfragen zur Weiterentwicklung der Richtlinie über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV-Richtlinie).

Bitcoins und unerlaubte Geschäfte

Für eine wahre Flut von Presseanfragen sorgte im vergangenen Jahr auch die virtuelle Währung Bitcoin. Die BaFin wies die Öffentlichkeit Ende 2013 auf mögliche Risiken hin, denen die Nutzer von Bitcoins ausgesetzt sind. Auch das Vorgehen der BaFin gegen unerlaubte Geschäftsmodelle fand ihren Niederschlag in den Medien. Dazu gehörte die Untersagung der Bank- und Versicherungsgeschäfte des Peter F.: Dieser hatte im September 2012 in Wittenberg (Sachsen-Anhalt) den Fantasiestaat „Königreich Deutschland“ gegründet, sich selbst zum „obersten Souverän“ ausgerufen und neben der „Königlichen Reichsbank“ eine eigene Kranken-, Renten- und Haftpflichtversicherung betrieben. Ein weiteres Thema, mit dem sich die Pressevertreter 2013 beschäftigten, war der Kauf gebrauchter Lebensversicherungen und anderer Vermögensanlagen, vor allem aufgrund eines aktuellen Anlageskandals.

Pressetermin zum Verbraucherschutz

Das Jahr 2013 stand darüber hinaus im Zeichen des Verbraucherschutzes: Im Juni nahm der Verbraucherbeirat der BaFin seine Arbeit auf. Anlässlich der Auftaktsitzung, an der neben dem BaFin-Direktorium auch die ehemalige Bundesverbraucherministerin Ilse Aigner teilnahm, fand ein gemeinsamer Pressetermin der BaFin, des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) und des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) statt.

Praxisforum Wirtschaftskriminalität und Kapitalmarkt

Im November 2013 feierte das Praxisforum Wirtschaftskriminalität und Kapitalmarkt, das die BaFin jährlich ausrichtet, sein zehnjähriges Jubiläum. Die Veranstaltung hat sich über die Jahre immer mehr zu einer wichtigen Plattform für den Wissenstransfer zwischen Polizisten,

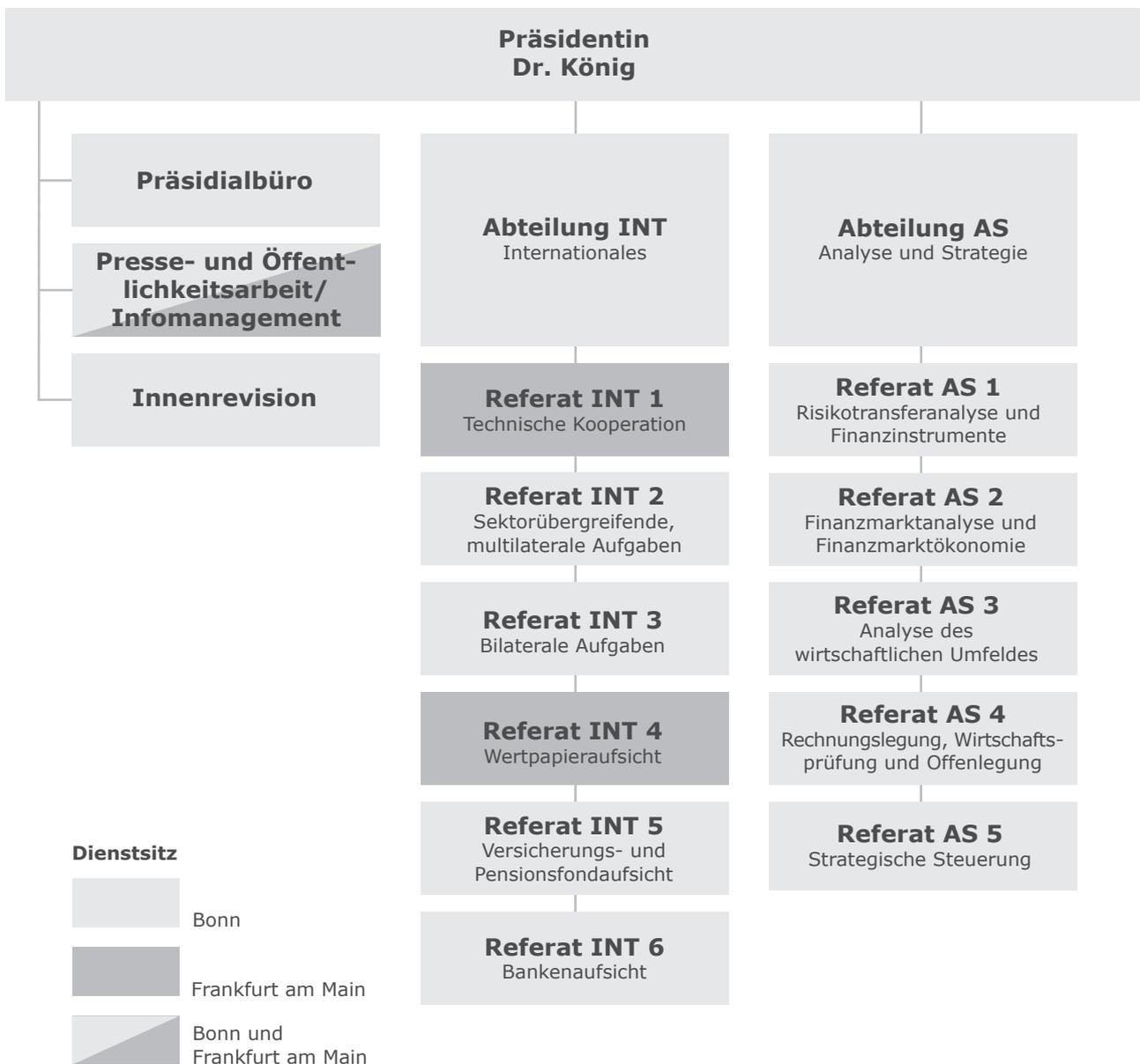
Staatsanwälten, Richtern sowie in- und ausländischen Finanzaufsehern entwickelt. Während am ersten Praxisforum im April 2004 rund 50 Besucher teilnahmen, folgten 2013 mehr als 370 Interessierte der Einladung der BaFin in die Deutsche Nationalbibliothek in Frankfurt am Main. Auf der Agenda der zweitägigen Veranstaltung standen aktuelle Kapitalmarktthemen wie Marktmanipulation im algorithmischen Handel und Bitcoins. Darüber hinaus demonstrierte die BaFin den Besuchern spannende Praxisfälle aus den Bereichen Marktmanipulation, Insiderhandel und unerlaubte Geschäfte.

