

2015



Jahresbericht
der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht



Direktorium der BaFin

Raimund Röseler
Exekutivdirektor
Bankenaufsicht

Elisabeth Roegele
Exekutivdirektorin
Wertpapieraufsicht/
Asset-Management

Felix Hufeld
Präsident

Béatrice Freiwald
Exekutivdirektorin
Innere Verwaltung
und Recht

Dr. Frank Grund
Exekutivdirektor
Versicherungs- und
Pensionsfondsaufsicht

Inhaltsverzeichnis



Interview mit dem Staatssekretär	12
---	-----------

I Schlaglichter **16**

1 Niedrige Zinsen **16**

1.1 Banken	16
-------------------	----

1.2 Bausparkassen	17
--------------------------	----

1.3 Versicherer	17
------------------------	----

2 Global systemrelevante Finanzunternehmen **18**

2.1 Banken	18
-------------------	----

2.2 Versicherer	19
------------------------	----

2.3 Andere Finanzunternehmen	20
-------------------------------------	----

3 FinTechs **20**

4 Versicherer – Neues Regime Solvency II **21**

5 Banken – Aufsicht, Abwicklung und Einlagensicherung **22**

6 Verbraucherschutz **23**

6.1 Kleinanlegerschutzgesetz	23
-------------------------------------	----

6.2 Erstes Finanzmarktnovellierungsgesetz	24
--	----

6.3 Verhaltensregulierung – Das richtige Maß	24
---	----

7 Chronologie wichtiger Ereignisse 2015 **25**

II Allfinanzaufsicht **30**

1 Makroökonomisches Umfeld **30**

2 Finanzstabilität **32**

2.1 Global systemrelevante Nichtbanken/Nichtversicherer	32
--	----

2.2 Makroprudenzielle Instrumente	32
--	----

3	Marktbasierte Finanzierung	34	
3.1	Schattenbanken	34	
3.2	Schwerpunkt: Kapitalmarktunion, quo vadis?	35	
4	Digitalisierung	38	
4.1	FinTechs	38	I
4.1.1	Erlaubnispflichten im Überblick	38	
4.1.2	Meinung: Felix Hufeld zu FinTechs	39	
4.2	Cyber Risk	42	
4.2.1	Banken	42	
4.2.2	Versicherer	43	
4.2.2.1	Cyber-Risiken in Versicherungsunternehmen	43	
4.2.2.2	Cyber-Policen	43	II
5	Verbraucherschutz	44	
5.1	Meinung: Elisabeth Roegele zu Zielen und Strategien im kollektiven Verbraucherschutz	44	
5.2	Kleinanlegerschutzgesetz	47	
5.3	Schwerpunkt: Produktintervention: Paradigmenwechsel in der Wertpapieraufsicht	48	
5.4	Verbraucherbeirat	51	III
5.5	Finanzmarktwächter	51	
5.6	Einlagensicherung	52	
5.6.1	Schwerpunkt: Neues Einlagensicherungsgesetz in Kraft	52	
5.6.2	Finanzierungsverordnung für EdB und EdÖ	56	
5.6.3	EBA-Leitlinien	56	
5.6.4	Abschluss des Phoenix-Verfahrens	57	
5.7	Wohnimmobilienkreditverträge	57	IV
5.8	Verbraucherbeschwerden und Anfragen	58	
5.8.1	Kreditinstitute und Finanzdienstleister	58	
5.8.2	Investment- und Kapitalverwaltungsgesellschaften	61	
5.8.3	Versicherungsunternehmen	61	
5.8.3.1	Beschwerdezahlen	61	
5.8.3.2	Fälle aus der Praxis	62	
5.8.4	Wertpapiergeschäft	64	
5.8.5	Verbrauchertelefon	64	V
5.9	Streitschlichtung	64	
5.10	Internationale Entwicklungen	65	
5.10.1	Produktgestaltung und Vertrieb	65	
5.10.2	Produktinformation	67	
6	Aufsicht international	67	
6.1	Kompetenzen der ESAs	67	VI
6.2	Bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit	69	

7	Integrität des Finanzmarkts	70
	7.1 Erlaubnispflicht	70
	7.1.1 Zweite Zahlungsdiensterichtlinie	70
	7.2 Freistellung von der Erlaubnispflicht	71
	7.3 Schwarzer Kapitalmarkt	71
8	Rechnungslegung	72
9	Risikomodellierung	74
	9.1 Schwerpunkt: Interne Modelle in der Bankenaufsicht	74
	9.2 Schwerpunkt: Interne Modelle in der Versicherungsaufsicht	78
10	Geldwäscheprävention	81
	10.1 FATF-Leitfaden	81
	10.2 Geldwäscherichtlinie	81
	10.3 Geldtransferverordnung	82
	10.4 Konsultation der ESA-Leitlinien	83
	10.5 BaFin-Warnmeldung zu Bosnien-Herzegowina	83
11	Informationsfreiheitsgesetz	84
	11.1 Schwerpunkt: Informationsfreiheitsgesetz	84
	11.2 Verfahrenseingänge im Jahr 2015	87
III	Aufsicht über Banken, Finanzdienstleister und Zahlungsinstitute	88
1	Grundlagen der Aufsicht	88
	1.1 Ein Jahr Europäische Bankenaufsicht	88
	1.1.1 Harmonisierung von Wahlrechten und Optionen	89
	1.1.2 Schwerpunkt: SREP: Bankrisiken ganzheitlich bewerten	90
	1.1.3 Arbeit in den JSTs	93
	1.1.4 Methoden und Standards der Aufsicht	94
	1.2 Arbeiten am europäischen und globalen Regelwerk	96
	1.2.1 Standardansätze versus interne Modelle	96
	1.2.2 Schwerpunkt: Verbriefungen im Anlagebuch	97
	1.2.3 Überarbeitung der Handelsbuchvorschriften	100
	1.2.4 Inhaberkontrollverordnung	100
	1.2.5 Liquiditätsdeckungsquote	101
	1.2.6 Strukturelle Liquiditätsquote	101
	1.2.7 Verschuldungsquote	101
	1.2.8 Global systemrelevante Banken: Methodologie auf dem Prüfstand	102
	1.2.9 Corporate Governance	102
	1.2.10 Staatsanleihen	103
	1.3 Restrukturierung	103
	1.3.1 Überblick	103

1.3.2	Bestimmung potenziell systemgefährdender Institute	105	
1.3.3	Schwerpunkt: Abschirmungsgesetz	107	
1.3.4	Sanierungsplanung	110	
1.3.5	Aufsichtliche Mitwirkung an der Abwicklungsplanung	110	
1.3.6	Ausblick: Mindestanforderung an die Ausgestaltung von Sanierungsplänen	113	
1.4	Schwerpunkt: Neufassung der MaRisk	114	
1.5	Mindestanforderungen an die Sicherheit von Internetzahlungen	116	I
1.6	Schwerpunkt: Novellierung des Bausparkassengesetzes und der Bausparkassen-Verordnung	117	
1.7	Zahlungskontenrichtlinie	121	
1.8	Verordnung über Interbankenentgelte	122	
1.9	Gedekte Schuldverschreibungen	122	
1.10	Aufsichtsräte und Geschäftsleiter	123	
2	Präventive Aufsicht	124	II
2.1	Antizyklischer Kapitalpuffer	124	
2.2	Risikoklassifizierung	125	
2.2.1	Kreditinstitute	125	
2.2.2	Finanzdienstleistungsinstitute	127	
2.3	Geldwäscheprävention	127	
2.3.1	Korrespondenzbankbeziehung häufig nicht ausreichend überprüft und überwacht	127	III
2.3.2	Gruppenweite Umsetzung verbesserungswürdig	127	
2.3.3	Banken nutzen vermehrt Online-Identifizierung	127	
2.3.4	Novelle der europäischen Zahlungsdiensterichtlinie	128	
2.3.5	Prüfung Zahlungsagenten	128	
2.3.6	Bußgeldverfahren	129	
3	Institutsaufsicht	130	IV
3.1	Zugelassene Institute	130	
3.1.1	Kreditinstitute	131	
3.1.2	Finanzdienstleistungsinstitute	133	
3.1.3	Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute	133	
3.1.4	Zahlungs- und E-Geld-Institute	133	
3.2	Wirtschaftliches Umfeld	134	V
3.3	Lage der Institute	136	
3.3.1	Deutsche Institute unter direkter Aufsicht des SSMs	136	
3.3.1.1	Profitabilität und Nachhaltigkeit	136	
3.3.1.2	Alte und neue Herausforderungen	138	
3.3.1.3	EBA Transparency Exercise 2015	139	
3.3.2	Institute unter deutscher Aufsicht	141	
3.3.2.1	Meinung: Raimund Röseler zur Lage der kleineren und mittelgroßen deutschen Institute im historisch niedrigen Zinsumfeld	141	VI
3.3.2.2	Privat-, Regional- und Spezialbanken	144	
3.3.2.3	Sparkassen	144	
3.3.2.4	Wertpapierhandelsbanken	145	

3.3.2.5	Bausparkassen	146
3.3.2.6	Genossenschaftsbanken	146
3.3.2.7	Ausländische Banken	147
3.3.2.8	Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute	148
3.3.2.9	Zahlungs- und E-Geld-Institute	149
3.3.3	Entwicklung des Pfandbriefgeschäfts	149
3.4	Aufsichtshandeln	152
3.4.1	Kreditinstitute	152
3.4.2	Finanzdienstleistungsinstitute	157
3.4.3	Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute	158
3.4.4	Zahlungsdienste und E-Geld-Institute	159
3.4.5	Kontenabrufverfahren nach § 24c KWG	160
4	Marktaufsicht	160
4.1	Mitarbeiter- und Beschwerderegister	160
4.2	Aufsichtsschwerpunkte	161
4.3	Verhaltensregeln für die Analyse von Finanzinstrumenten	163
4.4	Bußgeldverfahren	164

IV Aufsicht über Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds **166**

1	Grundlagen der Aufsicht	166
1.1	Neuerungen im globalen Rahmenwerk	166
1.1.1	Schwerpunkt: Globale Eigenmittelstandards	166
1.1.2	Identifizierung von G-SIIs	170
1.2	Meinung: Dr. Frank Grund zum Perspektivwechsel zwischen Versicherungswirtschaft und Versicherungsaufsicht	172
1.3	Solvency II	175
1.3.1	Schwerpunkt: Solvency II in Deutschland in Kraft gesetzt	175
1.3.2	Technische Durchführungsstandards und Leitlinien	178
1.3.3	Infrastrukturinvestments	180
1.3.4	Veröffentlichungen der BaFin zu Solvency II	181
1.3.5	Berichtswesen	184
1.3.5.1	Fachliche Aspekte	184
1.3.5.2	Formelle und technische Aspekte	185
1.3.6	Interne Modelle	186
1.4	Betriebliche Altersversorgung	188
1.4.1	Sachstand bei der Überarbeitung der EbAV-Richtlinie	188
1.4.2	Quantitative Untersuchung	188
1.5	Versicherungsvermittler	189
1.5.1	Richtlinie über den Versicherungsvertrieb IDD	189
1.5.2	Sammelverfügung zu Unregelmäßigkeiten im Außen- und Innendienst von Versicherungen	190
1.6	BaFin-Rundschreiben	190
1.6.1	Treuhänder zur Überwachung des Sicherungsvermögens	190
1.6.2	Sicherungsvermögen	191

2	Präventive Aufsicht	192	
2.1	Risikoklassifizierung	192	
2.2	Vor-Ort-Prüfungen	194	
2.3	Prüfungsschwerpunkte	194	
2.4	Kollektiver Verbraucherschutz	194	
2.4.1	Gruppenversicherungsverträge	194	
2.4.2	Anfrage zu Abschlusskosten und Provisionsvereinbarungen	196	I
2.4.3	Auskunftsanfrage zu Stornohaftungszeitraum	196	
2.5	Geldwäscheprävention	197	
3	Unternehmensaufsicht	197	
3.1	Zugelassene Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds	197	
3.2	Wirtschaftliches Umfeld	199	
3.3	Lage der Versicherungswirtschaft	201	II
3.3.1	Kapitalanlagen der Versicherer Überblick	201	
3.3.2	Zusammensetzung der Risikokapitalanlagenquote	201	
3.3.3	Entwicklung in den einzelnen Sparten	205	
3.3.3.1	Lebensversicherer	205	
3.3.3.2	Private Krankenversicherer	207	
3.3.3.3	Schaden- und Unfallversicherer	210	
3.3.3.4	Rückversicherer	212	III
3.3.3.5	Pensionskassen	213	
3.3.3.6	Pensionsfonds	214	
3.4	Aufsicht über grenzüberschreitende Versicherungsgruppen	215	
V	Aufsicht über den Wertpapierhandel und das Investmentgeschäft	218	
1	Grundlagen der Aufsicht	218	IV
1.1	Erstes Finanzmarktnovellierungsgesetz	218	
1.1.1	Marktmissbrauchsrichtlinie und -verordnung	219	
1.1.2	PRIIPs-Verordnung	220	
1.1.3	Zentralverwahrer	221	
1.2	Transparenzrichtlinie	221	
1.3	Prospektrichtlinie	222	
1.4	Schwerpunkt: Zentralverwahrer	224	V
1.5	Benchmark-Verordnung	227	
1.6	Kreditfonds	227	
2	Kontrolle der Markttransparenz und -integrität	228	
2.1	Marktanalyse	228	
2.2	Marktmanipulation	231	
2.3	Insiderhandel	235	
2.3.1	Untersuchungen	235	
2.4	Ad-hoc-Publizität und Directors' Dealings	236	VI
2.4.1	Ad-hoc-Publizität	236	
2.4.2	Directors' Dealings	238	

2.5	Leerverkaufsüberwachung	238
2.6	Aufsicht über OTC-Derivategeschäfte	240
2.7	Stimmrechte und Informationspflichten gegenüber Wertpapierinhabern	242
2.7.1	Stimmrechte	242
2.7.2	Informationspflichten gegenüber Wertpapierinhabern	243
3	Prospekte	243
3.1	Wertpapierprospekte	243
3.2	Verkaufprospekte für Vermögensanlagen	244
4	Unternehmensübernahmen	247
5	Bilanzkontrolle	250
6	Aufsicht über das Investmentgeschäft	252
6.1	Kapitalverwaltungsgesellschaften und Verwahrstellen	252
6.2	Investmentvermögen	253
6.2.1	Offene Immobilienfonds und Hedgefonds	253
6.2.2	Ausländische Investmentvermögen	254
6.2.3	AIFMD-Reporting	254
6.2.4	Treuhänder als Verwahrstellen für geschlossene Fonds	255
6.2.5	Bewerterrundschreiben	255
7	Bußgeldverfahren	256
7.1	Bußgelder	256
7.2	Ausgewählte Sachverhalte	256
VI	Über die BaFin	260
1	Personal	260
2	Neue Organisationsstruktur	262
3	Haushalt	263
4	Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	265
4.1	Presseanfragen	265
4.2	Veranstaltungen und Messen	266

Anhang	268	
1 Organigramm	268	
2 Gremien bei der BaFin	273	
2.1 Verzeichnis der Mitglieder des Verwaltungsrats	273	I
2.2 Verzeichnis der Mitglieder des Fachbeirats	274	
2.3 Verzeichnis der Mitglieder des Versicherungsbeirats	275	
2.4 Verzeichnis der Mitglieder des Wertpapierrats	276	
2.5 Verzeichnis der Mitglieder des Verbraucherbeirats	277	
3 Unternehmensindividuelle Beschwerdestatistik	278	
3.1 Hinweise zur Statistik	278	II
3.2 Versicherungszweig Lebensversicherung	279	
3.3 Versicherungszweig Krankenversicherung	281	
3.4 Versicherungszweig Kraftfahrtversicherung	282	
3.5 Versicherungszweig Allgemeine Haftpflichtversicherung	284	
3.6 Versicherungszweig Unfallversicherung	286	
3.7 Versicherungszweig Hausratversicherung	287	
3.8 Versicherungszweig Wohngebäudeversicherung	288	III
3.9 Versicherungszweig Rechtsschutzversicherung	289	
3.10 Unternehmen aus dem EWR-Bereich	290	
4 Tabellenverzeichnis	291	
5 Grafikverzeichnis	292	



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



Interview mit dem Staatssekretär

Dr. Thomas Steffen bezieht Stellung

Herr Dr. Steffen¹, niemand kann seriös voraussagen, wie lange die Niedrigzinsphase noch dauert. Welche Schlussfolgerungen ziehen Sie für die deutschen Lebensversicherer?

► Die Lebensversicherer sollten sich darauf einstellen, dass die Niedrigzinsphase noch lange anhalten könnte. Das bedeutet, dass sie Vorsorgemaßnahmen treffen müssen, solange dafür Spielraum besteht. Wer jetzt nicht konsequent handelt, wird das später nicht mehr gutmachen können. Der regulatorische Rahmen ist bereits an die Herausforderungen des Niedrigzinsumfelds angepasst worden. Ich denke dabei zum Beispiel an die Einführung der Zinszusatzreserve im Jahr 2011 und das Lebensversicherungsreformgesetz aus dem Jahr 2014. Unternehmen und Aufsicht können auf dieser Grundlage besser im Niedrigzinsumfeld operieren. Die Versicherten erwarten mit gutem Recht, dass sie ihre garantierten Leistungen verlässlich erhalten.

Auch wenn die Zinszusatzreserve ein sinnvolles und wirksames Instrument ist, sie belastet die Unternehmen stark. Muss sie anders kalibriert werden?

► Die Zinszusatzreserve leistet einen wichtigen Beitrag dazu, dass die garantierten Leistungen der Versicherten auch in Zukunft gezahlt werden können. Es ist richtig, dass ihr Aufbau ein enormer Kraftakt für die Unternehmen ist. Das liegt aber daran, dass den Risiken aus dem Niedrigzinsumfeld effektiv begegnet werden muss. Daher hat es gegenwärtig Priorität, dass die Zinszusatzreserve wie vorgesehen ausgebaut wird.

Die Frage des Durchhaltens in Zeiten niedriger Zinsen stellt sich auch bei Banken und Bausparkassen. Sind sie ausreichend gerüstet?

► Wie stark sich das niedrige Zinsniveau auf die Gewinnsituation einer Bank auswirkt, hängt zunächst von ihrem Geschäftsmodell ab. Ist es – wie bei vielen kleinen und mittleren Banken – ausgeprägt zinstragend, können sich vor allem negative Auswirkungen über die Zinserträge ergeben. Das anhaltend niedrige Zinsniveau ist daher für die kleinen und mit-

¹ Dr. Thomas Steffen ist Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen.

telgroßen Banken in Deutschland eine Herausforderung. Für die Bausparkassen sind die Auswirkungen des Niedrigzinsniveaus ebenfalls erheblich. Das Bauspargeschäft ist stark zinsabhängig, und das Bausparkassengesetz schränkt die Geschäftsmöglichkeiten dieser Institute ein. Die Banken und Bausparkassen in Deutschland sind grundsätzlich gut kapitalisiert. Dennoch ist es eine wesentliche Aufgabe der Banken und Bausparkassen, sich mit den Herausforderungen des Niedrigzinsumfelds zu befassen, ihre Geschäftspolitik bzw. ihre Geschäftsmodelle zu überprüfen und sich auf das veränderte Umfeld einzustellen.

Wird die neue Finanzmarktrichtlinie MiFID II die Verbraucher stärken?

► Die neue MiFID enthält zahlreiche Vorgaben, die den Verbraucherschutz verbessern werden. Es wird striktere Vorgaben für Finanzdienstleister und Emittenten von Finanzinstrumenten geben, die Transparenzanforderungen steigen, die Informationspflichten gegenüber Kunden werden verschärft und die Anforderungen an die Organisation von Finanzdienstleistern ausgeweitet.

Einige der Regelungen der neuen MiFID haben wir bereits vorab im deutschen Recht verankert. Die Vorschriften zur Honorarberatung etwa finden sich im Honoraranlageberatungsgesetz wieder. Die Vorgaben der MiFID II zur Bestimmung eines Zielmarktes für Finanzinstrumente und das Recht der BaFin zur Produktintervention haben wir mit dem Kleinanlegerschutzgesetz umgesetzt. Andere Vorschriften werden mit der Umsetzung von MiFID II erst noch eingeführt. Hierzu zählen erweiterte Offenlegungspflichten, was die Kosten von Finanzinstrumenten angeht, und die Verpflichtung zur Aufzeichnung telefonischer Beratungsgespräche. Wer Finanzdienstleistungen in Anspruch nimmt, wird durch die MiFID II alles in allem besser geschützt.

Einige der Regelungen der MiFID II zum Verbraucherschutz gehen sehr weit. Überfordert sie die Anbieter und ist möglicherweise die Filialstruktur gefährdet?

► In der Tat stellen die Vorschriften der MiFID II zum Verbraucherschutz hohe Anforderungen an Anbieter von Finanzdienstleistungen. Ich bin aber überzeugt, dass Anbieter diesen Anforderungen gerecht werden können. Hierzu müssen wir aber zügig Klarheit darüber haben, wie die einzelnen Vorschriften auf europäischer Ebene durch Level-II-Bestimmungen² konkretisiert werden. Den Finanzdienstleistern muss man dann ausreichend Zeit geben, sich auf die Details der neuen Vorschriften einzustellen. Dafür setzt sich das Bundesministerium der Finanzen ein.

Die Ausgestaltung der Level-II-Bestimmungen darf nicht dazu führen, dass Finanzdienstleistung in der Fläche, also über Filialstrukturen, übermäßig belastet wird. Darauf werden wir bei der Bewertung der noch ausstehenden Level-II-Bestimmungen achten. Die Entscheidung, auf welchem Wege bestimmte Finanzdienstleistungen künftig erbracht werden, müssen aber weiterhin die Institute selbst treffen.

Graben FinTechs den alteingesessenen Unternehmen das Wasser ab? Sind sie angemessen reguliert?

► FinTechs setzen mit ihren Dienstleistungen entlang der gesamten Wertschöpfungskette von Finanzunternehmen an, was aber nicht heißt, dass sie zwangsläufig Banken und andere Finanzdienstleister ersetzen. Vielmehr sehen wir, dass es auch zu engen Kooperationen zwischen Banken und FinTechs kommt, von denen letztendlich beide Seiten profitieren. Dabei müssen wir darauf achten, dass diese Entwicklung nachhaltig ist. Bei der Regulierung gilt deshalb wie immer, dass für gleiches Geschäft und gleiche Risiken die gleichen Regeln gelten müssen. Da kann es auch für FinTechs keine Ausnahmen geben.

Die Nationale Abwicklungsbehörde, deren Aufgaben derzeit in der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) angesiedelt sind, soll Teil der BaFin werden. Welche Vorteile versprechen Sie sich davon?

² Vgl. hierzu Grafik 2 „EU-Rechtsetzung und ESAs“, Seite 68.

► Mit Bewältigung der Finanzmarktkrise konnten wir den Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFin) für neue Maßnahmen Ende 2015 endgültig schließen. Zudem hat Anfang 2016 der europäische Einheitliche Abwicklungsausschuss die Aufgabe der Abwicklung und Restrukturierung nicht lebensfähiger systemrelevanter Banken übernommen. Dies bot eine gute Gelegenheit, eine Neuordnung der Aufgaben der FMSA bis Anfang 2018 anzustoßen. Das Bundesfinanzministerium verspricht sich davon eine langfristige Lösung innerhalb einer größeren Einheit, die zudem den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern langfristige Perspektiven eröffnet.

Die FMSA hat es im vergangenen Jahr geschafft, in sehr kurzer Zeit die deutsche Abwicklungsbehörde zu einer schlagkräftigen Einheit aufzubauen. In einem zweiten Schritt wollen wir nun, wie bereits im Gesetz zur Umsetzung der europäischen Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie angekündigt, diese Abwicklungsbehörde noch näher an die Aufsicht heranrücken. Beide Seiten werden von der Bündelung von Know-how aus Aufsicht und Abwicklung profitieren. Wir erhoffen uns zudem, dass der schon jetzt gute Informationsaustausch zwischen beiden Bereichen noch weiter intensiviert wird. Daraus entstehen Synergieeffekte, die wir nutzen wollen, um die Allfinanzaufsicht BaFin weiter zu stärken. Die europarechtlich verlangte operationelle Unabhängigkeit der Abwicklungsbehörde stellen wir durch entsprechende organisatorische und personelle Maßnahmen sicher.

Wo sehen Sie die Allfinanzaufsicht BaFin in fünf Jahren?

► Die BaFin hat sich zu Jahresbeginn eine neue Struktur gegeben und ihre Ausrichtung als integrierte Aufsichtsbehörde, die für alle Sektoren des Finanzmarktes zuständig ist, auch in organisatorischer Weise gestärkt. Ein gutes Beispiel dafür ist der kollektive Verbraucherschutz, der sich als eigene Abteilung auf den Schutz von Anlegern, aber auch von Versicherten und Bankkunden erstreckt.

Mit der neuen Struktur ist der Grundstein dafür gelegt, dass sich die BaFin auch künftig den sich zweifelsohne ändernden Rahmenbedingungen erfolgreich stellen kann. Ich denke da zum einen natürlich an die weiter voranschreitende europäische Harmonisierung der Finanzaufsicht. Eine immer größere Rolle spielen aber auch die technologischen Veränderungen, die sich aus der Digitalisierung von Finanzdienstleistungen ergeben und zu neuen Formen der Interaktion zwischen Kunden und Finanzdienstleistern führen. FinTechs sind ein Beispiel von vielen. Ein weiterer Fokus wird sicherlich auch auf den Auswirkungen des Klimawandels und der Klimapolitik auf die Finanzmarktstabilität liegen, über die unter dem Stichwort „Green Finance“ diskutiert wird.

Ich bin zuversichtlich, dass die BaFin so gerüstet auch weiterhin ihren Beitrag zur Stabilität des Finanzmarktes und zum Schutz der Verbraucher leistet und als schlagkräftige, national wie international geachtete Finanzdienstleistungsaufsicht wahrgenommen wird.

Wir danken Ihnen für das Interview, Herr Dr. Steffen.



I

II

III

IV

V

VI



I Schlaglichter

1 Niedrige Zinsen

Auch 2015 hat keine Wende gebracht, was das seit Jahren extrem niedrige Zinsniveau angeht. Den Unternehmen des Finanzsektors macht dieses Umfeld zunehmend zu schaffen.

1.1 Banken

Die meisten Banken verfügen derzeit über ausreichend Kapital, um die Niedrigzinsphase zu überstehen. Doch die Ergebnisse werden deutlich schlechter werden, wenn die Zinsen so niedrig bleiben – trotz guter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen. Selbst ein Zinsanstieg brächte nicht gleich die Lösung. Banken, die stark auf die Fristentransformation gesetzt haben – also die Umwandlung kurzfristig angenommener Geldanlagen in langfristige Kredite –, würden den Effekt erst mit erheblicher Verzögerung spüren. Ein plötzlicher starker Zinsanstieg würde ihre Lage sogar eher verschärfen.

Die BaFin schaut sich flächendeckend an, was die Institute, die unter ihrer direkten Aufsicht stehen, unternehmen, um gegenzusteuern. Senken sie ihre Kosten? Beleuchten sie ihr Geschäftsmodell kritisch, und denken sie darüber nach, ob und wie

sie ihr nicht zinstragendes Geschäft ausbauen können? Bieten die Banken ihre Dienstleistungen zu angemessenen Konditionen an? Wichtig auch die Frage, ob sie rechtzeitig ihr Eigenkapital stärken. Allgemeingültige Rezepte gibt es nicht. Fest steht jedoch: Die Hände in den Schoß zu legen und abzuwarten, wäre unverantwortlich, denn es lässt sich nicht seriös voraussagen, wie lange die Niedrigzinsphase noch dauern wird.

Im aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (*Supervisory Review and Evaluation Process – SREP*) wird die BaFin zudem prüfen, ob die Institute, die unter ihrer direkten Aufsicht stehen, für alle wesentlichen Risiken ausreichend Eigenmittel vorhalten, und hierbei insbesondere das Zinsänderungsrisiko im Anlagebuch betrachten. Hintergrund ist, dass es für dieses Risiko in der Säule I des regulatorischen Rahmenwerks für Banken derzeit keine allgemeinen Eigenkapitalanforderungen gibt. Der SREP ist ein wesentlicher Baustein der Säule II dieses Rahmenwerks und soll es der Aufsicht ermöglichen, ein umfassendes Bild der internen Risikoallokation und -steuerung der Banken zu gewinnen (siehe Infokasten, Seite 17).



Harmonisierung des SREP

In Europa bemüht man sich derzeit darum, den aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (*Supervisory Review and Evaluation Process* – SREP) stärker zu strukturieren und zu harmonisieren. Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority) hat dazu Leitlinien veröffentlicht, die die BaFin nun in ihre Aufsichtsprozesse und -verfahren für die Institute integriert hat, die unter ihrer direkten Aufsicht stehen, also die weniger bedeutenden Institute (*Less Significant Institutions* – LSIs). Was die neuen Anforderungen an interne Strukturen, Kontrollen und Prozesse angeht, dürfte der Anpassungsbedarf bei diesen deutschen Instituten relativ gering sein, da sie bereits Teil der Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk) waren. Dagegen verlangen andere Anforderungen der EBA eine deutlich quantitativer geprägte Analyse, als das bisher der Fall war. Völlig neu ist, dass

die zuständigen Aufsichtsbehörden als Ergebnis des qualitativen und quantitativen Überprüfungsprozesses für jedes einzelne Kreditinstitut nach einheitlichen Kriterien festlegen müssen, was sie in Bezug auf die Eigenmittel als angemessen betrachten. Hierzulande betrifft das fast 1.600 LSIs – ein komplexes Unterfangen. Die BaFin hat daher ein großes Interesse daran, dass der Prozess der Kapitalableitung transparent ist. Sie hat bereits begonnen, im engen Dialog mit der Kreditwirtschaft Konzepte für die Kapitalfestsetzung zu entwickeln. Die BaFin wird sich die von der EBA zugestandenen drei Jahre Zeit nehmen, bevor sie sich endgültig festlegt, wie sie den Prozess der Kapitalfestsetzung gestaltet. Folgen für die interne Banksteuerung sind ebenso zu berücksichtigen wie mögliche künftige Vorgaben der Europäischen Zentralbank. Ziel ist es, ein insgesamt stimmiges Bild der Risikosituation einer Bank zu erhalten und eine adäquate Kapitalanforderung festzusetzen.

Institute, deren Geschäft stark zinsabhängig und deren Zinsänderungsrisiko im Anlagebuch zugleich sehr hoch ist, wird die BaFin in die aufsichtliche Manndeckung nehmen, sie wird sie also besonders eng beaufsichtigen. Sie wird sich intensiv mit deren Kapitalplanung beschäftigen, in der die Banken darlegen müssen, wie sie das Zinsänderungsrisiko im Anlagebuch trotz schrumpfender Ertragsaussichten solide abdecken wollen. Dabei wird die BaFin darauf achten, dass Institute stille Reserven nur einmal zur Risikoabdeckung einsetzen und nicht mehrmals.

1.2 Bausparkassen

Dass auch die Bausparkassen erheblich unter den anhaltend niedrigen Zinsen zu leiden haben, ist inzwischen allgemein bekannt. Um dauerhaft auskömmliche Erträge zu erzielen, muss die Branche gegensteuern – beispielsweise durch die Stärkung ihrer Kapitalbasis, Kostensenkungen und die flächendeckende Einführung marktgerechter Tarife. Die Branche hat diesen beschwerlichen Weg bereits eingeschlagen, und die

Aufsicht ermuntert sie, ihn weiter zu verfolgen. Kürzlich hat der Gesetzgeber den Unternehmen mit der Novelle des Bausparkassengesetzes einige Steine aus dem Weg geräumt und diesen gangbarer gemacht. Die BaFin wird die Entwicklung einzelner Bausparkassen und der gesamten Branche weiterhin beobachten und aufsichtlich eng begleiten.

1.3 Versicherer

Die niedrigen Zinsen belasten nach wie vor auch die Versicherer – vor allem die Lebensversicherer. Die Erträge ihrer Kapitalanlagen sinken zusehends. Zum Ausgleich wurde 2011 das Instrument der Zinszusatzreserve geschaffen. Lebensversicherer müssen seitdem zusätzliche Rückstellungen bilden, um sich für anhaltend niedrige Zinsen zu rüsten und zu gewährleisten, dass sie die Garantieverprechen dauerhaft erfüllen können, die sie ihren Versicherten gegeben haben. Der Sinn der Zinszusatzreserve steht daher grundsätzlich für die BaFin außer Frage.

Zwischenzeitlich sind aber die Zinsen noch weiter gesunken, und die Zinszusatzreserve wächst weiterhin sehr schnell. Allein 2015 haben die Versicherer mehr als zehn Milliarden Euro dafür aufgewendet; insgesamt waren damit zum Jahreswechsel gut 32 Milliarden Euro zurückgestellt. Auch in den kommenden Jahren ist mit kräftigen Steigerungen zu rechnen. Die BaFin beobachtet die Entwicklung – sowohl bei den einzelnen Unternehmen als auch branchenweit. Sollte es notwendig sein, wird sie überprüfen, ob die Zinszusatzreserve angemessen kalibriert ist.

Mit der Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen allein ist es aber nicht getan. Die Lebensversicherer selbst müssen frühzeitig alles unternehmen, was erforderlich ist, um ihre Garantiezusagen erfüllen zu können. Welche Anstrengungen das im Zinstief erfordert, legt die marktkonsistente Bewertung nach Solvency II offen.

Das neue Regelwerk enthält zwar Übergangsmaßnahmen. Die lösen aber das Problem nicht, sondern schaffen lediglich Zeit. In die Mandeckung nimmt die Aufsicht Unternehmen, deren Leistungsfähigkeit auf mittlere Sicht Fragen aufwirft. Die BaFin wird die Lebensversicherer auch fragen, wie sie ohne die Übergangsmaßnahmen, die nach spätestens 16 Jahren auslaufen werden, für eine ausreichende Kapitalbasis sorgen wollen.

Welche Möglichkeiten haben Versicherer? Sie können zum Beispiel ihre Kosten senken und über Rückversicherungslösungen nachdenken.



Höchstrechnungszins

Die Diskussion über neue Produkte wird immer wieder mit der Frage nach der Sinnhaftigkeit des Höchstrechnungszinses vermengt. Zwei Dinge sind dabei zu beachten: Versicherer können schon heute neue Produkte ohne oder mit geringeren oder zeitlich begrenzten Garantien anbieten. Hinzu kommt, dass der Höchstrechnungszins lediglich als *Backstop* dient – und zwar überhaupt nur für Produkte, die Garantien umfassen. Aus Sicht der BaFin hat sich der Höchstrechnungszins in den vergangenen Jahrzehnten bewährt, weil er verhindert, dass Unternehmen in einen ruinösen Konditionenwettbewerb treten. Ob und inwieweit die regulatorischen Vorgaben von Solvency II ihn überflüssig machen, wird die Aufsicht erst sinnvoll beurteilen können, nachdem das neue Regelwerk, das Anfang 2016 in Kraft getreten ist, in der Praxis beobachtet werden konnte. 2018 wird die BaFin den Höchstrechnungszins dann – wie von der Bundesregierung vorgesehen – neu bewerten.

Sie können an ihrer Produktpalette arbeiten und neue Produkte mit anderen Garantien entwickeln. Manche Unternehmen bieten die klassischen Garantieprodukte mittlerweile nicht mehr an. (siehe Infokasten „Höchstrechnungszins“). Einige Lebensversicherer denken darüber nach, Teilbestände zwecks Abwicklung auf Run-off-Plattformen zu übertragen. Dies ist grundsätzlich möglich, solange die Belange der Versicherungsnehmer gewahrt bleiben.

2 Global systemrelevante Finanzunternehmen

Seit der Finanzkrise beschäftigen sich Regulierer intensiv mit der Stärkung, aber auch der Abwicklung global systemrelevanter Finanzunternehmen (*Global Systemically Important Financial Institutions* – G-SIFIs) der verschiedenen Finanzsektoren. Im vergangenen Jahr waren weitere Fortschritte im Umgang mit G-SIFIs zu verzeichnen.

2.1 Banken

Eine geordnete Abwicklung ist gerade bei global systemrelevanten Banken (*Global Systemically Important Banks* – G-SIBs) die Voraussetzung dafür, dass ihre kritischen Funktionen zumindest vorübergehend aufrechterhalten werden können, um eine Ansteckung innerhalb des Finanzsystems und der Realwirtschaft zu ver-

meiden. Dazu trennt man diese kritischen Funktionen von den unkritischen und rekapitalisiert das Institut oder eine Brückenbank, auf die die kritischen Funktionen übertragen werden. Dies muss jedoch schnell geschehen, um zerstörtes Marktvertrauen wiederherzustellen.

Dazu bedarf es – zusätzlich zu den regulatorischen Eigenmitteln – ausreichenden Kapitals, das die aufgetretenen Verluste absorbiert und eine schnelle Rekapitalisierung der Bank oder Brückenbank erlaubt. Der europäische Gesetzgeber hat daher eine Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten geschaffen (*Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities – MREL*), die für alle Institute gilt und bis Anfang 2016 von allen EU-Mitgliedstaaten umzusetzen war. Deutschland hat die Vorschrift, die in der Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie verankert ist, Ende 2014 mit dem Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (SAG) umgesetzt.

Damit global systemrelevante Banken Verluste besser absorbieren können, hat der Finanzstabilitätsrat FSB (Financial Stability Board) darüber hinaus einen weltweit gültigen Mindeststandard (*Total Loss-Absorbing Capacity – TLAC*) eingeführt, der noch strengere Anforderungen an die Qualität der berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten stellt.

MREL und TLAC verlangen, dass Institute ausreichend Verbindlichkeiten vorhalten, die bei ihrem Scheitern rasch abgeschrieben oder in Eigenkapital umgewandelt werden könnten. Die Möglichkeit, Verbindlichkeiten in Eigenkapital umzuwandeln, hat die Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie mit dem Instrument der Gläubigerbeteiligung (*Bail-in*) geschaffen. Doch nicht alle Verbindlichkeiten eignen sich gleichermaßen für einen *Bail-in*. Dieser muss innerhalb sehr kurzer Zeit rechtssicher zu bewältigen sein, um Sicherheit für die Märkte zu schaffen. Zudem darf die Umwandlung nicht ihrerseits neue Ansteckungs- und Systemrisiken bergen. Der *Bail-in* innerhalb der realistisch verfügbaren Zeit – etwa von Verbindlichkeiten wie Derivaten und strukturierten Anleihen, denen komplexe Verträge zugrunde liegen, oder von Darlehen

anderer Banken – wirft in der Praxis häufig Probleme auf.

Um das *Bail-in*-Instrument angesichts dieser Schwierigkeiten praxistauglich zu machen, grenzt das 2015 beschlossene Abwicklungsmechanismusgesetz ab dem Jahr 2017 eine Schicht von Forderungen ab, deren *Bail-in* rasch und rechtssicher möglich ist und relativ geringe Ansteckungsgefahren birgt. Sie steht im Abwicklungsfall als Haftungsmasse zur Verfügung, nachdem sämtliche nachrangigen Verbindlichkeiten ausgeschöpft sind. Rechtstechnisch geschieht dies durch die Einführung einer besonderen Forderungsstufe für Bankeninsolvenzen. Hier sind langfristige unbesicherte Schuldtitel wie Anleihen, Namensschuldverschreibungen und Schuldscheindarlehen ohne derivatives Element eingruppiert. Erst danach greift die Abwicklungsbehörde auf solche Forderungen zurück, bei denen die Beurteilung von Umfang, Wert, Ansteckungsgefahren und der rechtlichen Durchführbarkeit des *Bail-ins* erheblich schwieriger ist. Diese Neuregelung wird die Abwicklung von Banken deutlich erleichtern.

2.2 Versicherer

Der Finanzstabilitätsrat stuft derzeit weltweit neun Erstversicherungsunternehmen als global systemrelevant ein. Die Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden IAIS (International Association of Insurance Supervisors) hat für diese Unternehmen (*Global Systemically Important Insurers – G-SIIs*) eine Kapitalanforderung entwickelt. Sie besteht aus der Basiskapitalanforderung (*Basic Capital Requirements – BCR*) und der Anforderung an die höhere Verlusttragfähigkeit (*Higher Loss Absorbency – HLA*), die auf Grundlage des BCR berechnet wird. Die Versicherer müssen die Kapitalanforderung ab dem 1. Januar 2019 einhalten.

Der BCR ist ein erster, relativ einfacher Ansatz, der faktorbasiert und nur beschränkt risikosensitiv ist. Anders als in der Bankenregulierung gab es für Versicherer zuvor keinen globalen Ansatz zur Bestimmung von Kapitalanforderung oder Eigenmitteln. Die IAIS entwickelt derzeit

I

II

III

IV

V

VI

Anhang

als Folgearbeit einen deutlich risikosensitiveren Kapitalstandard (*Insurance Capital Standard – ICS*), der für alle großen, international tätigen Versicherungsgruppen (*Internationally Active Insurance Groups – IAIGs*) gelten und den BCR als Berechnungsgrundlage für die HLA-Anforderung ersetzen wird. Die HLA-Anforderung ist ein Aufschlag auf den BCR, der insbesondere den Nichtversicherungsaktivitäten und dem nichttraditionellen Versicherungsgeschäft (*Non-Traditional Insurance and Non-Insurance – NTNI*) Rechnung trägt, die für die Systemrelevanz von Versicherungsunternehmen von großer Bedeutung sind. Die IAIS hat die HLA-Anforderung Ende 2015 finalisiert.

Den ICS hat die IAIS 2015 in einer Feldstudie mit Versicherern getestet. Bis Ende 2019 will sie, unter anderem auf Basis der Ergebnisse, eine implementierungsfähige Version entwickeln. Auch danach soll der ICS fortlaufend weiterentwickelt werden. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf dessen Risikosensitivität und Kalibrierung, der Praktikabilität der Spezifikationen und der weltweit einheitlichen Anwendung.

Das große Ziel der IAIS ist ein umfassendes gemeinsames Rahmenwerk quantitativer und

qualitativer Vorgaben für große, international tätige Versicherungsgruppen: ComFrame (Common Framework). Neben dem ICS soll es auch Regeln für *Governance*, Risikomanagement und Abwicklung enthalten.

2.3 Andere Finanzunternehmen

Der Asset-Management-Sektor hat in den vergangenen Jahren enorm an Bedeutung gewonnen. Der Finanzstabilitätstrat hat die Risiken dieses Sektors daher 2015 genauer unter die Lupe genommen und ihn auf strukturelle Schwachstellen untersucht. Das Augenmerk lag auf den Risiken in der Liquiditätstransformation, dem Aufbau von *Leverage*, operationellen Risiken und Garantien für Sicherheiten bei Wertpapierleihengeschäften. Zu den Schwachstellen will das FSB im Laufe dieses Jahres Regulierungsempfehlungen formulieren. Auf Basis dieser Empfehlungen wird es sich dann erneut der geplanten Methodik zur Identifizierung global systemrelevanter Nicht-Banken und Nicht-Versicherer (*Non-Bank Non-Insurance G-SIFIs – NBNI G-SIFIs*) widmen, die neben Asset-Managern und Investmentfonds auch Finanzierungsgesellschaften und Wertpapierfirmen umfasst.

3 FinTechs

Die BaFin widmet sich intensiv dem Thema *FinTechs* (siehe Infokasten). In Deutschland existieren bereits mehrere Hundert solcher Unternehmen. Für die BaFin stellt sich die Frage, wie sie mit diesem innovativen Markt umzugehen hat.

Involviert sind sowohl die Banken- als auch die Versicherungs- und die Wertpapieraufsicht. Es geht, wie so oft, um das richtige Maß: Die Herausforderung besteht darin, Innovationen zwar nicht durch zu strenge Vorgaben im Keim zu ersticken, zugleich aber zu verhindern, dass *FinTechs* Aufsichtsgrundsätze aushebeln oder dass unkontrollierbare Risiken entstehen. Ziel ist eine zeitgemäße Aufsicht, die trotz der not-

FinTechs

FinTechs sind gemeinhin junge, innovative Unternehmen, die mithilfe technologiebasierter Systeme spezialisierte und besonders kundenorientierte Finanzdienstleistungen anbieten. Sie decken ein sehr breites Spektrum unterschiedlicher Geschäftsmodelle ab. Diese reichen von technologiebasierten Bezahlmethoden und innovativen Fortentwicklungen des traditionellen *Onlinebankings* über *Crowdfunding* (Schwarmfinanzierung) und automatisierte Finanzberatung bis hin zu virtuellen Währungen. Im Versicherungsbereich treten *Start-ups* derzeit häufig als Vergleichsplattformen oder Versicherungsvermittler mit spezifischen Leistungen im Internet auf.

wendigen Gründlichkeit zeitnah und verlässlich auf die Bedürfnisse der *FinTechs* eingeht. Dazu gehört auch, dass Inhalte aufsichtsrechtlicher Art so vermittelt werden, dass sie ohne große Rechtsabteilung verständlich sind, grundlegende Informationen online abrufbar sind sowie sachkundige, spezialisierte Ansprechpartner zur Verfügung stehen.

Ob und ab welchem Level Regulierung greifen soll, ist eine politische Entscheidung. Der Gesetzgeber kann *FinTechs* regulatorische Freiräume schaffen, was er beispielsweise getan hat,

indem er durch das Kleinanlegerschutzgesetz Crowdfunding-Plattformen für kleinere Projekte von der Prospektspflicht befreit hat. Aber natürlich müssen auch die Geschäftsmodelle von *FinTechs* im Einklang mit regulatorischen Anforderungen und dem Verbraucherschutz stehen. Agiert ein *FinTech* im erlaubnispflichtigen Bereich, so hat es die gleichen Vorgaben einzuhalten wie die etablierten Institute. Es muss dann eine angemessene, also risikoorientierte Aufsicht stattfinden. Entscheidend ist, welche Geschäfte ein Unternehmen betreibt und welche Risiken es dabei einget.

4 Versicherer – Neues Regime Solvency II

Nach zweijähriger Vorbereitungsphase ist zum 1. Januar 2016 Solvency II in Kraft getreten. Eingeführt wurde das neue risikobasierte europäische Aufsichtsregime in Deutschland durch die Novelle des Versicherungsaufsichtsgesetzes. Solvency II stellt einen Paradigmenwechsel für das Risiko- und Kapitalmanagement der Versicherungsunternehmen dar, verbunden unter anderem mit einer weiteren Stärkung des Verbraucherschutzes.

2015 war somit ein Jahr des Endspruchs – für die Versicherer ebenso wie für die Aufsicht und die Europäische Kommission. Diese verabschiedete ein umfangreiches Paket an Technischen Durchführungsstandards zu Solvency II, die die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) entwickelt hatte. Die Standards, die für Aufsichtsbehörden und Unternehmen verbindlich sind, unterstützen die praktische Umsetzung der neuen Regeln. Sie behandeln unter anderem die Genehmigungsprozesse zu verschiedenen Antragsverfahren für Interne Modelle, die Berechnung der Solvabilitätskapitalanforderung (*Solvency Capital Requirement* – SCR) durch die Standardformel, den Prozess für die Bestimmung von Kapitalzuschlägen sowie die Formate für die Berichterstattung gegenüber der Aufsicht.

EIOPA wiederum veröffentlichte 2015 ihre Leitlinien zu Solvency II in allen offiziellen Amtssprachen der EU-Mitgliedstaaten. Die Leitlinien ergänzen die Technischen Durchführungsstandards und betreffen alle drei Säulen des neuen Aufsichtsregimes. Die BaFin hat die erläuternden Texte zu den Leitlinien ins Deutsche übersetzt. Zudem veröffentlichte sie eine Reihe ergänzender Auslegungsentscheidungen zur Anwendung der quantitativen Anforderungen unter Solvency II sowie Informationen zur unternehmenseigenen Risiko- und Solvabilitätsbeurteilung (*Own Risk and Solvency Assessment* – ORSA), zum Risikomanagement, zur Versicherungsmathematischen Funktion und zum *Outsourcing*.

Ein wesentliches Element von Solvency II ist die Bestimmung einer risikobasierten Solvabilitätskapitalanforderung. Die Unternehmen können dazu entweder eine Standardformel verwenden oder ein Internes Modell, das ihr individuelles Risikoprofil abbildet. Die BaFin muss Interne Modelle jedoch zuvor genehmigen. Damit hat sie im April 2015 begonnen. Seit dem 1. Januar 2016 dürfen nun vier Rück-, zwölf Sach-, drei Kranken- und drei Lebensversicherer ein Internes Modell für die Bestimmung ihrer SCR nutzen. Darüber hinaus wenden fünf deutsche Versicherungsgruppen ein (partielles) Internes Modell an, um die Gruppensolvabilität

I

II

III

IV

V

VI

Anhang

zu bestimmen. 2016 wird die BaFin über weitere Anträge entscheiden. Hinzu kommen Anträge auf Modelländerungen und -erweiterungen, die sich die Unternehmen ebenfalls von der BaFin genehmigen lassen müssen.

Ein Schwerpunkt von EIOPA im Jahr 2016 ist die weitere Harmonisierung der Aufsicht über Interne Modelle. EIOPA wird dazu gemeinsam mit den nationalen Aufsichtsbehörden Vergleichsstudien durchführen, etwa zur Kalibrie-

rung von Marktrisikomodellen. Zudem will sie geeignete quantitative Werkzeuge entwickeln, die es ermöglichen, die Leistungsfähigkeit der eingesetzten Modelle fortlaufend zu überprüfen. Die BaFin ist an diesen Vorhaben beteiligt. Zudem wird sie auch künftig streng darauf achten, dass die Unternehmen Interne Modelle nicht missbrauchen, indem sie etwa mit bestimmten Kalibrierungen die regulatorische Kapitalanforderung unangemessen reduzieren.

5 Banken – Aufsicht, Abwicklung und Einlagensicherung

Last but not least war 2015 ein entscheidendes Jahr für die neue Aufsicht über die Banken des Euroraums, die im November 2014 als erste Säule der europäischen Bankenunion an den Start gegangen ist. Es galt, die Zusammenarbeit der deutschen Bankenaufsicht mit der Europäischen Zentralbank (EZB) und den Aufsichtsbehörden der anderen Eurostaaten zu koordinieren und zu etablieren. Das ist gelungen. Insgesamt lässt sich erfreulicherweise feststellen: Der einheitliche Aufsichtsmechanismus SSM (*Single Supervisory Mechanism*) funktioniert, wenn auch noch nicht an allen Stellen vollkommen reibungslos.

Eines der zentralen Ziele der neuen europäischen Aufsicht besteht darin, die Aufsichtsstandards und -praktiken der 19 Staaten des Euroraums zu harmonisieren, was sinnvoll und geboten ist. Die EZB entwickelt ihre Standards gemeinsam mit den nationalen Aufsehern. Für die BaFin, die Deutschland stimmberechtigt im *Supervisory Board* des SSM vertritt, gilt hierbei das europäische Motto: „In Vielfalt geeint“. Zwar wäre es falsch, jede nationale Sonderregelung für unantastbar zu erklären. Gewisse nationale Besonderheiten sind aber für die jeweilige Wirtschaftskultur wichtig und deshalb erhaltenswert. Anliegen der BaFin ist es, europäische Lösungen zu finden, die dem Grundsatz gerecht werden, dass nur Gleiches gleich reguliert werden sollte. Damit würde auch der Vielfalt des deutschen Bankensektors Rechnung getragen.

Bislang verfolgt der SSM einen Aufsichtsansatz, der weitaus mehr auf Kennzahlen basiert, als dies hierzulande üblich war. Auf diese Weise lassen sich Institute besser vergleichen. Allerdings muss sich gute Aufsicht im Einzelfall bewähren und braucht immer auch eine qualitative, abwägende und beurteilende Komponente, da die Realität keine perfekte Modellwelt ist. Es geht also auch für den SSM darum, die richtige Mischung aus quantitativer und qualitativer Aufsicht zu finden.

In engem Zusammenhang mit der Aufsicht über die Banken der Eurozone steht die Abwicklung von Banken, ein Thema, das 2015 weiterhin im Fokus stand. Und das nicht nur auf europäischer Ebene, wo als zweite Säule der Bankenunion die europäische Abwicklungsbehörde unter Leitung der früheren BaFin-Präsidentin Dr. Elke König Anfang 2016 ihre Arbeit aufnahm. Ende 2015 gab das Bundesfinanzministerium bekannt, dass der Aufgabenbereich der Nationalen Abwicklungsbehörde (NAB), der derzeit in der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) angesiedelt ist, in die BaFin eingegliedert werden soll, wie im Sanierungs- und Abwicklungsgesetz vorgesehen. Die operative Unabhängigkeit der Abwicklungstätigkeit von der laufenden Bankenaufsicht und zugleich die notwendige enge Zusammenarbeit werden entsprechend den Vorgaben des SAG sichergestellt. Beide Seiten können vom Know-how der anderen und einem erleichterten Informationsfluss nachhal-

tig profitieren. Die Umsetzung ist bis Anfang 2018 vorgesehen.

Die EU-Kommission hat im November 2015 ihre Pläne für ein europäisches Einlagensicherungssystem vorgestellt. Die Position der BaFin dazu ist kritisch: Die Kommission setzt mit ihrem Vorschlag falsche Anreize. Damit werden Risiken, die weiterhin stark national geprägt sind, auf andere Mitgliedstaaten umverteilt. Stattdessen muss die weitere Reduzierung der Bankrisiken in der EU höchste Priorität haben. Dies gilt zunächst für die Umsetzung und effektive Anwendung der bereits vereinbarten Maßnahmen der Bankenunion. Neben der Umsetzung der Abwicklungs- und der Einlagensicherungsrichtlinie in allen Mitgliedstaaten ist der Nach-

weis der vollständigen Funktionsfähigkeit des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus SRM (*Single Resolution Mechanism*) notwendig. Darüber hinaus sind zwingend weitere Maßnahmen zur Reduzierung von Risiken zu treffen, die von Banken für Staaten und von Staaten für Banken ausgehen. Insbesondere muss die weitere Reduzierung der Risiken in Angriff genommen werden: Notwendig ist zum Beispiel die Stärkung und konsequente Anwendung des Bail-in-Prinzips durch die Einführung eines angemessen hohen und rechtlich verbindlichen Bail-in-Puffers (MREL) für SRM-Banken in Höhe von mindestens 8% und der Abbau der Staatsrisiken für die Bankbilanzen, insbesondere die Neubewertung der regulatorischen Behandlung von Staatsanleihen.

6 Verbraucherschutz



6.1 Kleinanlegerschutzgesetz

Im Juli 2015 ist das Kleinanlegerschutzgesetz in Kraft getreten. Es hat den kollektiven Verbraucherschutz explizit als übergreifendes Aufsichtsziel der BaFin verankert und soll Verbraucher durch eine größere Transparenz von Angeboten des Grauen Kapitalmarkts besser schützen. Zuvor hatte es mehrere Fälle gegeben, in denen Anleger durch Investitionen in Vermögensanlagen dieses Segments viel Geld verloren hatten. Vielen Kleinanlegern war trotz der Angaben im zugehörigen Prospekt nicht klar gewesen, mit welchen Risiken ihre Anlage verbunden war. In einigen Fällen wurden sie aber auch Opfer betrügerischen Handelns.

Das Kleinanlegerschutzgesetz hat unter anderem die Prospektpflicht für bestimmte Vermögensanlagen erweitert – zum Beispiel für partiarische Darlehen und Nachrangdarlehen sowie für Vermögensanlagen, die den bisher schon prospektpflichtigen Vermögensanlagen wirtschaftlich gleichwertig sind –, und dabei Regelungslücken geschlossen, die es Anlegern bisher erschweren, die Risiken bestimmter Vermögensanlagen richtig einzuschätzen. Deren Anbieter müssen

außerdem zusätzliche Informations- und Mitteilungspflichten erfüllen und Mindestlaufzeiten beachten. Dies hilft Anlegern, die Seriosität und Erfolgsaussichten von Vermögensanlagen besser einzuordnen und so eine fundierte und risikobewusste Entscheidung zu treffen. Für diese ist und bleibt jeder Anleger jedoch selbst verantwortlich: Tritt ein Risiko ein, so hat er die Folgen zu tragen. Anleger müssen sich außerdem darüber im Klaren sein, dass Anbieter und Emittenten von Vermögensanlagen im Sinne des Vermögensanlagengesetzes weiterhin nicht von der BaFin beaufsichtigt werden. Sie müssen vor einem öffentlichen Angebot lediglich einen Prospekt erstellen, diesen von der BaFin billigen lassen und dann veröffentlichen. Das Prospektrecht ist also ausschließlich darauf angelegt, Anlegern umfassende Transparenz zu verschaffen. Es kann weder kriminelles Handeln einzelner Anbieter verhindern noch die Eigenverantwortung des Anlegers ersetzen, was die Einschätzung von Risiko und Rendite einer Anlage angeht.

Dort, wo die Risiko-/Renditeabschätzung des Anlegers grundsätzlich gefährdet oder kaum möglich erscheint, hat die BaFin durch das Gesetz zusätzliche Kompetenzen im kollektiven

I

II

III

IV

V

VI

Anhang

Verbraucherschutz erhalten: Sie kann nun zum Beispiel den Vertrieb bestimmter Produkte einschränken oder gar verbieten, wenn diese erhebliche Bedenken für den Anlegerschutz aufwerfen oder eine Gefahr für die Stabilität oder Integrität des Finanzsystems darstellen. Sie kann die Bilanzen von Unternehmen des Grauen Kapitalmarkts prüfen und Maßnahmen auf ihrer Internetseite veröffentlichen, die sie gegen Marktteilnehmer getroffen hat, so dass die Anleger gewarnt werden. Um ihr neues Verbraucherschutzmandat bestmöglich umzusetzen, hat die BaFin Anfang 2016 eine neue, standortübergreifende Abteilung eingerichtet, die sich mit den verbraucherschutzrelevanten Fragen aller Finanzsektoren befasst.

6.2 Erstes Finanzmarktnovellierungsgesetz

Am 6. Januar 2016 hat das Bundeskabinett einen weiteren Baustein zur Verbesserung des Verbraucherschutzes beschlossen: den Regierungsentwurf eines Ersten Finanzmarktnovellierungsgesetzes. Wie zahlreiche nationale Vorschriften auf dem Gebiet der Finanzmärkte dient auch dieses Gesetz in erster Linie der Anpassung an neue europäische Vorgaben, die die Integrität und Transparenz der Kapitalmärkte stärken und den Anlegerschutz verbessern sollen. Es handelt sich um die Marktmissbrauchsrichtlinie, die Marktmissbrauchsverordnung, die Zentralverwahrerverordnung und die Verordnung über Basisinformationsblätter für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte (Packaged Retail and Insurance-Based Investment Products – PRIIPs-Verordnung).

Das Gesetz wird voraussichtlich im ersten Halbjahr 2016 verabschiedet und sieht aufgrund unterschiedlicher Anwendungszeitpunkte der europäischen Vorgaben ein gestaffeltes Inkraft-

treten der Regelungen vor. Die europäische Finanzmarkttrichtlinie (Markets in Financial Instruments Directive II – MiFID II) und die dazugehörige Verordnung (Markets in Financial Instruments Regulation – MiFIR) hingegen sollen erst mit einem Zweiten Finanzmarktnovellierungsgesetz umgesetzt werden, da diese voraussichtlich erst Anfang 2018 anwendbar sein werden, ein Jahr später als ursprünglich geplant.

6.3 Verhaltensregulierung – Das richtige Maß

Wohlverhaltensregeln, Transparenz- und Dokumentationspflichten, Vorgaben zur Produktentwicklung und zum Vertrieb und einiges mehr: Die Verhaltensregulierung ist in den vergangenen Jahren immer weiter ausgebaut worden, und weitere Regeln sind geplant. Solche Vorschriften sind richtig und wichtig, um für faire Bedingungen auf den Finanzmärkten zu sorgen und um Anleger und Verbraucher zu schützen. Für die BaFin sind daher die Vorgaben der Verhaltensregulierung ebenso Grundlage ihrer Aufsicht wie die der bilanzgestützten prudenziellen Regulierung.

Aber auch Verhaltensregulierung darf nicht übers Ziel hinausschießen. Anlegerschutz darf nicht dazu führen, dass Wertpapierberatung nicht mehr oder nicht mehr flächendeckend angeboten wird und sich de facto nur noch an eine wohlhabende Klientel richtet. Private Anleger und Verbraucher benötigen zwar einen besonderen Schutz, weil sie den Anbietern und professionellen Investoren unterlegen sind. Aber wie bei jeder Art der Regulierung geht es auch bei der Verhaltensregulierung um das richtige Maß. Unter einem Zuviel an bürokratischen Anforderungen leidet am Ende die Versorgung mit Finanzprodukten und damit der, der eigentlich geschützt werden soll: der Kunde.

7 Chronologie wichtiger Ereignisse 2015

Januar	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Wichtige Durchführungsbestimmungen zum neuen europäischen Versicherungsaufsichtsregime Solvency II treten in Kraft. ▶ Die Schweizer Nationalbank gibt die Untergrenze von 1,20 Franken je Euro auf. Der Franken gewinnt vorübergehend massiv an Wert. ▶ Die Europäische Zentralbank (EZB) weitet ihre Programme zum Ankauf von Vermögenswerten auf Staatsanleihen der Eurozone aus und erhöht das monatliche Zielvolumen bis September 2016 auf 60 Milliarden Euro. ▶ Die linksgerichtete Syriza-Partei siegt bei den Parlamentswahlen in Griechenland und kündigt eine Neuverhandlung der Konditionen für das europäische Hilfsprogramm an. ▶ Das Sanierungs- und Abwicklungsgesetz, das die europäische Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie umsetzt, tritt in Kraft. Scheitert eine Bank, müssen danach zunächst Eigentümer und Gläubiger die Verluste tragen, bevor in Ausnahmefällen ein von der Bankenindustrie finanzierter Abwicklungsfonds zum Einsatz kommen kann. Das Gesetz benennt auch die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) als nationale Abwicklungsbehörde. 	I
Februar	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Portugal beabsichtigt die vorzeitige Rückzahlung von Notkrediten des Internationalen Währungsfonds (IWF). Auch Irland hat bereits vor Fälligkeit des IWF-Kredits mit einer teilweisen Tilgung begonnen. ▶ Das Programm der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) für Griechenland wird um vier Monate bis Ende Juni verlängert. 	II
März	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Die Internationale Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden IOSCO (International Organization of Securities Commissions) veröffentlicht den überarbeiteten <i>Code of Conduct</i> für Ratingagenturen. ▶ Die Düsseldorfer Hypothekbank wird im Rahmen einer Privatsektormaßnahme durch den privaten, freiwilligen Einlagensicherungsfonds des Bundesverbands deutscher Banken übernommen. Das Institut hatte hohe Verluste auf Anleihen der österreichischen Heta Asset Resolution AG erlitten, die den notleidenden Teil der 2009 verstaatlichten Hypo Alpe Adria verwerten sollte. ▶ Der Marktwächter Finanzen nimmt seine Tätigkeit auf. Dieser ist beim Verbraucherzentrale Bundesverband angesiedelt und soll seine Erkenntnisse aus der Beobachtung des Finanzmarkts insbesondere der BaFin zur Verfügung stellen. ▶ Die EBA konsultiert einen Vorschlag zur Sicherstellung eines robusten und transparenten Rahmenwerks für den auf internen Beurteilungen basierenden Ansatz (IRB-Ansatz). 	III
April	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Das neue Versicherungsaufsichtsgesetz, das die Solvency-II-Richtlinie in nationales Recht umsetzt, wird verkündet. Starttermin für das neue Aufsichtsregime ist der 1. Januar 2016. ▶ Der deutsche Aktienindex DAX überschreitet die Marke von 12.300 Punkten und erreicht ein neues Allzeithoch. Gleichzeitig fällt die Rendite zehnjähriger Bundesanleihen vorübergehend auf ein Rekordtief von unter 0,08 %. 	IV
Mai	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Die BaFin erklärt die Vergabe von Darlehen für Rechnung solcher alternativer Investmentfonds (AIF) für zulässig, für die das Kapitalanlagegesetzbuch keine oder kaum Produktvorgaben vorsieht. 	V
		VI

	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Die BaFin befragt gemeinsam mit der Deutschen Bundesbank deutsche Kreditinstitute zu ihrer Ertragslage und Widerstandsfähigkeit im Niedrigzinsumfeld.
<p>Juni</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Das im Februar verlängerte EFSF-Programm für Griechenland läuft aus. Fällige Forderungen des IWF über 1,54 Milliarden Euro werden nicht bedient. Die griechische Regierung führt Kapitalverkehrskontrollen ein und schließt vorübergehend Banken und Börsen. ▶ In China brechen die Kurse an den Inlandsbörsen nach spekulativen Übertreibungen massiv ein.
<p>Juli</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Die BaFin stellt das Ergebnis einer Auswirkungsstudie unter den deutschen Lebensversicherern vor. Demnach können diese die Umstellung auf die neuen Eigenkapitalanforderungen unter Solvency II bewältigen. ▶ Das Kleinanlegerschutzgesetz tritt in Kraft. Ziel ist es, Anleger auf dem sogenannten Grauen Kapitalmarkt besser zu schützen. Das Gesetz reguliert den Grauen Kapitalmarkt stärker, erweitert die Transparenz- und Offenlegungspflichten der Anbieter, stärkt die Befugnisse der Aufsicht und verankert den kollektiven Verbraucherschutz als Aufsichtsziel der BaFin. ▶ Das Einlagensicherungsgesetz wird verkündet. Alle Einleger in Deutschland haben im Entschädigungsfall einen Anspruch auf Erstattung von bis zu 100.000 Euro, in bestimmten Fällen bis zu 500.000 Euro. Zudem werden die Auszahlungsfristen verkürzt und die Kooperation der europäischen Einlagensicherungssysteme verbessert. ▶ In einem Referendum lehnen die Griechen Reformforderungen der Gläubiger für die Bewilligung eines neuen Rettungspakets ab. Griechenland beantragt dennoch beim Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) weitere Finanzhilfen. ▶ IOSCO und der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht BCBS (Basel Committee on Banking Supervision) veröffentlichen Kriterien für einfache, transparente und vergleichbare Verbriefungen. Sie sollen die Branche dabei unterstützen, solche Verbriefungen zu entwickeln, und Investoren die Erfüllung der Sorgfaltspflichten erleichtern. ▶ Die pbb Deutsche Pfandbriefbank AG geht an die Börse. Sie war Kernbank der 2009 infolge der Finanzkrise notverstaatlichten Hypo-Real-Estate-Gruppe.
<p>August</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Die Eurogruppe einigt sich mit Griechenland auf ein drittes, mit Auflagen verbundenes Hilfsprogramm aus ESM-Mitteln im Umfang von bis zu 86 Milliarden Euro und einer Laufzeit von drei Jahren. ▶ China lässt eine Abwertung des Renminbi gegenüber dem US-Dollar (USD) zu. Es kommt kurzzeitig zu Turbulenzen an den Devisenmärkten. ▶ Die hochverschuldete Ukraine erreicht in Verhandlungen mit westlichen Gläubigern einen Schuldenschnitt in Höhe von 20 %. Die Einigung ist eine der Voraussetzungen für einen IWF-Kredit von 40 Milliarden USD.
<p>September</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Die EBA veröffentlicht auf Grundlage der Einlagensicherungsrichtlinie zwei Leitlinien, die die Regeln für die Erhebung von Beiträgen zu den Einlagensicherungssystemen konkretisieren. ▶ Auf der Grundlage einer öffentlichen Konsultation zu einem entsprechenden Grünbuch im Frühjahr verabschiedet die Europäische Kommission einen Aktionsplan zur Kapitalmarktunion. Ziel ist es, einen europäischen Binnenmarkt für Kapital zu schaffen.

	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Die Europäische Kommission veröffentlicht zwei Verordnungsentwürfe, die einen einheitlichen Rahmen für einfache, standardisierte und transparente Verbriefungen sowie für sonstige Verbriefungen schaffen und das Verbriefungsrahmenwerk des BCBS vom Dezember 2014 umsetzen sollen. 	
Oktober	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Die Bundesregierung veröffentlicht den Entwurf des ersten Finanzmarktnovellierungsgesetzes, das zahlreiche neue europäische Bestimmungen in deutsches Recht überführen soll, insbesondere zum Marktmissbrauch. Da sich die Anwendung der geänderten europäischen Finanzmarktrichtlinie (<i>Markets in Financial Instruments Directive II</i> – MiFID II) und der zugehörigen Verordnung um ein Jahr verschieben wird, sollen diese erst mit einem zweiten Finanzmarktnovellierungsgesetz umgesetzt werden. ▶ Die EZB beziffert die Kapitallücke der unter ihrer direkten Aufsicht stehenden vier systemrelevanten griechischen Banken auf insgesamt 14,4 Milliarden Euro. ▶ Die Europäische Kommission einigt sich mit den Bundesländern Hamburg und Schleswig-Holstein auf einen Umbau der HSH Nordbank. Die Altlasten werden größtenteils auf die Anteilseigner übertragen. Die verbleibende operative Gesellschaft soll innerhalb von zwei Jahren nach der formellen Entscheidung privatisiert oder abgewickelt werden. ▶ Mit der Liquiditätsdeckungsquote (Liquidity Coverage Ratio – LCR) wird ein einheitlicher, bindender Mindeststandard in Europa eingeführt. Die LCR ist 2015 mit einer Quote von 60 % einzuhalten, die sich bis 2018 schrittweise auf 100 % erhöht. 	I II III
November	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Das Gesetz zur Umsetzung der Transparenzrichtlinie-Änderungsrichtlinie tritt in Kraft. Es führt zu Änderungen bei der Meldung bedeutender Stimmrechtsanteile und zur Verschärfung der Sanktionen bei Verstößen gegen Transparenzvorschriften. Zudem enthält es eine Abfindungspflicht bei <i>Delisting</i> und schafft die Pflicht zur Veröffentlichung von Zwischenmitteilungen ab. ▶ Der Finanzstabilitätsrat (FSB) veröffentlicht den finalen Standard zur Totalverlustabsorptionsfähigkeit (Total Loss-Absorbing Capacity – TLAC) für global systemrelevante Banken. ▶ Die G-20-Staaten verabschieden einen Kapitalzuschlag für global systemrelevante Versicherer (<i>Global Systemically Important Insurers</i> – G-SIIs), die höhere Verlusttragfähigkeit (<i>Higher Loss Absorbency</i> – HLA). Zusammen mit der 2014 verabschiedeten Basiskapitalanforderung (<i>Basic Capital Requirements</i> – BCR) bildet der HLA ab 2019 die Kapitalanforderung für G-SIIs. ▶ Der griechische Finanzstabilitätsfonds HFSF erhält vom ESM 5,4 Milliarden Euro für die Rekapitalisierung der Banken. Zum Teil wird die Kapitallücke von privaten Investoren gedeckt. ▶ Terroranschläge in Paris und der Krieg in Syrien zeigen erhöhte geopolitische Risiken an, wirken sich aber kaum auf die Finanzmärkte aus. ▶ Russland muss die angeschlagene staatliche Entwicklungsbank VEB stützen. ▶ Bundestag und Bundesrat verabschieden das Abwicklungsmechanismengesetz. Dieses passt insbesondere das deutsche Sanierungs- und Abwicklungsgesetz an den europäischen Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (<i>Single Resolution Mechanism</i> – SRM) an und setzt die europäischen Regelungen zur Bankenabgabe um. 	IV V VI

	<ul style="list-style-type: none">▶ Die EBA veröffentlicht die Ergebnisse der Transparency Exercise 2015, an der 105 Bankengruppen (davon 20 deutsche Institute) aus 20 EU-Ländern sowie aus Norwegen teilnahmen. Ziel der Übung war es unter anderem, Informationen zu Kapitalausstattung, Kredit- und Marktrisiken, Staatenpositionen sowie zur Verschuldungsquote transparent zu machen.
Dezember	<ul style="list-style-type: none">▶ Die US-Notenbank hebt erstmals seit fast zehn Jahren den Leitzins an, und zwar um einen Viertel Prozentpunkt auf eine Spanne von 0,25–0,5 %.▶ Die EZB verlängert das Programm für Anleihekäufe bis März 2017 und senkt den Satz für die Einlagenfazilität von -0,2 % auf -0,3 %.▶ Die portugiesische Bank „Banif“ wird unter Einsatz von Steuergeldern abgewickelt und teilweise an die spanische Großbank Santander verkauft.▶ Der Rohölpreis fällt auf den niedrigsten Stand seit sieben Jahren.▶ Der europäische Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) bestätigt die Verordnungsentwürfe der Europäischen Kommission für Verbriefungen im Wesentlichen, schlägt aber auch zahlreiche signifikante Änderungen und Klarstellungen vor.

I	
II	
III	
IV	
V	
VI	
Anhang	



II Allfinanzaufsicht

1 Makroökonomisches Umfeld

Die anhaltend lockere Geldpolitik der Zentralbanken, die Wachstumsschwäche in verschiedenen wichtigen Schwellenländern¹, Zweifel am Verbleib Griechenlands in der Europäischen Währungsunion und geopolitische Spannungen hielten 2015 die Akteure an den Finanzmärkten in Atem. Die Europäische Zentralbank (EZB) weitete im Januar ihr Programm zum Ankauf von Wertpapieren auf Staatsanleihen aus und vergrößerte das monatliche Zielvolumen auf 60 Milliarden Euro.² Am Geld- und Kapitalmarkt setzten die ohnehin schon außergewöhnlich niedrigen Zinsen ihre Talfahrt fort. So sank die Rendite für zehnjährige Bundesanleihen im April 2015 kurzzeitig unter 0,08 %³ – ein neuer historischer Tiefstand. Bei kürzeren Laufzeiten fielen die Renditen durchweg in den negativen Bereich.⁴ Nach einer scharfen Gegenbewegung, die jedoch nur zwei Monate anhielt, verfestigte

sich das Niedrigzinsumfeld wieder.⁵ Der Anlagentotstand der Investoren verschärfte sich sogar noch. In vielen Segmenten des Finanzmarktes waren die Risikoprämien 2015 so niedrig, dass es zunehmend fraglich erschien, ob sie die tatsächlichen Risiken adäquat abbildeten. Wenn die Vermögenspreise auf breiter Front stark anziehen und die Anleger systematisch die eingegangenen Risiken unterschätzen, birgt dies eine hohe Gefahr für die Finanzstabilität in sich. Der Belastungstest kommt, sobald die führenden Zentralbanken der Welt von ihrer extrem lockeren Geldpolitik abrücken und sich das Zinsniveau normalisiert. Einen vorsichtigen Schritt in diese Richtung machte die US-Notenbank Federal Reserve im Dezember 2015, indem sie zum ersten Mal seit fast zehn Jahren die Leitzinsen an hob.⁶

Die geopolitischen Risiken nahmen weiter zu. Der Konflikt zwischen Russland und der Ukraine konnte auch 2015 nicht gelöst werden.

1 Vgl. Internationaler Währungsfonds (IWF), World Economic Outlook Database.

2 Europäische Zentralbank (EZB), Pressemitteilung vom 22.1.2015.

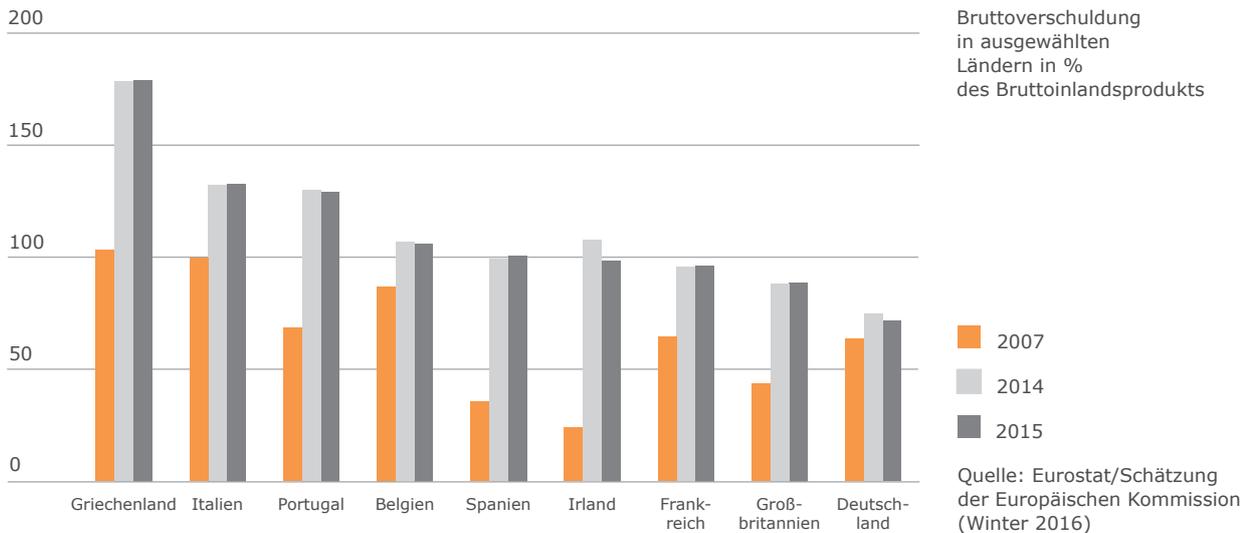
3 Vgl. Bloomberg.