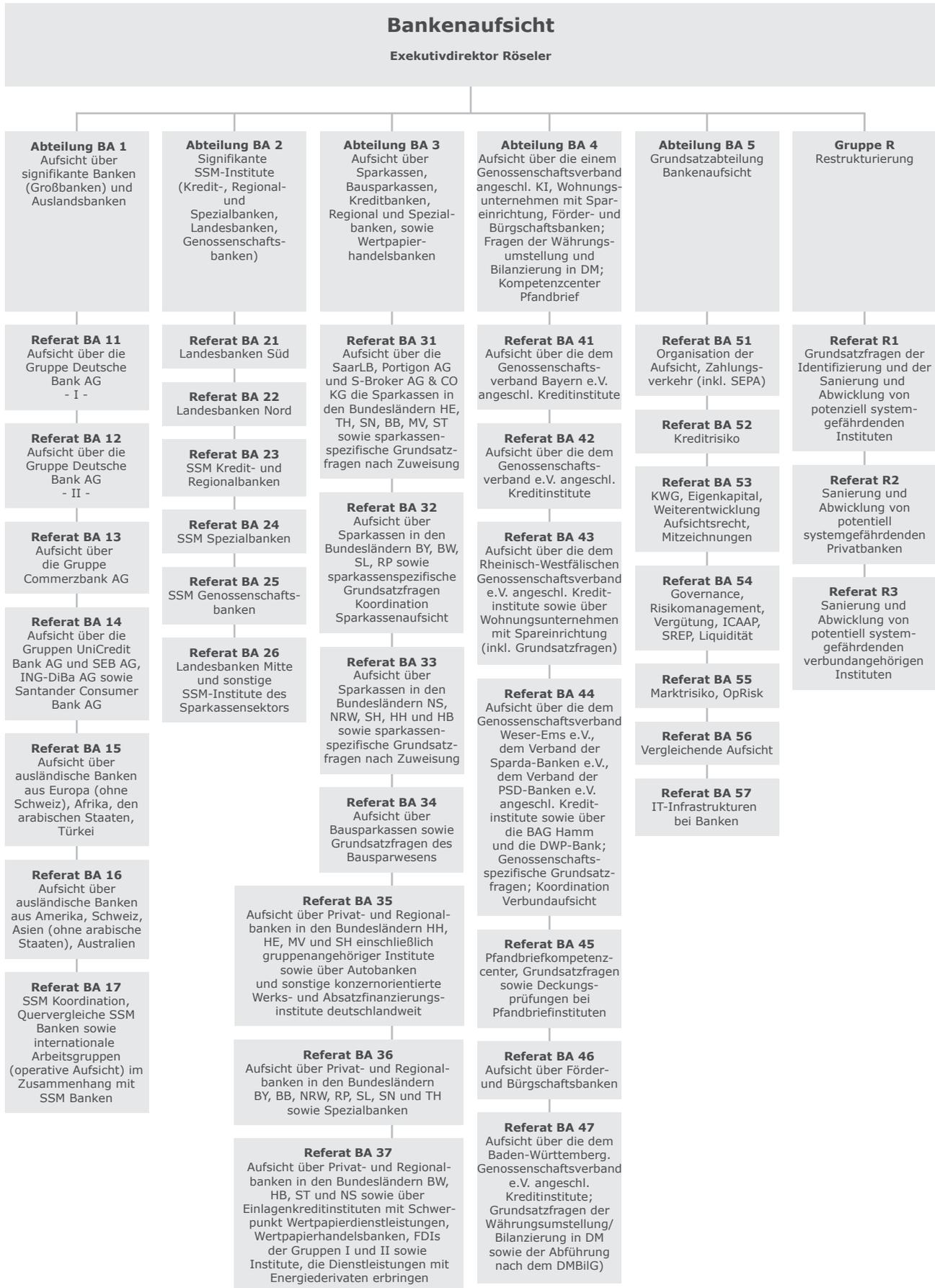
Informationen für Anleger

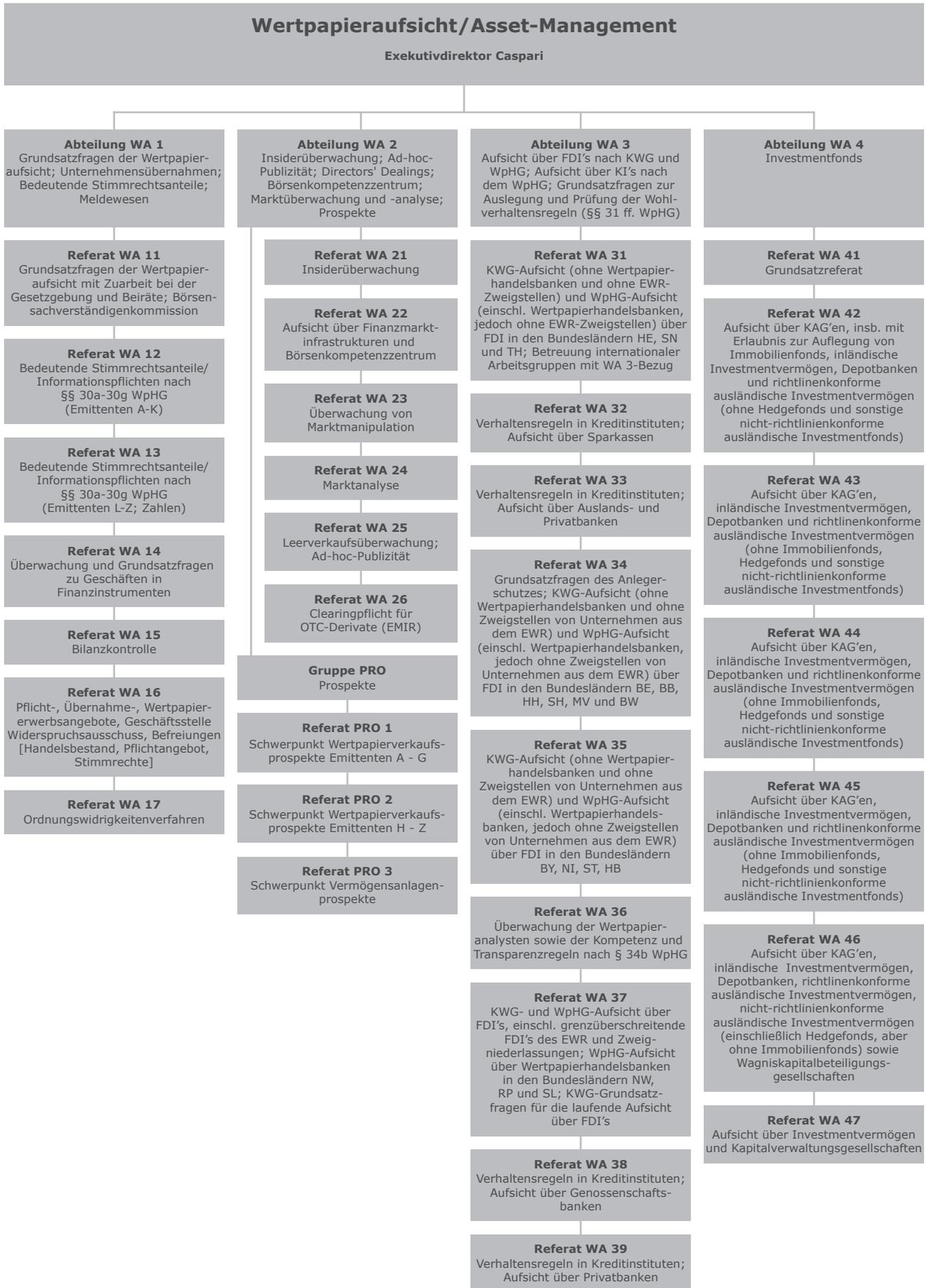
Im April 2013 war die BaFin wieder auf der Anlegermesse Invest in Stuttgart vertreten. Fast 12.000 private und institutionelle Anleger informierten sich dort über Finanzprodukte und Anlagestrategien. Die Aufsicht klärte unter anderem über das neue Beraterregister auf und warnte vor unseriösen Anlagetipps. Zudem veröffentlichte sie den Flyer „Achtung: Marktmanipulation!“, mit dem sie auf die gängigsten „Abzockmethoden“ und wichtige Warnindikatoren für Marktmanipulation aufmerksam macht. Daneben nahm die BaFin an den Börsentagen in Dresden, München, Berlin und Hamburg sowie am Tag der offenen Tür des BMF in Berlin teil.

■ Anhang

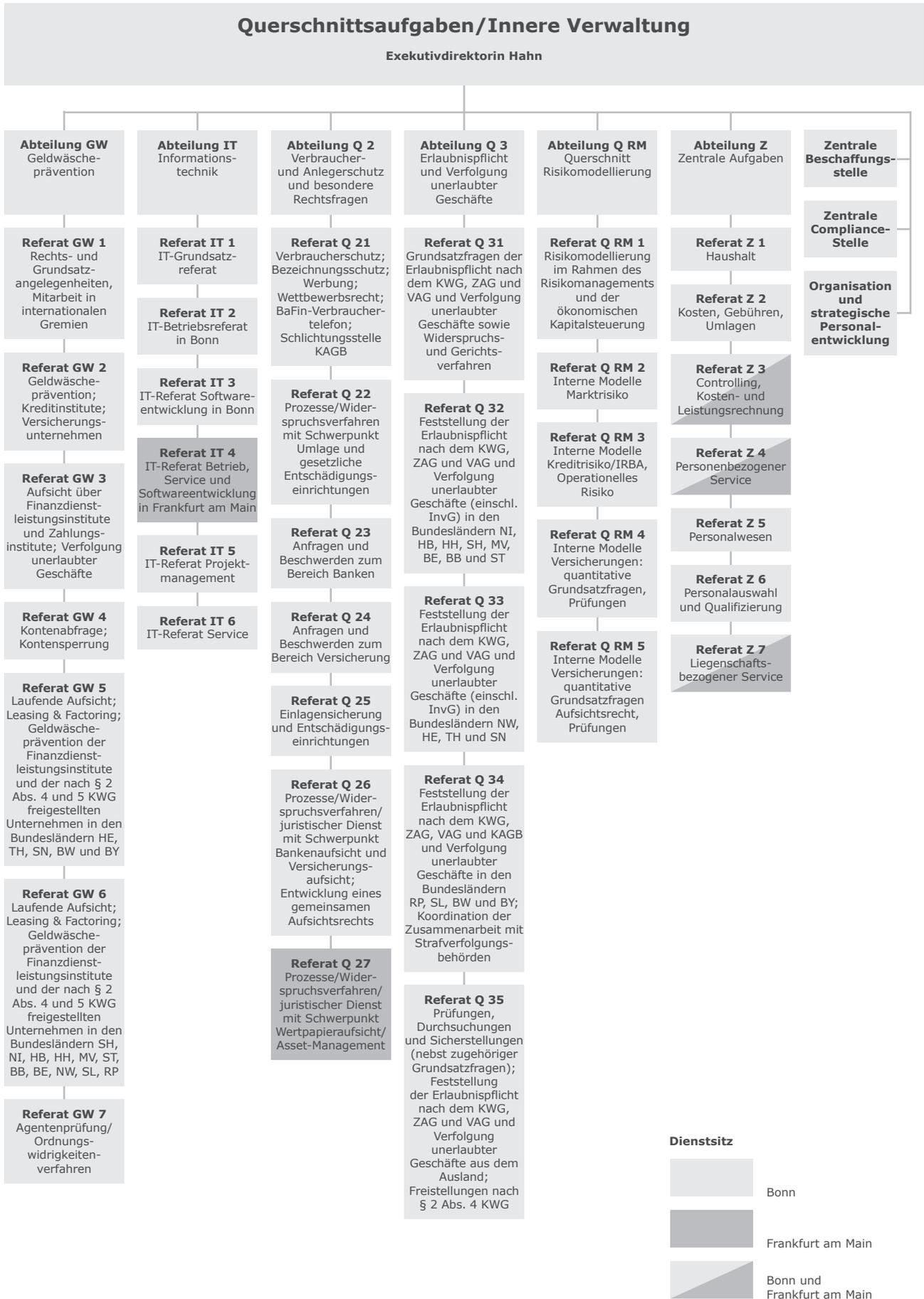
1 Organigramm











2 Gremien bei der BaFin

2.1 Verzeichnis der Mitglieder des Verwaltungsrats

Für die Bundesministerien

Dr. Steffen, Thomas (Vorsitzender – BMF)
Dr. Holle, Levin (stellv. Vorsitzender – BMF)
Westermann, Corinna (BMF)
Dobler, Christian (BMWi)
Schaefer, Erich (BMJV)
Dr. Metz, Rainer (BMEL)