4 Vgl. Bloomberg.

5 Vgl. Bloomberg.

6 Vgl. federalreserve.gov/monetarypolicy/policy-normalization.htm.

Grafik 1 Staatsschuldenquoten in Europa



Der Krieg in Syrien, der eine massive Flüchtlingswelle auslöste, und die Terroranschläge in Paris erschütterten Europa. Hinzu kam eine ausgeprägte konjunkturelle Schwäche in wichtigen Schwellenländern.⁷ In China verschlechterten sich die Wachstumsperspektiven. Dort brachen die Inlandsbörsen im Sommer nach spekulativen Übertreibungen ein.⁸ Nicht zuletzt aufgrund der nachlassenden Nachfrage aus China fielen die Rohstoffpreise bei gleichzeitig hohem Angebot kräftig. Die Dollarnotierungen für Rohöl, die schon im zweiten Halbjahr 2014 um mehr als die Hälfte abgestürzt waren, erholten sich zwar im Frühjahr, setzten aber danach ihren Abwärtstrend fort. Gegen Ende 2015 bewegten sie sich auf ähnlichem Niveau wie sieben Jahre zuvor, als sie nach Ausbruch der Finanzkrise ihren letzten Tiefstand erreicht hatten.⁹ Der Verfall der Rohstoffpreise belastete vor allem Russland, das zusätzlich unter den Sanktionen wegen des Ukraine-Konflikts litt, und Brasilien, das mit innenpolitischen Problemen zu kämpfen hatte. Beide Länder steckten 2015 tief in der Rezession fest.¹⁰

7 Vgl. IWF, World Economic Outlook Database.

8 Vgl. Thomson Reuters, Bloomberg.

9 Vgl. Thomson Reuters, Bloomberg.

10 Vgl. Internationaler Währungsfonds (IWF), World Economic Outlook Database.

Die europäische Staatsschuldenkrise spitzte sich zu, als die neue griechische Regierung sich zu Jahresbeginn weigerte, die harten Auflagen der Geldgeber zu erfüllen.¹¹ Das eigentlich auslaufende zweite Hilfsprogramm wurde um vier Monate bis Ende Juni 2015 verlängert.¹² Die Verhandlungen brachten zunächst keine Einigung.¹³ Griechenland geriet gegenüber dem Internationalen Währungsfonds (IWF) in Zahlungsverzug.¹⁴ Die EZB begrenzte die Liquiditätsnothilfen für das griechische Bankensystem.¹⁵ Um einen *Bank Run* zu verhindern, schloss die griechische Regierung die Kreditinstitute und verhängte Kapitalverkehrskontrollen. Erst als ein weiteres, auf drei Jahre ausgelegtes Rettungspaket im Umfang von bis zu 86 Milliarden Euro beschlossen wurde¹⁶, beruhigte sich die Lage. Für andere Staaten, die bei der Krisenbewältigung bislang besser vorangekommen waren als Griechenland, brachten diese Turbulenzen keine direkten Ansteckungseffekte mit sich.¹⁷

11 Vgl. European Commission, Second Economic Adjustment Programme for Greece.

12 European Financial Stability Facility (EFSF), Pressemitteilung vom 27.2.2015.

13 Vgl. Bank of Greece, Act of cabinet having the effect of law, Bank holiday of short duration, 28.6.2015.

14 IWF, Pressemitteilung Nr. 15/310 vom 30.6.2015.

15 EZB, Pressemitteilung vom 28.6.2015.

16 Eurogroup statement on the ESM programme for Greece, 14.8.2015.

17 Vgl. Thomson Reuters, Bloomberg.

Das dritte Hilfsprogramm für Griechenland ließ die europäische Staatsschuldenkrise zwar wieder in den Hintergrund treten, doch die grundlegenden Probleme blieben bestehen. Im Euroraum verringerte sich der Schuldenstand in Relation zur gesamtwirtschaftlichen Leistung 2015 zwar um einen Prozentpunkt auf 93,5 %, allerdings war dieser Rückgang größtenteils auf Deutschland zurückzuführen. Auch in Irland gab es erkennbare Fortschritte. Die meisten anderen Länder dagegen vermochten ihre Schulden nicht signifikant abzubauen. Verbreitet ließen die Bemühungen der Regierungen nach, ihren Staatshaushalt zu konsolidieren. Insbesondere in den Krisenländern gelang es nicht, die enge Verflechtung zwischen Staat und Banken spürbar zu lockern. Wahlen veränderten in verschiedenen Staaten die Parteienlandschaft so, dass die Regierungsbildung schwer war und die politischen Verhältnisse instabiler wurden.¹⁸ Die politischen

Risiken im Euro-Währungsgebiet sind dadurch insgesamt größer geworden.

In Deutschland setzte sich der Aufschwung der Wirtschaft auch 2015 weiter fort: Das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) stieg um 1,7 %.²⁰ Der private Konsum trat an die Stelle des Exports als Wachstumstreiber.²¹ Auch der Wohnungsbau und der fortgesetzte Preisverfall bei Rohöl stützten die Konjunktur.²² Das sechste Jahr in Folge verringerte sich die Zahl der Unternehmensinsolvenzen.²³ Die Arbeitslosigkeit blieb auf einem im historischen Vergleich sehr niedrigen Stand.²⁴ Die Erwerbstätigkeit war so hoch wie nie zuvor²⁵, und die Realeinkommen nahmen deutlich zu.²⁶ Von der robusten Verfassung der Wirtschaft profitierte der deutsche Finanzsektor über geringere Kreditausfälle und durch den steigenden Bedarf der Kunden an Anlagen, Versicherungen und Krediten.

2 Finanzstabilität

2.1 Global systemrelevante Nichtbanken/Nichtversicherer

Ende Juli 2015 gab der Finanzstabilitätsrat FSB (Financial Stability Board) bekannt, dass die Arbeiten am Rahmenwerk für global systemrelevante Nicht-Banken und Nicht-Versicherer (*Non-Bank Non-Insurance Globally Systemically Important Financial Institutions – NBNI-G-SIFIs*) zurückgestellt werden. Zunächst wolle das FSB neue Mandate im Bereich *Asset-Management* verbindlich beschließen. Die im März 2015 angestoßenen Arbeiten ermöglichen es dem FSB und der Internationalen Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden IOSCO (International Organization of Securities Commissions), weitere Erkenntnisse über potenzielle systemische Risiken zu gewinnen, die vom Asset-Management-Sektor ausgehen. Somit kann die Bewertungsmethodologie für NBNI-G-SIFIs auf ein solideres Fundament gestellt werden.¹⁹

Wenn die Arbeiten am Rahmenwerk für die NBNI-G-SIFIs wieder aufgenommen werden, wird ihr Schwerpunkt auf den Bereichen liegen, die nicht bereits zuvor im Zuge der marktweiten Regulierung angesprochen worden sind.²⁷

2.2 Makroprudenzielle Instrumente

Kamen Übertreibungen auf den Immobilienmärkten mit einer übermäßigen Kreditexpansion und allzu lockeren Kreditvergabestandards

18 Vgl. Europäische Zentralbank, MFI-Statistik.

19 Zu den Details der neuen Mandate vgl. 3.1.

20 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung 56 vom 23.2.2016.

21 Vgl. Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen.

22 Vgl. Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen.

23 Statistisches Bundesamt, Fachserie 2, Reihe 4.1.

24 Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit (Arbeitsmarktstatistik).

25 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung 01 vom 4.1.2016.

26 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung 35 vom 4.2.2016.

27 Vgl. Kapitel I.2.

Ausschuss für Finanzstabilität

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

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. 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 Europäischen Ausschusses für Systemrisiken ESRB (European Systemic Risk Board) umzugehen ist, nach dessen Vorbild der AFS gestaltet wurde.

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.

zusammen, gefährdete dies in der Vergangenheit in vielen Ländern immer wieder die Finanzstabilität. Aufgrund dieser Erfahrungen und der seit einigen Jahren spürbar ansteigenden Preise für Wohneigentum in Deutschland analysierte und bewertete der Ausschuss für Finanzstabilität (AFS, siehe Infokasten) bei seiner Arbeit im Jahr 2015, welche Risiken für das deutsche Finanzsystem vom Immobilienmarkt ausgehen könnten. Dabei kam der Ausschuss zu dem vorläufigen Ergebnis, dass sich insbesondere in verschiedenen Ballungsräumen vereinzelt, allerdings noch nicht gravierende Überbewertungen herausgebildet haben. Anzeichen für eine destabilisierende Wechselwirkung zwischen Kreditvergabe und Immobilienpreisentwicklung konnte der AFS in Deutschland nicht erkennen, so dass er auch keinen akuten Handlungsbedarf sah.

Die BaFin kann bereits auf Risiken einwirken, die von Immobilienkrediten ausgehen, indem sie die regulatorisch geforderte Eigenkapitalunterlegung anpasst. Nach Einschätzung des AFS reichen diese Instrumente jedoch nicht aus, um sicherzustellen, dass sich denkbare systemische Risiken aus der Finanzierung von Wohnnimmobi-

lien hinreichend wirksam abwehren lassen. Der Ausschuss sprach sich daher im Juni 2015 dafür aus, vorsorglich die gesetzlichen Grundlagen für zusätzliche makroprudenzielle Instrumente zur Regulierung von Wohnimmobiliendarlehen zu schaffen, die direkt bei der Vergabe von Neukrediten ansetzen. Daher empfahl der AFS der Bundesregierung, die BaFin zu bevollmächtigen, gewerblichen Darlehensgebern bestimmte Beschränkungen aufzuerlegen, wenn es um die Vergabe von grundpfandrechlich besicherten Darlehen zum Bau oder zum Erwerb von Wohnimmobilien geht. Mit dem erweiterten Instrumentenkasten soll die BaFin in die Lage versetzt werden, flexibel und vorbeugend agieren zu können, sobald Gefahr für die Finanzstabilität droht.

Auch gesamtwirtschaftliche prozyklische Effekte können die Finanzstabilität beeinflussen – insbesondere, wenn das Kreditwachstum nicht mehr in einem gesunden Verhältnis zur allgemeinen Konjunkturentwicklung steht und die übertriebene Fremdkapitalfinanzierung die Entstehung von Spekulationsblasen fördert. Indem die Kreditinstitute einen zusätzlichen Kapitalpuffer in Zeiten übermäßigen Kredit-

II

III

IV

V

VI

Anhang

wachstums aufbauen, sollen sie ihre Verlustabsorptionsfähigkeit erhöhen, um für mögliche Marktkorrekturen besser gerüstet zu sein. Gleichzeitig dämpft dieser antizyklische Kapitalpuffer tendenziell die Kreditexpansion. Im Krisenfall kann die Aufzehrung des Puffers dazu beitragen, eine Kreditklemme zu verhindern und die Kreditversorgung der Wirtschaft fortlaufend sicherzustellen.

Die BaFin legte erstmals die Höhe des inländischen antizyklischen Kapitalpuffers fest, den

alle Kreditinstitute zum 1. Januar 2016 zusätzlich zu den allgemeinen Kapitalanforderungen vorhalten müssen.²⁹ Die wichtigste Kennzahl, die in die Bewertung einfließt, ist die Abweichung des Verhältnisses der Kredite zum BIP von seinem langfristigen Trend. Ende 2015 deuteten die verwendeten Indikatoren nicht auf eine übermäßige Kreditvergabe in Deutschland hin. Die BaFin setzte den antizyklischen Kapitalpuffer deshalb auf 0 % fest. Sie wird die Indikatoren in Zukunft vierteljährlich überprüfen und die Pufferquote bei Bedarf anpassen.

3 Marktbasierte Finanzierung

3.1 Schattenbanken

Das FSB und die standardsetzenden Gremien haben inzwischen eine ganze Reihe von Regulierungsempfehlungen verabschiedet, um den Schattenbankensektor in ein nachhaltiges System marktbasierter Finanzierung zu überführen. Im Bereich Wertpapierfinanzierungsgeschäfte konnte das FSB im November 2015 eine weitere wichtige Lücke schließen und die Regelsetzung damit vorläufig beenden.

Das FSB hat das Rahmenwerk für Mindestsicherheitsabschläge (*Minimum Haircuts*) von nicht zentral abgewickelten Wertpapierfinanzierungsgeschäften im November 2015 komplettiert und in seiner Gesamtheit veröffentlicht.²⁸ Das Rahmenwerk ist ein wichtiger Teil der Regulierungsempfehlungen des FSB zur Eindämmung der Risiken des Schattenbankensektors. Es soll verhindern, dass sich außerhalb des Bankensystems ein übermäßiger Verschuldungsgrad aufbaut, da dies im Fall einer Krise verschärfend wirken könnte.

Das Rahmenwerk enthält zum einen qualitative Standards für die Berechnungsmethoden der Marktteilnehmer und legt zum anderen numerische Mindestsicherheitsabschläge für nicht

zentral geclearte Wertpapierfinanzierungsgeschäfte fest. Finanzierungen, die über Staats-titel abgesichert sind, sind von den Regelungen ausgenommen.

Nach Konsultation konnte das Rahmenwerk im Jahr 2015 auch um Regulierungsvorschläge ergänzt werden, die auf Transaktionen zwischen Nicht-Banken abzielen, zum Beispiel Versicherungsunternehmen oder Investmentfonds. Auch hier können zukünftig Mindestsicherheitsabschläge wirken, wobei die nationalen Aufsichtsbehörden (*National Competent Authorities – NCAs*) die Größe des Sektors und die Materialität solcher Transaktionen im Einzelfall abschätzen und bewerten müssen. Dadurch sollen alle Schattenbankenaktivitäten erfasst und Wettbewerbsgleichheit zwischen den Akteuren hergestellt werden.

Mittlerweile ist das Gros der Regulierungsempfehlungen verabschiedet, und die Implementierung rückt zunehmend in den Vordergrund. Damit eine global konsistente Umsetzung der Maßnahmen gewährleistet ist und etwaige Inkonsistenzen aufgedeckt werden können, nahmen FSB und IOSCO im vergangenen Jahr erste Vergleiche (*Peer Reviews*) vor. Ihr Fokus lag auf den Regulierungsempfehlungen für Geldmarktfonds, Verbriefungen und sonstige Schattenban-

²⁸ Transforming Shadow Banking into Resilient Market-based Finance, Regulatory framework for haircuts on non-centrally cleared securities financing transactions; abrufbar unter www.fsb.org.

²⁹ Zum antizyklischen Kapitalpuffer vgl. Kapitel III 2.1.

kenunternehmen. Da die Implementierung auf nationaler Ebene noch andauert, wurden weitere *Peer Reviews* in Auftrag gegeben.

Ein neuer Schwerpunkt sind die Mandate im Bereich *Asset-Management*, die im März 2015 verabschiedet wurden. Das FSB trägt damit der gestiegenen Bedeutung des Sektors Rechnung. Angetrieben durch die Suche nach Erträgen (*Search for Yield*), die durch die lang anhaltende Niedrigzinsphase an Dringlichkeit gewonnen hat, gab es verstärkt Mittelzuflüsse in weniger liquide Asset-Klassen. Zugleich hat die Liquidität in Teilen der Sekundärmärkte aufgrund eingeschränkter Market-Making-Funktion der Institute abgenommen, da sich die Regulierung verschärft hat. Daher ist davon auszugehen, dass die Risiken zunehmen werden, und das

vor allem dann, wenn sich die Geldpolitik der Zentralbanken wieder normalisiert. Das FSB befasste sich deshalb in einem ersten Schritt bis September 2015 mit den konjunkturellen Risiken im Bereich *Asset-Management*. Als einen Kernpunkt fordert das FSB angemessenes *Stress Testing* durch Investmentfonds.

In einem zweiten Schritt untersucht das FSB die strukturellen Schwachstellen des Asset-Management-Sektors. Die Schwerpunktbereiche sind Liquiditätsrisiken, *Leverage*, operationelle Risiken und Aktivitäten im Zusammenhang mit Wertpapierleihegeschäften. Darüber hinaus beleuchtet das FSB Risiken bei Pensions- und Staatsfonds. Mit konkreten Regulierungsvorschlägen ist bis zum Jahresende 2016 zu rechnen.



3.2 Schwerpunkt

Kapitalmarktunion, quo vadis?

Autorin: Eva-Christina Smeets, BaFin-Referat Internationales – Wertpapieraufsicht

Die Kapitalmarktunion hat das anspruchsvolle Ziel, die Märkte effizienter zu machen, um Investitionen in Europa und damit Beschäftigung und Wachstum zu fördern. Dies hat die Europäische Kommission Ende September 2015 mit einem Aktionsplan³⁰ unterlegt, der insgesamt 33 Maßnahmen umfasst. Vor allem will die Kommission institutionelle und private Investoren stärker in die langfristige Finanzierung von Unternehmen und Infrastrukturprojekten einbinden. Außerdem will sie – neben der klassischen Kreditfinanzierung durch Banken – kapitalmarktbasierende Finanzierungsinstrumente stärker fördern und die Standardisierung von Kreditinformationen voranbringen. Letzten Endes laufen die Pläne auf einen einheitlichen EU-Binnenmarkt für Kapital hinaus.

Umsicht und Augenmaß

Nichts spricht aus deutscher Sicht dagegen, offensiv effizientere Kapitalmärkte anzustreben. Man sollte dabei aber Umsicht und Augenmaß walten lassen. Wir stehen nicht unter demselben Handlungsdruck wie bei der Schaffung der Bankenunion. Der pragmatische Ansatz der Kommission, die einzelnen Maßnahmen schrittweise bis 2019 anzugehen, ist daher richtig. Jeder einzelne Schritt in Richtung Kapitalmarktunion muss auf sorgfältigen Analysen beruhen.

Aus Sicht einer integrierten Finanzmarktaufsicht wie der BaFin sollte zudem bei allen Maßnahmen das Spannungsverhältnis zwischen gewünschter Wirtschaftsförderung und sicheren, stabilen Märkten aufgelöst werden – und zwar im Sinne einer angemessenen, aber nicht zwangsläufig voll harmonisierten Regulierung. Nationale Re-

30 Der Aktionsplan ist unter <http://ec.europa.eu> abrufbar.

gime und Strukturen sollten erhalten bleiben, wenn sie sich bewährt haben und ihre (Finanzierungs-) Funktion bereits wirksam erfüllen.

Belegung des Verbriefungsmarkts angestrebt

Eine zentrale Maßnahme der Kapitalmarktunion ist die Wiederbelegung des Verbriefungsmarkts in Europa, der nach der Finanzkrise mehr oder weniger brachliegt. Das künftige europäische Regelwerk für Verbriefungen³¹ soll eine Verbriefungstätigkeit fördern, die für Banken wie Investoren gleichermaßen sinnvoll ist. Banken bekämen neue Finanzierungsspielräume, die kleinen und mittleren Unternehmen zugutekommen könnten. Die Investorenbasis würde breiter, Risiken würden diversifiziert, und Investitionen in europäische Verbriefungspositionen – auch aus Drittstaaten – würden mit einem einheitlicheren, stärker integrierten Regelwerk leichter.

Im Rahmen einer sektorübergreifenden Verbriefungsverordnung sollen daher Kriterien für einfache, transparente und standardisierte Verbriefungen (*Simple, Transparent and Standardised* – STS-Verbriefungen) eingeführt werden. STS-Verbriefungen sollen dann einer angemessenen Aufsicht unterliegen. Für sie sollen für Banken niedrigere regulatorische Eigenkapitalanforderungen gelten; es soll also zwischen STS- und anderen Verbriefungen unterschieden werden. Ähnliche Regelungen für Versicherer sollen folgen. Aus deutscher Sicht sollten auch kurzfristige Programme für besicherte Geldmarktpapiere (*Asset-Backed Commercial Paper* – ABCP) und einige synthetische Verbriefungspositionen in das STS-Regime aufgenommen werden, weil auch sie die Finanzierungsspielräume der Banken erweitern.

Alte Fehler nicht wiederholen

Die EU muss bei der Gestaltung des europäischen Verbriefungsregimes zwingend die Lehren aus der Finanzkrise befolgen. Beispielsweise müssen nicht verbriefte und verbriefte Forderungen derselben fundierten Kreditvergabepraxis unterliegen und ein Risikoeinbehalt für alle Verbriefungen muss verpflichtend sein, um

eine Wiederholung des *Originate-to-distribute*-Schauspiels zu verhindern, das ein Grund für die Finanzkrise 2007/2008 war. Zudem sollten institutionelle Investoren einen einfachen Zugang zu allen relevanten Informationen erhalten, die ihnen ermöglichen, mit der gebotenen Vorsicht (*Due Diligence*) zu handeln. Investoren dürfen nicht alte Fehler aus den Zeiten vor der Finanzkrise machen und blindlings den Ratingagenturen vertrauen.

Aus deutscher Sicht sind strenge STS-Kriterien mit hohen Anforderungen an eine Privilegierung elementar für ein nachhaltiges Verbriefungsregime. Wichtig ist auch, dass Originatoren wie Investoren prüfen können, ob die STS-Kriterien erfüllt sind. Dazu müssen diese Kriterien so klar wie möglich sein und angemessene Transparenzanforderungen gestellt werden. Über Zweifelsfragen sollten im Idealfall wenige Aufsichtsbehörden mit klaren Zuständigkeiten möglichst rasch abschließend entscheiden, um Rechtssicherheit zu schaffen. Nach den Entwürfen der Europäischen Kommission ist die Aufsichtsarchitektur für europäische Verbriefungen so komplex, dass unter Umständen über 100 Aufsichtsbehörden involviert wären.

Neue Prospektverordnung hat Potential für effektiveres Regime

Ein weiteres Beispiel, bei dem Effizienz und Sicherheit Hand in Hand gehen müssen, ist der Entwurf der neuen Wertpapierprospektverordnung. Um Unternehmen die Eigen- und Fremdkapitalaufnahme an den europäischen Kapitalmärkten zu erleichtern, soll das Regime schlanker werden und weniger Kosten verursachen. Dazu will die Kommission vor allem die Dokumentation vereinfachen und das Verfahren beschleunigen. Beispielsweise sollen Emittenten die Informationen, die sie ohnehin für die Zulassung an einem regulierten Markt veröffentlichen müssen, auch für ihre Prospektgestaltung nutzen können. Der um die Prospektangaben ergänzte Jahresfinanzbericht soll auch Bestandteil des Prospekt Dokuments sein können. Es wären dann bei einer Emission nur noch eine Wertpapierbeschreibung und gegebenenfalls eine Zusammenfassung anzufertigen. Dies wiederum sollen die Behörden in einem

31 Zu diesem Rahmenwerk vgl. Kapitel III 1.2.2.

beschleunigten Verfahren innerhalb von nur fünf Werktagen prüfen. Von Unternehmen, die bereits am regulierten Markt notiert sind, sollen bei Zweitmissionen nur noch Mindestangaben eingefordert werden.

Zudem sollen die Ausnahmen von der Prospektspflicht für kleinere Emissionen mit geringerem Kapitalbedarf ausgeweitet werden. Die Kosten für kleine und mittlere Unternehmen mit einer Marktkapitalisierung bis zu 200 Millionen Euro sollen durch ein einfacheres Regime reduziert werden. Gleichzeitig soll der Anlegerschutz durch eine straffere Zusammenfassung der Prospekte verbessert werden, und die Risikogewichtung soll für den Anleger transparenter und besser nachvollziehbar werden. Hierbei muss der Balanceakt gelingen, auf der einen Seite ein angemessenes Anlegerschutz- und Transparenzniveau aufrechtzuerhalten und auf der anderen Seite den Börsengang und die Kosten für größere Mittelständler und junge High-Tech-Unternehmen deutlich attraktiver zu gestalten. Nur wenn es einen hinreichenden Zugang zu verlässlichen Informationen über Emittenten und ihre Emissionen gibt, wird auch grenzüberschreitend mehr am Kapitalmarkt investiert werden.

Steigerung der Attraktivität europäischer Risikokapitalfonds sinnvoll

Ähnliches gilt für das Bestreben, EuVECA-³² und EuSEF-Fonds³³ für Verwaltungsgesellschaften und Anleger attraktiver zu machen und damit europäischen Unternehmen mehr Risiko- und Beteiligungskapital zur Verfügung zu stellen. Es ist angedacht, auch größeren Fondsverwaltern die Möglichkeit zu geben, diese Fonds aufzulegen und europaweit zu vermarkten. Zugleich wird erwogen, die Anlageschwelle abzusenken, um mehr Investoren einen Zugang zu diesen Fonds zu gewähren und so europaweit mehr Anlagegelder zu gewinnen und der Realwirtschaft auf effizientere Weise zur Verfügung zu stellen. Weitere Überlegungen gehen in Richtung Sen-

kung der Registrierungskosten und Ausweitung der Liste der Vermögensgegenstände, welche diese Fonds erwerben dürfen. Auch hierbei ist auf einen angemessenen Anlegerschutz zu achten. Zudem sollte der Wettbewerb von EuVECA- und EuSEF-Fonds mit anderen Alternativen Investmentfonds (AIF) nicht unangemessen beeinflusst werden.

Wirkung von Regulierung analysieren

Wichtig ist bei all dem, dass die Wirkung europäischer Finanzmarktregulierung genau analysiert wird. Mit Sicherheit lassen sich dadurch überhöhte regulatorische Belastungen, Überschneidungen, unerwünschte Wechsel- und Nebenwirkungen, Widersprüchlichkeiten und Lücken identifizieren. Dies erscheint insbesondere nach Verabschiedung der großen Projekte der Finanzmarktregulierung erforderlich, um eine effektive, konsistente und angemessene Regulierung zu erreichen. Man denke nur an die Eigenmittelrichtlinie CRD IV (Capital Requirements Directive IV) und die Eigenmittelverordnung CRR (Capital Requirements Regulation), Solvency II, die Finanzmarkttrichtlinie MiFID II (Markets in Financial Instruments Directive II) und die Europäische Marktinfrastruktur-Verordnung EMIR (European Market Infrastructure Regulation). Angemessenheit bedeutet auch, dass die Proportionalität der Regelungen im Fokus stehen muss.

Nutzen muss höher als Kosten und Risiken sein Für die Akzeptanz und den dauerhaften Erfolg einer Kapitalmarktunion kommt es aus Sicht der BaFin darauf an, dass bei jeder einzelnen Maßnahme des Aktionsplans der Nutzen die damit einhergehenden Kosten und Risiken übersteigt. Wollte man beispielsweise alle kleinen und mittleren Unternehmen in der EU zwingen, ihre Finanz- und Kreditdaten standardisiert in einer europäischen Datenbank preiszugeben, würde das die Kosten stark in die Höhe treiben – auch bei den Unternehmen, die keinen Kapitalmarktzugang wollen oder benötigen. In Deutschland gilt das für viele, die mit der Finanzierung durch die regionale Hausbank zufrieden sind. Die bedeutende Rolle, die Banken bei der Finanzierung der Wirtschaft in Europa spielen, sollte nicht in Frage gestellt werden.

32 *European Venture Capital Funds* (Europäische Risikokapitalfonds).

33 *Social Entrepreneurship Funds* (Europäische Fonds für soziales Unternehmertum).

Die konkreten Vorhaben für eine Kapitalmarktunion sollten idealerweise die Finanzstabilität unterstützen, diese aber keinesfalls unterminieren, indem sie falsche Anreize setzen oder Regulierungsarbitrage zulassen. Dabei ist insbesondere an eine angemessene europäische Regulierung von Kreditfonds mit hohen Risikomanagementvorgaben zu denken³⁴ – auch mit Blick auf die Risiken von *Loan Participation Funds*.³⁵ Die wachsende Bedeutung unterschiedlicher Varianten von Kreditfonds für die Finanzierung der Realwirtschaft in Europa unterstreicht, wie wichtig es ist, über harmonisierte Mindeststandards zu diskutieren.

34 Zu Kreditfonds vgl. Kapitel V 1.6.

35 Investition von Fonds in bestehende Kredite von Unternehmen. Diese werfen oftmals höhere Zinsen ab, da sie nicht mit der Note „*Investment-Grade*“ bewertet sind.

Zudem sollten funktionierende Strukturen und bewährte Verfahren (*Good Practices*) – wie eingangs angedeutet – nicht verworfen werden, sondern im Gegenteil als Orientierung für neue Vorgaben dienen, damit effektive Teilmärkte nicht durch die angestrebten Vereinheitlichungen gefährdet werden. Das gilt etwa für das deutsche Pfandbriefrecht.³⁶ Ebenso muss ein fairer Wettbewerb zwischen den unterschiedlichen Finanzierungsarten und -quellen gewahrt bleiben. Andererseits muss ein angemessener Anlegerschutz aufrechterhalten werden. Insbesondere dürfen Privatkunden nicht ohne hinreichende Information zu risikoreicheren Kapitalanlagen verführt werden. Die Kapitalmarktunion sollte nicht nur anstreben, die Finanzmärkte und die Kapitalallokation effizienter machen, sondern auch sicherer. Kurzum: Kapitalmarktunion ja, aber nur im Paket mit Anlegerschutz und Finanzstabilität.

36 Zum Pfandbriefrecht vgl. Kapitel III 1.9.



4 Digitalisierung

4.1 FinTechs

4.1.1 Erlaubnispflichten im Überblick

Bezahlsysteme

Verbraucher können Waren und Dienstleistungen mit Bargeld, Buchgeld, per Überweisung und Lastschrift oder in den verschiedenen Systemen bezahlen, die auf modernen Technologien aufbauen. So ist es möglich, elektronisches Geld – das sogenannte E-Geld – per Internet zu transferieren oder mit Mobilfunkgeräten vor Ort berührungslos zu bezahlen.

Je nach Gestaltung der Bezahlsysteme müssen Anbieter verschiedene aufsichtsrechtliche Vorschriften beachten. Die BaFin beurteilt im Einzelfall anhand der vom Anbieter verwendeten Verträge, ob der Erlaubnisvorbehalt nach

dem Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG) berührt ist. Die Vorschriften im Kreditwesengesetz (KWG), ZAG und Geldwäschegesetz (GwG) müssen die Anbieter ebenfalls beachten und einhalten.

Crowdfunding

Über *Crowdfunding* versuchen Anbieter, Anleger für die Beteiligung an Unternehmungen zu gewinnen. Dafür gibt es spezielle Plattformen. Durch die Bündelung von Angebot und Nachfrage werden Beteiligungen oft in kurzer Zeit gezeichnet. Es existieren vier Modelle dieser Plattformen: das spendenbasierte und gegenleistungsbasierte *Crowdsponsoring*, das kreditbasierte *Crowdlending* und das *Crowdinvesting*, bei dem Geldgeber auf Renditen spekulieren. Die Vorhaben lassen sich nicht immer eindeutig einem der vier Grundmodelle zuord-

nen. Die BaFin legt das Hauptaugenmerk auf *Crowdlending* und *Crowdinvesting*.

Die aufsichtsrechtlichen Vorschriften hängen vom konkreten Einzelfall ab. So können etwa Erlaubnispflichten nach dem KWG und ZAG zu beachten sein. Zudem stellt sich die Frage der Prospektspflicht nach dem Vermögensanlagen-gesetz (VerAnlG) oder dem Wertpapierprospektgesetz (WpPG).

Virtual Currencies

Digitale dezentral-netzgestützte Zahlungseinheiten werden meist als *Virtual Currencies* (VCs) bezeichnet. Beispiele dafür sind *Bitcoins* oder *Litecoins*. Die VCs basieren auf der Idee nichtstaatlicher Ersatzwährungen. Die Schöpfung neuer Werteinheiten erfolgt über vorbestimmte mathematische Verfahren innerhalb eines Computernetzwerks. Diese werden *Peer-to-Peer* mit gleichberechtigten Nutzern geschaffen. Der Nutzer verwaltet VCs mit seinen privaten und öffentlichen Schlüsselpaaren, um Transaktionen innerhalb des Netzwerks zu authentifizieren. Eine zentrale Instanz, die Transaktionen und Guthaben kontrolliert, gibt es nicht. Existierende VCs und sämtliche Transaktionen sind in einer zentralen Datei einsehbar, der *Blockchain*.

Die BaFin hat *Bitcoins* nach dem KWG als Finanzinstrumente in der Form von Rechnungs-

einheiten qualifiziert. Diese Einordnung gilt grundsätzlich für alle VCs.

Blockchain

Finanzmarktprojekte, bei denen dezentrale Netzwerke andere Transaktionen und Vermögenswerte authentifizieren und verwalten, sind grundsätzlich denkbar. So könnten auch die Emission von Anteilen bzw. die diesbezüglichen Transaktionen mittels *Blockchain* realisiert werden. Da das Netzwerk keinen „Betreiber“ im klassischen Sinne besitzt, muss bei der Erlaubnispflicht berücksichtigt werden, ob Teilnehmer des Netzwerks erlaubnispflichtige Geschäfte für andere erbringen. Die Blockchain-Technologie kann allerdings künftig auch von existierenden Instituten in deren Dienstleistungen verwendet werden.

Signal Following

Beim *Social Trading* führen Betreiber spezieller Plattformen öffentliche Portfolios für Signalgeber, um deren Handelsaktivitäten sichtbar zu machen. Kunden können eigene Portfolios mit diesen Referenzportfolios verknüpfen: Auf diese Weise werden Handelsentscheidungen des Signalgebers automatisch auch für sie selbst ausgeführt. Der Signalgeber wird grundsätzlich der Plattform zugerechnet, die dessen Tätigkeit ergänzt, indem sie konkrete Kundenorders umsetzt und als Anbieterin des Geschäftsmodells auftritt. Damit erbringt die Plattform in der Regel zumindest die Finanzportfolioverwaltung nach dem KWG.



4.1.2 Meinung

Felix Hufeld zu FinTechs

„Panta rhei – alles fließt“. Das wusste schon der griechische Philosoph Heraklit. Alles fließt – mit diesen Worten lässt sich auch das Umfeld beschreiben, in dem die BaFin agiert. Es befindet sich in einem ständigen Wandel. Aktuell steht das Thema Digitalisierung weit oben auf der Agenda. Zu deren Inbegriff sind in der öffentlichen Wahrnehmung *FinTechs* geworden. Diese



Felix Hufeld

war bis Ende Februar 2015 BaFin-Exekutivdirektor der Versicherungs- und Pensionsfonds-aufsicht und ist seit März 2015 Präsident der BaFin.

meist sehr jungen Unternehmen stellen Dienstleistungen bereit, die entweder grundsätzlich neu sind oder bisher von Banken, Versicherern oder Wertpapierdienstleistern angeboten worden sind.

Was ist von dieser Entwicklung zu halten? Zunächst einmal ist es so, dass FinTech-Unternehmen – im Sinne des marktwirtschaftlichen Gedankens – die Artenvielfalt der Finanzdienstleister erhöhen. Es spricht für ein funktionierendes Finanzwesen, wenn junge Unternehmen mit neuen Ideen an den Markt gehen können und dort Resonanz finden.

Regulatorische Spielregeln

Eine andere Frage ist, wie wir regulatorisch und als Aufsicht mit FinTechs umgehen. Welche regulatorischen Spielregeln sollen für sie gelten? Diese Frage lässt sich nur mit Blick auf das Geschäft beantworten, das sie betreiben (wollen). Regulierung darf weder dazu genutzt werden, Marktbarrieren für *Newcomer* aufzubauen, um alteingesessene Unternehmen zu schützen, noch dazu, sie zu privilegieren – zumindest nicht auf Dauer. Regulierung ist ein Netz an Vorgaben, das die Integrität und Stabilität des Finanzplatzes Deutschland schützen soll. Je nach Geschäftsmodell gelten diese Vorgaben auch für *FinTechs*, die dann eine Geschäftserlaubnis der BaFin benötigen und ihrer laufenden Aufsicht unterliegen.³⁷

Soweit sie der Regulierung unterliegen, wird den jungen Unternehmen die gleiche Anpassungsfähigkeit abverlangt wie den etablierten Branchengrößen. Ändern sich gesetzliche Vorgaben, müssen auch *FinTechs* diesen Neuerungen standhalten. Ein gutes Beispiel dafür sind die Zahlungsdienstleister, die ihren Kunden mit bequemen Anwendungen einen Mehrwert bei der Zahlungsabwicklung bieten wollen. Mit dem Zusammenspiel dreier neuer und zum Teil noch umzusetzender Regelwerke kann sich der Markt nun deutlich ändern. Die SEPA-Verordnung³⁸ und die Verordnung über Interbankenentgelte

für kartengebundene Zahlungsvorgänge³⁹ haben sich bereits niedergeschlagen; die Novelle der Zahlungsdiensterichtlinie⁴⁰ wird sich ebenfalls deutlich auf die Rahmenbedingungen für alle beteiligten Zahlungsdienstleister auswirken. Alle betroffenen Unternehmen – *FinTechs* wie etablierte – müssen sich auf den Wandel des Zahlungsverkehrs einstellen.

Regulatorischen Anforderungen gerecht zu werden ist also mit einigem Aufwand verbunden – vor allem für Unternehmen, die sich dem Thema nicht als Finanzdienstleister, sondern zunächst als IT-Unternehmen nähern. Auf der anderen Seite sehen gerade *FinTechs* Aufsicht als Chance, ihr Management und ihre Abläufe zu optimieren.

Auch Behörden gehen mit der Zeit

Die BaFin hat die Aufgabe, Regulierung umzusetzen und mit einer nachhaltigen und zugleich zeitgemäßen Aufsicht die Entwicklungen am Finanzmarkt in geordnete Bahnen zu lenken – und dort zu halten. Dabei hat sie sich selbst den Spiegel vorzuhalten und für sich zu entscheiden, was im Zeitalter der Digitalisierung Zeitgemäßheit für sie bedeutet.

Ein gewisses Maß an Flexibilität ist gefordert. Die BaFin muss sich auf die Anliegen der *FinTechs* einstellen und wird dies auch tun. Fordert sie auf der einen Seite, dass *FinTechs* regulatorische Vorgaben einhalten, so muss sie diese auf der anderen Seite auch klar und verständlich formulieren. Schon bevor sie ihre Geschäftstätigkeit aufnehmen, müssen *FinTech*-Gründer wissen, welche regulatorischen Pflichten sie möglicherweise erwarten. Umso leichter wird es ihnen fallen, diesen auch gerecht zu werden. An dieser Stelle ist die BaFin gefordert. Sie muss diese Pflichten adressatengerecht, also unter anderem online verfügbar, darstellen – und das schon vor dem ersten

37 Vgl. Interview mit Staatssekretär Dr. Thomas Steffen, Seite 12.

38 Verordnung (EU) Nr. 260/2012, ABI. L 94/22, am 31.3.2012 in Kraft getreten. SEPA steht für „Single Euro Payment Area“.

39 Verordnung (EU) 2015/751, ABI. L 123/1. Die Verordnung gilt ab dem 8.6.2015 mit Ausnahme der Artikel 3, 4, 6 und 12, die ab dem 9.12.2015 in Kraft getreten sind, und der Artikel 7, 8, 9 und 10, die ab dem 9.6.2016 gelten.

40 Richtlinie (EU) 2015/2366, ABI. L 337/35. Die Novelle ist am 12.1.2016 in Kraft getreten. Die Umsetzung in nationales Recht muss bis zum 13.1.2018 erfolgen.

persönlichen Kontakt von Aufsicht und Unternehmer. Darüber hinaus strebt die BaFin eine moderne und serviceorientierte Kommunikation mit den Unternehmern an. Dass die Dynamik im FinTech-Markt eine gewisse Reaktionsgeschwindigkeit der BaFin erfordert, liegt auf der Hand. Allerdings darf die Qualität der Antworten – etwa auf Erlaubnisanfragen – nicht unter den zeitlichen Erwartungen der Unternehmer leiden. Der Markt der *FinTechs* ist schnelllebig und heiß umkämpft. Das weiß die BaFin. Und doch muss sie im Einzelfall jedes Geschäftsmodell verstehen und prüfen, wie es nach den bestehenden regulatorischen Vorgaben zu qualifizieren ist. Nur so kann sie eine korrekte Antwort geben.

Kein Sandkasten bei der BaFin

Hin und wieder wird vorgeschlagen, *FinTechs* unter der Fahne der Wirtschaftsförderung einen so genannten Sandkasten anzubieten, in dem ausgewählte *Start-ups* ihre Geschäftsmodelle unter abgemilderten Aufsichtsstandards testen können.

Dazu muss man Folgendes wissen: Die BaFin hat kein Mandat für Wirtschaftsförderung, und mit einer „Aufsicht light“ für *FinTechs* verstieße sie gegen ihre gesetzlichen Pflichten. Das gilt im Übrigen für die Aufsicht über alle Unternehmen – unabhängig davon, in welchem Lebenszyklus sie sich befinden. Außerdem birgt das Sandkastenmodell Konfliktpotenzial: Was der Unternehmensförderung dient, dient nicht automatisch dem Kollektiv der Verbraucher, das die BaFin zu schützen hat.⁴¹ Was die BaFin allerdings leisten kann, um im Bild zu bleiben: Sie kann gelegentlich bei von anderer Seite aufgestellten Sandkästen – das heißt an innovationsfördernden Orten – vorbeischaun, um in regulatorischen Fragen eine erste Orientierung zu geben.

Abstufungen in Regulierung und Aufsicht

Was in diesem Zusammenhang auch oft unter den Tisch fällt: Es gibt bei den regulatorischen Anforderungen Abstufungen – auch in den deutschen Aufsichtsgesetzen, zum Beispiel im

Kreditwesengesetz: Danach bedarf nicht jedes Geschäftsmodell einer Vollbanklizenz. Die BaFin kann auch Erlaubnisse für einzelne Bankgeschäfte und Finanzdienstleistungen erteilen. Ein Unternehmen, das eine solche Lizenz hat, ist zwar in seiner Geschäftstätigkeit eingeschränkt, entsprechend abgestuft ist aber auch sein Pflichtenkatalog.

Nun kann an bestimmten Regeln nicht gerüttelt werden. Aber überall da, wo der Gesetzgeber nur einen Rahmen vorgibt, macht die BaFin ihre Anforderungen an die Unternehmen abhängig vom Risiko und der Komplexität der Geschäfte, um dem Gedanken der Proportionalität Rechnung zu tragen.

FinTechs als Katalysatoren

FinTechs stehen nicht nur als (mögliche) Aufsichtsobjekte im Fokus der BaFin. Auch den Veränderungen, die sie in ihrem Umfeld auslösen, schenkt die Aufsicht große Aufmerksamkeit. Die jungen Unternehmen verkörpern nicht nur selbst den digitalen Fortschritt, sie lösen auch um sich herum Fortschritt aus. Es zeichnet sich ab, dass sie als Katalysatoren den Prozess der Digitalisierung, Automatisierung und Personalisierung auf lange Sicht vorantreiben. Mit den Angeboten der *FinTechs* ändern sich auch die Erwartungen der Verbraucher an die etablierten Unternehmen. Zudem sind die neuen Anbieter Impulsgeber, was die Effizienz von Prozessen angeht. Dies alles kann sich auf das Produkt- und Dienstleistungsangebot, die Einkommensquellen und die Geschäftsmodelle der anderen Finanzdienstleister auswirken. Die etablierten Unternehmen werden sich dieser Entwicklung stellen müssen. Einige haben bereits sichtbar darauf reagiert. Sie kooperieren mit *FinTechs* oder bauen deren Ideen in ihren eigenen Systemen nach. Welchen Weg sie auch gehen, die BaFin begleitet alle Unternehmen, die unter ihrer Aufsicht stehen, und passt ihr Verständnis regulatorischer Vorgaben an die laufenden Veränderungen an – ohne allerdings diese Vorgaben aufzuweichen.

Natürlich hat das Phänomen *FinTechs* auch eine große Bedeutung für Verbraucher. Die vielfältigen Möglichkeiten bei der Darstellung im

41 Vgl. 5.1 und 5.2.

Internet und in den mobilen Endgeräten können für sie einen großen Zusatznutzen bieten, aber auch neue Gefahren bergen. Auch was *FinTechs* angeht, gilt es für Verbraucher, sich ein eigenes Bild von den Chancen und Risiken eines Ange-

bots zu machen. Für die BaFin können sich – im Rahmen ihres Mandates für kollektiven Verbraucherschutz – neue Fragen stellen. „Panta rhei – alles fließt“.



4.2 Cyber Risk

4.2.1 Banken

Die Bedrohungen im Cyber-Raum haben sich 2015 weltweit weiter zugespitzt. Die Angreifer nutzen neue Schwachstellen immer schneller und mit immer ausgefeilteren Methoden aus. Zugleich wird die Abhängigkeit der beaufsichtigten Unternehmen von den IT-Infrastrukturen ständig größer, was der wachsenden technologischen Durchdringung und Vernetzung von Informationstechnologie und Geschäftsprozessen geschuldet ist. Heutzutage ist praktisch jedes IT-System über das Internet erreichbar. Das führt gleichzeitig dazu, dass damit auch wesentliche Wertschöpfungsprozesse verwundbar werden für Angriffe aus dem Cyber-Raum.

Angesichts dieser Entwicklung hat sich die BaFin auch 2015 intensiv mit dem Themenkomplex der Cyber-Risiken auseinandergesetzt (siehe Infokasten „IT-Aufsicht im Dialog“). Dabei konzentrierte sie sich auf die regelmäßige Analyse der aktuellen Bedrohungslage, informierte und sensibilisierte die beaufsichtigten Institute und entwickelte die regulatorische Seite der Problematik in nationalen und internationalen Arbeitsgruppen weiter. Daneben beschäftigte sie sich verstärkt mit relevanten Aspekten der Cyber-Sicherheit im Rahmen bankgeschäftlicher Prüfungen.

Um die aktuelle Bedrohungslage bewerten zu können, analysiert die BaFin laufend alle vorliegenden Nachrichten und Warnmeldungen und tauscht sich darüber mit anderen relevanten Behörden aus. Im Februar 2015 resultierte daraus unter anderem eine repräsentative

Ad-hoc-Umfrage: Damals wurde nämlich bekannt, dass eine große Zahl ungeschützter Datenbanken mit produktiven Unternehmensdaten offen über das Internet zugänglich war. Doch es zeigte sich, dass deutsche Banken in dieser Hinsicht nicht gefährdet waren.

Für 2015 sind als wichtige regulatorische Fortentwicklung vor allem die „Mindestanforderungen an die Sicherheit von Internetzahlungen“ (MaSI⁴²) zu nennen. Diese setzen die „Guidelines on the security of internet payments“ der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority) in deutsches Recht um. Das MaSI-Rundschreiben vom Mai 2015 enthält unter anderem erstmals die Pflicht, schwerwiegende Vorfälle im Bereich Zahlungssicherheit an die BaFin zu melden.

IT-Aufsicht im Dialog

Im Jahr 2015 richtete die BaFin zum inzwischen dritten Mal die Informationsveranstaltung „IT-Aufsicht bei Banken“ aus. Das Treffen mit rund 400 Teilnehmern konnte erneut einen wesentlichen Beitrag zum Dialog mit der Kredit- und IT-Wirtschaft leisten. Vertreter von Banken, Verbänden, IT-Dienstleistern, Wirtschaftsprüfern und Unternehmensberatungen nutzten die Gelegenheit, sich von der BaFin unter anderem über die Arbeitsergebnisse und Schwerpunkte der IT-Aufsicht informieren zu lassen.

Betrachtet man die Ergebnisse der bankgeschäftlichen Prüfungen zur IT-Sicherheit so standen 2015 insbesondere die Themenfelder Schutzbedarfsanalysen, IT-Strategieprozess, Benutzerberechtigungskonzepte, Notfallkonzepten und die Steuerung und Überwachung individueller Datenverarbeitung im Fokus.

Die BaFin ist sich bewusst, dass sich die Bedrohung durch Cyber-Kriminelle weiter zuspitzt. Daher wird sie künftig auch ihre aufsichtlichen Anforderungen an die IT-Sicherheit der beaufsichtigten Unternehmen stärker spezifizieren.

4.2.2 Versicherer

4.2.2.1 Cyber-Risiken in Versicherungsunternehmen

Cyber-Risiken sind für Versicherungen ebenfalls ein immer drängenderes Thema. Die Unternehmen entwickeln und implementieren entsprechende Maßnahmen. Zusätzlich verpflichtet sie Solvency II, das neue europäische Regelwerk der Versicherungsaufsicht bzw. dessen Umsetzung im Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG), auch rechtlich, die Sicherheit ihrer Systeme und Daten zu gewährleisten. Die BaFin wacht darüber, dass die Unternehmen diese Anforderungen einhalten.

4.2.2.2 Cyber-Policen

Auf die Bedrohung aus dem Cyber-Raum hat die Versicherungswirtschaft mit speziellen Cyber-Policen reagiert. IT- und Cyber-Risiken aus dem privaten, gewerblichen und industriellen Bereich lassen sich mit dieser relativ neuen Vertragsart absichern. Gemessen an Beitragseinnahmen und Versicherungssumme weist sie allerdings bislang nur ein geringes Marktvolumen auf – wenn auch mit steigender Tendenz. Derzeit dominiert der US-Markt das weltweite Volumen solcher Produkte mit großem Abstand. Aus Sicht der BaFin liegt bei diesen Versicherungsprodukten die größte Herausforderung für die Unternehmen darin, eine risikogerechte Prämie zu ermitteln. Denn die erwarteten Schadenaufwendungen im gewerblichen und industriellen Bereich besitzen im Allgemeinen nicht den Charakter von Frequenzschäden. Angemessene Kontrollstrukturen müssen daher diese Produkte begleiten, damit sich mögliche Fehleinschätzungen nicht zu einer Gefährdung der betroffenen Versicherungsunternehmen ausweiten können. Derzeit versucht eine Arbeitsgruppe der Internationalen Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden IAIS (International Association of Insurance Supervisors), sich einen ersten weltweiten Marktüberblick über derartige Versicherungsprodukte zu verschaffen. Auch die BaFin wirkt daran mit.

II

III

IV

V

VI

Anhang

5 Verbraucherschutz



5.1 Meinung

Elisabeth Roegele zu Zielen und Strategien im kollektiven Verbraucherschutz

Die BaFin ist dem Schutz der kollektiven Verbraucherinteressen verpflichtet (siehe Infokasten „Kollektiver Verbraucherschutz“, Seite 45). Diese Aufgabe erfüllt sie neben ihren weiteren gesetzlichen Aufgaben in der Banken-, der Versicherungs- und der Wertpapieraufsicht. Der Schutz der Verbraucher hat dabei den gleichen Rang wie die Aufsicht über Unternehmen und Märkte.

Verbraucherschutz und Verbraucherbild

Das Ziel des Verbraucherschutzes will die BaFin erfüllen, indem sie für die Gesamtheit der Verbraucher ein angemessenes Schutzniveau gewährleistet.

Der Verbraucherschutz soll die Fähigkeit der Verbraucherinnen und Verbraucher⁴³ stärken, eigenverantwortlich zu handeln. Verbraucher sollen nicht bevormundet werden, sondern Unterstützung erhalten. Dort, wo sie sich nicht selbst schützen können oder generelle erhebliche Bedenken für den kollektiven Verbraucherschutz bestehen, kann die BaFin eingreifen.

Die Themenvielfalt des Verbraucherschutzes bildet das gesamte Spektrum des Finanz- und Kapitalmarkts mit seinen Produkten und Dienstleistungen ab. Dazu zählen zum Beispiel der Zahlungsverkehr, die Vergabe von Darlehen, Sparverträge, strukturierte Einlagen, Versicherungen und Finanzinstrumente. Generell ist die Vertriebstätigkeit der Unternehmen in dieser Produktwelt wichtiger Gegenstand des Verbraucherschutzes.



Elisabeth Roegele

ist seit Mai 2015 BaFin-
Exekutivdirektorin
Wertpapieraufsicht/
Asset-Management.

Die BaFin legt ihrer Tätigkeit ein differenziertes Verbraucherbild zugrunde. In erster Linie soll der Verbraucher die Möglichkeit erhalten, sich eigenständig, informiert und risikobewusst für oder gegen Produkte und Dienstleistungen am Finanz- und Kapitalmarkt zu entscheiden. Dabei muss ein sinnvolles Gleichgewicht zwischen Schutz auf der einen und Eigenverantwortung auf der anderen Seite gewahrt bleiben. Die BaFin will den Verbraucher nach seinen Bedürfnissen unterstützen, um ihn in die Lage zu versetzen, eine eigenverantwortliche Entscheidung auf Basis der dafür erforderlichen Informationen und Kenntnisse zu treffen, und das, obwohl der Dienstleister oder Produktanbieter üblicherweise einen Wissensvorsprung hat.

Ist dieses Gleichgewicht gefährdet und daher eine eigenverantwortliche Entscheidung erschwert, stehen der BaFin Instrumente zur Verfügung, um es zu wahren oder wiederherzustellen.

Instrumente der Aufsicht

Die Aufsicht im Verbraucherschutz knüpft an die Verhaltensregulierung an und zielt darauf ab, Missstände zu identifizieren und zu beseitigen. Unter Verhaltensregulierung sind alle Regeln zu verstehen, welche die beaufsichtigten Unternehmen bei ihren Dienstleistungen Kunden gegenüber einzuhalten haben. Dieser Aufsichts-

⁴³ Ist im Folgenden von Verbraucher bzw. Anleger die Rede, so sind stets Verbraucherinnen und Verbraucher bzw. Anlegerinnen und Anleger gemeint.

Kollektiver Verbraucherschutz

Bedeutender Bestandteil der Aufsichtstätigkeit der BaFin ist der kollektive Verbraucherschutz, also der Schutz der Gesamtheit der Verbraucher. Dieser gesetzliche Auftrag ist ein anderer als der Ansatz eines individuellen Verbraucherschutzes, der den einzelnen Verbraucher und seinen Einzelfall im Blick hat. Wenn ein einzelner Verbraucher seine persönlichen Rechte verletzt sieht und seine individuellen Ansprüche durchsetzen will, kann er sich an Ombudsleute, Schlichtungsstellen oder ordentliche Gerichte wenden.

Allerdings kann ein Einzelfall – etwa wenn sich ein Verbraucher bei der BaFin über ein Unternehmen beschwert – durchaus Erkenntnisquelle für einen Missstand sein, dem die BaFin nachgeht. Sie prüft daher in

jedem einzelnen Fall, ob ein konkreter Sachverhalt auf einen Fehler in der Organisation eines Unternehmens hinweist und die kollektiven Verbraucherinteressen berührt. Ist dies so, ist die BaFin gefordert, sich des Falls weiter anzunehmen und bei Missständen einzugreifen, um die Interessen aller Verbraucher zu wahren.

Die kollektive Dimension des Verbraucherschutzes, wie er Aufgabe der BaFin ist, wird auch am Beispiel der Einhaltung zivilrechtlicher Schutznormen und Gerichtsurteile durch Unternehmen deutlich.⁴⁶ Die BaFin muss sich hier ebenfalls fragen: Handelt es sich um einen Einzelfall – oder um einen strukturellen Fehler? Die BaFin kontrolliert, ob Unternehmen generell bei ihrer Tätigkeit höchststrichterliche Rechtsprechung zu zivilrechtlichen Normen mit verbraucherschützender Wirkung beachten.

zweig ist ebenso wichtig wie der prudenzielle und gewinnt mit anstehenden europäischen Vorgaben weiter an Bedeutung – zum Beispiel mit den Leitlinien der europäischen Aufsichtsbehörden zur Beschwerdeabwicklung und -bearbeitung und den künftigen Neuerungen durch die Finanzmarktrichtlinie MiFID II (Markets in Financial Instruments Directive II)⁴⁴ und die Finanzmarktverordnung MiFIR (Markets in Financial Instruments Regulation)⁴⁵.

Bei der Verhaltensaufsicht muss im Interesse der Verbraucher Augenmaß gewahrt bleiben. So darf der Schutz der Anleger nicht dazu führen, dass Verbraucher gar keine oder nur noch eingeschränkte Dienstleistungen erhalten, weil Unternehmen vor dem Hintergrund der Regulierung Angebote einstellen. Auch ist nach Möglichkeit zu vermeiden, dass Verbrauchern gegen ihren Willen Schutz aufgedrängt wird. Verbraucherschutz darf nicht in sein Gegenteil verkehrt werden.

Verbrauchern ist es nur dann möglich, eigenverantwortliche Entscheidungen zu treffen, wenn

Transparenz herrscht und Dienstleistungen und Produkte verständlich sind. Transparenz fördern insbesondere die Regeln zu Kundeninformationen. Hier seien die neuen Basisinformationen zu Anlageprodukten erwähnt, die nach der PRIIPs-Verordnung⁴⁷ (Regulation on Key Information Documents for Packaged Retail and Insurance-Based Investment Products (PRIIPs)) Verbrauchern Hilfe für verpackte Anlageprodukte und Versicherungsanlageprodukte bieten. Bei der Anlage in Wertpapieren etwa liefern transparente Kostenstrukturen einen wichtigen Entscheidungshintergrund.

Transparenz ist der erste Schritt zur Aufklärung von Anlegern und damit Teil der Vertriebsaufsicht. Wo Transparenz nicht genügt und das Gleichgewicht für eine eigenverantwortliche Entscheidung des Verbrauchers wieder hergestellt werden muss, reichen die Aufsichtsinstrumente der BaFin bis zum Interventionsrecht. Den Vertrieb von Produkten oder bestimmte Vertriebspraktiken kann die BaFin einschränken oder ganz untersagen.⁴⁸

44 Richtlinie 2014/65/EU, ABI. EU L 173/349.

45 Verordnung (EU) Nr. 600/2014, ABI. EU L 173/84.

46 Vgl. 5.2.

47 Verordnung (EU) Nr. 1286/2014, ABI. EU L 352/1.

48 Vgl. 5.2.

Verbraucheraufklärung

Eine Voraussetzung für selbstbestimmtes Verbraucherhandeln sind Kenntnisse zu Finanz- und Kapitalmarktprodukten und zu den Dienstleistungen, die Unternehmen erbringen.

Häufig geht es für den Verbraucher um grundsätzliche Entscheidungen zwischen den Alternativen, sich abzusichern, zu sparen oder zu investieren. In einer solchen Situation ist oft ein Überblick über die Produktwelt am Finanz- und Kapitalmarkt hilfreicher als eine Vielzahl an Details. Die BaFin informiert Verbraucher beispielsweise auf ihrer Homepage, im BaFin-Journal, im Jahresbericht, in Broschüren, bei Messen und Veranstaltungen über Produktarten und deren Risiken, um ihnen bei der Wahl eines Produkts oder einer Dienstleistung eine Orientierungshilfe an die Hand zu geben. Die BaFin wird ihr bestehendes Angebot noch weiterentwickeln. Für eine adressatengerechte Verbraucheraufklärung ist es wichtig, dass die BaFin Erkenntnisse darüber hat, welche Probleme Verbraucher haben.

Kundenbeschwerden

Durch die Analyse von Kundenbeschwerden gewinnt die BaFin ein Bild von den Problemen, die Verbraucher bewegen. Verbraucher beschwerten sich bei der BaFin über Banken, Versicherer, Wertpapierdienstleistungsunternehmen und Produktemittenten.

Die BaFin kann zwar keine einzelnen Verbraucher schützen (siehe Infokasten „Kollektiver Verbraucherschutz“, Seite 45). Das Anliegen des Einzelnen kann aber für eine Vielzahl von Verbrauchern relevant sein. Deswegen sind für die BaFin die Erkenntnisse so wichtig, die sie durch Kundenbeschwerden gewinnt. Sie bilden den Ausgangspunkt, um Missstände zu identifizieren. Beschwerden zeichnen zum Beispiel ein Bild von der Schadenbearbeitung der Versicherer oder der Gebührenpraxis von Banken – Themen, die Verbraucher unmittelbar betreffen. Häufen sich Beschwerden zu bestimmten Themen, kann dies ein Indikator für besonders wichtige Fragen sein.

Verbrauchertrendanalysen

Das Geschehen am Finanz- und Kapitalmarkt beeinflusst das Verhalten von Verbrauchern und umgekehrt. Um diese Wechselwirkungen und deren mögliche Auswirkungen für Verbraucher einschätzen zu können, ermittelt und analysiert die BaFin verbraucherrelevante Trends. Dazu kann sie interne und externe Informationen und Daten nutzen. Basis von Verbrauchertrendanalysen können auch Anfragen bei Unternehmen sein, um bestimmte Produkte oder ihren Vertrieb zu untersuchen. Die Ergebnisse solcher Analysen können Anlass sein, bestimmte Fragen durch konkrete Stichproben zu vertiefen. Solche Erkenntnisse helfen, bestehende oder sich anbahnende Risiken zu identifizieren, auszuwerten und Missstände abzuwehren.

Internationale Perspektive

Verbraucherschutz ist für die BaFin kein rein nationales, sondern auch ein europäisches und globales Anliegen. Die BaFin nutzt ihr Engagement in verschiedenen internationalen Gremien, Arbeitsgruppen und Foren, um die Standards des Verbraucherschutzes auch über die nationalen Grenzen hinaus weiterzuentwickeln. Geht es um grenzüberschreitende Finanzdienstleistungen, tritt die BaFin für ein einheitliches Schutzniveau für alle Verbraucher ein.

Die integrierte Aufsicht als Basis

Verbraucherschutz ist innerhalb der BaFin ein geschäftsbereichsübergreifendes Aufsichtsziel. Die Kompetenzen in der Banken-, Versicherungs- und Wertpapieraufsicht müssen horizontal miteinander vernetzt sein, um Erkenntnisse und Maßnahmen effizient und schlagkräftig aufeinander abzustimmen.

Die BaFin kann dabei den Vorteil ihrer Organisation als integrierte Aufsicht nutzen. Erkenntnisse aus der prudenziellen Aufsicht und der Verhaltensaufsicht müssen ausgetauscht und in die richtige Balance gebracht werden. So ist ein Unternehmen, das strukturelle Defizite bei der Behandlung der Verbraucher aufweist, auch unter dem Gesichtspunkt möglicher organisatorischer Defizite zu überwachen. Ein solcher gegenseitiger Austausch von prudenziellen und verhaltensaufsichtsrechtlichen Aspekten gelingt

am besten in einer integrierten Struktur, in der beide Aufsichtszweige und damit beide Standpunkte vertreten sind.

Die BaFin begegnet der wachsenden Bedeutung des kollektiven Verbraucherschutzes auch mit einer organisatorischen Neuaufstellung. Zum Jahreswechsel 2015/2016 hat sie eine neue Abteilung Verbraucherschutz geschaffen und im Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht angesiedelt. Dass sie an beiden Standorten der BaFin tätig ist, in Bonn und in Frankfurt, spiegelt ihr geschäftsbereichsübergreifendes inhaltliches

Profil wider. Die Abteilung Verbraucherschutz betreut als zentrale Einheit die Aufgaben, die mit dem kollektiven Verbraucherschutz verbunden sind – von der Verbraucheraufklärung und -trendanalyse über die Beschwerdebearbeitung und Verhaltensaufsicht bis hin zur Produktintervention.

Damit hat sich die BaFin auch organisatorisch für die Aufgabe des kollektiven Verbraucherschutzes gerüstet.⁴⁹

49 Zur Neuorganisation der BaFin vgl. Kapitel VI 2.

5.2 Kleinanlegerschutzgesetz

Seit jeher engagiert sich die BaFin für den kollektiven Verbraucherschutz. Seine Bedeutung hat in den vergangenen Jahren immer weiter zugenommen.⁵⁰ Kollektiver Verbraucherschutz bedeutet, dass die BaFin dem Schutz der Verbraucher in ihrer Gesamtheit verpflichtet, also allein im öffentlichen Interesse tätig ist. Die Aufsicht kann also nicht eingreifen, um die Rechte einzelner Verbraucher geltend zu machen – seien sie zivilrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Natur (siehe Infokasten „Kollektiver Verbraucherschutz“, Seite 45).

Mit dem Kleinanlegerschutzgesetz hat der deutsche Gesetzgeber den kollektiven Verbraucherschutz als Aufsichtsziel der BaFin im Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG) verankert.⁵¹ Zudem enthält § 4 Absatz 1a FinDAG in Satz 2 eine neue Ermächtigungsgrundlage: Sie befugt die BaFin, gegenüber den beaufsichtigten Unternehmen nun in allen Aufsichtsbereichen die Maßnahmen durchzusetzen, die zum Schutz der Verbraucher erforderlich sind. Sie kann danach also sämtliche Anordnungen treffen, die geeignet und erforderlich sind, um

Missstände zu verhindern oder zu beseitigen, die den Verbraucherschutz betreffen, wenn in dessen Interesse eine generelle Klärung geboten erscheint. Dies macht es der BaFin zugleich möglich, zivilrechtliche Schutznormen oder Gerichtsurteile oder die Beachtung höchstrichterlicher Rechtsprechung noch stärker bei ihrer Aufsichtstätigkeit zu berücksichtigen.

In der Regel sind es Allgemeine Geschäftsbedingungen, die Nichtumsetzung höchstrichterlicher Rechtsprechung oder generelle Geschäftspraktiken, die kollektive Verbraucherinteressen beeinträchtigen. Hier spielen viele Aspekte eine Rolle, beispielsweise die Transparenz eines Finanzprodukts, sein Vertrieb, die Anlagebedingungen und Verträge sowie die Dokumentation von Beratungsgesprächen.

Des Weiteren legt § 4 Absatz 1a Satz 3 FinDAG bereichsübergreifend fest, wie der Begriff des Missstands im Sinne des Verbraucherschutzes zu definieren ist. Die Vorschrift bestimmt also einheitlich für alle betroffenen Aufsichtsbereiche, namentlich den Banken-, Versicherungs- und Wertpapierbereich, wann die BaFin handeln kann. Danach liegt ein Missstand vor, wenn ein erheblicher, dauerhafter oder wiederholter Verstoß gegen ein Verbraucherschutzgesetz festzustellen ist, der nach Art oder Umfang die

50 Zu den Zielen und Strategien der BaFin im kollektiven Verbraucherschutz vgl. 5.1.

51 § 4 Absatz 1a FinDAG.



II

III

IV

V

VI

Anhang

Interessen nicht nur einzelner Verbraucher gefährden kann oder beeinträchtigt. Um Missständen im kollektiven Verbraucherschutz auf die Spur zu kommen, wird die BaFin neben ihren eigenen Erkenntnisquellen aus der operativen

Aufsicht und aus eingegangenen Beschwerden auch auf Eingaben des neu geschaffenen Marktwächters Finanzen⁵² zurückgreifen können.

⁵² Vgl. 5.5.



5.3 Schwerpunkt

Produktintervention: Paradigmenwechsel in der Wertpapieraufsicht

Autoren: Dr. Thorsten Becker, Christian Bock und Dr. Chan-Jae Yoo, Abteilung Verbraucherschutz

Die Vorschriften des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG) sind seit jeher von dem Grundsatz getragen, die Interessen der Kunden zu wahren. So kennt das Aufsichtsrecht auf dem Gebiet des Wertpapierhandels eine Vielzahl von Regelungen, die beispielsweise Transparenz bewirken und dafür sorgen sollen, dass kursrelevante Informationen gleich behandelt werden. Die einschlägigen Stichworte sind zum Beispiel Verbot des Insiderhandels und Ad-hoc-Publizität. Den Regelungen ist gemein, dass der Kunde bzw. der Anleger als Akteur im Zentrum steht. In jüngerer Zeit verdichtet sich dieser Grundansatz zu dem gesetzgeberischen Bekenntnis zu einem Anlegerschutz, der inhaltlich wie methodisch über bloße Interessenwahrung hinausgeht. Besonders anschaulich hat sich dieser Paradigmenwechsel am Beispiel der Ermächtigung zur Produktintervention manifestiert.

Gesetzgeberischer Hintergrund

Das Produktinterventionsrecht wurde mit dem Kleinanlegerschutzgesetz⁵³ durch die Einführung der neuen Vorschrift des § 4b in das WpHG integriert. Der Gesetzgeber hat damit nicht nur auf inländische Vorfälle im Bereich der Vermögensanlagen reagiert. Er hat auch eine europäische Regelung vorweggenommen: Mit der europäischen Finanzmarktverordnung MiFIR

(Markets in Financial Instruments Regulation)⁵⁴ soll ein einheitliches Produktinterventionsrecht für alle Mitgliedstaaten der EU eingeführt werden. Die europäische Regelung wird unmittelbar anwendbar sein. Die Vorschrift des § 4b WpHG orientiert sich am Wortlaut der europäischen Norm und dient der Überbrückung des Zeitraums bis zum Inkrafttreten des europäischen Rechts (siehe Infokasten „Änderungen durch die MiFIR“, Seite 49).

Neue Instrumente nach der Krise

Bei der Aufarbeitung der Krisenerfahrungen legte der Gesetzgeber in den vergangenen Jahren bereits an vielen Stellen Hand an und führte, was den Wertpapierhandel angeht, eine Reihe von Instrumenten zur Verbesserung des Anlegerschutzes ein. Besonders prominente Beispiele sind die Aufzeichnungspflicht bei der Anlageberatung (Beratungsprotokoll), die Pflicht, bestimmte Informationsmaterialien zur Verfügung zu stellen (Produktinformationsblatt), und die weitgehenden Anforderungen an das Personal, das in der Anlageberatung eingesetzt wird (Mitarbeiter- und Beschwerderegister). Nachdem diese Regelungen in Kraft getreten sind, hat sich nicht nur die Beaufsichtigung der Anlageberatung vertieft, auch deren Gestalt hat sich verändert. Dies war allerdings auch geboten, da sich in der Finanzkrise gezeigt hatte, wie

⁵³ Kleinanlegerschutzgesetz vom 3.7.2015, BGBl. 2015 Teil I Nr. 28, Seite 1114 ff.

⁵⁴ Verordnung (EU) Nr. 600/2014, ABl. EU L 173/84.

Änderungen durch die MiFIR

Wenn die europäischen Finanzmarktverordnung MiFIR (Markets in Financial Instruments Regulation) in Kraft tritt⁵⁵ und § 4b Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) ablöst, werden die Regelungen zwar inhaltlich im Wesentlichen unverändert bleiben. Änderungen ergeben sich aber möglicherweise aus dem Wechsel zum europäischen Verfahrensrecht: Mit Inkrafttreten der MiFIR erhalten die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority) und die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority), die für strukturierte Einlagen zuständig sein wird, eigene Interventionsbefugnisse.⁵⁶ Diese sollen sie nutzen können, wenn die nationalen Behörden keine Produktinterventionsmaßnahmen ergreifen oder aber die Maßnahmen aus Sicht von ESMA oder EBA nicht ausreichen. ESMA und EBA erhalten außerdem eine Kontrollfunktion: Nationale Behörden haben

geplante Interventionen sowohl den zuständigen Behörden anderer betroffener Mitgliedstaaten als auch ESMA oder EBA vorab anzuzeigen. Je nach Zuständigkeit prüfen die beiden europäischen Behörden, ob die nationale Intervention gerechtfertigt und verhältnismäßig ist, und geben eine Stellungnahme ab. Diese müssen nationale Behörden zwar nicht befolgen, eine solche Entscheidung müssten sie jedoch öffentlich begründen (Comply-or-Explain-Verfahren). Aus der Konkretisierung der MiFIR durch die Delegierten Rechtsakte der EU-Kommission kann sich darüber hinaus der Anwendungsbereich des Produktinterventionsrechts ändern. Die Kommission hat festzulegen, nach welchen Kriterien und Faktoren zu entscheiden ist, ob die Voraussetzungen zum Eingreifen vorliegen, ob also erhebliche Bedenken hinsichtlich des Anlegerschutzes bestehen oder eine andere Gefahr droht. Die ersten Entwürfe dieser Norm wurden im Frühjahr 2016 erwartet.⁵⁷ Sie soll mit der MiFIR in Kraft treten.

vertrauensempfindlich und zugleich fehleranfällig diese besondere Wertpapierdienstleistung ist. Zudem nehmen Privatkunden die Dienstleistung der Anlageberatung bei der Geldanlage häufig in Anspruch. Auch dieser Umstand rechtfertigt mit Blick auf die Risiken die nun höhere Regulierungsdichte auf diesem Gebiet.

Schutz geht noch weiter

Doch können Anleger bekanntlich selbst dann Vermögensseinbußen erleiden, wenn die Anlageberatung einwandfrei verlaufen ist. Auch besonders komplexe Produkte, besonders aggressive Werbung oder ein schwer kontrollierbares Produktangebot werfen Bedenken auf, was den Anlegerschutz angeht. Solche Fallkonstellationen, die sich außerhalb der regulierten Anlageberatung abspielen können, führten daher

zu der Frage, welche weiteren Konzepte der Gesetzgeber zum Ausbau des Anlegerschutzes bereitstellen würde.

Produktintervention als neues Instrument

Mit der Einführung des § 4b WpHG n. F. durch das Kleinanlegerschutzgesetz hat der Gesetzgeber der BaFin das Instrument der Produktintervention in die Hand gelegt. Es ist der Aufsicht damit möglich, einzugreifen, wenn es gilt, schädliche Auswirkungen eines Finanzproduktes oder eines besonderen Finanzgebarens abzuwenden. Der Neuregelung wohnt ein entscheidender Unterschied inne: Im Gegensatz zu den bisherigen Regelungen zum Anlegerschutz kann die BaFin die neue Ermächtigung unabhängig von der Art der Vermittlung einsetzen. Entscheidend ist stattdessen das Schadenspotenzial. Die Begründung des Kleinanlegerschutzgesetzes erwähnt ausdrücklich die Befugnis der BaFin, die Vermarktung oder den Vertrieb von bestimmten, insbesondere komplexen Produkten einzuschränken oder zu verbieten, um

55 Der Zeitpunkt des Inkrafttretens stand zum Redaktionsschluss noch nicht fest.

56 Die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) wird für Versicherungsanlageprodukte vergleichbare Befugnisse nach der PRIIPS-Verordnung erhalten.

57 Bei Redaktionsschluss lagen sie noch nicht vor.

Anleger vor aggressiver Werbung sowie dem Vertrieb von schwer kontrollierbaren Produkten zu schützen.⁵⁸

Produkt- und Verhaltensintervention

Die neue Ermächtigung sieht diverse Spielarten behördlicher Intervention vor. So kann die BaFin bei der Vermarktung, beim Vertrieb oder beim Verkauf eines bestimmten Finanzinstruments oder einer strukturierten Einlage eingreifen (Produktintervention im engeren Sinne). Sie kann aber auch bei bestimmten Formen der Finanztätigkeit oder Finanzpraxis eingreifen. Dabei geht es also nicht zwingend um ein konkretes Produkt, sondern beispielsweise um die aggressive Werbung für ein Produkt, also um Verhalten (Verhaltensintervention). In beiden Konstellationen sind Beschränkungen und Verbote möglich, die die BaFin bereits vor Beginn der Vermarktung, des Vertriebs oder des Verkaufs aussprechen kann. Die Aufsicht kann also grundsätzlich an jeder Stelle der Wertschöpfungskette eingreifen, was den Präventivcharakter der Regelung unterstreicht.

Voraussetzungen

Das Gesetz beschreibt vier Szenarien, die einen Eingriff der BaFin rechtfertigen können:

- Das Produkt oder das Verhalten wirft erhebliche Bedenken für den Anlegerschutz auf.
- Das Produkt oder das Verhalten stellt eine Gefahr für das ordnungsgemäße Funktionieren und die Integrität der Finanz- und Warenmärkte dar.
- Das Produkt oder das Verhalten stellt eine Gefahr für die Stabilität des gesamten Finanzsystems oder eines seiner Teile innerhalb zumindest eines EU-Mitgliedstaats dar.
- Ein Derivat hat negative Auswirkungen auf den Preisbildungsmechanismus in den zugrunde liegenden Märkten.

Wie diese Szenarien zeigen, ist der Anwendungsbereich weit gefasst. Auch hat die Regelung keinen bestimmten Adressaten im Blick.

Eine Produktinterventionsmaßnahme kann sich nicht nur an Einzelpersonen und beaufsichtigte Wertpapierdienstleistungsunternehmen richten. Richten kann sie sich beispielsweise auch an freie Finanzvermittler oder den Direktvertrieb von Finanzinstrumenten und strukturierten Einlagen durch Emittenten. Es bleibt der BaFin überlassen, für den Einzelfall zu entscheiden, ob die Maßnahmen auf einzelne Akteure zu beschränken sind oder – im Wege einer Allgemeinverfügung – an einen unbestimmten Adressatenkreis gerichtet werden.

Herausforderungen

Die Regelung ist bewusst offen gestaltet, um möglichst viele Sachverhaltskonstellationen mit anlegerschädigendem Potenzial abzudecken. Diese für die BaFin vermeintlich komfortable Ausgangssituation birgt allerdings auch Konfliktstoff im konkreten Anwendungsfall. Die Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen stellt die Aufsicht vor die Herausforderung, die Vorschrift rechtssicher anzuwenden. Dabei kommt der Zielrichtung entscheidende Bedeutung zu: Bei der Beurteilung von Einzelfällen hat sich die Aufsicht vor allem an Sinn und Zweck der Regelung zu orientieren. Die BaFin sieht die Regelung als Ermächtigung, auch präventiv zu handeln. Dafür spricht nicht nur die Möglichkeit, im Frühstadium eines Produktzyklus zu intervenieren, sondern vor allem auch der im Wortlaut besonders deutliche Charakter einer Gefahrenabwehrnorm.

Um das Mandat zur Produktintervention ausüben zu können und nicht auf Zufallsfunde angewiesen zu sein, ist die BaFin zudem auf eine möglichst detailreiche Marktbeobachtung angewiesen. Um dem präventiven Auftrag ausreichend Rechnung tragen zu können, muss die Aufsicht nicht nur frühzeitig Kenntnis von den Sachverhalten erlangen, sondern diese möglichst umfassend und risikoorientiert ermitteln.

Ausblick

Mit der Einführung des Produktinterventionsrechts hat der deutsche Gesetzgeber anlegerschutzrelevante Regelungslücken geschlossen. Besonderes Gewicht erhält diese Entscheidung dadurch, dass er zugleich dem kollektiven Ver-

⁵⁸ Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses zu dem Gesetzesentwurf eines Kleinanlegerschutzgesetzes, BT-Drs. 18/4708, Seite 1.

braucherschutz eine noch größere Bedeutung verliehen hat, indem er ihn als ausdrücklichen Bestandteil der Aufsichtstätigkeit im Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz verankert hat.⁵⁹ Das Inkrafttreten der Eingriffsermächtigung zur Produktintervention folgt der Festlegung des kollektiven Verbraucherschutzes als eines neu aufgenommenen Aufsichtsziels. Damit die Regelung diese Zielrichtung verfolgen kann, ist es Aufgabe der BaFin, der neuen Ermächtigung Leben einzuhauchen.

Zugleich bleibt zu berücksichtigen, dass der deutsche Gesetzgeber – wie oben beschrieben – eine herannahende EU-Regelung der MiFIR vorgezogen hat. Spätestens mit Inkrafttreten des

⁵⁹ §4 Absatz 1 Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz.

geplanten europäischen Produktinterventionsrechts ist damit zu rechnen, dass sich die europäischen Aufsichtsbehörden mit Konkretisierungen oder Durchführungsakten zu Wort melden werden. Es ist zudem zu erwarten, dass auch die Europäische Kommission grundsätzliche Fragen beantworten oder etwa die Kriterien zu Auslegungszwecken festlegen wird (siehe Infokasten „Änderungen durch die MiFIR“, Seite 49). Weitere Änderungen sind also programmiert. Da sich das deutsche Produktinterventionsrecht an das Vorbild in der MiFIR anlehnt, ist dennoch eine Vielzahl von inhaltlichen Überschneidungen zu erwarten. Die derzeitige Regelung im WpHG ist daher zumindest auch als Vorboten eines künftigen europäischen Interventionsregimes zu betrachten.



5.4 Verbraucherbeirat

Bei ihrem Engagement für den finanziellen Verbraucherschutz verfolgt die BaFin das Ziel, den Austausch mit den beteiligten Akteuren weiter zu intensivieren. Ein effizientes Forum dafür sind die nichtöffentlichen Sitzungen des Verbraucherbeirats; zwei dieser Treffen fanden im Jahr 2015 statt. Der Verbraucherbeirat der BaFin besteht seit 2013. Seine gesetzliche Basis bildet § 8a FinDAG. Der Beirat berät die Aufsicht bei ihren Aufgaben im kollektiven Verbraucherschutz, indem er Verbrauchertrends analysiert und dem Direktorium der BaFin darüber Bericht erstattet. Der Verbraucherbeirat kann grundsätzliche Stellungnahmen zu Ordnungsverfahren und zu Verfahren zum Erlass von Verwaltungsvorschriften der BaFin abgeben, sofern diese relevant sind für den Verbraucherschutz. Zudem kann das Gremium die BaFin beraten, wenn sie in Gesetzgebungsverfahren Stellung nimmt.

Die zwölf Mitglieder des Beirats bestellt das Bundesministerium der Finanzen (BMF). In dem Gremium vertreten sind Wissenschaft, Verbraucher- und Anlegerschutzorganisationen, au-

bergerichtliche Systeme zur Streitschlichtung, Gewerkschaften sowie das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV). Vorsitzende ist Dorothea Mohn vom Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv).

5.5 Finanzmarktwächter

Der Marktwächter Finanzen, auch als Finanzmarktwächter bezeichnet, hat im Frühjahr 2015 seine Tätigkeit aufgenommen. Der Finanzmarktwächter wird übergreifend beim Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv) koordiniert.

Die Aufgabe des Finanzmarktwächters besteht darin, den Finanzmarkt verbraucherorientiert zu beobachten und zu analysieren (siehe Infokasten, Seite 52). So soll er helfen, mögliche Fehlentwicklungen am Markt frühzeitig aufzudecken. Über hoheitliche Aufgaben verfügt der Finanzmarktwächter zwar nicht, doch kann er seine Erkenntnisse veröffentlichen und auch der BaFin vorlegen. Diese wird dann die vorgelegten Erkenntnisse prüfen, also insbesondere im Hinblick darauf, ob ein Missstand vorliegt. Mit

II

III

IV

V

VI

Anhang

Finanzmarktwächter

Der Finanzmarktwächter wird zentral beim vzbv koordiniert. Seine Erkenntnisse erlangt er allerdings durch die Informationen, die ihm die 16 regionalen Verbraucherzentralen zukommen lassen. Für die Beobachtung, statistische Auswertung und vertiefende Untersuchungen von Teilmärkten sind fünf

sogenannte Schwerpunkt-Verbraucherzentralen (VZ) verantwortlich: die VZ Baden-Württemberg für Geldanlage/Altersvorsorge, die VZ Bremen für Immobilienfinanzierung, die VZ Hamburg für Versicherungen, die VZ Hessen für den Grauen Kapitalmarkt und die VZ Sachsen für Bankdienstleistungen und Konsumentenkredite.

dem vzbv bzw. dem Finanzmarktwächter hat die BaFin eine koordinierte Zusammenarbeit vereinbart, damit Erkenntnisse des Finanzmarktwächters optimal ausgewertet werden.

Ein beratender Beirat mit 23 Mitgliedern unterstützt den Finanzmarktwächter. Diesem Gremium gehört auch die BaFin als beobachtender Gast an.

5.6 Einlagensicherung



5.6.1 Schwerpunkt

Neues Einlagensicherungsgesetz in Kraft

Autorin: Gitta Greve, BaFin-Referat Einlagensicherung und Anlegerentschädigung

Am 3. Juli 2015 ist das Einlagensicherungsgesetz (EinSiG) in Kraft getreten. Mit diesem Gesetz sind die harmonisierten Vorgaben der neuen europäischen Einlagensicherungsrichtlinie⁶⁰ in deutsches Recht umgesetzt worden. Das EinSiG ersetzt das Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz. Die Anlegerentschädigung ist nun separat im Anlegerentschädigungsgesetz (AnlEntG) geregelt, ohne aber verändert worden zu sein.

Überblick

Die deutsche Einlagensicherungsstruktur bleibt im Wesentlichen erhalten. Sie besteht nach wie vor aus den beiden gesetzlichen Entschädigungseinrichtungen EdB (Entschädigungs-

einrichtung deutscher Banken GmbH) und EdÖ (Entschädigungseinrichtung des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands GmbH) sowie den institutssichernden Einrichtungen des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes (DSGV) und des Bundesverbandes der Deutschen Volks- und Raiffeisenbanken (BVR). Auch die freiwilligen Einlagensicherungsfonds der privaten und der öffentlichen Banken werden weiter bestehen. Sie müssen nun allerdings ausdrücklich darauf hinweisen, welchen Umfang ihre Sicherung hat und dass Einleger keinen Rechtsanspruch auf Entschädigung haben. Entsprechend den europäischen Vorgaben sind die institutssichernden Einrichtungen des DSGVs und des BVRs nicht mehr in Teilen vom Regelungsregime des EinSiGs befreit, sondern müssen in gleicher Weise den Entschädigungsanspruch ga-

60 Vgl. Jahresbericht 2014, Seite 19, 51 ff.

rantieren wie die anderen Einlagensicherungssysteme und dafür ein entsprechendes Vermögen nach den Regelungen des EinSiGs aufbauen. Zudem müssen alle Einlagensicherungssysteme im Jahr 2024 über ein Mindestvermögen in Höhe von 0,8 % der gedeckten Einlagen verfügen.

Rechtsanspruch

Das EinSiG gewährt jedem Einleger einen Rechtsanspruch auf eine Entschädigung von bis zu 100.000 Euro für seine gedeckten Einlagen. Der Entschädigungsanspruch kann sich sogar für den Zeitraum von sechs Monaten nach Gutschrift eingezahlter Beträge auf bis zu 500.000 Euro erhöhen. Voraussetzung: Die Einzahlung hing mit bestimmten Lebensereignissen zusammen – etwa dem Verkauf einer Privatimmobilie, einer Heirat und einer Abfindung für Arbeitnehmer.⁶¹ Gedeckt sind auch Einlagen in Fremdwährungen, wobei die Entschädigung in Euro gewährt wird. Ferner verkürzt das Gesetz ab dem 1. Juni 2016 die Frist für die Auszahlung der Entschädigung an die Einleger von 20 auf sieben Tage ab Feststellung des Entschädigungsfalls. Betroffene Einleger müssen die Entschädigung grundsätzlich nicht mehr beantragen: Das Einlagensicherungs-

system nimmt von sich aus Kontakt zu ihnen auf. Nur wenn der Einleger mehr als 100.000 Euro geltend machen will, muss er dies dem Einlagensicherungssystem gesondert schriftlich glaubhaft machen. Dabei muss er die Tatsachen nachweisen, die seinen Anspruch begründen.

Damit die Einleger ihren Anspruch auf Entschädigung kennen und wissen, wer im Entschädigungsfall ihr Ansprechpartner ist, müssen die Einlagenkreditinstitute ihre Kunden künftig schriftlich, unter Verwendung eines gesetzlich vorgegebenen Musters über ihre Rechte aufklären – und zwar bei der Eröffnung eines Kontos und auch regelmäßig einmal jährlich.

Zielvermögen der Einlagensicherungssysteme

Für diese Zwecke müssen die Einlagensicherungssysteme verfügbare Finanzmittel in Höhe von 0,8 % der gedeckten Einlagen bis 2024 ansparen – und zwar durch Beiträge der Institute, die dem jeweiligen System angehören. Das EinSiG gibt diesen Ansparvorgang genau vor. Es erlaubt den Instituten, dass sie bis zu 30 % der Beiträge durch unwiderrufliche Zahlungsverpflichtungen aufbringen.

EBA-Leitlinien zu Zahlungsverpflichtungen

Mit ihren Leitlinien zu Zahlungsverpflichtungen⁶² zur europäischen Einlagensicherungsrichtlinie regelt die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority) europaweit einheitlich die Voraussetzungen für die Zahlungsverpflichtungen, die die Institute anstelle von Bargeld einsetzen können, um die anzusparenden Fondsmittel aufzubringen. Nutzen Institute die Möglichkeit, 30 % ihrer Jahresbeiträge gegenüber den Einlagensicherungssystemen mittels Zahlungsverpflichtungen zu erbringen, so müssen sie mit diesen eine Zahlungsverpflichtungsvereinbarung abschließen. Damit Zahlungsverpflichtungen eines Kreditinstituts zugelassen werden können,

müssen demnach die Wertpapiere vollständig zugunsten des jeweiligen Einlagensicherungssystems besichert sein, die Sicherheiten aus risikoarmen Schuldtiteln bestehen, für das Einlagensicherungssystem jederzeit zur Verfügung stehen und dürfen nicht mit Rechten Dritter belastet sein.

Erfüllt ein Kreditinstitut nicht seine Pflicht, die Beiträge bei Fälligkeit zu zahlen, tritt der sogenannte Verwertungs- bzw. Beendigungsfall ein. Das Einlagensicherungssystem darf die Schuldtitel dann verwerten. Um zu gewährleisten, dass die Sicherheit bei der Verwertung einen ausreichenden Erlös bringt, müssen Abschläge (*Haircuts*) vorgenommen werden.

61 Dies ist keine abschließende Aufzählung.

62 EBA/GL/2015/09.



EBA-Leitlinien zur Beitragserhebung

Auf Grundlage der Einlagensicherungsrichtlinie hat die EBA Leitlinien zu den Methoden für die Berechnung von Beiträgen an Einlagensicherungssysteme (EBA/GL/2015/10) entwickelt. Die Leitlinien geben unter anderem eine Berechnungsformel vor, die aber ergänzt werden darf. Außerdem bestimmen die Leitlinien, dass 75 % der Berechnungsgrundlage auf verpflichtenden Kategorien mit vorgegebenen Kennzahlen beruhen, während 25 % anhand zum Teil

flexibler Kriterien ausgestaltet werden können, um besonderen nationalen Anforderungen zu entsprechen.

Die EBA möchte mit ihren Leitlinien erreichen, dass solche Einlagenkreditinstitute einen höheren Beitrag entrichten, die aufgrund ihres Geschäftsmodells ein erhöhtes Risiko bergen, dass ein Entschädigungsfall eintritt, oder welche die Einlagensicherungssysteme in einem solchen Fall besonders stark belasten würden.

Die Zahlungsverpflichtungen dürfen aber nach den einschlägigen Leitlinien der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority; siehe Infokasten „EBA-Leitlinien zu Zahlungsverpflichtungen“, Seite 53) nur berücksichtigt werden, wenn sie vollständig besichert und die Sicherheiten für das Sicherungssystem verfügbar und nicht mit Rechten Dritter belastet sind. Die Sicherheiten müssen aus risikoarmen Schuldtiteln bestehen.

Risikogewichtete Beiträge

Um ihre Zielausstattung zu erreichen und Entschädigungsfälle finanzieren zu können, erheben die Entschädigungseinrichtungen nach dem EinSiG von den Instituten, die ihnen zugeordnet sind, Jahresbeiträge, einmalige Zahlungen und gegebenenfalls Sonderbeiträge und Sonderzahlungen. Diese Beitragserhebung erfolgt risikogerecht nach den Leitlinien der EBA zu den Methoden für die Berechnung von Beiträgen an Einlagensicherungssysteme (siehe Infokasten „EBA-Leitlinien zur Beitragserhebung“).

Die Einzelheiten der Beitragserhebung sind für die gesetzlichen Entschädigungseinrichtungen in der Entschädigungseinrichtungs-Finanzierungsverordnung (EntschFinV) vom 5. Januar 2016⁶³ niedergelegt. Für die anerkannten institutsbezogenen Sicherungssysteme werden sie satzungsmäßig geregelt. Dadurch soll das Entschädigungs- bzw. das Stützungsrisiko jedes Instituts gemessen und einer bestimmten Beitragsklasse

zugeordnet werden. Je höher das Entschädigungsrisiko, desto höher fällt der individuelle Beitrag des Instituts aus, der sich in erster Linie an der Höhe der gedeckten Einlagen des jeweiligen Instituts bemisst. Zudem werden die Grenzen für Sonderbeiträge in einem Abrechnungsjahr neu definiert. Sonderbeiträge werden erhoben, wenn die vorhandenen Mittel der Entschädigungseinrichtung nicht ausreichen, um einen Entschädigungsfall zu finanzieren. Grundsätzlich können nun jährlich maximal 0,5 % der gedeckten Einlagen von den Instituten als Sonderbeiträge erhoben werden. Wenn außergewöhnliche Umstände vorliegen, kann ein Einlagensicherungssystem mit Zustimmung der BaFin auch höhere Sonderbeiträge verlangen, um die Funktionsfähigkeit der Entschädigungseinrichtung zu schützen.

Grenzüberschreitende Entschädigungsfälle

Auch für grenzüberschreitende Entschädigungsfälle wurde der Schutz für den Einleger verbessert. Seit Inkrafttreten des EinSiGs übernimmt die Entschädigungseinrichtung des Gastlands das Verfahren. Ein betroffener deutscher Kunde muss sich also nicht mehr selbst an die Sicherungseinrichtung im Heimatland des auswärtigen Instituts wenden. Er kann sich stattdessen an das Einlagensicherungssystem in Deutschland wenden.

Die Entschädigungseinrichtung des Heimatlands dieses Instituts muss jedoch der des Gastlands, also Deutschlands, die finanziellen Mittel, die diese für die Entschädigung benötigt,

63 BGBl. I, Seite 9. Vgl. 5.6.2.

vor Auszahlung bereitstellen. Um die effektive Zusammenarbeit zwischen den Einlagensicherungssystemen im europäischen Wirtschaftsraum zu erleichtern, müssen die deutschen Einlagensicherungssysteme eine Kooperationsvereinbarung mit den Systemen anderer europäischer Staaten abschließen. Die EBA hat dazu im Februar 2016 Leitlinien veröffentlicht.⁶⁴ Die BaFin hat die Entschädigungseinrichtung deutscher Banken (EdB) als zuständiges inländisches Einlagensicherungssystem bestimmt, das das Entschädigungsverfahren einer in Deutschland agierenden ausländischen EWR-Zweigniederlassung durchführen müsste.

Gesetz verpflichtet zu Stresstests

Das EinSiG sieht zudem erstmals vor, Stresstests zur Überprüfung der Belastbarkeit und Funktionstüchtigkeit der Einlagensicherungssysteme durchzuführen. Mindestens alle drei Jahre müssen die Einlagensicherungssysteme ihre Systeme in einem Stresstest überprüfen. Der erste Test hat spätestens am 3. Juli 2017 stattzufinden. Das Ergebnis der nationalen Stresstests muss der EBA spätestens bis zum 3. Juli 2019 vorliegen. Hierzu erarbeitet die EBA derzeit Leitlinien, die voraussichtlich bis Mai 2016 beschlossen und veröffentlicht werden.⁶⁵ Basierend auf den Ergebnissen der nationalen Stresstests wird die EBA bis spätestens 3. Juli 2020 Vergleichsstudien (*Peer Reviews*) durchführen.

Institutssicherung

Die BaFin hat das Sicherungssystem der Sparkassen-Finanzgruppe und das Sicherungssystem des BVRs, die BVR Institutssicherung GmbH, 2015 als Einlagensicherungssysteme anerkannt. Institutssicherungssysteme sind Zusammenschlüsse mehrerer Kreditinstitute, die eine gegenseitige Haftungsvereinbarung geschlossen haben. Ihre Hauptfunktion besteht darin, drohende oder bestehende wirtschaftliche Schwierigkeiten bei den angeschlossenen Kre-

ditinstituten abzuwenden oder zu beheben, um Insolvenzen zu verhindern. Die Kundengelder sind dadurch bereits mittelbar gesichert. Daneben müssen nun aber die Sicherungseinrichtungen des BVRs und des DSGVOs für den Fall, dass eine Stützung eines Instituts scheitern sollte, dem einzelnen Einleger den gleichen Entschädigungsanspruch zusichern wie die gesetzliche Entschädigungseinrichtung. Für Organisation, Finanzausstattung und Mittelverwendung auch der anerkannten institutsbezogenen Sicherungssysteme gelten nun die Regelungen des EinSiGs.

Die Sicherungssysteme des DSGVOs und des BVRs dürfen grundsätzlich weiterhin Maßnahmen zur Abwendung einer Bestandsgefährdung treffen, insbesondere um Liquidität und Solvenz ihrer Mitgliedsinstitute sicherzustellen. Der Handlungsspielraum wird aber zeitlich beschränkt und eingegrenzt. Ist bereits eine Abwicklungsmaßnahme nach dem Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (SAG) erfolgt, scheidet eine Stützung durch die Sicherungseinrichtung aus.

Mehr Aufsichtsbefugnisse für die BaFin

Alle neuen gesetzlichen Anforderungen unterliegen der Kontrolle durch die BaFin. So überwacht die BaFin nun auch, dass die Einlagensicherungssysteme die erforderlichen Zielausstattungen erreichen. Und mit der Anerkennung der Institutssicherungssysteme des DSGVOs und des BVRs wacht die BaFin nun auch in vollem Umfang über diese Einrichtungen.

Fazit

Das EinSiG verbessert den Schutz der Einleger und stärkt die Rolle der Bankenaufsicht. Die Sicherungssysteme werden durch die Verpflichtung zum Ansparen eines Zielvermögens finanziell besser ausgestattet, und ihre Belastbarkeit wird regelmäßig getestet. Der nun gesetzlich verankerte Anspruch auf Entschädigung in Höhe von grundsätzlich 100.000 Euro stärkt ebenfalls die Position der Einleger. Außerdem müssen die Einlagensicherungssysteme nun weitergehende Informationspflichten erfüllen, was den Einlegern ebenfalls zugutekommt.

⁶⁴ Vgl. 5.6.3.

⁶⁵ Vgl. 5.6.3.



5.6.2 Finanzierungsverordnung für EdB und EdÖ

Am 5. Januar 2016 hat das BMF auf Grundlage des Einlagensicherungsgesetzes (EinSiG) die Verordnung über die Finanzierung der Entschädigungseinrichtung deutscher Banken GmbH (EdB) und der Entschädigungseinrichtung des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands GmbH (EdÖ), kurz EntschFinV, erlassen. Die Verordnung löst die bisher getrennten Beitragserhebungsverordnungen für die EdB und EdÖ ab. Sie setzt damit die europäischen Leitlinien der EBA zu den Zahlungsverpflichtungen⁶⁶ und zur Beitragsberechnung von Einlagensicherungssystemen⁶⁷ für die gesetzlichen Entschädigungseinrichtungen um.

Im Einzelnen regelt sie die Finanzierung der Entschädigungseinrichtungen und trifft nähere Bestimmungen für die Methoden der Beitragsbemessung, die Berechnung und Erhebung von Beiträgen und Zahlungsverpflichtungen. Letztere sind in begrenztem Umfang als Ergänzung der Barbeiträge zugelassen. Die Zahlungsverpflichtungen dürfen nur berücksichtigt werden, wenn sie vollständig besichert und die Sicherheiten für das Sicherungssystem verfügbar sind. Die Sicherheiten müssen aus risikoarmen Schuldtiteln bestehen und dürfen nicht mit Rechten Dritter belastet sein.

Entsprechend den Vorgaben des Einlagensicherungsgesetzes erheben die Entschädigungseinrichtungen Jahresbeiträge, einmalige Zahlungen, Sonderbeiträge und Sonderzahlungen von den Instituten, die ihnen zugeordnet sind. Die Jahresbeiträge sind so lange zu leisten, bis eine Zielausstattung von 0,8 % der gedeckten Einlagen der CRR⁶⁸-Kreditinstitute⁶⁹ erreicht ist, die einer Entschädigungseinrichtung zugeordnet sind. Die Zielausstattung soll bis zum 3. Juli 2024 angespart sein. Die Jahresbeiträge

werden dabei gemäß § 19 EinSiG und den methodischen Vorgaben der EBA-Leitlinien bemessen.⁷⁰ Sie werden für alle CRR-Kreditinstitute risikoorientiert aufgrund einer einheitlichen Berechnungsformel festgesetzt. Angepasste Berechnungsfaktoren für die Bestimmung des aggregierten Risikogewichts für die EdB und EdÖ berücksichtigen die unterschiedliche Zusammensetzung und Risikostruktur der einzelnen Institutsgruppen.

Den Entschädigungseinrichtungen wird nun gestattet, bis zu einem Drittel der Zielausstattung durch Zahlungsverpflichtungen zu übernehmen. Zahlungsverpflichtungen sind ein neuartiges Finanzierungsinstrument, das durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag begründet wird und an die Stelle eines Beitragsbescheids tritt. Die CRR-Kreditinstitute müssen sie durch Finanzsicherheiten absichern.

5.6.3 EBA-Leitlinien

Am 2. Juli 2014 trat die neue europäische Einlagensicherungsrichtlinie⁷¹ in Kraft. Darin wurde festgeschrieben, dass die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority) Leitlinien erarbeitet für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Einlagensicherungssysteme in der EU und für *Stresstests* dieser Systeme.

Kooperationsvereinbarungen

Im Februar 2016 hat die EBA die Leitlinien⁷² für grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Einlagensicherung in der Europäischen Union veröffentlicht. Die Leitlinien regeln die Kooperation von Einlagensicherungssystemen. Sie sehen vor, dass das Einlagensicherungssystem des Heimatstaats dem Einlagensicherungssystem des Aufnahmemitgliedstaats die notwendigen Informationen und Mittel zur Verfügung stellt und die Auszahlung dann vom Einlagensicherungssystem des Aufnahmestaats ausgeführt wird. Um ihre Zusammenarbeit zu erleichtern und zu regeln, müssen Einlagensicherungssysteme in

66 EBA/GL/2015/09.

67 EBA/GL/2015/10.

68 Eigenmittelverordnung CRR (Capital Requirements Regulation).

69 Kreditinstitute, die auch den engeren Begriff des Kreditinstituts des EU-Rechts gemäß Artikel 4 Absatz 1 Nr. 1 der CRR erfüllen, bezeichnet das Kreditwesengesetz als CRR-Kreditinstitute. Vgl. hierzu auch Kapitel III 3.1.

70 EBA/GL/2015/10.

71 RL 2014/49/EU, ABI. EU L 173/149.

72 EBA/GL/2016/02.

der Europäischen Union schriftliche Kooperationsvereinbarungen abschließen. Über diese haben sie dann die EBA zu informieren. Bislang waren Auszahlungen im Entschädigungsfall direkt durch die Einlagensicherungssysteme des Heimatmitgliedstaats erfolgt. Die Kooperationsvereinbarungen legen nicht nur fest, wie grenzüberschreitende Entschädigungsfälle zu handhaben sind, sondern regeln auch den Transfer von Geldern, falls ein Kreditinstitut das Einlagensicherungssystem wechselt, sowie die in einigen EU-Staaten gestattete Kreditvergabe unter Einlagensicherungssystemen. Eine solche Kreditvergabe ist in Deutschland nicht zulässig.

Stresstests

Die Einlagensicherungsrichtlinie gibt auch vor, dass alle drei Jahre *Stresstests* stattfinden, in denen die Belastbarkeit der Einlagensicherungssysteme überprüft werden soll.

Die EBA hat diesbezüglich Leitlinien für *Stresstests* von Einlagensicherungssystemen verfasst, die sie bis voraussichtlich Ende Mai veröffentlichen wird. Diese umfassen verschiedene Szenarien, mit denen die Belastbarkeit der Einlagensicherungssysteme in der EU getestet werden kann. Dazu zählen unter anderem Entschädigungsszenarien, Abwicklungsszenarien, Tests der finanziellen Leistungsfähigkeit sowie Ausfallverhinderungsszenarien.

Mit dem Ergebnis der ersten durch EU-Recht vorgegebenen nationalen *Stresstests* wird die EBA alle fünf Jahre *Peer Reviews* vornehmen, und zwar den ersten spätestens bis zum 3. Juli 2020. Die Ergebnisse der auf nationaler Ebene durchzuführenden Stresstests müssen der EBA spätestens zum 3. Juli vorliegen.

5.6.4 Abschluss des Phoenix-Verfahrens

2015 ist das Entschädigungsverfahren im Fall Phoenix Kapitaldienst GmbH endgültig abgeschlossen worden. Die BaFin hatte am 15. März 2005 den Entschädigungsfall festgestellt. Daraufhin sah sich die erst 1998 gegründete und zu diesem Zeitpunkt lediglich mit geringen Mitteln ausgestattete Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen (EdW) mit

Forderungen von Phoenix-Anlegern konfrontiert, die sich auf ca. 260 Millionen Euro summieren sollten. Um sicherzustellen, dass die der EdW angeschlossenen Institute diesen Entschädigungsfall auch finanzieren konnten, mussten die der Beitragserhebung zugrundeliegenden Rechtsvorschriften umfangreich überarbeitet werden. Da es 2005 zunächst einen Finanzierungsengpass zu überbrücken galt, nahm die EdW zwei Darlehen bei der Bundesrepublik Deutschland auf. Diese wurden ab dem Jahr 2010 getilgt, indem Sonderzahlungen zu Lasten der zugeordneten Institute erhoben wurden.

Die Bearbeitung der Entschädigungszahlungen konnte bis zum Jahr 2012 weitgehend abgeschlossen werden. Insgesamt waren ca. 71.000 Einzelentscheidungen für Gläubiger aus 40 Ländern zu treffen. Die einzelnen entschädigten Ansprüche gingen nach ihrer Befriedigung per Gesetz auf die EdW über. Im Juni 2015 zahlte der Insolvenzverwalter dementsprechend 103,4 Millionen Euro an die EdW aus. Dies entspricht einer Rückgewährquote von 36,3 % der übergangenen Ansprüche zuzüglich der bei der EdW entstandenen Kosten. Die Bundesdarlehen werden mit diesen Auszahlungen spätestens innerhalb der nächsten zwei Jahre getilgt werden können.

5.7 Wohnimmobilienkreditverträge

Die europäische Wohnimmobilienkreditrichtlinie MCD (Mortgage Credit Directive) vom 4. Februar 2014⁷³ soll für den bestmöglichen Schutz sorgen, wenn Verbraucher einen Immobilienkredit aufnehmen. Hierzu sieht die Richtlinie zahlreiche Pflichten vor, die für die Vergabe von grundpfandrechtlich gesicherten Krediten an Verbraucher gelten, die eine Wohnimmobilie erwerben oder erhalten wollen. Zu diesem Zweck harmonisiert die MCD beispielsweise Anforderungen

- an die Werbung,
- die (vor)vertraglichen Informationen,
- die Prüfung der Kreditwürdigkeit,
- das Widerrufsrecht oder die Bedenkzeit,
- an eine Darlehensgewährung in Fremdwährungen,

⁷³ RL 2014/17/EU, ABI. EU L 60/34.

II

III

IV

V

VI

Anhang

- die Beratungsleistung bei Kreditvergabe und -vermittlung,
- die Vorgaben für Sachkunde und Entlohnung bei Kreditgebern,
- an die Vermittler und Beschäftigten.

Auch die aufsichtsrechtlichen Anforderungen werden durch die MCD harmonisiert. Hierzu gehört auch die Zusammenarbeit der zuständigen Behörden.

Der deutsche Gesetzgeber hat die MCD am 11. März 2016 in nationales Recht umgesetzt.⁷⁴ Hierfür hat er zahlreiche der Vorschriften überarbeitet, die bis dato für Verbraucher- und Verbraucherimmobilienkredite galten. Im Wesentlichen betrifft dies das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) und das Einführungsgesetz zum BGB (EGBGB). Weitere Änderungen sind aber auch in der Gewerbeordnung (GewO), in der Preisangabenverordnung (PAngV), im Kreditwesengesetz (KWG), in der Institutsvergütungsverordnung (InstitutsVergV), im Zahlungsdienstenaufsichtsgesetz (ZAG) und auch im Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) zu finden.

Der Begriff „Verbraucherdarlehensvertrag“ dient gemäß § 491 Absatz 1 BGB künftig als Oberbegriff für sämtliche Formen von Verbraucherdarlehen. Er umfasst sowohl Allgemein-Verbraucherdarlehensverträge, die unter die Verbraucherkreditrichtlinie fallen, als auch Immobilier-Verbraucherdarlehensverträge, die von der MCD erfasst werden.

Aufsichtlich relevant sind vor allem die Änderungen im KWG und im VAG, insbesondere die in den neu eingefügten § 18a KWG und in § 15a VAG, welcher wiederum auf § 18a KWG verweist.

§ 18a KWG enthält in insgesamt elf Absätzen bankaufsichtliche Vorgaben, die bei der Vergabe eines Verbraucherimmobilienkreditdarlehens eingehalten werden müssen. So regelt § 18a KWG nunmehr ausdrücklich, dass kein Kreditvertrag abgeschlossen werden darf, wenn sich bei der Prüfung der Kreditwürdigkeit eines Kunden

herausstellt, dass dieser nicht kreditwürdig ist. Die aufsichtsrechtlichen Änderungen im KWG decken sich zum Teil mit den Änderungen im BGB, zum Beispiel hinsichtlich der Prüfung der Kreditwürdigkeit.

Außerdem hat der Gesetzgeber bei der Umsetzung der MCD in § 18a Absatz 6 KWG erstmals konkret festgelegt, dass die mit der Vergabe von Immobilier-Verbraucherdarlehen befassten Mitarbeiter über angemessene Kenntnisse und Fähigkeiten in Bezug auf das Gestalten, Anbieten, Vermitteln und Abschließen der Verbraucher-Immobilienkredite verfügen müssen. Darüber hinaus wird nun im neuen § 18a Abs. 7 KWG gesetzlich normiert, dass sowohl interne als auch externe Gutachter, die während des Prozesses der Darlehensvergabe die betreffende Immobilie bewerten, über die erforderliche fachliche Kompetenz verfügen müssen und vom Darlehensvergabeprozess so unabhängig sind, dass eine objektive Beurteilung der Immobilie sichergestellt ist.

Änderungen der InstitutsVergV und im VAG sollen darüber hinaus dafür sorgen, Vergütungsanreize zu unterbinden, bei der Darlehensvergabe gegen das Interesse der Verbraucher zu handeln. So darf die Vergütung der betreffenden Mitarbeiter und der gewerblichen Versicherungsvermittler weder an Absatzziele gekoppelt sein noch von Zahl oder Anteil der genehmigten Anträge abhängen. Zusätzliche Änderungen in der Gewerbeordnung erlegen auch Kreditvermittlern weitere Verpflichtungen auf.

5.8 Verbraucherbeschwerden und Anfragen

5.8.1 Kreditinstitute und Finanzdienstleister

Im Jahr 2015 bearbeitete die BaFin insgesamt 5.890 Eingaben zu Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten (Vorjahr: 7.144), davon waren 5.636 Beschwerden und 254 allgemeine Anfragen. Darin enthalten sind 49 Fälle, in denen die BaFin gegenüber dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages Stellung nahm. Darüber hinaus wandten sich 63 Einsender an die BaFin, die um Informationen über Altbanken,

⁷⁴ BGBl. I Nr. 12, Seite 396.

insbesondere deren Rechtsnachfolger, baten. Die Beschwerden waren in 845 Fällen, darunter eine Petition, erfolgreich.

Tabelle 1 Beschwerden nach Institutsgruppen

Institutsgruppe	Gesamtzahl der Eingaben
Private Banken	3.389
Sparkassen	709
Öffentliche Banken	136
Genossenschaftsbanken	604
Hypothekbanken	14
Bausparkassen	371
Finanzdienstleister (zum Beispiel Leasing- und Factoringunternehmen usw.)	405
Auslandsbanken	262

Auch 2015 reichten die Eingaben nahezu über das gesamte Spektrum der von den beaufsichtigten Instituten angebotenen Produkte und Dienstleistungen. Doch auch verschiedene Probleme bei der Kontoführung, der Ausführung von Überweisungen oder Fragen zur Bearbeitung von Nachlässen wurden an die BaFin herangetragen. Immer wieder ging es bei den Beschwerden um die Abwicklung von langfristigen Sparverträgen oder von Immobilienfinanzierungen. Die meisten Eingaben erhielt die BaFin jedoch zu Themen, die in der Öffentlichkeit und den Medien viel beachtet wurden, etwa zur Kündigung von Bausparverträgen und der Frage, wann Bearbeitungsgebühren bei Krediten unzulässig sind.

Kreditbearbeitungsgebühren

Eine Vielzahl von Beschwerden richtete sich auch im Jahr 2015 gegen Bearbeitungsgebühren, die Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute bei Verträgen über Verbraucherdarlehen verlangt hatten. Bereits 2014 hatte der Bundesgerichtshof (BGH) derartige Bearbeitungsgebühren bei Krediten für unzulässig erklärt.⁷⁵

⁷⁵ Urteile vom 13.5.2014, Az. XI ZR 405/12 und XI ZR 170/13.

Zugleich entschieden die Richter, dass alle Kunden Kreditbearbeitungsgebühren zurückfordern können, die sie in den vergangenen zehn Jahren zu Unrecht hatten zahlen müssen.⁷⁶

In ihren Eingaben rügten die Verbraucher fast ausnahmslos, dass die Institute ihre Rückzahlungsforderungen weder zeit- noch sachgemäß bearbeiteten.

Die erhebliche Zahl der Rückzahlungsverlangen zum Jahresende 2014 war für alle Institute eine große Herausforderung. Wie die BaFin feststellte, bewältigten die Institute sie höchst unterschiedlich. Verschiedene Institute verschickten bereits kurz nach Eingang der Erstattungsforderung eine Zwischennachricht und beriefen sich auch nicht auf Verjährung, wenn diese bereits eingetreten war. Doch bei anderen Instituten gingen bis zu einer ersten Reaktion etliche Monate ins Land. Auch die Bearbeitungsdauer bis zur tatsächlichen Erstattung erwies sich als äußerst unterschiedlich. Einige Kunden erhielten die Erstattung der Gebühren bereits nach wenigen Wochen, andere mussten oft mehrere Monate darauf warten.

Aufgrund der zahlreichen Rückforderungsverlangen war zwar absehbar, dass es zu längeren Bearbeitungszeiten und auch Bearbeitungsrückständen kommen würde. Gleichwohl hätte sich die BaFin in etlichen Fällen eine kundenfreundlichere Vorgehensweise im Interesse der Verbraucher gewünscht, zumal zum Jahresende 2014 die Verjährung von Rückzahlungsansprüchen eintrat. Hätten die Institute rechtzeitig Eingangsbestätigungen sowie weitere Informationen zum aktuellen Stand der Bearbeitung versandt, so hätten sie aus Sicht der BaFin unnötige Nachfragen oder Beschwerden sowie Unzufriedenheit aufseiten vieler Kunden vermeiden können.

Die Verbraucher beschwerten sich jedoch nicht nur über Probleme bei der Erstattung von zu Unrecht gezahlten Bearbeitungsgebühren. Viele Bankkunden baten die BaFin darum, zu prüfen,

⁷⁶ Urteile vom 28.10.2015, Az. XI ZR 348/13 und XI ZR 17/14.

II

III

IV

V

VI

Anhang

ob sie auch bei ihren Gewerbekrediten oder Förderdarlehen eine Erstattung der Bearbeitungsgebühren beanspruchen könnten. In den oben genannten Entscheidungen vom 13. Mai 2014 hatte der BGH ausschließlich vorformulierte Bestimmungen über ein Bearbeitungsentgelt in Verträgen über Verbraucherdarlehen für unzulässig erklärt.

Die BaFin kann jedoch, wie oben beschrieben, nicht im Interesse einzelner Kunden tätig werden und deren Vertragsunterlagen prüfen. Sie handelt allein im öffentlichen Interesse und darf auch keine Rechtsberatung erteilen. Soweit bekannt, sind beim BGH weitere Verfahren anhängig, um Rechtsfragen im Zusammenhang mit Kreditbearbeitungsgebühren zu klären. Deren Ausgang bleibt abzuwarten. Betroffene Kunden sollten die Veröffentlichungen in den Medien verfolgen oder sich von einem Anwalt oder einer Verbraucherzentrale beraten lassen.

Kündigung von Bausparverträgen

Auch 2015 haben Bausparkassen aufgrund der anhaltenden Niedrigzinsphase am Kapitalmarkt vermehrt ältere Bausparverträge gekündigt. Dies betraf zumeist solche Verträge, bei denen die vereinbarte Bausparsumme bereits erreicht oder auch überschritten war, sprich: übersparte Bausparverträge, sowie Verträge, die bereits seit mehr als zehn Jahren zuteilungsreif waren.

In ihren Beschwerden an die BaFin beanstandeten verschiedene Verbraucher diese Kündigungen und forderten die Aufsicht auf, die Bausparkassen zur Rücknahme der Kündigungen zu zwingen.

Doch bestätigten sowohl Schlichtungssprüche der Ombudsleute der Bausparkassen als auch verschiedene gerichtliche Entscheidungen, dass die Institute rechtmäßig handelten, als sie die übersparten Bausparverträge kündigten. Zur Begründung hierfür beruft man sich im Wesentlichen auf den Zweck des Bausparens, nämlich das Anrecht, ein zinsgünstiges Bauspardarlehen zu erwerben, indem der Sparer einen Mindestbetrag anspart. Weist der Bausparvertrag jedoch ein Guthaben auf, das die Bausparsumme erreicht oder sogar übersteigt, besteht kein

Anspruch mehr darauf, sich ein Bauspardarlehen auszahlen zu lassen. Damit aber kann der eigentliche Zweck des Bausparvertrags nicht mehr erreicht werden.

Bei der Kündigung von Bausparverträgen, die seit mindestens zehn Jahren zuteilungsreif sind, verweisen Bausparkassen auf die Kündigungsrechte für Darlehensverträge nach dem BGB. Diese sind ihrer Ansicht nach auch auf Bausparverträge anzuwenden. Sie sehen in einem Bausparvertrag einen gegenseitigen Darlehensvertrag im Sinne des § 488 BGB, bei dem in der Ansparphase der Bausparer Darlehensgeber und die Bausparkasse Darlehensnehmer ist. Die Bausparkassen nehmen für sich das ordentliche Kündigungsrecht nach § 489 Absatz 1 Nr. 2 BGB in Anspruch: Danach kann die Bausparkasse als Darlehensnehmerin das Darlehen „in jedem Fall nach Ablauf von zehn Jahren nach dem vollständigen Empfang“ kündigen. Die Versendung der Zuteilungsnachricht betrachten die Bausparkassen als die Bestätigung des vollständigen Erhalts des Darlehens gegenüber dem Bausparer.

Ob Bausparkassen unter Berufung auf das ordentliche Kündigungsrecht nach § 489 Absatz 1 Nr. 2 BGB auch Bausparverträge kündigen dürfen, ist sowohl in der Literatur als auch in der Rechtsprechung umstritten. Bislang ist zu dieser Streitfrage zwar bereits eine Reihe instanzgerichtlicher Entscheidungen ergangen, eine einheitliche Bewertung der Rechtslage resultiert daraus jedoch nicht.

Fälle aus der Praxis

Eine Bank finanzierte die Immobilie eines Kunden. Dieser verkaufte zwar noch während der Laufzeit des Darlehens die Immobilie, das Darlehen wurde aber zunächst fortgeführt. Beide Seiten hatten sich darauf verständigt, dass statt der Immobilie der Bank nunmehr ein verpfändetes Kontoguthaben in entsprechender Höhe als Sicherheit dienen sollte. Als jedoch der Kunde den Darlehensvertrag vorzeitig beenden wollte, verlangte die Bank von ihm eine Vorfälligkeitsentschädigung.

Nach § 490 Absatz 2 BGB hat eine Bank das Recht, eine Vorfälligkeitsentschädigung zu ver-

langen, wenn ein Kunde ein grundpfandrechtlich gesichertes Darlehen mit festem Zinssatz und fester Laufzeit vorzeitig beendet. Da aber die Bank in diesem Fall die Sicherheiten getauscht hatte, fehlte die grundpfandrechtliche Besicherung. Somit konnte eine Rückführung des Darlehens nach § 489 Absatz 1 Nr. 2 BGB ohne eine Entschädigung für die Bank erfolgen. In einem vergleichbaren Fall hatte das Oberlandesgericht Stuttgart (OLG Stuttgart)⁷⁷ dies bestätigt.

Nach Intervention der BaFin verzichtete die Bank darauf, eine Vorfälligkeitsentschädigung zu verlangen.

Benachrichtigung durch Abbuchung

In einem weiteren Fall ging es um einen Beschwerdeführer, der seine Bankgeschäfte per *Online-Banking* erledigte. Er hatte elektronisch zwei Überweisungsaufträge erteilt. Doch das Institut hatte die Software für das *Online-Banking* geändert, was dazu führte, dass zahlreiche Überweisungsaufträge vor der Verbuchung verloren gingen und nicht ausgeführt wurden. Betroffen waren auch die beiden Überweisungsaufträge des fraglichen Kunden. Zwar registrierte das Kreditinstitut, dass Aufträge nicht ausgeführt worden waren, konnte diese jedoch nicht vollständig rekonstruieren und wollte die betroffenen Kunden rasch darüber informieren.

Das tat sie, indem sie zwei Lastschriften über jeweils 0,01 Euro veranlasste und ihren Kunden im Buchungstext darauf hinwies, dass seine Überweisungsaufträge nicht ausgeführt worden waren. Die abgebuchten Beträge schrieb die Bank dem Kundenkonto noch am selben Tag wieder gut. Eine Rechtsgrundlage für die Abbuchungen hatte sie dabei nicht.

Die BaFin beanstandete die Art und Weise, wie die Bank Informationen übermitteln wollte, also durch Verwendung des Lastschriftverfahrens ohne jede Einzugsermächtigung. Das Kreditinstitut sagte in seiner Stellungnahme zu, seinen Kunden künftig keine Informationen mehr auf diesem Wege zukommen zu lassen.

⁷⁷ 9 U 21/07 vom 25.7.2007.

5.8.2 Investment- und Kapitalverwaltungs-gesellschaften

Die Investmentaufsicht erreichten 2015 insgesamt 107 Anfragen und Beschwerden von Verbrauchern.

Diese bezogen sich unter anderem auf Fondswicklungen – so bestanden etwa Zweifel an der Höhe des Liquidationserlöses –, auf die Berechnung von Ausschüttungen, die Aussetzung der Anteilsrücknahme, Verschmelzungen oder die Einhaltung der festgelegten Anlagestrategie. Anfragen gab es außerdem zu möglichen Defiziten der Geschäftsleitung oder des Portfoliomanagers, zur Einhaltung von Informationspflichten sowie der Richtigkeit von wesentlichen Anlegerinformationen und sonstigen Vertriebsunterlagen. Viele Verbraucher wandten sich auch mit Problemen bezüglich der Wertentwicklung von Investmentvermögen, der Kosten der Fondsverwaltung, des Datenschutzes und der Kündigung von Beteiligungen an geschlossenen Publikums-AIF, also alternativen Investmentfonds, an die Aufsicht.

In jedem einzelnen Fall ging die BaFin den Hinweisen nach. Sie bat die Beschwerdeführer um weitere Erläuterungen, wenn notwendig, und holte Stellungnahmen der beaufsichtigten Unternehmen ein. Anlass zu weitergehenden Aufsichtsmaßnahmen hatte sie jedoch nur selten.

5.8.3 Versicherungsunternehmen

5.8.3.1 Beschwerdezahlen

Mit 9.746 abgeschlossenen Eingaben ging die Zahl der Vorgänge, welche die BaFin 2015 zu bearbeiten hatte, im Vergleich zum Vorjahr mit 11.139 Vorgängen zurück. Bei den Eingaben handelte es sich um 7.843 Beschwerden (siehe Tabelle 3 „Die wichtigsten Beschwerdegründe 2015“, Seite 62), 410 allgemeine Anfragen ohne Beschwerde hintergrund und 84 Petitionen. Letztere erreichten die BaFin über den Deutschen Bundestag oder das Bundesministerium der Finanzen (BMF). Hinzu kamen 1.409 Anliegen, für welche die BaFin nicht zuständig war.

Auf die Gesamtzahl der Eingaben bezogen, gingen 26,6 % (Vorjahr: 28,1 %) der Verfahren

II

III

IV

V

VI

Anhang

Tabelle 2 Eingaben je Versicherungszweig (seit 2008):

Jahr	Leben	Kraftfahrt	Kranken	Unfall	Haftpflicht	Rechtsschutz	Gebäude/Hausrat	Sonstige Sparten	Besonderheiten*
2015	2.113	1.778	1.267	294	505	722	740	769	1.558
2014	2.802	1.822	1.545	379	622	675	890	780	1.624
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

* Irrläufer, Vermittler etc.

erfolgreich für die Absender aus, 58,9 % der Eingaben erwiesen sich als unbegründet, in 14,5 % der Fälle war die BaFin nicht zuständig. Werden lediglich diejenigen Vorgänge berücksichtigt, die in die Zuständigkeit der BaFin fallen, ergibt sich eine Erfolgsquote von 31,1 %.

Tabelle 3 Die wichtigsten Beschwerdegründe 2015

Grund	Zahl
Art der Schadenbearbeitung/Verzögerungen	1.364
Höhe der Versicherungsleistung	1.014
Deckungsfragen	972
Kündigung	747
Werbung/Beratung/Antragsaufnahme	499
Vertragsänderungen, -verlängerungen	467
Tariffragen/Schadensfreiheitsklassen	439
Beitragszahlungen, Mahnverfahren	387
Beitragsänderungen, Prämienanpassungen	329
Bearbeitungsqualität bzw. Dauer der Beschwerdebearbeitung	317

5.8.3.2 Fälle aus der Praxis

Erlöschen des Lastschriftinzugsverfahrens

Ein Versicherungsnehmer hatte eine Berufsunfähigkeitsversicherung abgeschlossen und mit dem Versicherungsunternehmen vereinbart,

dass dieses die Beiträge per Lastschrift einzahlen sollte.

Nachdem zwei Lastschriften nicht eingelöst worden waren, erlosch das Einzugsverfahren. Allerdings informierte der Versicherer den Beschwerdeführer hierüber nicht. Dieser geriet dadurch in Rückstand mit seinen Beiträgen, den er ungeachtet mehrerer Mahnungen nicht ausglich. Daraufhin kündigte das Unternehmen den Vertrag und behauptete, ein Hinweis auf das Erlöschen des Lastschrifteinzugsverfahrens sei nicht erforderlich gewesen. Das Oberlandesgericht Oldenburg hatte jedoch bereits in einem anderen Fall entschieden, dass der Versicherer dem Versicherungsnehmer die Beendigung des Lastschrifteinzugsverfahrens ausdrücklich mitteilen muss.

Die BaFin konfrontierte das Versicherungsunternehmen mit diesem Urteil. Daraufhin lenkte der Versicherer ein und setzte den Vertrag rückwirkend wieder in Kraft. Außerdem sagte er zu, künftig in einschlägigen Fällen seine Versicherungsnehmer darauf hinzuweisen, wenn ein Lastschrifteinzugsverfahren erlischt.

Falsche Verwaltungskosten im Produktinformationsblatt

Ein Lebensversicherer hatte bei einem Rentenversicherungsvertrag die Verwaltungskosten im Produktinformationsblatt irrtümlich zu niedrig ausgewiesen. Als er seinen Fehler bemerkte, versandte er nachträglich eine korrigierte Infor-

mation über die höher kalkulierten Verwaltungskosten an die betroffenen Versicherungsnehmer. In diesen Schreiben belehrte das Unternehmen seine Kunden auch über die Möglichkeit, ihre Versicherungsverträge zu widerrufen.

Eine Versicherungsnehmerin war allerdings der Meinung, sie müsse lediglich die im Produktinformationsblatt genannten Verwaltungskosten bezahlen. Das Unternehmen hielt entgegen, das Produktinformationsblatt sei kein Bestandteil der Vertragsbestimmungen gewesen. Der Versicherer sei daher berechtigt, die höheren Verwaltungskosten zu verlangen. Die BaFin teilte diese Rechtsansicht nicht, da die Vertragsunterlagen an mehreren Stellen auf das Produktinformationsblatt verwiesen. Nach mehrfachem Schriftwechsel bestätigte der Versicherer der Aufsicht, er werde alle Verträge mit den Kosten weiterführen, die im Produktinformationsblatt ausgewiesen waren, und seine Kunden darüber informieren.

Abschlusszwang im Basistarif

Ein gesetzlich krankenversicherter Kunde erfüllte die Voraussetzungen, um in das System der privaten Krankenversicherung (PKV) wechseln zu können, und schloss einen Versicherungsvertrag bei einem privaten Anbieter ab. Dieser focht aber bald den Vertrag wirksam an, da der Versicherungsnehmer vorvertragliche Anzeigepflichten verletzt hatte. Eine Rückkehr in die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) war dem Kunden jedoch nicht mehr möglich, da sein Einkommen ja die Versicherungspflichtgrenze überstieg.

Um erneut Schutz in der PKV zu erhalten, wandte sich der Beschwerdeführer daher an einen anderen privaten Versicherer. Dieser war jedoch der Auffassung, der Kunde erfülle selbst im Basistarif nicht die Voraussetzungen für eine Aufnahme. Da der erste Vertragsschluss in der PKV angefochten worden sei, sei er als letztmaliges Mitglied der GKV anzusehen und daher wieder dort versicherungspflichtig.

Aus Sicht der BaFin bestand in diesem Fall jedoch für den Zweitversicherer Abschlusszwang im Basistarif. Nach einem entsprechenden Hin-

weis der Aufsicht lenkte das Versicherungsunternehmen schließlich ein und versicherte den Kunden im Basistarif.

Erstattung bei Arztbehandlung im Ausland

Ein anderer Beschwerdeführer hatte beabsichtigt, sich einer bevorstehenden medizinischen Behandlung im Ausland zu unterziehen, und zwar in der Schweiz. Daraufhin teilte ihm sein deutscher Versicherer mit, dass bei planmäßig im Ausland vorgenommenen Behandlungen ohne medizinischen Mehrwert lediglich Leistungen in Höhe des in Deutschland üblichen Kostenniveaus erbracht werden könnten. Doch hiermit war der Betroffene nicht einverstanden.

Die einschlägigen Tarifbedingungen sahen zwar einen europaweit gültigen Versicherungsschutz vor, bei Behandlungen ohne medizinischen Mehrwert, die gezielt ins Ausland verlagert werden, berief sich das Unternehmen jedoch auf die sogenannte Schadensminderungspflicht des Versicherungsnehmers. Diese basiert auf dem allgemeinen Rechtsgedanken des Wirtschaftlichkeitsprinzips und gilt wegen § 194 Absatz 1 in Verbindung mit § 82 Versicherungsvertragsgesetz (VVG) ausdrücklich auch für die private Krankenversicherung. Es war daher von der Aufsicht rechtlich nicht zu beanstanden, dass der Versicherer auf die Schadensminderungspflicht verwies und nur die Kosten erstatten wollte, die bei einer vergleichbaren Behandlung im Inland angefallen wären.

Zu dieser Thematik hatte es bereits in der Vergangenheit ähnliche Beschwerden gegeben. Es war also mit weiteren Missverständnissen zu rechnen. Die BaFin riet daher dem Unternehmen dazu, die Versicherungsbedingungen des betroffenen Tarifs um den ausdrücklichen Hinweis zu ergänzen, dass bei derartigen Behandlungen die Erstattung reduziert werden könne. Der Versicherer setzte diese Anregung um.

Fehlender Hinweis bei Beitragserhöhung

Ein Versicherungsnehmer beschwerte sich bei der BaFin über eine 25-prozentige Erhöhung seiner Prämie in der Wohngebäudeversicherung. Im Beschwerdeverfahren fiel auf, dass das Versicherungsunternehmen den Kunden in

II

III

IV

V

VI

Anhang

der Beitragsrechnung zwar über die Erhöhung informiert hatte, aber – entgegen den gesetzlichen Vorschriften – nicht über das ihm somit zustehende Sonderkündigungsrecht.

Gemäß § 40 Absatz 1 VVG ist ein Versicherungsnehmer bei einer Prämienhöhung jedoch unter bestimmten Voraussetzungen berechtigt, den Vertrag innerhalb eines Monats nach Zugang der Mitteilung des Versicherers zu kündigen – frühestens jedoch zu dem Zeitpunkt, zu dem die Erhöhung wirksam wird.

Das Unternehmen gestand dieses Versehen gegenüber der BaFin ein. Es verpflichtete sich, die hiervon betroffenen 5.100 Versicherungsnehmer anzuschreiben und ihnen das Sonderkündigungsrecht nachträglich zu gewähren.

5.8.4 Wertpapiergeschäft

Im Jahr 2015 gingen insgesamt weniger Beschwerden zu Wertpapiergeschäften bei der BaFin ein als im Vorjahr. Insgesamt 581 Beschwerden bezogen sich auf Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute (Vorjahr: 628), hinzu kamen 281 schriftliche Anfragen von Anlegern (Vorjahr: 379).

Bereits seit 2014 kommt es zu einer erhöhten Anzahl von Beschwerden über Finanzdienstleistungsinstitute mit Sitz in Zypern, die grenzüberschreitend Dienstleistungen an Kunden im Inland erbrachten. Die meisten Kunden beschwerten sich über die Auftragsausführung, Verluste, verzögerte Auszahlung von Kundengeldern nach der Kündigung der Vertragsbeziehung und über irreführende Kundeninformationen.

Aufgrund der Entscheidung der Schweizer Nationalbank im Januar 2015, den Euromindestkurs aufzuheben, gingen darüber hinaus viele Beschwerden über CFD-Anbieter bei der BaFin ein. Aufgrund des Kursverfalls sah sich eine Reihe von Privatkunden mit hohen Nachschussforderungen konfrontiert. Die BaFin hat auf diese Beschwerden über die reine Beschwerdebearbeitung hinaus mit einem Treffen mit Vertretern von CFD-Anbietern reagiert.

5.8.5 Verbrauchertelefon

Unter der Rufnummer 0228/299 70 299 erreichen Bürgerinnen und Bürger das Verbrauchertelefon der BaFin. Davon machten sie 2015 auch häufig Gebrauch: Im November 2015 erhielt die BaFin den 200.000. Anruf seit dem Start ihres Verbrauchertelefons im Jahre 2006.

22.586 Anfragen (Vorjahr: 22.539) rund um Themen des Finanzmarkts bearbeiteten die Berater im Jahr 2015. Davon entfielen 36 % auf den Versicherungs- und 48 % auf den Bankensektor. 9 % der Anrufe betrafen die Wertpapieraufsicht.

Die Anliegen der Verbraucher waren breit gefächert. Auf die Entscheidung des Bundesgerichtshofs zum Bearbeitungsentgelt bei Verbraucherkrediten, der Verjährungsfrist und der Geltendmachung gegenüber den jeweiligen Kreditinstituten bezogen sich die meisten Fragen im Bereich Banken. Die Anrufer erkundigten sich auch nach einer Regelung zur Höhe der Kontoführungsgebühren und Dispo-Zinsen. Im Bereich der Wertpapieraufsicht standen vorwiegend die Beratungspflicht der Anbieter und die Aussagekraft der Wertpapierverkaufsprospekte im Mittelpunkt. Wie im Vorjahr betrafen die Verbraucheranrufe zu Versicherungen insbesondere die Auszahlungssummen bei Lebensversicherungsverträgen angesichts der aktuellen Zinspolitik der Notenbanken. Einige Anrufer sprachen aber auch von Problemen beim Tarifwechsel und bei Beitragsanpassungen in der privaten Krankenversicherung.

Darüber hinaus ließen sich viele Fragesteller beim Verbrauchertelefon über die unterschiedlichen Möglichkeiten aufklären, sich bei der BaFin zu beschweren. Die Telefonberater nannten die zuständigen Stellen, informierten aber auch über den Stand laufender Beschwerdeverfahren. Auch über Möglichkeiten der Schlichtung ließen sich viele Anrufer informieren.

5.9 Streitschlichtung

Neue Regeln zur alternativen Streitbeilegung auch im Finanzsektor

Im Dezember 2015 hat die Bundesregierung neue Regelungen zur Streitschlichtung be-

Treffen der Ombudsleute

Am 17. September 2015 trafen sich auf Initiative der BaFin erneut die Vertreter der Schlichtungsstellen des Finanzsektors zu einem Meinungsaustausch in Bonn. Diese jährlichen Treffen dienen dazu, sich gegenseitig über Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei der Streitschlichtung in Finanzfragen in Deutschland zu informieren. Auf dem inzwischen vierten Treffen der Ombudsstellen diskutierten die Teilnehmer unter anderem mit der Präsidentin des Bundesgerichtshofs, Bettina Limperg, über das Verhältnis der staatlichen Justiz zur außergerichtlichen Streitbeilegung. Die BaFin wird auch 2016 die Schlichtungsstellen wieder zu einem Treffen einladen. Dabei sollen dann die ersten Erfahrungen mit dem neuen Verbraucherstreitbeilegungsgesetz, das bis dahin gelten wird, mit den übrigen Ombudsstellen erörtert werden. Ein weiteres Thema wird die künftige Internetplattform zur Online-Schlichtung auf Grundlage der Verordnung zur Online-Streitbeilegung⁷⁸ sein, welche die Europäische Kommission derzeit erprobt.

geschlossen. Es galt, die europäische Richtlinie über alternative Streitbeilegung umzusetzen.⁷⁹ Der neue Rechtsrahmen soll es allen Verbrauchern ermöglichen, auch mit Finanzdienstleistungsunternehmen außergerichtlich eine grundsätzlich kostenfreie Schlichtung zu erreichen. Der Weg zu den Gerichten bleibt dabei weiterhin offen; kein Verbraucher ist gezwungen, den Schlichtungsspruch zu akzeptieren. Das Gesetz sieht vor, dass die bewährte Infrastruktur der Ombudsstellen im Finanzsektor in Deutschland weitgehend erhalten bleibt (siehe auch Infokasten „Treffen der Ombudsleute“).

Ein wichtiger Gesichtspunkt der Regelung ist außerdem, dass die Schlichtungsstellen auf ihren Internetseiten Angaben zu ihrem Verfahrensablauf bereitstellen. Außerdem müssen sie es möglich machen, Beschwerden auch online einzureichen. Die Anbieter von Finanzproduk-

78 RL 2013/524/EU, ABI. EU L 165/1.

79 RL 2013/11/EU, ABI. EU L 165/63.

ten ihrerseits sind verpflichtet, die Verbraucher darauf hinzuweisen, dass sie sich in Streitfällen an die jeweils zuständige Schlichtungsstelle wenden können – und zwar in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen, auf ihren Internetseiten und vor allem wenn Beschwerden eingehen.

5.10 Internationale Entwicklungen

5.10.1 Produktgestaltung und Vertrieb



Basierend auf den Prinzipien des Gemeinsamen Ausschusses der drei Europäischen Aufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities – ESAs) zum Thema *Product Oversight and Governance* (POG) aus dem Jahr 2013⁸⁰ haben die drei ESAs, nämlich die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority), ihr Pendant für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) und die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority) Leitlinien erarbeitet.

EBA

Die EBA hat im Juli 2015 Leitlinien verabschiedet, welche die Überwachung und Steuerung von Produktentwicklungsprozessen regeln.⁸¹

Die nationalen Aufsichtsbehörden, die NCAs, sollen die Leitlinien bis spätestens zum 3. Januar 2017 umsetzen. Sie formulieren sowohl Anforderungen an Hersteller als auch an Vermittler von Bankprodukten wie zum Beispiel Hypotheken.

Die NCAs haben ein Wahlrecht, was die Art und Weise angeht, wie sie die Anforderungen an Vertrieber einführen: Entweder sollen die NCAs von den Herstellern verlangen, dass diese selbst die Anforderungen an die Vertrieber durchsetzen, oder aber die zuständige NCA für Kreditintermediäre überwacht die Vertrieber direkt.

80 Joint Committee, „Joint Position of the European Supervisory Authorities on Manufacturers’ Product Oversight & Governance Processes“.

81 EBA/GL/2015/18, Guidelines on Product Oversight and Governance Arrangements (POG).

Die POG-Leitlinien gelten sowohl für sämtliche Produkte, die nach der Umsetzungsfrist der Leitlinien auf den Markt gebracht werden, als auch für bereits bestehende Produkte, die nach der Umsetzungsfrist signifikant geändert werden.

Ziel ist es, Kunden besser zu schützen, indem ihre Bedürfnisse in den Prozess der Produktentwicklung und in eine fortlaufende Produktüberwachung einbezogen werden. Die Leitlinien sollen bereits mit Beginn der Produktentwicklung dazu beitragen, nicht geeignete Produktgestaltungen zu vermeiden und Anreize für Fehlverkäufe zu verhindern. Zudem sollen die Leitlinien dafür sorgen, die Aufsichtspraxis der Mitgliedstaaten konsistenter zu machen.

ESMA

Bei der Revision der Finanzmarktrichtlinie MiFID (Markets in Financial Instruments Directive) wurden auf Ebene 1 (*Level I*) des europäischen Gesetzgebungsverfahrens (siehe Grafik 2 „EU-Rechtsetzung und ESAs“, Seite 68) die grundlegenden politischen Entscheidungen rechtstechnisch in Form einer EU-Richtlinie kodifiziert. Diese müssen wiederum auf *Level II* durch die Europäische Kommission auf Grundlage der Vorarbeit von ESMA präzisiert werden. In dieser Institution ist auch die BaFin vertreten – im obersten Entscheidungsgremium (Board of Supervisors) und auf Arbeitsebene.

ESMA hat am 19. Dezember 2014 ihren Technischen Rat (*Technical Advice*) für delegierte Rechtsakte der EU-Kommission veröffentlicht. Diesen nimmt die Kommission wiederum als Grundlage, um eigene Standards – die delegierten Rechtsakte – zu entwickeln, die im deutschen Recht einer Verordnung vergleichbar wären. Es wird erwartet, dass die Kommission im 2. Quartal 2016 ihren Entwurf vorstellt. Dabei können Europäischer Rat und Parlament noch Einwendungen erheben und somit auf Änderungen hinwirken.

Ein wichtiges Novum in den delegierten Rechtsakten der EU-Kommission zu MiFID II stellen die neuen Vorschriften zu Produktgestaltung und Vertrieb dar. Diese gestalten die Vorgaben zur Produktentwicklung nach Artikel 16 Ab-

satz 3 und Artikel 24 Absatz 1 und 2 MIFID II aus. Produkthersteller und Anbieter von Finanzdienstleistungen müssen künftig einen Prozess zur Produktentwicklung etablieren und diesen in ihre Kontrollprozesse und Berichtslinien integrieren. Es ist zu prüfen, für welche Gruppe von Anlegern ein bestimmtes Produkt geeignet sein und für welchen Zielmarkt ein Produkt freigegeben werden kann. Die möglichen Kunden auf diesem Zielmarkt müssen insbesondere fähig sein, die Risiken und Kosten, die mit einem Produkt verbunden sind, zu verstehen. In die Entwicklung eines Produkts müssen Szenario-Analysen eingeschaltet werden, welche die Produkte in verschiedenen Marktverläufen daraufhin testen, ob sie mit den Interessen der potenziellen Anleger kompatibel sind. Produkte müssen auch nach dem Vertrieb überwacht und überprüft werden. Stellen sich dann nachteilige Effekte für Anleger heraus, sollten geeignete Maßnahmen ergriffen werden.

Der Vertrieb wird voll in den Prozess der Produktentwicklung einbezogen und muss einen ähnlichen Entwicklungsprozess wie der Produkthersteller selbst einrichten. Der Produkthersteller ist verpflichtet, den Vertrieb mit geeigneten Informationen zu versorgen, hat dabei aber eigene Vorkehrungen zu treffen, um die vom Hersteller zur Verfügung gestellten Informationen verwenden und verstehen zu können.

EIOPA

Von Ende Oktober 2015 bis Ende Januar 2016 stellte EIOPA POG-Leitlinien zur Konsultation⁸², die Anfang April 2016 verabschiedet werden sollen und dann voraussichtlich im Sommer 2016 veröffentlicht werden. Die EIOPA POG-Leitlinien haben nur vorbereitenden Charakter und umfassen daher auch Inhalte, die im Rahmen der Umsetzung der Versicherungsvertriebsrichtlinie IDD (Insurance Distribution Directive) als POG-Regulierungsstandards formuliert werden sollen.⁸³ Sie formulieren Anforderungen an die Steuerung und Überwachung von Abläufen bei Entwicklung,

82 Consultation Paper on the proposal for preparatory Guidelines on product oversight & governance arrangements by insurance undertakings and insurance distributors; abrufbar unter <https://eiopa.europa.eu>.

83 Vgl. Kapitel IV 1.5.1.

Herstellung und Absatz von Produkten durch ein Unternehmen sowie an den Vertrieb durch den Vertrieber mit dem Ziel, Verbraucher besser zu schützen. Die vorbereitenden EIOPA POG-Guidelines sollen Unternehmen, Vertriebern und Aufsehern unverbindlich als Orientierung dienen. In Deutschland werden POG-Bestimmungen im Versicherungsbereich erst mit der Umsetzung der IDD rechtsverbindlich werden.

5.10.2 Produktinformation

Die Veröffentlichung des 145-seitigen Konsultationspapiers zu den Technischen Standards zu der Verordnung über Basisinformationsblätter für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte (*Packaged Retail Insurance Investment Products – PRIIPs*)⁸⁴ erfolgte am 11. November 2015. Die Standards berücksichtigen die Konsultationsergebnisse des allgemeinen Diskussionspapiers vom November 2014 und eines weiteren technischen Diskussionspapiers vom Mai 2015 und beziehen auch die Auswertung der qualitativen Verbraucherstudie mit

ein. Das Konsultationspapier enthielt neben dem Vorschlag für die Technischen Standards eine Reihe offener Fragen. Diese zeigten deutlich, dass weitere inhaltliche Arbeiten an den Standards notwendig waren, bevor diese Ende März 2016 bei der EU-Kommission einzureichen waren. Insbesondere die technischen Anforderungen für die Indikatoren, das heißt Risiko und Gesamtkosten, und die *Performance* bedurften der Präzisierung, was die Einhaltung der Anforderungen auf Unternehmens- wie auf Aufsichtsseite betraf. Die BaFin hat an den Technischen Regulierungsstandards mitgearbeitet. Der Aufsicht liegt besonders daran, nicht nur für eine gute Information für den Verbraucher zu sorgen, sondern ebenso für die ausgewogene Darstellung aller PRIIPs-Produkte sowie dafür, dass die Anforderungen an die Hersteller von PRIIPs-KIDs (*Key Information Documents*) eindeutig formuliert und auch umsetzbar sind. Im Arbeitsprogramm des Gemeinsamen Ausschusses der Europäischen Aufsichtsbehörden (Joint Committee) für 2016 ist auch vorgesehen, PRIIPs-Leitlinien zu entwickeln, woran die BaFin sich ebenfalls beteiligen wird.

6 Aufsicht international

6.1 Kompetenzen der ESAs

Die drei ESAs, die Europäischen Aufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities), sind Teil des Europäischen Systems der Finanzaufsicht ESFS (European System of Financial Supervision (siehe Infokasten, Seite 68) und neben den nationalen Aufsichtsbehörden – und dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM (Single Supervisory Mechanism) in der Bankenaufsicht – zuständig für die Instituts- und Marktaufsicht.

Die Aufgabe der ESAs ist in erster Linie regulatorischer Natur: Sie sollen die Harmonisierung der Finanzaufsicht und eine gemeinsame Aufsichtskultur in Europa vorantreiben und dabei dafür sorgen, dass aufsichtliche Vorschriften im

gesamten EU-Binnenmarkt einheitlich angewendet werden. Um dies zu erreichen, können EBA, EIOPA und ESMA innerhalb der Grenzen, die ihnen die europäischen Richtlinien der einzelnen Finanzsektoren gesetzt haben, konkretisierende und verbindliche Technische Regulierungs- und Durchführungsstandards entwerfen. Die EU-Kommission erlässt diese anschließend als Verordnung oder Beschluss, so dass sie dann in den Mitgliedstaaten unmittelbar angewendet werden können (siehe Infokasten „EU-Rechtsetzung und ESAs“, Seite 68). Ferner können die ESAs rechtlich unverbindliche Leitlinien und Empfehlungen erlassen; die nationalen Aufseher oder der SSM müssen dann begründen, wenn sie diese nicht einhalten.

Außerdem haben die drei Behörden unter bestimmten engen Voraussetzungen direkte

⁸⁴ Verordnung (EU) Nr. 1286/2014, ABI. EU L 352/1.

Europäisches System der Finanzaufsicht

Anfang 2011 fiel der Startschuss für die drei Europäischen Aufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities – ESAs): die in London ansässige Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority), ihr Pendant für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) mit Sitz in Frankfurt am Main und ESMA, die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (European Securities and Markets Authority) in Paris. Kurz zuvor, Ende 2010, hatte bereits der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (European Systemic Risk Board – ESRB) seine Arbeit aufgenommen. Gemeinsam bilden ESAs und ESRB das Europäische System der Finanzaufsicht ESFS (European System of Financial Supervision). Dessen Sinn besteht darin, die Aufsichtspraxis in Europa zu harmonisieren und makroprudenzielle Analyse und mikroprudenzielle Aufsicht besser zu verzahnen.

Durchgriffsbefugnisse, die sie gegenüber den nationalen Aufsehern oder dem SSM und den beaufsichtigten Instituten und Marktteilnehmern nutzen können. Diese Befugnisse greifen zum Beispiel, wenn zuständige Aufsichtsbehörden

den EU-Recht nicht oder falsch anwenden, bei der Beilegung von Meinungsverschiedenheiten zwischen Aufsehern oder in Krisen. Ein direkter Durchgriff ist jedoch erst möglich, nachdem zuvor ein strikt abgestuftes Verfahren durchlaufen worden ist.

Einzig ESMA besitzt neben ihren regulatorischen Aufgaben eine unmittelbare Aufsichtskompetenz, und zwar für Kreditratingagenturen (*Credit Rating Agencies* – CRAs) sowie Transaktionsregister (Trade Repositories – TRs). Zudem führt ESMA eine Datenbank (*Central Repository*), in der sie Informationen zu früheren Leistungen der Ratingagenturen sowie zu Kreditratings sammelt und veröffentlicht.

Sämtliche grundlegenden Entscheidungen auf europäischer Ebene trifft der jeweilige Rat der Aufseher (Board of Supervisors BoS) von EBA, EIOPA und ESMA. Stimmberechtigte Vertreter darin sind die Leiter der nationalen Aufsichtsbehörden, wodurch gewährleistet ist, dass die Expertise der nationalen Behörden in die Entscheidungen der ESAs einfließt. Mitglied im EBA-BoS ist Raimund Röseler, Exekutivdirektor der BaFin-Bankenaufsicht. Dr. Frank Grund, Exekutivdirektor der Versicherungs- und Pensionsfondsaufsicht der BaFin, ist Mitglied im EIOPA-BoS, und Elisabeth Roegele vertritt als Exekutivdirektorin Wertpapieraufsicht/Asset-Management die BaFin im BoS der ESMA.

Grafik 2 EU-Rechtsetzung und ESAs

Level I

- Richtlinie oder Verordnung
- Artikel 289 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)
- Ordentliches (d. h. Mitentscheidungs-) oder besonderes Gesetzgebungsverfahren
- Vorschlagsrecht: EU-Kommission; Europäisches Parlament und Rat beteiligt

Level II

- Delegierte Rechtsakte (Artikel 290 AEUV): hierzu zählen die von den ESAs entwickelten Technischen Regulierungsstandards
- Durchführungsrechtsakte (Artikel 291 AEUV): hierzu zählen die von den ESAs entwickelten Technischen Durchführungsstandards
- die ESAs können hier auch beratend tätig werden (Beratungsauftrag der Kommission – *Call for Advice*)
- Erlass dieser Rechtsakte: auf EU-Kommission (Level I) übertragen

Level III

- Untergesetzliche Regelung der ESAs
- Hauptinstrumente: Leitlinien und Empfehlungen nach Artikel 16 der ESA-Verordnungen
- Merkmal: Unverbindlichkeit – nationale Behörden müssen begründen, wenn sie sie nicht anwenden (*Comply or Explain*)

Bundestagsentschließung zur effizienten Weiterentwicklung der EU-Finanzaufsicht

Die ESA-Verordnungen sehen vor, dass die EU-Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat alle drei Jahre einen allgemeinen Bericht über die Tätigkeiten der Behörden und die in den Verordnungen geregelten Verfahren übermittelt. Den ersten Bericht hat die Kommission im August 2014 vorgelegt.⁸⁵ Darin hieß es: „Die ESAs haben in den ersten drei Jahren ihrer Tätigkeit bemerkenswerte Aufbauarbeit geleistet und angefangen, die ihnen zugedachten Rollen auszufüllen, die Konvergenz und Kohärenz der Aufsicht zu verbessern.“

Es wurden aber auch Defizite aufgezeigt, die es auszugleichen gilt. Darauf zielt auch ein Beschluss des Deutschen Bundestags mit dem Titel „Europäisches System der Finanzaufsicht effizient weiterentwickeln“ vom 18. Februar 2016 ab. Der Bundestagsbeschluss fordert unter anderem, dass die Europäischen Finanzaufsichtsbehörden den Proportionalitätsgrundsatz noch stärker als bisher beachten. Kleinere, risikoärmere Institute, wie insbesondere die Genossenschaftsbanken und Sparkassen, sollten von regulatorischen Prozessen nicht überfordert werden.