Für den Deutschen Bundestag

MdB Flosbach, Klaus-Peter
MdB Kalb, Bartholomäus
MdB Zöllmer, Manfred
MdB Dr. Zimmermann, Jens
MdB Dr. Troost, Axel

Für die Kreditinstitute

Fahrenschon, Georg

Für die Versicherungsunternehmen

Dr. von Fürstenwerth, Jörg

Für die Kapitalanlagegesellschaften

Richter, Thomas

Für die Wissenschaft

Prof. Dr. Schnabel, Isabel
Prof. Dr. Haar, Brigitte
Prof. Dr. Wagner, Fred

Stand: März 2014

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
N. N.
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 (stellv. 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

N. N.

Vertreter der Industrie

Olschowy, Folkhart (Wacker Chemie AG)

Stand: April 2014

2.3 Verzeichnis der Mitglieder des Versicherungsbeirats

Dr. Aden, Helmut

Prof. Dr. Armbrüster, Christian

Dr. Barthel, Alexander

Gatschke, Lars

Gloe-Semler, Ira

Prof. Dr. Grobosch, Catherine

Heinen, Norbert

Heinz, Michael H.

Hölzl, Werner

Krummenerl, Sabine

Laue, Uwe

Lawrence, Katharina

Dr. Lipowsky, Ursula

Marscheider, Adelheid

Dr. Oletzky, Torsten

Prof. Dr. Pohlmann, Petra

Rohde, Holger R.

Prof. Dr. Schradin, Heinrich R.

Schulte, Reinhold

Stumm, Ilona

Prof. Dr. Wandt, Manfred

Wortberg, Michael

Dr. Zimmerer, Maximilian

Prof. Dr. Zimmermann, Jochen

Stand: Dezember 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

Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein

Thüringer Finanzministerium

Stand: März 2014

2.5 Verzeichnis der Mitglieder des Verbraucherbeirats

Für die Wissenschaft

Prof. Dr. Haar, Brigitte (stellv. Vorsitzende)

Prof. Dr. Knops, Kai-Oliver

Prof. Dr. Reifner, Udo

Für Verbraucher- und Anlegerschutzorganisationen

Benner-Heinacher, Jella

Kühnlenz, Stephan

Mohn, Dorothea (Vorsitzende)

Lawrence, Katharina

Für außergerichtliche Streitschlichtungssysteme

Arenhövel, Wolfgang

Prof. Dr. Hirsch, Günter

Dr. Müller, Gerda

Für das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz¹

Dr. Paetz, Erich

Für die Gewerkschaften

Hahn, Christoph

Stand: Juni 2013

1 Seit Dezember 2013 Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.

3 Unternehmensindividuelle Beschwerdestatistik

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.

Die Beschwerdestatistik gibt an, wie viele Beschwerden die BaFin im Jahr 2013 für den Geschäftsbereich der Versicherungsaufsicht abschließend bearbeitet hat.

Darüber, ob die bearbeiteten Beschwerden begründet sind und damit auch über die Qualität des Versicherungsgeschäfts, trifft die Statistik keine Aussage.

Um einen Indikator über die Größe des Versicherungsgeschäfts zu vermitteln, wird der Zahl der Beschwerden, die die BaFin 2013 abschließend bearbeitet hat, die Zahl der Verträge zum 31. Dezember 2012 in der jeweiligen Sparte gegenübergestellt. Die Bestandszahlen werden von den Unternehmen gemeldet. Stark expandierende Versicherer, zu denen häufig neu gegründete Unternehmen gehören, werden durch die Nennung der Bestandszahlen nicht angemessen berücksichtigt, weil sich der im Laufe des Jahres erhöhte Bestand, aus dem sich die Beschwerden ergeben, nicht in der Statistik wiederfindet.

Bei den Bestandszahlen der Lebensversicherer wird bei Kollektivversicherungen die Zahl der Versicherungsverhältnisse angegeben. Beim Versicherungsbestand der Krankenversicherer wird die Zahl der natürlichen Personen, die krankenversichert sind, angegeben und nicht die Zahl der so genannten Tarifversicherten, die in der Regel höher ist. Diese Kennzahl ist weiterhin noch nicht völlig zuverlässig.

Bei den Angaben zu den Schaden-/Unfall-Versicherungszweigen handelt es sich um die versicherten Risiken. Sofern Unternehmen

Gruppenversicherungen mit vielen versicherten Personen vereinbart haben, führt dies zu einem höheren Versicherungsbestand. Wegen der eingeschränkten Publizitätspflicht (§ 51 Absatz 4 Nr. 1 Satz 4 der Rechnungslegungsverordnung von Versicherungsunternehmen – RechVersV) können nur Bestandszahlen für Versicherer angegeben werden, deren verdiente Brutto-Beitragseinnahmen im Jahr 2012 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 2012	Beschwerden
1001	AACHENMÜNCHENER LEB.	5.318.070	101
1006	ALLIANZ LEBEN	10.370.248	245
1007	ALTE LEIPZIGER LEBEN	1.204.132	21
1035	ARAG LEBEN	341.834	11
1303	ASSTEL LEBEN	305.288	6
1020	AXA LEBEN	1.681.903	76
1011	BARMENIA LEBEN	240.516	7
1028	BASLER LEBEN	757.368	23
1012	BASLER LEBEN (CH)	138.827	6
1013	BAYER. BEAMTEN LEBEN	263.992	10
1015	BAYERN-VERS.	1.811.328	22
1122	CONCORDIA LEBEN	141.067	1
1021	CONDOR LEBEN	214.972	3
1335	CONTINENTALE LV AG	640.954	8
1022	COSMOS LEBEN	1.405.437	27
1115	CREDIT LIFE AG	49.738	4
1146	DBV DEUTSCHE BEAMTEN	1.607.950	44
1023	DEBEKA LEBEN	3.471.422	50
1017	DELTA LLOYD LEBEN	412.677	17
1136	DEVK ALLG. LEBEN	796.667	19
1025	DEVK DT. EISENBAHN LV	674.841	2
1110	DIREKTE LEBEN	131.898	3
1180	DT. ÄRZTEVERSICHERUNG	204.072	5
1148	DT. LEBENSVERS.	456.092	5
1130	ERGO DIREKT LEBEN AG	1.176.373	32
1184	ERGO LEBEN AG	5.523.206	159
1107	EUROPA LEBEN	463.335	5
1310	FAMILIENFÜRSORGE LV	268.529	6
1139	GENERALI LEBEN AG	4.832.821	136
1108	GOTHAER LEBEN AG	1.134.879	20
1040	HAMB. LEBEN	22.272	3
1312	HANNOVERSCHE LV AG	895.713	21
1114	HANSEMERKUR LEBEN	217.514	11
1033	HDI LEBEN AG	2.544.932	114
1158	HEIDELBERGER LV	428.436	21
1137	HELVETIA LEBEN	144.288	1
1055	HUK-COBURG LEBEN	708.658	18
1047	IDEAL LEBEN	554.668	5
1048	IDUNA VEREINIGTE LV	1.903.568	44
1330	INTER LEBENSVERS. AG	148.720	2
1119	INTERRISK LEBENSVERS.	91.271	1
1045	KARLSRUHER LV AG	105.782	1
1054	LANDESLEBENSHILFE	18.896	1
1062	LEBENSVERS. VON 1871	708.331	26
1112	LVM LEBEN	793.738	10
1198	MAMAX LEBEN	17.498	1
1109	MECKLENBURG. LEBEN	167.904	2
1064	MÜNCHEN. VEREIN LEBEN	145.776	4
1162	MYLIFE DEUTSCHLAND	113.835	1
1134	NEUE BAYER. BEAMTEN	100.599	1
1164	NEUE LEBEN LEBENSVERS	891.150	17
1147	NÜRNBG. LEBEN	2.906.707	103
1177	OECO CAPITAL LEBEN	34.924	1
1056	OEFF. LEBEN BERLIN	221.054	2

! Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 208.