Auch BaFin-Präsident Felix Hufeld hatte in der Vergangenheit betont, wie wichtig das Prinzip der Proportionalität sei. So sagte er beispielsweise bei seiner Rede zur BaFin-Jahrespressekonferenz 2015 mit Blick auf die europäische Bankenaufsicht, dass gerade bei den weniger bedeutenden Instituten (*Less Significant Institutions* – LSIs) auf die Angemessenheit administrativer Anforderungen zu achten sei. „Nicht Maximalismus, sondern Proportionalität ist das Leitmotiv, dem wir uns als BaFin verpflichtet fühlen.“

In dem Bundestagsbeschluss wird auch gefordert, mit strenger Haushaltsdisziplin zu verhindern, dass die Aufsichtskosten in Europa unkontrolliert anwachsen. Die in der EU-Gesetzgebung vorgesehene Kontrolle der ESAs durch die dazu legitimierten Instanzen – vor allem die EU-Kommission und das Europäische

Parlament – solle konsequent wahrgenommen werden.

6.2 Bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit

Die BaFin hat im Jahr 2015 ihre Beziehungen zu Aufsichtsbehörden außerhalb des Euro-Währungsraums weiter ausgebaut.⁸⁶ So gab es zahlreiche sektorübergreifende Treffen und Projekte, unter anderem mit Aufsichtsbehörden in Serbien, Albanien, Aserbaidschan, Vietnam, Ägypten, Südkorea, der Ukraine und China. Durch gegenseitige Besuche konnte die BaFin vor allem ihre Zusammenarbeit mit den chinesischen Aufsichtsbehörden vertiefen. Zum Teil war auch die Deutsche Bundesbank beteiligt oder unterstützte die Kooperation.

Auch einen Studienbesuch für die ukrainische Wertpapieraufsichtsbehörde, die National Securities and Stock Market Commission of Ukraine (NSSMC), richtete die BaFin aus, wobei sie von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) unterstützt wurde. Bei der einwöchigen Veranstaltung, an der auch die Deutsche Börse beteiligt war, ging es vor allem um Fragen des Marktmissbrauchs.

Die BaFin ist Gründungsmitglied der European Supervisor Education Initiative (ESE-Initiative). In diesem Rahmen fanden 2015 drei sektorübergreifende Seminare zu den Themen *Supervisory Colleges* – in Kooperation mit EIOPA –, *Financial Conglomerates* – in Kooperation mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) – und *Consumer Protection* statt. Die Seminare veranstalten alle Mitgliedsländer im Sinne einer Fortbildung von Aufsehern für Aufseher europaweit.

Geldwäschebekämpfung

Im Jahr 2015 hat die BaFin verschiedene Treffen mit den für die Bekämpfung von Geldwäsche zuständigen Aufsichtsbehörden anderer Länder

⁸⁶ Die BaFin hat auch 2015 mit einer Reihe von Aufsichtsbehörden über den Abschluss von Memoranda of Understanding (MoUs) verhandelt. Abgeschlossen hat sie bis Ende des Jahres kein neues Memorandum. Zu den bis Ende 2014 abgeschlossenen MoUs vgl. Jahresbericht 2014, Seite 43 und Seite 278.

⁸⁵ Siehe Jahresbericht 2014, Seite 42f.

organisiert. Hierzu gehörten unter anderem Finnland, Liechtenstein, Österreich und Italien. Die Zusammenarbeit mit ausländischen Aufsichtsbehörden ist für die BaFin ein zentraler Baustein eines effektiven Regimes gegen Geldwäsche im Finanzsektor. Aus diesem Grunde hat die BaFin auch eine Initiative der Niederländischen Zentralbank DNB (De Nederlandsche

Bank) intensiv unterstützt. Die Initiative soll die Zusammenarbeit zwischen Behörden innerhalb der EU verbessern, die für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bei Banken verantwortlich sind. Die BaFin hat sich außerdem an einem von der DNB gemeinsam mit der EBA ausgerichteten Workshop zu diesem Thema in London beteiligt.

7 Integrität des Finanzmarkts

7.1 Erlaubnispflicht

Zum Aufgabenbereich der BaFin gehört es auch zu prüfen, ob Angebote zur Kapitalanlage und Vorsorge nach Maßgabe der Gesetze, deren Einhaltung sie überwacht, erlaubnispflichtig sind. Ein erlaubnispflichtiges Geschäft darf der Anbieter naturgemäß nur dann betreiben, wenn er auch die erforderliche Erlaubnis besitzt. Werden Unternehmen jedoch ohne Erlaubnis tätig, nimmt die BaFin Ermittlungen gegen sie auf. Die Aufsicht kann dann mit gewerbepolizeilichen Mitteln durchsetzen, dass diese Unternehmen den Erlaubnisvorbehalt beachten und die entsprechende Erlaubnis beantragen. Dabei arbeitet die BaFin eng mit den Strafverfolgungsbehörden zusammen, indem sie sich mit ihnen austauscht, abstimmt und gemeinsame Maßnahmen mit ihnen durchführt.

Jedem, der Anlagen auf dem Finanzmarkt anbieten will, steht es frei, der BaFin seine geplanten Geschäftsvorhaben vorzulegen und diese beurteilen zu lassen, ob für diese Aktivitäten möglicherweise eine Erlaubnispflicht besteht. Dadurch erhält der Anbieter Rechtssicherheit, ob seine Vorhaben nach dem Kreditwesengesetz (KWG), dem Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG), dem Zahlungsdienstenaufsichtsgesetz (ZAG) oder dem Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB) eine Erlaubnis voraussetzen.

Im Berichtsjahr 2015 erhielt die BaFin 918 Anfragen zur Erlaubnispflicht von Geschäftsvorhaben (Vorjahr: 988). Insgesamt 1.092 Vorgänge schloss die Aufsicht bis zum Jahresende ab (Vorjahr: 738).

7.1.1 Zweite Zahlungsdiensterichtlinie



Am 23. Dezember 2015 ist die überarbeitete Fassung der Richtlinie über Zahlungsdienste im Binnenmarkt⁸⁷ im Amtsblatt der EU veröffentlicht worden. Die neue Richtlinie ist grundsätzlich bis zum 13. Januar 2018 in nationales Recht umzusetzen.⁸⁸ Die alte Richtlinie⁸⁹ über Zahlungsdienste von 2007 wird dann aufgehoben.

Die reformierte Richtlinie entwickelt den europäischen Binnenmarkt für elektronische Zahlungen fort. Bestehende Vorgaben werden unter anderem an die technologischen Entwicklungen innovativer Bezahlssysteme im Internet und per Mobilfunk angepasst. Zugleich verstärkt sie den Schutz der Kunden mittels Informations- und Haftungsvorschriften.

Die neue Zahlungsdiensterichtlinie regelt auch den Erlaubnisvorbehalt: Der Katalog der Zahlungsdienste⁹⁰ wird erneuert. Bei einzelnen Ausnahmen⁹¹ wird deren Reichweite konkretisiert.

Der Zahlungsdienst des Digitalisierten Zahlungsgeschäfts entfällt, allerdings nicht ersatzlos. Je nach Ausgestaltung der Dienstleistungen können diese stattdessen den Tatbestand eines der anderen Zahlungsdienste erfüllen. Das

87 RL 2015/2366/EU, ABI. EU L 337/35.

88 Artikel 114 und 115.

89 RL 2007/64/EG, ABI. EG L 319/1.

90 Anhang I mit Artikel 3 (4).

91 Artikel 3.

Zahlungsauthentifizierungsgeschäft wird als Zahlungsdienst erweitert. Als Zahlungsdienste erkennt die neue Richtlinie nun auch solche Dienstleister, die Zahlungsauslöse- oder Kontoinformationsdienste erbringen.

Diese neu als Zahlungsdienste erkannten Geschäftstätigkeiten bauen grundsätzlich auf dem *Internet-Banking* der Kreditinstitute auf. Via Internet übermitteln nämlich diese Dienstleister Datensätze zwischen Kunden und Kreditinstituten, ohne dabei selbst in den Besitz von Kundengeldern zu kommen.

So können Kunden bei einem Zahlungsauslösedienst über die Internetseite des Dienstleisters eine Überweisung auslösen, wenn sie im *Online-Shop* eines Händlers einkaufen. Bei einem Kontoinformationsdienst wiederum erhalten Kunden via Internet aufbereitete Informationen über ihre Guthaben auf Konten bei verschiedenen Kreditinstituten.

Soweit die neue Richtlinie die Reichweite einzelner Ausnahmen konkretisiert, betrifft dies unter anderem die Vorschriften für Zahlungsinstrumente mit begrenzter Einsatzmöglichkeit sowie die Regelungen für bestimmte Zahlungsvorgänge durch Anbieter von elektronischen Kommunikationsnetzen oder -diensten, die definierte Schwellenwerte nicht überschreiten.

7.2 Freistellung von der Erlaubnispflicht

Unternehmen im Finanzsektor haben die Möglichkeit, sich von der Erlaubnispflicht und anderen Vorschriften der Aufsicht freistellen zu lassen. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die betreffende Tätigkeit wegen ihrer Art keiner Aufsicht bedarf. Eine Freistellung ist in der Regel dann möglich, wenn die Tätigkeit im Zusammenhang mit oder als „Nebenprodukt“ zu einer erlaubnisfreien Haupttätigkeit ausgeübt wird und es sich damit bei ihr im Vergleich zu dieser Haupttätigkeit lediglich um eine untergeordnete Hilfs- und Nebentätigkeit handelt. Die BaFin stellte 2015 insgesamt 13 Unternehmen erstmalig von der Aufsicht frei (Vorjahr: neun). Damit waren Ende des Jahres insgesamt 349 Institute

von der Erlaubnispflicht freigestellt, da sie aufgrund der Art der von ihnen betriebenen Geschäfte nicht beaufsichtigt werden mussten.

Grundsätzlich möglich ist auch die Freistellung ausländischer Anbieter, die vom Ausland aus auf dem deutschen Markt tätig werden wollen. Eine solche Freistellung setzt jedoch zwingend voraus, dass die Anbieter im jeweiligen Herkunftsland einer gleichwertigen Aufsicht unterliegen. 2015 erhielten neun ausländische Unternehmen eine Freistellung durch die BaFin (Vorjahr: vier).

7.3 Schwarzer Kapitalmarkt



Die konsequente Bekämpfung des schwarzen Kapitalmarkts ist unabdingbar, wenn die Integrität des deutschen Finanzplatzes erhalten bleiben soll. Zugleich ist sie ein konstitutives Element des Anlegerschutzes. Der schwarze Kapitalmarkt umfasst Bank-, Finanzdienstleistungs-, Investment- und Versicherungsgeschäfte sowie Zahlungsdienste, die Anbieter betreiben, ohne die dafür erforderliche Erlaubnis zu haben. Die Akteure auf dem schwarzen Kapitalmarkt unterliegen per se keiner staatlichen Regulierung. Daher ist nicht sichergestellt, dass sie die persönlichen, fachlichen und finanziellen Voraussetzungen erfüllen, die für den Betrieb solcher Geschäfte erforderlich sind. Der Gesetzgeber hat der BaFin umfangreiche Ermittlungs- und Eingriffsbefugnisse übertragen, die sich im internationalen Vergleich sehen lassen können. Daher ist sie in der Lage, unerlaubt betriebene Geschäfte aufzuklären und zu bekämpfen. Rechtfertigen Tatsachen eine solche Annahme oder steht bereits fest, dass erlaubnispflichtige Geschäfte ohne Genehmigung betrieben oder erbracht werden, so kann die BaFin Auskünfte und Unterlagen zu sämtlichen Geschäftsangelegenheiten verlangen. Zu ihren Befugnissen gehört es auch, die Geschäftsräume verdächtiger Unternehmen von ihren Ermittlern untersuchen und relevante Unterlagen sicherstellen zu lassen. Bestätigt sich ein Verdacht, kann die BaFin anordnen, dass der Anbieter unverzüglich seine illegalen Aktivitäten einstellt und die unrechtmäßigen Geschäfte abwickelt. Zudem kann sie Weisungen erteilen, Zwangsgelder verhängen

II

III

IV

V

VI

Anhang

und gegebenenfalls selbst einen geeigneten Abwickler bestellen. Im Jahr 2015 eröffnete die BaFin insgesamt 672 neue Ermittlungsverfahren (Vorjahr: 696) und schloss weitere 669 Verfahren (Vorjahr: 625) ab. Bei ihren Ermittlungen trat die Aufsicht in 58 Fällen (Vorjahr: 68) an Unternehmen oder Einzelpersonen mit förmlichen Auskunfts- und Vorlegungsersuchen heran und verhängte 23 Zwangsgelder (Vorjahr: 29).

Bei der Aufklärung unerlaubt betriebener Geschäfte nahmen die Ermittler der BaFin neun Durchsuchungen und Vor-Ort-Prüfungen vor (Vorjahr: sieben).

Insgesamt erließ die BaFin im Berichtsjahr zwölf Untersagungsverfügungen (Vorjahr: 18). In 32 Fällen musste sie förmliche Abwicklungsanordnungen aussprechen (Vorjahr: 34), da die Betroffenen nicht bereit waren, ihre eigentlich

erlaubnispflichtigen Geschäfte einzustellen. Die Bestellung eines Abwicklers war in acht Verfahren erforderlich (Vorjahr: 17).

52 Unternehmen und Einzelpersonen, gegen welche die BaFin 2015 zu förmlichen Maßnahmen greifen musste, legten Widerspruch ein (Vorjahr: 59). Die Aufsicht schloss 44 Widerspruchsverfahren (Vorjahr: 52) ab, 27 davon durch Widerspruchsbescheid (Vorjahr: 31). Verschiedene Betroffene riefen die Verwaltungsgerichte an, um die aufsichtsrechtlichen Maßnahmen anzufechten.

Über die Instanzen verteilt entschieden die Richter in insgesamt 25 Verfahren (Vorjahr: 36) und erließen dabei 22 Urteile oder Beschlüsse (Vorjahr: 30) zugunsten der BaFin. In zwei Fällen gaben die Gerichte den Rechtsbehelfen der Betroffenen statt (Vorjahr: sechs).

8 Rechnungslegung

Am 18. Dezember 2015 hat der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht BCBS (Basel Committee on Banking Supervision) die endgültige Fassung der Richtlinie „Guidance on Credit Risk and Accounting for Expected Credit Losses“ veröffentlicht. Sie ist eine Überarbeitung des Papiers „Sound Credit Risk Assessment and Valuation of Loans“ aus dem Jahr 2006, auch SCRAVL-Guidance genannt. Die neue Richtlinie soll den Banken dabei helfen, den Internationalen Rechnungslegungsstandard IFRS 9⁹² auf qualitativ anspruchsvolle Weise umzusetzen. Diesen Standard hatte das International Accounting Standards Board (IASB) im Juli 2014 veröffentlicht.

Der überarbeitete Standard ersetzt den Internationalen Rechnungslegungsstandard IAS 39⁹³ und formuliert zugleich neue Anforderungen an die Klassifizierung und Bewertung finanzieller

Vermögenswerte. Das entscheidend Neue am IFRS 9 ist der Übergang von einem Incurred-Loss- zu einem Expected-Loss-Modell. Während unter dem bisherigen Incurred-Loss-Modell Verluste erst ausgewiesen wurden, wenn sie tatsächlich eingetreten waren, berücksichtigt das neue Modell der Risikovorsorge nun auch erwartete Verluste für die Berechnung der Kreditrisikovorsorge. Da die SCRAVL-Guidance auf dem Incurred-Loss-Modell aufgesetzt hatte, musste das Papier aufgrund des Übergangs zu einem Expected-Loss-Modell (ECL-Modell) überarbeitet werden. Der neue Standard gilt voraussichtlich ab dem 1. Januar 2018. Das Endorsement-Verfahren der EU-Kommission zur Übernahme des Standards in europäisches Recht ist eingeleitet.

Modell des FASBs

Der US-amerikanische Standardsetzer Financial Accounting Standards Board (FASB) will im ersten Halbjahr 2016 sein CECL-basiertes Wertberichtigungsmodell (*Current Expected Credit Loss Model*) in abschließender Fassung vorlegen. Anhand der bisherigen Entwürfe des

92 Das Kürzel IFRS steht für International Financial Reporting Standard.

93 Das Kürzel IAS steht für International Accounting Standard.

FASBs lässt sich schon jetzt ausschließen, dass beide Modelle vollständig konvergent sein werden. Während das Wertminderungsmodell des FASB ausnahmslos die Gesamtausfallerwartung (*Lifetime Expected Loss*) erfasst, hat sich das IASB für einen dreistufigen Ansatz entschieden.

Der ersten Stufe werden standardmäßig nach Ersterfassung alle Finanzinstrumente zugeordnet. Für diese wird der Zwölfmonatsbetrag erwarteter Verluste ermittelt. Falls sich das Ausfallrisiko wesentlich erhöht, wird auf der zweiten Stufe eine Wertberichtigung in Höhe des erwarteten Gesamtverlustes über die Laufzeit der Finanzinstrumente auf Basis des Portfoliowerts gebildet (*Lifetime Expected Credit Loss*). Ist ein Kreditereignis eingetreten, bei dem der Schuldner die gegen ihn bestehenden Ansprüche nicht weiterhin erfüllen kann oder liegen objektive Hinweise auf eine Wertminderung (*Incurred Loss*) vor, werden die betroffenen Finanzinstrumente in Stufe 3 erfasst. In dieser wird als Wertberichtigung ebenfalls die Erwartung des Gesamtverlusts berücksichtigt, anders als in Stufe 2 jedoch auf Einzelwertbasis.

Die Richtlinie der BIZ setzt sich zusammen aus einem Hauptteil, der unabhängig vom geltenden Rechnungslegungssystem anwendbar ist, und einem IFRS-spezifischen Anhang. Der Hauptteil gliedert sich in elf Prinzipien, die grundsätzliche Hinweise dazu geben, wie Expected-Loss-Modelle anzuwenden sind. Dazu gehört insbesondere die Forderung, zukunftsgerichtete Informationen und makroökonomische Faktoren angemessen zu berücksichtigen sowie die Prozesse zur Ermittlung der erwarteten Verluste auf geeignete Weise zu dokumentieren.

Anforderungen der BIZ-Richtlinie

Der Anhang der Richtlinie formuliert konkrete Anforderungen, die sich im Zusammenhang mit der Implementierung des Expected-Credit-Loss-

Modells des IFRS 9 ergeben. Für die Aufsicht ist bedeutsam, dass der IFRS 9 zahlreiche Ermessensspielräume vorsieht. Insbesondere gibt es für den Übergang von Stufe 1 zu Stufe 2 viele subjektive Elemente. Darüber hinaus sehen die neuen Standards grundsätzlich verschiedene vereinfachende Annahmen für Anwender vor. So gestattet es der IFRS 9 unter anderem, nur solche Informationen bei der Berechnung der Kreditrisikovorsorge heranzuziehen, die ohne unverhältnismäßig hohen Kosten- und Arbeitsaufwand verfügbar sind („*Without Undue Cost and Effort*“⁹⁴). Auch kann bei Instrumenten, die am Berichtstag ein niedriges Ausfallrisiko aufweisen – als Beispiel wird ein externes *Rating* im Investment-Grade-Bereich genannt – darauf verzichtet werden, den Anstieg des Ausfallrisikos zu prüfen. Die Richtlinie der BIZ soll nun bei der Auslegung der Ermessensspielräume und der vereinfachenden Annahmen der Standards eine hohe Qualität gewährleisten. Vor dem Hintergrund, dass insbesondere global agierende Banken aufgrund ihrer Geschäftstätigkeit die Anforderungen und benötigten Informationen vielfach ohne unverhältnismäßigen Aufwand aufbringen können, schränkt die Richtlinie die Anwendung einiger Vereinfachungsmöglichkeiten im Bankensektor im Vergleich zum Standard IFRS 9 ein.

Auch wenn die Richtlinie umfangreiche Anforderungen formuliert, betont sie dabei doch, dass sie keine neuen Bilanzierungsnormen schaffe oder nicht im Widerspruch zu den Anforderungen des IFRS 9 stehe. Auch gelte für sämtliche Anforderungen grundsätzlich der Gedanke der Proportionalität, so dass nicht von sämtlichen Instituten die gleiche Qualität bei der Umsetzung erwartet werde. Eine Abstimmung der Inhalte mit den Standardsetzern IASB und FASB ist erfolgt.

⁹⁴ Vgl. IFRS 9; 5.5.17.

II

III

IV

V

VI

Anhang

9 Risikomodellierung



9.1 Schwerpunkt

Interne Modelle in der Bankenaufsicht

Autor: Ottmar Bongers, BaFin-Referat Interne Modelle Kreditinstitute – Kontrahentenrisiko, ökonomisches Kapital

Die Sicht auf die Rolle von internen Modellen von Banken hat sich mit der Weiterentwicklung des Baseler Rahmenwerks seit der Finanzkrise 2007/2008 gewandelt. Mit Basel 2.5 wurde ihre Bedeutung zur Berechnung der Kapitalunterlegung weiter gestärkt, um regulatorische Lücken zu schließen. Danach war die Diskussion über die Reform des Regelwerks von den Zielen Vereinfachung und Vergleichbarkeit geprägt. Interne Modelle wurden mehr und mehr als Quelle unnötiger Komplexität angesehen und dafür an den Pranger gestellt, dass gleiche Risiken von Bank zu Bank zu unterschiedlichen Kapitalanforderungen führen.⁹⁵ Die Task Force on Simplicity and Comparability des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht BCBC (Basel Committee on Banking Supervision) sollte Klarheit schaffen.

Nachdem es in der öffentlichen Diskussion über interne Modelle im Laufe des Jahres 2015 ruhiger geworden war und Veröffentlichungen dazu zunächst ausblieben, wurde irgendwann doch die Frage lauter, wie es weitergehe mit internen Modellen.

Im Folgenden soll über die aktuellen Entwicklungen berichtet werden. Zudem wird ein Ausblick auf 2016 gewagt, das für viele dieser Entwicklungen ein entscheidendes Jahr zu werden verspricht.

Modelle im Baseler Regelwerk

Im November 2015 hat der Basler Ausschuss einen Bericht über die Fortschritte bei der Weiterentwicklung des aufsichtlichen Regelwerks nach der Finanzkrise veröffentlicht.⁹⁶ Eckpunkte sind:

- die Entwicklung neuer, stärker risikobasierter Standardansätze für Kredit-, Markt- und operationelle Risiken und darauf beruhender Mindestkapitalanforderungen,
- ein stärker standardisiertes Rahmenwerk für Marktrisiken (Fundamental Review of the Trading Book),
- Konkretisierung einer Verschuldungsquote (*Leverage Ratio*),
- Offenlegungspflichten zur besseren Vergleichbarkeit von Banken,
- fortgesetzte Analysen zu den Treibern nicht gewünschter Variabilität risikogewichteter Aktiva (*Risk-Weighted Assets – RWA*),
- die Einschränkung interner Modelle zur Berechnung von Kapitalanforderungen.

Viele der Arbeiten, von denen einige schon weit fortgeschritten sind, haben das Ziel, nicht gewünschte Schwankungsbreiten der RWA-Anforderungen zu reduzieren und damit eine bessere Vergleichbarkeit von Banken zu ermöglichen. Es ist das erklärte Ziel des BCBS, diese Reform bis Ende 2016 abzuschließen. Dazu sind jedoch noch einige Größen festzulegen:

⁹⁵ Man spricht von „nichtgewünschter Variabilität von Kapitalanforderungen“.

⁹⁶ Der Bericht ist unter <http://www.bis.org> abrufbar.

- Sollen Eingangsparameter und/oder Ergebnisse interner Modelle begrenzt werden?
- In welcher Höhe werden Eingangsparameter für interne Modelle eingeschränkt?
- In welcher Höhe und auf welchen Aggregationsebenen werden modellbasierte Ergebnisse in Abhängigkeit vom Standardansatz beschränkt?
- Wie sieht die konkrete Ausgestaltung und Höhe der *Leverage Ratio* aus?
- Für welche Risiken/Portfolien wird die Anwendung interner Modelle ganz untersagt?

Ein straffer Zeitplan für Konsultationen, Auswirkungenanalysen und die Einarbeitung der daraus resultierenden Ergebnisse in die Vorschläge ist erforderlich, um die Reform bis Ende 2016 unter Dach und Fach zu bringen. Vertreter der BaFin sind auf allen Ebenen daran beteiligt. Gleichwohl fällt es schwer, eine Zwischenbilanz zu ziehen, da eine Beurteilung der Ergebnisse stark von den Antworten auf die oben gestellten Fragen abhängt.

Ziele nicht opfern

Fest steht: Interne Modelle, die den (bestehenden) regulatorischen Anforderungen genügen, unterstützen wesentliche Ziele des Baseler Regelwerks:

- die Bestimmung des Kapitalbedarfs in Abhängigkeit von den eingegangenen Risiken,
- die Stärkung des Risikomanagements einer Bank durch angemessene Nutzung risikosensitiver Steuerungsgrößen,
- die Verantwortung des Managements für
 - die regelmäßigen Risikoanalyse,
 - die umfassende Validierung der Modelle und der Qualität der zugrunde liegenden Daten, Prozesse und Risikoberichte,
 - die Weiterentwicklung der Modelle und damit
 - die Sicherstellung, dass die Modelle das leisten, was von ihnen erwartet werden kann,
- der Qualitätsdruck auf Daten, Prozesse, interne Modelle und Risikoberichte durch deren Verwendung in der bankinternen Steuerung (*Use Test*).

Diese Ziele gelten nach wie vor. Daher wird es bei der Konkretisierung der Reform Aufgabe der Aufsicht sein, darauf zu achten, dass sie nicht geopfert werden, um eine vermeintliche Vereinfachung oder Vergleichbarkeit zu erzielen. Dieser Preis wäre zu hoch. Auch und gerade in der finalen Phase der Reform im Jahr 2016 werden sich die Vertreter der BaFin daher in den Baseler Gremien und Arbeitsgruppen dafür einsetzen, dass das überarbeitete Regelwerk sowohl den oben genannten Zielen gerecht wird als auch dazu führt, dass unerwünschte Schwankungen in den Kapitalanforderungen reduziert werden und Banken sich auf diese Weise besser vergleichen lassen.

Das reformierte Regelwerk wird die Anwendung interner Modelle in den Bereichen einschränken, in denen eine Bank weder über ausreichende historische Daten noch über eigenes und quantifizierbares Expertenwissen als Grundlage für eine Modellierung verfügt. Das sollten die Modelle sein, die bislang nur schwer oder gar nicht validiert werden konnten. Wenn diese Ausschlusskriterien richtig angewendet werden, kann die Reform dazu beitragen, die Akzeptanz der internen Modelle, die weiterhin zugelassen sein werden, zu erhöhen.

Modellvalidierung im Fokus

Für die Akzeptanz der Modelle ist die Qualität einer umfassenden Modellvalidierung in den Banken ganz wesentlich. Die Validierung beschränkt sich nicht nur darauf, die eingesetzten Risikomessmethoden zu überprüfen. Sie bezieht – neben anderen Aspekten – auch die kritische Hinterfragung der Daten- und Prozessqualität, der Modellannahmen und -parameter und der Verwendbarkeit der Modellergebnisse im Rahmen des Risikomanagements mit ein. Außerdem beantwortet die Validierung die Fragen, ob die Modelle ihren Zweck erfüllen, welche Risiken sie nicht abdecken und welcher Weiterentwicklungsbedarf daraus für die Institute resultiert.

Mindestgrößen für Eingangsparameter sollten allenfalls eingesetzt werden, um allzu optimistische Schätzgrößen zu begrenzen und die Risikosensitivität angemessen geschätzter Parameter

II

III

IV

V

VI

Anhang

nicht zu beeinträchtigen. Eine Begrenzung modellbasierter Ergebnisse durch Standardverfahren darf nicht so weit gehen, dass sie Banken mit einem komplexen Risikoprofil dazu motiviert, dafür ungeeignete Standardansätze zu verwenden. Dies könnte grundlegende ursprüngliche Ziele des Baseler Regelwerkes torpedieren. Aus den gleichen Überlegungen muss auch die *Leverage Ratio* ihre Eigenschaft als Auffanglinie zur Vermeidung von Extremen behalten. Sie kann risikosensitive Steuerungsgrößen nicht ersetzen, nur ergänzen.

Für viele Banken ist der Einsatz interner Modelle nicht erforderlich; sie werden ihren Kapitalbedarf weiterhin auf der Basis von Standardansätzen ermitteln. Daher ist es zu begrüßen, wenn auch diese Ansätze weiterentwickelt werden, sich stärker an den Risiken orientieren und so an Aussagekraft gewinnen. Dabei wird darauf zu achten sein, dass auch Standardansätze Modelle sind, die von der Aufsicht vorgegeben werden. Sind sie zu einfach oder falsch kalibriert, fehlen die richtigen risikosensitiven Signale. Das kann zu Fehlanreizen führen oder zu Lasten der interinstitutionellen Vergleichbarkeit gehen. Deshalb müssen Regulierer ihrer Verantwortung gerecht werden und Standardansätze regelmäßig validieren und weiterentwickeln.

Quervergleiche unter Banken

Der Basler Ausschuss und die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority) führen seit einigen Jahren Quervergleiche zur RWA-Berechnung durch. Die Vergleiche zu Marktrisiko und Kreditrisiko in Portfolien mit geringer Ausfallwahrscheinlichkeit (*Low Default Portfolios*) haben die oben genannte Forderung nach besserer Vergleichbarkeit unterstützt. Zugleich haben sie einen wesentlichen Anstoß für die Reform des Regelwerkes gegeben. Im Jahr 2015 haben zwei Baseler Arbeitsgruppen (Supervision and Implementation Group Trading Book Task Force – SIG-TB – und Supervision and Implementation Group Banking Book Task Force – SIG-BB) ihre Arbeit mit Quervergleichen zum Kontrahentenrisiko⁹⁷ und zum Kreditrisiko in

Portfolien mit höherer Ausfallwahrscheinlichkeit (*Retail, SME*⁹⁸) fortgesetzt.

Dabei wurden – anders als bei den Quervergleichen von *Low Default Portfolios* – nicht die RWA-Ergebnisse für große Kreditnehmer verglichen, die sich in den Portfolien mehrerer Banken befinden und daher einen Vergleich erlauben. Die Quervergleiche für Retail- und SME-Kredite stellen vielmehr auf das Gegenüberstellen von Schätzungen für Ausfallwahrscheinlichkeiten (*Probability of Default* – PD), Verlustraten (*Loss Given Default* – LGD) und Kredithöhe (*Exposure at Default* – EAD) und den historisch beobachtbaren realisierten Werten ab (*Backtesting*). Wenn dieses *Backtesting* bei zwei Banken eine gute Prognosequalität zeigt und ihre RWAs dennoch Unterschiede aufweisen, kann vermutet werden, dass dies an unterschiedlichen Risiken in den Portfolien liegt und damit gewünscht ist.

Die SIG-BB-Studie⁹⁹, die am 1. April 2016 veröffentlicht wurde, bescheinigt den beteiligten Banken für den betrachteten Zeitraum einen engen Zusammenhang zwischen geschätzten und realisierten Ausfallwahrscheinlichkeiten, also gute *Backtesting*-Ergebnisse. Die Beurteilung der Prognosegüte für LGD und EAD fällt dagegen zurückhaltender aus. Der Grund: Nicht alle betrachteten Zeitreihen sind lang genug und enthalten vollständige Kreditzyklen. Daher sind allgemeine Schlussfolgerungen noch nicht möglich.

Modelle der Säulen I und II

Anders als zur Säule I des Baseler Regelwerkes gibt es zur Säule II aus gutem Grund wenige detaillierte Vorgaben. Die Anforderungen dort sind als Prinzipien formuliert. Die Banken stehen in der Verantwortung, ihre Risiken zu identifizieren, mit geeigneten Methoden zu messen und durch wirkungsvolle Prozesse zu steuern. Im aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (*Supervisory Review and Evaluation Process* – SREP) beurteilt die Auf-

98 Kleine und mittelständische Unternehmen (*Small and Medium-Sized Enterprises*).

99 Unter <https://www.bis.org> abrufbar.

97 Unter <https://www.bis.org> abrufbar.

sicht diese bankinternen Ansätze, insbesondere den von einer Bank im *Internal Capital Adequacy Assessment Process* (ICAAP) ermittelten Kapitalbedarf.¹⁰⁰ Um das aufsichtliche Vorgehen in Europa zu harmonisieren, hat die EBA Ende 2014 dazu eine Richtlinie¹⁰¹ veröffentlicht, die seit dem 1. Januar 2016 anzuwenden ist. Neben der Beurteilung des Geschäftsmodells, der *Governance*, der Kontrollprozesse und der Liquiditätssteuerung genießen auch hier die oft modellbasierten Methoden zur Berechnung des ökonomischen Kapitals das besondere Interesse der Aufsicht. Vergleiche zwischen den Ergebnissen der Säule I und II zumindest auf der Ebene einzelner Risikoarten, der Abgleich mit Stresstest-Resultaten oder die Gegenüberstellung von Zahlen vergleichbarer Banken können der Aufsicht bei dieser Beurteilung und der Ermittlung des Gesamtkapitalbedarfs helfen.

Auch für Modelle der Säule II gewinnen quantitative Quervergleiche an Bedeutung. Dabei kann die Aufsicht Methoden, Annahmen, Ergebnisse und Validierungen von Modellen zur Ermittlung des ökonomischen Kapitals verschiedener Banken miteinander vergleichen, eigene Vergleichsrechnungen anstellen oder die von einer Bank mit unterschiedlichen Methoden ermittelten Risikokennziffern gegenüberstellen. Der Hinweis auf die Unterschiede der Methoden in den Säulen I und II oder der regulatorischen und bankinternen Stresstests allein reicht nicht aus. Die vergleichende Analyse von regulatorischem und ökonomischem Kapital für einzelne Risikoarten sowie die parallele Betrachtung von Stresstest-Ergebnissen durch eine Bank im Rahmen des ICAAPs und durch die Aufsicht beim SREP ist durchaus anspruchsvoll. Zugleich kann sie wertvolle Erkenntnisse zur Bestimmung des Kapitalbedarfs liefern. Gerade vor dem Hintergrund einer tendenziell stärkeren Standardisierung der Säule I kommt den Modellen der Säule II somit eine wachsende Bedeutung zu.

100 Vgl. Kapitel III 1.1.2.

101 EBA/GL/2014/13 vom 19.12.2014.

Aufsicht über Modelle im SSM

Seit dem Start des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSMs (Single Supervisory Mechanism) im November 2014 hat sich die Verwendung interner Modelle geändert. Aber auch die Praxis der Modelleaufsicht hat sich seitdem gewandelt. Seit dem Start des SSMs haben die Modelleexperten der EZB und der nationalen Aufsichtsbehörden bei der Harmonisierung der Modelleaufsicht viel erreicht:

- Ein einheitlicher Prozess zur Genehmigung interner Modelle und deren Änderungen ist implementiert worden.
- Modelleprüfungen werden – wie andere Prüfungen – bei bedeutenden Instituten im Rahmen SSM-weiter Prozesse geplant und durchgeführt, zunehmend mit gemischten Prüfer-Teams aus unterschiedlichen Ländern.
- Die laufende Aufsicht über interne Modelle folgt mittlerweile einheitlichen Standards.
- Die Zusammenarbeit der Modelleexperten von EZB und nationalen Aufsichtsbehörden ist durch eine Vielzahl gemeinsamer Arbeitsgruppen weiter ausgebaut worden.

Aus dieser Zusammenarbeit ist auch das Projekt TRIM (*Targeted Review of Internal Models*) zur gezielten Überprüfung interner Modelle entstanden. Es wurde am 16. Dezember 2015 vom Supervisory Board des SSMs verabschiedet. Zu den Zielen dieses zunächst für drei Jahre geplanten Vorhabens gehören

- die Harmonisierung der Aufsichtspraxis zu ausgewählten Themen, zu denen die nationalen Aufsichtsbehörden das Aufsichtsrecht bislang unterschiedlich interpretiert haben oder nationale Wahlrechte unterschiedlich nutzen,
- die Reduktion nicht gewünschter, nicht risikobasierter RWA-Variabilität,
- der weitere Ausbau einer leistungsstarken SSM-Modelleaufsicht,
- dass die aufsichtliche Genehmigung eines internen Modells auch im Rahmen des SSMs als Qualitätssiegel für einen hohen Standard anerkannt bleibt.

II

III

IV

V

VI

Anhang

Fazit

Die aufgezeigten Entwicklungen geben einen Eindruck davon, wie es mit internen Modellen weitergeht. Ihre künftige Rolle wird man aber

erst dann bewerten können, wenn die für das Jahr 2016 geplanten Arbeiten zur Regulierung und Aufsicht abgeschlossen sind.



9.2 Schwerpunkt

Interne Modelle in der Versicherungsaufsicht

Autor: Dr. Andreas Zapp, BaFin-Referat Interne Modelle Versicherungsunternehmen – Markt-/Kreditrisiko

Mehr als zehn Jahre Vorbereitung lagen hinter Versicherungswirtschaft und Aufsicht, als schließlich am 1. Januar 2016 der Startschuss für Solvency II fiel. Ein wesentliches Element des neuen europäischen Solvenzregimes besteht darin, dass die Versicherer nun eine risikobasierte Solvabilitätskapitalanforderung (*Solvency Capital Requirement* – SCR) bestimmen müssen.¹⁰² Dazu können sie eine Standardformel verwenden¹⁰³ oder ein (partiell¹⁰⁴) internes Modell nutzen, das sie sich zuvor durch die Aufsicht genehmigen lassen müssen.¹⁰⁵

Ein internes Modell bietet den Unternehmen die Möglichkeit, ihr individuelles Risikoprofil im Vergleich zur Standardformel angemessener und im Einklang mit der internen Sicht auf die Risiken und deren Steuerung abzubilden. Außerdem kann der Versicherer ein Schlüsselement des unternehmenseigenen Risikomanagementprozesses, die Messung von Risiken, nutzen, um das SCR zu ermitteln.

¹⁰² Vgl. dazu unter anderem Kapitel IV 1.1.1.

¹⁰³ Auf Antrag kann die Aufsicht auch die Anwendung unternehmensspezifischer Parametern genehmigen.

¹⁰⁴ Partiiell bedeutet, dass einige Risikobeiträge weiterhin mit der Standardformel ermittelt werden bzw. die Risiken nicht aller Unternehmen einer Versicherungsgruppe durch das interne Modell abgebildet werden.

¹⁰⁵ Zu internen Modellen vgl. auch Kapitel IV 1.3.6.

Vorantragsphase

In der Erwartung, Solvency II werde bereits 2012 eingeführt, hat sich die BaFin seit Ende 2008 gemeinsam mit interessierten Versicherungsgruppen auf die Prüfung und Genehmigung von Modellanträgen vorbereitet. Die Idee war, sich als Aufsicht frühzeitig möglichst viele Kenntnisse zu den jeweiligen internen Modellen anzueignen, um beurteilen zu können, ob die Versicherer die Anforderungen von Solvency II an interne Modelle einhalten. Auch die Unternehmen sollten von der Vorbereitung profitieren: Sie sollten eine – wenn auch informelle – Rückmeldung zu ihrem internen Modell und damit zum Stand ihrer Umsetzung der Anforderungen erhalten.

In der Folgezeit wurde die Einführung von Solvency II zwei Mal verschoben, um das Regelwerk grundlegend zu ergänzen – vor allem, was die Behandlung von Geschäftsmodellen mit langfristigen Garantien angeht. Die Unternehmen haben daraufhin ihre internen Modelle mehrfach angepasst, um diese geänderten Vorgaben zu reflektieren.

2015 war es dann auch so weit: Seit Anfang April hat die BaFin mehrere Anträge auf Nutzung eines internen Modells entgegengenommen und genehmigt. Seit Anfang 2016 haben

nun fünf Rück-, 16 Sach-, vier Kranken- und sieben Lebensversicherer die Erlaubnis erhalten, unter Aufsicht der BaFin ein internes Modell zu nutzen, um ihr SCR zu bestimmen. Darüber hinaus verwenden fünf deutsche Versicherungsgruppen ein internes Modell, um die Gruppensolvabilität zu bestimmen. 2016 wird die BaFin über weitere Anträge entscheiden.¹⁰⁶

Vorherrschende Themen

Unter anderem die folgenden drei Themen haben die konstruktiven Diskussionen von Unternehmen und BaFin in der Vorbereitungs-, aber auch in der tatsächlichen Antragsphase geprägt:

Stochastische Unternehmensmodelle

In der Vorbereitungsphase hat sich die BaFin sehr intensiv mit den sogenannten stochastischen Unternehmensmodellen (SUM) beschäftigt, welche die Lebens- und die Krankenversicherer verwenden, um die versicherungstechnischen Rückstellungen unter Solvency II zu bestimmen, auf deren Basis wiederum das SCR festgelegt wird. Da einzelne Bestandteile dieser sehr komplexen Modelle, etwa die Annahmen zum zukünftigen Kundenverhalten, für die Höhe des SCR von großer Bedeutung sind, hat sich die BaFin entschieden, die risikorelevanten Teile eines SUM gegenwärtig als Bestandteil des internen Modells zu sehen. Die nationalen europäischen Aufsichtsbehörden diskutieren noch darüber, wie aufsichtlich mit den SUMs umzugehen ist, wobei alle die zentrale Bedeutung dieser Modelle für das SCR anerkennen.

Die BaFin wird künftig jedenfalls auch die stochastischen Unternehmensmodelle der Unternehmen prüfen, welche die Standardformel anwenden.

Risiken aus Staatsanleihen

Ein weiterer Diskussionspunkt: Ein internes Modell muss nach § 116 Absatz 1 Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) alle wesentlichen Risiken abdecken. Dazu gehören nach Ansicht der BaFin auch die Spread- und Ausfallrisiken von Staatsanleihen, da derartige Positionen in der Regel

einen bedeutenden Bestandteil der jeweiligen Kapitalanlageportfolien darstellen und daher im Risikomanagement in besonderer Weise beachtet werden müssen. Mit Spread-Risiken sind hier Eigenmittelländerungen aufgrund potenzieller Spread-Änderungen der individuellen Rendite einer Staatsanleihe gegenüber dem entsprechenden risikofreien Zins gemeint. Die Standardformel setzt für derartige Positionen unter bestimmten Voraussetzungen eine Spread-Ausweitung von null Basispunkten an.

Die BaFin-Position ist im Einklang mit der „Opinion on the preparation for Internal Model applications“, welche die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) im April 2015 veröffentlicht hat. Alle deutschen Versicherungsunternehmen, deren Modellgenehmigung die Abbildung von Spread- bzw. Kreditrisiken umfasst, müssen Risiken aus Staatsanleihen mit Kapital unterlegen.

Modellvalidierung

Auch die Modellvalidierung war ein Thema, über das häufig diskutiert wurde. Der Vorstand trägt die Verantwortung dafür, dass die einzelnen Komponenten eines internen Modells und das Modell in Gänze angemessen validiert sind und die Qualität der zugrunde liegenden Daten und Prozesse sichergestellt ist. Dies gewährleistet er durch einen geeigneten Validierungsprozess. In § 120 VAG in Verbindung mit Artikel 241 und 242 der Delegierten Verordnung 2015/35¹⁰⁷ zu Solvency II finden sich die rechtlichen Anforderungen an die Modellvalidierung. Mit einem effektiven Validierungsprozess macht das Unternehmen die Stärken und Schwächen eines Modells den eigenen Entscheidungsträgern und der Aufsicht gegenüber transparent und ergänzt somit den Verwendungstest, den § 115 VAG verlangt. Der Validierungsprozess – verbunden mit einem geeigneten Berichtswesen – ist Ausgangspunkt für die Weiterentwicklung eines internen Modells und löst unter Umständen auch künftige (genehmigungspflichtige) Modelländerungen aus.

106 Zum Antragsprozess vgl. Kapitel IV 1.3.6.

107 ABI. EU L 12/1.

Der Validierungsprozess ist elementarer Bestandteil jeder Prüfung eines Antrags auf Modellgenehmigung. Im Laufe der Vorantragsphase hat die BaFin deutliche Verbesserungen festgestellt. Waren zu Beginn der Vorbereitungsphase die Validierungsaktivitäten der einzelnen Versicherer noch sehr wenig ausgeprägt, so haben die Unternehmen über die Jahre die Notwendigkeit der Weiterentwicklung erkannt, gezielte Validierungsaktivitäten erarbeitet und diese in einen Validierungsprozess eingebettet. Die BaFin erwartet in den nächsten Jahren hier weitere Verbesserungen. Letztendlich dient die Validierung der Einschätzung der inhärenten Modellunsicherheiten und stärkt so das Vertrauen von Unternehmen und Aufsicht in das interne Modell.

Wie geht es weiter?

Falls ein Unternehmen bei der Validierung zu dem Ergebnis kommt, dass ein Modell nach Genehmigung nicht mehr dauerhaft den Anforderungen genügt oder es aufgrund geschäftspolitischer Entscheidungen – wie beispielsweise der Einführung neuer Versicherungsprodukte oder der Geschäftsaufnahme in neuen Märkten – die Risiken nicht mehr adäquat erfassen kann, dann ist es gehalten, das Modell zu ändern. Diese Änderungen muss die BaFin vorab genehmigen, sofern gewisse quantitative oder qualitative Kriterien der von § 11 Absatz 2 VAG geforderten unternehmensinternen Leitlinie für Modelländerungen erfüllt sind.

Für 2016 erwartet die BaFin neben dem Abschluss laufender Antragsverfahren erste Anträge auf Modelländerungen und -erweiterungen. Eine Modellerweiterung beschreibt eine der folgenden Konstellationen:

- der Umfang der zu berücksichtigenden Unternehmen in einem Gruppenmodell wird vergrößert oder
- ein genehmigtes internes Modell wird neben der Bestimmung der Gruppensolvabilität auch für das (Solo-)SCR eines einzelnen Unternehmens ab Genehmigungszeitpunkt verwendet oder
- der Umfang der abgebildeten Risiken wird erweitert.

- Denkbar ist auch, dass Unternehmen Neuanträge auf Genehmigung eines internen Modells einreichen.

Weitere Harmonisierung auf europäischer Ebene

EIOPA wird im Jahr 2016 schwerpunktmäßig daran arbeiten, die Aufsicht über interne Modelle weiter zu harmonisieren. Zum einen sollen alle genehmigten internen Modelle in Europa einheitlichen Anforderungen genügen. Zum anderen sollen geeignete quantitative Werkzeuge entwickelt werden, welche die Behörden bei der laufenden Aufsicht über ein internes Modell unterstützen.

Zur weiteren Harmonisierung wird EIOPA gemeinsam mit den nationalen Aufsichtsbehörden Benchmark-Studien durchführen, etwa zur Kalibrierung von Marktrisikomodellen im Allgemeinen oder der Berücksichtigung von Risiken aus Staatsanleihen im Besonderen. Die Entwicklung geeigneter Aufsichtswerkzeuge fasst EIOPA unter dem Stichwort *Internal Model On-Going Appropriateness Indicators* (IMOGAPI) zusammen. Mit diesen sollen Aufseher die Leistungsfähigkeit der eingesetzten Modelle prüfen und Auffälligkeiten erkennen können. Mit ersten Ergebnissen der Arbeiten ist frühestens Ende 2016 zu rechnen.

BaFin prüft fortlaufend

Die BaFin ist an diesen Arbeiten beteiligt und führt darüber hinaus eigene Untersuchungen in diesem Sinne durch. So prüft die BaFin gemäß § 294 Absatz 5 VAG regelmäßig, ob die Versicherungsunternehmen, die ein internes Modell zur SCR-Berechnung verwenden, die Vorschriften der §§ 111 bis 121 VAG fortlaufend einhalten. Die Überprüfungen im Zuge der laufenden Modelleaufsicht sollen einen potenziellen Missbrauch interner Modelle so gut es geht ausschließen. Ein solcher Missbrauch kann sich zum Beispiel in einer Präferenz für bestimmte Modellierungsansätze äußern oder darin, dass vorrangig versucht wird, regulatorische Kapitalanforderungen zu reduzieren. Die BaFin wird daher 2016 zum Beispiel damit beginnen, die aktuellen Validierungsberichte auszuwerten und mit den Unternehmen zu erörtern.

Fazit

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die internen Modelle nach den ersten Genehmigungen keineswegs vom Radar der Versicherer und der BaFin verschwinden werden. Sie bleiben

Bestandteil des aufsichtlichen Alltags. Darüber hinaus engagiert sich die BaFin gemeinsam mit anderen nationalen Aufsichtsbehörden und EIOPA, um eine harmonisierte Modelleaufsicht in Europa zu etablieren.



10 Geldwäscheprävention

10.1 FATF-Leitfaden

Die Financial Action Task Force (FATF) hat im Oktober 2015 einen Leitfaden für effektive Aufsichtstätigkeit und Strafverfolgung im Finanzsektor unter besonderer Berücksichtigung eines risikoorientierten Ansatzes vorgelegt.¹⁰⁸ Diesen Leitfaden hatte eine gesonderte Arbeitsgruppe erstellt, in der die BaFin mitwirkte.

Das Papier führt unter anderem exemplarisch vier Aufsichtsmodelle auf, die als grundsätzlich geeignet angesehen werden, darunter die in Deutschland praktizierte Lösung einer integrierten Allfinanzaufsicht. Gesondert hervorgehoben werden in diesem Zusammenhang die Vorteile einer eigenen zusammengefassten Geldwäscheabteilung innerhalb einer integrierten Aufsicht, wie es auch bei der BaFin der Fall ist: einerseits die Nähe zur Solvenzaufsicht, kombiniert mit der auf der anderen Seite gegebenen speziellen Expertise, was Fragen der Aufsicht bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung betrifft. Insgesamt stellt der Leitfaden die wichtigsten Eckpunkte einer wirkungsvollen Aufsicht dar. Dabei betont er, wie notwendig eine enge Kooperation zwischen Aufsichts- und Strafverfolgungsbehörden bei dieser Aufgabe ist, wie sie in Deutschland bereits seit Jahren praktiziert wird.

¹⁰⁸ Guidance for a riskbased approach: „effective supervision and enforcement by AML/CFT supervisors of the financial sector and law enforcement“.

10.2 Geldwäscherichtlinie

Nach mehr als zweijährigen Verhandlungen hat der europäische Gesetzgeber die Arbeiten an der Vierten Geldwäscherichtlinie abgeschlossen. Die Richtlinie¹⁰⁹ wurde am 5. Juni 2015 im Amtsblatt veröffentlicht. Nun haben die EU-Mitgliedstaaten bis zum 26. Juni 2017 Zeit, die neuen Regelungen in nationales Recht umzusetzen.

Mit der Vierten Geldwäscherichtlinie zieht die EU die Zügel bei der Geldwäschebekämpfung weiter an. Sie demonstriert damit zugleich die Entschlossenheit des europäischen Gesetzgebers, gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung noch intensiver vorzugehen. Ein weiteres Ziel der EU ist es, die nationalen Regeln einander stärker anzugleichen. Hauptanlass für die Novellierung war der Umstand, dass die europäischen Regelungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung an die überarbeiteten Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF) aus dem Jahr 2012 angepasst werden mussten.

Risikobasierter Ansatz

Hervorzuheben ist dabei, dass die Vierte Geldwäscherichtlinie den risikobasierten Ansatz bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bestätigt und verstärkt. Damit setzt sie den von der Dritten Geldwäscherichtlinie¹¹⁰ eingeschlagenen Kurs konsequent fort. Die Dritte Geldwäscherichtlinie

¹⁰⁹ RL (EU) 2015/849, ABl. EU L 141/73.

¹¹⁰ RL 2005/60/EG, ABl. EU L 309/15.

II

III

IV

V

VI

Anhang

hatte noch eine Liste vordefinierter Situationen mit geringerem oder erhöhtem Geldwäscherisiko enthalten. Demgegenüber verlangt nun die Novelle von den Verpflichteten, jede individuelle Geschäftsbeziehung und Transaktion auf ihr spezifisches Risiko zu prüfen, zur Geldwäsche missbraucht werden zu können.

Da der risikoorientierte Ansatz eine faktengestützte Entscheidungsfindung voraussetzt, werden die EU-Kommission, die Mitgliedsländer und auch die Verpflichteten angehalten, zu diesem Zweck die inhärenten Risiken zu ermitteln und zu bewerten. Darüber hinaus gibt die Richtlinie in drei Anhängen erstmalig Faktoren und Kriterien vor, welche die Verpflichteten bei der Bewertung der Risiken von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu berücksichtigen haben. Zugleich beschreibt sie, welche Anforderungen an eine risikobasierte Aufsicht die zuständigen Behörden erfüllen müssen.

Sanktionen

Weiter schreibt die neue Richtlinie zudem konkreter als bisher vor, wie die Mitgliedstaaten Verstöße gegen die Regeln zur Geldwäschebekämpfung sanktionieren müssen. Sie fordert wirksame, verhältnismäßige und abschreckende verwaltungsrechtliche Sanktionen und Maßnahmen für den Fall, dass die nationalen Vorschriften nicht eingehalten werden, die ein EU-Mitglied zur Umsetzung der Richtlinie erlassen hat. Verwaltungsrechtliche Sanktionen und Maßnahmen sind danach zumindest für schwere, wiederholte oder systematische Verstöße gegen verschiedene zentrale Anforderungen an die Geldwäscheprävention vorzusehen.

Neben einer Vielzahl von materiellen Änderungen für die Verpflichteten wie etwa im Zusammenhang mit den politisch exponierten Personen, den Sorgfaltspflichten für E-Geld-Produkte oder den gruppenweiten Sicherungsmaßnahmen begründet die Richtlinie zudem eine neue Art der Mitwirkungspflicht auch der Kunden. Demnach sind künftig alle juristischen Personen verpflichtet, präzise und aktuelle Angaben dazu einzuholen und aufzubewahren, wer für sie als wirtschaftlich Berechtigter fungiert und wie Art und Umfang der wirtschaftlichen Berechtigung

beschaffen sind. Diese Informationen muss jeder Mitgliedstaat in einem zentralen Register sammeln. Wie ein solches Register konkret ausgestaltet wird, ist in Deutschland bisher noch nicht entschieden.

10.3 Geldtransferverordnung

Parallel zur Vierten Geldwäscherichtlinie haben sich die europäischen Institutionen auf eine neue unmittelbar geltende Verordnung zur Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers geeinigt. Die neue Geldtransferverordnung¹¹¹ ist bereits seit dem 25. Juni 2015 in Kraft, wird jedoch erst in Kombination mit der Vierten Geldwäscherichtlinie gültig. Ziel der Geldtransferverordnung ist es, Geldtransfers lückenlos zurückverfolgen zu können. So sollen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verhindert und aufgedeckt und die entsprechenden Ermittlungen vereinfacht werden.

Die wichtigste Änderung der neuen Geldtransferverordnung schreibt vor, dass die verpflichteten Zahlungsdienstleister nicht mehr lediglich Angaben zum Auftraggeber des Transfers, sondern auch zum Berechtigten des Transfers machen und diese dem Transfer beifügen müssen. Außerdem haben künftig auch zwischengeschaltete Zahlungsdienstleister bestimmte Prüfpflichten, was die Vollständigkeit der erforderlichen Angaben betrifft. Bei Bedarf müssen sie des Weiteren risikoangemessene Entscheidungen fällen, welche Maßnahmen sie treffen sollten, wie beispielsweise die Zurückweisung oder Aussetzung eines Geldtransfers.

Die neue Verordnung stellt zudem klar, dass es sich auch dann um einen Geldtransfer im Sinne der Verordnung handelt, wenn auf Seiten des Auftraggebers wie des Begünstigten ein und derselbe Zahlungsdienstleister agiert. Dies bestätigt die in Deutschland bereits seit einiger Zeit geltende Rechtslage.

111 Verordnung (EU) 2015/847, ABl. EU Nr. 141/1.

10.4 Konsultation der ESA-Leitlinien

Die drei europäischen Aufsichtsbehörden EBA, ESMA und EIOPA haben am 21. Oktober 2015 zwei Entwürfe für gemeinsame Leitlinien zur Konkretisierung der Vierten Geldwäscherichtlinie für drei Monate zur Konsultation gestellt; die Beratungen dauern unter Berücksichtigung der Konsultationsergebnisse noch an.

Eine dieser Leitlinien regelt die vereinfachten und verstärkten Sorgfaltspflichten auf Kunden- sowie die Umstände, die Finanzinstitute abwägen sollen, wenn sie das Risiko von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bei einer individuellen Geschäftsbeziehung oder einer gelegentlichen Finanztransaktion einschätzen. Sie enthält zudem konkrete Empfehlungen für die verschiedenen Verpflichteten und für verschiedene Produkte. In der vorbereitenden Arbeitsgruppe nahm die BaFin den Ko-Vorsitz wahr.

Eine weitere Leitlinie betrifft die Merkmale der risikobasierten Aufsicht zur Geldwäscherävention und zur Verhinderung von Terrorismusfinanzierung, an der sich die nationalen Aufsichtsbehörden orientieren sollen. Die BaFin setzt bereits seit vielen Jahren ein entsprechendes System zur Risikoklassifizierung der Institute ein. Auch bei der Entwicklung dieses Leitlinienentwurfs hat die BaFin aktiv mitgewirkt.

Die Leitlinien der ESAs sind zwar kein bindendes europäisches Recht, doch ihre Nichtanwendung muss gegenüber den europäischen Aufsichtsbehörden gemäß dem Prinzip *Comply or Explain* begründet werden.

10.5 BaFin-Warnmeldung zu Bosnien-Herzegowina

Mit ihrem Rundschreiben 2/2015 vom 13. Februar 2015 informierte die BaFin über eine Erklärung des ständigen MONEYVAL-Ausschusses des Europarats. Dieser hatte bewertet, inwieweit in den Mitgliedstaaten die internationalen Standards gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung eingehalten werden. Nach den Erkenntnissen des Ausschusses verfügen Bosnien und Herzegowina nach wie vor nur über ein mangelhaftes Regelwerk, um Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu bekämpfen. Mit Rundschreiben 6/2015 vom 10. Juli 2015 unterrichtete die BaFin zudem die von ihr beaufsichtigten Verpflichteten darüber, dass das Land nun verstärkt durch die International Cooperation Review Group (ICRG) der FATF untersucht werde und dass dort Defizite im Hinblick auf wesentliche Empfehlungen der FATF bestünden. Die BaFin hat darauf hingewiesen, dass dies angemessen berücksichtigt werden sollte, wenn die Länderrisiken im Rahmen der Prävention gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bewertet werden.

Die Fortschritte von Bosnien und Herzegowina bei der Bekämpfung der Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierung überwacht die Europe/Eurasia Regional Review Group (ERRG) der FATF. Die BaFin hat in diesem Gremium den Ko-Vorsitz inne. Sie koordiniert auch die Sitzungen der ERRG und bereitet diese vor.¹¹²

¹¹² Zum erleichterten Zugang zu Basiskonten für Flüchtlinge vgl. Kapitel III.

11 Informationsfreiheitsgesetz



11.1 Schwerpunkt

Informationsfreiheitsgesetz

Autor: Markus Heine, BaFin-Referat Prozesse, Widerspruchsverfahren, juristischer Dienst

Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main hat 2015 erstmals IFG-Massenklagen wegen Rechtsmissbrauchs als unzulässig zurückgewiesen. Eine deutsche Rechtsanwaltskanzlei hatte für mehr als 1.000 Personen Anträge nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) gestellt.¹¹³ Es handelte sich dabei um identische Anträge verschiedener Personen. Vom Auskunftsgesuch waren mehrere insolvente Kreditinstitute und andere Unternehmen betroffen, die sich teilweise seit mehreren Jahren in Abwicklung befinden. Die Kanzlei hatte regelmäßig darauf hingewiesen, dass sie die Informationen für die Vorbereitung von Staatshaftungsklagen gegen die Bundesrepublik Deutschland und gegen das Bundesministerium der Finanzen bzw. die BaFin benötige. Die BaFin vertritt in diesen Fallkonstellationen die Auffassung, dass ein einziger Antrag ausreiche, um einen Zugang zu den Informationen zu erhalten, wenn weitere Voraussetzungen erfüllt sind.

Einen Teil dieser Massenklageverfahren hat das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main Ende 2015 als unzulässig abgewiesen – und zwar mit der Begründung, es fehle das Rechtsschutzbedürfnis (siehe Infokasten).

Den Klägern warf das Gericht Rechtsmissbrauch vor. Diesen Missbrauch hatten jedoch nicht sie selbst begangen, sondern ihr Verfahrensbevollmächtigter. Dies ist vergleichbar mit einer mittelbaren Täterschaft (siehe Infokasten).



Rechtsschutzbedürfnis

Das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis bzw. Rechtsschutzinteresse ist eine formelle Voraussetzung dafür, dass ein Klageverfahren zugelassen wird. Es stellt das berechtigte Interesse eines in seinen Rechten Beeinträchtigten dar, ein Gericht in Anspruch zu nehmen, um Rechtsschutz zu erreichen. Das Rechtsschutzbedürfnis fehlt, wenn ohne das Rechtsschutzgesuch das erstrebte Ziel einfacher, billiger oder ohnehin erreicht oder ein Gericht mutwillig (unnützlich) oder aus unlauteren Motiven in Anspruch genommen wird.



Mittelbare Täterschaft

Der Begriff der mittelbaren Täterschaft entstammt ursprünglich dem Strafrecht. Damit werden unter anderem Fallkonstellationen erfasst, in denen eine Person aus objektiver Sicht eine Straftat verübt, sich aber nicht im Klaren ist, tatsächlich eine solche zu begehen. Meist handelt sie nicht vorsätzlich oder sie handelt entschuldigt. Der Hintermann dagegen durchblickt die Situation voll und benutzt diese Person als sein Werkzeug. Die (mittelbar) handelnde Person bleibt straffrei, der Hintermann hingegen wird bestraft.

113 Vgl. Jahresbericht 2014, Seite 81 ff.

Urteilsgründe

Mit den beiden Urteilen vom 10. November 2015¹¹⁴ und dem Gerichtsbescheid vom 1. Dezember 2015¹¹⁵ hat das Verwaltungsgericht erstmals zum Phänomen der IFG-Massenklageverfahren mit deutlichen Worten Stellung bezogen. Zum Rechtsmissbrauch führte das Gericht aus, die Klagen seien bereits unzulässig, weil den Klägern ein Rechtsschutzinteresse fehle. Ein solches sei nicht vorhanden, wenn ein Obsiegen keinen rechtlichen oder tatsächlichen Vorteil bringt. Hauptzweck des IFG sei es, die öffentliche Verwaltung zu kontrollieren, um gegebenenfalls Missstände aufzudecken. Dies sei in den zu entscheidenden Verfahren nicht beabsichtigt. Auch ein privates Interesse an den Informationen liege nicht vor, da eine etwaige Staatshaftungsklage keine Aussicht auf Erfolg habe. Denn zum einen besteht nach § 4 Absatz 4 Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (FinDAG) kein Schadensersatzanspruch gegenüber dem Staat, da die BaFin nur im öffentlichen Interesse tätig wird. Zum anderen wäre ein Staatshaftungsanspruch, wenn er denn existiere, gemäß § 195 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) bereits nach drei Jahren verjährt.

Gericht als Gelddruckmaschine

Das Gericht führte aus, der Prozessvertreter habe bei seinen Mandanten „objektiv falsche und völlig irrealer Vorstellungen und Erwartungen geweckt“, die dazu geführt hätten, dass sie sich von ihm hätten „instrumentalisieren“ lassen. Der Zweck der Klagen liege offensichtlich nur darin, Gebührenansprüche zu generieren. Dies sei der Grund dafür, warum der Bevollmächtigte kein behördliches Musterverfahren zuließ. Die Rechtsauffassung des Prozessvertreters zur Verjährungshemmung sei „derart weit von dem entfernt, was juristisch vertretbar ist, dass sich eine strafrechtliche Relevanz geradezu aufdrängt“. Das Gericht fühlte sich als „Gelddruckmaschine“ missbraucht, ein „krasserer Fall von Rechtsmissbrauch sei kaum denkbar“. Die Kläger haben sich das Verhalten ihres Verfahrensbevollmächtigten zurechnen zu lassen.

114 Az. 7 K 2707/15 und Az. 7 K 2940/15.

115 Az. 7 K 4713/14.

Das Gericht hat also die Klagen bereits aus formellen Gründen scheitern lassen. Dennoch nahm es auch inhaltlich (materiell-rechtliche Prüfung) Stellung. Es kam dabei zu dem Ergebnis, dass selbst wenn ein formelles Rechtsschutzbedürfnis bestünde, die Klagen aus materiell-rechtlichen Gründen zurückzuweisen seien. Dabei verwies es vorwiegend auf die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 12. November 2014 sowie auf die Urteile des Hessischen Verwaltungsgerichts (Hess. VG) vom 11. März 2015¹¹⁶, welche die Entscheidung des EuGH erstmals umgesetzt haben.¹¹⁷

Da die Kläger unterlagen, haben sie die – nicht unerheblichen – Kosten des Verfahrens zu tragen. Das Gericht wies darauf hin, dass es dem Gerechtigkeitsempfinden entspräche, wenn der Verfahrensbevollmächtigte die Kosten trüge, weil er den Rechtsmissbrauch verursacht habe. Dafür gebe es jedoch keine Rechtsgrundlage.

Die Rechtsmittel der Berufung und Revision (siehe Infokasten, Seite 86) gegen die Urteile wurden nicht zugelassen. Ein Teil der Urteile ist bereits rechtskräftig. Über die gestellten Anträge auf Zulassung der Berufung wurde bis Redaktionsschluss noch nicht entschieden.

Bundesverwaltungsgericht legt dem EuGH weitere Fragen vor

Ende 2015 hatte sich das Bundesverwaltungsgericht mit zwei älteren IFG-Revisionsverfahren mit Bezug zur Phoenix Kapitaldienst GmbH zu befassen. Die Verfahren waren vor dem Hintergrund der zu erwartenden Entscheidung des EuGH vom 12. November 2014¹¹⁸ zunächst für längere Zeit ausgesetzt.

Das Gericht machte in der mündlichen Verhandlung am 22. Oktober 2015 deutlich, dass weitere Fragen zur Auslegung der Finanzmarkt-Richtlinie I¹¹⁹ an den EuGH zu stellen seien, da diese durch das Urteil des Gerichtshofs vom

116 Az. 6 A 329/13, Az. 6 A 330/13 und Az. 6 A 1071/13.

117 Zu den Urteilen vgl. Jahresbericht 2014, Seite 81 ff.

118 Az. C-140/13.

119 Richtlinie 2004/39/EG, ABl. EU L 145/1.

II

III

IV

V

VI

Anhang



Berufung und Revision im Gerichtsverfahren

Im Rahmen der Berufung überprüft das Obergericht das ergangene Urteil auf dessen Richtigkeit – und zwar hinsichtlich aller Tatsachenfeststellungen und aller angewendeten Rechtsnormen.

Im Revisionsverfahren dagegen werden keine Tatsachen ermittelt. Es wird nur noch geprüft, ob das Urteil auf der Verletzung von Rechtsnormen beruht.

Berufung und Revision werden im Regelfall durch das Gericht, welches das Urteil gefällt hatte, zugelassen. Erfolgt eine solche Zulassung nicht, hat derjenige, der ein solches Rechtsmittel begehrt, dem nächst höheren Gericht die aus seiner Sicht vorliegenden Zulassungsgründe vorzutragen. Dieses Gericht entscheidet dann selbständig, ob die vorgetragenen Gründe tatsächlich gegeben sind. Wird einem solchen Antrag stattgegeben, wird das Verfahren in der Rechtsmittelinstanz fortgeführt.

12. November nicht hinreichend geklärt worden seien. Aus diesem Grund wurden mit den Beschlüssen vom 4. November 2015¹²⁰ beide Verfahren erneut ausgesetzt und dem Europäischen Gerichtshof im Wege eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Artikel 267 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEV) zur weiteren Klärung vorgelegt.

Im Kern wird es um die Fragen gehen,

- ob unter den Begriff der vertraulichen Informationen im Sinne von Artikel 54 der Finanz-

120 AZ 7 C 3.14 und AZ 7 C 4.14.

marktrichtlinie I unabhängig von weiteren Voraussetzungen alle unternehmensbezogenen Angaben fallen, die das beaufsichtigte Unternehmen an die Aufsichtsbehörde übermittelt hat, und

- ob alle in den Akten enthaltenen Äußerungen der Aufsichtsbehörde einschließlich ihrer Korrespondenz mit anderen Stellen vom aufsichtsrechtlichen Geheimnis als Teil des Berufsgeheimnisses im Sinne des Artikels 54 dieser Richtlinie erfasst sind.

Außerdem bittet das Bundesverwaltungsgericht um Klärung der Frage, ob der Begriff der „vertraulichen Informationen“ im Sinne von Artikel 54 der Finanzmarktrichtlinie I so auszulegen ist, dass es für die Qualifizierung einer von der Aufsichtsbehörde übermittelten unternehmensbezogenen Angabe als schutzwürdiges Geschäftsgeheimnis bzw. als ansonsten schutzwürdige Information allein auf den Zeitpunkt der Übermittlung an die Aufsichtsbehörde ankommt.

Sollte die vorgenannte Frage verneint werden, wird gefragt, ob nach Ablauf einer gewissen Zeit – angedacht sind fünf Jahre – widerlegbar vermutet werden dürfe, dass die unternehmensbezogene Angabe bzw. Information an wirtschaftlichem Wert verloren hat und deshalb kein schützenswertes Geheimnis darstellt, und ob dies auch für das aufsichtsrechtliche Berufsgeheimnis der BaFin gelte.

Je nach Antwort des EuGH werden die vorgenannten Verfahren entweder durch den Hessischen Verwaltungsgerichtshof in Kassel erneut oder vom Bundesverwaltungsgericht abschließend entschieden. Bis dahin wird es eine Rechtssicherheit im Umgang mit dem IFG noch nicht geben können. Wann mit einer abschließenden Entscheidung gerechnet werden kann, ist derzeit nicht absehbar.



11.2 Verfahrenseingänge im Jahr 2015

Bedingt durch die neuere Rechtsprechung des als Erstinstanz zuständigen Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main ging die Zahl der Erstanträge zum Geschäftsbereich Bankenaufsicht 2015 im Vergleich zum Vorjahr stark zurück (siehe Tabelle 4 „IFG-Statistik 2015“).¹²¹ Dagegen waren 2015 weitere IFG-Massenantragsverfahren zur Wertpapieraufsicht zu bearbeiten, die auch der Grund für die hohe Zahl neuer Widerspruchsverfahren waren. Auch diese Massenverfahren wurden von einer einzigen Rechtsanwaltskanz-

lei initiiert, die sich dem Anlegerschutz verschrieben hat. Vertreten werden in diesem Fall mehr als 700 Antragsteller. Sie streiten um den Zugang zu ein und derselben Information, nicht aber um einen individuellen Zugang dazu. Obwohl viele Klagen wegen Rechtsmissbrauchs – zum Teil bereits rechtskräftig – abgewiesen wurden, bleibt die Zahl der insgesamt bei der BaFin anhängigen Klageverfahren in allen Instanzen auf einem sehr hohen Niveau, was an dem nicht unerheblich hohen Neuzugang an Klagen liegt.

Tabelle 4 IFG-Statistik 2015

Aufsichtsbereich	Zahl Neueingänge 2015	Antrag zurück genommen	Informationszugang gewährt	Informationszugang teilweise abgelehnt	Informationszugang abgelehnt	Widerspruch eingelegt	Rechtsmittel eingelegt	Insgesamt anhängige Klageverfahren
BA*	291			496	2	676	420	1.268
VA*	3		1		2	1	1	1
WA*	720	7	19	641	53	400	69	76
QIV*	70	6	1	2	6	2	1	2
Gesamt	1.084	13	21	1.139	63	1.079	491	1.347

* BA = Bankenaufsicht, VA = Versicherungsaufsicht, WA = Wertpapieraufsicht, QIV = Querschnittsaufgaben. Die Zahlen beziehen sich noch auf die Organisationsstruktur der BaFin vor der Umorganisation zum Jahresbeginn 2016.¹²²

121 Zu den Vorjahreszahlen vgl. Jahresbericht 2014, Seite 85.

122 Zum neuen Aufbau der BaFin vgl. Kapitel VI 2.



III

Aufsicht über Banken, Finanzdienstleister und Zahlungsinstitute

1 Grundlagen der Aufsicht

1.1 Ein Jahr Europäische Bankenaufsicht

Das erste Jahr des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM (Single Supervisory Mechanism) unter der Leitung der Europäischen Zentralbank (EZB) ist vorüber (siehe Infokasten „Europäische Bankenaufsicht im SSM“, Seite 89). Schon jetzt zeigt sich, dass der Kerngedanke des SSM erfolgreich umgesetzt werden konnte: eine integrierte Aufsicht über die Banken des Euroraums durch die national zuständigen Behörden und die EZB.¹

Um aber auch auf lange Sicht erfolgreich arbeiten zu können, muss der SSM noch an der einen oder anderen Stelle Hand anlegen. So gibt es bei der Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden noch Verbesserungsbedarf, insbesondere, was den Informationsaustausch und die Abstimmung der Beteiligten angeht. Auch muss die junge Behörde ein einheitliches Verwaltungshandeln entwickeln. Zumindest aus deutscher Sicht bedeutet das zugleich einen

Paradigmenwechsel im Ansatz der Aufsicht. Dieser ist stärker quantitativ ausgerichtet, als es hierzulande üblich war. Hinzu kommt, dass der Kommunikations- und Abstimmungsbedarf zwischen allen beteiligten Aufsichtsinstitutionen sehr hoch ist.

Best Practice

Dabei gibt das Leitbild der EZB-Bankenaufsicht die Richtung vor: Der SSM möchte in einem Rahmenwerk die besten nationalen Aufsichtspraktiken (*Best Practices*) vereinen. Auf diese Weise soll er dafür sorgen, dass alle Mitgliedstaaten das einheitliche Regelwerk und die maßgeblichen Aufsichtsgrundsätze und -praktiken einhalten. Privilegierungen soll es nicht geben – weder für große Institute noch für bestimmte Bankengruppen noch für kleinere SSM-Banken.

Was die Sache erschwert: Naturgemäß spielt nicht nur harmonisiertes Recht eine Rolle – wie die Eigenmittelrichtlinie CRD IV (Capital Requirements Directive IV) und die Eigenmittelverordnung CRR (Capital Requirements Regulation). Viele Rechtsnormen sind nicht europäisch

¹ Vgl. Jahresbericht 2014, Seite 86 ff., Seite 89 ff.

Europäische Bankenaufsicht im SSM

Am 4. November 2014 hat der Einheitliche Aufsichtsmechanismus für die Banken des Euroraums (Single Supervisory Mechanism – SSM) seine Arbeit aufgenommen.² Die bedeutenden Institute oder Institutsgruppen (*Significant Institutions – SIs*) beaufsichtigt der SSM seitdem unmittelbar. Derzeit handelt es sich um 129 Banken bzw. Bankengruppen, darunter 22 deutsche Gruppen (siehe Tabelle 11 „Deutsche Institute unter direkter Aufsicht des SSMs“, Seite 137)³. Die weniger bedeutenden Institute (*Less Significant Institutions – LSIs*) beaufsichtigt der SSM mittelbar; sie stehen also nach wie vor unter nationaler Aufsicht.

Das konstituierende Merkmal der europäischen Aufsicht besteht darin, dass Europäische Zentralbank (EZB) und nationale Aufsichtsbehörden (*National Competent Authorities – NCAs*) gemeinsam Aufsicht betreiben und eng kooperieren. Dies ergibt sich aus Artikel 6 der SSM-Verordnung, wonach die EZB „ihre Aufgaben

innerhalb eines einheitlichen Aufsichtsmechanismus wahrnimmt, der aus der EZB und den national zuständigen Behörden besteht“. Weiter heißt es, dass „sowohl die EZB als auch die national zuständigen Behörden der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch (unterliegen)“. Der SSM ist also ein Aufsichtsbündnis unter der Führung der EZB.

Als oberstes Beschlussorgan im SSM fungiert der EZB-Rat (Governing Council). Zur Planung und Ausübung der Aufsicht hat man innerhalb der EZB jedoch das Supervisory Board eingerichtet. In diesem Board vertritt die BaFin in Person ihres Präsidenten Felix Hufeld Deutschland als stimmberechtigtes Mitglied. Das Gremium bereitet alle Aufsichtsentscheidungen vor und legt sie dem EZB-Rat zur Beschlussfassung vor. Es gilt das Non-Objection-Verfahren: Der EZB-Rat kann die Entscheidungsvorschläge des Supervisory Boards nur annehmen oder zurückweisen, ändern darf er sie nicht. Lehnt der Rat einen Vorschlag nicht innerhalb von zehn Arbeitstagen ab, gilt er als angenommen.

harmonisiert, etwa das Gesellschaftsrecht und die Bilanzierungsregeln. Die nationalen Aufseher in den gemeinsamen Aufsichtsteams (*Joint Supervisory Teams – JSTs*) stehen vor der großen Herausforderung, diese nichtharmonisierten Rechtsgebiete zu erläutern. Sie müssen schließlich das Ziel des SSM, alle Institute gleich zu behandeln, in Einklang bringen mit der Akzeptanz nationaler Besonderheiten.

1.1.1 Harmonisierung von Wahlrechten und Optionen

Die EZB beaufsichtigt seit November 2014 die bedeutenden Kreditinstitute (*Significant Institutions – SIs*) im Euroraum unmittelbar. Hierbei wendet sie unmittelbar geltendes Uni-

onsrecht an, etwa die CRR. Bei Rechtsakten, die in nationales Recht umzusetzen sind, beispielsweise der CRD IV, wendet sie die nationale Umsetzung an; im deutschen Recht ist das im Wesentlichen das Kreditwesengesetz (KWG).

CRR und CRD IV enthalten eine Reihe von Wahlrechten und Optionen. Diese Regelungen geben entweder den Mitgliedstaaten oder den zuständigen Aufsichtsbehörden die Möglichkeit, zwischen zwei oder mehr Vorgehensweisen zu wählen, oder aber sie räumen ihnen Ermessensspielräume bei Entscheidungen im Einzelfall ein. Üben die Mitgliedstaaten die Wahlrechte und Optionen aus, ist die EZB an die jeweilige nationale Umsetzung gebunden. Sind diese Rechte jedoch einer Aufsichtsbehörde zugewiesen, übt die EZB die Wahlrechte und Optionen im Rahmen ihrer Zuständigkeit selbstständig und in eigener Verantwortung aus.

Vor diesem Hintergrund hat sich die EZB in Zusammenarbeit mit Vertretern der nationalen Aufsichtsbehörden, den NCAs, in einem um-

2 Der SSM steht grundsätzlich auch den EU-Ländern offen, die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehören.

3 Die aktuelle Liste aller bedeutenden Institute unter direkter SSM-Aufsicht ist unter folgendem Link abrufbar: <https://www.bankingsupervision.europa.eu>. Die bedeutenden deutschen Institute unter direkter SSM-Aufsicht sind unter 3.3.1 in der oben genannten Tabelle 11 aufgeführt. Es handelt sich bei den 22 Gruppen um 67 Einzelinstitute.

fangreichen Projekt mit zunächst rund 120 dieser Wahlrechte und Optionen, mit deren praktischer Relevanz und mit der bisherigen Verwaltungspraxis in den Mitgliedstaaten auseinandergesetzt. Zudem entwickelte sie hierzu eigene SSM-Positionen.

Als Ergebnis dieser Arbeiten hat die EZB eine Verordnung und eine Leitlinie veröffentlicht. Die Verordnung wird am 1. Oktober 2016 in Kraft treten. Beide Dokumente wurden vom 11. November bis 16. Dezember 2015 öffentlich konsultiert; am 11. Dezember 2015 fand außerdem eine öffentliche Anhörung statt. Die EZB-Verordnung regelt die Ausübung genereller Wahlrechte durch die Europäische Zentralbank. Hierbei handelt es sich um Regelungen im Unionsrecht, durch die der zuständigen Aufsichtsbehörde die Möglichkeit eingeräumt wird, zur Regelung eines bestimmten Sachverhalts zwischen mehreren Vorgehensweisen zu wählen. Die gewählte Option ist dann aber für alle Institute verbindlich.

Beispiele sind die Entscheidungen, wie schnell der Übergang auf das neue Eigenmittelregime nach Basel III erfolgen soll, und die grundsätzliche Privilegierung bestimmter Forderungen im Rahmen des Großkreditregimes. Aufgrund der allgemeingültigen Wirkung der diesbezüglichen aufsichtlichen Entscheidungen wurde für ihre Umsetzung die Rechtsform einer unmittelbar verbindlichen EZB-Verordnung gewählt. Der Entwurf der EZB-Guides beschäftigt sich dagegen mit Vorschriften, die eine Entscheidung im Einzelfall erfordern. In den EZB-Guides sollen ergänzende Kriterien formuliert werden, die die gesetzlichen Voraussetzungen näher spezifizieren sollen, um so eine einheitliche Anwendung durch die EZB zu gewährleisten. Rechtlich verbindlich sind die EZB-Guides jedoch nicht. Vor allem sollen sie auch das Handeln der Akteure im SSM vereinheitlichen und zugleich dazu beitragen, die entscheidungsrelevanten Kriterien insbesondere gegenüber den beaufsichtigten Kreditinstituten transparent zu gestalten.



1.1.2 Schwerpunkt

SREP: Bankrisiken ganzheitlich bewerten

Autor: Ludger Hanenberg, BaFin-Referat SREP, Vergütung und operationelles Risiko

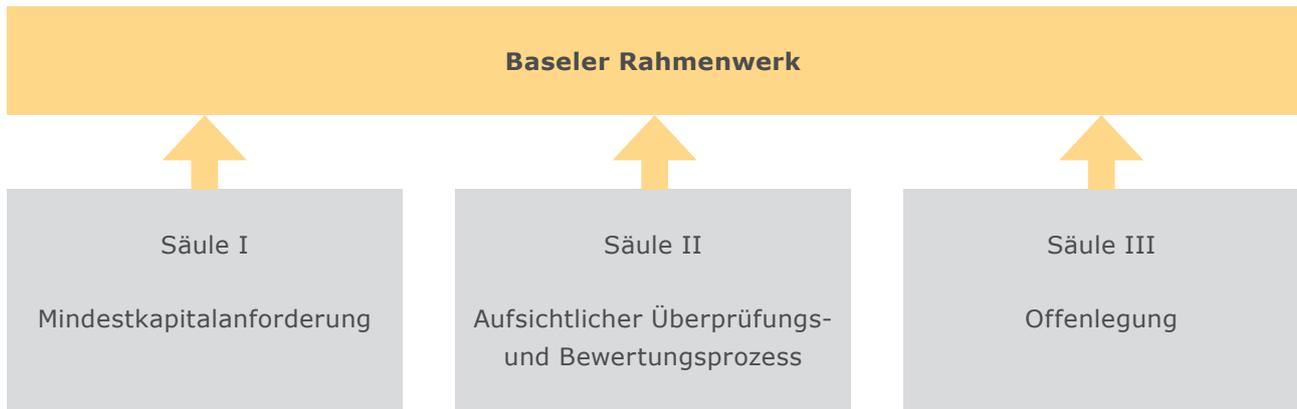
Ein wesentliches Prinzip der Architektur des Baseler Rahmenwerks ist seit Basel II⁴ das Drei-Säulen-Konzept. Gemeint sind damit die aufsichtliche Vorgabe von Eigenkapitalanforderungen (Säule I), der aufsichtliche Überprüfungs- und Bewertungsprozess der internen Risiken, Struk-

turen und Prozesse (Säule II) und die Offenlegungsanforderungen (Säule III) zur Verbesserung der Marktdisziplin (siehe Grafik 3 "Baseler Rahmenwerk", Seite 91).

Das Ziel des aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozesses (*Supervisory Review and Evaluation Process* – SREP) der Säule II besteht darin, dass sich die Aufsicht ein umfassendes Bild von der internen Risikoallokation und -steuerung der Banken macht und in die Lage versetzt wird zu beurteilen, ob die Kapital- und Liquiditätsausstattung des Instituts – über die Anforderungen der Säule I hinaus – angemessen ist.

4 Basel II ist im Juni 2004 veröffentlicht worden und Ende 2006 in Kraft getreten. Die Europäische Union hat Basel II im Juni 2006 mit der Bankenrichtlinie (2006/48/EG) und der Kapitaladäquanzrichtlinie (2006/49/EG) umgesetzt. Ende 2010 wurde Basel III veröffentlicht. Es umfasst auch Basel II und die weiteren Änderungen, die der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht seitdem veröffentlicht hat. Basel III ist in der EU durch die Eigenmittelrichtlinie CRD IV (Capital Requirements Directive IV) und die Eigenmittelverordnung CRR (Capital Requirements Regulation) umgesetzt worden.

Grafik 3 Baseler Rahmenwerk



Einblick in Entscheidungsprozesse

Schon seit mehr als zehn Jahren beschäftigen sich die Aufsichtsbehörden mit der Frage, wie sich die Säule II konkret ausgestalten lässt. Da die Baseler Vorgaben hierzu recht schlank sind, haben die Aufseher weltweit unterschiedliche Konzepte entwickelt, die von strikten, allgemeingültigen Vorgaben bis zu sehr flexiblen Regelungen reichen, die stark auf die Situation der einzelnen Institute abstellen. Die bislang in Deutschland verfolgten Konzepte dürften tendenziell der zweiten Kategorie zuzuordnen sein. Bisher stand hier ein eher qualitativ geprägter Ansatz im Vordergrund, der den Instituten insbesondere bei der internen Ermittlung der Risikotragfähigkeit und Kapitalallokation (*Internal Capital Assessment and Allocation Process – ICAAP*), die Teil des SREPs ist, erhebliche, an der Sache orientierte Spielräume gewährte. Zwei Konzepte waren bisher vorherrschend: der bilanzorientierte (Going-Concern-Ansatz) und der wertorientierte (Gone-Concern-Ansatz). Während der wertorientierte Ansatz vor allem bei großen Instituten anzutreffen ist, nutzen den bilanzorientierten Ansatz vor allem kleine und mittlere Banken, um einen möglichst weitgehenden Gleichklang zwischen bankinterner Steuerung und aufsichtlichen Vorgaben zu erreichen, der es auch der Aufsicht erlaubt, einen vertieften Einblick in die Entscheidungsprozesse der Banken zu erhalten.

Bei der Aufarbeitung der Finanzkrise 2007/2008 wurden Schwachstellen bei den Banken sichtbar, die zeigten, dass sich die Aufsicht verstärkt mit

den internen Prozessen auseinandersetzen und dabei alle für die Institute relevanten Risiken angemessen erfassen und beurteilen muss. Die Säule II – sprich: der SREP – gewann schnell an Bedeutung. Die Regulierung wurde strikter und hatte – zumindest in Europa – zugleich das Ziel, die stark divergierenden Konzepte der Aufseher besser aufeinander abzustimmen. Vorläufiger Endpunkt bei der Strukturierung und Harmonisierung des SREP sind die Leitlinien der Europäischen Bankaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority) vom 19. Dezember 2014.⁵

Anforderungen der EBA-Leitlinien

Die EBA-Leitlinien enthalten Vorgaben zu den wesentlichen Aspekten eines umfassenden SREPs. Die Aufsichtsbehörden wurden aufgefordert, bis Februar 2015 zu erklären, ob sie die Leitlinien ab dem 1. Januar 2016 einhalten würden. Die BaFin hat sich gegenüber der EBA verpflichtet, die Leitlinien ab 2016 in ihre Aufsichtsprozesse und -verfahren zu integrieren und ihr bisheriges Vorgehen bei der Ausarbeitung institutsindividueller Risikoprofile an die Vorgaben der EBA anzupassen.

Wesentliche Elemente des SREPs sind nach den Leitlinien eine laufende Überwachung der Risikosituation über quantitative Schlüsselindikatoren, eine Geschäftsmodellanalyse, die insbesondere die Nachhaltigkeit der Ertrags-

⁵ EBA Guidelines on common procedures and methodologies for the supervisory review and evaluation process (SREP).

potenziale zur Generierung von Eigenmitteln zum Gegenstand hat, und die Betrachtung der Angemessenheit der internen Strukturen, Prozesse, Kontrollen und des Risikomanagements einer Bank (Unternehmensführung).

Geschäftsmodellanalyse bedeutet nicht, dass bestimmte Geschäftsmodelle vorgegeben werden. Allerdings wird durch einen Vergleich der Wettbewerbssituation analysiert, in welchem Umfang die Geschäftsausrichtung über einen längeren Zeitraum hinweg realisierbar und stabil ist. Wenn diese Aspekte auch nicht völlig neu sind, so verlangen sie doch eine deutlich quantitativ geprägte Betrachtung, als die deutsche Aufsicht sie bislang praktiziert hat. Dazu passt es auch, dass ein weiteres Element des SREPs darin besteht, die wesentlichen Risikoarten zu beurteilen: das Kredit-, das Marktpreisrisiko, das operationelle Risiko und das Zinsänderungsrisiko im Anlagebuch. Die EBA erwartet, dass die Aufsicht die Ausprägung der jeweiligen Risikoart quantitativ analysiert und dass sie sich mit Fragen des Risikomanagements und der internen Kontrolle auseinandersetzt. Diese Betrachtung wird immer unter dem Primat der Verhältnismäßigkeit und Wesentlichkeit stehen. Die Anforderungen an die internen Strukturen, Kontrollen und Prozesse sind in Deutschland schon durch die Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk)⁶ hinreichend bekannt und auch bisher in die Erstellung des Risikoprofils eingeflossen. Institute, die auf diesem Gebiet bislang gut aufgestellt waren, haben damit eine sehr gute Ausgangsposition für den SREP.

Neu sind dagegen die Anforderungen der EBA an die Festlegung angemessener aufsichtlicher Eigenmittel sowie einer angemessenen Liquiditätsausstattung. Während die Liquiditätsausstattung eine Option der EBA ist, ist die Festlegung angemessener aufsichtlicher Eigenmittel eine zwingende Vorgabe, die ab 2016 umzusetzen ist.

Kapitalfestsetzung zentraler Bestandteil des SREPs

Der größte Umsetzungsbedarf entsteht durch die Erwartungshaltung der EBA, dass die nationalen Aufsichtsbehörden für alle Kreditinstitute als Ergebnis des SREPs festlegen, wie die aus ihrer Sicht insgesamt angemessene Eigenmittelausstattung aussehen soll. Bisher hat die deutsche Aufsicht, wie andere Behörden auch, hiervon abgesehen. Daher stellt dieser Teil der SREP-Leitlinien die größte Herausforderung für die Aufsicht dar.

Erste Erfahrungen konnten die deutschen Aufseher 2014 und 2015 beim SREP der Europäischen Zentralbank für die 22 bedeutenden deutschen Institutsgruppen sammeln, die unter der direkten Aufsicht des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM (Single Supervisory Mechanism) stehen. Eine andere Dimension hat in Deutschland der SREP für die fast 1.600 Institute, die nicht der direkten SSM-Aufsicht unterliegen. Schon deswegen hat die Aufsicht ein großes Interesse daran, den Prozess der Eigenmittelfestsetzung transparent zu gestalten. Zugleich sollten die bisher geleisteten Vorarbeiten der Institute, insbesondere zur Nutzung des ICAAPs, angemessen berücksichtigt werden. Das ist auch deshalb nötig, weil für die EBA-Leitlinien der ICAAP der Bank einen zentralen Ausgangspunkt der Kapitalfestsetzung darstellt. Zum ICAAP mussten die Institute erstmalig zum 31. Dezember 2015 Meldungen im Rahmen der Verordnung zur Einreichung von Finanz- und Risikotragfähigkeitsinformationen (FinARisikoV) abgeben.

Wichtige Bausteine für eine Kapitalfestsetzung nach dem SREP liegen also vor. Was damit auf den ersten Blick wie eine national relativ leicht umsetzbare Aufgabe erscheint, entpuppt sich bei näherem Hinsehen als ein komplexes Unterfangen. Da bisher nur wenige Vorgaben zur Ausgestaltung des ICAAPs gemacht wurden, sind die entsprechenden Angaben und zugrundeliegenden Parameter der Banken sehr unterschiedlich und im Zweifel wenig vergleichbar. Zudem gibt die EBA ein bestimmtes Verfahren zur Ableitung der Kapitalfestsetzung vor, das als „Pillar-I-plus“-Verfahren bekannt geworden ist. Das bedeutet zum einen, dass die Kapitalfestsetzung nicht,

⁶ Zu den MaRisk vgl. auch 1.4.

wie bisher, gesamtheitlich erfolgen soll, sondern für jede Risikoart separat. Zum anderen – und das ist der entscheidende Aspekt – wird das Säule-I-Kapital als gegeben angenommen, und die Festsetzung des SREP-Kapitals erfolgt als Zuschlag auf dieses Säule-I-Kapital. Bisher erlaubte das deutsche Konzept, die Kapitalunterlegung im Rahmen des ICAAPs vollständig neu zu berechnen, wobei die Einhaltung der Säule-I-Anforderungen allerdings eine implizite Nebenbedingung darstellte. Mit dem EBA-Verfahren wird zwar eine unmittelbare Verbindung zwischen der Säule I und dem Ergebnis der Beurteilung gemäß Säule II hergestellt. Gleichzeitig aber schränkt ein solches Vorgehen den bankindividuellen Spielraum bei der Nutzung des ICAAPs erheblich ein.

EZB will weitere Harmonisierung

Die deutsche Aufsicht hat daher begonnen, im Dialog mit der Kreditwirtschaft Konzepte für die Kapitalfestsetzung zu entwickeln, die zunächst eine Berücksichtigung der vorhandenen Ansätze der Institute ermöglichen sollen. Eine erste Informationsveranstaltung dazu fand im Oktober 2015 statt, eine weitere ist geplant. Diesen Austausch will die BaFin im Fachgremium MaRisk fortsetzen.

Da dieser gesamte Prozess komplex ist und mögliche Folgen für die interne Banksteuerung zu bedenken sind, ist bereits absehbar, dass sich Lösungsansätze fortentwickeln werden. Zudem hat die EZB klargemacht, dass sie ein großes Interesse an der Harmonisierung des SREP-Prozesses in der Eurozone hat, so dass ihre Vorgaben mittelfristig ebenfalls zu berücksichtigen sind. Dabei handelt es sich aber um einen Prozess, der mit dem der kommunizierenden Röhren vergleichbar ist.

Da die deutsche Aufsicht für die kleineren, nicht direkt der EZB-Aufsicht unterliegenden Institute zuständig ist, besteht ein Interesse von Seiten der EZB, an den hier gewonnenen Erfahrungen teilzuhaben. Die zunächst national entwickelten SREP-Konzepte haben also durchaus Chancen, Eingang in einen übergreifenden Kontext zu finden. Es erfordert Zeit, aber auch den Mut, neue Wege zu gehen, um ein insgesamt stimmiges Bild der Risikosituation einer Bank und der daraus abgeleiteten Kapitalanforderung zu erzielen. Daher wird sich die deutsche Aufsicht die von der EBA zugestandenen drei Jahre Zeit nehmen, bis sie den SREP einmal für alle Institute durchgeführt hat.

1.1.3 Arbeit in den JSTs

Die Aufsicht über die bedeutenden Kreditinstitute, die *Significant Institutions* oder kurz SIs, übt die EZB unmittelbar aus. Das zentrale Instrument der Aufsicht im SSM bilden die gemeinsamen Aufsichtsteams, die JSTs, in denen BaFin-Beschäftigte mit Aufsehern aus dem gesamten Euroraum und der EZB zusammenarbeiten. Jede signifikante Bankengruppe des Euroraums wird von einem eigenen Aufsichtsteam beaufsichtigt, das wiederum ein EZB-Mitarbeiter (JST-Koordinator) in Zusammenarbeit mit den Subkoordinatoren der nationalen Aufsichtsbehörden leitet. Die Zahl der Aufseher in den JSTs richtet sich nach der Größe und Komplexität der Bankengruppen, die

sie beaufsichtigen. Die Teams üben einerseits die laufende Aufsicht über die Institute aus und verantworten andererseits die Umsetzung der Entscheidungen des Supervisory Boards des SSM, das dem EZB-Rat als oberstem Beschlussorgan des SSM Entscheidungsentwürfe vorlegt. Die BaFin vertritt Deutschland als stimmberechtigtes Mitglied im Supervisory Board.

Der Netzwerkcharakter des SSM mit all seinen Schnittstellen in den Entscheidungsprozessen zeigt sich in den gemeinsamen Aufsichtsteams besonders deutlich: Lag die Bankenaufsicht bislang in alleiniger nationaler Verantwortung, sind in den JSTs nun neben dem nationalen Aufseher auch Aufseher der EZB und der Behörden ande-

III

IV

V

VI

Anhang

rer Länder vertreten. Dieses Konglomerat unterschiedlicher Aufsichtskulturen und Erfahrungen ist einerseits eine Bereicherung für die neue europäische Aufsicht. Denn es führt dazu, dass bisherige Ansätze der Aufsicht kritisch überdacht und gemeinsam stetig weiterentwickelt werden. Zugleich aber hat diese Vielfalt in der Einarbeitungsphase der neuen Aufsicht einen sehr hohen Koordinierungs- und Abstimmungsaufwand ausgelöst, und zwar vor allem, was die Aufgabenteilung zwischen den beteiligten Institutionen und den neuen Entscheidungsebenen angeht. Eine der Herausforderungen für die weitere Zusammenarbeit besteht darin, das Handeln der einzelnen Akteure noch besser zu synchronisieren und anzugleichen. Auch manche Informationsflüsse müssen sich noch weiter einspielen.

Ungeachtet dessen hat sich unter den beteiligten Akteuren in den Aufsichtsteams rasch eine vertrauensvolle Zusammenarbeit etabliert. Zugleich ist – nicht zuletzt auf Grundlage der gesammelten Erfahrungen – zu beobachten, dass die Aufsichtsprozesse mehr und mehr harmonisiert werden. Daher lässt sich bereits ein gutes Jahr nach dem Start des SSM konstatieren, dass sich die vielversprechenden JSTs als Mittel der angestrebten intrusiven und fairen Aufsicht im SSM bewähren.

1.1.4 Methoden und Standards der Aufsicht

Aufsicht über die weniger bedeutenden Institute

Im Gegensatz zur Aufsicht über die SIs, die bedeutenden Institute, bleibt die unmittelbare Aufsicht über die weniger bedeutenden Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen (*Less Significant Institutions* – LSIs) grundsätzlich weiter Aufgabe der einzelnen nationalen Aufsichtsbehörden. Ein regelmäßiger und umfassender Informationsaustausch ist auch hierbei eine entscheidende Grundlage, um eine vertrauensvolle Zusammenarbeit im SSM zu gewährleisten.

Die Ausnahme von dieser unmittelbaren Aufsicht der nationalen Behörden bilden die gemeinsamen Verfahren (*Common Procedures*). Für diese Verfahren ist die EZB bei allen Instituten verantwortlich, unabhängig davon, ob es

sich um bedeutende oder weniger bedeutende handelt. Gemeinsame Verfahren sind etwa die Erteilung der Erlaubnis zum Geschäftsbetrieb, der Entzug der Erlaubnis, Inhaberkontrollverfahren⁷ und der Europäische Pass (*Passporting*). Dazu zählen die Verfahren, die das Niederlassungsrecht und den freien Dienstleistungsverkehr regeln.⁸ Auch bei den gemeinsamen Verfahren bleibt jedoch die nationale Aufsichtsbehörde Ansprechpartner für die Institute und Adressat für diesbezügliche Anzeigen.

Aber auch auf die weniger bedeutenden Institute hat die europäische Aufsicht – über diese gemeinsamen Verfahren hinaus – Auswirkungen. Diese Banken beaufsichtigt die EZB zwar nur mittelbar. Aber indem der SSM auch für diese Institute die verschiedenen nationalen Aufsichtspraktiken vereinheitlicht, sorgt er automatisch dafür, dass diese in allen Ländern des SSM nach einheitlichen Standards beaufsichtigt werden.

Zu diesem Zweck entwickelt die EZB in enger Kooperation mit den nationalen Aufsichtsbehörden einheitliche Aufsichtsstandards. Die BaFin wirkt an diesen Prozessen im SSM mit, indem ihre Mitarbeiter in den Arbeitsgruppen der EZB die Standardsetzung mitgestalten. Mit der Aufsicht über immerhin rund 1.600 weniger bedeutende Institute (siehe Tabelle 10 „Zahl der Banken nach Institutsgruppen“, Seite 132) ist die BaFin die nationale Aufsichtsbehörde, die über die größte Expertise in der Aufsicht über diese Institutsgruppe verfügt. Auf Basis einer Bestandsaufnahme werden zunächst gemeinsam die *Best Practices* ermittelt, um sie anschließend in angemessener Weise weiterzuentwickeln. Etwaige nationale Besonderheiten werden dabei berücksichtigt. Der SSM bietet durch grenzüberschreitende Analysen der LSIs über Landesgrenzen hinweg zudem die Chance, die nationalen Institute in den internationalen Kontext zu stellen. Auf diese Weise lassen sich potenzielle systemische Fehlentwicklungen frühzeitig erkennen.

7 Zu Änderungen in der Verordnung über die Anzeigen nach § 2c des Kreditwesengesetzes und § 104 des Versicherungsaufsichtsgesetzes (Inhaberkontrollverordnung – InhKontrollV) vgl. 1.2.4.

8 Artikel 11 bis 17 Verordnung (EU) Nr. 468/2014 der EZB vom 16.4.2014 (SSM-Rahmenverordnung).

Im Jahr 2015 stand zunächst der Prozess der aufsichtlichen Planung im Mittelpunkt der Arbeit. Von zentraler Bedeutung waren und sind darüber hinaus die Risikoerkennung und -bewertung im Rahmen des Aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozesses SREP (*Supervisory Review and Evaluation Process*). Einen wesentlichen Bestandteil des SREPs macht die Geschäftsmodellanalyse aus. Grundlage dieser Evaluation sind die SREP-Guidelines der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde EBA (*European Banking Authority*). Die aufsichtlichen Implikationen von Institutssicherungssystemen für weniger bedeutende Institute sowie Anforderungen an Sanierungspläne waren weitere aktuelle Schwerpunkte bei der Entwicklung von Standards für diese Institutsgruppe.

Fachliche Eignung

Die EZB hat durch den SSM Aufgaben erhalten, die zuvor in den Verantwortungsbereich der nationalen Aufsichtsbehörden fielen. Eine dieser Aufgaben besteht darin, die fachliche Eignung bzw. Sachkunde sowie die Zuverlässigkeit und zeitliche Verfügbarkeit neu bestellter Geschäftsleiter und Mitglieder von Verwaltungs- und Aufsichtsorganen der deutschen SIs zu beurteilen. Die Zuständigkeit für die weniger bedeutenden deutschen Institute liegt dagegen auch auf diesem Gebiet weiterhin bei der BaFin. Die EZB nimmt die Überprüfungen bei den SIs in einem sogenannten Fit-and-Proper-Prozess vor. Die rechtliche Grundlage dieses Überprüfungsprozesses für SIs und LSIs bildet das einschlägige nationale Recht, mit dem insbesondere die Anforderungen der Eigenmittelrichtlinie CRD IV umgesetzt wurden. In Deutschland sind das die §§ 25c und 25d KWG, zu denen die BaFin Anfang 2016 Merkblätter veröffentlicht hat.⁹

Die BaFin ist somit bei den SIs und den LSIs involviert. Die Institute reichen die Anzeigen neu bestellter Geschäftsleiter und Mitglieder von Verwaltungs- und Aufsichtsorganen wie bisher sowohl bei ihr als auch bei der Deutschen Bundesbank ein. Anschließend unterrichtet die BaFin die EZB über die Anzeigen, die die SIs betreffen, und beteiligt die gemeinsamen

Aufsichtsteams. Das Supervisory Board des SSM beschließt über die fachliche Eignung der Betroffenen auf Grundlage der Empfehlungen, welche die gemeinsamen Aufsichtsteams zuvor ausgesprochen haben. Die BaFin gestaltet im SSM interne Fit-and-Proper-Leitlinien der EZB mit. Diese Leitlinien sollen dafür sorgen, dass die Akteure im SSM einheitlich handeln.

Meldewesen

Die EU-Kommission hat am 14. April 2014¹⁰ den unmittelbar verbindlichen Technischen Standard zum aufsichtlichen Meldewesen verabschiedet und damit die Harmonisierung des europäischen Berichtswesens deutlich vorangetrieben. Kernstück dieser Regulierung sind die COREP¹¹- und FINREP¹²-Tabellenformate. COREP legt die Meldedeckungsformate für die bankaufsichtlichen Eigenmittel und Eigenmittelanforderungen der Säule I des regulatorischen Rahmenwerks fest. FINREP wiederum stellt Anforderungen an die einheitliche Meldung von Finanzdaten, welche die Bilanz sowie die Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) deutlich detaillierter wiedergeben. Allerdings basiert FINREP primär auf IFRS¹³-Konzernabschlüssen. Der Technische Standard zum Meldewesen begrenzt daher die FINREP-Anwendung grundsätzlich auf die Institutsgruppen, die IFRS-Abschlüsse erstellen.

Am 17. März 2015 hat die EZB eine Meldeverordnung¹⁴ erlassen, die für alle Kreditinstitute des Euroraums harmonisierte bankaufsichtliche Meldungen von Finanzinformationen verlangt. Gegenstand sind Einzelinstituts- und Gruppenmeldungen, die auf Basis der FINREP-Tabellen abzugeben sind. Damit hat die EZB den Anwendungsbereich des Technischen Standards erheblich erweitert. Übergangsvorschriften regeln,

¹⁰ Vgl. Durchführungsverordnung (EU) Nr. 680/2014 vom 16.4.2014 zur Festlegung technischer Durchführungsstandards für die aufsichtlichen Meldungen der Institute gemäß der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates.

¹¹ *Common Reporting*.

¹² *Financial Reporting*.

¹³ Standard zur Bilanzierung von Finanzinstrumenten (*International Financial Reporting Standard*).

¹⁴ REGULATION (EU) 2015/534 THE EUROPEAN CENTRAL BANK of 17 March 2015 on reporting of supervisory financial information (ECB/2015/13).

⁹ Vgl. 1.10.

dass die große Mehrheit der deutschen Institute die Meldungen erstmals zum Juni 2017 abzugeben hat. Institute mit einer Bilanzsumme von bis zu 3 Milliarden Euro müssen lediglich einen kleinen Teil der Inhalte der FINREP-Tabellen melden.

In Deutschland bilanzieren die weitaus meisten Institute nach dem Handelsgesetzbuch (HGB). Sie stehen damit vor der Herausforderung, FINREP-Meldungen abgeben zu müssen, die sich an den Bewertungskategorien der Internationalen Rechnungslegungsstandards orientieren. Um die betroffenen Institute bei dieser Aufgabe zu unterstützen, hat die BaFin schon früh einen Arbeitskreis mit Banken, Verbänden und Abschlussprüfern eingerichtet. Ziel ist es, ein gemeinsames Verständnis davon zu entwickeln, wie die Meldungen durch HGB-Anwender inhaltlich auszugestaltet sind, ohne dabei die HGB-Bewertungsprinzipien zu ändern. Über die Ergebnisse hat die BaFin intensiv mit der EZB diskutiert, die diesen konstruktiven Beitrag positiv aufgenommen hat. Es ist zu erwarten, dass der Konsens, den die HGB-Anwender auf diese Initiative der BaFin hin erreicht haben, die Grundlage für ihre FINREP-Meldungen bilden wird.

1.2 Arbeiten am europäischen und globalen Regelwerk

1.2.1 Standardansätze versus interne Modelle

Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht BCBS (*Basel Committee on Banking Supervision*) überarbeitet derzeit das Rahmenwerk für risikogewichtete Aktiva (*Risk-Weighted Assets – RWAs*). Hierbei geht es insbesondere um die Zukunft interner Modelle, die Banken nutzen, um ihre Eigenkapitalanforderungen berechnen zu können.¹⁵ Ein wesentliches Ziel ist es dabei, dass die Eigenkapitalanforderungen, die verschiedene Institute für gegebene Portfolien berechnen, ähnlich hoch sind.¹⁶ Dazu sollen alle

Institute verpflichtet werden, die Eigenkapitalanforderungen nach den Standardansätzen für die jeweiligen Risikoarten zu ermitteln, das heißt nach spezifischen regulatorischen Vorgaben. Soweit ein Institut ein internes Modell nutzt, soll der Standardansatz eine Untergrenze („Floor“) für die Eigenkapitalanforderungen festlegen. Zum Teil sollen die Standardansätze auch interne Modelle ganz ersetzen. Vor diesem Hintergrund überarbeitet der Basler Ausschuss derzeit die Standardansätze für das Kreditrisiko, das Marktrisiko und das operationelle Risiko. Ziel des Ausschusses ist es, diese Standardansätze einfacher und damit vergleichbarer zu machen und dabei eine möglichst hohe Risikosensitivität zu erhalten. Hierfür hat das Gremium zunächst Schwachstellen analysiert und dann im Rahmen der Vorgaben der G 20 und des Finanzstabilitätsrats FSB (*Financial Stability Board*) Handlungsoptionen erarbeitet. Soweit dies möglich war, hat der Ausschuss dabei neue Standardansätze – mit den erforderlichen Vergrößerungen – aus der Struktur von internen Modellen abgeleitet, Definitionen vereinheitlicht und nationale Wahlrechte verringert.

Diese Arbeiten will der Basler Ausschuss im Laufe des Jahres 2016 im Wesentlichen abschließen. Die BaFin begrüßt eine stärkere Risikosensitivität der Standardansätze. Ihre Risiken müssen die Institute jedoch weiter nach ihren eigenen Risikomessverfahren steuern. Die BaFin begrüßt daher auch, dass interne Modelle auch für die Ermittlung der Eigenmittelanforderungen nach Säule 1 zumindest dort weiterhin genutzt werden können, wo sie zum Beispiel aufgrund des besseren Zugangs der Institute zu Daten der Aufsicht wesentliche Vorteile für die Beurteilung der Solvenz der Institute bieten. Soweit möglich, werden daher durch Konsultationen und quantitative Auswirkungsstudien Informationen zu möglichen Auswirkungen der Vorschläge gesammelt. Diese gehen insbesondere in die Entscheidungen über die Kalibration der verschiedenen Ansätze und von Untergrenzen ein. Am Ende sollen die Kapitalanforderungen insgesamt nicht wesentlich über den Volumina liegen, die nach den Basel-III-Anforderungen auszuweisen sind.

¹⁵ Vgl. Kapitel II 9.1.

¹⁶ Für diese Zielsetzung wird auch der Begriff „Begrenzung der RWA-Variabilität“ verwendet.



1.2.2 Schwerpunkt

Verbriefungen im Anlagebuch

Autor: Dr. Thorsten Funkel, BaFin-Referat Kreditrisiko

Risikosensitiver, angemessener, dennoch einfacher in der Anwendung, außerdem transparenter und damit vergleichbarer als bisher – so soll nach den Plänen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht BCBS (Basel Committee on Banking Supervision) die Behandlung von Verbriefungen im Anlagebuch gestaltet werden. Der Standardsetzer will dies mit einer Novelle des Verbriefungsregelwerks erreichen. Im Dezember 2014, nach fast fünfjährigen Verhandlungen, veröffentlichte er die „Revisions to the Securitisation Framework“. Angewendet werden sollen die überarbeiteten Regeln ab 2018. Konkret soll unter anderem über eine vereinfachte Hierarchie der Ansätze für die Risikogewichtsermittlung, deren Zahl zudem deutlich verringert wurde, die Anwendung des Regelwerks erleichtert werden. Zudem sollen Klippeneffekte reduziert werden – etwa der sprunghafte erhebliche Anstieg der Eigenmittelanforderungen bei nur geringer Ratingverschlechterung. Ein weiterer wichtiger Punkt ist, dass sich die Verbriefungspositionen, die Banken im Anlagebuch halten, international besser vergleichen lassen.

Die neuen Regelungen werden für viele Verbriefungspositionen auch deutlich höhere Kapitalanforderungen zur Folge haben, da der Basler Ausschuss die neuen Ansätze mit Blick auf die Erfahrungen aus der jüngsten Finanzmarktkrise unter konservativeren Annahmen kalibriert hat. Außerdem sind im Sinne einer höheren Risikosensitivität zusätzliche verbriebsrelevante Risiken berücksichtigt worden, etwa die Restlaufzeit der Verbriefungstranche und die Korrelation der Positionen im verbrieften Portfolio.

In der Europäischen Union soll das neue Baseler Verbriefungsregelwerk mit der geplan-

ten CRR¹⁷-Änderungsverordnung umgesetzt werden.

Kritik aufgegriffen

Im Konsultationsverfahren, das der Basler Ausschuss zu dieser Überarbeitung durchführte, kritisierten verschiedene Kommentatoren, dass die neuen Verbriefungsregeln unterschiedslos für alle Verbriefungspositionen anzuwenden seien und damit auch auf solche Verbriefungen, die selbst in der Krise nicht durch erhöhte Verluste aufgefallen seien. Damals hätten vor allem Verbriefungen US-amerikanischer Subprime-Immobilienfinanzierungen Verluste hinnehmen müssen, nicht aber Investoren vergleichbarer europäischer Verbriefungstransaktionen.

Erleichterungen auf globaler Ebene

Der Basler Ausschuss griff die Kritik schon vor Veröffentlichung des neuen Verbriefungsregelwerks auf und ließ prüfen, ob man Kriterien für eine differenzierte Behandlung bestimmter Verbriefungspositionen formulieren könnte. Eine gemeinsame Arbeitsgruppe¹⁸ des Ausschusses und der Internationalen Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden IOSCO (International Organization of Securities Commissions) entwickelte Kriterien, die eine Identifizierung von einfach strukturierten, transparenten und vergleichbaren (*Simple, Transparent and Comparable* – STC) Verbriefungstransaktionen ermöglichen sollen. Dabei beschränkte sie sich auf traditionelle Verbriefungen, also solche mit rechtlicher Übertragung der zugrundeliegenden verbrieften Forderungen

17 Die Eigenmittelverordnung CRR (Capital Requirements Regulation) setzt zusammen mit der Eigenmittelrichtlinie CRD IV (Capital Requirements Directive IV) Basel III in der EU um.

18 Task Force on Securitisation Markets (TFSM).

III

IV

V

VI

Anhang

(*True Sale Asset-Backed Securities*). Im Nachgang zu diesen Arbeiten, die sie im Juli 2014 abschloss, erhielt die Arbeitsgruppe den Auftrag, vergleichbare Kriterien auch für Programme forderungsgedekter Geldmarktpapiere zur kurzfristigen Refinanzierung (*Asset-Backed Commercial Paper* – ABCP) zu prüfen. Synthetische Verbriefungen hingegen sollten nicht Gegenstand dieser Überlegungen sein. Bei solchen Verbriefungen läuft der Risikotransfer über Garantien oder garantieähnliche Vereinbarungen und/oder über finanzielle Sicherheiten, die zur Sicherheit verpfändet oder übertragen worden sind.

Schon als er im Dezember 2014 die neuen Verbriefungsregeln veröffentlichte, kündigte der Basler Ausschuss an zu prüfen, ob es sinnvoll wäre, die STC-Kriterien der Arbeitsgruppe in die neuen Verbriefungsregeln zu integrieren und Verbriefungspositionen zu privilegieren, die diese Kriterien erfüllen. In seinem Konsultationspapier „Capital treatment for simple, transparent and comparable securitisations“ vom 10. November 2015 schlägt der Ausschuss vor, die Eigenkapitalanforderungen für alle Tranchen von traditionellen Verbriefungstransaktionen (mit Ausnahme von ABCP) zu senken, die die STC-Kriterien und bestimmte zusätzliche kreditrisikobezogene Anforderungen erfüllen. Zu der Frage, wie weit diese Reduktion gehen soll, gibt das Konsultationspapier lediglich eine Bandbreite möglicher Werte an. Festlegen will sich der Basler Ausschuss erst, wenn die parallel durchgeführte quantitative Auswirkungsstudie ausgewertet ist. Die Konsultation des Vorschlags endete am 5. Februar 2016. Die Arbeiten insgesamt (inklusive ABCP) sollen Ende 2016 abgeschlossen sein.

Erleichterungen auf europäischer Ebene

Auch auf europäischer Ebene ist das Thema „Verbiefungen“ auf der Tagesordnung. Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority) hat am 7. Juli 2015 als Antwort auf einen *Call for Advice* der EU-Kommission empfohlen, ein Rahmenwerk zur Identifizierung und differenzierten, also im Ergebnis privilegierten Behandlung von einfach strukturierten, standardisierten und transparenten Verbriefungstransaktionen zu schaffen

(*Simple, Standardised and Transparent* – SST).¹⁹

Die Empfehlung enthält neben detaillierten Kriterien für SST-Verbiefungen auch konkrete privilegierte Risikogewichte für derartige Verbriefungen, und zwar auf Grundlage des neuen Baseler Verbriefungsregelwerks. Die EBA verfolgt das Ziel, durch klar formulierte Mindestanforderungen an Einfachheit, Standardisierung und Transparenz der betreffenden Verbriefung und im Hinblick auf die Kreditqualität der verbrieften Risikopositionen eine risikoangemessene Behandlung zu gewährleisten. Es sollen also nur solche Verbriefungspositionen bei den Eigenmittelanforderungen bevorzugt behandelt werden, für die dies empirisch gerechtfertigt erscheint. Die SST-Kriterien der EBA basieren auf den STC-Kriterien der Arbeitsgruppe des Basler Ausschusses und der IOSCO und sind im Wesentlichen deckungsgleich. Allerdings umfasst die Empfehlung der EBA neben SST-Kriterien für traditionelle Verbriefungen auch solche für Positionen gegenüber ABCP-Programmen.

Synthetische Verbriefungspositionen waren hingegen nicht Gegenstand der EBA-Empfehlung, da die Entwicklung spezieller Kriterien sowie die Rechtfertigung einer differenzierten Behandlung für diese Art von Transaktionen aufgrund ihrer besonderen Natur und Markteigenheiten gesondert analysiert werden mussten.

EU-Verbiefungsrahmenwerk geplant

Die Empfehlungen der EBA sind Grundlage für die Entwürfe einer sektorübergreifenden Verbriefungsverordnung (STS-Verordnung) und der – oben erwähnten – CRR-Änderungsverordnung, welche die EU-Kommission am 30. September 2015 veröffentlicht hat. Diese Verordnungen bilden als Verbriefungsrahmenwerk einen ersten wesentlichen Baustein der geplanten Kapitalmarktunion, mit der bis Ende 2019 voll integrierte Kapitalmärkte in der EU geschaffen werden sollen.²⁰ Ziel des europäischen Verbriefungsrahmenwerks ist es, einen nachhaltigen europäischen Verbriefungsmarkt zu schaffen und dieses Segment, das seit der Finanzkrise brachliegt, wiederzubeleben. Der

¹⁹ „Report on Qualifying Securitisation“.

²⁰ Vgl. Kapitel II 3.2.

Fokus liegt auf einer für Banken und Investoren gleichermaßen sinnvollen Verbriefungstätigkeit, die neue Anlagemöglichkeiten für institutionelle Investoren schafft. Für die Realwirtschaft – vor allem für die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) – sollen so zusätzliche Finanzierungsquellen entstehen.

CRR-Änderungsverordnung

Die geplante CRR-Änderungsverordnung soll die überarbeiteten Baseler Verbriefungsregeln in Europa umsetzen und die EBA-Empfehlungen zu den erleichterten regulatorischen Eigenkapitalanforderungen für STS-Verbriefungspositionen umfassen. Geplant ist aber auch, unter engen Voraussetzungen eine privilegierte Behandlung bestimmter synthetischer Verbriefungspositionen zuzulassen, um die Finanzierung von KMU zu fördern. So sollen nur Senior-Tranchen an synthetischen Verbriefungstransaktionen bevorzugt behandelt werden, die das Originatorinstitut hält. Zudem muss deren verbrieftes Portfolio zu mindestens 80 % aus Risikopositionen gegenüber KMU bestehen. Der synthetische Risikotransfer muss durch eine Garantie erfolgen, deren öffentlich-rechtlicher Sicherungsgeber oder Rückgarantiegeber ein Risikogewicht von 0% nach dem Kreditrisiko-Standardansatz (KSA) erhält.

Die EBA unterstützt die eingeschränkte Privilegierung bestimmter synthetischer Verbriefungspositionen in ihrem „Report on Synthetic Securitisation“ vom 18. Dezember 2015. Durchgeführte Analysen und Beobachtungen stützten demnach die entsprechende Privilegierung höchstrangiger Tranchen an KMU-Portfolien beim Originator, während eine Ausdehnung auf andere synthetische Verbriefungspositionen als nicht hinreichend gerechtfertigt erscheint. In diesem Rahmen empfiehlt die EBA der Europäischen Kommission, die STS-Kriterien zu überarbeiten und so gesonderte Kriterien zu schaffen (und für eine Privilegierung vorauszusetzen), welche die Besonderheiten synthetischer Verbriefungen adäquat berücksichtigen. Außerdem rät die EBA der Kommission, für vollständig barunterlegten Strukturen die privilegierte Behandlung auch auf private, also nicht-öffentlich-rechtliche Sicherungsgeber auszudehnen.

Verbriefungsverordnung

Die sektorübergreifende Verbriefungsverordnung hingegen soll auf alle Verbriefungen Anwendung finden und Sorgfaltspflichten (*Due Diligence*) für Investoren, Selbstbehaltspflichten für Originatoren, Sponsoren oder ursprüngliche Kreditgeber (*Original Lender*) und Transparenzpflichten für Originatoren, Sponsoren und Verbriefungszweckgesellschaften vereinheitlichen. Zudem werden hier die STS-Kriterien für privilegierungsfähige traditionelle Verbriefungen und ABCP-Programme definiert, deren Einhaltung angemessenen beaufsichtigt werden soll.

ECOFIN äußert sich im Rekordtempo

Der europäische Rat für Wirtschaft und Finanzen ECOFIN (Economic and Financial Affairs Council) hat sich nach nur neunwöchigen Beratungen in seiner Sitzung am 8. Dezember 2015 zu den Entwürfen der EU-Kommission geäußert. Der Rat stimmt der Kommission im Grundsatz zu, hat aber in einigen Punkten Konkretisierungen und Anpassungen beschlossen. So will der Rat in der Verbriefungsverordnung unter anderem die Kriterien für STS-Verbriefungen, also solche, für die es Erleichterungen geben soll, eindeutiger formulieren und Verbriefungen und Spezialfinanzierungen klarer voneinander abgrenzen. Zudem soll geregelt werden, dass Originatoren, Sponsoren und ursprüngliche Kreditgeber eine unabhängige, beaufsichtigte Drittpartei beauftragen können, die überprüft, ob die STS-Kriterien erfüllt sind. Ratingagenturen sollen von dieser Prüffunktion allerdings ausgeschlossen sein.

Außerdem will der Rat alle Originatoren, Sponsoren und ursprünglichen Kreditgeber verpflichten, für verbrieft und nicht verbrieft Risikopositionen fundierte und eindeutige Kreditvergabe-kriterien einzuhalten. Daneben schlägt er vor, den durch die dritte Ratingverordnung eingeführten Artikel 8b²¹ durch die Vorgaben des Artikels 5 der geplanten Verbriefungsverordnung zu ersetzen, um kostenintensive Dopplungen zu vermeiden. Die EU-Kommission soll zudem nach dem Willen des Rats mit Unterstützung der EBA

21 Verordnung (EU) Nr. 462/2013, ABl. EU L 146/1.

einen Bericht verfassen, in dem dargelegt wird, ob bestimmte synthetische Verbriefungen in das STS-Regime aufgenommen werden können. Darüber hinaus konkretisiert der Rat in seinem Vorschlag die Aufsichtsaufgaben der nationalen Aufsichtsbehörden, deren Zusammenarbeit und (gemeinsame) Entscheidungsfindung. Außerdem fordert er zahlreiche technische Klarstellungen und Korrekturen.

Mit Blick auf die Änderungen an der CRR stellt der Rat klar, wie der Interne Bemessungsansatz (Internal Assessment Approach – IAA) in die Hierarchie der Ansätze einzuordnen ist. Deutlich einschränken will er die Möglichkeit, in bestimmten Fällen von der Baseler Hierarchie

der Berechnung der Eigenmittel abzuweichen. Zudem will der Rat Originatoren die Möglichkeit einräumen, analog zum Baseler Verbriefungsregelwerk Wertberichtigungen, die sie auf verbrieft Risikopositionen vornehmen, auf die Bemessungsgrundlage von Verbriefungspositionen anzurechnen, die mit 1.250 % zu gewichten sind. Schließlich stellt der Rat klar, in welchem Verhältnis die Restlaufzeit einer Verbriefungsposition zu deren Seniorität steht, und schlägt eine erleichterte Risikogewichtsbestimmung für Marktwertabsicherungsgeschäfte vor, die in den Verbriefungswasserfall einbezogen sind. Die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament hatten bei Drucklegung des BaFin-Jahresberichts noch nicht begonnen.



1.2.3 Überarbeitung der Handelsbuchvorschriften

Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht hat seine Handelsbuchvorschriften grundlegend überprüft und am 14. Januar 2016 seinen neuen Standard zu den Mindesteigenkapitalanforderungen für Marktrisiken²² veröffentlicht. Im Rahmen des internen Modellansatzes sollen Risiken künftig besonders konservativ unterlegt werden, wenn zu wenig objektive Marktdaten für eine robuste Modellierung zur Verfügung stehen. Der Standardansatz wird auf eine einheitliche methodische Basis – skalierte Standardabweichungen für Wertänderungen des Portfolios – gestellt. Alle Institute müssen künftig den Standardansatz laufend berechnen. Dadurch kann sich die Aufsicht auf Basis einheitlich spezifizierter Sensitivitäten darüber informieren, wie die Handelsportfolien von Instituten zusammengesetzt sind. So kann sie Gewinne und Verluste von Instituten etwa für gewisse Gefährdungsszenarien selbst abschätzen und ihr Informationsbedürfnis befriedigen, ohne Unruhe im Markt zu erzeugen.

1.2.4 Inhaberkontrollverordnung

Mit Inkrafttreten des CRD-IV-Umsetzungsgesetzes zum 1. Januar 2014 hat sich die Definition der „bedeutenden Beteiligung“ in § 1 Absatz 9 KWG geändert. War diese bisher – im Rahmen der Umsetzung von EU-Richtlinien – national geregelt, verweist § 1 Absatz 9 Satz 1 KWG nunmehr auf die Definition der „qualifizierten Beteiligung“ in Artikel 4 Absatz 1 Nr. 36 CRR. Danach kann eine indirekte Beteiligung auch dann als bedeutend zu bewerten sein, wenn sie nicht über ein oder mehrere Tochterunternehmen oder gleichartige Verhältnisse gehalten wird. Die erforderliche Anpassung der Inhaberkontrollverordnung (InhKontrollV) hat die BaFin dazu genutzt, um verschiedene Vereinfachungen vorzunehmen. So gestaltete sie die Erfordernisse für Anzeigen bei konzerninternen Umstrukturierungen flexibler und führte zugleich Erleichterungen für Finanzdienstleistungsunternehmen ein. Erwerber bedeutender Beteiligungen an Banken oder Versicherungsunternehmen reichen jetzt zudem ihre Führungszeugnisse und Auszüge aus dem Gewerbezentralregister selbst bei der BaFin ein.

22 Minimum Capital Requirements for Market Risk, <http://www.bis.org>.

1.2.5 Liquiditätsdeckungsquote

Seit dem 1. Oktober 2015 gilt in der Europäischen Union die Liquiditätsdeckungsquote (*Liquidity Coverage Ratio* – LCR) als Mindestanforderung der Säule I für Kreditinstitute. Um es den Instituten zu ermöglichen, Anpassungsmaßnahmen graduell vornehmen zu können, lag die Mindestanforderung im Jahr 2015 zunächst bei 60 %, um dann bis 2018 auf 100 % zu steigen. Die EU-Kommission wird noch entscheiden, ob auch CRR-Wertpapierfirmen verpflichtet werden, die LCR anzuwenden.

In Deutschland sind Wertpapierfirmen derzeit noch von der Meldung und Einhaltung der Liquiditätsdeckungsquote befreit. Die Einführung der Quote ist eine unmittelbare Reaktion auf die Finanzkrise, in deren Verlauf eine systemische Liquiditätskrise zu beobachten war. Durch den regulatorisch geforderten Aufbau einer Reserve an hochliquiden Aktiva sollen die Institute in die Lage versetzt werden, unabhängig von der Unterstützung durch die Zentralbank eine idiosynkratische und/oder systemische Liquiditätskrise mindestens einen Monat lang zu überstehen. Der Betrachtungshorizont der LCR entspricht demzufolge 30 Tagen. Der Standard, den der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht im Januar 2013 verabschiedet hat, wurde in der EU mit einer Delegierten Verordnung der Brüsseler Kommission²³ umgesetzt. Im Zuge dessen konnten zahlreiche europäische Spezifika eingebracht werden. Die BaFin ihrerseits hat etwa darauf hingewirkt, dass die Verordnung die Besonderheiten des deutschen Bankensektors berücksichtigt. So werden zum Beispiel Pfandbriefe privilegiert behandelt und Verbundliquidität wird, zumindest teilweise, anerkannt.

1.2.6 Strukturelle Liquiditätsquote

Ergänzt wird die LCR, die an einem kurzfristigen Stressszenario ausgerichtet ist, durch die strukturelle Liquiditätsquote (*Net Stable Funding Ratio* – NSFR), eine Strukturkennzahl mit längerfristigem Horizont. Die BaFin hat sich auch an der Entwicklung dieses Standards im Basler Ausschuss beteiligt. Der Basler Ausschuss hat

die NSFR-Empfehlungen bereits im Oktober 2014 verabschiedet und schließlich im Juni 2015 den zugehörigen Offenlegungsstandard veröffentlicht. Eine Umsetzung soll bis zum 1. Januar 2018 erfolgen.

Eine Mindestanforderung an das Verhältnis zwischen verfügbarer und benötigter stabiler Refinanzierung, die dem Institut langfristig zur Verfügung steht, soll künftig eine übermäßige Fristentransformation verhindern. Dies soll insbesondere die während der Finanzkrise zutage getretene Praxis der Banken einschränken, langfristige, wenig liquide Aktiva durch sehr kurzfristige Kapitalmarktpapiere zu refinanzieren. Fristentransformation bleibt dabei gleichwohl in erheblichem Umfang möglich, da die Kennzahl beispielsweise die historische Stabilität von Privatkundeneinlagen berücksichtigt. Diese stabilen Einlagen können so die Refinanzierungsanforderungen aus Wohnungsbaukrediten oder Krediten an den Mittelstand abdecken. Jüngste Arbeiten zur NSFR haben sich auf eine angemessene Unterlegung des Derivategeschäfts mit langfristiger Refinanzierung konzentriert.

Voraussichtlich bis Ende 2016 wird die EU-Kommission einen entsprechenden Gesetzgebungsvorschlag zur Umsetzung der Baseler NSFR-Empfehlung in der Europäischen Union unterbreiten. Dabei wird sie sich auf den Ende 2015 vorgelegten Bericht der Europäischen Bankenaufsicht EBA (European Banking Authority) zur Auswirkung und Kalibrierung der NSFR in Europa stützen. Darin spricht sich die EBA dafür aus, die NSFR in enger Anlehnung an die Baseler Vorgaben einzuführen.

1.2.7 Verschuldungsquote

Eine geänderte Berechnung der Verschuldungsquote (*Leverage Ratio*) ist mit der Delegierten Verordnung (EU) 2015/62 der EU-Kommission zum 18. Januar 2015 in Kraft getreten. Der entsprechend überarbeitete Durchführungsstandard zum Meldewesen, der die geänderte Berechnung nachvollzieht, liegt der Kommission zur Entscheidung vor. Bis er in Kraft tritt, sollen Institute die Verschuldungsquote weiter-

²³ Delegierte Verordnung (EU) 2015/61, ABl. EU L 11/1.

hin auf Basis der ursprünglichen Fassung des Artikels 429 CRR und unter Verwendung der aktuell gültigen Durchführungsverordnung melden. Die Durchführungsverordnung, welche die zum 1. Januar 2015 in Kraft getretene Offenlegungspflicht zur Verschuldungsquote konkretisiert, wurde im Februar 2016 im Amtsblatt der EU veröffentlicht.²⁴

Die Verschuldungsquote wurde als einfache nicht-risikosensitive Ergänzung zu den risikosensitiven Eigenkapitalanforderungen konzipiert und ist in der EU seit 2014 fester Bestandteil des aufsichtlichen Meldewesens. Seit dem 1. Januar 2015 müssen die Banken sie offenlegen. Mit dem Ziel, die mögliche Einführung der Verschuldungsquote als verbindliche Säule-I-Anforderung zu überprüfen, hat das „Project Team on Leverage Ratio“ der EBA im Januar 2015 seine Arbeit aufgenommen. Das Projektteam erstellt einen Bericht über Auswirkungen und Wirksamkeit der Verschuldungsquote, dessen Veröffentlichung für Juni 2016 vorgesehen ist. Auf dieser Grundlage wird die Europäische Kommission voraussichtlich bis Ende 2016 einen Gesetzgebungsvorschlag zur Einführung einer bindenden Mindest-Verschuldungsquote unterbreiten.

Parallel dazu sind entsprechende Untersuchungen in Basel im Gange. Sie sollen 2016 in eine Empfehlung des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht zu der Frage münden, wie eine Mindest-Verschuldungsquote ausgestaltet sein sollte. Die abschließenden Änderungen, die der Ausschuss am Rahmenwerk der Verschuldungsquote vor einer Festlegung vornehmen will, sollen im zweiten Quartal 2016 zur Konsultation gestellt werden. Die Empfehlung wäre dann ab 2018 anzuwenden.

1.2.8 Global systemrelevante Banken: Methodologie auf dem Prüfstand

Das im Juli 2013 vom Basler Ausschuss veröffentlichte Rahmenwerk zur Identifikation global systemrelevanter Banken (*Global Systemically*

Important Banks – G-SIBs) und zur Bestimmung des Kapitalzuschlags für diese Institute sieht vor, die Methodologie zu ihrer Bewertung regelmäßig zu überprüfen. Im Jahr 2015 setzte der Ausschuss daher die Arbeiten im Rahmen der ersten Dreijahresüberprüfung fort. Unter anderem untersuchte er, inwiefern die gegenwärtig verwendeten Indikatoren und Gewichtungen angemessen sind. Außerdem unterwarf der Ausschuss die im Jahr 2013 eingezogene Begrenzung der Kategorie Substituierbarkeit seiner kritischen Überprüfung. Nach dem aktuellen Zeitplan wird die erste Dreijahresüberprüfung im Jahr 2017 abgeschlossen sein.

1.2.9 Corporate Governance

Der Basler Ausschuss hat auch die Prinzipien der *Corporate Governance* für Banken überarbeitet und im Juli 2015 veröffentlicht. Diese Grundsätze verfolgen das Ziel, effiziente Leitungs- und Organisationsstrukturen innerhalb von Banken sicherzustellen.

Bei der Überarbeitung legte der Ausschuss den Schwerpunkt darauf, das Risikomanagement im weiteren Sinne zu stärken. Das Gremium hat insbesondere die Rollenverteilung zwischen den einzelnen Geschäftsbereichen, den Risikomanagement-Teams sowie der Internen Revision und der Compliance-Funktion konkretisiert (*Three Lines of Defence*).

Außerdem hat der Ausschuss die Rolle des Aufsichts- bzw. Verwaltungsrats als Überwachungsorgan präziser definiert. Er betonte zudem, dass Aufsichts- und Leitungsorgane als Kollektiv über die erforderliche fachliche Eignung verfügen müssten. Ergänzt wird dies durch die Anforderung an die einzelnen Organmitglieder, ausreichend Zeit aufzuwenden, um ihre Verpflichtungen wahrzunehmen.

Darüber hinaus hob der Ausschuss die Bedeutung einer angemessenen Risikokultur hervor. Unabdingbar sei zudem ein gutes Vergütungssystem mit einem adäquaten Anreizsystem. In diesem Zusammenhang wies er auch auf die Bedeutung eines Verhaltens- bzw. Ethik-Kodex hin, in dem jede Bank das für sie erwünschte

²⁴ Durchführungsverordnung (EU) 2016/200, ABI. EU L 39/5.

bzw. missbilligte Verhalten der eigenen Mitarbeiter normiert.

Die Überarbeitung der Corporate-Governance-Prinzipien ist vor allem für Staaten außerhalb der EU sehr bedeutsam, da die europäische Gesetzgebung diese Prinzipien bereits jetzt weitestgehend erfüllt. Nichtsdestotrotz wird es auch in der Europäischen Union weitere Anpassungen geben.

1.2.10 Staatsanleihen

Der Basler Ausschuss hat 2015 außerdem damit begonnen, die regulatorische Behandlung von Staatsanleihen zu überprüfen. Diese neue Initiative ist Teil der Reformagenda des Ausschusses, die aus der Finanz- und Staatsschuldenkrise resultiert. Derzeit diskutiert das Gremium über die verschiedenen Optionen im Hinblick auf eine mögliche Änderung des bestehenden Rahmenwerks. Es gibt hierbei zwei zentrale Reformansätze: einerseits die Modifizierung der Risikogewichtung und andererseits die Einführung einer Großkreditobergrenze für Forderungen gegenüber Staaten.

Deutschland setzt sich für eine angemessene Überarbeitung der regulatorischen Behandlung von Staatsanleihen ein. Eine vollständige Entkopplung des Staaten-Banken-Nexus ist nur mit einer angemessenen regulatorischen Behandlung der Kredite an öffentliche Haushalte zu erreichen, wobei öffentliche Haushalte derzeit recht weit definiert sind. Man versteht darunter Staats- und Regionalregierungen, lokale Gebietskörperschaften und Entitäten der öffentlichen Hand. Mögliche Reformvorschläge werden Anfang 2017 im Rahmen eines Konsultationsverfahrens auch der breiten Öffentlichkeit vorgestellt.

1.3 Restrukturierung

1.3.1 Überblick

Unter dem Schlagwort Restrukturierung fasst die BaFin eine ganze Vielzahl gleichgerichteter Initiativen zusammen, die als Konsequenz aus der Finanzkrise 2008 eingeleitet wurden. Sie

sollen Lösungen für das Too-Big-to-Fail-Problem vorantreiben. Ziel ist es, die Widerstandsfähigkeit von großen vernetzten und international tätigen Banken zu stärken oder aber diese bei einer Schieflage in eine geordnete Insolvenz entlassen zu können und sie nicht mit staatlichen Mitteln retten zu müssen.

Um dieses Problem zu lösen, entwickelten der Finanzstabilitätsrat FSB (Financial Stability Board), der Basler Ausschuss und die europäischen und nationalen Gesetzgeber Standards, die in die Aufsichtspraxis des SSM und der BaFin eingeflossen sind. Dabei lagen die inhaltlichen Schwerpunkte 2015 auf der Bestimmung potenziell systemgefährdender Institute (PSIs), auf der Festlegung höherer Kapitalanforderungen für global und national systemrelevante Banken, auf der Sanierungs- und Abwicklungsplanung sowie schließlich auf Strukturmaßnahmen für Banken.

Zum Kreis der potenziell systemgefährdenden Institute zählen all jene Institute, die bereits als global und anderweitig systemrelevant bestimmt wurden und solche Institute, die weder von vereinfachten Anforderungen Gebrauch machen noch die Ausnahmeregelung bei der Sanierungsplanung nutzen können. Potenziell systemgefährdende Institute sind aus verschiedenen Gründen bedeutsam: Geraten solche Institute in eine Krisensituation, kann dies unter bestimmten Umständen eine Systemgefährdung auslösen. Deshalb ordnet der Gesetzgeber verschiedene regulatorische Anforderungen an, welche diese Institute zusätzlich beachten müssen.

EBA-Leitlinien

Die EBA hat in Zusammenarbeit mit den nationalen Aufsichtsbehörden zwei Leitlinien zur systemischen Relevanz von Instituten entwickelt, die im Jahr 2015 national umzusetzen waren. Mittels der ersten EBA-Leitlinie sollen national systemrelevante Banken identifiziert werden können. Diese müssen – genau wie die global systemrelevanten Banken (G-SIBs), für die das FSB die Kriterien entwickelt hat – höhere Kapitalanforderungen erfüllen. Dies dient dazu, um die von ihnen ausgehenden größeren sys-

III

IV

V

VI

Anhang

temischen Risiken abzufedern. Auf Grundlage der zweiten EBA-Leitlinie werden die sonstigen potenziell systemgefährdenden Institute bestimmt. Alle Leitlinien – auch eine weitere des Finanzstabilitätsrats FSB – regeln vergleichbare Sachverhalte und verwenden ähnliche Kriterien und Indikatoren. Die BaFin hat sich deshalb gemeinsam mit der Deutschen Bundesbank dafür entschieden, alle drei Leitlinien in der Methode zur Identifizierung potenziell systemgefährdender Institute zu konsolidieren.

Bessere Sanierungsplanung

Neben höheren Kapitalanforderungen steigert auch die Sanierungsplanung die Widerstandsfähigkeit der Institute. Die BaFin hat die in Deutschland geltenden „Mindestanforderungen an die Ausgestaltung von Sanierungsplänen“ (MaSan)²⁵ überarbeitet, da die EBA 2015 unter anderem Leitlinien zu Szenarien und Indikatoren entwickelt hat, die national zu beachten sind. Außerdem müssen auf Grundlage des Sanierungs- und Abwicklungsgesetzes seit 2015 sämtliche Institute Sanierungspläne entwerfen und in ihrer Geschäftsorganisation implementieren. Dabei können nicht-potenziell systemgefährdende Institute vereinfachte Anforderungen oder eine Ausnahmeregelung nutzen. Die genaue Ausgestaltung vereinfachter Pläne adressieren auch die überarbeiteten MaSan.²⁶ Um die Sanierungspläne in den gemeinsamen Aufsichtsteams evaluieren zu können, entwickelt der SSM ferner eigene Beurteilungsmaßstäbe, welche die BaFin mitgestaltet. Unter anderem dafür und für den Beurteilungsmaßstab für qualitative Anforderungen an die Sanierungspläne vergleichbarer Institute gewinnt die BaFin wesentliche Erkenntnisse aus jährlichen Quervergleichen der Sanierungspläne. Insgesamt verbessert dies die Qualität der Sanierungsplanung.

Verluste in der Abwicklung tragen

Die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) ist für die Abwicklungsplanung der Institute zuständig. Der Aufgabenbereich der Nationalen Abwicklungsbehörde (NAB), der der-

zeit in der FMSA angesiedelt ist, soll als operativ unabhängige Einheit in die BaFin eingegliedert werden.²⁷ Um die Erfahrung der Aufsicht in die Abwicklungsplanung einzubringen, sind für die BaFin verschiedene Mitwirkungspflichten vorgesehen. Im Jahr 2015 hat die BaFin an Initiativen des FSB zur Beseitigung von Abwicklungshindernissen mitgewirkt: Fortschritte gab es insbesondere bei der Anerkennung von Rechtsakten im Ausland und der Aussetzung von Kündigungsrechten bei Finanzinstrumenten. Die BaFin war darüber hinaus federführend bei der Standardsetzung in Bezug auf die Verlusttragung und Rekapitalisierung im Fall der Abwicklung. Basel III hat die Eigenmittelanforderungen an Banken verschärft, damit sie über ausreichende Mittel verfügen, mit denen sie unvorhergesehene Verluste im laufenden Geschäftsbetrieb (*Going Concern*) auffangen können. Werden diese Mittel jedoch aufgezehrt, muss das Institut voraussichtlich abgewickelt werden. Das FSB hat sich mit der Frage auseinandergesetzt, wie die Institute ausreichende Mittel vorhalten können, um sämtliche Verluste zu tragen und auskömmlich rekapitalisiert zu werden. Seine Antwort hat das FSB in der Sitzung der G 20 am 15. und 16. November 2015 vorgelegt: Es hat einen Vorschlag für einen Standard zur Verlusttragung und Rekapitalisierung im Abwicklungsfall (*Total Loss-Absorbing Capacity* – TLAC) unterbreitet, den die G 20 verabschiedet haben.²⁸

Standards und Leitlinien zur Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie

Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA hat 2015 die technischen Regulierungsstandards und Leitlinien fertiggestellt, welche die Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie BRRD (Bank Recovery and Resolution Directive) vorsieht. Die BaFin hat in den entsprechenden Arbeitsgruppen der EBA an der Entwicklung dieser Standards und Leitlinien mitgewirkt. Die EBA hatte bereits 2012 mit diesen Arbeiten begonnen, da insgesamt etwa 40 technische Standards und Leitlinien zu erstellen waren. Diese regeln

25 Rundschreiben 3/2014 (BA).

26 Vgl. 1.3.6.

27 Vgl. I.5.

28 Finanzstabilitätsrat, "Principles on Loss-Absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution – Total Loss-Absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet" vom 9.11.2015. Vgl. auch Kapitel I 2.

weitere Details zu Fragen der Sanierung und Abwicklung, wie zum Beispiel inhaltliche Anforderungen an Sanierungs- und Abwicklungspläne oder eine nähere Beschreibung der Kriterien, anhand deren sich eine Bestandsgefährdung feststellen lässt. Dazu gehören ebenso die Kriterien, nach denen die Mindestanforderung an berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten und Eigenmittel (MREL) festzusetzen ist. Die Europäische Kommission beabsichtigt, sämtliche in der BRRD vorgesehenen technischen Regulierungsstandards in einem Dokument zusammenzufassen und als Delegierte Verordnung gleichzeitig zu erlassen.

Bankenstrukturreform

Auch auf dem Gebiet der Bankenstrukturreformen gab es 2015 Fortschritte zu verzeichnen. Auf europäischer Ebene erzielte der Rat eine allgemeine Ausrichtung zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung zur Bankenstrukturreform. Jetzt muss noch das Europäische Parlament eine einheitliche Haltung zum Kommissionsvorschlag finden, bevor dann eine europäische Regelung verabschiedet werden kann. Der deutsche Gesetzgeber hatte bereits 2013 mit dem Abschirmungsgesetz²⁹ eigene Regeln für eine Bankenstrukturreform beschlossen. Zentrales Ziel beider Vorhaben ist es, Kundeneinlagen vor möglichen Risiken aus anderen Aktivitäten der Banken zu schützen. Nach dem Abschirmungsgesetz mussten Institute, die in den Anwendungsbereich fallen, bis Ende 2015 in einer Risikoanalyse ihr potenziell riskantes Geschäft identifizieren, das dann grundsätzlich bis zum 1. Juli 2016 einzustellen oder abzutrennen ist. Um die betroffenen Institute bei ihrer Risikoanalyse zu unterstützen, erstellte die BaFin eine Auslegungshilfe zum Abschirmungsgesetz. Diese bietet den fraglichen Instituten belastbare Anhaltspunkte dafür, wie sie die Anforderungen des Gesetzes ordnungsgemäß umsetzen können.

²⁹ Gesetz zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen vom 7.8.2013, BGBl. I Nr. 47, Seite 3090. Vgl. 1.3.3.

1.3.2 Bestimmung potenziell systemgefährdender Institute

Die BaFin hat 2015 gemeinsam mit der Deutschen Bundesbank insgesamt 37 Institute in Deutschland als potenziell systemgefährdende Institute, kurz PSIs, im Sinne des § 20 Absatz 1 des Sanierungs- und Abwicklungsgesetzes (SAG) identifiziert. Ein Institut gilt dann als potenziell systemgefährdend, wenn es entweder ein global systemrelevantes Institut (G-SRI) oder ein anderweitig systemrelevantes Institut (A-SRI) ist oder wenn dem betreffenden Institut keine vereinfachten Anforderungen für den Sanierungsplan gemäß den Kriterien des § 19 Absatz 2 SAG eingeräumt werden können. Von den 37 deutschen potenziell systemgefährdenden Instituten sind 16 Institute anderweitig systemrelevant (A-SRIs), bei einem weiteren handelt es sich um ein global systemrelevantes Institut.

Die Methode, mit der G-SRIs identifiziert werden sollen, ist abschließend in der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 1222/2014³⁰ der EU-Kommission vorgegeben. Die Vorgehensweise steht im Einklang mit der weltweit vorgegebenen Bewertungsmethode des Basler Ausschusses, mit der die Systemrelevanz eines Instituts für den globalen Finanzmarkt gemessen wird. Sie basiert auf den fünf Kriterien Größe, Verflechtung, Ersetzbarkeit, Komplexität und grenzüberschreitende Tätigkeit.

Identifizierung von A-SRIs

Um die anderweitig systemrelevanten Institute zu identifizieren, haben die BaFin und die Deutsche Bundesbank gemeinsam eine Methode entwickelt, die mit internationalen und nationalen Vorgaben im Einklang steht. Grundlage dafür waren die Kriterien aus § 10g Absatz 2 KWG unter Berücksichtigung der Vorgaben der EBA-Leitlinien für die Kriterien zur Bewertung von anderweitig systemrelevanten Instituten³¹. Diese gemeinsame Methode besteht aus zwei Stufen. In der

³⁰ Delegierte Verordnung (EU) 1222/2014, ABl. EU L 330/27.

³¹ Europäische Bankenaufsichtsbehörde, Leitlinien für die Kriterien zur Festlegung der Anwendungsvoraussetzungen für Artikel 131 Absatz 3 der Richtlinie 2013/36/EU (CRD) in Bezug auf die Bewertung von anderen systemrelevanten Instituten (A-SRI), EBA/GL/2014/10 vom 16.12.2014.

ersten Stufe wird ein von der EBA vorgegebenes einheitliches Scoring-Modell mit verpflichtenden Indikatoren in den Kategorien Größe, Verflechtung, Komplexität sowie Ersetzbarkeit angewendet. Die zweite Stufe, das nationale aufsichtliche Ermessen, umfasst eine nationale Erweiterung des Scoring-Modells aus der ersten Stufe sowie ein Expertenurteil. Mit diesem nationalen Ermessen wollen BaFin und Deutsche Bundesbank sicherstellen, dass die Besonderheiten des deutschen Bankensektors bei der Identifizierung von anderweitig systemrelevanten Instituten angemessen berücksichtigt werden.

Keine vereinfachten Anforderungen

Diejenigen Institute, für die keine vereinfachten Anforderungen im Sanierungsplan festgesetzt werden können, werden anhand der Kriterien des § 19 Absatz 2 SAG identifiziert. Zusätzlich berücksichtigt das Verfahren die EBA-Leitlinien zur Anwendung vereinfachter Anforderungen.³² Die Entscheidung, ob vereinfachte Anforderungen für die Sanierungspläne ausreichen, hängt letztlich davon ab, ob von dem jeweiligen Institut eine potenzielle Systemgefährdung ausgeht. Dementsprechend sind zahlreiche Indikatoren der Leitlinien zur Anwendung vereinfachter Anforderungen und der Leitlinien für die Kriterien zur Bewertung von anderweitig systemrelevanten Instituten identisch. Das Scoring-Modell zur Identifizierung der anderweitig systemrelevanten Institute berücksichtigt bereits die Kriterien Größe, Verflechtung und Komplexität aus den EBA-Leitlinien zur Anwendung vereinfachter Anforderungen. Es ist daher grundsätzlich auch geeignet, diejenigen Institute zu ermitteln, für die keine vereinfachten Anforderungen festgelegt werden können.

Somit stellt das Scoring-Modell zur Identifizierung von anderweitig systemrelevanten Instituten bereits ein konsistentes und kohärentes Verfahren zur Vorauswahl der Institute dar, denen die BaFin keine vereinfachten Anforderungen gewähren kann. Hierfür wird ein Schwellenwert für den Gesamtscore festgelegt. Wird er überschritten, ist davon auszugehen, dass der Ausfall des Instituts und seine Abwicklung in einem Insolvenzverfahren signifikant nega-

tive Auswirkungen auf die Finanzmärkte, auf andere Institute, auf deren Refinanzierung oder auf die Gesamtwirtschaft haben werden. Bei diesen Instituten erübrigt sich eine weitergehende Bewertung. Die Institute, bei denen sich die Anwendung vereinfachter Anforderungen nicht bereits auf Basis der Ergebnisse aus dem Scoring-Modell ausschließen lässt, beurteilt die BaFin zudem mittels einer qualitativen Analyse.