Reg. Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl Lebensversicherungsverträge 2012	Beschwerden
1207	OERA DRESDEN I.L.	k. A.	1
1194	PB LEBENSVERSICHERUNG	1.198.463	46
1123	PLUS LEBEN	98.373	1
1309	PROTEKTOR LV AG	133.870	15
1081	PROV. LEBEN HANNOVER	850.847	8
1083	PROV.NORDWEST LEBEN	1.760.498	33
1082	PROV.RHEINLAND LEBEN	1.354.428	16
1018	RHEINLAND LEBEN	103.130	1
1085	R+V LEBEN	63.574	2
1141	R+V LEBENSVERS. AG	4.195.801	43
1150	SAARLAND LEBEN	152.197	1
1157	SKANDIA LEBEN	336.460	22
1153	SPARK.-VERS.SACHS.LEB	517.419	7
1104	STUTTGARTER LEBEN	436.064	9
1089	SÜDDT.LEBEN	67.975	1
1091	SV SPARKASSENVERS.	1.729.914	28
1090	SWISS LIFE AG (CH)	867.055	32
1132	TARGO LEBEN AG	1.558.986	27
1092	UNIVERSA LEBEN	188.195	3
1314	VHV LEBENSVERSICHER.	14.653	2
1140	VICTORIA LEBEN	1.396.679	73
1099	VOLKSWOHL-BUND LEBEN	1.379.154	28
1151	VORSORGE LEBEN	160.501	6
1160	VPV LEBEN	930.275	27
1149	WGV-LEBEN	57.199	1
1005	WÜRTT. LEBEN	2.470.160	44
1103	WWK LEBEN	945.130	44
1138	ZURICH DTSCH. HEROLD	3.676.718	144

! Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 208.

3.3 Versicherungszweig Krankenversicherung

Reg.-Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Personen zum 31.12.2012	Beschwerden
4034	ALLIANZ PRIV.KV AG	2.524.929	111
4142	ALTE OLDENBURGER AG	161.476	4
4112	ARAG KRANKEN	512.249	19
4095	AXA KRANKEN	1.535.961	166
4042	BARMENIA KRANKEN	1.245.361	57
4134	BAYERISCHE BEAMTEN K	1.068.931	91
4004	CENTRAL KRANKEN	1.788.724	147
4001	CONTINENTALE KRANKEN	1.302.265	47
4028	DEBEKA KRANKEN	3.837.255	80
4131	DEVK KRANKENVERS.-AG	326.296	1
4044	DKV AG	4.444.653	185
4013	DT. RING KRANKEN	653.062	28
4121	ENVIVAS KRANKEN	376.434	5
4126	ERGO DIREKT KRANKEN	1.359.657	26
4053	FREIE ARZTKASSE	29.016	2
4119	GOTHAER KV AG	579.085	62
4043	HALLESCHER KRANKEN	635.179	35
4144	HANSEMERKUR KRANKEN_V	1.387.113	53
4122	HANSEMERKUR S.KRANKEN	5.205.495	5
4117	HUK-COBURG KRANKEN	953.960	42
4031	INTER KRANKEN	369.747	21
4011	LANDESKRANKENHILFE	392.069	28
4109	LVM KRANKEN	313.431	6
4123	MANNHEIMER KRANKEN	78.458	5
4037	MÜNCHEN.VEREIN KV	266.712	12
4125	NÜRNBERG. KRANKEN	246.400	7
4143	PAX-FAMILIENF.KV AG	160.393	2
4116	R+V KRANKEN	627.013	8
4002	SIGNAL KRANKEN	1.974.110	43
4039	SÜDDEUTSCHE KRANKEN	625.101	3
4108	UNION KRANKENVERS.	1.083.672	36
4045	UNIVERSA KRANKEN	361.695	20
4139	WÜRTT. KRANKEN	217.407	3

! Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 208.

3.4 Versicherungszweig Kraftfahrtversicherung

Reg.-Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Risiken zum 31.12.2012	Beschwerden
5342	AACHENMÜNCHENER VERS.	2.087.020	12
5135	ADAC AUTOVERSICHERUNG	1.062.662	14
5312	ALLIANZ VERS.	13.530.879	158
5441	ALLSECUR DEUTSCHLAND	669.113	44
5405	ALTE LEIPZIGER VERS.	370.343	1
5397	ASSTEL SACH	199.839	25
5155	AXA EASY	k. A.	2
5515	AXA VERS.	4.817.797	43
5317	BARMENIA ALLG. VERS.	167.008	7
5633	BASLER SACH	437.085	7
5318	BASLER VERSICHERUNG (CH)	k. A.	1
5310	BAYER. BEAMTEN VERS.	241.204	5
5324	BAYER.VERS.VERB.AG	1.825.634	9
5098	BRUDERHILFE SACH.AG	397.782	3
5338	CONCORDIA VERS.	1.420.321	9
5340	CONTINENTALE SACHVERS	546.356	1
5552	COSMOS VERS.	655.064	3
5343	DA DEUTSCHE ALLG.VER.	1.328.990	40
5311	DBV DT. BEAMTEN-VERS.	728.308	8
5549	DEBEKA ALLGEMEINE	766.446	2
5513	DEVK ALLG. VERS.	3.597.922	35
5344	DEVK DT. EISENB. SACH	1.001.086	4
5055	DIRECT LINE	831.659	20
5562	ERGO DIREKT	k. A.	6
5472	ERGO VERSICHERUNG	2.464.109	28
5508	EUROPA VERSICHERUNG	485.572	10
5024	FEUERSOZIJETÄT	160.499	11
5505	GARANTA VERS.	694.590	6
5473	GENERALI VERSICHERUNG	2.672.506	20
5858	GOTHAER ALLGEMEINE AG	1.254.519	16
5469	GVV-KOMMUNALVERS.	145.615	1
5585	GVV-PRIVATVERSICH.	229.986	1
5131	HANNOVERSCHE DIREKT	k. A.	5
5085	HDI VERSICHERUNG	3.636.451	64
5096	HDI-GERLING INDUSTRIE	1.021.827	9
5384	HELVETIA VERS. (CH)	324.286	3
5375	HUK-COBURG	7.004.321	44
5521	HUK-COBURG ALLG. VERS	6.791.690	60
5086	HUK24 AG	2.504.678	37
5401	ITZEHOER VERSICHERUNG	1.081.846	20
5078	JANITOS VERSICHERUNG	232.318	10
5058	KRAVAG-ALLGEMEINE	1.388.358	22
5080	KRAVAG-LOGISTIC	910.293	21
5402	LVM SACH	5.233.352	11
5084	MANNHEIMER AG HOLD	k. A.	10
5061	MANNHEIMER VERS.	222.322	54
5412	MECKLENBURG. VERS.	815.026	8
5426	NÜRNBG. ALLG.	168.255	1
5519	OPTIMA VERS.	157.387	3
5787	OVAG - OSTDT. VERS.	k. A.	21
5446	PROV.NORD BRANDKASSE	756.204	4
5095	PROV.RHEINLAND VERS.	1.340.654	5
5798	RHEINLAND VERS. AG	232.380	4

! Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 208.

Reg. Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Risiken zum 31.12.2012	Beschwerden
5438	R+V ALLGEMEINE VERS.	3.925.429	23
5137	R+V DIREKTVERSICHER.	216.531	23
5051	S DIREKTVERSICHERUNG	224.884	6
5773	SAARLAND FEUERVERS.	163.371	1
5690	SCHWARZMEER U. OSTSEE	k. A.	5
5448	SCHWEIZER NATION.VERS	77.333	2
5125	SIGNAL IDUNA ALLG.	1.070.684	10
5036	SV SPARK.VERSICHER.	833.370	5
5400	VGH LAND.BRAND.HAN.	1.977.836	4
5862	VHV ALLGEMEINE VERS.	4.076.644	68
5169	VOLKSWAGEN AUTO AG	k. A.	1
5484	VOLKSWOHL-BUND SACH	98.097	1
5093	WESTF.PROV.VERS.AG	1.381.333	4
5525	WGV-VERSICHERUNG	1.023.091	9
5479	WÜRTT. GEMEINDE-VERS.	989.372	1
5783	WÜRTT. VERS.	2.751.909	27
5476	WWK ALLGEMEINE VERS.	252.646	3

! Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 208.