Dabei bezieht sie folgende Kriterien der EBA-Leitlinien zur Anwendung vereinfachter Anforderungen in ihre Bewertung ein: das Risikoprofil des Instituts, seinen Rechtsstatus, die Art seiner Geschäftstätigkeit, seine Eigentümer-/Beteiligungsstruktur, seine Rechtsform und seine Mitgliedschaft in einem institutsbezogenen Sicherungssystem bzw. anderen gemeinsamen Systemen der wechselseitigen Solidarität gemäß Artikel 113 Absatz 7 der CRR.³³

Um ihr Gesamturteil in der qualitativen Analyse treffen zu können, muss die Aufsicht darüber hinaus auch die Umstände des Einzelfalls berücksichtigen. Nur wenn die BaFin zu dem Ergebnis kommt, dass der Ausfall des Instituts und seine Abwicklung in einem Insolvenzverfahren keine signifikant negativen Auswirkungen auf die Finanzmärkte, auf andere Institute, auf deren Refinanzierung oder die Gesamtwirtschaft hätte, sind vereinfachte Anforderungen zulässig. Ist all dies nicht der Fall, wird das Institut als PSI, als potenziell systemgefährdendes Institut, identifiziert. Diese drei Leitlinien haben die BaFin und die Deutsche Bundesbank in einer PSI-Methode konsolidiert.

A-SRI oder PSI

Die konkreten regulatorischen Anforderungen hängen davon ab, ob ein Institut als anderweitig systemrelevantes Institut (A-SRI) oder als sonstiges potenziell systemgefährdendes Institut (PSI) zu bewerten ist. Die BaFin hat in Abstimmung mit der Deutschen Bundesbank zum Ende des Jahres 2015 erstmals 16 Institute mit Sitz in Deutschland als anderweitig systemrelevant im Sinne des § 10g Absatz 2 KWG eingestuft. Diese Institute müssen einen institutsindividuellen

32 EBA/GL/2015/16.

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

Kapitalpuffer aus hartem Kernkapital (A-SRI-Puffer) in Höhe von bis zu 2 % des Gesamtfordersbetrags auf konsolidierter Ebene zusätzlich vorhalten. Die Höhe des institutsindividuellen Kapitalpuffers hängt davon ab, welchen Grad der Systemrelevanz das betreffende Institut aufweist. Die angeordneten Kapitalpuffer sind ab dem 1. Januar 2017 in Höhe von 25 % des A-SRI-Puffers einzuhalten. Bis zum 1. Januar 2020 werden sie proportional auf 100 % des A-SRI-Puffers erhöht (*Phase-in*). Neben dem A-SRI-Puffer gelten für A-SRIs weitere regulatorische Anforderungen, wie zum Beispiel für die Risikodaten-Aggregationskapazitäten und die Verfahren zur Risikoberichterstattung, wie sie das Papier BCBS 239³⁴ vorgibt. Sowohl anderweitig systemrelevante als auch alle anderen potenziell systemgefährdenden Institute haben weitere aufsichtliche Anforderungen zu erfüllen. So können sich potenziell

systemgefährdende Institute nach § 20 Absatz 1 Satz 2 SAG nicht von der Verpflichtung befreien lassen, einen Sanierungsplan zu erstellen. Sie können auch nicht von vereinfachten Anforderungen im Sinne von § 19 SAG Gebrauch machen. Zusätzlich enthält das KWG für potenziell systemgefährdende Institute besondere Regelungen, die die Zahl der Mandate von Geschäftsleitern sowie von Mitgliedern des Verwaltungs- oder Aufsichtsorgans beschränken. Weitere Besonderheiten ergeben sich beispielsweise aus der Verordnung über die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Vergütungssysteme von Instituten (InstitutsVergV). Nach § 17 InstitutsVergV sind potenziell systemgefährdende Institute als „bedeutende Institute“ zu behandeln, für die daher auch besondere Anforderungen an ihre Vergütungssysteme gelten. Außerdem sind die Meldeintervalle für derartige Institute nach § 12 der Verordnung zur Einreichung von Finanz- und Risikotragfähigkeitinformationen nach dem Kreditwesengesetz (FinaRisikoV) kürzer.

34 Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, „Grundsätze für die effektive Aggregation von Risikodaten und die Risikoberichterstattung“, Januar 2013.



1.3.3 Schwerpunkt

Abschirmungsgesetz

Autorin: Dr. Andrea Stubbe, BaFin-Referat Grundsatz Restrukturierung

Die Abschirmung des Einlagen- und Kreditgeschäfts großer Banken von bestimmten riskanten Geschäften, zumeist von Handelsgeschäften mit Finanzinstrumenten, die nicht mit einem Kundenauftrag in Beziehung stehen, ist ein weiterer Beitrag zur Lösung des Too-Big-to-Fail-Problems. Solche Abschirmungsregelungen, auch als Trennbankenregelungen bezeichnet, verringern die Komplexität der Institute und sollen dazu beitragen, dass sie sich besser abwickeln lassen. Sie sollen zudem verhindern, dass Banken ab einer bestimmten Größenordnung durch Verluste im Investmentgeschäft in eine finanzielle Schieflage geraten und diese Spekulationsverluste die Einlagen der Kunden

gefährden. Schließlich sollen Banken Einlagen nicht dazu nutzen, spekulative Hochrisikostراتيجien ohne angemessene Risikoprämie zu finanzieren. Eine risikogerechte Bepreisung vermindert den Fehlanreiz, unangemessen hohe Risiken einzugehen.

Der deutsche Gesetzgeber hat bereits mit Artikel 2 des Abschirmungsgesetzes³⁵, Abschirmungsregelungen eingeführt. Das Gesetz ist am 31. Januar 2014 in Kraft getreten.

35 Gesetz zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen vom 7.8.2013, BGBl. I Seite 3090.

Verbotene Geschäfte

Es fügt weitreichende Verbotstatbestände in das Kreditwesengesetz (KWG) ein. Sie betreffen Eigengeschäfte, Kredit- und Garantiegeschäfte mit bestimmten Hedgefonds, mit EU-AIF³⁶ und mit ausländischen alternativen Investmentfonds sowie den Hochfrequenzhandel, soweit er nicht als *Market Making* betrieben wird.

Die Begriffe des Eigengeschäfts und des Eigenhandels knüpfen an die durch die aufsichtliche Praxis geprägte Kategorisierung an. Anzu-merken ist, dass das Eigengeschäft unabhängig von seinem tatsächlichen Risikogehalt verboten ist. Für die Frage, was unter dem verbotenen Kredit- und Garantiegeschäft mit alternativen Investmentfonds zu verstehen ist, ist auf die enge Begriffsbestimmung nach § 1 Absatz 1 Satz 2 Nr. 2 KWG (Kreditgeschäft) beziehungsweise § 1 Absatz 1 Satz 2 Nr. 8 KWG (Garantiegeschäft) zurückzugreifen. Kredit- und Garantiegeschäfte mit AIF sind erfasst, wenn sie in beträchtlichem Umfang *Leverage* einsetzen.

Das Verbot gilt nicht für Geschäfte, die der Absicherung von Geschäften mit Kunden, der Zins-, Währungs- und Liquiditätssteuerung des Instituts oder dem Erwerb oder der Veräußerung langfristig angelegter Beteiligungen dienen.

Anwendungsbereich des Abschirmungsgesetzes

Der Anwendungsbereich erfasst die Unternehmen, die auch nach den Regeln des § 10a KWG als Teil einer Institutsgruppe, Finanzholding-Gruppe oder gemischten Finanzholding-Gruppe anzusehen sind. Erfasst sind CRR-Kreditinstitute³⁷ und Unternehmen im

Gruppenverbund mit CRR-Unternehmen, deren Handelsaktivitäten und Bilanzsummen bestimmte Schwellenwerte erreichen. Die Schwellenwerte, die auf Handelsaktivitäten abstellen, sind also nicht deckungsgleich mit dem Kreis der verbotenen Geschäfte. Kleinere Kreditinstitute, die unterhalb der Schwellenwerte verbotene Geschäfte betreiben, sind nicht von dem Verbot betroffen.

Beendigung oder Übertragung der verbotenen Geschäfte

Die von den Vorschriften des Abschirmungsgesetzes betroffenen CRR-Kreditinstitute und Unternehmen haben binnen sechs Monaten verbotene Geschäfte im Wege einer Risikoanalyse zu ermitteln. Innerhalb von zwölf Monaten müssen sie die so ermittelten Geschäfte entweder beenden oder auf ein Finanzhandelsinstitut übertragen. Das Finanzhandelsinstitut muss wirtschaftlich, organisatorisch und rechtlich eigenständig sein.

Die Übergangsvorschriften sehen eine erstmalige Anwendung der Vorschriften zum 1. Juli 2015 vor. Die Kreditinstitute mussten daher die von den Verbotsnormen erfassten Geschäfte bis zum 31. Dezember 2015 ermitteln. Bis zum 1. Juli 2016 müssen sie die ermittelten Geschäfte beenden oder auf ein Finanzhandelsinstitut übertragen. Darüber hinaus kann die BaFin ab dem 1. Juli 2016 anordnen, weitere Geschäfte – insbesondere das *Market Making* – einzustellen oder zu übertragen (Einzelfallbefugnis). Der Betrieb verbotener Geschäfte ist mit einer Freiheitsstrafe oder mit Geldstrafe bewehrt.

Auslegungshilfe zum Abschirmungsgesetz

Vor Inkrafttreten des Abschirmungsgesetzes hatten die betroffenen Institute einige Fragen geäußert, die von grundsätzlicher Bedeutung waren. Die BaFin hat daher gemeinsam mit der Deutschen Bundesbank eine Auslegungshilfe verfasst, die den Kreditinstituten Anhaltspunkte dazu geben soll, wie sie die Risikoanalyse durchzuführen und den anschließenden Compliance-Prozess implementieren sollen, mit dem verbotene Geschäfte identifiziert werden können. Auch gibt sie den Strafverfolgungs-

36 Das Kürzel AIF bedeutet „Alternativer Investmentfonds“. Die Richtlinie über die Verwalter alternativer Investmentfonds (RL 2011/61/EU, ABI. EU L 174/1) bezeichnet einen EU-AIF als AIF, der nach einschlägigem nationalen Recht in einem Mitgliedstaat zugelassen oder registriert ist, oder einen AIF, der nicht in einem Mitgliedstaat zugelassen oder registriert ist, dessen satzungsmäßiger Sitz und/ oder Hauptverwaltung sich jedoch in einem Mitgliedstaat befindet.

37 Der Begriff „CRR-Kreditinstitut“ ist in § 1 Abs. 3d Kreditwesengesetz definiert. Er ist nach der Eigenmittelverordnung CRR (Capital Requirements Regulation) benannt und ersetzt den bisherigen Begriff „Einlagenkreditinstitut“.

behörden Orientierungspunkte für die rechtliche Bewertung von Sachverhalten.

Die vom Abschirmungsgesetz betroffenen Institute konnten bis zum 29. Januar 2016 der BaFin Stellungnahmen zukommen lassen.

Internationale Lösungsansätze

Das Abschirmungsgesetz setzt das Konzept der gruppeninternen Trennung um und erhält damit die Vorteile eines Universalbankenmodells. Dieses Konzept unterscheidet sich von dem des gruppenweiten Verbots. So verlangten beispielweise die mit dem Glass-Steagall Act von 1933 in den USA eingeführten Trennbankregelungen eine strikte Trennung zwischen Geschäftsbanken (*Commercial Banks*), die das Einlagen- und Kreditgeschäft betrieben, und den Investmentbanken (*Investment Banks*). Heute gilt in den USA die nach dem ehemaligen Vorsitzenden der Federal Reserve Bank, Paul Volcker, benannte Volcker Rule, die ein zentraler Bestandteil des Dodd-Frank Acts ist.

Der Dodd-Frank Act untersagt Einlagen-Banken, deren Holding-Gesellschaften und Tochtergesellschaften sowie verbundenen Unternehmen unabhängig von ihrer Größe, Geschäfte zu betreiben, die als besonders risikoreich eingestuft sind. Darüber hinaus gibt der Dodd-Frank-Act strenge Regeln zu Berichtswesen und Compliance vor, ohne jedoch die strikte Trennung nach dem Glass-Steagall Act wiederherzustellen.

Der unter dem Vorsitz des bekannten Ökonomen Sir John Vickers erarbeitete Vorschlag der Independent Commission on Banking (ICB) in Großbritannien sieht eine Abschirmung (*Ringfencing*) des Privatkundengeschäfts und volkswirtschaftlich relevanter Bankdienstleistungen vor. Das private Einlagen- und Kreditgeschäft und der Zahlungsverkehr werden in eine eigenständige Gesellschaft ausgegliedert, die Bestandteil eines Bankkonzerns bleiben kann. Die Vorschläge der ICB wurden im Financial Services (Banking Reform) Act 2013 umgesetzt.

Liikanen-Bericht

Die Europäische Kommission setzte 2012 eine Expertengruppe unter Federführung des Finni-

schen Zentralbankpräsidenten Erkki Liikanen (Liikanen-Gruppe) ein. Sie sollte Vorschläge mit dem Ziel erarbeiten, ein sicheres, stabiles und effizientes Bankensystem zu etablieren, das den Bedürfnissen der Bürger, der europäischen Wirtschaft und dem Binnenmarkt gerecht wird. Die Expertengruppe legte im Oktober 2012 einen Bericht (Liikanen-Bericht) vor, der die Trennung der Eigenhandelsaktivitäten und anderer risikoreicher Handelsaktivitäten von den übrigen Aktivitäten eines Einlagenkreditinstituts in verschiedenen Geschäftsbereichen vorschlug.

Verordnung der EU-Kommission zur Strukturreform

Die Empfehlungen der Liikanen-Gruppe hat die Europäische Kommission in ihrem Entwurf für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über strukturelle Maßnahmen zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit von Kreditinstituten in der Union (Banking Structural Reforms – BSR) vom 29. Januar 2014 aufgegriffen. Der Rat für Wirtschaft und Finanzen hat sich am 19. Juni 2015 auf eine gemeinsame Haltung („allgemeine Ausrichtung“) des Rates der Europäischen Union zum Vorschlag der Kommission verständigt. Sobald das Europäische Parlament sich auf eine Position geeinigt hat, sollen Verhandlungen über die endgültige Fassung der BSR-Verordnung aufgenommen werden.

BSR-Verordnungsentwurf und Abschirmungsgesetz

Die Regelungen des BSR-Verordnungsentwurfs unterscheiden sich in Teilen von denen des Abschirmungsgesetzes. So sind dem Abschirmungsgesetz vorrausichtlich elf Kreditinstitute unterworfen. Dagegen sind vom BSR-Verordnungsentwurf nach einer Auswirkungsstudie des Joint Research Centre der EU-Kommission lediglich acht Institute betroffen. Der Verordnungsentwurf der Europäischen Kommission erfasst systemrelevante Kreditinstitute und Kreditinstitute mit einer Bilanzsumme über 30 Milliarden Euro oder Handelsaktivitäten von mindestens 70 Milliarden Euro beziehungsweise 10 % der Gesamtaktiva.

Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass nach dem Abschirmungsgesetz die Aufsichts-

III

IV

V

VI

Anhang

behörde im Einzelfall entscheidet und ihr bei ihrer Entscheidung, ob sie die Einstellung oder die Übertragung weiterer Geschäfte anordnet, ein Ermessensspielraum zusteht. Der BSR-Verordnungsentwurf sieht dagegen in bestimmten Fällen eine Verpflichtung der Aufsichtsbehörde vor, die Übertragung anderer Tätigkeiten auf separate Finanzhandelsinstitute zu verlangen.

Fazit

Der BSR-Verordnungsentwurf und das Abschirmungsgesetz sind in ihrer grundsätzlichen Ausrichtung zwar vergleichbar, in ihren konkreten Regelungen aber nicht deckungsgleich. Auch

nach einer Einigung von Rat und Parlament auf eine finale Verordnung wird diese voraussichtlich nicht den Regelungen des deutschen Abschirmungsgesetzes entsprechen. Dieser Umstand dürfte für deutsche Institute, die bereits jetzt dem Abschirmungsgesetz unterfallen, besondere Herausforderungen mit sich bringen. Die angestrebte europäische Verordnung zur Strukturreform schafft aber einheitliche Wettbewerbsbedingungen für alle Kreditinstitute im gemeinsamen Binnenmarkt und vermeidet Regulierungsarbitrage und Regulierungswettbewerb.



1.3.4 Sanierungsplanung

Die BaFin hat 2015 die Sanierungspläne von über 30 Kreditinstituten ausgewertet. Dabei prüft die Aufsicht unter anderem, ob die eingereichten Pläne den Anforderungen der europäischen Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie, konkretisiert durch die einschlägigen Regulierungsstandards und die Leitlinien der EBA sowie das Sanierungs- und Abwicklungsgesetz, gerecht werden und ob sie geeignet sind, die Zwecke der Sanierungsplanung zu erfüllen. Ziel der Sanierungsplanung ist, dass die Institute Krisen aus eigener Kraft meistern können, ohne dass die Aufsicht einschreiten muss. Zu den Kernelementen eines Sanierungsplans zählen daher Handlungsoptionen, die die Institute im Sanierungsfall ergreifen können. Zudem müssen sie Indikatoren festlegen, die es ihnen erlauben, im Krisenfall rechtzeitig die geeigneten Maßnahmen einzuleiten, um ihre finanzielle Solidität nachhaltig wiederherzustellen. Ferner müssen die Institute im Sanierungsplan eine Belastungsanalyse durchführen, die sowohl schwerwiegende idiosynkratische als auch marktweite Stressszenarien umfassen und plötzlich sowie langsam eintretende Entwicklungen berücksichtigen soll.

Um die Qualität der Sanierungsplanung konsequent weiterzuentwickeln und zugleich einen einheitlichen Beurteilungsmaßstab für vergleichbare Institute zu gewährleisten, nimmt die BaFin gemeinsam mit der Deutschen Bundesbank einen jährlichen Quervergleich der eingereichten Sanierungspläne vor. Der 2015 vorgenommene Quervergleich (siehe Infokasten „Erste Ergebnisse des Quervergleichs 2015“, Seite 112) berücksichtigt vor allem auch die geänderten regulatorischen Anforderungen an die verwendeten Indikatoren, Handlungsoptionen und die dargestellten Belastungsszenarien. Darüber hinaus hat auch der Detaillierungsgrad des aktuellen Quervergleichs im Vergleich zum Vorjahr deutlich zugenommen.

1.3.5 Aufsichtliche Mitwirkung an der Abwicklungsplanung

Total Loss-Absorbing Capacity

Damit global systemrelevante Banken (G-SIBs) Verluste besser absorbieren können, hat das FSB einen Mindeststandard (*Total Loss-Absorbing Capacity* – TLAC) entwickelt. Die BaFin war intensiv an dessen Gestaltung beteiligt. Dieser Standard soll sicherstellen, dass dem Kreditinstitut im Fall seiner Abwick-

Erste Ergebnisse des Quervergleichs 2015³⁸

Das Hauptaugenmerk des Quervergleichs 2015 lag auf den Handlungsoptionen, den Sanierungsindikatoren und den Krisenszenarien der ausgewerteten Sanierungspläne. Die Institute haben in ihren Sanierungsplänen geeignete Handlungsoptionen zur Stärkung ihrer finanziellen Position aufzuführen. Insgesamt sind in den eingereichten Plänen über 300 Handlungsoptionen dargestellt, zum Beispiel aus den Kategorien Kapital, Liquidität und Risikoreduzierung. Dabei betrachten die Institute insbesondere den Verkauf von Beteiligungen, Kapitalerhöhungen durch den Eigentümer oder Dritte sowie den Verkauf sonstiger Vermögenswerte als geeignete Optionen. Die Institute haben in ihren Sanierungsplänen zudem mögliche wesentliche Hindernisse für die Handlungsoptionen detailliert zu analysieren. Einige wenige Institute stellen im Quervergleich des Jahres 2015 diese Hindernisse und mögliche Lösungsansätze ausführlich dar. Der Großteil der Institute beschränkt sich jedoch auf eine lediglich stichwortartige Benennung.

Bei der Darstellung der finanziellen Auswirkungen der genutzten Handlungsoptionen

in den verschiedenen Krisenszenarien zeigt der Quervergleich, dass weiterhin Verbesserungspotenzial besteht – unter anderem, was die Nachvollziehbarkeit der dargelegten quantitativen Bewertungen angeht. Gleiches gilt auch für die angesetzten Umsetzungszeiträume, welche die Institute in vielen Fällen zu optimistisch bemessen haben.

Bei den Sanierungsindikatoren zeigt sich folgendes Bild: In der Kategorie der Kapitalindikatoren stellen die Institute typischerweise auf die CET1-Quote, die Gesamtkapitalquote und die Verschuldungsquote (*Leverage Ratio*) als Indikatoren ab; in der Kategorie Liquidität nutzen die Institute meist die Liquiditätsdeckungsquote (*Liquidity Coverage Ratio*) als Sanierungsindikator. Von den neuen Sanierungsindikatoren aus den EBA-Leitlinien zu Sanierungsindikatoren³⁹ fanden dagegen die Kapitalrendite (*Return on Assets*), die Aktienkursschwankung (*Stock Price Variation*), die Kosten der Refinanzierung am Interbankengeldmarkt (*Cost of Wholesale Funding*), die Deckungsquote (*Coverage Ratio*) und Credit Default Swaps auf öffentliche Schultitel (*CDS of Sovereigns*) keine bzw. kaum Verwendung.

lung genügend geeignete Verbindlichkeiten zur Verfügung stehen, die in Eigenkapital umgewandelt werden können (*Bail-in*). Er setzt sich zusammen aus den Mindestkapitalanforderungen nach Basel III und einem zusätzlichen Gone-Concern-Verlustabsorptions- und Rekapitalisierungspotenzial. Im November 2015 verabschiedeten die G 20 die endgültige Fassung des TLAC-Standards. Dieser muss nun noch in EU-Recht umgesetzt werden.

Nach den Vorgaben der G 20 müssen global systemrelevante Banken ab dem 1. Januar 2019 mindestens eine TLAC in Höhe von 16 % der risikogewichteten Aktiva und von 6 % der Verschuldungsquote (*Leverage Ratio*) nach Basel III vorhalten. Die national zuständigen Behörden können im Einzelfall auch höhere Anforderun-

gen festlegen. Ab dem 1. Januar 2022 steigen dann die Mindestanforderungen auf 18 % der risikogewichteten Aktiva und auf 6,75 % der Verschuldungsquote. Der TLAC können alle Instrumente des Basel-III-Mindestkapitals, also *Common Equity Tier 1* (CET1), *Additional Tier 1* (AT1) und *Tier 2* (AT2), zugerechnet werden. Das gilt auch für nachrangige Verbindlichkeiten mit einer Mindestrestlaufzeit von einem Jahr, die keine derivativen Elemente enthalten. Die rechtliche Umsetzung dieser Vorgabe der G 20 in der Europäischen Union wird auch das Verhältnis der TLAC zu den Mindestanforderungen an anrechenbare Verbindlichkeiten (*Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities* – MREL, siehe Infokasten „MREL“, Seite 112) klären müssen, welche die Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie vorschreibt.

³⁸ Die Ergebnisse einer umfassenden Auswertung des Quervergleichs lagen bei Redaktionsschluss noch nicht vor.

³⁹ Leitlinien zur Mindestliste der qualitativen und quantitativen Indikatoren des Sanierungsplans.

MREL

Für eine geordnete Abwicklung bedarf es ausreichenden Kapitals – zusätzlich zu den regulatorischen Eigenmitteln. Die Europäische Union hat daher mit der Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie eine Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten MREL (*Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities*) geschaffen. MREL ist seit Anfang 2016 in Kraft und gilt für alle Institute. Deutschland hat die Vorschrift Ende 2014 mit dem Sanierungs- und Abwicklungsgesetz umgesetzt. Ebenso wie TLAC verlangt auch MREL, dass Institute ausreichend Verbindlichkeiten vorhalten, die bei ihrem Scheitern rasch abgeschrieben oder in Eigenkapital umgewandelt werden könnten.

Bankeninsolvenz – Änderung der Rangfolge von Forderungen

Der TLAC-Standard verfolgt grundsätzlich zwei Ziele: dass die Institute über ausreichendes Potenzial zu ihrer Verlusttragung und Rekapitalisierung verfügen und dass die zuständige Behörde diese Potenziale im Fall einer Abwicklung auch ohne hohe Rechtsrisiken nutzen kann. Um Verwerfungen zu vermeiden, kommt es in einer solchen Situation entscheidend darauf an, dass die Maßnahmen der Abwicklungsbehörde glaubhaft sind. Eine große Herausforderung ist dabei das im europäischen Sanierungs- und Abwicklungsregime verankerte Prinzip, dass kein Gläubiger in der Abwicklung schlechter gestellt werden darf als in einem regulären Insolvenzverfahren (*No Creditor Worse off* – NCWO).

Eine Änderung der gesetzlichen Rangfolge von Forderungen in der Insolvenz von Instituten reduziert die Rechtsrisiken. Sie verbessert zugleich die Fähigkeit von Instituten, abgewickelt zu werden. Die BaFin hat an dieser Änderung intensiv mitgewirkt. Durch das Abwicklungsmechanismusgesetz (AbwMechG) werden ab dem 1. Januar 2017 Forderungen aus langfristigen, unbesicherten Schuldtiteln nach allen anderen nicht-nachrangigen Forderungen, aber vor Nachrangmitteln und Eigenkapital bedient. Verbind-

lichkeiten eines Instituts aus diesen Schuldtiteln eignen sich ebenfalls sehr gut für einen *Bail-in*. Deshalb ist zu erwarten, dass sie bei der Abwicklung eines Instituts vor anderen nicht-nachrangigen Verbindlichkeiten, die hierfür weniger tauglich sind, für den *Bail-in* herangezogen werden. Hierbei handelt es sich etwa um Verbindlichkeiten mit derivativen Elementen oder Sichteinlagen großer Unternehmen der Realwirtschaft. Deren kurzfristige Umwandlung wäre zu komplex oder auch mit Ansteckungsrisiken verbunden.

Sanierung und Abwicklung von Finanzmarktinfrastrukturen

Finanzmarktinfrastrukturen (FMIs) wie etwa Zentrale Gegenparteien CCPs (*Central Counterparties*) machen die Finanzmärkte effizienter. Auf der anderen Seite sammeln sich dort aber in besonderem Maße Risiken. Ihr Scheitern kann deshalb weitreichende Folgen für die Finanzstabilität nach sich ziehen.

Im Jahr 2015 haben daher der Finanzstabilitätsrat, der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, der Ausschuss für Zahlungsverkehrssysteme und Marktinfrastrukturen CPMI (Committee on Payments and Market Infrastructures) und die Internationale Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden IOSCO (International Organization of Securities Commissions) unter Mitwirkung der BaFin einen gemeinsamen Arbeitsplan erstellt, um weiter an der Regulierung von Zentralen Gegenparteien zu arbeiten. Im Fokus stehen die Widerstandsfähigkeit von CCPs, aber auch deren Sanierung und Abwicklung.

Ein wesentlicher Teil des Arbeitsplans besteht darin, Standards für eine bessere Abwicklungsfähigkeit von Zentralen Gegenparteien zu entwickeln. Zwei internationale Arbeitsgruppen beim FSB, in denen auch die BaFin vertreten ist, widmen sich diesem Thema. Eine dritte Gruppe analysiert die Vernetzung von Zentralen Vertragsparteien. Die Cross-Border Crisis Management Group für FMIs des FSB nutzt diese Erkenntnisse, analysiert, welche Hindernisse bei der Abwicklung von Zentralen Vertragsparteien auftreten, und entwickelt, wenn erforderlich, Standards, um ihre Abwicklungsfähigkeit zu verbessern.

ISDA Resolution Stay Protocol

Bereits im Jahr 2014 haben insgesamt 18 global systemrelevante Institute ein Zusatzprotokoll zum „Master Agreement“ der International Swaps and Derivatives Association (ISDA) unterzeichnet, das die Behandlung von Derivaten im Fall einer Abwicklung deutlich erleichtert (siehe Infokasten „ISDA Master Agreement“). Durch die Unterzeichnung des „ISDA Resolution Stay Protocol“ erkennen die Institute gegenseitig an, wenn ausländische Abwicklungsregime des jeweiligen Vertragspartners die Aussetzung von Kündigungsrechten vorsehen und diese von der jeweiligen ausländischen Abwicklungsbehörde angeordnet wird. Davon betroffen sind Kündigungsrechte, die den Instituten im Zusammenhang mit Derivatkontrakten unter dem „Master Agreement“ der ISDA zustehen. Seit 2015 fallen auch Kontrakte unter Standardverträgen für Repo- und Secured-Lending-Geschäfte unter das Protokoll. Die BaFin hat – wie bereits im Jahr 2014 – die Verhandlungen für die Erweiterung des Protokolls intensiv begleitet und unterstützt. 2016 soll der Kreis der Unterzeichner um weitere Institute sowie um Vermögensverwalter und *Hedgefonds* ausgedehnt werden.

Gleichzeitig hat das Abwicklungsmechanismengesetz als flankierende regulatorische Maßnahme mit seinem § 60a eine neue Regelung in das Sanierungs- und Abwicklungsgesetz eingeführt. Sie schreibt vor, dass Institute seit dem 1. Januar 2016 ihre Vertragspartner dazu verpflichten müssen, die Bestimmungen des deutschen

Abwicklungsregimes zur Aussetzung von Kündigungsrechten anzuerkennen, wenn sie mit ihnen Finanzkontrakte schließen und diese dem Recht eines Nicht-EU-Staats unterliegen oder der Vertragspartner seinen Sitz in einem Nicht-EU-Staat hat.

1.3.6 Ausblick: Mindestanforderung an die Ausgestaltung von Sanierungsplänen

Seit 2012 ist in Deutschland die Erstellung von Sanierungsplänen für potenziell systemgefährdende Institute verpflichtend. Das Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (SAG), das seit dem 1. Januar 2015 in Kraft ist, setzt die Vorgaben der europäischen Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie um und dehnt diese Pflicht zur Erstellung von Sanierungsplänen auf alle Institute aus. Vorgaben für den Inhalt von Sanierungsplänen ergeben sich zudem aus den Leitlinien der EBA zu Szenarien und Indikatoren in Sanierungsplänen und einem technischen Regulierungsstandard, den die Europäische Kommission voraussichtlich Anfang 2016 erlassen wird.

Bis zum Inkrafttreten des SAG zum Jahresbeginn 2015 waren inhaltliche Anforderungen an Sanierungspläne in §§ 47 ff. KWG und in den „Mindestanforderungen an die Ausgestaltung von Sanierungsplänen“ (MaSan) verortet. Aufgrund der neuen Vorgaben der Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie und der EBA sind die Anforderungen in diesem Rundschreiben allerdings nicht mehr auf aktuellem Stand.

Das Abwicklungsmechanismengesetz hat den § 21a Absatz 1 SAG neu eingeführt. Er ermächtigt das Bundesministerium der Finanzen (BMF), Mindestanforderungen an die Ausgestaltung von Sanierungsplänen in eine Rechtsverordnung zu fassen. Die Verordnung dient dazu, die EBA-Leitlinien zu Szenarien und Indikatoren in Sanierungsplänen in deutsches Recht umzusetzen. Daneben wird die Verordnung auch eine inhaltliche Beschreibung von vereinfachten Anforderungen für Sanierungspläne enthalten. Diese vereinfachten Anforderungen beruhen darauf, dass nach dem SAG die Möglichkeit besteht, den nicht potenziell systemgefährdenden Instituten Erleichterungen für die Sanierungs-

ISDA-Master-Agreement

Das „Master Agreement“ der International Swaps and Derivatives Association (ISDA) ist ein Standardvertragswerk für den Derivatehandel, in dem grundlegende Verpflichtungen der handelnden Parteien für alle Einzeltransaktionen festgelegt sind. Die Selbstverpflichtungserklärung wird unter anderem durch Anhänge und Zusätze ergänzt. Zusatzprotokolle ergänzen die Bestimmungen des *Agreements* für die Unterzeichner, die miteinander Transaktionen unter dem *Agreement* abschließen.

III

IV

V

VI

Anhang

planung zu gewähren. Gemäß § 20 SAG kann die Aufsichtsbehörde Institute von der Pflicht zur Erstellung eines Sanierungsplans befreien, sofern diese einem institutsbezogenen Sicherungssystem angehören und nicht potenziell systemgefährdend sind.⁴⁰ In einem derartigen

⁴⁰ Vgl. 1.3.2.

Fall hat das institutsbezogene Sicherungssystem die Aufgabe, einen Sanierungsplan für die von der Befreiung erfassten Institute zu erstellen. Die Verordnungsermächtigung bezieht sich auf den Antrag, auf die Voraussetzungen für die Befreiungen und auf die Anforderungen an den Inhalt eines solchen Sanierungsplans.



1.4 Schwerpunkt

Neufassung der MaRisk

Autor: Markus Hofer, BaFin-Referat SREP, Vergütung und operationelles Risiko

BaFin und Deutsche Bundesbank haben 2015 gemeinsam Änderungsvorschläge für die Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk) erarbeitet und am 18. Februar 2016 zur Konsultation gestellt. Über den Entwurf des Rundschreibens wird noch im Fachgremium MaRisk diskutiert, das mit Experten aus Aufsicht und Praxis besetzt ist.

Bei der Novelle steht unter anderem im Vordergrund, die Anforderungen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht BCBS (Basel Committee on Banking Supervision) zur Risikodatenaggregation und Risikoberichterstattung⁴¹ in die deutsche Aufsichtspraxis zu überführen. Gerade mit Blick auf die daraus resultierenden Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der IT-Systeme besteht aufsichtlicher Nachbesserungsbedarf. Auch das Thema „Risikokultur in Banken“ hat die Aufsicht aufgegriffen und die MaRisk entsprechend ergänzt. Gerade auf diesem Gebiet hat es in jüngerer Vergangenheit einige internationale Initiativen gegeben, beispielsweise durch den Finanzstabilitätsrat FSB (Financial Stability Board). Bei ihren Ergänzungen haben BaFin und Bundesbank an diese Initiativen angeknüpft. Ferner fokussiert sich die Aufsicht auf Ergän-

zungen der Anforderungen an Auslagerungen. Diese bilden damit einen weiteren großen Themenblock im Rahmen der Überarbeitung.

Auslagerungen

Immer wieder aufkommende Zweifelsfragen zu den Anforderungen an Auslagerungen hat die Aufsicht zum Anlass genommen, einige Klarstellungen und Ergänzungen im Modul AT 9⁴² der MaRisk vorzunehmen. Sie hat sich dabei ausdrücklich zum Ziel gesetzt, die Grenzen der Auslagerung insbesondere in den Kontrollbereichen Risikocontrolling, *Compliance* und Interne Revision stärker zu definieren. Die Risikocontrolling-Funktion vollständig auszulagern, ist demnach künftig nicht mehr möglich. Die anderen wichtigen Kontrollbereiche *Compliance*-Funktion und Interne Revision können nur bei kleinen Instituten mit sehr begrenzten Ressourcen vollständig ausgelagert werden. Zudem fordert die Aufsicht künftig ein zentrales Auslagerungsmanagement, das zumindest Institute mit umfangreichen Auslagerungslösungen einrichten müssen.

Hinzu kommen weitere Anpassungen zu Auslagerungen, bei denen es sich aber vornehmlich um Klarstellungen zu vorhandenen Anforderun-

⁴¹ Principles for effective risk data aggregation and risk reporting (BCBS 239).

⁴² Allgemeiner Teil.

gen handelt, so etwa zu Weiterverlagerungen, zur Abgrenzung zum Fremdbezug oder zum Umgang mit unbeabsichtigten Beendigungen von Auslagerungen.

Ausbau der Risikodatenaggregationskapazitäten

Mit dem neuen Modul AT 4.3.4 der MaRisk, das die erwähnten Anforderungen des BCBS zur Risikodatenaggregation umsetzt, soll vor allem die IT-Infrastruktur der großen und komplexen Institute verbessert werden – und zwar dahingehend, dass eine aktuelle und genaue Aggregation von Risiken auf einer so weit wie möglich automatisierten Basis möglich wird. Das neue Modul wendet sich ausschließlich an diese großen und komplexen Institute. Das Ziel ist, den Entscheidungsträgern in diesen Banken entscheidungsrelevante Daten und Informationen über das interne Berichtswesen an die Hand zu geben, damit sie schnell auf Änderungen der Risikolage des Instituts und seines wirtschaftlichen Umfelds reagieren können. Der Ausbau der Kapazitäten zur Risikodatenaggregation und der dafür notwendige Umbau der IT-Systeme werden den betroffenen Instituten einige Anstrengungen abverlangen. Die Berichterstattung sollte sich dadurch aber deutlich verbessern und zeitnäher werden.

Proportionalitätsprinzip betont

Was die Risikoberichterstattung angeht, hat die Aufsicht die bisher schon existierenden Berichterstattungsanforderungen in einem neuen Modul BT 3⁴³ gebündelt und um weitere Aspekte aus dem Papier des Basler Ausschusses ergänzt. Das neue Modul richtet sich an alle Institute, stellt aber klar, dass die Umsetzung in proportionaler Art und Weise zu erfolgen hat. Da die meisten der Anforderungen schon aus der aktuellen Fassung der MaRisk bekannt und vor vielen Jahren eingeführt worden sind, dürfte dieser Punkt die Masse der Institute nicht übermäßig belasten.

43 Besonderer Teil.

Angemessene Risikokultur

Die Entwicklung, Förderung und Integration einer angemessenen Risikokultur innerhalb des Instituts, wie sie künftig in AT 3 von der Geschäftsleitung eines Instituts gefordert wird, stellt im Grunde eine Ergänzung schon existierender Anforderungen dar. Letztere zielen schon heute darauf ab, dass sich Institute strikt im Rahmen des von der Geschäftsleitung definierten Risikoappetits bewegen. Eine angemessene Risikokultur setzt zwar an diesen bestehenden Anforderungen an, geht in ihrem Kern aber weiter. Eigentlicher Zweck ist es, eine bewusste Auseinandersetzung mit Risiken im täglichen Geschäft zu fördern und eine solche Risikobetrachtung fest in der Unternehmenskultur zu verankern. Es gilt daher, ein Risikobewusstsein auf den verschiedenen Ebenen des Instituts zu schaffen, welches das tägliche Denken und Handeln aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter prägt. Dies setzt unter anderem voraus, dass ein kritischer Dialog über risikorelevante Themen innerhalb eines Instituts etabliert wird, der von den jeweiligen Führungsebenen gefördert werden soll. Ebenso gehört das klare Bekenntnis der Geschäftsleitung und der gesamten Belegschaft dazu, sich entsprechend dem definierten Wertesystem und dem – unter Umständen noch zu entwickelnden – Verhaltenskodex zu verhalten, um zu vermeiden, dass das Institut und seine Beschäftigten gegen geltendes Recht verstoßen oder sich ethisch fragwürdig verhalten.

Veröffentlichung und Inkrafttreten

Die Konsultation zur MaRisk-Überarbeitung steht kurz vor dem Abschluss⁴⁴. Mit der finalen Fassung des neuen Rundschreibens ist im Sommer zu rechnen. Die neuen MaRisk werden zwar mit der Veröffentlichung in Kraft treten; die Aufsicht wird aber, wie bisher auch, ausreichende Übergangsfristen für die Anwendbarkeit neuer Anforderungen gewähren. Detaillierte Informationen hierzu lagen bei Redaktionsschluss noch nicht vor, werden aber dem Begleitschreiben zur Endfassung der MaRisk zu entnehmen sein.

44 Redaktionsschluss: 31.3.2016.

III

IV

V

VI

Anhang



1.5 Mindestanforderungen an die Sicherheit von Internetzahlungen



Besserer Verbraucherschutz bei Internetzahlungen

Am 5. Mai 2015 hat die BaFin ihre „Mindestanforderungen an die Sicherheit von Internetzahlungen“ (MaSI)⁴⁵ veröffentlicht. Der erste Entwurf der BaFin hatte sich sehr eng an den Text der EBA-Leitlinien zur Sicherheit von Internetzahlungen⁴⁶ angelehnt. Er umfasste allerdings auch verschiedene Anpassungen an die Spezifika der deutschen Bankenbranche. Im Rahmen der Konsultation äußerte die Kreditwirtschaft jedoch den Wunsch, eine wörtliche Übersetzung der EBA-Leitlinien zu verwenden. Die BaFin kam diesem Anliegen in Abstimmung mit dem Bundesfinanzministerium nach, um für eine Gleichbehandlung der deutschen Banken mit anderen europäischen Instituten zu sorgen.

Die MaSI sind mit der Veröffentlichung auf der Internetseite der BaFin in Kraft getreten. Um den betroffenen Instituten ausreichend Zeit zur Umsetzung einzuräumen, mussten diese die Anforderungen allerdings erst ab dem 5. November 2015 einhalten.

Rechtsgrundlage für die Mindestanforderungen ist § 7b Absatz 1 Satz 4 KWG. Mit dem Rundschreiben überbrückt die BaFin, was das sichere Bezahlen im Internet betrifft, den Zeitraum, bis die überarbeitete europäische Zahlungsdiensterichtlinie vom 25. November 2015⁴⁷ rechtlich umgesetzt ist. Die Richtlinie definiert künftig die strengen Sicherheitsanforderungen daran, wie elektronische Zahlungen ausgelöst und wie sie verarbeitet werden. Zugleich reguliert sie Zahlungsauslösedienstleister und Kontoinformationsdienstleister.

Die MaSI richten sich an Zahlungsdienstleister im Sinne des Zahlungsdienstenaufsichtsgesetzes (ZAG). Ihr Ziel ist es, Betrug im Zahlungsverkehr zu bekämpfen und das Vertrauen der Verbraucher zu Internetzahlungsdiensten zu stärken. Dabei hat naturgemäß die Datensicherheit einen bedeutenden Stellenwert. Die MaSI decken daher wesentliche Aspekte der Sicherheit im Zahlungsverkehr ab, namentlich die *Governance* und das Risikomanagement der Zahlungsdienstleister sowie die Überwachung, Überprüfung und Dokumentation von Zahlungsvorgängen im Internet.

Ein Novum ist, dass die Mindestanforderungen von der Kreditwirtschaft verlangen, schwerwiegende Vorfälle im Zusammenhang mit der Zahlungssicherheit unverzüglich an die BaFin, die Bundesbank und die zuständige Datenschutzbehörde zu melden. Hierfür stellt die BaFin den Instituten sowohl ein Formular auf ihrer Internetseite⁴⁸ als auch eine funktionale E-Mail-Adresse⁴⁹ zur Verfügung. Die BaFin empfiehlt ausdrücklich, für die Übersendung des Meldeformulars eine gesicherte E-Mail-Kommunikation zu nutzen. Im Rahmen der Umsetzung der reformierten Zahlungsdiensterichtlinie ist bereits vorgesehen, auf ein elektronisches Meldeverfahren umzustellen.

Nach Veröffentlichung der MaSI gingen zahlreiche Anfragen zu deren Auslegung bei der BaFin ein. Daher bietet die Aufsicht als Hilfestellung seit dem 30. Oktober 2015 eine Liste mit häufig gestellten Fragen und den dazugehörigen Antworten auf ihrer Internetseite an.⁵⁰ Diese Liste wird in unregelmäßigen Abständen überarbeitet und auf den neuesten Stand gebracht.

⁴⁵ Rundschreiben 4/2015 (BA), www.bafin.de/dok/6166312.

⁴⁶ Konsultation 02/2015 – Mindestanforderungen an die Sicherheit von Internetzahlungen, www.bafin.de/dok/5877574.

⁴⁷ Richtlinie (EU) 2015/2366, ABl. EU L 337/35.

⁴⁸ www.bafin.de/dok/6957532.

⁴⁹ Zahlungssicherheitsvorfall-Meldung@bafin.de.

⁵⁰ www.bafin.de/dok/6951840.



1.6 Schwerpunkt

Novellierung des Bausparkassengesetzes und der Bausparkassen-Verordnung

Autoren: Thomas Mayer und David Zacharias, BaFin-Referat Kompetenz Bausparkassen

Eine Novellierung vergleichbaren Ausmaßes hatte zuletzt 1990 stattgefunden: Der deutsche Gesetzgeber hat das Bausparkassengesetz (BausparkG) und die Bausparkassen-Verordnung (BausparkV) Ende 2015 umfassend reformiert. So wurden die Zuständigkeiten zur Beaufsichtigung von Bausparkassen (siehe Infokasten) an europäische Vorschriften angepasst, das Kollektivrisikomanagement neu geregelt und neue Regelungen getroffen, welche die Ertragslage der Bausparkassen sichern und stärken sollen. Außerdem dürfen Bausparkassen nun Geschäfte betreiben, die sie zuvor nicht betreiben durften. Sie können zum Beispiel unter bestimmten Bedingungen Hypothekendarlehen ausgeben, und ab 2017 dürfen sie verfügbare Mittel in begrenztem Umfang auch in Aktien anlegen.

Bausparkassen

Das Bausparkassengesetz und die Bausparkassen-Verordnung enthalten spezialgesetzliche Regelungen zu Bausparkassen. Bausparkassen sind Kreditinstitute, deren Geschäftsbetrieb darauf gerichtet ist, Einlagen von Bausparern (Bauspareinlagen) entgegenzunehmen und aus den angesammelten Beträgen den Bausparern für wohnungswirtschaftliche Maßnahmen Gelddarlehen (Bauspardarlehen) zu gewähren (Bauspargeschäft). Nach dem Bausparkassengesetz dürfen nur Bausparkassen das Bauspargeschäft betreiben. Außer dem Bauspargeschäft dürfen Bausparkassen nur bestimmte andere Geschäfte mit wohnwirtschaftlichen Bezug betreiben (Spezialitätsprinzip). Jeder Bausparer einer Bausparkasse ist Mitglied einer Zweckspargemeinschaft (Kollektiv).

Geänderte Rahmenbedingungen

Nach der letzten großen Novelle des Bausparkassengesetzes im Jahr 1990 – das Gesetz stammt ursprünglich aus dem Jahr 1972 – haben sich die Rahmenbedingungen für Bausparkassen stark gewandelt – etwa wesentliche Rechtsgrundlagen für die Aufsicht über Bausparkassen. Beispielsweise ist das Kreditwesengesetz (KWG) mehrfach geändert worden, und es sind zwei bedeutende europäische Verordnungen erlassen worden: die Eigenmittelverordnung CRR (Capital Requirements Regulation) zur Umsetzung von Basel III und die Verordnung über den Einheitlichen Europäischen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM, SSM-Verordnung).

In den vergangenen 25 Jahren ist zudem die Einbindung der Bausparkassen in Konzernstrukturen fortgeschritten. Daraus erwächst grundsätzlich die Gefahr, dass ein Dritter Einfluss auf das Risikomanagement einer Bausparkasse nimmt und sich hierbei von Interessen leiten lässt, die denen der Bauspargemeinschaft zuwiderlaufen.

Andauerndes Zinstief

Hinzukommt, dass das anhaltend niedrige Kapitalmarktzinsniveau die Erträge der Bausparkassen belastet. Dies liegt vor allem daran, dass Bauspareinlagenzinsen und Bauspardarlehenzinsen nach den Regelungen der Allgemeinen Bedingungen für Bausparverträge der Bausparkassen, die den derzeitigen Bausparverträgen zugrunde liegen, über die gesamte Laufzeit eines Bausparvertrags konstant bleiben. Die noch hochverzinsten Altverträge liegen mit ihrer Verzinsung deutlich über dem aktuellen Marktzins. Viele Kunden mit Altverträgen ziehen es daher vor, einen niedrig verzinsten Immobilienkredit

III

IV

V

VI

Anhang

abzuschließen, und verzichten darauf, sich ihr Guthaben auszahlen zu lassen bzw. ein relativ hoch verzinstes Bauspardarlehen in Anspruch zu nehmen. Dies wiederum führt dazu, dass die Bauspareinlagen seit einiger Zeit immer seltener in Bauspardarlehen angelegt werden. Dadurch sinkt branchenweit der Anlagegrad, also das Verhältnis von Bauspardarlehen zu Bauspareinlagen. Bauspardarlehen sind jedoch eine der wichtigen Ertragsquellen für Bausparkassen. Die Bausparkassen haben wegen der gesetzlich beschränkten Geschäftskreise nur begrenzte Möglichkeiten, auf diese Situation zu reagieren. Wie lange das Kapitalmarktzinsniveau niedrig bleiben wird, ist derzeit nicht absehbar.

Änderungen im Bausparkassengesetz

Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Bausparkassen vom 21. Dezember 2015⁵¹, in Kraft getreten wenige Tage später, am 29. Dezember, hat der Gesetzgeber auf den Wandel der Rahmenbedingungen reagiert.

Um die Ertragslage der Bausparkassen zu verbessern⁵², gibt er den Instituten beispielsweise neue Möglichkeiten, ihr Kreditgeschäft für wohnungswirtschaftliche Maßnahmen auszuwei-

Darlehen von Bausparkassen

Bausparkassen können folgende Darlehen gewähren:

- Bauspardarlehen
- Darlehen, die der Vorfinanzierung oder der Zwischenfinanzierung von Leistungen der Bausparkasse auf Bau-sparverträge ihrer Bausparer dienen (Vorfinanzierungskredite oder Zwischenfinanzierungskredite) und
- sonstige Darlehen für wohnungswirtschaftliche Maßnahmen (sonstige Baudarlehen)

ten (siehe Infokasten „Darlehen von Bausparkassen“). Für so genannte sonstige Baudarlehen können sie nach neuer Rechtslage nun unter bestimmten Voraussetzungen (§ 6 Absatz 1 Nr. 2 BausparkG) Mittel aus der Zuteilungsmasse (siehe Infokasten) verwenden. Sonstige Baudarlehen durften die Institute auch vorher schon vergeben, aber eben ohne Zugriff auf die Zuteilungsmasse.

Zuteilungsmasse

Die Zuteilungsmasse ist die Summe aus den Bauspareinlagen, den Mitteln, die zur Gewährung von Bauspardarlehen zugeführt worden sind, und dem Fonds zur baupartechnischen Absicherung (siehe unten), abzüglich der Summe der gewährten Bauspardarlehen. Die Zuteilungsmasse unterliegt der Zweckbindung (§ 6 Absatz 1 BausparkG).

Der Gesetzgeber hat zudem das zulässige Gesamtlimit für sonstige Baudarlehen von 75 % auf 100 % der Bauspardarlehen und der Vor- und Zwischenfinanzierungsdarlehen erhöht (§ 4 Absatz 2 BausparkG).

Bei der Finanzierung von selbstgenutztem Wohneigentum können Bausparkassen nun Beleihungen bis zum Beleihungswert vornehmen (§ 7 Absatz 1 Satz 4). Vorher war dies nur bis zu 80 % des Beleihungswerts möglich.

Mit dieser Änderung will der Gesetzgeber die Möglichkeiten der Bausparkassen zur Finanzierung selbstgenutzten Wohneigentums erweitern. Auch könnten durch die neue Regelung Anreize gesetzt werden, vermehrt Bauspardarlehen in Anspruch zu nehmen. Die Beleihungsgrenze ist somit auch ausgeweitet worden, weil man den Bausparkassen ermöglichen wollte, ihr Kerngeschäft zu stärken.⁵³

51 BGBl. I Seite 2399.

52 Vgl. Begründung zum Regierungsentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Bausparkassen (BegRegE zum 2. Ä. G. BausparkG), Bundestags-Drucksache 18/6418, Seite 29.

53 Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses zum BegRegE zum 2. Ä. G. BausparkG, Drucksache 18/6903, Seite 36.

Pfandbriefgeschäft

Eine weitere Neuerung betrifft das Pfandbriefgeschäft: Bausparkassen können nun für bestimmte Zwecke, insbesondere zur Gewährung von Darlehen für wohnungswirtschaftliche Maßnahmen, Hypothekendarlehen nach den Bestimmungen des Pfandbriefgesetzes ausgeben (§ 4 Absatz 1 Nummer 5c BausparkG). Auch das war zuvor nicht zulässig. Durch die Neuregelung sollen die Bausparkassen eine Refinanzierungsoption erhalten, die im Vergleich zu anderen Refinanzierungsmöglichkeiten kostengünstiger ist.⁵⁴

Fonds zur baupartechnischen Absicherung

Auch die Regelungen zum Fonds zur baupartechnischen Absicherung (FbtA) haben sich geändert. Geschaffen wurde dieser Fonds mit der Bausparkassengesetz-Novelle aus dem Jahr 1990. Es handelt sich um einen Sonderposten, den unter bestimmten Voraussetzungen jede Bausparkasse zu bilden hat, um die Belange der Bausparer zu wahren. In seiner bisherigen Ausgestaltung diente der Fonds dem Zweck, auch in Zeiten knapper kollektiver Liquidität mangels neuer Bauspareinlagen eine hinreichend zügige Zuteilung von Bauspardarlehen gewährleisten zu können.

Nun sichert er nicht mehr nur die Gewährleistung gleichmäßiger, möglichst kurzer Wartezeiten zwischen dem Beginn des Bausparvertrags und dessen Zuteilung ab, sondern auch

Kollektiv bedingte Zinsspanne

Die kollektiv bedingte Zinsspanne ist der Quotient aus dem kollektiv bedingten Zinsüberschuss und dem Jahresdurchschnittsbestand an Bauspareinlagen. Der kollektiv bedingte Zinsüberschuss ist die Summe der Erträge aus Bauspardarlehen und der nicht in Bauspardarlehen angelegten Bauspareinlagen abzüglich des Zinsaufwands für Bauspareinlagen.

⁵⁴ BegRegE zum 2. Ä.G. BausparkG, Bundestags-Drucksache 18/6418, Seite 29.

die für den nachhaltigen Betrieb des Bauspargeschäfts erforderliche kollektiv bedingte Zinsspanne (siehe Infokasten).

Die Bausparkassen können den FbtA also nun auch nutzen, um kollektiv bedingte Erträge zu sichern. Mit dieser Zweckerweiterung will der Gesetzgeber laut Gesetzesbegründung vor allem den Bausparkassen ermöglichen, im aktuellen Niedrigzinsumfeld mit Mitteln des FbtA Ertragsbelastungen entgegenzuwirken.⁵⁵

Erweiterte Anlagemöglichkeiten

Ein weiteres Novum: Ab dem 1. Januar 2017 können Bausparkassen verfügbare Mittel auch in Aktien anlegen (§ 4 Absatz 3 Satz 1 Nr. 7 und 8 sowie § 19 Absatz 5a BausparkG). Die Anlage in Aktien ist jedoch begrenzt auf insgesamt 5 % der Zuteilungsmasse, wobei die Institute höchstens 0,2 % der Summe der Zuteilungsmasse in Aktien eines Unternehmens anlegen dürfen. Indirekte Anlagen in Aktien durch Investmentanteile sind dabei jeweils zu berücksichtigen.

Durch die Erweiterung sollen die Möglichkeiten der Bausparkassen erweitert werden, die Anlagen freier Mittel zu diversifizieren. Mit den gesetzlichen Begrenzungen der neuen Anlageformen sollen die Risiken einer Anlage in Aktien eingedämmt werden – der Höhe nach und mit Blick auf die Konzentration der Risiken.⁵⁶

Weitere Änderungen

Die Novelle des Bausparkassengesetzes hat weitere Neuregelungen mit sich gebracht:

- So wurden die spezifischen Voraussetzungen erweitert, die ein Unternehmen erfüllen muss, damit die Aufsicht ihm die Erlaubnis zum Betrieb des Bauspargeschäfts erteilen kann (§ 2 BausparkG).
- Neu ist auch, dass bestimmte Beherrschungsverträge, bei denen eine Bausparkasse das beherrschte Unternehmen ist, also

⁵⁵ BegRegE zum 2. Ä.G. BausparkG, Bundestags-Drucksache 18/6418, Seite 30.

⁵⁶ Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses zum BegRegE zum 2. Ä.G. BausparkG, Drucksache 18/6903, Seite 35.

der Leitung einer anderen Person unterstellt ist, ausdrücklich verboten sind (§ 2a BausparkG).

- Außerdem wurden die Zuständigkeiten zur Beaufsichtigung von Bausparkassen an die Vorschriften der EU angepasst – etwa an die Eigenmittelverordnung CRR und die SSM-Verordnung (§ 3 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit § 1 Absatz 9 BausparkG).
- Darüber hinaus wurde nun die bereits in der Verwaltungspraxis bestehende Pflicht zur Berichterstattung in Form kollektiver Lageberichte gesetzlich verankert (§ 3 Absatz 5 BausparkG).
- Eine weitere Neuerung betrifft Dritte, denen Bausparkassen zur Erfüllung von Ansprüchen aus betrieblicher Altersversorgung Vermögensgegenstände überlassen, die nur der Erfüllung von Verbindlichkeiten aus Altersversorgungsverpflichtungen dienen. Diese Dritten – etwa ein Unternehmen im Konzernverbund – unterliegen nun unter bestimmten Voraussetzungen nicht mehr den Anlagebeschränkungen für Bausparkassen. Die Vermögensgegenstände müssen allerdings unter Berücksichtigung der Art und Dauer der Altersversorgungsverpflichtungen möglichst sicher und rentabel angelegt werden. Dabei ist auf eine angemessene Mischung und Streuung der Anlagen zu achten und sicherzustellen, dass ausreichend Liquidität zur Erfüllung der Verbindlichkeiten vorhanden ist (§ 4 Absatz 3a BausparkG). Dies soll die Bausparkassen vor allem in die Lage versetzen, sich an Konzernlösungen zur betrieblichen Altersversorgung zu beteiligen, die Anlageformen vorsehen, die über den Katalog der für Bausparkassen zulässigen Anlagen hinausgehen.⁵⁷

⁵⁷ Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses zum BegRegE zum 2. Ä. G BausparkG, Drucksache 18/6903, Seite 32.

- Die Novelle enthält zudem neue Regelungen zum bausparspezifischen Risikomanagement. Bausparkassen müssen nun insbesondere bauspartechnische Simulationsmodelle verwenden, die ein Wirtschaftsprüfer abnehmen muss (§ 8 BausparkG).
- Auch die Abwicklung von Bausparkassen ist – unter Berücksichtigung bausparspezifischer Besonderheiten – neu geregelt worden (§ 16 BausparkG).

Bausparkassen-Verordnung

Mit der Novelle des Bausparkassengesetzes musste auch die Bausparkassen-Verordnung novelliert werden. Die neugefasste Bausparkassen-Verordnung⁵⁸ vom 29. Dezember 2015⁵⁹ hat die bis dahin gültige Bausparkassen-Verordnung abgelöst. Die neue Verordnung konkretisiert vor allem die Neuregelungen des BausparkG, vor allem, was das Risikomanagement, die Kollektivsteuerung und die Gestaltung der Bausparktarife angeht.

Fazit

Mit der Novelle des Bausparkassengesetzes hat der Gesetzgeber das Spezialitätsprinzip für Bausparkassen gestärkt und Regelungen geschaffen, welche die Risiken des Bauspargeschäfts weiter absichern sollen. Zugleich hat er den Instituten neue Möglichkeiten gegeben, ihre Ertragskraft zu stärken. Es obliegt künftig insbesondere den Bausparkassen, diese Möglichkeiten in geeigneter Weise umzusetzen. Zahlreiche Neuregelungen – etwa die zum bausparspezifischen Risikomanagement und zu den bausparspezifischen Zulassungsvoraussetzungen – entsprechen in weiten Teilen der ohnehin bestehenden Verwaltungspraxis und haben sich bereits in der Vergangenheit bewährt.

⁵⁸ Die Begründung zur BausparkV ist abrufbar unter www.bafin.de/dok/7548392.

⁵⁹ BGBl. I Seite 2576.



1.7 Zahlungskontenrichtlinie



Die Umsetzung der europäischen Zahlungskontenrichtlinie⁶⁰ bringt neue Aufgaben für die BaFin mit sich, die in den Bereich des Verbraucherschutzes fallen. Nach der Zahlungskontenrichtlinie soll jeder Verbraucher mit rechtmäßigem Aufenthalt in der Europäischen Union – auch Personen ohne festen Wohnsitz und Asylsuchende sowie Personen ohne Aufenthaltstitel, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden können, – das Recht auf ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen haben. Mit der Änderung reagiert der europäische Gesetzgeber auf den Umstand, dass ein solches Konto heute elementar ist, um am wirtschaftlichen und sozialen Leben teilnehmen zu können, sei es für den Bezug von Arbeitslohn oder das Anmieten einer Wohnung. Außerdem enthält die Richtlinie verschiedene Vorgaben, die die Entgelte auf dem Markt für Zahlungskonten transparenter sowie den Wechsel des Anbieters leichter machen

sollen. Die Richtlinie ist bis zum 18. September 2016 von sämtlichen EU-Mitgliedstaaten in nationales Recht umzusetzen.

Zahlungskontogesetz

Zur Umsetzung der Richtlinie hat der Bundestag am 25. Februar 2016 ein neues Zahlungskontogesetz beschlossen. Danach soll die BaFin künftig überwachen, ob die Kredit- und Zahlungsinstitute die Vorgaben des Gesetzes beachten. Insbesondere sollen Verbraucher, denen die Eröffnung eines Zahlungskontos mit grundlegenden Funktionen verweigert wurde, ein spezielles Verwaltungsverfahren bei der Aufsicht einleiten können. Die BaFin prüft dann, ob sich das Kreditinstitut auf einen der Verweigerungsgründe berufen kann, die das Gesetz vorsieht. Ist dies nicht der Fall, ist die BaFin nach dem Gesetzentwurf ermächtigt, die Eröffnung eines Basiskontos bei dem betreffenden Kreditinstitut anzuordnen (siehe Infokasten „BaFin hat Flüchtlingen den Zugang zu Basiskonten erleichtert“).



BaFin hat Flüchtlingen den Zugang zu Basiskonten erleichtert

Flüchtlinge in Deutschland können bereits vor Inkrafttreten des Zahlungskontenumsetzungsgesetzes ein Basiskonto eröffnen. Dazu hat die BaFin aufgrund von Vorgaben des Bundesfinanzministeriums unter anderem die bestehenden Vorschriften zur geldwäscherechtlichen Identifizierung übergangsweise gelockert. Flüchtlinge können also auch dann ein Basiskonto eröffnen, wenn sie kein Dokument vorlegen können, das der Pass- und Ausweispflicht genügt, die in § 4 Absatz 4 Nr. 1 Geldwäschegesetz (GwG) festgelegt ist. Diese Übergangsregelungen gelten so lange, bis – voraussichtlich im Laufe des Jahres 2016 – eine Identitätsprüfungsverordnung gemäß § 4 Absatz 4 Satz 2 GwG in Kraft tritt. Diese soll Legitimationsdokumente zulassen, die über die in § 4 Absatz 4 Nr. 1 GwG genannten hinausgehen.

Bis dahin reichen für die Eröffnung eines Basiskontos Dokumente aus, die den Brief-

kopf und das Siegel einer deutschen Ausländerbehörde tragen, die Identitätsangaben gemäß § 4 Absatz 3 Nr. 1 GwG enthalten, also Name, Geburtsort und -datum, Staatsangehörigkeit und Anschrift, mit einem Lichtbild versehen sind und vom Bearbeiter der Ausländerbehörde unterschrieben sind. Wenn Banken für Flüchtlinge solche Konten auf Grundlage von Dokumenten eröffnen, die diesen Kriterien entsprechen, wird die BaFin dies aufsichtsrechtlich nicht beanstanden.

Flüchtlinge benötigen ein Girokonto, um am allgemeinen wirtschaftlichen Leben teilnehmen zu können. Außerdem können unkontrollierte Bargeldströme und somit Geldwäsche verhindert werden, wenn finanzielle Transaktionen über Konten erfolgen. Viele Flüchtlinge verfügen aber nicht über die üblichen und für die Kontoeröffnung benötigten Ausweispapiere, die das Geldwäschegesetz vorschreibt, und konnten daher bis dato kein Konto eröffnen.⁶¹

60 RL 2014/92/EU, ABI. EU L 257/214.

61 Vgl. 2.2.

1.8 Verordnung über Interbankenentgelte

Weitere neue Aufgaben für die BaFin ergeben sich aus der europäischen Verordnung über Interbankenentgelte für kartengebundene Zahlungsvorgänge⁶². Die Verordnung hat zum Ziel, diese Entgelte für Kredit- und Debitkartenzahlungen abzusenken und für größere Transparenz und mehr Wettbewerb bei diesen Bezahlmethoden zu sorgen. Interbankenentgelte werden üblicherweise vom Zahlungsdienstleister des Unternehmens, das die Kartenzahlung annimmt, an den Zahlungsdienstleister des Karteninhabers entrichtet. Diese Entgelte waren bereits in der Vergangenheit Gegenstand kartellrechtlicher Verfahren. Die in der Verordnung festgelegte Obergrenze für Interbankenentgelte – bei Zahlungen mit Kreditkarte maximal 0,3 % des Transaktionswerts und bei Zahlungen mit Debitkarte maximal 0,2 % – soll nun allen Beteiligten Rechtssicherheit verschaffen. Durch eine Änderung von § 25g Absatz 1 Nr. 4 KWG und § 22 Absatz 5 S. 1 ZAG hat der deutsche Gesetzgeber die BaFin beauftragt, darüber zu wachen, dass die Kredit- und Zahlungsinstitute diese Verordnung einhalten. Um verschiedene Fragen zur Anwendung der Verordnung auf das deutsche Girocard-System zu klären, also das Bezahlen mit ec-Karte und PIN, hat die BaFin im November 2015 ein Eckpunktepapier des BMF zu diesem Thema veröffentlicht⁶³.

1.9 Gedeckte Schuldverschreibungen

Am 30. September 2015 hat die Europäische Kommission ein Konsultationspapier⁶⁴ mit Vorschlägen dazu veröffentlicht, wie sie den Umgang mit gedeckten Schuldverschreibungen (*Covered Bonds*) in der EU regeln könnte. Das Papier sieht einen möglichen Harmonisierungsbedarf, da in Hochphasen der Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise die Kapitalmarktspreads für gedeckte Schuldverschreibungen aus verschiedenen Mitgliedstaaten auseinandergelaufen sind. Die Kommission leitet daraus ab, dass

der Kapitalmarkt nicht darauf vertraut, dass die nach nationalen Rechtsnormen gestalteten Schutzmechanismen für Gläubiger gedeckter Schuldverschreibungen wirksam sind.

Das Papier stellt insbesondere die Frage, ob eine europaweite Harmonisierung der Vorschriften zu gedeckten Schuldverschreibungen – bislang sind diese national geregelt – Vorteile für die Kreditversorgung der Realwirtschaft hätte. Die Überlegungen der Kommission sind vielfältig: Sie reichen von einer bloßen Empfehlung an die Mitgliedstaaten, die Best-Practice-Empfehlungen der EBA aus ihrem Bericht „EU Covered Bond Frameworks and Capital Treatment“ umzusetzen, über den Vorschlag einer Konkretisierung des derzeit insbesondere in Artikel 52 Absatz 4 der OGAW-Richtlinie⁶⁵ geregelten Nukleus einer Definition gedeckter Schuldverschreibungen, auf die zahlreiche aufsichtliche Privilegierungsvorschriften rekurrieren, bis hin zur Entwicklung eines europaweit einheitlichen Rechtsrahmens. Ein solcher europäischer Rechtsrahmen träte dann an die Stelle oder neben („29th Regime“) die jeweils national bestehenden Regelwerke – in Deutschland also insbesondere anstelle oder neben das Pfandbriefgesetz.

Aus Sicht der BaFin ist aber kein Impuls des europäischen Gesetzgebers erforderlich, um die Qualität des deutschen Pfandbriefgesetzes (PfandBG) zu sichern. Eine prinzipienbasierte Konkretisierung der geltenden Mindestanforderungen an regulatorisch privilegierte gedeckte Schuldverschreibungen wäre dagegen hilfreich – und zwar aus Gründen der Finanzstabilität und in Anbetracht der vielfältigen regulatorischen Erleichterungen für gedeckte Schuldverschreibungen sowie der eher vagen Kriterien des Artikel 52 Absatz 4 der OGAW-Richtlinie. Ein solcher Ansatz würde das Pfandbriefgesetz nur mittelbar tangieren und wäre zudem offen dafür, im Pfandbriefgesetz strengere Anforderungen vorzusehen, als für die regulatorische Privilegierung dann mindestens vorausgesetzt würde. Wenig vielversprechend dagegen er-

62 Verordnung (EU) 2015/751, ABl. EU L 123/1.

63 www.bafin.de/dok/6970682.

64 „Consultation Document Covered Bonds in the European Union“, <http://ec.europa.eu>.

65 Richtlinie (EU) 2014/91, ABl. EU L 257/186. Das Kürzel OGAW steht für „Organismus für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren“.

scheint es, einen EU-weit einheitlichen Rechtsrahmen für gedeckte Schuldverschreibungen zu erarbeiten – dies insbesondere aufgrund der engen Verzahnung mit dem nicht harmonisierten Insolvenzrecht.

Pfandbriefgesetz

Das Pfandbriefgesetz ist 2015 durch Artikel 5 des Abwicklungsmechanismusgesetzes (AbwMechG) vom 2. November 2015⁶⁶ inhaltlich geändert worden: Es sieht nun eine weitere Anforderung für die risikogewichtsunschädliche Deckung durch kurzfristige Forderungen gegen Institute der Bonitätsstufe 2 vor. Damit vollzieht es Artikel 129 (1)(c) der Eigenmittelverordnung CRR nach. Darüber hinaus enthält § 20 Absatz 2a PfandBG nun auch eine praxisnahe Regelung für die Deckung des Öffentlichen Pfandbriefs durch Exportkreditfinanzierungen gegen außerhalb der EU ansässige Schuldner bzw. durch Forderungen, die von außerhalb der EU ansässigen Exportkreditversicherungen abgesichert sind.

Innerhalb der EU wird unterstellt, dass Insolvenzverfahren über das Vermögen einer Pfandbriefbank – den Vorgaben der europäischen Liquidationsrichtlinie⁶⁷ entsprechend – unter deutsches Recht fallen. Damit kann das im PfandBG verankerte Insolvenzvorrecht der Pfandbriefgläubiger an den im Deckungsregister eingetragenen Deckungswerten als maßgeblich angenommen werden. Dieses Insolvenzvorrecht musste ursprünglich bei Forderungen gegen außerhalb der EU ansässige Schuldner oder Gewährleistungsgeber explizit sichergestellt werden, etwa durch Begründung insolvenzfester Treuhandverhältnisse im Drittstaat, da Partikularinsolvenzverfahren über das Vermögen der Pfandbriefbank nach ausländischem Recht vorstellbar sind. Nun wird, dem Bedarf der Pfandbriefbanken entsprechend, die Begründung eines Anspruchs auf finanziellen Ausgleich für den Fall des rechtlichen Entzugs der Forderung als Äquivalent der bislang einzig zulässigen Sicherstellung des Insolvenzvorrechts der Pfandbriefgläubiger an der Drittstaats-Forderung an die

Seite gestellt. Einzelne Exportkreditversicherer bieten nämlich Absicherungen an, die dem Pfandbriefteil der insolventen Pfandbriefbank versprechen, auch den Vermögensschaden aus einem solchen Rechtsentzug auszugleichen.

Jahresabschlussprüfung von Pfandbriefbanken

Der Artikel 13 AbwMechG hat den Pflichtenkatalog der Jahresabschlussprüfer mit Bezug zum Pfandbriefrecht insbesondere in §§ 51 f. der Prüfungsberichtsverordnung (PrüfbV) neu geordnet. So wird zum einen klargestellt, dass der Jahresabschlussprüfer von Pfandbriefbanken stets über die Einhaltung pfandbriefrechtlicher Organisationsanforderungen zu berichten hat und sich der Maßstab der Risikoorientierung auf die jeweilige Pfandbriefgattung beziehen muss. Diese Klarstellung soll dabei keineswegs die bewährte Darstellungspraxis aushebeln, später nur noch über Veränderungen während des Berichtszeitraums zu berichten. Zum anderen werden die pfandbriefrechtlichen Organisationsanforderungen nun in § 52 PrüfbV konzentriert und systematisiert. Zugleich wird die PrüfbV um pfandbriefbezogene Datensammlungen entschlackt, da hierfür eine spätere Meldeverordnung auf Grundlage des § 27a Absatz 2 PfandBG als geeignetere Maßnahme erscheint.

1.10 Aufsichtsräte und Geschäftsleiter

Die BaFin hat am 4. Januar 2016 eine Neuaufgabe ihres „Merkblatt(s) zu den Geschäftsleitern gemäß KWG, ZAG und KAGB“⁶⁸ und ihres „Merkblatt(s) zu den Mitgliedern von Verwaltungs- und Aufsichtsorganen gemäß KWG und KAGB“⁶⁹ veröffentlicht.

Die Merkblätter in ihrer nun zweiten bzw. dritten Auflage befassen sich mit den aufsichtlichen Anforderungen an die Eignung und Zuverlässigkeit der Geschäftsleiter und der Mitglieder von Verwaltungs- und Aufsichtsorganen und den dazu einzureichenden Anzeigen nach dem KWG, dem ZAG und dem Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB).

66 BGBl. I Seite 1864.

67 Richtlinie 2001/24/EG, ABl. EG L 125/15.

68 www.bafin.de/dok/7507680.

69 www.bafin.de/dok/7510172.

Durch die europäischen Vorgaben der CRD IV, die das KWG umgesetzt hat (§§ 25c und 25d KWG), haben sich die aufsichtlichen Anforderungen an Geschäftsleiter und Mitglieder von Verwaltungs- und Aufsichtsorganen im Geltungsbereich des KWG erheblich geändert. Beispielsweise fordert das KWG, dass die Organmitglieder ihren Aufgaben ausreichend Zeit widmen. Bei der Bestellung eines Geschäftsleiters oder Verwaltungs- oder Aufsichtsorganmitglieds hat das Organmitglied der BaFin daher einen Überblick über seine zeitliche Einbindung in all seinen Tätigkeiten und Mandaten zu geben. Außerdem haben sich die Mandatsbeschränkungen geändert, denen Organmitglieder unterliegen. Die BaFin ist über jedes Mandat zu informieren, aber nicht jedes Mandat ist auf die Höchstzahl anzurechnen. Eine Reihe von Schaubildern soll die Vielfalt der dabei zu beachtenden Regeln verdeutlichen.

Ein eigener Abschnitt des Merkblatts zu den Mitgliedern von Verwaltungs- und Aufsichtsorganen gemäß KWG und KAGB beschäftigt sich mit den Anforderungen, die das KWG an die Bildung von Ausschüssen der Verwaltungs- und Aufsichtsorgane stellt. Eine Neuerung im Merkblatt zu den Geschäftsleitern besteht darin, dass nun auch die materiellen Anforderungen an die Geschäftsleiter nach dem KWG erläutert werden. Ein wesentlicher Bestandteil der fachlichen Eignung sind praktische Erfahrungen. Wer ein Kreditinstitut leitet, muss nach Auffassung der BaFin unter anderem Erfahrungen im Kreditgeschäft haben.

In beiden Merkblättern werden erstmals Erläuterungen der aufsichtlichen Anforderungen an die Geschäftsleiter und Mitglieder von Aufsichtsorganen veröffentlicht, die im Geltungsbereich des 2013 in Kraft getretenen Kapitalanlagegesetzbuchs liegen.

Die gesetzlichen Anforderungen an Geschäftsleiter von Unternehmen im Geltungsbereich des ZAG haben sich seit der ersten Auflage des Merkblatts zu den Geschäftsleitern nicht geändert. Das Merkblatt erläutert erstmals auch die materiellen Anforderungen an die Geschäftsleiter nach dem ZAG.

Der Abschnitt, der das Anzeigeverfahren nach dem KWG, ZAG und KAGB beschreibt, wurde inhaltlich weiterentwickelt. Beispielsweise bringt die BaFin zum Ausdruck, dass sie im Allgemeinen einen Zeitraum von vier Wochen als Maßstab für die unverzügliche Einreichung einer Anzeige setzt.

Eine weitere Neuerung beider Merkblätter sind die beigefügten Formulare, die zu verwenden sind. Zum Beispiel sind alle Angaben, die die BaFin zur Beurteilung der Zuverlässigkeit, Mandatsbegrenzungen und zeitlichen Verfügbarkeit eines Organmitglieds benötigt, in einem Formular, das online ausgefüllt werden kann, zusammengefasst. Die bereits bekannten Checklisten als Hilfe für den Anzeigenden sind in aktualisierter Form nach wie vor verfügbar.

2 Präventive Aufsicht

2.1 Antizyklischer Kapitalpuffer

Erstmals hat die BaFin Mitte Dezember 2015 für Deutschland einen antizyklischen Kapitalpuffer (siehe Infokasten „Der antizyklische Kapitalpuffer“, Seite 125) festgelegt, und zwar mit Wirkung zum 1. Januar 2016. Der Puffer beträgt aktuell 0 %, weil die untersuchten Indikatoren keine übermäßige Kreditvergabe in Deutschland erkennen ließen.

Institutsspezifischer Puffer

Die Institute müssen den für Deutschland jeweils gültigen Wert bei der Berechnung des institutsspezifischen antizyklischen Kapitalpuffers einbeziehen und dabei auf die Summe der maßgeblichen Kreditrisikopositionen anwenden, die in Deutschland belegen sind. Neben dem inländischen antizyklischen Kapitalpuffer müssen deutsche Institute auch ausländische antizyk-

Der antizyklische Kapitalpuffer

Der Antizyklische Kapitalpuffer (*Countercyclical Capital Buffer – CCB*) ist ein makroprudenzielles Instrument der Bankenaufsicht.⁷⁰ Der CCB soll dem Risiko eines übermäßigen Kreditwachstums im Bankensektor entgegenwirken. Die Idee des Puffers ist folgende: In Zeiten eines übermäßigen Kreditwachstums sollen die Banken einen zusätzlichen Kapitalpuffer aufbauen. Dieser Puffer erhöht generell die Verlustabsorptionsfähigkeit der Banken. Der Puffer darf im Krisenfall explizit aufgezehrt werden und zur Abfederung von Verlusten dienen. Dadurch soll die Entstehung einer Kreditklemme vermieden werden. Die rechtlichen Grundlagen des Puffers finden sich insbesondere in den Artikeln 130 und 135 bis 140 der Eigenmittelrichtlinie CRD IV (Capital Requirements Directive IV), die der deutsche Gesetzgeber im § 10d Kreditwesengesetz (KWG) in Verbindung mit § 64r KWG umgesetzt hat.

Der CCB beträgt in der Regel 0 bis 2,5 % und kann in Schritten von 0,25 Prozentpunkten festgelegt werden. Wenn erforderlich, darf die BaFin auch einen Wert festlegen, der über 2,5 % hinausgeht. Die Entscheidung über die Höhe des Puffers basiert auf der Analyse verschiedener Indikatoren. Eine entscheidende Rolle spielt die Entwicklung der Kredit/BIP-Lücke, das heißt der Abweichung des Verhältnisses Kreditvergabe zum Bruttoinlandsprodukt von seinem langfristigen Trend. Die zusätzlichen Kapitalanforderungen des antizyklischen Kapitalpuffers sind ab dem 1. Januar 2016 anzuwenden. In der Aufbauphase beträgt der institutsspezifische antizyklische Kapitalpuffer höchstens 0,625 % im Jahr 2016, 1,25 % im Jahr 2017 und 1,875 % im Jahr 2018. Ab dem 1. Januar 2019 sind die Anforderungen vollständig zu erfüllen.

liche Kapitalpuffer aus Ländern, in denen sie investiert sind, berücksichtigen. Daher haben die Institute selbst ihren individuellen, institutsspezifischen antizyklischen Kapitalpuffer zu ermitteln. Dieser ermittelt sich als gewichteter Durchschnitt der Werte jener Staaten, in denen das Institut maßgebliche Kreditrisikopositionen hält. Als maßgebliche Kreditrisikopositionen gelten alle in § 36 der Solvabilitätsverordnung (SolvV) genannten, also alle Kreditrisikopositionen gegenüber dem privaten Sektor. Der so ermittelte institutsspezifische antizyklische Kapitalpuffer ist dann auf den Gesamtrisikobetrag nach Artikel 92 Absatz 3 der Eigenmittelverordnung CRR (Capital Requirements Regulation) anzuwenden und in hartem Kernkapital vorzuhalten.

Die BaFin prüft vierteljährlich, ob der in Deutschland gültige Wert angesichts der dann aktuellen Risikolage und Kreditentwicklung noch angemessen ist. Dabei stützt sie sich auf Analysen und Daten der Deutschen Bundesbank.

Die Europäische Zentralbank ist im Rahmen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM (Single Supervisory Mechanism) in die Entscheidungsfindung eingebunden. Außerdem berücksichtigt die BaFin die Empfehlungen des Ausschusses für Finanzstabilität (AFS), in dem neben der BaFin auch das Bundesfinanzministerium und die Deutsche Bundesbank vertreten sind.

2.2 Risikoklassifizierung

2.2.1 Kreditinstitute

Die BaFin erstellt gemeinsam mit der Deutschen Bundesbank ein Risikoprofil für jedes Institut, das sie unmittelbar beaufsichtigt, also für die sogenannten weniger bedeutenden Kreditinstitute (*Less Significant Institutions – LSIs*, siehe Infokasten „Risikoprofile der EZB für SIs“, Seite 126). Dieses Profil aktualisiert sie fortlaufend.

Am individuellen Risikoprofil eines Instituts richtet die BaFin die Intensität ihrer Aufsicht aus. Um das Risikoprofil zu erstellen, nutzt sie den

⁷⁰ Zu makroprudenziellen Instrumenten vgl. auch Kapitel II 2.2.

von der Deutschen Bundesbank ausgewerteten Jahresabschlussprüfungsbericht sowie aktuelle Risikoanalysen und Erkenntnisse aus Sonderprüfungen und Auskunftsverlangen.

Auf der Grundlage des Risikoprofils nimmt die BaFin eine Risikoklassifizierung der Institute nach Qualität und Systemrelevanz vor. Mit dem Kriterium „Qualität“ bewertet die Aufsicht den Umfang und die Komplexität der Risiken sowie, als weitere Faktoren, ob Organisation und Risikomanagement eines Instituts angemessen gestaltet sind. Indem sie die Systemrelevanz beurteilt, schätzt die BaFin ab, wie sich eine hypothetische Schieflage des Instituts auf den Finanzsektor insgesamt auswirken kann. Für diese Einschätzung bewertet sie die Faktoren Größe, Intensität der Interbankbeziehungen und Grad der geschäftlichen Verflechtungen mit dem Ausland.

Die Zahlen der Risikomatrix (siehe Tabelle 5) stellen ausschließlich die Ergebnisse der Risikoklassifizierung von weniger bedeutenden Kreditinstituten dar. Sie sind daher nicht mit den

Resultaten der vergangenen Jahre vergleichbar. Der Wegfall der bedeutenden Kreditinstitute erklärt auch, weshalb nun lediglich 0,2 % der Institute in der Systemrelevanz als hoch eingestuft wurden. Im Vorjahr waren es noch 2,5 %.



Risikoprofile der EZB für SIs

Mit der Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM (Single Supervisory Mechanism) hat die EZB die direkte Beaufsichtigung der bedeutenden Kreditinstitute (*Significant Institutions – SIs*) übernommen und damit auch deren Risikoklassifizierung. Die EZB hat dazu eine eigene Methodik entwickelt, die sich vom Vorgehen der deutschen Aufsicht unterscheidet. Diese Methodik gliedert die bedeutenden Kreditinstitute in fünf Cluster. Die Zuordnung zu einem der Cluster erfolgt dabei anhand von Kriterien wie externen Ratings, Bilanzsumme, geografischer Diversifikation, Vernetzung innerhalb des Finanzsystems und weiterer Komplexitätsmerkmale.

Tabelle 5 Ergebnisse der Risikoklassifizierung von LSIs 2015

Institute in %		Qualität des Instituts				Summe
		A	B	C	D	
Systemrelevanz	Hoch	0	0	0,2	0	0,2
	Mittel	3,8	5,6	1,9	0,3	11,6
	Niedrig	32,4	44,4	10,0	1,4	88,2
Summe		36,2	50,0	12,1	1,7	100

Tabelle 6 Ergebnisse der Risikoklassifizierung von Finanzdienstleistungsinstituten 2015

Institute in %		Qualität des Instituts				Summe
		A	B	C	D	
Systemrelevanz	Hoch					
	Mittel	13,1	16,8	2,4	0,4	32,7
	Niedrig	25,0	36	5,7	0,6	67,3
Summe		38,1	52,8	8,1	1,0	100

Erfreulich war, dass mehr als 86 % der weniger bedeutenden Kreditinstitute in die Qualitätsstufen A und B eingeordnet werden konnten. Die Lage der weniger bedeutenden Kreditinstitute war daher im Jahr 2015 wie auch in den Vorjahren stabil.

2.2.2 Finanzdienstleistungsinstitute

Bei der Risikoklassifizierung erfasste die BaFin im Jahr 2015 insgesamt 758 Finanzdienstleistungsinstitute (siehe Tabelle 6 „Ergebnisse der Risikoklassifizierung von Finanzdienstleistungsinstituten 2015“, Seite 126). Im Vorjahr hatte sie 754 Institute einer Risikoklassifizierung unterzogen.

2.3 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. Die Aufsicht sorgt dafür, dass die beaufsichtigten Unternehmen und Personen die zu diesem Zweck bestehenden gesetzlichen Pflichten einhalten. Diese Pflichten 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 beachten. Dazu zählen neben der Identifizierung des Kunden und etwaiger abweichender wirtschaftlich Berechtigter – soweit möglich – auch die Abklärung des Hintergrunds der Geschäftsbeziehung sowie ein laufendes *Monitoring* derselben. 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.

2.3.1 Korrespondenzbankbeziehung häufig nicht ausreichend überprüft und überwacht

Die Kreditinstitute sollten nach Auffassung der BaFin ihr Korrespondenzbankwesen sorgfältiger beobachten. Denn Korrespondenzbanken werden häufig als Umweg genutzt, um Zahlungen in Offshore-Gebiete zu verschleiern. Die Durchführung von Zahlungen über das eigene Haus entbindet Kreditinstitute keineswegs davon, diese Zahlungsströme mit geeigneten Systemen zu überwachen und zu untersuchen. Bei Auffälligkeiten kann es neben Verdachtsmeldungen letztlich auch geboten sein, sich von kritischen Beziehungen zu lösen oder Zahlungen in problematische Regionen nicht mehr zu unterstützen. Einige Banken haben in diesem Geschäftsbereich bereits Konsequenzen gezogen.

2.3.2 Gruppenweite Umsetzung verbesserungswürdig

Die BaFin hat im vergangenen Jahr insgesamt 32 Sonderprüfungen bei Kreditinstituten, Wertpapierhandelsbanken und bei Niederlassungen von Banken aus dem EU-Raum vorgenommen. Dabei untersuchte sie jeweils deren gesamtes System zur Geldwäscheprävention. Hierbei ergaben sich Feststellungen etwa im Bereich des Verdachtsmeldewesens: Nach wie vor haben einige Banken Probleme, diese Meldungen unverzüglich zu erstatten, wie es das Geldwäschegesetz fordert. Auch bei der gruppenweiten Umsetzung von Maßnahmen gegen Geldwäsche konstatierte die BaFin Verbesserungsbedarf, gerade bei international agierenden Banken. Immer wieder fällt auf, dass die hohen deutschen Standards der Geldwäscheprävention nicht einheitlich im gesamten Unternehmen umgesetzt sind und befolgt werden.

2.3.3 Banken nutzen vermehrt Online-Identifizierung

Mit ihrem Rundschreiben „Verdachtsmeldung nach §§ 11, 14 GwG“⁷¹ hat die BaFin den Kreditinstituten ermöglicht, die Videoidentifizierung für ihre Kunden anzubieten. Diese einfache

⁷¹ Rundschreiben 1/2014 (GW).

Identifizierungsmöglichkeit von zu Hause aus praktizieren immer mehr Banken. Diese Erleichterung führte bei Banken allerdings auch dazu, dass Kunden schnell ein Konto eröffneten, dieses aber anschließend gar nicht nutzten. Einige Banken haben nach einer Testphase dieses Verfahren auch wieder aufgegeben.

2.3.4 Novelle der europäischen Zahlungsdiensterichtlinie

Am 23. Dezember 2015 wurde die Novelle der Zahlungsdiensterichtlinie im Amtsblatt der EU veröffentlicht.⁷² Der deutsche Gesetzgeber hat nun bis zum 13. Januar 2018 Zeit, die Neufassung der Richtlinie in nationales Recht umzusetzen.⁷³ Die Zahlungsdienstleistungsbestände werden auf Zahlungsauslösedienste und Kontoinformationsdienste ausgedehnt, die bisher nicht der Aufsicht unterstehen. Die Novelle räumt diesen Diensten auch einen Zugang zu den Konten ein, die durch andere Institute geführt werden. Bei den Ausnahmen vom Anwendungsbereich und dem Tatbestand des *Acquiring* wurde die Novelle für Klarstellungen und einige Erweiterungen oder Beschränkungen genutzt. Die Neuregelung will Zahlungsdienstleister außerdem besonders dazu verpflichten, angemessene Sicherheitsvorkehrungen für elektronische Zahlungen zu treffen. Diese verstärkten Anforderungen sind auch in die Erlaubnisanforderungen eingeflossen, die Zahlungsdienstleister nach dem ZAG, also die Zahlungs- und E-Geld-Institute, werden erfüllen müssen. Alle Institute, die bereits in diesem Sektor tätig sind, müssen bis zum 31. Juli 2018 entweder die strengeren Auflagen erfüllen oder aber ihre Tätigkeit einstellen.

2.3.5 Prüfung Zahlungsagenten

Insgesamt 90 Zahlungsinstitute mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat der EU oder einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum haben 2015 angezeigt, dass sie ihre Zahlungsdienste – überwiegend das Finanztransfersgeschäft – auch in Deutschland erbringen wollen. Zum 31. Dezem-

ber 2015 waren im Namen dieser Zahlungsinstitute 5.618 notifizierte Agenten im Sinne des § 1 Absatz 7 ZAG tätig. Der BaFin obliegt die geldwäscherechtliche Aufsicht über diese Zahlungsagenten. Doch aufgrund mangelnder gesetzlicher Anzeige- und Einreichungspflichten hat sie nach wie vor nur die Möglichkeit, sich durch Prüfungen auf Grundlage des ZAG die für ihren Auftrag erforderlichen Informationen und Erkenntnisse zu beschaffen.

Geldwäscherechtliche Verpflichtungen ungenügend umgesetzt

2015 ordnete die BaFin auf Grundlage des § 26 Absatz 4 ZAG in Verbindung mit § 14 Absatz 1 S. 2 ZAG gegenüber Zahlungsagenten insgesamt 212 Prüfungen an. Den Schwerpunkt der Überprüfungen legte sie dabei auf diejenigen Agenten, die für mehrere Zahlungsinstitute zugleich tätig sind. Von diesen 212 angeordneten Prüfungen konnten jedoch lediglich 55 auch vorgenommen werden.

Eine der Unzulänglichkeiten, mit denen die BaFin bei der Prüfung der Zahlungsagenten immer wieder konfrontiert ist, besteht nach wie vor bei den Registern, welche die Heimataufsichten der fraglichen Zahlungsinstitute führen: Denn nur zu oft sind deren Einträge nicht aktuell. So konnten allein 63 der geplanten Prüfungen bei Zahlungsagenten nicht stattfinden, da die Betreffenden trotz bestehenden Eintrags in das entsprechende Register nicht, nicht mehr oder in manchen Fällen sogar niemals unter der angegebenen Adresse tätig waren. 91 Prüfungen konnten aus sonstigen Gründen nicht vorgenommen werden, meist wegen der Abwesenheit des Zahlungsagenten.

Die BaFin musste auch bei den 2015 schwerpunktmäßig geprüften Agenten, die von mehreren Geschäftsherren ausgewählt, überwacht und geschult werden, immer wieder feststellen, dass geldwäscherechtliche Verpflichtungen nur ungenügend erfüllt wurden. Dies betraf vor allem die Pflichten zur Aufzeichnung und Aufbewahrung. Diese Feststellung spiegelt sich auch in der unverändert hohen Zahl an Verfahren nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG) gegen Zahlungsagenten wider.

⁷² Richtlinie (EU) 2015/2366, ABl. EU L 337/35.

⁷³ Vgl. 1.5.

Immerhin zeigten die Prüfungen von Zahlungsagenten, die bereits aus anderen Gründen unter geldwäscherechtlicher Aufsicht der BaFin standen, eine gewisse Tendenz zum Besseren: Dieser Personenkreis kam seinen Verpflichtungen wesentlich sorgfältiger nach.

Auch die Anzahl der Verdachtsmeldungen nach den §§ 14, 11 GwG blieb – trotz eines geringen Rückgangs – mit 181 Verdachtsmeldungen auf hohem Niveau. 2014 hatte es noch 201 Verdachtsmeldungen gegeben.

Wie in den Vorjahren stellte die BaFin auch 2015 wieder fest, dass zahlreiche Zahlungsagenten ihre Verpflichtungen aus dem Geldwäscherecht nur ungenügend umsetzen. Ein Indikator dafür ist auch die unverändert hohe Zahl an Verfahren nach dem OWiG gegen Zahlungsagenten. Es zeigte sich aber zugleich, dass mancher Zahlungsagent durch ein Bußgeld an seine Pflichten erinnert worden ist und die geldwäscherechtlichen Vorgaben nun deutlich besser einhält. Diese Verbesserungen waren vor allem in den Bereichen *Research, Monitoring* und Verdachtsmeldewesen zu beobachten.

Finanztransfersgeschäft

Wegen unerlaubten Betriebens des Finanztransfersgeschäfts ergingen von Seiten der BaFin 2015 insgesamt 17 Untersagungsverfügungen. Fünf davon beruhten auf Feststellungen, die bei Vor-Ort-Prüfungen auf Grundlage des § 5 Absatz 2 ZAG getroffen worden waren. Acht Untersagungsverfügungen hingen mit dem illegalen Einschleusen von Ausländern zusammen. Die Adressaten der Untersagungsverfügungen hatten die finanzielle Seite der Schleuseraktivitäten organisiert. Ihre Aufgabe bestand darin, den Schleuserlohn in bar entgegenzunehmen und an Drahtzieher und weitere Beteiligte weiterzuleiten, wobei sie die Herkunft der Zahlungen verschleierten. Da der hohe Zustrom an Flüchtlingen aus Krisengebieten nicht abreißt, dürfte nicht mit einem Rückgang derartiger Fälle zu rechnen sein. Die BaFin arbeitet auf diesem Gebiet sehr eng mit den Strafverfolgungsbehörden zusammen.

2.3.6 Bußgeldverfahren

2015 leitete die BaFin insgesamt 94 Verfahren nach dem OWiG gegen Institute oder deren Verantwortliche ein. Dabei ging es um Verstöße gegen bußgeldbewehrte Vorschriften des Geldwäschegesetzes, des Zahlungsdienstleistungsgesetzes und des Kreditwesengesetzes gegen Zahlungsagenten, Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen, Zahlungsinstitute sowie Institute, die das Finanzierungsleasing und/oder *Factoring* betreiben.

66 der 94 eingeleiteten Verfahren betrafen Agenten im Sinne des § 1 Absatz 7 ZAG. Von diesen 66 Verfahren und von den aus den Vorjahren anhängigen Bußgeldverfahren konnten insgesamt 24 Fälle rechtskräftig mit einem Bußgeldbescheid abgeschlossen werden, davon drei im Zwischenverfahren nach zulässigem Einspruch und zwei weitere nach Entscheidung des Amtsgerichts. Zwei der Bußgeldverfahren gegen Zahlungsagenten befinden sich derzeit nach zulässigem Einspruch im Zwischenverfahren. Neun weitere konnten im Wege des Verwarnungsverfahrens nach § 56 OWiG abgeschlossen werden, da die festgestellten Ordnungswidrigkeiten nach Abschluss der Ermittlungen als noch geringfügig bewertet werden konnten.

Acht weitere Verfahren endeten mit einer Einstellung nach § 47 Absatz 1 OWiG, vier andere Verfahren mit einer Einstellung nach § 46 Absatz 1 OWiG. In der Regel kommt es dann zu einer Einstellung, wenn ein dauerhaftes Verfahrenshindernis auftritt wie etwa die Auflösung einer Gesellschaft und der Tod eines Beteiligten.

Weitere 28 Verfahren nach dem OWiG musste die BaFin aufgrund von Verstößen gegen bußgeldbewehrte Vorschriften des GwG, ZAG und KWG gegen Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen, Zahlungsinstitute und Institute, die das Finanzierungsleasing und/oder *Factoring* betreiben, und zum Teil auch gegen deren Verantwortliche einleiten. Von diesen und den aus den Vorjahren noch anhängigen Bußgeldverfahren konnten insgesamt elf Verfahren rechtskräftig abgeschlossen werden – davon vier durch amtsgerichtliche Entscheidung, namentlich Urteil oder Beschluss, und zwei weitere durch

III

IV

V

VI

Anhang

Beschluss des Oberlandesgerichts Frankfurt am Main nach Rechtsbeschwerde. In diesen Verfahren wurde erstinstanzlich der Bußgeldbescheid der BaFin mit den getroffenen Feststellungen aufrechterhalten; in zweiter Instanz indes wurde der Bußgeldbescheid aufgehoben. Zwei weitere Verfahren befinden sich derzeit nach zulässigem Einspruch im Zwischenverfahren. Von elf Verfahren wurden neun aus rechtlichen und zwei aus tatsächlichen Gründen eingestellt. Zwölf Verfahren konnten durch die Verbindung mit weiter anhängigen Verfahren beendet wer-

den.⁷⁴ Weitere sechs Verfahren wurden nach vorheriger Abgabe gemäß § 42 Absatz 1 OWiG an die örtliche Staatsanwaltschaft und entsprechender Übernahme durch diese gemäß § 42 Absatz 2 OWiG endgültig abgeschlossen.

Aufgrund von Verstößen gegen bußgeldbewehrte Vorschriften der oben genannten Aufsichtsgesetze, zum Teil auch in Verbindung mit § 130 OWiG, setzte die BaFin 2015 Bußgelder in einer Gesamthöhe von 40.053.078,50 Euro fest.

3 Institutsaufsicht

3.1 Zugelassene Institute

Das Kreditwesengesetz und das Zahlungsdienstleistungsaufsichtsgesetz unterteilen die Institute, welche die BaFin beaufsichtigt, je nach Art der von ihnen betriebenen Geschäfte in Kreditinstitute, Finanzdienstleistungsinstitute, Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute.

Ein Kreditinstitut ist dadurch charakterisiert, dass es mindestens eines der in § 1 Absatz 1 KWG näher bezeichneten Bankgeschäfte gewerbsmäßig oder doch in einem Umfang betreibt, der einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert. Zu den Bankgeschäften gehören das Einlagen- und das Kreditgeschäft, aber auch bestimmte Geschäfte aus dem Wertpapiersektor wie das Finanzkommissions- oder das Depotgeschäft. Am 31. Dezember 2015 waren insgesamt 1.724 rechtlich selbstständige Kreditinstitute mit Sitz im Inland zugelassen. Hierzu zählen auch deutsche Kreditinstitute, die Töchter ausländischer Banken sind. Hinzu kommen Kreditinstitute mit Sitz im Ausland, die in Deutschland eine Niederlassung betreiben. Zusätzlich haben 47 Wohnungsunternehmen mit Spareinrichtung eine Zulassung (siehe Tabelle 7 „Übersicht über die von der BaFin beaufsichtigten Kreditinstitute“).

Kreditinstitute, die auch den engeren Begriff des Kreditinstituts des EU-Rechts gemäß

Tabelle 7 Übersicht über die von der BaFin beaufsichtigten Kreditinstitute

CRR-Kreditinstitute	1665
davon SIs	67
davon LSIs	1598
Wertpapierhandelsbanken	26
sonstige Kreditinstitute	33
Kreditinstitute gesamt	1724*
Wohnungsunternehmen mit Spareinrichtung	47

* Zwei dieser Kreditinstitute stellen Finanzmarktinfrastrukturen zur Verfügung und werden daher im Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht beaufsichtigt.

Artikel 4 Absatz 1 Nr. 1 der Eigenmittelverordnung CRR erfüllen, bezeichnet das KWG als CRR-Kreditinstitute.⁷⁵ Sie werden inzwischen im Rahmen des SSM beaufsichtigt, entweder als bedeutende Kreditinstitute (Significant Institutions – SIs) direkt durch die EZB oder als weniger bedeutende Kreditinstitute (Less

⁷⁴ § 46 Absatz 1 OWiG in Verbindung mit §§ 2ff. der Strafprozessordnung (StPO).

⁷⁵ Der Begriff „CRR-Kreditinstitut“ ist in § 1 Absatz 3d Kreditwesengesetz definiert. Er ist nach der Eigenmittelverordnung CRR (Capital Requirements Regulation) benannt und ersetzt den bisherigen Begriff „Einlagenkreditinstitut“.

Significant Institutions – LSIs) durch die BaFin in Zusammenarbeit mit der Deutschen Bundesbank. Wertpapierhandelsbanken oder sonstige Kreditinstitute sind zwar keine CRR-Institute, fallen aber dennoch unter den deutschen Begriff des Kreditinstituts.

Finanzdienstleistungsinstitute sind Unternehmen, die Finanzdienstleistungen im Sinne des § 1 Absatz 1a KWG gewerbsmäßig oder in einem Umfang erbringen, der einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert, dabei aber keine Kreditinstitute sind. Die angebotenen Dienstleistungen können zum Beispiel in der Anlageberatung, Finanzportfolioverwaltung oder dem Finanzierungsleasing bestehen. Die BaFin unterscheidet zwischen den Finanzdienstleistungsinstituten, die ausschließlich *Factoring* oder *Leasing* betreiben, die sogenannte Gruppe V, und solchen, die (auch) andere Finanzdienstleistungen anbieten, die Gruppen I bis IV (siehe Tabelle 8 „Übersicht über die von der BaFin beaufsichtigten Finanzdienstleistungsinstitute“).

Tabelle 8 Übersicht über die von der BaFin beaufsichtigten Finanzdienstleistungsinstitute

Finanzdienstleistungsinstitute der Gruppen I bis IV	674
Finanzdienstleistungsinstitute der Gruppe V	540
Finanzdienstleistungsinstitute gesamt	1214

Zu nennen sind schließlich noch Zahlungsinstitute nach § 1 Absatz 1 Nr. 5 ZAG und E-Geld-Institute nach § 1a Absatz 1 Nr. 5, die nach dem ZAG beaufsichtigt werden (siehe Tabelle 9).

Tabelle 9 Übersicht über die von der BaFin beaufsichtigten Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute

Zahlungsinstitute	32
E-Geld-Institute	6

3.1.1 Kreditinstitute

Der Geschäftsbereich Bankenaufsicht der BaFin war Ende 2015 für 1.740 inländische Institute zuständig. Darunter waren 1.722 Kreditinstitute⁷⁶ sowie 16 Finanzdienstleistungsinstitute und zwei unselbstständige Bausparkassen⁷⁷. Diese Institute unterteilt die Aufsicht in vier Gruppen: Kreditbanken, Institute des Sparkassensektors, Institute des Genossenschaftssektors und sonstige Institute (siehe Tabelle 10, Seite 132). Kriterien für die Einordnung in eine der Gruppen sind das Geschäftsmodell bzw. die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Verbund.

Zu den Kreditbanken zählen insbesondere die Großbanken, Privatbanken und die Töchter ausländischer Banken. Die öffentlich-rechtlichen und freien Sparkassen bilden zusammen mit den Landesbanken den Sparkassensektor. Zum Genossenschaftssektor gehören nicht nur die Volks- und Raiffeisenbanken mit ihrer genossenschaftlichen Rechtsform (genossenschaftliche Primärinstitute), sondern aufgrund der vorhandenen wirtschaftlichen Verflechtung auch die DZ Bank, die WGZ Bank sowie drei weitere Institute. Die Gruppe der sonstigen Institute – diese sind nicht deckungsgleich mit den „sonstigen Kreditinstituten“ unter Punkt 3.1 – fasst unter anderem Bausparkassen, Wertpapierhandelsbanken und Förderinstitute des Bundes und der Länder zusammen.

Zahl der Sparkassen sinkt

Die Zahl der Sparkassen in Deutschland hat sich 2015 wieder leicht verringert (siehe Grafik 4, Seite 132). Im vergangenen Jahr gingen drei Sparkassen durch Fusionen in größeren Einheiten auf. Die Zahl der Sparkassen insgesamt ist in den zurückliegenden zehn Jahren um 50 und damit um mehr als 10 % gesunken.

⁷⁶ Die Differenz zur Zahl in Tabelle 7, Seite 130 ergibt sich durch den Abzug zweier Kreditinstitute, die Finanzmarktinfrastrukturen zur Verfügung stellen und daher im Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht beaufsichtigt werden.

⁷⁷ Diese Bausparkassen sind rechtlich keine eigenständigen Unternehmen, sondern operieren als Abteilung einer anderen Bank. Sie werden aber in der Bankenaufsicht als gesonderte Einheiten geführt.

Tabelle 10 Zahl der Banken nach Institutsgruppen

	2015	2014	2013
Kreditbanken	179	182	184
(davon SIs)	36		
Institute des Sparkassensektors	422	425	426
(davon SIs)	11		
Institute des Genossenschaftssektors	1.027	1.052	1.083
(davon SIs)	4		
sonstige Institute	112	121	127
(davon SIs)	16		
Summe	1.740	1.780	1.820

Zahl der genossenschaftlichen Primärinstitute rückläufig

Auch die Zahl der genossenschaftlichen Primärinstitute ist leicht zurückgegangen, und zwar um 26 Institute bzw. 2,6 % (siehe Grafik 5 „Zahl der genossenschaftlichen Primärinstitute“, Seite 133). Insgesamt gab es Ende 2015 noch 1.022 Institute. Auch diesem Rückgang lagen Fusionen verschiedener Institute zugrunde.

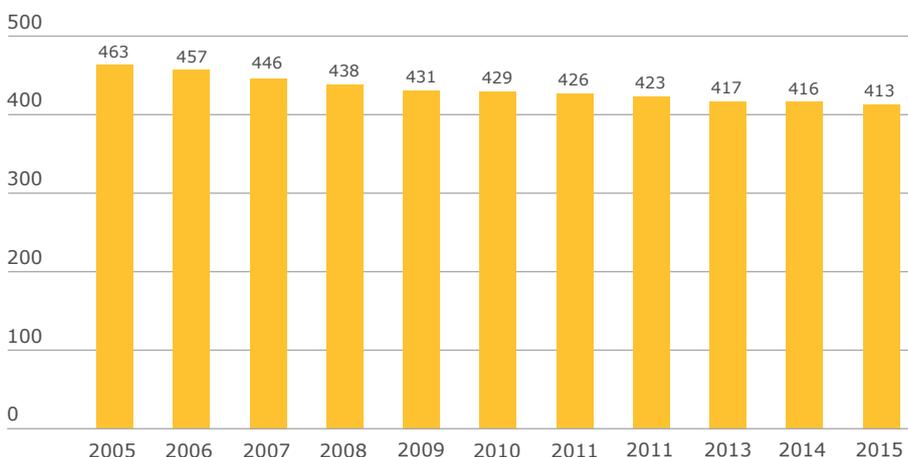
Zahl der Banken mit Pfandbriefgeschäft bleibt konstant

Die Zahl der Kreditinstitute, die über eine Erlaubnis zur Ausgabe von Pfandbriefen verfügen, lag Ende 2015 wie im Vorjahr bei 80. Zwar verloren zwei Institute durch umwandlungsrechtliche Veränderungen – Verschmelzung bzw. Abspaltung unter anderem des Pfandbrief-

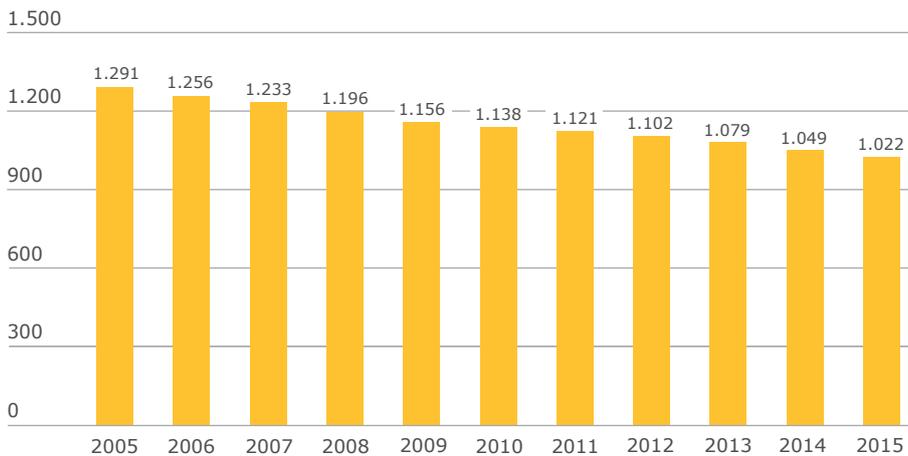
geschäfts – ihre Erlaubnis. Die Gesamtzahl der Pfandbriefbanken blieb jedoch konstant, da bei der Verschmelzung das aufnehmende Institut die Erlaubnis für die Ausgabe von Hypothekendarlehen erhielt und einem weiteren Institut die Erlaubnis zur Ausgabe von Hypothekendarlehen und Öffentlichen Pfandbriefen neu erteilt wurde. Mehrere Erlaubnisverfahren sind anhängig bzw. in Vorbereitung. Dabei steht die Ausgabe von Hypothekendarlehen im Zentrum des Interesses.

Konstante Zahl der Bausparkassen

Im Jahr 2015 lag die Zahl der beaufsichtigten Bausparkassen wie im Vorjahr bei 21. Hierzu gehören neun öffentlich-rechtliche und zwölf private Bausparkassen.

Grafik 4 Zahl der Sparkassen*

* In dieser Statistik nicht enthalten sind acht Landesbanken und die Deka Bank.

Grafik 5 Zahl der genossenschaftlichen Primärinstitute

3.1.2 Finanzdienstleistungsinstitute⁷⁸

Ende 2015 beaufsichtigte die BaFin insgesamt 674 Finanzdienstleistungsinstitute (Vorjahr: 676) sowie 86 inländische Zweigstellen ausländischer Unternehmen (Vorjahr: 80).

25 Unternehmen beantragten 2015 die Erlaubnis, Finanzdienstleistungen zu erbringen (Vorjahr: 32). 13 Finanzdienstleistungsinstitute beantragten bei der BaFin eine Erweiterung ihrer bestehenden Erlaubnis, um zusätzliche Finanzdienstleistungen erbringen zu können (Vorjahr: 10).

Die Zahl der vertraglich gebundenen Vermittler belief sich zum Jahresende 2015 auf ca. 38.500 (Vorjahr: ca. 36.000).

3.1.3 Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute

Im Jahr 2015 besaßen folgende Institute eine Erlaubnis der BaFin und standen unter ihrer laufenden Aufsicht: 352 reine Finanzierungsleasinginstitute (65 %, Vorjahr: 362) sowie 163 reine Factoringinstitute (30 %, Vorjahr: 170). Hinzu kamen weitere 25 Institute, die sowohl Finanzierungsleasing wie auch *Factoring* betreiben (5 %, Vorjahr: 27). Bei diesen Finanzdienstleistern, den sogenannten Gruppe-V-Instituten, ist insgesamt ein leichter Rückgang zu beobachten.

Die BaFin bewilligte im Berichtsjahr 13 Neuerlaubnisanträge gemäß § 32 KWG. Insgesamt 32 Erlaubnisse endeten 2015, davon in 26 Fällen durch eine Erlaubnisverzichtserklärung. In weiteren drei Fällen führte die Fusion mit einem anderen Institut zu einem Ende der Erlaubnis. Außerdem erloschen zwei Erlaubnisse durch förmliche Aufhebung und eine weitere durch formwechselnde Umwandlung.

3.1.4 Zahlungs- und E-Geld-Institute

Ende 2015 besaßen 32 Zahlungsinstitute und sechs E-Geld-Institute eine Erlaubnis nach dem ZAG. Sechs dieser Institute verfügten zudem über Erlaubnisse nach dem KWG für einzelne Finanzdienstleistungen (Sortengeschäft) oder Bankgeschäfte. E-Geld-Institute sind dazu berechtigt, neben der Ausgabe von E-Geld sämtliche Zahlungsdienste zu erbringen. Zahlungs- und E-Geld-Institute dürfen das *Factoring* ohne eine besondere Erlaubnis nach dem KWG betreiben, da die von ihnen erbrachten Zahlungsdienste häufig mit dem Erwerb der Forderungen einhergehen, die den Transaktionen zugrunde liegen.

CRR-Kreditinstitute sind ebenfalls den Zahlungsdienstleistern zuzurechnen. Sie dürfen daher ohne eine besondere Erlaubnis Zahlungsdienste erbringen und E-Geld ausgeben.

Die Zahl der Institute aus anderen Ländern des Europäischen Wirtschaftsraums, die über das

⁷⁸ Zu den weiteren Finanzdienstleistungsinstituten vgl. 3.1.3.

EU-Pass-Verfahren in Deutschland tätig sind, ist auf mehr als 500 Institute gestiegen. Zu den tatsächlich in Deutschland oder für inländische Kunden abgewickelten Geschäften und Transaktionen liegen der BaFin nur wenige Informationen vor, da die Anzeigen der ausländischen Aufsichtsbehörden keine konkreten Angaben zu den Geschäften enthalten müssen und für die betreffenden Institute auch keine laufenden Meldepflichten gelten.

3.2 Wirtschaftliches Umfeld

Die anhaltende Niedrigzinsphase hat auch im Jahr 2015 die Bankenlandschaft maßgeblich bestimmt. Der Leitzins der EZB verharrte über das gesamte Jahr hinweg unverändert auf dem Rekordtief von 0,05 %. Zu Jahresbeginn hatte die EZB ihre ohnehin expansive Geldpolitik noch verstärkt, indem sie die bestehenden Ankaufprogramme von Wertpapieren erweiterte und verlängerte.⁷⁹ Neben Pfandbriefen (*Covered Bonds*) und bestimmten Hypothekensicherheiten (*Asset Backed Securities*) kann sie bis März 2017 nun auch Staatsanleihen von Euroländern ankaufen. Die EZB strebt an, jeden Monat Papiere im Wert von 60 Milliarden Euro zu erwerben. Im Dezember 2015 senkte sie zudem den Zinssatz für Insti-

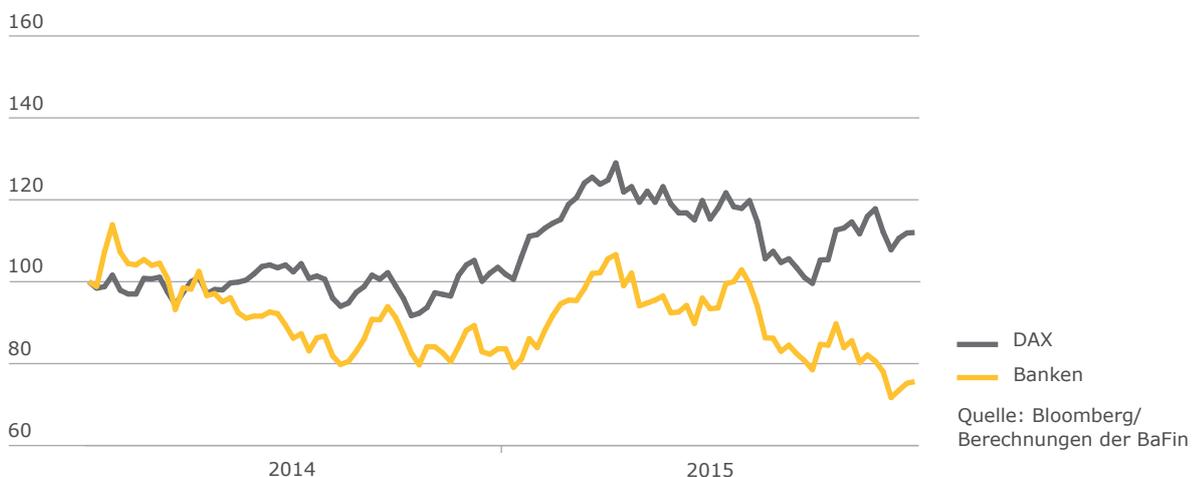
tutseinlagen, die über die Mindestreserve hinausgehen, von -0,2 % auf -0,3 %. Dahinter steht die Absicht, die Impulse für eine höhere Kreditvergabe der Institute nochmals zu intensivieren.

Anleihekurse gestiegen

Die fortgesetzte monetäre Lockerung wirkte sich merklich auf den europäischen Markt für Anleihen aus. Die höhere Nachfrage durch die Zentralbanken trug dazu bei, dass die Anleihekurse stiegen und die Renditen weiter sanken. Anfang 2015 waren die Renditen verschiedener europäischer Staatsanleihen in den kurzen Laufzeitbändern bereits negativ. Im Verlaufe des Jahres bewegten sich auch die mittleren Laufzeitbänder bis hin zu fünf Jahren in den negativen Bereich. Lediglich im zweiten Quartal gab es einen kurzen, aber deutlichen Zinsanstieg, ausgelöst durch erhöhte Inflationsdaten für Europa und einen wenig liquiden Markt. Die Erwartung einer nachhaltig expansiven Geldpolitik in Europa führte anschließend wieder zu einem spürbaren Rückgang der Renditen. Die Kreditinstitute konnten 2015 von einem günstigen Refinanzierungsumfeld profitieren. Im Vergleich zum Vorjahr wurden weniger Hauptrefinanzierungsgeschäfte in Anspruch genommen.⁸⁰ Gleichzeitig stiegen ungeachtet negativer Zin-

Grafik 6 Branchenindex deutscher Bankaktien

Wochenendstände, Ende 2013 = 100



⁷⁹ Vgl. Presseerklärung Mario Draghi vom 22.1.2015, <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2015/html/is150122.en.html>.

⁸⁰ Aggregierte Daten für Europa: <https://www.ecb.europa.eu/stats/monetary/res/html/index.en.html> (Data on daily liquidity conditions).

Grafik 7 Kreditausfallprämien für deutsche Großbanken



sen die Instituteinlagen bei der Zentralbank deutlich an. Diese Entwicklung zeigt exemplarisch die Überschussliquidität im Geldmarkt.

Aus dem konjunkturellen Umfeld kamen positive Impulse für die Kreditqualität der Institute. Hatte sich die deutsche Wirtschaft bereits seit einigen Jahren als robust erwiesen, konnte sich 2015 auch die konjunkturelle Erholung im gesamten Euroraum, die im Jahr 2014 zaghaft eingesetzt hatte, ein wenig festigen. In Deutschland erwies sich der private Konsum, gepaart mit steigenden Erwerbstätigenzahlen, als das tragende Element des Wirtschaftswachstums.

Auch das regulatorische Umfeld brachte Veränderungen für die Institute mit sich. So trat beispielsweise zum Jahresbeginn 2015 das Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (SAG) in Kraft. Dessen Regelungen setzen die europäische Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie in deutsches Recht um. Danach können Banken künftig im Krisenfall nicht mehr ohne Weiteres mit staatlichen Hilfen rechnen. Die Ratingagenturen reagierten unter anderem darauf, indem sie in der ersten Jahreshälfte ihre Bewertungsmethodik änderten. Dies führte dazu, dass zahlreiche europäische Kreditinstitute in ihrer Kreditwürdigkeit herabgestuft wurden – darunter auch deutsche Institute.

Der Branchenindex deutscher Bankaktien folgte 2015 zunächst weitestgehend der Entwick-

lung des Deutschen Aktienindex (DAX) (siehe Grafik 6, Seite 134). In der ersten Jahreshälfte waren die Auswirkungen der monetären Lockerung an den Aktienmärkten deutlich erkennbar. Anleger investierten die den Märkten zugeführte Liquidität in riskantere Anlageformen – vor allem in Aktien. Dies löste zunächst einen deutlichen allgemeinen Kursanstieg aus. Im zweiten Halbjahr fielen die Kurse jedoch wieder. Im Ergebnis legte der DAX auf Jahressicht um 9,6 % zu. Der Branchenindex deutscher Bankaktien verlor dagegen insbesondere in der zweiten Novemberhälfte gegenüber dem DAX. Auf das Jahr gesehen verzeichnete er ein deutliches Minus.

Die Kreditausfallprämien (*Credit Default Swaps* – CDS) deutscher Banken stiegen im Jahresverlauf 2015 tendenziell leicht an (siehe Grafik 7). Doch insgesamt verblieben sie auf einem relativ niedrigen Niveau. Auffallend ist, dass die politischen Turbulenzen in Griechenland in der ersten Jahreshälfte nur moderate Auswirkungen auf die Ausfallprämien für deutsche Großbanken hatten. Dies zeigt, dass die Marktteilnehmer den deutschen Bankensektor diesbezüglich offenbar als krisenresistenter wahrnehmen als noch einige Jahre zuvor.

Die vierteljährliche Umfrage der EZB und der Deutschen Bundesbank zur Kreditvergabe (Bank Lending Survey) zeigte, dass deutsche Institute ihre Kreditvergabestandards im Jahr

III

IV

V

VI

Anhang

2015 kaum änderten. Europäische Institute lockerten hingegen ihre Standards für Unternehmens- und private Immobilienkredite leicht. Nach Aussage der Institute hat sich die Kreditnachfrage in Deutschland und in Europa in allen Kreditkategorien spürbar erhöht. In den ersten drei Quartalen stieg die Nachfrage besonders für private Immobilien- und Konsumentenkredite an. Im vierten Quartal konzentrierte sich der Nachfragezuwachs hingegen auf Unternehmenskredite. Zudem berichteten die Institute von merklich verringerten Margen. Im Bereich der Unternehmenskredite war vor allem der hohe Wettbewerb ausschlaggebend für die Margenverengung. Die Margen für Kredite an private Haushalte waren dagegen in erster Linie durch die Entwicklung der Refinanzierungskosten belastet. So beklagten einige Institute, deren Refinanzierung stark auf Einlagen basiert, dass sie ihre Refinanzierungskosten kaum mehr senken können.

Non-Performing Loans

Für notleidende Kredite (*Non-Performing Loans* – NPL) existiert in Deutschland keine gesetzliche Definition. Aus diesem Grund nutzen die BaFin und die Deutsche Bundesbank den Ausweis der leistungsgestörten Kredite nach der Prüfungsberichtsverordnung (PrüfbV), um den NPL-Bestand für das gesamte deutsche Bankensystem näherungsweise zu ermitteln. Mithilfe dieser Angaben werden für Deutschland auch die beiden NPL-Indikatoren für die *Financial Soundness Indicators* des Internationalen Währungsfonds berechnet. Nachträgliche Datenrevisionen sind bei dieser Vorgehensweise möglich. Daher können die Ergebnisse für 2013 und 2014 nicht mit den in früheren Jahresberichten der BaFin genannten Ergebnissen verglichen werden.

2014 verringerte sich der Bestand an notleidenden Krediten im deutschen Bankensektor im Vergleich zum Vorjahr um mehr als 10 % auf 137 Milliarden Euro. Der rückläufige Trend der Vorjahre setzte sich damit unvermindert fort. Gemessen am gesamten Brutto-Kreditvolumen gegenüber Nichtbanken fiel die NPL-Quote auf 2,3 % nach 2,7 % im Jahr 2013. Nach Abzug der bereits gebildeten Risikovorsorge verringerte

sich das Verhältnis der notleidenden Kredite zum bilanziellen Eigenkapital deutlich, und zwar von 25,0 % auf 20,9 %. Die Zahlen für 2015 lagen bei Redaktionsschluss noch nicht vor.

Das anhaltend robuste Wirtschaftswachstum in Deutschland dürfte entscheidend für die erneut verbesserte Kreditqualität gewesen sein. Die Insolvenzen gingen 2014 weiter zurück, und die Arbeitslosenquote verharrte im historischen Vergleich auf sehr niedrigem Niveau. Ende 2014 überschritt die Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland erstmals die Marke von 43 Millionen Personen. Darüber hinaus konnten einige Kreditinstitute ihren NPL-Bestand erneut durch Verkäufe an Finanzinvestoren abbauen.

3.3 Lage der Institute

3.3.1 Deutsche Institute unter direkter Aufsicht des SSMs

67 deutsche Institute standen als bedeutende Institute im Jahr 2015 unter direkter Aufsicht des SSMs (siehe Tabelle 11, Seite 137).⁸¹

3.3.1.1 Profitabilität und Nachhaltigkeit
Profitabilität und Nachhaltigkeit der Geschäftsmodelle standen im Jahr 2015 in zweierlei Hinsicht auf dem Prüfstand. Einerseits war die aufsichtliche Prüfung der Nachhaltigkeit der Geschäftsmodelle ein Schwerpunkt der Aufsicht über die bedeutenden Kreditinstitute im SSM. Andererseits bildete das anhaltende Niedrigzinsumfeld weiterhin eine Herausforderung für die Profitabilität der Institute.⁸² Zwar beflügelte das geringe Zinsniveau die Kreditvergabe im Wohnungsbaubereich – wie auch den Immobilienmarkt insgesamt. Zugleich wird jedoch die Solvenz der Banken aufgrund der traditionell langen Zinsbindung bei Immobilienkrediten anfälliger für zukünftige Leitzinssteigerungen. Gelang es den Großbanken 2015 weitgehend,

81 Vgl. 1.1. Bei den 67 Instituten handelt es sich um 22 Gruppen. Die aktuelle Liste aller bedeutenden Institute unter direkter SSM-Aufsicht ist unter folgendem Link abrufbar: <https://www.bankingsupervision.europa.eu>.

82 Zur Aufsicht über die bedeutenden Institute vgl. auch ECB Annual Report on Supervisory Activities 2015.

Tabelle 11 Deutsche Institute unter direkter Aufsicht des SSMs

Stand: 31.12.2015

Deutsche Genossenschafts-Hypothekenbank Aktiengesellschaft	Deutsche Postbank AG
Norddeutsche Landesbank – Girozentrale –	Sparkasse Mittelholstein Aktiengesellschaft
ING-DiBa AG	Deutsche Bank Privat- und Geschäftskunden Aktiengesellschaft
DekaBank Deutsche Girozentrale	NRW.BANK
Westdeutsche ImmobilienBank AG	Deutsche Pfandbriefbank AG
Dexia Kommunalbank Deutschland AG	Hamburger Sparkasse AG
Volkswagen Bank Gesellschaft mit beschränkter Haftung	HSH Nordbank AG
Sal. Oppenheim jr. & Cie. AG & Co. Kommanditgesellschaft auf Aktien	BHW Bausparkasse Aktiengesellschaft
Frankfurter Bankgesellschaft (Deutschland) AG	Frankfurter Sparkasse
WL BANK AG Westfälische Landschaft Bodenkreditbank	Landesbank Hessen-Thüringen – Girozentrale –
Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank –	Landesbank Berlin AG
DZ BANK AG Deutsche Zentral-Genossenschaftsbank, Frankfurt am Main	Bayerische Landesbank
Deutsche Kreditbank Aktiengesellschaft	comdirect bank Aktiengesellschaft
DEUTSCHE BANK AKTIENGESELLSCHAFT	norisbank GmbH
Berlin Hyp AG	SEB AG
Aareal Bank AG	COMMERZBANK Aktiengesellschaft
European Bank for Financial Services GmbH (ebase)	DB Investment Services GmbH
UniCredit Bank AG	Deutsche Bank Bauspar-Aktiengesellschaft
State Street Bank GmbH	Bausparkasse Schwäbisch Hall Aktiengesellschaft, Bausparkasse der Volksbanken und Raiffeisenbanken
TeamBank AG Nürnberg	Deutsche Hypothekenbank (Actien-Gesellschaft)
Bankhaus Neelmeyer Aktiengesellschaft	Hypothekenbank Frankfurt AG
WGZ BANK AG Westdeutsche Genossenschafts-Zentralbank	NATIXIS Pfandbriefbank AG
VR DISKONTBANK GmbH	Deutsche Bank Europe GmbH
Landesbank Baden-Württemberg	PSA Lion Deutschland GmbH
Bremer Landesbank Kreditanstalt Oldenburg – Girozentrale –	Bethmann Bank AG, Frankfurt (Main)
Münchener Hypothekenbank eG	CACEIS Bank Deutschland GmbH, München
Landwirtschaftliche Rentenbank	Commerz Finanz GmbH, München
DVB Bank SE	CreditPlus Bank AG, Stuttgart
netbank Aktiengesellschaft	GEFA Gellschaft für Absatzfinanzierung mbH, Wuppertal
Santander Consumer Bank Aktiengesellschaft	Hanseatic Bank GmbH & Co. KG, Hamburg
MKB Mittelrheinische Bank Gesellschaft mit beschränkter Haftung	Merck, Finck & Co. oHG, München
DEUTSCHE APOTHEKER- UND ÄRZTEBANK EG	OnVista Bank GmbH, Frankfurt (Main)
	TARGOBANK AG & Co. KGaA, Düsseldorf
	VON ESSEN GmbH & Co. KG Bankges., Essen
	VTB Bank (Deutschland) AG, Frankfurt (Main)

III

IV

V

VI

Anhang

die Belastungen durch die Niedrigzinsphase durch aktive Steuerung der Einlagenzinsen in großem Umfang zu kompensieren, dürfte dieses Instrument künftig nur noch eingeschränkt zur Verfügung stehen. Im Ergebnis war und bleibt es für die deutschen und europäischen Großbanken vor allem angesichts des anhaltend niedrigen Zinsniveaus eine Herausforderung, nachhaltige Erträge aus dem traditionellen Bankgewerbe zu erzielen aufgrund der verbraucherfreundlichen Kreditkonditionen, aber auch weil im Fall einer Leitzinserhöhung die Refinanzierungskosten steigen dürften.

3.3.1.2 Alte und neue Herausforderungen

Das Jahr 2015 stellte die deutschen und anderen Großbanken der Eurozone vor weitere Herausforderungen, sei es, weil sich das Marktumfeld aufgrund des verlangsamten globalen Wirtschaftswachstums veränderte, was Gewinneinbußen zur Folge hatte. Oder sei es mit Blick auf die Finanzmarktregulierung und die neue europäische Bankenaufsicht. Der Frankenschock, labile und volatile Aktienmärkte, die Griechenlandkrise und das verlangsamte Wachstum in China beschäftigten die Banken ebenso wie gesunkene Rohstoffpreise, hohe Kosten für Rechtsstreitigkeiten und neue aufsichtliche Anforderungen auf Grundlage des SSM. Hierzu gehörten beispielsweise die zusätzlichen Eigenkapitalanforderungen auch auf Basis des bankaufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozesses SREP (*Supervisory Review and Evaluation Process*)⁸³, die Vorbereitung der Banken darauf, die *Leverage Ratio* einzuhalten, und die LCR-Implementierung⁸⁴ seit Oktober 2015. Mit diesen und weiteren Themen mussten sich die europäischen Großbanken im Jahr 2015 auseinandersetzen, und manche werden auch 2016 auf ihrer Agenda stehen.

Für die Großbanken Deutschlands und Europas bleibt das Umfeld also herausfordernd. Die noch immer fragile Situation im Euroraum erfordert eine besondere Achtsamkeit des SSM, was

makroökonomische Entwicklungen und deren Folgen für die Großbanken und die Stabilität des europäischen Finanzmarkts angeht. So bleibt beispielsweise die Aussicht auf einen globalen Wachstumsimpuls weiterhin schwach – aufgrund der schwächelnden chinesischen Volkswirtschaft, der niedrigen Rohstoffpreisen und der möglichen Zweitrundeneffekten der US-Leitzinserhöhung Ende 2015 auf die Situation in Schwellenländern. In den USA blieb die ökonomische Lage im Jahr 2015 zwar weitgehend stabil, jedoch hielt sich der Aufwärtstrend nicht in gleichem Maße über das ganze Jahr. Obwohl Finanzmarktakteure die Leitzinserhöhungen der Fed erwartet hatten, bleiben daher die weiteren Auswirkungen auf Profitabilität und Risiko für europäische Großbanken auch aufgrund der schwierig einzuschätzenden globalen Zweitrunden- und Folgeeffekte zentrale Fragen.

Operationelle Risiken bleiben ein Thema für deutsche und europäische Großbanken, die teilweise ihre IT-Systeme erneuern und die Sicherheitsmechanismen weiter ausbauen müssen, auch was ihre Angreifbarkeit etwa durch Cyberattacken angeht. Auch in diesem Zusammenhang spielt der zunehmende Wettbewerb auf den Finanzmärkten eine wichtige Rolle, sei es aufgrund der Konkurrenz des FinTech-Sektors, sei es durch US-Institute, die 2015 ihre Marktanteile im globalen *Investmentbanking* insbesondere auf dem Gebiet *Leveraged Finance* gegenüber ihren europäischen Konkurrenten weiter ausbauen konnten.

Die europäischen Großbanken müssen sich gegen weitere makroökonomische Gefahren wappnen. Beispielsweise entwickeln sich die Aktienmärkte schwächer als erwartet, und die beizulegenden Zeitwerte (*Fair Values*) der finanziellen Vermögenswerte im Handelsbuch fallen niedriger aus, da sich die volkswirtschaftliche Situation in Europa verschlechtert. Hinzu kommen möglicherweise die Auswirkungen einer sich weiter verflachenden Zinskurve. Auch 2016 werden strukturelle Fragen auf der Agenda stehen. Die Institute werden sich mit ihren Kosten beschäftigen, mit der Digitalisierung des Kundengeschäfts und der Frage, wie sie die Kunden an sich binden und ihr Filialnetz opti-

⁸³ Vgl. 1.1.1.2.

⁸⁴ Liquiditätsdeckungsquote (*Liquidity Coverage Ratio* – LCR).

mieren können. All diese Faktoren werden auch 2016 ausschlaggebend sein für die Positionierung europäischer Großbanken im internationalen Wettbewerb.

Auch die Regulierung im SSM und im internationalen Kontext wird in den Planungsprozessen der Großbanken weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Zu den Stichworten in diesem Zusammenhang zählen beispielsweise TLAC und MREL⁸⁵, aber auch SREP⁸⁶. Zu den Herausforderungen zählen auch die Vorbereitung auf eine Verschuldungsobergrenze (*Leverage Ratio*) und die langfristige Sicherstellung der aufsichtlich geforderten Kernkapitalquote (*CET1-Ratio*). Aus Sicht der Großbanken steht bei der Kernkapitalquote aber weniger die interne Kapitalgenerierung im Fokus als die erwartete „RWA-Inflation“, also die strengeren regulatorischen Bestimmungen zur Risikogewichtung von Bankaktiva (*Risk-Weighted Assets* – RWA).

Letztlich wird die internationale Regulierung nicht nur für die Großbanken, sondern auch für den SSM selbst zu einem Erfolgsfaktor. Zusätzlich zur Implementierung adäquater interner Strukturen und der Schaffung eines Single Rulebook im Euroraum wird auch der internationale Austausch mit anderen Aufsichtsbehörden weiter im Zentrum der Bemühungen des SSM stehen müssen, um die Finanzmarktstabilität in Europa auf eine noch stabilere Basis zu stellen.

3.3.1.3 EBA Transparency Exercise 2015

Die Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority) hat 2015 zum ersten Mal seit 2013 wieder eine Transparenzübung (*Transparency Exercise*) abgehalten. Ziel dieser Übung war es unter anderem, innerhalb des europäischen Bankensektors Informationen der Kreditinstitute zu ihrer Kapitalausstattung, ihren risikogewichteten Aktiva, den Kredit- und Marktrisiken sowie zu den Staatenpositionen und Verschuldungsquoten transparenter zu machen. Erstmals veröffentlichte die EBA auch Kennzahlen zur Kreditqualität, zu notleidenden Risiko-

positionen und Stundungsmaßnahmen. Von den neun Banken – darunter sechs deutsche⁸⁷ –, die nicht nach dem Standard zur Bilanzierung von Finanzinstrumenten (*International Financial Reporting Standard* – IFRS) bilanzieren und daher nicht verpflichtet sind, FINREP-Daten⁸⁸ zu melden, wurden nur die COREP-Daten⁸⁹ veröffentlicht.

An der *Transparency Exercise* 2015 nahmen 105 Bankengruppen aus 20 EU-Ländern sowie aus Norwegen teil. Dazu gehörten auch die 20 direkt vom SSM beaufsichtigten deutschen Institute. Die Teilnehmer vereinen Vermögenswerte in Höhe von rund 30 Billionen Euro und repräsentieren damit rund 67 % des gesamten europäischen Bankenmarktes. Die EBA hat diese Übung federführend koordiniert, wobei die nationalen Aufsichtsbehörden sowie die EZB mitverantwortlich zeichneten für die Datenqualität sowie die Kommunikation zwischen den Banken und der Aufsicht.

Zum ersten Mal basierte die Übung zum Großteil auf vorhandenen aufsichtlichen Meldeanforderungen, nämlich COREP und FINREP, und bildete die Datenlage der Stichtage 31. Dezember 2014 sowie 30. Juni 2015 ab. Lediglich für die Länder-Exposures sowie für die Angaben zur *Leverage Ratio* griff die Aufsicht auf Zulieferungen der Institute zurück. Dieser Ansatz verringerte einerseits den Aufwand für die Banken erheblich und stellte andererseits sicher, dass die Zahlen vergleichbar waren.

Methodisch unterschied sich die *Transparency Exercise* von den EBA-Stresstests dadurch, dass bei der Übung lediglich historische Daten veröffentlicht wurden und außerdem keine vorgegebenen Szenarien auf die Daten wirkten (siehe Tabelle 12 „Übersicht ausgewählter wesentlicher Ergebnisse der Transparency Exercise“, Seite 140). Es lassen sich also anhand dieser

87 Deutsche Apotheker- und Ärztebank eG, HASPA Finanzholding, Erwerbsgesellschaft der S-Finanzgruppe mbH & Co. KG, Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank, Münchener Hypothekenbank, NRW.Bank.

88 Financial Reporting, vgl. 1.1.4.

89 Common Reporting, vgl. 1.1.4.

85 Zu TLAC und MREL vgl. unter anderem 1.3.5.

86 Zu SREP vgl. unter anderem 1.1.2.

Tabelle 12 Übersicht ausgewählter wesentlicher Ergebnisse der Transparency Exercise

Per 30.6.2015

	EU	DE	FR	IT	UK	ES
Abdeckungsgrad*	67 %	55 %	93 %	88 %	51 %	90 %
Harte Kernkapital- Quote	12,8 %	14,3 %	12,5 %	11,5 %	11,8 %	12,2 %
Stundungsquote**	3,6 %	2,9 %	1,3 %	4,8 %	2,4 %	8,9 %
Quote notleidender Kredite	5,6 %	3,4 %	4,3 %	16,7 %	2,9 %	7,1 %
Abdeckung notleidender Kredite mit Risikovorsorge	43,3 %	34,8 %	51,4 %	45,4 %	34,1 %	46,0 %
Verschuldungsquote	4,9 %	4,7 %	4,6 %	5,6 %	4,7 %	5,7 %
Anteil der Länder-Exposures	9,7 %	12,3 %	6,7 %	15,6 %	9,5 %	11,8 %

* Total Assets der teilnehmenden Banken/Total Assets des jeweiligen nationalen Bankenmarktes.

** Portfolioanteil, der vereinbarte Stundungen aufweist.

Übung keine Aussagen über eine mögliche künftige Entwicklung der Banken auf Basis von Szenarien treffen.

Auf aggregierter Ebene sehen die oben aufgeführten deutschen Ergebnisse im EU- und Länder-Quervergleich insgesamt eher unauffällig aus. Der durch die *Transparency Exercise* 2015 erreichte Abdeckungsgrad zeigt, dass auf EU-Ebene gut zwei Drittel der Vermögenswerte europäischer Banken im Rahmen der Übung berücksichtigt wurden. Die für Deutschland erreichten 55 % deuten darauf hin, dass der Bankenmarkt hierzulande im Vergleich zu anderen Ländern wie Frankreich (93 %), Spanien

(90 %) oder Italien (88 %) tendenziell weniger stark konzentriert ist.

Die aggregierte deutsche CET1-Quote lag mit 14,3 %⁹⁰ über dem EU-Durchschnitt und den Quoten Frankreichs, Italiens, Großbritanniens und Spaniens). Positiv hervorzuheben ist der derzeit niedrige Anteil notleidender Kredite in Deutschland (3,4 %). Andere Länder wie Italien (16,7 %) und Spanien (7,1 %) zeigen hier deutlich höhere Niveaus.

⁹⁰ Die deutsche Quote basiert auf einem relativ heterogenen *Sample*, wodurch unter Umständen die deutsche Quote im Aggregat verzerrt wird.

3.3.2 Institute unter deutscher Aufsicht



3.3.2.1 Meinung

Raimund Röseler zur Lage der kleineren und mittelgroßen deutschen Institute im historisch niedrigen Zinsumfeld

Die Kapitalausstattung der meisten kleineren und mittelgroßen deutschen Institute ist trotz des historisch niedrigen Zinsniveaus noch vergleichsweise gut. Dennoch sind die Ertragsaussichten bei einem anhaltend niedrigen Zinsniveau äußerst kritisch. Die BaFin wird daher sorgfältig prüfen, auf welche Weise die Institute gegensteuern, und eingreifen, wenn es erforderlich ist.

Das aktuelle Niedrigzinsumfeld stellt für die deutschen Institute eine besondere Herausforderung dar, da das Zinsergebnis für die meisten von ihnen weiterhin die wichtigste Ertragsquelle ist; es macht etwa zwei Drittel ihrer operativen Erträge aus. Zwar ist die Zinsspanne⁹¹ seit den 1980er Jahren rückläufig, was die Ertragskraft der deutschen Institute seit langem belastet. Dauer und Ausmaß des derzeitigen Niedrigzinsumfelds sind jedoch außergewöhnlich und verlangen von den betroffenen Instituten, aber auch von der Aufsicht besondere Maßnahmen.

Großangelegte Umfrage

Die BaFin und die Deutsche Bundesbank haben auf dieses Phänomen reagiert. Im Jahr 2015 haben sie unter den weniger bedeutenden deutschen Instituten (*Less Significant Institutions – LSIs*)⁹², also denen, die nach wie vor unter unmittelbarer deutscher Aufsicht stehen, eine Umfrage zur Ertragslage und Widerstandsfähigkeit im Niedrigzinsumfeld durchgeführt. Ein Ziel bestand darin, prognostizierte Ertragsdaten zu erheben, um die mittelfristigen Ertragsaussich-



Raimund Röseler

ist BaFin-Exekutivdirektor der Bankenaufsicht.

ten aufsichtlich besser beurteilen zu können. Zudem will die Aufsicht auch besser verstehen können, welche Anpassungsstrategien die Institute planen oder schon umgesetzt haben, um die Herausforderungen des Niedrigzinsumfelds zu stemmen.

Die Niedrigzinsumfeldumfrage war eine der größten, die es je in Deutschland gegeben hat. Rund 1.500 Institute haben teilgenommen, davon waren etwa 1.000 Genossenschaftsbanken, ca. 400 öffentlich-rechtliche Kreditinstitute und ca. 100 private Kreditbanken. Bei der Konzeption und der Durchführung der Umfrage haben BaFin und Bundesbank eng mit Experten verschiedener Bankenverbände zusammengearbeitet. Auf die Weise ist es gelungen, zielgerichtet Daten zu erheben, ohne einen unverhältnismäßigen Aufwand für die Institute zu verursachen. Die Erkenntnisse, die sich aus der Umfrage ziehen lassen, bestätigen die Aufsicht in ihrem Vorgehen.

Fünf Zinsszenarien und Stresstests

Kernelemente der Umfrage waren fünf Zinsszenarien über einen Zeithorizont von 2015 bis 2019. Flankiert wurde die Umfrage durch einen Markt- und Kreditrisikostresstest, auf deren Basis die Widerstandsfähigkeit deutscher Institute

91 Zinsüberschuss im Verhältnis zur durchschnittlichen Bilanzsumme.

92 Die Spezialbanken waren nicht in die Umfrage einbezogen.

auf exogene Schocks analysiert wurde.⁹³ Die Ergebnisse der Zinsszenarien liefern ein klares Bild:

- Die meisten der betrachteten deutschen Institute weisen – wenig überraschend – in allen Szenarien einen Rückgang der Ergebnisse vor Steuern aus.
- Im Vergleich zur Niedrigzinsumfeldumfrage 2013 rechnen die deutschen Institute mit einer deutlich schlechteren Entwicklung – trotz der aktuell günstigen wirtschaftlichen Entwicklung.
- Ein anhaltendes Niedrigzinsumfeld hätte erhebliche negative Auswirkungen auf die Ertragskraft der Institute.

Der Rückgang der Ergebnisse fällt in den einzelnen Szenarien zum Teil sehr unterschiedlich aus. Die Institute selbst gehen auf Basis ihrer eigenen Planungen bis 2019 im Aggregat von einem Rückgang der Ergebnisse vor Steuern von -50 % aus.

Ein plötzlicher positiver Zinsschock von +200 Basispunkten (BP) würde das Ergebnis vor Steuern im Durchschnitt zwar zunächst deutlich stärker belasten, auf lange Sicht aber nur zu einem vergleichsweise moderaten Ergebnissrückgang führen (-10 % bis 2019). Viel negativer als plötzlich steigende Zinsen würde sich ein weiterer Rückgang auswirken. Die Niedrigzinsumfrage zeigt im Durchschnitt, dass ein weiterer Zinsrückgang um -100 BP die Ergebnisse um bis zu -75 % in den nächsten vier Jahren belasten würde. Dass ein Teil dieses Zinsrückganges seit der Niedrigzinsumfrage nun tatsächlich eingetreten ist zeigt, dass es sich hier nicht nur um ein hypothetisches Szenario handelt. Der Rückgang der Ergebnisse ist hauptsächlich auf die Erosion der Margen im Zinsgeschäft zurückzuführen. Auf der Aktivseite müssen die Institute die zum Teil noch hoch verzinsten auslaufenden Geschäfte sukzessiv durch niedriger verzinstes Neugeschäft ersetzen. Auf der Passivseite geben sie die sinkenden Zinsen auf Einlagen aber nur bedingt an ihre Kunden weiter. Hierdurch

wird die Zinsspanne – und damit letztlich auch die Ertragskraft der Institute – spürbar eingengt.

Die Umfrageergebnisse zeigen, dass die Institute versuchen, dieses Missverhältnis auszugleichen, indem sie Kosten einsparen. Den meisten deutschen Instituten gelingt es bei der Übung aber nicht, die Verluste vollständig zu kompensieren, da das Zinsgeschäft einen sehr großen Anteil ihres Gesamtgeschäfts ausmacht. Positiv wirkt sich derzeit allerdings der Bestand an Überschusskapital und stillen Reserven aus, die zur Kompensation von Verlusten aus dem Niedrigzinsumfeld über den Zeithorizont bis 2019 genutzt werden können.

Ergebnisse der Stressszenarien

Die Markt- und Kreditrisikostresstests wirken sich vergleichsweise moderat auf die aktuelle Ertrags- und Kapitalsituation der Institute aus. Eine Verschlechterung der Schuldnerbonität würde im Markt- und Kreditrisikostresstest die harte Kernkapitalquote im Durchschnitt um 0,5 Prozentpunkte verringern. Das Markt- und Kreditrisiko der Institute erscheint damit im Ergebnis verkraftbar – und das trotz einer im Vergleich zu 2011 beobachtbaren Erhöhung der Risikonahme im Eigengeschäft. Im Kreditrisikostresstest läge der Rückgang im Szenario 1 bei 0,9 Prozentpunkten und im Szenario 2 bei 2,1 Prozentpunkten. In beiden Stresstests können die Effekte überwiegend durch stille Reserven kompensiert werden.

Trotz Widerstandskraft ist die Lage ernst

Die Umfrageergebnisse haben grundsätzlich gezeigt, dass die weniger bedeutenden deutschen Institute dem Niedrigzinsumfeld aktuell aufgrund des Bestandes an Überschusskapital und stillen Reserven widerstehen können. Sie verdeutlichen aber auch den Ernst der Lage. Im Moment profitieren die Institute nämlich noch von den allgemein positiven makroökonomischen Bedingungen. Sollte sich die Situation verschlechtern sind weitere Belastungen für die Institute unausweichlich.

Mehr als die Hälfte der befragten Institute gab an, infolge des aktuellen niedrigen Zinsniveaus bereits die Provisionen für einzelne Bankdienst-

⁹³ Zu den Einzelheiten der Umfrage vgl. www.bafin.de/dok/6780456.

leistungen erhöht zu haben und weitere Erhöhungen zu planen. Ob dieser geplante Anstieg der Provisionseinnahmen tatsächlich realisiert wird, bleibt abzuwarten. Ein gewisses Maß an Optimismus dürfte in den Planungen enthalten sein.

Zu viel Optimismus?

Auch der moderate Anstieg auf der Kostenseite – etwa die erwarteten Tarifierhöhungen und Pensionsrückstellungen – erscheint sehr optimistisch. So rechnen die Institute damit, dass ihre Verwaltungsaufwendungen in den nächsten fünf Jahren im Durchschnitt um weniger als 5 % steigen. Diese Annahmen wird die BaFin, wo es nötig erscheint, kritisch hinterfragen. Dies gilt natürlich in besonderem Maße für die rund 200 Institute, welche die Aufsicht anhand verschiedener Indikatoren (vor allem zum Eigenkapital) als „besonders auffällig“ identifiziert hat. Diese Institute wird die Aufsicht besonders intensiv begleiten.

Für alle Institute, die Auffälligkeiten zeigen, hat die Aufsicht einen individuellen Aktionsplan entwickelt, der insbesondere eine Prüfung geplanter Gegensteuerungsmaßnahmen vorsieht. Einige Institute haben nämlich bereits Maßnahmen ergriffen und beispielsweise ihr Provisionsgeschäft ausgeweitet, Prozesse optimiert und Kosten reduziert.

Letztlich ist hier aber nicht die Aufsicht gefordert. Handeln müssen vor allem die Institute. Jede Bank muss die Tragfähigkeit ihres Geschäftsmodells kritisch hinterfragen. Dies gilt auch im Hinblick auf die Preispolitik. Es ist unabdingbar, kosten- und risikogerechte Preise für die angebotenen Bankdienstleistungen durchzusetzen. Wenn dies nicht möglich ist, ist sehr kritisch zu prüfen, ob die Dienstleistungen weiterhin angeboten werden sollen.

Weiterverwendung der Ergebnisse

Die Ergebnisse der Niedrigzinsumfeldumfrage liefern darüber hinaus auch einen wichtigen Beitrag zum 2016 anstehenden aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (*Supervisory Review and Evaluation Process – SREP*)⁹⁴, der Teil der Säule II des regulatorischen Rahmenwerks ist. Im Einklang mit den Leitlinien der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority) plant die BaFin, mit der Einführung des SREPs für alle Kreditinstitute bereits im Jahr 2016 zu starten. Ziel ist, dass die Banken auch im Hinblick auf die Risiken, die nicht durch die Säule I abgedeckt sind, über ein ausreichendes Maß an Eigenkapital verfügen. Denn gerade in Krisenzeiten ist das Vorhandensein einer ausreichenden Eigenkapitalbasis entscheidend für die Überlebensfähigkeit der Kreditinstitute. Das heißt konkret, dass die BaFin die Zinsänderungsrisiken und die Ergebnisse ihrer Markt- und Kreditrisikostests berücksichtigen wird, wenn sie im SREP den Gesamteigenkapitalbedarf der einzelnen Institute festlegt.

Ausblick

Die dargestellten Ergebnisse und die Konsequenzen daraus zeigen, dass die Institute grundlegende Überlegungen anstellen müssen. Das Niedrigzinsumfeld stellt die Kreditinstitute vor Herausforderungen, die eine konsequente Umsetzung von Gegenmaßnahmen erfordern. Manche Institute werden, um ihre Kosten zu reduzieren zu können, kleiner werden müssen. Manche werden auch fusionieren oder gar aus dem Markt ausscheiden. Vor allem aber werden alle Banken ihre Geschäftsmodelle und – damit verbunden – ihre Preis- und Produktpolitik auf den Prüfstand stellen müssen.

⁹⁴ Vgl. 1.1.2.

3.3.2.2 Privat-, Regional- und Spezialbanken

In dieser Institutsgruppe sind einige wenige Institute vertreten, die nicht dem engeren EU-rechtlichen Begriff des Kreditinstituts (Artikel 4 Absatz 1 Nr. 1 der Eigenmittelverordnung CRR) unterfallen, weil sie kein Einlagengeschäft betreiben. Für diese Institute, die ihr Kreditgeschäft ausschließlich aus Eigenmitteln bzw. Mitteln der Gesellschafter refinanzieren, gelten jedoch nach § 1a Absatz 1 KWG die Vorgaben der CRR und die Vorschriften des Kreditwesengesetzes, die auf die CRR verweisen, entsprechend.

Die anhaltende Niedrigzinsphase und die sich wandelnden Regulierungsanforderungen prägten 2015 auch das Geschäftsumfeld der Privat-, Regional- und Spezialinstitute maßgeblich mit. Allerdings wirkten sich diese Faktoren schon aufgrund der Vielfalt der Geschäftsmodelle wirtschaftlich unterschiedlich aus. Die Umsetzung der Regulierungsanforderungen bedeutete für kleinere und mittlere Häuser nach wie vor eine besondere Herausforderung.