3.5 Versicherungszweig Allgemeine Haftpflichtversicherung

Reg.-Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Risiken zum 31.12.2012	Beschwerden
5342	AACHENMÜNCHENER VERS.	1.258.972	14
5370	ALLIANZ GLOBAL SE	2.473	2
5312	ALLIANZ VERS.	4.404.245	56
5405	ALTE LEIPZIGER VERS.	210.405	4
5455	ARAG ALLG. VERS.	21.151.564	5
5397	ASSTEL SACH	k. A.	4
5515	AXA VERS.	3.034.522	38
5792	BADEN-BADENER VERS.	k. A.	3
5633	BASLER SACH	276.031	2
5310	BAYER.BEAMTEN VERS.	k. A.	2
5324	BAYER.VERS.VERB.AG	1.075.226	3
5146	BGV-VERSICHERUNG AG	116.269	1
5098	BRUDERHILFE SACH.AG	218.675	1
5338	CONCORDIA VERS.	346.823	3
5340	CONTINENTALE SACHVERS	367.406	3
5311	DBV DT. BEAMTEN-VERS.	580.308	5
5343	DA DEUTSCHE ALLG.VER.	k. A.	1
5549	DEBEKA ALLGEMEINE	1.268.924	6
5513	DEVK ALLG. VERS.	1.134.385	8
5344	DEVK DT. EISENB. SACH	597.757	1
5129	DFV DEUTSCHE FAM.VERS	k. A.	1
5472	ERGO VERSICHERUNG	1.796.917	41
5024	FEUERSOZIJETÄT	155.788	1
5473	GENERALI VERSICHERUNG	1.810.109	20
5858	GOTHAER ALLGEMEINE AG	1.336.886	16
5485	GRUNDEIGENTÜMER-VERS.	k. A.	1
5365	GVO GEGENSEITIGKEIT	k. A.	1
5469	GVV-KOMMUNALVERS.	2.892	3
5585	GVV-PRIVATVERSICH.	k. A.	1
5374	HAFTPFLICHTK.DARMST.	1.027.763	6
5085	HDI VERSICHERUNG	1.388.103	38
5096	HDI-GERLING INDUSTRIE	15.688	3
5384	HELVETIA VERS. (CH)	346.986	4
5375	HUK-COBURG	1.948.732	7
5521	HUK-COBURG ALLG. VERS	1.255.675	7
5573	IDEAL VERS.	k. A.	1
5546	INTER ALLG. VERS.	132.795	3
5078	JANITOS VERSICHERUNG	211.828	1
5402	LVM SACH	1.221.599	5
5061	MANNHEIMER VERS.	154.569	20
5412	MECKLENBURG. VERS.	275.988	4
5414	MÜNCHEN. VEREIN ALLG.	36.386	1
5426	NÜRNBG. ALLG.	324.334	5
5787	OVAG - OSTDT. VERS.	k. A.	4
5446	PROV.NORD BRANDKASSE	388.388	1
5095	PROV.RHEINLAND VERS.	827.601	4
5798	RHEINLAND VERS. AG	95.054	3
5121	RHION VERSICHERUNG	125.066	4
5438	R+V ALLGEMEINE VERS.	1.759.500	18
5448	SCHWEIZER NATION.VERS	k. A.	2
5125	SIGNAL IDUNA ALLG.	682.878	8
5036	SV SPARK.VERSICHER.	958.137	4
5463	UNIVERSA ALLG VERS.	k. A.	2

! Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 208.

Reg.-Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Risiken zum 31.12.2012	Beschwerden
5042	VERSICHERUNGSK.BAYERN	16.086	3
5400	VGH LAND.BRAND.HAN.	731.764	4
5862	VHV ALLGEMEINE VERS.	1.087.929	12
5484	VOLKSWOHL-BUND SACH	133.436	3
5093	WESTF.PROV.VERS.AG	814.466	6
5479	WÜRTT. GEMEINDE-VERS.	274.557	3
5783	WÜRTT. VERS.	1.179.226	11
5476	WWK ALLGEMEINE VERS.	136.448	2

! Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 208.

3.6 Versicherungszweig Unfallversicherung

Reg.-Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Risiken zum 31.12.2012	Beschwerden
5342	AACHENMÜNCHENER VERS.	2.512.203	14
5498	ADAC - SCHUTZBRIEF VERS.	3.882.922	5
5312	ALLIANZ VERS.	4.387.177	36
5405	ALTE LEIPZIGER VERS.	74.993	1
5455	ARAG ALLG. VERS.	21.002.374	2
5515	AXA VERS.	774.386	13
5792	BADEN-BADENER VERS.	289.879	4
5633	BASLER SACH	133.031	1
5310	BAYER. BEAMTEN VERS.	119.578	4
5324	BAYER.VERS.VERB.AG	709.237	4
5552	COSMOS VERS.	186.531	2
5343	DA DEUTSCHE ALLG.VER.	k. A.	1
5311	DBV DT. BEAMTEN-VERS.	217.842	1
5549	DEBEKA ALLGEMEINE	1.867.359	3
5513	DEVK ALLG. VERS.	873.355	6
5350	DT. RING SACHVERS.	322.437	1
5562	ERGO DIREKT	273.701	1
5472	ERGO VERSICHERUNG	2.490.795	54
5473	GENERALI VERSICHERUNG	3.593.079	13
5858	GOTHAER ALLGEMEINE AG	713.086	6
5557	HÄGER VERS.VEREIN	k. A.	1
5501	HANSEMERKUR ALLG.	77.106	1
5085	HDI VERSICHERUNG	510.355	6
5512	HDI-GERLING FIRMEN	k. A.	1
5384	HELVETIA VERS. (CH)	123.463	1
5375	HUK-COBURG	977.880	1
5521	HUK-COBURG ALLG. VERS	539.177	1
5546	INTER ALLG. VERS.	86.229	1
5402	LVM SACH	908.277	2
5061	MANNHEIMER VERS.	71.657	3
5070	NECKERMANN VERS.	k. A.	2
5426	NÜRNBG. ALLG.	548.073	13
5017	OSTANGLER BRANDGILDE	k. A.	2
5074	PB VERSICHERUNG	k. A.	3
5147	PROTECT VERSICHERUNG	k. A.	1
5095	PROV.RHEINLAND VERS.	881.259	1
5583	PVAG POLIZEIVERS.	319.123	3
5798	RHEINLAND VERS.AG	k. A.	2
5438	R+V ALLGEMEINE VERS.	1.504.007	7
5125	SIGNAL IDUNA ALLG.	1.726.078	6
5586	STUTTGARTER VERS.	438.045	13
5790	TARGO VERSICHERUNG	112.755	3
5463	UNIVERSA ALLG.VERS.	k. A.	4
5400	VGH LAND.BRAND.HAN.	5.468.983	3
5862	VHV ALLGEMEINE VERS.	325.910	1
5484	VOLKSWOHL-BUND SACH	174.572	2
5093	WESTF.PROV.VERS.AG	909.366	1
5479	WÜRTT. GEMEINDE-VERS.	145.436	1
5783	WÜRTT. VERS.	730.476	4
5590	WÜRZBURGER VERSICHER.	k. A.	5
5476	WWK ALLGEMEINE VERS.	238.201	2

! Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 208.

3.7 Versicherungszweig Hausratversicherung

Reg.-Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Risiken zum 31.12.2012	Beschwerden
5342	AACHENMÜNCHENER VERS.	896.392	12
5312	ALLIANZ VERS.	2.476.165	38
5405	ALTE LEIPZIGER VERS.	135.221	5
5068	AMMERLÄNDER VERS.	175.816	1
5455	ARAG ALLG. VERS.	166.489	1
5397	ASSTEL SACH	k. A.	3
5515	AXA VERS.	1.133.495	4
5317	BARMENIA ALLG. VERS.	k. A.	1
5633	BASLER SACH	206.457	1
5324	BAYER.VERS.VERB.AG	539.538	3
5310	BAYER. BEAMTEN VERS.	k. A.	2
5098	BRUDERHILFE SACH.AG	187.403	1
5339	CONDOR ALLG.VERS.	k. A.	1
5340	CONTINENTALE SACHVERS	184.968	1
5552	COSMOS VERS.	k. A.	1
5343	DA DEUTSCHE ALLG.VER.	k. A.	2
5311	DBV DT. BEAMTEN-VERS.	302.015	7
5549	DEBEKA ALLGEMEINE	756.680	2
5513	DEVK ALLG. VERS.	960.990	5
5328	DOCURA VVAG	k. A.	3
5472	ERGO VERSICHERUNG	1.139.852	22
5473	GENERALI VERSICHERUNG	1.356.431	12
5858	GOTHAER ALLGEMEINE AG	725.443	7
5469	GVV-KOMMUNALVERS.	k. A.	1
5374	HAFTPFLICHTK.DARMST.	k. A.	1
5085	HDI VERSICHERUNG	677.699	17
5384	HELVETIA VERS. (CH)	246.156	2
5375	HUK-COBURG	1.370.322	6
5521	HUK-COBURG ALLG. VERS	745.349	2
5086	HUK24 AG	189.388	6
5573	IDEAL VERS.	k. A.	1
5057	INTERLLOYD VERS.AG	142.982	2
5780	INTERRISK VERS.	147.783	1
5078	JANITOS VERSICHERUNG	109.526	10
5404	LBN	k. A.	1
5402	LVM SACH	732.885	1
5061	MANNHEIMER VERS.	73.374	6
5412	MECKLENBURG. VERS.	176.058	2
5426	NÜRNBG. ALLG.	158.461	5
5686	NÜRNBG.BEAMTEN ALLG.	k. A.	1
5015	NV VERSICHERUNGEN	k. A.	2
5017	OSTANGLER BRANDGILDE	k. A.	2
5446	PROV.NORD BRANDKASSE	288.237	3
5095	PROV.RHEINLAND VERS.	510.569	3
5583	PVAG POLIZEIVERS.	k. A.	2
5798	RHEINLAND VERS. AG	k. A.	2
5121	RHION VERSICHERUNG	k. A.	1
5438	R+V ALLGEMEINE VERS.	959.007	9
5125	SIGNAL IDUNA ALLG.	329.000	1
5781	SPARK.-VERS.SACHS.ALL	k. A.	3
5036	SV SPARK.VERSICHER.	461.052	3
5400	VGH LAND.BRAND.HAN.	479.057	2
5862	VHV ALLGEMEINE VERS.	326.510	2

! Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 208.

Reg. Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Risiken zum 31.12.2012	Beschwerden
5484	VOLKSWOHL-BUND SACH	k. A.	1
5461	VPV ALLGEMEINE VERS.	168.338	1
5093	WESTF.PROV.VERS.AG	2.353.160	3
5479	WÜRTT. GEMEINDE-VERS.	183.809	1
5783	WÜRTT. VERS.	756.420	7
5476	WWK ALLGEMEINE VERS.	k. A.	3

! Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 208.

3.8 Versicherungszweig Wohngebäudeversicherung

Reg.-Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Risiken zum 31.12.2012	Beschwerden
5342	AACHENMÜNCHENER VERS.	361.976	15
5312	ALLIANZ VERS.	2.069.274	62
5405	ALTE LEIPZIGER VERS.	125.495	2
5455	ARAG ALLG. VERS.	k. A.	1
5515	AXA VERS.	684.882	31
5317	BARMENIA ALLG. VERS.	k. A.	1
5310	BAYER. BEAMTEN VERS.	k. A.	1
5319	BAYER. HAUSBESITZER	22.978	2
5043	BAYER.L-BRAND.VERS.AG	2.230.472	5
5324	BAYER.VERS.VERB.AG	678.709	8
5338	CONCORDIA VERS.	189.756	4
5339	CONDOR ALLG. VERS.	73.943	2
5552	COSMOS VERS.	k. A.	1
5311	DBV DT. BEAMTEN-VERS.	168.700	4
5549	DEBEKA ALLGEMEINE	235.847	4
5513	DEVK ALLG. VERS.	454.001	4
5472	ERGO VERSICHERUNG	536.519	36
5024	FEUERSOZIJETÄT	85.848	2
5473	GENERALI VERSICHERUNG	591.147	24
5858	GOTHAER ALLGEMEINE AG	303.674	3
5485	GRUNDEIGENTÜMER-VERS.	71.698	1
5374	HAFTPFLICHTK.DARMST.	k. A.	1
5032	HAMB. FEUERKASSE	159.855	1
5085	HDI VERSICHERUNG	266.091	17
5384	HELVETIA VERS. (CH)	173.676	8
5126	HÜBENER VERSICHERUNG	k. A.	2
5375	HUK-COBURG	614.491	6
5521	HUK-COBURG ALLG. VERS	213.523	3
5086	HUK24 AG	k. A.	2
5546	INTER ALLG. VERS.	k. A.	2
5057	INTERLLOYD VERS.AG	51.139	1
5780	INTERRISK VERS.	67.594	1
5402	LVM SACH	540.746	9
5061	MANNHEIMER VERS.	58.156	6
5412	MECKLENBURG. VERS.	103.097	5
5014	NEUENDORFER BRAND-BAU	k. A.	1
5426	NÜRNBG. ALLG.	68.400	5
5017	OSTANGLER BRANDGILDE	k. A.	3
5446	PROV.NORD BRANDKASSE	314.623	4
5095	PROV.RHEINLAND VERS.	555.048	17
5583	PVAG POLIZEIVERS.	k. A.	1
5798	RHEINLAND VERS. AG	k. A.	1
5438	R+V ALLGEMEINE VERS.	989.028	29
5125	SIGNAL IDUNA ALLG.	155.660	2
5690	SCHWARZMEER U. OSTSEE	k. A.	1
5781	SPARK.-VERS.SACHS.ALL	33.507	1
5036	SV SPARK.VERSICHER.	1.965.500	30
5459	UELZENER ALLG. VERS.	k. A.	1
5463	UNIVERSA ALLG. VERS.	k. A.	1
5042	VERSICHERUNGSK.BAYERN	k. A.	2
5400	VGH LAND.BRAND.HAN.	471.394	4
5862	VHV ALLGEMEINE VERS.	114.051	3
5461	VPV ALLGEMEINE VERS.	65.657	2
5093	WESTF.PROV.VERS.AG	1.942.565	5
5525	WGV-VERSICHERUNG	70.082	1
5479	WÜRTT. GEMEINDE-VERS.	79.520	2
5783	WÜRTT. VERS.	453.089	11

! Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 208.

3.9 Versicherungszweig Rechtsschutzversicherung

Reg.-Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Risiken zum 31.12.2012	Beschwerden
5826	ADAC-RECHTSSCHUTZ	2.467.832	8
5809	ADVOCARD RS	1.532.719	38
5312	ALLIANZ VERS.	2.351.621	52
5405	ALTE LEIPZIGER VERS.	411.166	59
5455	ARAG ALLG. VERS.	k. A.	2
5800	ARAG SE	1.326.822	59
5801	AUXILIA RS	516.898	16
5838	BADISCHE RECHTSSCHUTZ	169.698	2
5310	BAYER. BEAMTEN VERS.	k. A.	5
5324	BAYER. VERS.VERB.AG	k. A.	1
5098	BRUDERHILFE SACH.AG	97.388	5
5831	CONCORDIA RS	410.410	8
5340	CONTINENTALE SACHVERS	100.920	1
5343	DA DEUTSCHE ALLG.VER.	k. A.	3
5802	D.A.S. ALLG. RS	2.682.984	48
5549	DEBEKA ALLGEMEINE	376.967	8
5803	DEURAG DT. RS	1.163.964	40
5513	DEVK ALLG. VERS.	k. A.	1
5829	DEVK RECHTSSCHUTZ	1.053.464	9
5129	DFV DEUTSCHE FAM.VERS	k. A.	1
5834	DMB RECHTSSCHUTZ	841.666	17
5096	HDI-GERLING INDUSTRIE	6.260	
5085	HDI VERSICHERUNG	k. A.	2
5818	HUK-COBURG RS	1.589.136	19
5086	HUK24 AG	96.299	3
5401	ITZEHOER VERSICHERUNG	k. A.	6
5078	JANITOS VERSICHERUNG	k. A.	1
5402	LVM SACH	729.319	6
5412	MECKLENBURG. VERS.	143.281	5
5805	NEUE RECHTSSCHUTZ	449.257	13
5426	NÜRNBERG; ALLG	k. A.	1
5813	OERAG RECHTSSCHUTZ	1.504.508	31
5095	PROV.RHEINLAND VERS.	k. A.	2
5807	ROLAND RECHTSSCHUTZ	1.770.890	57
5438	R+V ALLGEMEINE VERS.	717.722	14
5459	UELZENER ALLG. VERS.	k. A.	1
5400	VGH LAND.BRAND.HAN.	189.117	2
5525	WGV-VERSICHERUNG	428.381	17
5479	WÜRTT. GEMEINDE-VERS.	k. A.	4
5783	WÜRTT. VERS.	656.271	15

! Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 208.

3.10 Unternehmen aus dem EWR-Bereich

Reg. Nr.	Kurzname des Versicherungsunternehmens	Beschwerden
5902	ACE EUROPEAN (GB)	12
9019	ACE EUROP.GROUP (GB)	2
9053	ADMIRAL INSURANCE(GB)	1
9081	AETNA HEALTH (IRL)	1
5636	AGA INTERNATION. (F)	43
5163	AIG EUROPE LIMITED (GB)	14
5029	AIOI NISSAY (GB)	5
7265	ALLIANZ LIFE (L)	3
7671	ASPECTA ASSUR. (L)	2
7203	ATLANTICLUX (L)	8
5090	AXA CORPORATE S. (F)	1
1319	AXA LIFE EUR.LTD(IRL)	3
7611	BRAND NEW DAY (NL)	3
5145	BTA INSURANCE (LV)	2
7811	CACI LIFE LIM. (IRL)	1
7807	CACI NON-LIFE (IRL)	2
1300	CANADA LIFE (IRL)	7
7786	CANADA LIFE (IRL)	4
1182	CARDIF LEBEN (F)	5
5056	CARDIF VERS. (F)	19
5142	CHUBB INSUR. (GB)	3
7690	CIGNA LIFE INS. (B)	2
7453	CLERICAL MED.INV.(GB)	20
7724	CREDIT LIFE INT. (NL)	20
7985	CSS VERSICHERUNG (FL)	28
9033	DELTA LLOYD LEV. (NL)	1
7310	DKV LUXEMBOURG (L)	1
5048	DOMESTIC AND GEN.(GB)	8
1161	EQUITABLE LIFE (GB)	1
5115	EUROMAF SA (F)	1
7337	FILO DIRETTO (I)	1
7814	FRIENDS PROVID. (GB)	3
9146	FRIENDS LIFE COMP (GB)	1
7268	GENERALI VERS. AG (A)	3
7270	HANSARD EUROPE (IRL)	2
7214	HELVETIA VERS. (A)	1
7688	INORA LIFE (IRL)	1
5788	INTER PARTNER ASS. (B)	7
7956	INTER PARTNER (B)	3
7587	INTERN.INSU.COR.(NL)	4
9031	LIBERTY EURO.(IRL/E)	5
5592	LLOYD'S VERS. (GB)	2
5130	MAPFRE ASISTENC.(E)	6
1308	MEDIOLANUM INT. (IRL)	1
1323	MONUTA VERS. (NL)	1
7806	NEW TECHNOLOGY (IRL)	1
7897	NUCLEUS LIFE AG (FL)	1
7220	N.V. SCHADEVERZ. (NL)	1
7225	OBERÖSTERR. VERS. AG (A)	1
7723	PRISMALIFE AG (FL)	20
7455	PROBUS INSURANCE(IRL)	3
9147	PSA LIFE INS. (M)	1

Reg. Nr.	Kurzname des Versicherungsunternehmens	Beschwerden
7894	QUANTUM LEBEN AG(FL)	1
1317	R+V LUXEMB. LV (L)	4
7415	R+V LUXEMBOURG L (L)	2
9158	RCI INSURANCE (M)	2
7730	RIMAXX (NL)	18
9307	SANTANDER INS.LIFE (IRL)	6
7485	SOGECAP (F)	1
1320	STANDARD LIFE (GB)	4
7763	STONEBRIDGE (GB)	1
1328	SWISS LIFE PROD. (L)	1
5157	TELEFONICA INSURANCE (L)	4
9241	UK GENERAL INS. (IRL)	1
7308	UNIQA ÖSTERREICH (A)	1
1311	VDV LEBEN INT. (GR)	14
7456	VDV LEBEN INTERN.(GR)	6
7643	VIENNA-LIFE (FL)	3
7483	VORSORGE LUXEMB. (L)	9
5152	W.R. BERKLEY (GB)	7
5151	ZURICH INSURANCE(IRL)	104
7929	ZURICH INSURANCE PLC (IRL)	1

! Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 208.

4 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Memoranda of Understanding (MoU) 2013	42
Tabelle 2	Beschwerden nach Institutsgruppen 2013	48
Tabelle 3	Eingaben je Versicherungszweig (seit 2009)	49
Tabelle 4	Beschwerdegründe 2013	50
Tabelle 5	IFG-Statistik	57
Tabelle 6	Ergebnisse der Risikoklassifizierung von Kreditinstituten 2013	85
Tabelle 7	Ergebnisse der Risikoklassifizierung von Finanzdienstleistern 2013	85
Tabelle 8	Zahl der Banken nach Institutsgruppen	93
Tabelle 9	Brutto-Absatz Pfandbriefe	100
Tabelle 10	Pfandbriefumlauf	100
Tabelle 11	Verteilung der Sonderprüfungen nach Prüfungsschwerpunkt	107
Tabelle 12	Verteilung der Sonderprüfungen nach Institutsgruppen 2013	107
Tabelle 13	Verteilung der aufsichtsgetriebenen Sonderprüfungen nach Risikoklassen 2013	108
Tabelle 14	Aufsichtliche Beanstandungen und Maßnahmen 2013	109
Tabelle 15	Risikomodelle und Faktorspannen	110
Tabelle 16	Kontenabfragen 2013	113
Tabelle 17	Zahlen zum Mitarbeiter- und Beschwerderegister	114
Tabelle 18	Ergebnisse der Risikoklassifizierung 2013	130
Tabelle 19	Vor-Ort-Prüfungen 2013 nach Risikoklassen	131
Tabelle 20	Kapitalanlagen der Versicherungsunternehmen	135
Tabelle 21	Zusammensetzung der Risikokapitalanlagenquote	139
Tabelle 22	Anteile ausgewählter Anlageklassen an den Vermögensanlagen	140
Tabelle 23	Zahl der beaufsichtigten Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds	141
Tabelle 24	Anmeldungen von EWR-Lebensversicherern 2013	141
Tabelle 25	Anmeldungen von EWR-Schaden-/Unfallversicherern 2013	142
Tabelle 26	Untersuchungen Marktmanipulation	168
Tabelle 27	Mitteilungen der Staatsanwaltschaften und Gerichte sowie des Bußgeldreferates zu abgeschlossenen Marktmanipulationsverfahren	168
Tabelle 28	Insideruntersuchungen	171
Tabelle 29	Mitteilungen der Staatsanwaltschaften zu abgeschlossenen Insiderverfahren	171
Tabelle 30	Anzeigen von Market Makern und Primärhändlern 2013	175
Tabelle 31	Billigungen 2013 und 2012	177
Tabelle 32	Notifizierungen	178
Tabelle 33	Enforcementverfahren der BaFin von Juli 2005 bis Dezember 2013	181
Tabelle 34	Risikoklassifizierung von Kapitalverwaltungsgesellschaften 2013	186
Tabelle 35	Bußgeldverfahren	190
Tabelle 36	Personal	192
Tabelle 37	Einstellungen 2013	193

5 Grafikverzeichnis

Grafik 1	Staatsschuldenquoten in Europa	25
Grafik 2	Verteilung der Schiffsportfolien	89
Grafik 3	Verbriefungsbestände nach Art der Sicherheiten	90
Grafik 4	Regionale Verteilung der Underlyings	91
Grafik 5	Zahl der Sparkassen	93
Grafik 6	Zahl der genossenschaftlichen Primärinstitute	94
Grafik 7	Zusammensetzung der Gruppe-V-Institute	95
Grafik 8	Branchenindex deutscher Bankaktien	96
Grafik 9	Kreditausfallprämien für deutsche Großbanken	97
Grafik 10	Indikatoren des Interbankenmarktes	98
Grafik 11	Weitere Rechtsetzung bis zur Einführung von Solvency II	119
Grafik 12	Branchenindex deutscher Versicherungsaktien	143
Grafik 13	Kreditausfallprämien ausgewählter Versicherer	144
Grafik 14	Ad-hoc-Meldungen	172
Grafik 15	Directors' Dealings	173
Grafik 16	Mitteilungspflichtige nach Herkunft	174
Grafik 17	Stimmrechtsmitteilungen	176
Grafik 18	Gesamtemissionsaufkommen	177
Grafik 19	Prospekte nach Anlageobjekten 2013	178
Grafik 20	Arten von Investmentvermögen	183
Grafik 21	Regelungen für den grenzüberschreitenden Vertrieb von AIF	185
Grafik 22	Mittelaufkommen der offenen Immobilien-Publikumsfonds	187
Grafik 23	Bußgelder	189
Grafik 24	Ausgaben Haushaltsplan 2013	194
Grafik 25	Einnahmen Haushaltsplan 2013	194
Grafik 26	Umlageverteilung nach Aufsichtsbereichen 2012	195

6 Abkürzungsverzeichnis

A

a. F.	alte Fassung
ABI.	Amtsblatt
ABS	Asset Backed Securities
Abs.	Absatz, Absätze
ADR	Alternative Dispute Resolution
AEU	Arbeitsweise der Europäischen Union
AfW	Bundesverband Finanzdienstleistung e. V.
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft/Amtsgericht
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AIF	Alternative Investment Fund
AIFM	Alternative Investment Fund Managers
AKIM	Arbeitskreis Interne Modelle
AMA	Advanced Measurement Approach
angeschl.	angeschlossen(e)
AnIV	Anlageverordnung
AnzV	Anzeigenverordnung
Art.	Artikel
AS	Analyse und Strategie
AT	Additional Tier
Aug	August
AUZ	Aktuarieller Unternehmenszins
AVB	Allgemeine Versicherungsbedingungen
Az.	Aktenzeichen
B	
BA	Bankenaufsicht
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BAV	Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision
BCR	Basic Capital Requirement
BE	Bank of England
BerPensV	Pensionsfondsbericht-erstattungsverordnung

BerVersV	Versicherungsbericht-erstattungs-Verordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGebG	Bundesgebührengesetz
BGH	Bundesgerichtshof
BI	Banca d'Italia
BIB	Basisinformationsblatt
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BoS	Board of Supervisors
BSA	Balance Sheet Assessment
BSC	Banking Supervision Committee
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BTS	Building Technical Standards
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise

C

ca.	circa
CA	Comprehensive Assessment
CCP	Central Counterparty
CDO	Collateralized Debt Obligations
CDS	Credit Default Swap
CET	Common Equity Tier
CFTC	U.S. Commodity Futures Trading Commission
CLN	Credit Linked Notes
CLO	Collateralized Loan Obligations
CMBS	Commercial Mortgage Backed Securities
CMG	Crisis Management Group
Co.	Compagnie
ComFrame	Common Framework
COREP	Common Reporting
CRA	Credit Rating Agencies
CRD	Capital Requirements Directive
CRR	Capital Requirements Regulation

D

d.	des
d. h.	das heißt

DAV	Deutsche Aktuarvereinigung e. V.	ESRB	European Systemic Risk Board et cetera
DAX	Deutscher Aktienindex	etc.	
DerivateV	Derivateverordnung	EU	Europäische Union
Dez	Dezember	EuGH	Europäischer Gerichtshof
DK	Deutsche Kreditwirtschaft	EUR	Euro
DL	Dienstleistungsverkehr	Euribor	Euro Interbank Offered Rate
DM	Deutsche Mark	EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
DMBiG	D-Markbilanzgesetz	EZB	Europäische Zentralbank
DPR	Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung	F	
Dr.	Doktor	f.	folgende
DSGV	Deutscher Sparkassen- und Giroverband	FASB	Financial Accounting Standards Board
DVFA	Deutsche Vereinigung für Finanzanalyse und Asset Management	FATF	Financial Action Task Force on Money Laundering
E		FDI	Finanzdienstleistungsinstitut
e. G.	eingetragene Genossenschaft	FBO	Foreign Banking Organisation
e. V.	eingetragener Verein	FCA	Financial Conduct Authority
EAA	Erste Abwicklungsanstalt	FDIC	Federal Deposit Insurance Corporation
EAEG	Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz	Feb	Februar
EBA	European Banking Authority	FedBoard	Board of Governors of the Federal Reserve System
EbAV	Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung	ff.	fortfolgende
EBF	European Banking Federation	FiCoD	Financial Conglomerates Directive
EDV	Elektronische Datenverarbeitung	FinDAG	Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz
EdW	Entschädigungseinrichtung für Wertpapierhandelsunternehmen	FINREP	Financial Reporting
EEEX	European Energy Exchange	FinStabG	Finanzstabilitätsgesetz
EFSF	European Financial Stability Facility	FKAG	Finanzkonglomerate-Aufsichtsgesetz
EG	Einführungsgesetz/Europäische Gemeinschaft/Emergency Group	FkSol	Finanzkonglomerate-Solvabilitäts-Verordnung
E-Geld	Elektronisches Geld	FLAOR	Forward Looking Assessment of Own Risk
einschl.	einschließlich	FMSA	Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority	Frhr.	Freiherr
EMIR	European Market Infrastructure Regulation	FSA	Financial Services Authority
ESA	European Supervisory Authority	FSAP	Financial Sector Assessment Program
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus	FSB	Financial Stability Board
ESMA	European Securities and Markets Authority	G	
		G 20	The Group of Twenty Finance Ministers and Central Bank Governors
		GB	Großbritannien

GBP	Britisches Pfund	InstitutsVergV	Institutsvergütungsverordnung
GDV	Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.	INT	Internationales
gem.	gemäß	InvG	Investmentgesetz
GewO	Gewerbeordnung	InvMaRisk	Mindestanforderungen an das Risikomanagement für Investmentgesellschaften
ggü.	gegenüber	InvVerOV	Investment-Verhaltens- und Organisationsverordnung
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit	IOSCO	International Organization of Securities Commissions
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung	IPO	Initial Public Offering
G-SIBS	Global Systemically Important Banks	IRBA	Internal Ratings Based Approach
G-SIFIs	Global Systemically Important Financial Institutions	IT	Informationstechnik
G-SIIS	Global Systemically Important Insurers	ITS	Implementing Technical Standard
GW	Geldwäsche	IVV	Institutionsvergütungsverordnung
GwG	Geldwäschegesetz	IWF	Internationaler Währungsfonds
H		J	
HBS	Holistic Balance Sheet	Jan	Januar
HeLaBa	Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale	JPY	Japanischer Yen
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgesichtshof	Jul	Juli
HGB	Handelsgesetzbuch	JST	Joint Supervisory Team
HLA	Higher Loss Absorbency	Jun	Juni
I		K	
i.V.m.	in Verbindung mit	KAG	Kapitalanlagegesellschaft
IAASB	International Auditing and Assurance Standards Board	KAGB	Kapitalanlagegesetzbuch
IAIGs	Internationally Active Insurance Groups	KapAusstV	Kapitalausstattungsverordnung
IAIS	International Association of Insurance Supervisors	KaPrüfBV	Kapitalanlage-Prüfungsberichtsverordnung
IAS	International Accounting Standards	KARBV	Kapitalanlage-Rechnungslegungs- und -Bewertungsverordnung
IASB	International Accounting Standards Board	KAVerOV	Kapitalanlage-Verhaltens- und -Organisationsverordnung
ICPs	Insurance Core Principles	KomRI	Komitee für Regulierung und Internationales
ICS	Insurance Capital Standard	KVG	Kapitalverwaltungsgesellschaften
IdW	Institut der Wirtschaftsprüfer	KWG	Kreditwesengesetz
IFG	Informationsfreiheitsgesetz	L	
IFRS	International Financial Reporting Standards	LB	Landesbank
ILS	Insurance Linked Securities	LBBW	Landesbank Baden-Württemberg
IMD	Insurance Mediation Directive	LCR	Liquidity Coverage Ratio
Inc.	Incorporated		
inkl.	inklusive		

LG	Landgericht	OMT	Outright Monetary Transactions
LIBOR	London Interbank Offered Rate	ORSA	Own Risk and Solvency Assessment
LTD	Limited	OTC	Over-the-Counter
LTG	Long-Term-Guarantee	OTF	Organised Trading Facility
LTGA	Long Term Guarantee Assessment	OTS	Office of Thrift Supervision
LV	Lebensversicherung	OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
M		P	
MaComp	Mindestanforderungen an die Compliance	PEP	politisch exponierte Person
MaRisk	Mindestanforderungen an das Risikomanagement	PF	Pensionsfonds
MaSan	Mindestanforderungen an die Ausgestaltung von Sanierungsplänen	PfandBG	Pfandbriefgesetz
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages	Pk	Pensionskasse
MiFID	Markets in Financial Instruments Directive	PLC	Public Limited Company
Mio.	Million/en	PNG	Gesetz zur Neuausrichtung der Pflegeversicherung
MoU	Memorandum of Understanding	PRIPS	Packaged Retail Investment Products
Mrd.	Milliarde/n	Prof.	Professor
Mrz	März	PrüfBV	Prüfungsberichtsverordnung
MTF	Multilateral Trading Facility	PSD	Payment Services Directive
NAIC	National Association of Insurance Commissioners	PSVaG	Pensions-Sicherungs-Verein auf Gegenseitigkeit
N		Q	
NL	Niederlassungsverkehr	Q	Quartal/Querschnitt
Nov	November	QIS	Quantitative Impact Study
NPL	Non-Performing Loans	Q RM	Querschnitt Risikomodellierung
Nr.	Nummer	R	
NSFR	Net Stable Funding Ratio	RAP	Resolvability Assessment Process
NYSBD	New York State Banking Department	RCAP	Regulatory Consistency Assessment Programmes
O		REIT	Real Estate Investment Trust
o.ä.	oder ähnliche	REPO	Repurchase Operation
OCC	Office of the Comptroller of the Currency	RfB	Rückstellung für Beitragsrück-erstattung
ODR	Online Dispute Resolution	RK	Risikokomitee
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	RL	Richtlinie
öff.	öffentliche	RMBS	Residential Mortgage Backed Securities
OGAW	Organismus für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren	RückKapV	Rückversicherungs-Kapitalausstattungs-Verordnung
OIS	Overnight Indexed Swap	RWA	Risk Weighted Assets
Okt	Oktober	S	
OLG	Oberlandesgericht	S II	Solvency II
		S.	Seite/Satz

S. A.	Société Anonyme	VO	Verordnung
s. u.	siehe unter	VU	Versicherungsunternehmen
SEC	Securities and Exchange Commission	VVaG	Versicherungsverein auf Ge- genseitigkeit
Sep	September	VVG	Versicherungsvertragsgesetz
SEPA	Single Euro Payments Area	VVG-InfoV	Verordnung über Informations- pflichten bei Versicherungs- verträgen
SIB	Systemically Important Bank	VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
SIE	Supervisory Intensity and Effectiveness Group	VwKostG	Verwaltungskostengesetz
SIFIS	Systemically Important Finan- cial Institutions	W	
SoFFin	Sonderfonds Finanzmarktstabi- lisierung	w.	wegen
SolBerV	Solvabilitäts-Bereinigungs- Verordnung	WA	Wertpapieraufsicht
SolvV	Solvabilitätsverordnung	WpDPV	Wertpapierdienstleistungs- Prüfungsverordnung
SRM	Single Resolution Mechanism	WpHG	Wertpapierhandelsgesetz
SRMP	Systemic Risk Management Plan	WpÜG	Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz
SROS	Self-Regulatory Organisations	Z	
SSG	Senior Supervisors Group	Z	Zentrale Aufgaben
SSM	Single Supervisory Mechanism	z. B.	zum Beispiel
StA	Staatsanwaltschaft	ZAG	Zahlungsdiensteaufsichts- gesetz
StPO	Strafprozessordnung		
T			
T	Tier		
TIBOR	Tokyo Interbank Offered Rate		
U			
u. a.	unter anderem/und andere		
ÜbschV	Überschussverordnung		
UmsG	Umsetzungsgesetz		
US	United States		
USA	United States of America		
USD	US-Dollar		
V			
VA	Versicherungsaufsicht		
VAG	Versicherungsaufsichtsgesetz		
VAG-E	Entwurf zum Versicherungsauf- sichtsgesetz		
VAR	Value-at-Risk		
ver.di	Vereinte Dienstleistungsge- werkschaft		
VG	Verwaltungsgericht		
VGH	Verwaltungsgerichtshof		
vgl.	vergleiche		
VHV	Vereinigte Hannoversche Versicherung		



Herausgeber

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
Stabsstelle Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
— Graurheindorfer Str. 108 | 53117 Bonn
— Dreizehnmorgenweg 13–15 u. 44–48 | 53175 Bonn
— Marie-Curie-Straße 24–28 | 60439 Frankfurt am Main

Fon: +49(0)228 41 08-0
Internet: www.bafin.de
E-Mail: poststelle@bafin.de

Bonn und Frankfurt am Main | Mai 2014
ISSN 1611-910X

Redaktionsschluss

31. März 2014

Konzept, Layout und Satz

Naumilkat – Agentur für Kommunikation und Design,
Düsseldorf

Druck

Silber Druck oHG, Niestetal

Fotos

© Frank-Beer.com