Dem anhaltenden Druck zur Konsolidierung auf der Kostenseite sahen sich – abhängig vom Geschäftsmodell – mehr oder weniger alle Institute dieser Gruppe ausgesetzt. Um die Ertrags-situation zu verbessern, passten die Häuser verschiedentlich ihre Geschäftsmodelle an oder richteten sie neu aus.

Auf der Suche nach ertragreichen Geschäftsfeldern setzen auch kleinere Institute verstärkt auf Finanztechnologien, kurz *FinTechs* – sei es, dass sie selbst derartige Technologien entwickeln und auf den Markt bringen, sei es, dass sie mit FinTech-Unternehmen kooperieren.⁹⁵ Die Finanzdienstleistungen werden zum Teil unter eigenem Namen, zum Teil aber auch als White-Label-Dienstleistungen unter fremden Namen beworben. Die Technologien zielen darauf ab, durch den Einsatz von IT-Verfahren Kosten zu senken.

Vereinzelt schieden kleinere Institute – wie etwa eine auf Absatzfinanzierung spezialisierte Teilzahlungsbank – aus dem Markt aus. Die

BaFin erhielt aber auch Anträge auf Neuzulassungen. Die aktuellen Entwicklungen auf dem Finanzmarkt spiegeln sich naturgemäß auch in den beabsichtigten Neugründungen wider. So werden Geschäftsmodelle angestrebt, die dem FinTech-Trend folgen: Sie basieren etwa auf mobilen, mit dem Smartphone gesteuerten Bankgeschäften oder zielen auf Projektfinanzierungen im Bereich der erneuerbaren Energien ab.

3.3.2.3 Sparkassen

Die deutschen Sparkassen haben das Geschäftsjahr 2015 mit einem insgesamt zufriedenstellenden Ergebnis abschließen können.⁹⁶ Auch wenn der Zinsüberschuss rückläufig war, so stand diesem doch eine steigende Kreditnachfrage im Privat- und Firmenkundengeschäft gegenüber. In der Wohnungsbaufinanzierung gelang es den Verbundinstituten, ihre Marktführerschaft auszubauen, und die mittelständischen Unternehmen fragten wieder verstärkt Investitionskredite nach. Nach Angaben des Deutschen Sparkassen- und Giroverbands hat die Sparkassen Finanzgruppe ihren Marktanteil bei den Wohnungsbaufinanzierungen im abgelaufenen Geschäftsjahr auf 37,1 % gesteigert. Bei den Unternehmenskrediten lag der Anteil wie im Vorjahr bei 42,5 %. Das Volumen der von den Sparkassen neu vergebenen Kredite ist 2015 stark gestiegen. Der Risikovorsorgebedarf im Kredit- und Wertpapiergeschäft war vergleichsweise gering, so dass die Vorsorgereserven noch einmal deutlich aufgestockt werden konnten. Im Ergebnis verzeichneten die Sparkassen damit einen Jahresüberschuss auf dem Niveau der Vorjahre.

Die niedrigen Zinsen und die fortschreitende Digitalisierung des Bankgeschäfts stellen die Sparkassen jedoch zunehmend vor Herausforderungen. So reichen die moderaten Zuwächse im Provisionsgeschäft nicht aus, um den Rückgang des Zinsüberschusses aufzufangen. Bei der Erschließung neuer Ertragsquellen und der Anpassung der Geschäftsmodelle unterliegen die öffentlich-rechtlichen Sparkassen – anders

⁹⁵ Zu *FinTechs* vgl. Kapitel II 4.1.

⁹⁶ Mit Ausnahme der Hamburger Sparkasse AG werden alle Sparkassen in Deutschland weiterhin unmittelbar von der BaFin beaufsichtigt, da sie im SSM als weniger bedeutende Kreditinstitute (*Less Significant Institutions* – LSIs) gelten.

als die Privatbanken – allerdings gesetzlichen Beschränkungen. So schreiben die in den einzelnen Bundesländern geltenden Sparkassengesetze vor, dass die Institute sich grundsätzlich nur im Geschäftsgebiet ihres jeweiligen Trägers betätigen sollen (Regionalprinzip). Gemäß ihrem öffentlichen Auftrag, alle Bevölkerungsgruppen mit kreditwirtschaftlichen Leistungen zu versorgen, werden die Sparkassen weiterhin in der Fläche präsent bleiben, auch wenn die Kunden die Geschäftsstellen immer seltener aufsuchen und das dichte Filialnetz hohe Kosten verursacht. Der Wandel des regulatorischen Umfelds und notwendige Investitionen in Informationstechnologien belasten die Verbundinstitute zusätzlich. Zugleich verschärfen FinTech-Unternehmen mit innovativen Serviceangeboten den Wettbewerb.

Der steigende Kostendruck und das geänderte Verhalten der Kunden haben die Sparkassen dazu veranlasst, ihr Filialkonzept auf den Prüfstand zu stellen und dabei auch über eine Verkleinerung des Netzes der Geschäftsstellen nachzudenken. Im Gegenzug sollen die verbleibenden Filialen aufgewertet und zu größeren Service- und Beratungszentren ausgebaut werden. Daneben sind weitere Sparkassenfusionen geplant, um Kosten zu senken und Synergieeffekte zu nutzen. Damit die Nähe zum Kunden auch in der digitalen Welt erhalten bleibt, planen die Sparkassen, den Filialbetrieb künftig noch besser mit dem Online-Angebot zu verzahnen. Mit der Beteiligung am neuen Online-Bezahlverfahren „Paydirekt“ – einem Gemeinschaftsprojekt der deutschen Kreditwirtschaft – vollziehen sie einen weiteren Schritt in Richtung Digitalisierung.

3.3.2.4 Wertpapierhandelsbanken

Das Geschäftsumfeld war für Wertpapierhandelsbanken und Börsenmakler im vergangenen Jahr weiterhin schwierig. Daher setzte sich der Konsolidierungsprozess bei den überwiegend kleinen eigentümergeführten Instituten auch 2015 fort. Die Börsenumsätze stiegen im vergangenen Jahr lediglich moderat, da sich die Privatanleger ungeachtet der positiven Entwicklungen beim DAX und der extrem niedrigen Zinssätze weiterhin zurückhielten. Darüber hinaus brach auch der

Anleihemarkt infolge der verstärkten Käufe der Europäischen Zentralbank ein. Zudem erzielten zahlreiche Emissionen von Mittelstandsanleihen nicht den gewünschten Erfolg.

Der Wettbewerbsdruck auf Wertpapierhandelsbanken und Börsenmakler bleibt damit weiterhin sehr hoch. Zudem befürchten die Börsenteilnehmer einen drastischen Einbruch der Umsätze auf dem Parkett, wenn eine Finanztransaktionssteuer in Kraft tritt. Vor diesem Hintergrund und aufgrund der fortlaufenden Weiterentwicklung des Börsenhandels und des verstärkten Markteintritts von Hochgeschwindigkeitshändlern, den sogenannten Algo-Tradern, aber auch wegen des Ausbaus alternativer Handelsplattformen sowie die sich wandelnden gesetzlichen Anforderungen suchen die Institute weiter nach neuen Geschäftsfeldern und Ertragsquellen. Auch wenn sich das Umfeld für Kapitalbeschaffungsmaßnahmen (*Corporate Finance*) insbesondere bei den kleinen und mittleren Unternehmen etwas verbessert hat, so konnten nicht alle Institute davon profitieren.

Die Umsätze der von der BaFin zugelassenen Händler von Energiederivaten blieben auch 2015 wieder hinter deren Erwartungen zurück. Ursache waren die weiterhin äußerst niedrigen Energiepreise. Der European Energy Exchange (EEX) und dem mit der EEX verbundene Clearinghaus European Commodity Clearing (ECC) gelang es dagegen, ihre Rolle im europäischen Wettbewerb weiter auszubauen und zu festigen.

Börslicher Hochfrequenzhandel wird in Deutschland lediglich an der European Exchange (Eurex) Deutschland und an der Frankfurter Wertpapierbörse betrieben. Daher ist die Zahl der Hochfrequenzhändler noch immer überschaubar. Von der Möglichkeit, eine Erlaubnis zum Betreiben des Hochfrequenzhandels im Sinne von § 1 Absatz 1a Satz 2 Nr. 4 d KWG zu beantragen, hat auch 2015 kein Unternehmen Gebrauch gemacht. Die in Deutschland tätigen Händler besaßen entweder bereits eine Eigenhandelserlaubnis der BaFin oder konnten sowieso grenzüberschreitend handeln, da sie über eine entsprechende Erlaubnis eines europäischen Mitgliedstaats verfügten.

III

IV

V

VI

Anhang

Für einige Institute war die Umsetzung neu in Kraft getretener aufsichtsrechtlicher Regelungen auch im Hinblick auf ihre Größe und ihr eingeschränktes Geschäftsmodell herausfordernd. Unter anderem deshalb musste die BaFin, wie in den Vorjahren, bei verschiedenen Instituten wieder bestimmte Maßnahmen anmahnen. So sollten Institute Schwächen in der Organisation beheben, vor allem im Risikomanagement und -controlling, in ihren Risikotragfähigkeitskonzepten und bei der Dokumentation von Geschäften.

3.3.2.5 Bausparkassen

Die Auswirkungen der aktuellen Niedrigzinsphase stellen für das besondere Geschäftsmodell der Bausparkassen derzeit eine zentrale Herausforderung dar. Denn es sind die Bausparkassen, auf die insgesamt ein bedeutender Anteil an der Finanzierung des privaten Wohnungsbaus entfällt. Im vergangenen Jahr weiteten die Bausparkassen die Kreditvergabe für den Wohnungsbau an Privatpersonen aus.⁹⁷ Auch bei den Bausparsummen war in der gesamten Branche ein Zuwachs zu verzeichnen.

Dennoch macht sich die anhaltende Niedrigzinsphase auch weiterhin bei den Bausparkassen bemerkbar. Die Gruppe der 21 Bausparkassen ist ungeachtet des homogenen Geschäftsmodells als heterogen zu bezeichnen, da sie sich sowohl von der Größe als auch von der Bilanzstruktur und dem Marktanteil doch deutlich unterscheiden. Daher treffen die Auswirkungen der Niedrigzinsphase nicht alle Bausparkassen in gleichem Ausmaß.

Auch 2015 hat sich – wie bereits in den Vorjahren – der Anteil der Bauspardarlehen an der Bilanzsumme der verschiedenen Bausparkassen weiter verringert.⁹⁸ Dieser Entwicklung steht eine seit Jahren wachsende Höhe der Bauspareinlagen gegenüber. Diese belastet den Zinsüberschuss der Bausparkassen nicht unerheblich. Ursächlich hierfür sind insbesondere Altverträge, die im Vergleich zum aktu-

ellen Marktzinsniveau höher verzinst sind. Die Bausparkunden besparen diese Verträge aus Renditegesichtspunkten weiter, ohne jedoch die Bauspardarlehen in Anspruch zu nehmen.

Um die abnehmenden Erträge aus Bauspardarlehen kompensieren zu können, intensivierten die Bausparkassen auch 2015 insbesondere die Vergabe von Krediten zur Vor- und Zwischenfinanzierung. Deren Erträge machen mittlerweile neben den Erträgen aus der Anlage in Wertpapieren einen bedeutenden Anteil an den Zinserträgen der Bausparkassen aus. Auch im Jahr 2015 führten die Bausparkassen neue Bauspartarife mit historisch niedriger Verzinsung ein. Welche Auswirkungen diese neuen Tarife schließlich auf die Höhe der Bauspardarlehen haben werden, wird sich jedoch erst in einigen Jahren zeigen. Immer wieder haben Bausparkassen zudem hoch verzinsten Altverträge gekündigt. Die Medien berichteten vor allem davon, dass die Institute Bausparverträge kündigten, die bereits seit mindestens zehn Jahren zuteilungsfähig waren, ohne dass die Sparer das Bauspardarlehen in Anspruch genommen hatten. Eine höchstrichterliche Rechtsprechung zu dieser Kündigungsmöglichkeit, die zivilrechtlich zu beurteilen ist, steht nach wie vor aus.

3.3.2.6 Genossenschaftsbanken

Das Fusionstempo im genossenschaftlichen Sektor bleibt noch auf niedrigem Niveau. Ende des Jahres 2015 hatte die BaFin insgesamt 1.022 genossenschaftliche Primärinstitute zu beaufsichtigen. Die Zahl dieser Institute ist im Vergleich zum Vorjahr um 27 bzw. 2,6 % gesunken. Ursache von Fusionen ist – neben mangelnden Erträgen aufgrund des Niedrigzinsniveaus – immer häufiger der Kostendruck, den steigende regulatorische Anforderungen und IT-Investitionen auslösen. Setzen sich diese Trends fort, dürfte in den kommenden Jahren mit einem Anstieg der Fusionen zu rechnen sein. Dies zeigte sich auch in Aufsichtsgesprächen mit Vorständen von Primärinstituten: Sie berichteten, dass sie neben der Schließung von Filialen und weiteren Outsourcing-Maßnahmen zunehmend auch über Fusionen nachdächten.

⁹⁷ Deutsche Bundesbank, Bankenstatistik, November 2015, Seite 102.

⁹⁸ A.a.O.

Ungeachtet regulatorischer Änderungen und der andauernden Niedrigzinsphase erwies sich 2015 insgesamt als ein gutes Geschäftsjahr. Die Primärinstitute konnten daher wieder eine ausreichende Vorsorge treffen, indem sie Rücklagen und Reserven bildeten. Den Erfolg des genossenschaftlichen Sektors erkennen auch die Ratingagenturen an: Der genossenschaftliche Verbund hat ein Langfrustrating von „AA-“.

Gleichwohl hat sich die Ertragslage der genossenschaftlich organisierten Banken 2015 im Vergleich zu 2014 leicht abgeschwächt. Das Niveau der sechs sehr guten Vorjahre 2009 bis 2014 konnte nicht ganz gehalten werden. Das Provisionsgeschäft reichte nicht aus, um den Rückgang des Zinsüberschusses auszugleichen. Hauptursache dieser Entwicklung war die Niedrigzinsphase. Die erwartete Reduzierung bei den Zinserträgen ließ sich nicht mehr vollständig auffangen, da die Zinsaufwendungen im gleichen Zeitraum zurückgingen. Dennoch blieb der Zinsüberschuss im Jahr 2015 noch auf einem auskömmlich hohen Niveau.

Aufgrund des Überangebots an Liquidität auf niedrigem Zinsniveau werden die Banken auch auf absehbare Zeit damit rechnen müssen, dass sie geringere Erträge erwirtschaften. Der genossenschaftliche Verbund versucht gegenzusteuern, indem er die Kosten weiter reduziert. Die Kreditgenossenschaften weisen seit nun zehn Jahren erkennbare Erfolge im Kostenmanagement vor. Diese Bemühungen führten zu einer deutlichen Kostensenkung im Verhältnis zur Bilanzsumme.

2015 ist die Konsolidierung im genossenschaftlichen Sektor weiter vorangeschritten. Anfang des Jahres fusionierten die beiden Rechenzentrumsbetreiber Fiducia und GAD zur Fiducia & GAD IT AG, einem gemeinschaftlichen IT-Dienstleister. Nach wiederholten Anläufen zeichnet sich 2016 nun auch die Fusion der DZ Bank und WGZ Bank ab. Damit wäre die Konsolidierung im Oberbau des genossenschaftlichen Sektors abgeschlossen.

Regulatorische Herausforderungen für die Genossenschaftsbanken

Die anstehenden Regulierungen im Finanzwesen bringen für die Institute nicht allein finanzielle, sondern ebenso rechtliche und technische Herausforderungen mit sich. Beispielhaft genannt sei hier die EZB-Melde-Verordnung.⁹⁹ Das von der EZB verwendete Meldeformat für diese sogenannten FINREP-Meldungen beruht auf dem Standard zur Bilanzierung von Finanzinstrumenten (*International Financial Reporting Standard – IFRS*). Doch die Primärinstitute bilanzieren in der Regel nach einem davon abweichenden Standard der Rechnungslegung, und zwar nach dem Handelsgesetzbuch. Die BaFin hatte hierzu bereits früh einen Arbeitskreis mit Banken, Verbänden und Abschlussprüfern eingerichtet und konnte zeitig mit der EZB über Kritikpunkte diskutieren. Dennoch verursacht das Meldeformat erhebliche organisatorische sowie technische Probleme bei den Instituten und damit einhergehend auch entsprechende Mehrbelastungen.

3.3.2.7 Ausländische Banken

Die Auslandsbanken sind nach wie vor eine wichtige Größe in der deutschen Bankenlandschaft. Ihre Geschäftsaktivitäten konzentrieren sich vor allem auf das Kreditgeschäft, das *Private Banking*, das *Investment Banking* und das Depotbankgeschäft. Auch die Bereiche *Trade Finance* und Zahlungsverkehr spielen für die Geschäftstätigkeit dieser Institute eine bedeutende Rolle.

Der Einlagenbestand der Auslandsbanken war 2015 weiterhin überproportional hoch. Denn viele dieser Institute werben um die Einlagen deutscher Kunden. Aufgrund ihrer großen Bedeutung für den deutschen Finanzmarkt oder ihrer infrastrukturellen Relevanz hat die BaFin verschiedene Auslandsbanken als systemrelevant oder potenziell systemgefährdend eingestuft.

Die Etablierung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM (Single Supervisory Mechanism)

⁹⁹ EZB/2015/13. Zum Meldewesen vgl. 1.1.4.

betrifft auch die in Deutschland ansässigen Auslandsbanken. Über die Mitarbeit der BaFin in 14 gemeinsamen Aufsichtsteams (*Joint Supervisory Teams – JSTs*) kommt der Gruppenaufsicht immer größere Bedeutung zu. Durch regelmäßige Treffen und Telefonkonferenzen sowie den laufenden Informationsaustausch über die IT-Plattform bei der EZB hat sich die Zusammenarbeit deutlich intensiviert.

Die Mehrheit der in Deutschland tätigen Einheiten ausländischer Banken ist im SSM als weniger bedeutendes Institut (*Less Significant Institution*) eingestuft. In jüngster Zeit sind jedoch verschiedene Auslandsbanken, die zwar grundsätzlich als weniger bedeutend klassifiziert waren, aufgrund ihrer Relevanz herausgehoben worden. Diese Banken werden nun als *High Priority Less Significant Institutions* bezeichnet. Die Aufsicht über diese Institute gestaltet sich hierdurch noch intensiver.

Da die EZB nicht über die Kompetenzen für die Überwachung von Zweigstellen aus Drittstaaten verfügt, ist die BaFin weiterhin allein für die Aufsicht über diese Institute zuständig. In Deutschland gilt für Zweigstellen aus Drittstaaten gemäß § 53 KWG die sogenannte Kreditinstitutsfiktion. Dementsprechend gelten für sie überwiegend die gleichen Aufsichtsstandards wie für rechtlich selbstständige Kreditinstitute. Die Aufsicht über Zweigstellen aus Drittstaaten ist europaweit nicht harmonisiert. Dies führt dazu, dass nationale Unterschiede des Regelwerks fortbestehen.

Aktuell ist ein Trend dahin zu beobachten, dass vor allem nichteuropäische Auslandsbanken verstärkt ihre europäischen Aktivitäten zentralisieren. Dazu wird typischerweise eine Europazentrale errichtet, die mithilfe des EU-Passes die übrigen Märkte durch rechtlich unselbstständige EU-Zweigniederlassungen erschließt.

Im März 2015 hat die BaFin erstmals ein Kreditinstitut zugelassen, dessen Geschäftsmodell auf den religiös-ethischen Grundsätzen des Islam basiert, die KT Bank AG. Das wesentliche Unterscheidungsmerkmal zwischen einer islamkonformen und einer konventionellen Bank

ist das allgemeine Zinsverbot (*Riba*). Demnach darf eine solche Bank weder ihren Kunden für deren Geldanlage Zinsen zahlen noch bei Finanzierungsgeschäften Zinsen erheben. In Islamic-Finance-Banken wacht ein Ethik-Rat darüber, dass die Grundsätze des islamischen Bankwesens eingehalten werden. Dieser Ethikrat hat jedoch lediglich eine beratende Funktion. Er kann die gesetzmäßige Verantwortlichkeit der Geschäftsleitung eines Instituts nicht einschränken. Anders als in anderen Staaten bestehen in Deutschland keine Sonderregelungen für Islamic-Finance-Banken. Sie unterliegen damit den gleichen Aufsichtsstandards wie konventionelle Banken.

Ein wesentliches Thema wird im Jahr 2016 die weitere Entwicklung der Iran-Sanktionen sein. In Deutschland sind aktuell vier iranische Kreditinstitute ansässig, deren Geschäftstätigkeit von diesen Sanktionen wesentlich beeinträchtigt ist. Mit Beschluss vom 16. Januar 2016 bzw. mit der entsprechenden Durchführungsverordnung vom 22. Januar 2016 des Rates der Europäischen Union wurden die geschäftsbeschränkenden Maßnahmen gegen drei der vier iranischen Institute in Deutschland aufgehoben. Damit ist es den drei Instituten nun gestattet, ihre bankgeschäftliche Tätigkeit wieder aufzunehmen, sofern die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsorganisation sichergestellt ist. Derzeit werden hierzu entsprechende Vorbereitungen getroffen, wie etwa Investitionen in Personal und die technisch-organisatorische Ausstattung.

3.3.2.8 Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute

Die Finanzierungsleasing- und Factoringbranche konnte 2015 davon profitieren, dass die Investitionsbereitschaft der deutschen Wirtschaft erneut zunahm. Das ifo Institut prognostizierte für Deutschland im Gesamtjahr 2015 eine Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Investitionen um rund 3 % auf 341,8 Milliarden Euro. Im Vorjahr waren diese bereits um 4,4 % gestiegen. Die Leasing- und Factoringinstitute, die aufsichtsrechtlich als „Gruppe-V-Institute“ zusammengefasst werden, hatten an diesem Anstieg wie im Vorjahr einen überproportiona-

len Anteil. Zwar konnte das Leasingneugeschäft nach Berechnung des Bundesverbands Deutscher Leasingunternehmen nur proportional zu den gesamtwirtschaftlichen Investitionen um 3 % auf geschätzte 52,2 Milliarden Euro zulegen. Dagegen stieg jedoch das Volumen der ebenfalls durch die Leasingunternehmen vertriebenen Mietkaufverträge stark um 16 % auf 6,7 Milliarden Euro. Deutliche Zuwächse verzeichnete auch die Factoringbranche: So erhöhten sich die Factoringumsätze nach einer Erhebung des deutschen Factoring-Verbands gegenüber dem Vorjahreszeitraum im ersten Halbjahr 2015 um rund 12 % auf 100,5 Milliarden Euro. Zum Vergleich: Im gesamten Jahr 2009 hatten die Factoringumsätze der im deutschen Factoring-Verband zusammengeschlossenen Unternehmen noch 96,2 Milliarden Euro betragen. Sofern sich der Trend aus dem ersten Halbjahr fortsetzt, ist binnen sechs Jahren mit einer Verdopplung der Factoringumsätze zu rechnen. Insgesamt konnten die Gruppe-V-Institute damit ihren Anteil an der Unternehmensfinanzierung im Vergleich zu anderen Finanzierungsformen abermals ausbauen.

3.3.2.9 Zahlungs- und E-Geld-Institute

Die Verteilung der Zahlungs- und E-Geld-Institute auf die heterogenen Geschäftsfelder hat sich 2015 nur unwesentlich verändert. Ein Zahlungsinstitut gab das Remittance-Geschäft auf. Ein Anbieter von Online-Bezahlverfahren erhielt dafür die entsprechende Erlaubnis. Der Erlass der EU-Verordnung über Interbankenentgelte¹⁰⁰ brachte nicht die zeitlichen Unterschiede für die Umsetzung bei grenzüberschreitenden und inländischen Transaktionen mit sich, die inländische *Acquirer* aufgrund des ursprünglichen Entwurfs zunächst befürchtet hatten. Diese hätten schließlich eine Abwanderung von Kunden auslösen können. Anzuwenden sind die Pflichten aus der Verordnung ab dem 9. Dezember 2015 bzw. ab dem 9. Juni 2016.

3.3.3 Entwicklung des Pfandbriefgeschäfts

Für die deutschen Pfandbriefbanken¹⁰¹ – darunter sowohl SIs als auch LSIs – verlief das Pfandbriefgeschäft 2015 insgesamt zufriedenstellend. Am Pfandbriefmarkt war eine solide Marktentwicklung und Neuemissionstätigkeit zu verzeichnen – trotz der anhaltenden Niedrigzinsphase gepaart mit den Diskussionen über die zukünftige Zinspolitik der Zentralbanken in Europa und den USA, dem Andauern der Griechenlandproblematik sowie der Unsicherheit, wie sich die chinesische Wirtschaft weiterentwickeln würde. Neben dem nach wie vor günstigen Umfeld für Immobilienfinanzierungen und der damit einhergehenden Notwendigkeit der Refinanzierung wirkte sich vor allem das seit Spätherbst 2014 laufende Ankaufprogramm der EZB für gedeckte Schuldverschreibungen (*Third Covered Bond Purchase Programme* – CBPP3) immer noch positiv auf den Pfandbriefmarkt aus. Zu Beginn des Jahres 2016 lag das Ankaufvolumen bei 143,3 Milliarden Euro. Für die EZB bildet das gesamte Covered-Bond-Segment einen überaus wichtigen Markt, der zur Refinanzierung der Banken beiträgt und illiquide Assets in liquide Produkte transformiert.

Der deutsche Pfandbrief konnte sich im internationalen Vergleich zu konkurrierenden ausländischen *Covered Bonds* wiederholt behaupten. Im Bereich der Benchmark-Emissionen waren die deutschen Pfandbriefbanken mit einem Bruttoemissionsvolumen von ca. 26 Milliarden Euro (Vorjahr: rund 20 Milliarden Euro) Spitzenreiter vor Spanien und Frankreich mit jeweils rund 20 Milliarden Euro. An vierter Stelle rangierte zum wiederholten Male Kanada mit einem Emissionsvolumen von 14,3 Milliarden Euro. Auf die vier genannten Länder entfallen damit 2015 mehr als 50 % des gesamten Benchmarkvolumens. Mit Blick auf die unterschiedlichen Deckungswerte sticht klar der hypothekarisch gedeckte *Covered Bond* (92,6 %) vor denen mit öffentlicher Deckung (7,1 %) sowie sonstiger Deckung (Schiffs- und Flugzeugfinanzierungen: 0,3 %) hervor. Die ständige Weiterentwicklung

100 Verordnung (EU) 2015/751, ABl. EU L 123/1. Vgl. 1.7.

101 Pfandbriefbanken sind Kreditinstitute, deren Geschäftsbetrieb das Pfandbriefgeschäft umfasst (§1 Absatz 1 Satz 1 Pfandbriefgesetz).

des Pfandbriefgesetzes mit Blick auf Anlegerbedürfnisse ist dabei eine der großen Stärken des deutschen Pfandbriefs. Dieser erfüllt nach wie vor den höchsten Qualitätsstandard unter den internationalen Covered-Bond-Gesetzesrahmen. Darüber hinaus ist die im Raum stehende Frage einer Harmonisierung der europäischen Covered-Bond-Regeln ein wichtiges Thema für die Pfandbriefbanken.¹⁰²

Mit Blick auf den internationalen Covered-Bond-Markt wird der Eintritt von Emittenten aus neuen Märkten – wie etwa aus der Türkei, Singapur und Südkorea – wohl dazu beitragen, dass die Emissionsaktivitäten des Jahres 2016 an 2015 anknüpfen können. Aber auch aus Sicht der deutschen Pfandbriefbanken dürfte 2016 ein ähnlich zufriedenstellendes Jahr werden. Viele Umstände, die im Jahr 2015 vorherrschten, dürften auch 2016 Gültigkeit behalten. So steht der Pfandbrief weiterhin vor der Herausforderung, im anhaltenden Niedrigzinsumfeld ausreichend Interessenten zu finden. Die klassischen Real-Money-Investoren – wie etwa Versicherer, Pensionskassen und Versorgungswerke – sind kaum noch auf Käuferseite zu finden; die Pfandbriefe werden von Banken und Zentralbanken aufgekauft. Mit Blick auf den Covered-Bond Markt nahm der Anteil von Zentralbanken und anderen offiziellen Institutionen (*Central Banks/ Public Institutions*) auf Investorenseite im Vergleich zum Vorjahr deutlich von durchschnittlich 17,5 % auf 31,1 % zu. Die fehlende Nachfrage der klassischen Investoren ist für die Institute langfristig beunruhigend, vor allem wenn die EZB in Zukunft ihre Ankäufe zurückführen sollte. Sollten die Zinsen weiter sinken, könnten bei Neuemissionen gar negative Zinsen drohen.

Pfandbriefabsatz erstmals wieder steigend

Der Pfandbriefabsatz ist im Jahr 2015 erstmals seit Ausbruch der Finanzkrise im Jahr 2008 wieder gestiegen. Insgesamt wurden Pfandbriefe in einem Volumen von 58,1 Milliarden Euro abgesetzt. In den Jahren 2014 und 2013 hatte der Erstabsatz 45,9 Milliarden Euro bzw. 49,5 Milliarden Euro betragen; deutlich über 100 Milli-

arden Euro lag der Erstabsatz zuletzt im Jahr 2009 (siehe Tabelle 13 „Brutto-Absatz Pfandbriefe“, Seite 151). Insgesamt zeichnete sich damit zuletzt eine positive Entwicklung für den Pfandbriefmarkt ab. Gemessen am Emissionsvolumen wurden 2015 mit 42,6 Milliarden Euro (Vorjahr: 30,6 Milliarden Euro) weit mehr als doppelt so viele Hypothekendarlehen (jeweils inklusive Schiffs- und Flugzeugpfandbriefe, die jedoch eine untergeordnete Rolle spielen) abgesetzt wie Öffentliche Pfandbriefe. Diese wurden 2015 in einem Umfang von 15,5 Milliarden Euro (Vorjahr: 15,3 Milliarden Euro) ausgegeben. Das anhaltend hohe Volumen an Immobilienfinanzierungen bietet Potenzial für wachsende hypothekarische Deckungsmassen, was sich in einem weiter steigenden Anteil der zur Refinanzierung begebenen Hypothekendarlehen widerspiegelt. Zunächst ist auch weiterhin von einer positiven Entwicklung auf dem Immobilienmarkt auszugehen. Das Andauern der Niedrigzinsphase, Versorgungsengpässe in wirtschaftsstarken Ballungsgebieten und ein von der Bundesregierung geplantes, viele Milliarden Euro schweres Förderprogramm für mehr Wohnungsbau bekräftigen diese Prognose. Hinzu kommt, dass deutsche Wohn- und Gewerbeimmobilien mangels attraktiver alternativer Anlagerenditen bei institutionellen Anlegern aus dem In- und Ausland nach wie vor sehr begehrt sind. Für die Pfandbriefbanken bringt der Boom auf dem Immobilienmarkt indes auch Probleme mit sich, da immer mehr Banken in die Immobilienfinanzierung drängen und die Margen zurückgehen. Profitables Neugeschäft abzuschließen wird zur Herausforderung.

Absatz Öffentlicher Pfandbriefe rückläufig

Bei den Öffentlichen Pfandbriefen ist zwar der Erstabsatz im Vergleich zu 2014 weitgehend stabil, im Vergleich zu den Jahren zuvor jedoch sehr deutlich rückläufig (noch 2007 wurden Öffentliche Pfandbriefe in einem Volumen von rund 108 Milliarden Euro emittiert). Neuemissionen im Bereich der Öffentlichen Pfandbriefe werden meist nur noch maßgeschneidert für Versicherer und Fondsanleger aufgelegt. Als Konsequenz aus der Finanzkrise haben viele Institute, deren Kerngeschäft in der Staatsfinanzierung lag, trotz Nachholbedarfs auf dem Ge-

¹⁰² Zur Regulierung vgl. 1.9. Zur Zahl der Pfandbriefbanken vgl. 3.1.1.

Tabelle 13 Brutto-Absatz Pfandbriefe

Jahr	Hypothekendarfandbriefe (Mrd. EUR)	Öffentliche Darfandbriefe (Mrd. EUR)	Gesamtabsatz (Mrd. EUR)
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	71,7
2012	42,2	14,3	56,6
2013	33,9	15,6	49,5
2014	30,6	15,3	45,9
2015	42,6	15,5	58,1

Tabelle 14 Darfandbriefumlauf

Jahr	Hypothekendarfandbriefe (Mrd. EUR)	Öffentliche Darfandbriefe (Mrd. EUR)	Gesamtabsatz (Mrd. EUR)
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
2014	195,8	206,5	402,3
2015	203,9	180,5	384,4

biet der Infrastrukturinvestitionen ihr Geschäft reduziert oder gar eingestellt; zudem wirkt sich hier aus, dass die Übergangsfrist der Verständigung¹⁰³ für die fortgeltende Gewährträgerhaftung für nach dem 18. Juli 2001 begründete Forderungen gegen Landesbanken und Sparkassen zum 31. Dezember 2015 auslief, aus deren Gewährträgerhaftung zugleich die Eignung als ordentlicher Deckungswert für den Öffentlichen Darfandbrief herrührte.

¹⁰³ Deutschland hatte sich 2001 bei den Diskussionen über Anstaltslast und Gewährträgerhaftung deutscher öffentlicher Banken mit der EU-Kommission darauf geeinigt, Anstaltslast und Gewährträgerhaftung für Sparkassen und Landesbanken abzuschaffen. Vgl. Europäische Kommission, „Allgemeine Ausführungen für alle öffentlichen Kreditinstitute, die im Genuss von Anstaltslast und/oder Gewährträgerhaftung und/oder Refinanzierungsgarantien stehen“.

Pfandbriefumlauf weiter rückläufig

Der anhaltende Rückgang des Darfandbriefumlaufs (siehe Tabelle 14) resultiert aus hohen Fälligkeiten und im Vergleich dazu geringerer Neuemissionstätigkeit. Zudem boten sich den Instituten auch 2015 wieder ausreichend alternative Refinanzierungsmöglichkeiten, beispielsweise im ungedeckten Bereich. Erneut ging das Umlaufvolumen des Öffentlichen Darfandbriefs zum Jahresende 2015 überproportional auf 180,5 Milliarden Euro zurück (Vorjahr: 206,5 Milliarden Euro). Im Vergleich dazu stieg das Umlaufvolumen von Hypothekendarfandbriefen (inklusive Schiffs- und Flugzeugdarfandbriefe) Ende 2015 erstmals wieder an auf 203,9 Milliarden Euro (Vorjahr: 195,8 Milliarden Euro), so dass sich ein Gesamtdarfandbriefumlauf von 384,41 Milliarden Euro ergab (Vorjahr: 402,3 Milliarden Euro).

III

IV

V

VI

Anhang

Der Anteil der Hypothekendarlehen über schritt 2015 damit erstmals 50 % des Gesamtdarlehenumsatzes.

Die Entwicklung des Darlehensumsatzes in den vergangenen Jahren und die zunehmende relative Bedeutung des Hypothekendarlehens spiegeln sich in der folgenden Tabelle wider. Für die kommenden Jahre wird prognostiziert, dass sich der Abbau des Darlehensumsatzes weiter verlangsamen wird. Dabei wird der Anteil der Hypothekendarlehen weiter steigen. Das ausstehende Darlehensvolumen sollte sich in den kommenden Jahren stabilisieren und mittelfristig auch wieder zunehmen.

3.4 Aufsichtshandeln

3.4.1 Kreditinstitute

Institute unter direkter Aufsicht des SSMs

Bei den in Deutschland ansässigen bedeutenden Kreditinstituten (*Significant Institutions* – SIs) hat die EZB im Jahr 2015 rund 50 Sonderprüfungen angeordnet.¹⁰⁴ Dabei wurde nahezu jedes bedeutende Institut mindestens einmal geprüft. Für die Mehrzahl der SIs hat die EZB allerdings mehrere Sonderprüfungen angeordnet, und zwar je nach Komplexität und Umfang der jeweiligen Geschäftstätigkeit.

Ein Schwerpunkt dieser aufsichtlichen Prüfungen war das Kreditgeschäft der Banken. Dabei stand die Begutachtung von IRBA-Modellen¹⁰⁵ im Vordergrund. Die EZB hat ebenfalls in bedeutendem Umfang EZB-Modelle zur Quantifizierung ihres Marktrisikos untersucht. Darüber hinaus richteten die Prüfer ihr Augenmerk besonders auf die IT-Systeme der Institute, hier speziell auf deren Absicherung gegen kriminelle Attacken (*Cybercrime*). Schließlich untersuchte die EZB, wie gut die Institute gesetzliche Anforderungen an das aufsichtliche Meldewesen und bankinterne Modelle umgesetzt haben.

¹⁰⁴ Vgl. ECB Annual Report on Supervisory Activities 2015.

¹⁰⁵ Im Rahmen des auf internen Ratings basierenden Ansatzes verwendete Ratingsysteme und Ansätze für Beteiligungsrisikopositionen.

Institute unter deutscher Aufsicht

Die BaFin hat im vergangenen Jahr 176 Sonderprüfungen gemäß § 44 Absatz 1 Satz 2 KWG bei den weniger bedeutenden Kreditinstituten (*Less Significant Institutions* - LSIs) vorgenommen (siehe Tabelle 15 „Verteilung der Sonderprüfungen bei LSIs nach Prüfungsschwerpunkten“). Derartige Sonderprüfungen als sogenannte bankgeschäftliche Prüfungen führte in den meisten Fällen die Deutsche Bundesbank im Auftrag der BaFin aus. Sie umfassen unterschiedliche Bereiche des zu prüfenden Unternehmens. Die BaFin unterscheidet hierbei zwischen aufsichtsgetriebenen und antragsgetriebenen Sonderprüfungen.

Aufsichtsgetriebene Sonderprüfungen leitet die BaFin selbst ein, und zwar aufgrund von Erkenntnissen, die sie aus dem Jahresabschlussprüfungsbericht gewinnt, oder aufgrund von sonstigen Informationen, die ihr vorliegen. Solche Sonderprüfungen werden „risikoorientiert“ angeordnet, wenn sie aufgrund der bereits vorhandenen Erkenntnisse zur Organisation oder den Geschäften des jeweiligen Kreditinstituts erforderlich sind. Außerdem setzt die BaFin gelegentlich auch Sonderprüfungen ohne konkreten Anlass an, etwa wenn die letzte Prüfung bereits länger zurückliegt.

Zu den Schwerpunkten dieser Sonderprüfungen gehören insbesondere Werthaltigkeitsprüfungen.

Tabelle 15 Verteilung der Sonderprüfungen bei LSIs nach Prüfungsschwerpunkten

Stand: 31.12.2015

	2015
Werthaltigkeitsprüfungen	33
§ 25a Absatz 1 KWG (MaRisk)	123
Deckung	13
Marktrisikomodelle	1
IRBA (Kreditrisikomessverfahren)	6
AMA (OpRisk-Messverfahren)	0
Liquiditätsrisikomessverfahren	0
Summe	176

Tabelle 16 Verteilung der Sonderprüfungen 2015 bei LSIs nach Institutsgruppen

Stand: 31.12.2015

	Kreditbanken	Sparkassen- sektor	Genossen- schaftssektor	Sonstige Institute
Werthaltigkeitsprüfungen	0	9	24	0
§ 25a Absatz 1 KWG (MaRisk)	8	31	78	6
Deckung	1	9	0	3
Marktrisikomodelle	1	0	0	0
IRBA (Kreditrisikomessverfahren)	3	1	0	2
AMA (OpRisk-Messverfahren)	0	0	0	0
Liquiditätsrisikomessverfahren	0	0	0	0
Summe	13	50	102	11
Prüfungsquote in %*	8,3	12,2	10,0	11,2

* Anzahl der Prüfungen im Verhältnis zur Anzahl der Institute pro Institutsgruppe.

Dafür greift die BaFin in der Regel auf die Expertise von Wirtschaftsprüfern zurück. Primär geht es hierbei darum, festzustellen, ob die Risikovorsorge für einzelne Kreditengagements angemessen ist. Dies kann bei der Prüfung anhand der bankinternen Unterlagen über die wirtschaftlichen Verhältnisse der Kreditnehmer und die Bewertung der Kreditsicherheiten festgestellt werden. Die Prüfung der Einzelengagements soll im Regelfall auch feststellen, ob die Organisation und das interne Überwachungssystem des Instituts im Kreditgeschäft gewährleisten, dass es sämtliche einschlägigen Vorschriften in vollem Umfang und ordnungsgemäß erfüllt.

Prüfungen, die der BaFin nachweisen sollen, ob die Geschäftsorganisation des Instituts angemessen im Sinne des § 25a KWG ist, sind ein weiterer Schwerpunkt der aufsichtsgetriebenen Sonderprüfungen. Hier liegt der Fokus vor allem darauf, ob das Institut die Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk)¹⁰⁶ einhält. Die BaFin berücksichtigt bei ihrer Beurteilung Art, Umfang, Komplexität und Risikogehalt der Geschäftstätigkeit des jeweiligen Instituts. Die MaRisk enthalten beispielsweise Anforderungen an das interne Kontrollsystem

der Institute, an die Aufbau- und Ablauforganisation verschiedener Geschäftsbereiche und ebenso an die Prozesse zur Risikosteuerung und im *Controlling*.¹⁰⁷

Daneben nimmt die BaFin auch turnusmäßige Prüfungen vor. Hierzu gehören Deckungsprüfungen, die nach dem Pfandbriefgesetz bei den Banken mit Pfandbriefgeschäft in der Regel alle zwei Jahre stattfinden sollen. Von den 2015 angeordneten 176 Sonderprüfungen hat die BaFin insgesamt 156 Prüfungen aufsichtsgetrieben angeordnet; dabei ging es in 13 Fällen um gesetzlich vorgeschriebene Deckungsprüfungen.

Antragsgetriebene Sonderprüfungen erfolgen auf Initiative der Institute selbst, etwa wenn diese eine Zulassung für die aufsichtliche Nutzung von Modellen erhalten wollen. Hierbei handelt es sich um Prüfungen der internen Verfahren zur Messung der Liquiditätsrisiken, der fortgeschrittenen Messmethoden von operativen Risiken nach dem *Advanced Measurement Approach* (AMA), der Marktrisikomodelle und der Kreditrisikomessverfahren nach dem *Internal Ratings-Based Approach*, kurz IRBA. Im Jahr 2015 hat die Aufsicht sieben solcher antragsgetriebenen Sonderprüfungen angeordnet.

¹⁰⁶ Rundschreiben 10/2012 (BA) Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk).

¹⁰⁷ Vgl. 1.4.

Tabelle 17 Verteilung der aufsichtsgetriebenen Sonderprüfungen 2015 bei LSIs nach Risikoklassen

Stand: 31.12.2015

Aufsichtsgetriebene Sonderprüfungen		Qualität des Instituts				Summe	Institute in %*
		A	B	C	D		
Systemrelevanz	Hoch	0	0	0	0	0	0,0
	Mittel	5	11	6	0	22	11,9
	Niedrig	48	64	17	5	134	9,6
	Summe	53	75	23	5	156	9,8
	Institute in %*	9,2	9,5	12,0	18,5	9,8	

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

Neben den oben beschriebenen Sonderprüfungen nutzte die BaFin auch die Möglichkeit, gemäß § 30 KWG im Rahmen der Jahresabschlussprüfung Prüfungserweiterungen anzuordnen.

Insgesamt hat die BaFin bei rund 10 % der weniger bedeutenden Kreditinstitute Sonderprüfungen vorgenommen. Der Vergleich der Zahl der Prüfungen nach Institutsgruppen (siehe Tabelle 16 „Verteilung der Sonderprüfungen 2015 bei LSIs nach Institutsgruppen“, Seite 153) mit der absoluten Zahl der Institute in den verschiedenen Gruppen (siehe Tabelle 10 „Zahl der Banken nach Institutsgruppen“, Seite 132), zeigt jedoch, dass die Verteilung der Prüfungen auf die Institutsgruppen ausgeglichen ist. In den einzelnen Gruppen hat die Aufsicht danach zwischen 8,3 % und 12,2 % der weniger bedeutenden Kreditinstitute geprüft, die unter die jeweilige Kategorie fallen.

Risikomatrix als Element risikoorientierter Aufsicht

In Tabelle 17 sind die aufsichtsgetriebenen Sonderprüfungen auf die Risikomatrix aufgeteilt. Bei den antragsbezogenen Sonderprüfungen besteht naturgemäß kein Bezug zur Risikoklassifizierung der beaufsichtigten weniger bedeutenden Kreditinstitute.

Im Jahr 2015 hat die BaFin insgesamt 18,5 % der mit „D“ bewerteten Institute einer auf-

sichtsgetriebenen Sonderprüfung unterzogen. Institute der Kategorien A, B oder C sind dabei gesehen – auf die Gesamtzahl der Institute – in ihrer Kategorie signifikant weniger geprüft worden. So lag beispielsweise die Prüfungsquote bei den von der Aufsicht mit der Bewertungsstufe A klassifizierten Instituten bei 8,9 %. Je kritischer die BaFin die Qualität eines Instituts beurteilt, desto intensiver wird es beaufsichtigt. Insgesamt nahm die BaFin im Jahr 2015 bei 9,7 % der weniger bedeutenden Kreditinstitute aufsichtsgetriebene Prüfungen vor.

Aufsichtliche Beanstandungen und Maßnahmen 2015

Die BaFin hat im vergangenen Jahr institutsgruppenübergreifend insgesamt 82 Maßnahmen erlassen (siehe Tabelle 18 „Aufsichtliche Beanstandungen und Maßnahmen 2015“, Seite 155). Die Mehrzahl der Maßnahmen ergriff sie bei Instituten des Genossenschaftssektors, der zahlenmäßig bei weitem größten Institutsgruppe. Fast immer waren die Mängel so ausgeprägt, dass sie eine „gravierende Beanstandung“ durch die BaFin oder ein Schreiben der Aufsicht an die fraglichen Institute nach sich zogen. Dies verdeutlicht den Ansatz der BaFin, frühzeitig Kontakt mit den Instituten aufzunehmen, wenn sie Schwächen und Mängel feststellt, damit diese Missstände behoben werden, bevor sie als Aufsichtsbehörde formelle Maßnahmen gegen die Betroffenen ergreifen muss.

Tabelle 18 Aufsichtliche Beanstandungen und Maßnahmen 2015*

Stand: 31.12.2015

Art der Maßnahme	Institutsgruppe				Summe
	Kreditbanken	Spar-kassen-sektor	Genossen-schafts-sektor	Sonstige Institute	
Gravierende Beanstandungen/Schreiben	5	10	54	1	70
Maßnahmen gegen Geschäftsleiter	Abberufungsverlangen***	0	0	0	0
	Verwarnungen	0	0	1	0
Maßnahmen gegen Aufsichts-/Verwaltungs-rats-Mitglieder	Abberufungsverlangen***	0	0	0	0
	Verwarnungen	0	0	0	0
Maßnahmen Eigenmittel/Liquiditätsmaßnahmen, Überschreiten Großkreditobergrenze (§ 10, 13 bzw. 45 KWG)	2	3	3	0	8
Maßnahmen nach § 25a KWG	0	0	0	0	0
Maßnahmen nach §§ 45, 45b und 46 KWG**	3	0	0	0	3
Summe	10	13	58	1	82

* Hier werden LSIs berücksichtigt.

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

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

IRB-Ansatz-Verfahren

Um ihre Eigenkapitalanforderungen für das Kreditrisiko zu ermitteln, nutzten zum Stichtag 31. Dezember 2015 insgesamt 13 weniger bedeutende Institute und Institutsgruppen interne Ratingsysteme im Rahmen der Anwendung des IRB-Ansatzes (*Internal Ratings Based Approach*). Den internen Bemessungsansatz für Verbriefungspositionen (*Internal Assessment Approach – IAA*) wendeten diese Institute und Institutsgruppen hingegen nicht an.

Der IRB-Ansatz unterscheidet danach, ob ein Institut gemäß seiner IRB-Ansatz-Zulassung für Risikopositionen gegenüber Zentralstaaten und Zentralbanken, Instituten und Unternehmen lediglich die Ausfallwahrscheinlichkeit (Anwendung des IRB-Basis-Ansatzes) oder auch die Verlustquote bei Ausfall und den Konversionsfaktor (Anwendung des fortgeschrittenen IRB-Ansatzes) selbst schätzen darf. Insgesamt nutzten vier der 13 weniger bedeutenden Kreditinstitute den fortgeschrittenen IRB-Ansatz auf Gruppen- oder Einzelbasis.

Verfahren für das Operationelle Risiko

Die mehr als 1.700 Institute bzw. Institutsgruppen in Deutschland verwenden alle vier zur Verfügung stehenden Ansätze, um ihre Eigenmittelanforderungen für das operationelle Risiko zu ermitteln. Der Basisindikatoransatz (BIA) und der Standardansatz (STA) werden auf Grundlage des maßgeblichen Indikators bestimmt, der auf Zahlen der Gewinn- und Verlustrechnung basiert. Zum Jahresende 2015 nutzten mehr als 1.660 Institute und Institutsgruppen – fast ausnahmslos weniger bedeutende Kreditinstitute – den Basisindikatoransatz. Den Standardansatz verwendeten wiederum 54 Institute oder Institutsgruppen, wovon 26 der EZB und 28 der BaFin unterstehen. Mit dem Alternativen Standardansatz (ASA), der statt des maßgeblichen Indikators auf einen normierten Ertragsindikator zurückgreift, arbeiteten zwei Institute bzw. Institutsgruppen. Diese unterstanden der Aufsicht der BaFin.

Der Fortgeschrittene Messansatz AMA (*Advanced Measurement Approach*) greift statt auf Indikatoren auf tatsächliche institutseigene

III

IV

V

VI

Anhang

Verlusterfahrungen, externe Daten, Szenarien und auf Geschäftsumfeld- und interne Kontrollfaktoren zurück. Mithilfe eines komplexen Modells wird daraus die Eigenmittelanforderung für das operationelle Risiko eines Instituts bzw. einer Institutsgruppe berechnet. Ende 2015 verwendeten insgesamt 14 Institute und Institutsgruppen einen fortgeschrittenen Messansatz, bei dreien handelte es sich um weniger bedeutende Kreditinstitute. Die 14 Institute und Institutsgruppen, die den AMA nutzen dürfen, gehören größtenteils zur Gruppe der Kreditbanken, zwei Institute zum Sparkassensektor und jeweils ein Institut zum Genossenschaftssektor bzw. zur Gruppe der sonstigen Institute.

Im Laufe des Jahres 2015 nahm die BaFin nicht nur diverse Nachschauprüfungen vor, sondern beteiligte sich zudem an einer Implementierungsprüfung einer ausländischen Mutter zum *Roll-out* ihres fortgeschrittenen Messansatzes auf ihre Tochter. Bei den verschiedenen Schritten dieser Prüfung, namentlich Nachschau und Implementierung, standen vor allem Verfahren zur Messung und Steuerung von Rechtsrisiken im Zentrum. Hierbei legte die BaFin, wenn erforderlich, besonderen Wert auf die Rechtsrisiken. Zudem steigt das Bewusstsein für IT-Risiken bei den Instituten wie der Aufsicht, weshalb die BaFin einen immer größeren Anteil ihrer aufsichtlichen Aufmerksamkeit auch auf diesen Bereich richtet.

Maple Bank geschlossen

Die BaFin hat am 6. Februar 2016 gegenüber der Maple Bank GmbH ein Veräußerungs- und Zahlungsverbot erlassen. Außerdem ordnete die BaFin an, die Bank für den Verkehr mit der Kundschaft zu schließen, und untersagte dem Institut, Zahlungen entgegenzunehmen, die nicht zur Tilgung von Schulden ihm gegenüber bestimmt sind („Moratorium“). Die BaFin ordnete das Moratorium an, um die Vermögenswerte in einem geordneten Verfahren zu sichern. Nach einer Steuerrückstellung, die das Institut bilden musste, drohte ihm die bilanzielle Überschuldung.

Die Maple Bank GmbH hatte keine systemische Relevanz, ihre Schieflage stellte daher keine

Bedrohung für die Finanzstabilität dar. Die Bilanzsumme der in Frankfurt am Main ansässigen Maple Bank GmbH belief sich zum 4. Februar 2016 auf rund 5,0 Milliarden Euro. Das Institut wies zum selben Stichtag Verbindlichkeiten gegenüber überwiegend institutionellen Kunden in Höhe von rund 2,6 Milliarden Euro aus. Am 11. Februar 2016 stellte die BaFin den Entschädigungsfall fest, da das Institut nicht mehr in der Lage war, sämtliche Einlagen seiner Kunden zurückzuzahlen. Am 10. Februar 2016 hatte die BaFin beim Amtsgericht Frankfurt am Main bereits einen Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens über die Bank gestellt. Das Amtsgericht hat daraufhin am 11. Februar 2016 ein Insolvenzverfahren eröffnet und einen Insolvenzverwalter bestellt.

Die Einlagen der Kunden der Maple Bank GmbH sind im Rahmen des Einlagensicherungsgesetzes geschützt. Das Institut gehört der Entschädigungseinrichtung deutscher Banken GmbH (EdB) an. Mit der Feststellung des Entschädigungsfalles durch die BaFin ist die Voraussetzung gegeben, dass die Entschädigungseinrichtung die Ansprüche der Einleger prüft und bis zu einer Höhe von 100.000 Euro befriedigt, in Ausnahmefällen bis zu einer Höhe von 500.000 Euro. Die EdB hat von sich aus Kontakt zu den Gläubigern des Instituts aufgenommen. Darüber hinaus ist die Maple Bank GmbH Mitglied des Einlagensicherungsfonds des Bundesverbands Deutscher Banken e. V. Dieser Fonds übernimmt nach Maßgabe seines Statuts den Teil der Einlagen, der über die gesetzliche Grenze hinausgeht – und zwar bis zur jeweiligen Sicherungsgrenze.

Die Maple Bank GmbH verstand sich als Nischenanbieter im *Investmentbanking* mit Fokus auf Einzelstrategien. Sie war auf den Wertpapier- und Derivatemarkten in West- und Nordeuropa und in Nordamerika tätig. Alleingesellschafterin der Bank war die Maple Financial Europe SE mit Sitz in Frankfurt am Main. Die Maple Financial Europe SE wiederum ist eine hundertprozentige Tochtergesellschaft der Konzernobergesellschaft Maple Financial Group Inc., die ihren Sitz in Toronto (Kanada) hat.

3.4.2 Finanzdienstleistungsinstitute

Im Verlauf des Jahres 2015 begleitete die BaFin 41 Prüfungen bei Finanzdienstleistungsinstituten (Vorjahr: 59) und führte 109 Aufsichtsgespräche mit Instituten (Vorjahr: 135). Insgesamt 30 Erlaubnisse von Finanzdienstleistungsinstituten endeten im vergangenen Jahr (Vorjahr: 28), davon die meisten durch Rückgabe.

Die BaFin nahm gemeinsam mit der niederländischen Aufsicht AMF (Autoriteit Financiële Markten) eine Sonderprüfung bei einem Finanzdienstleistungsinstitut vor, das in den Niederlanden grenzüberschreitend tätig ist. Die Sonderprüfung fand gleichzeitig an drei Standorten statt, wobei zwei in den Niederlanden lagen. Im Mittelpunkt dieser Prüfung standen die Einhaltung des Cold-Calling-Verbots durch das Institut sowie die Überprüfung von Verdachtsmomenten, dass es zudem *Churning* betrieben haben könnte. Unter *Cold Calling* versteht man die unaufgeforderte telefonische Kontaktaufnahme zu Kunden, zu denen nicht bereits eine Geschäftsbeziehung besteht. Beim *Churning* führt das Finanzdienstleistungsinstitut unnötige und häufige Transaktionen durch, um seine Provisionseinnahmen zu steigern. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Die BaFin nahm zusammen mit der maltesischen Aufsicht MFSA (Malta Financial Services Authority) eine Sonderprüfung bei der Zweigniederlassung eines maltesischen Instituts wahr. Neben der Wohlverhaltensaufsicht konzentrierte sich die Prüfung auch darauf, ob das Institut den Umfang seiner Erlaubnis einhielt. Die MFSA wertet die Ergebnisse der Sonderprüfung aus und trifft die erforderlichen Maßnahmen. Die Zweigniederlassung hat ihre Geschäfte in Deutschland im Oktober 2015 eingestellt.

Die BaFin sah sich 2015 veranlasst, den Geschäftsleiter eines Finanzdienstleistungsinstituts zu verwarnen. Dieses hatte in den Vorjahren zwei Vorstände gehabt, zwischen denen es 2014 zu Streitigkeiten gekommen war. Die Meinungsverschiedenheiten betrafen sowohl die strategische Ausrichtung des Instituts als auch die Verteilung der Gewinne. Diese Differenzen zogen nachhaltige Veränderungen in den Organen der

Gesellschaft nach sich. Das verbleibende Vorstandsmitglied wurde Mitte 2015 verwarnt, dies auch mit Blick auf die aus der Organschaft folgende Gesamtverantwortung der Vorstände füreinander. Die Verwarnung begründete die BaFin mit der nicht ordnungsgemäßen Geschäftsorganisation, zahlreichen Mängeln im Anzeige- und Meldewesen und insbesondere in der Organisation des Beschwerdewesens sowie schwerwiegenden Verletzungen der Verhaltensregeln.

Im Rahmen einer Begleitung der Prüfung nach § 36 Absatz 1 des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG) im Geschäftsjahr 2014 wurden bei einem Institut gravierende Mängel festgestellt, die vor allem die Befolgung der Verhaltensregeln betrafen – unter anderem in den Bereichen „Einholung von Kundenangaben“ und „Geeignetheitsprüfung“. Das Institut gab vor, ausschließlich nachhaltige Vermögensanlagen einzusetzen. Aber auch einen Prozess, der regelt, welche Anlagen als „nachhaltig“ gelten sollten, hatte das Institut nicht eingerichtet. Da neben diesen gravierenden Feststellungen auch Mängel im Bereich des Anzeige- und Meldewesens sowie der Organisation zu konstatieren waren, sprach die BaFin Anfang 2015 eine Verwarnung des Geschäftsleiters nach § 36 Absatz 2 KWG aus.

Der Bericht des Prüfers über die Prüfung nach § 36 Absatz 1 WpHG hatte allerdings nicht alle im Rahmen der Prüfungsbegleitung festgestellten Mängel ausreichend dargestellt, zudem schien eine zügige Bereinigung der Missstände und Verbesserung der Organisation nicht gewährleistet zu sein. Daher ordnete die BaFin hier eine Sonderprüfung nach § 44 KWG und § 35 WpHG an. Die Sonderprüfer stießen ebenfalls auf gravierende Mängel im Bereich der Organisations- und Verhaltenspflichten, die unter anderem die Bereiche „Protokollierung der Anlageberatung“, „Einholung von Kundenangaben“, „Geeignetheitsprüfung“, „Interne Revision“, „Compliance“ und „Risikomanagement“ betrafen. Dem Institut wurde aufgegeben, all diese Mängel umgehend abzustellen und fortlaufend über den Stand der Abarbeitung zu berichten. Andernfalls habe das Institut mit weitergehenden Maßnahmen der Aufsicht zu rechnen, gegebenenfalls einer Aufhebung der Erlaubnis.

III

IV

V

VI

Anhang

Ein anderes Institut verwarnte die BaFin wegen der Unterschreitung des Mindestanfangskapitals von 50.000 Euro. Im Rahmen der Überwachung der Kennzahlen war aufgefallen, dass das Institut die Eigenmittel-/Kosten-Quote nicht eingehalten hatte. Nach Artikel 97 CRR müssen die Eigenmittel sich jedoch auf mindestens 25 % der im vorausgegangenen Geschäftsjahr angefallenen fixen Verwaltungskosten belaufen. Die BaFin ermahnte das Institut zunächst, seine Eigenmittel entsprechend zu erhöhen. Da sich dessen Eigenkapitalbasis dennoch weiter verschlechterte und zusätzlich das geforderte Mindestanfangskapital von 50.000 Euro unterschritten wurde, verwarnte die BaFin das Institut schließlich. Daraufhin verbesserte es die Eigenkapitalbasis.

3.4.3 Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute

Inhaberkontrollen und Geschäftsleiter-/Aufsichtsratsbestellungen

Im Jahr 2015 hat die BaFin insgesamt 104 Inhaberkontrollverfahren gemäß § 2c KWG in Verbindung mit der Inhaberkontrollverordnung eingeleitet. In diesen fristgebundenen Verfahren hat die Aufsicht unter anderem die Pflicht, sich ein umfassendes Bild von Integrität und Zielsetzungen des potenziellen Erwerbers einer bedeutenden Beteiligung zu verschaffen. Außerdem muss sie Existenz und Herkunft der zum Erwerb eingesetzten Mittel überprüfen.

Die BaFin erhielt auch wieder zahlreiche Anzeigen, die personelle Veränderungen bei Gruppe-V-Instituten betrafen. Für 150 neue Mitglieder der Geschäftsleitung bzw. Prokuristen gingen bei der Aufsicht Absichtsanzeigen ein; zudem wurde ihr der Vollzug der Bestellung von 32 Aufsichtsrats- oder Beiratsmitgliedern angezeigt. Die BaFin hat hier die Aufgabe, Eignung und Zuverlässigkeit dieser Personen zu überprüfen. In sieben Fällen sprach sie gegenüber Geschäftsleitern von Gruppe-V-Instituten schriftlich ihre Missbilligung aus.

Aufsichtliche Neuerungen für Leasing- und Factoringinstitute

2015 wurde die Prüfungsberichtsverordnung (PrüfbV) überarbeitet, um den Aussagegehalt von Jahresabschlussprüfungsberichten zu stärken. Die Verordnung regelt Umfang und Intensität der Jahresabschlussprüfung von Instituten. Obwohl sich die PrüfbV unmittelbar an die Jahresabschlussprüfer richtet, reflektiert der erweiterte Prüfungsumfang gleichzeitig auch die Anforderungen, welche die Aufsicht an das Institut stellt. Zu den bedeutendsten Änderungen für Leasinginstitute zählt, dass der Jahresabschlussprüfer zukünftig über die Substanzwertrechnung berichten muss – insbesondere, wenn Leasinginstitute diese in ihre Risikotragfähigkeitsrechnung einbeziehen müssen. Die Substanzwertrechnung ist von erheblichem Einfluss auf die Bonitätsbewertung von Leasinginstituten und deren Möglichkeiten, sich Fremdkapital zu angemessenen Konditionen am Markt zu beschaffen.

Zusammenarbeit mit der Europäischen Zentralbank

Die nationale Aufsicht über Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute hat verschiedene Berührungspunkte mit der Aufsichtstätigkeit der EZB. Das betrifft vor allem die gruppenangehörigen Leasing- und Factoringinstitute, zu deren Institutsgruppe neben dem Finanzierungsleasing- oder Factoringinstitut ein unmittelbar von der EZB beaufsichtigtes Kreditinstitut gehört. Insbesondere bei parallel laufenden Inhaberkontrollverfahren, die nationale und EZB-beaufsichtigte Institute betreffen, ist eine enge Abstimmung mit der EZB unabdingbar.

Die nationalen Aufsichtsbehörden nehmen innerhalb der von der EZB ausgeübten Gruppenaufsicht zudem regelmäßig an Treffen von Aufsichtskollegien (*Colleges*) teil. Neben dem gegenseitigen Informationsaustausch, der allen Beteiligten ein möglichst umfassendes Bild von der Risikolage der jeweiligen Institutsgruppe vermitteln soll, werden auch die nationalen Aufseher, die nicht in den *Joint Supervisory Teams* (JSTs) vertreten sind, auf diese Weise in die Aufsichtsplanung eingebunden. Diese Absprachen tragen dazu bei, übermäßige Belastungen der Institutsgruppen zu vermeiden.

Aufsichtsschwerpunkt: Geschäftsleitereignung

Ein besonderes Augenmerk richtete die BaFin 2015 auf die Überwachung der Eignung von Geschäftsleitern. Aus gegebenem Anlass hat sie in mehreren Fällen die gewerberechtliche Zuverlässigkeit von Institutsgeschäftsleitern besonders intensiv geprüft. Darauf folgten verschiedene aufsichtsrechtliche Maßnahmen bis hin zur Aufhebung der Erlaubnis. Dieses Mittel ergreift die BaFin als ultima ratio, wenn andere Maßnahmen nicht mehr erfolgversprechend sind.

Nach wie vor bildet die Aufdeckung von Geschäftsmodellen mit zweifelhaften Geschäftspraktiken einen der Schwerpunkte bei der laufenden Aufsicht über Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute. Die BaFin kooperiert dabei eng mit den Strafverfolgungsbehörden. Eine besondere Plattform für den Dialog über diese Themen bietet das „Praxisforum Wirtschaftskriminalität“, das die BaFin 2015 zum mittlerweile zwölften Mal ausgerichtet hat.¹⁰⁸ Dort wurden auch strafrechtlich relevante Sachverhalte aus der laufenden Leasing- und Factoringaufsicht vorgestellt und besprochen. Die von der BaFin forcierte Förderung der Marktintegrität kommt gleich zwei Seiten zugute: Die Kunden bewahrt sie vor Vermögensschäden, und die Institute profitieren mittel- wie langfristig davon, dass das Vertrauen in ihre Branche wächst.

Marktumfrage Factoring

Der Bundesgerichtshof hat in einer Entscheidung vom 21. Oktober 2014 die Nichtigkeit der Abtretung einer Forderung an ein Factoringunternehmen festgestellt, da in diesem Fall gegen Vorschriften des Rechtsdienstleistungsgesetzes (RDG) verstoßen worden war. Aufgrund dieses Urteils veranstaltete die BaFin 2015 eine Marktumfrage unter den Factoringinstituten, die potenziell von diesem Urteil betroffen waren. Damit wollte sie herausfinden, ob die nach dem KWG beaufsichtigten Factoringinstitute für Inkassodienstleistungen eine Registrierung nach dem RDG benötigten und ob eine solche vorliegt. Außerdem fragte die BaFin die Institute, wie sie das operationelle Risiko beurteilten, dass eine zu ihren Gunsten erfolgte Forderungs-

abtretung für nichtig erklärt werden kann, wenn keine – eigentlich erforderliche – Registrierung vorliegt.

Die Aktion stieß auf große Resonanz: An der freiwilligen Umfrage nahmen rund 95 % der angeschriebenen Institute teil. Fast zwei Drittel dieser Institute legten nachvollziehbar dar, dass das von ihnen betriebene Geschäft nicht unter den Erlaubnisvorbehalt des RDG für Inkassodienstleistungen fällt. Das restliche Drittel gab an, entweder über die nach § 10 RDG erforderliche Registrierung zu verfügen, diese in Kürze zu beantragen bzw. bereits beantragt zu haben oder aber eine solche als Berufs- und Interessenvereinigung nach § 7 RDG nicht zu benötigen. Damit gaben die Resultate der Umfrage der BaFin zunächst keinen Anlass für ein weitergehendes Handeln.

3.4.4 Zahlungsdienste und E-Geld-Institute

Einen weiteren Schwerpunkt in der Tätigkeit der BaFin bilden nach wie vor Erlaubnisverfahren. Zum Ende des Jahres 2015 waren neun Erlaubnisverfahren nach dem ZAG offen. Acht Unternehmen nahmen im Laufe des Jahres nach der Anhörung zur Erlaubnisversagung ihre Anträge zurück. In keinem Fall musste die BaFin nach der Anhörung einen förmlichen Versagungsbescheid erlassen. Festzustellen ist, dass viele Antragsteller den Aufwand oder die Kosten für die praktische Umsetzung der Erlaubnisanforderungen nicht richtig einschätzen können. Insbesondere die Geschäftspläne sind häufig nicht nachvollziehbar, nicht erläutert, völlig unrealistisch oder fehlen ganz. Einige Antragsteller konnten auch die Eigenkapitalanforderungen nicht erfüllen.

In einigen Fällen erachteten es die Antragsteller als erstaunlich unwichtig, transparente wirtschaftliche Verhältnisse des Instituts nach dem ZAG zu schaffen, und ließen die notwendige Einsicht vermissen. Antragsteller sollten sich der Tatsache bewusst sein, dass die Novelle der Zahlungsdiensterichtlinie die Anforderungen und die Darstellung der hierzu geplanten Maßnahmen weiter verschärft. Auch die Sicherungsanforderungen zur Absicherung der Kundengelder

108 Vgl. Kapitel VI 4.2.

Tabelle 19 Kontenabrufverfahren nach § 24c KWG

Bedarfsträger	2015*		2014**	
	absolut	in %	absolut	in %
BaFin	1.183	0,9	370	0,3
Finanzbehörden	13.003	9,7	14.020	10,2
Polizeibehörden	86.702	64,7	89.542	65,0
Staatsanwaltschaften	25.851	19,3	26.495	19,2
Zollbehörden	6.915	5,2	7.052	5,1
Sonstige	301	0,2	300	0,2
Gesamt	133.955	100	137.779	100

* Stand: 31.12.2015

** Stand: 31.12.2014

erweisen sich nach wie vor als problematisch für die Antragsteller, aber durchaus auch für die laufende Beaufsichtigung. In einem Fall musste die BaFin einem Institut durch förmlichen Bescheid Auflagen dazu erteilen, wie es bei der Sicherung der Kundengelder zu verfahren hatte. In der Regel gelingt es der Aufsicht aber bereits mit einer nicht förmlichen Aufforderung, das Institut zu veranlassen, die Mängel zu beseitigen.

3.4.5 Kontenabrufverfahren nach § 24c KWG

Das Kreditwesengesetz (KWG) verpflichtet in § 24c Absatz 1 Kreditinstitute, Kapitalanlagege-

sellschaften und Zahlungsinstitute, bestimmte Kontostammdaten aller Kunden in einer Datei zu erfassen. Dazu gehören zum Beispiel Kontonummer, Name und Geburtsdatum der Kontoinhaber und Verfügungsberechtigten sowie das Errichtungs- und Schließungsdatum. Die BaFin darf im Rahmen ihrer Aufsichtsaufgaben einzelne Daten aus dieser Datei abrufen. Darüber hinaus erteilt die BaFin auf Ersuchen Auskunft aus der Kontenabrufdatei an diejenigen Behörden, die § 24c Absatz 3 KWG auflistet, also etwa Finanzbehörden und Staatsanwaltschaften. Die statistischen Daten zu Zahl und Verteilung der Abfragen stellt die Tabelle 19 „Kontenabrufverfahren nach § 24c KWG“ dar.

4 Marktaufsicht

4.1 Mitarbeiter- und Beschwerde-register

Mit der Datenbank nach § 34d WpHG, dem sogenannten Mitarbeiter- und Beschwerderegister (siehe Infokasten, Seite 161), kann die BaFin unmittelbar und kurzfristig kontrollieren, ob Wertpapierdienstleistungsunternehmen ihren Wohlverhaltenspflichten bei der Anlageberatung von Privatkunden nachkommen.¹⁰⁹ Beschwerdeanzeigen im Register sind für die Aufsicht ein In-

dikator für etwaige Missstände. Damit dient das Register dem kollektiven Verbraucherschutz.

Auch im Jahr 2015 hat die BaFin aufgrund von Beschwerdebündelungen Missstände aufgedeckt. So wurde die Aufsicht beispielsweise durch Kundenbeschwerden, die im Register angezeigt waren, aufmerksam auf zwei Anlageberater und deren Verstöße gegen Wohlverhaltensvorschriften. Obwohl einer der Mitarbeiter mittlerweile bei einem anderen Institut tätig ist, konnte die BaFin durch das Register den Arbeitgeberwech-

109 Vgl. hierzu auch Jahresbericht 2014, Seite 132 ff.



Mitarbeiter- und Beschwerde- register

Die Unternehmen, die Wertpapierdienstleistungen erbringen, müssen nach § 34d WpHG ihre Anlageberater und deren Vertriebsbeauftragte sowie die Compliance-Beauftragten in das Mitarbeiter- und Beschwerderegister der BaFin eintragen. Bei Anlageberatern besteht die Besonderheit, dass der BaFin auch gemeldet wird, wenn sich Privatkunden über eine Anlageberatung beschweren. Die BaFin wertet den Beschwerdestand regelmäßig aus.

sel nachvollziehen. In beiden Fällen leitete die BaFin Verfahren ein, die Mitarbeiter formell zu verwarnten.

Ergeben sich für die BaFin Zweifel an der Sachkunde oder Zuverlässigkeit eines Mitarbeiters, leitet sie Ermittlungen ein und konfrontiert sowohl das Unternehmen als auch den Mitarbeiter mit dem Vorwurf. In solchen Fällen zieht das betreffende Wertpapierdienstleistungsunternehmen in der Regel sofort von sich aus Konsequenzen und schult den Mitarbeiter nach oder setzt ihn nicht mehr in der anzeigepflichtigen Tätigkeit ein. Andernfalls riskiert das Unternehmen, dass ihm die BaFin den Einsatz des Mitarbeiters untersagt. Im Jahr 2015 überprüfte die BaFin in 24 Verfahren, ob die Mitarbeiter zuverlässig sind. Davon waren zum Jahresende noch 17 Verfahren offen. Die BaFin hatte zum Beispiel Verfahren eingeleitet, weil sie Kenntnis von strafrechtlichen Ermittlungsverfahren erlangt hatte. In anderen Fällen ging es um Insiderhandel und Marktmanipulation.

In wenigen Einzelfällen musste die BaFin formelle Maßnahmen ergreifen. Im Jahr 2015 ahndete die BaFin 111 Verstöße gegen Anzeigepflichten gegenüber zwei Wertpapierdienstleistungsunternehmen mit zwei Bußgeldern. In drei weiteren Verfahren prüfte das Bußgeldreferat der BaFin insgesamt 138 Verstöße. Aus Beschwerdebündelungen im Beraterregister ergeben sich teilweise Anhaltspunkte für mögliche weitere Verstöße des Unternehmens, wie etwa

fehlerhafte Beratungsprotokolle, ungeeignete Anlageempfehlungen, unvollständige Kundenangaben und mangelhafte Produktinformationsblätter. Die BaFin klärt dann den Sachverhalt im Rahmen von Vor-Ort-Besuchen auf und verhängt gegebenenfalls ein Bußgeld gegen das Wertpapierdienstleistungsunternehmen.

Die Einträge in das Mitarbeiter- und Beschwerderegister haben sich seit 2014 entwickelt, wie in Tabelle 20 („Zahl der Beschwerden“) dargestellt. Die gemeldeten Mitarbeiterzahlen haben sich seit 2014 entwickelt, wie in der Tabelle 21 dargestellt (Seite 162).

Tabelle 20 Zahl der Beschwerden*

Beschwerden	2014	2015
Privat- und Auslandsbanken	2.382	1.569
Sparkassen/Landesbanken	2.003	1.691
Genossenschaftsbanken	1.528	1.299
Finanzdienstleistungsinstitute	137	69
Summe	6.050	4.628

* Die jeweilige Summe der Beschwerden ist um Korrekturmeldungen bereinigt. Beschwerdeanzeigen von Wertpapierdienstleistungsunternehmen, die zum Zeitpunkt der Datenbankabfrage nicht mehr nach dem 6. Abschnitt des WpHG beaufsichtigt wurden, werden nicht berücksichtigt. Die hier dargestellten Zahlen können daher von zuvor oder anderweitig publizierten Daten abweichen. Zu den Zahlen der Jahre 2012 und 2013 vgl. Jahresbericht 2014, Seite 134.

4.2 Aufsichtsschwerpunkte

Auswertung von Informationsblättern

In der ersten Hälfte des Jahres 2015 hat die BaFin ihre im Vorjahr begonnene Auswertung von WpHG-Informationsblättern nach § 31 Absatz 3a WpHG abgeschlossen. Die Aufsicht hatte dazu 33 nach risikoorientierten Gesichtspunkten ausgewählte Wertpapierdienstleistungsunternehmen gebeten, ihre Informationsblätter nach § 31 Absatz 3a WpHG zuzusenden. Daraufhin gingen 26 Informationsblätter zu Aktien, 34 Informationsblätter zu Anleihen, 29 Informationsblätter zu Zertifikaten mit einem marktbreiten

III

IV

V

VI

Anhang

Tabelle 21 Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter***Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Gesamtzahl**

zum	31.12.2014	31.12.2015
Privat- und Auslandsbanken	48.900	45.764
Sparkassen/Landesbanken	64.427	61.832
Genossenschaftsbanken	45.090	43.378
Finanzdienstleistungsinstitute	5.438	5.552
Summe	163.855	156.526

Anlageberaterinnen und Anlageberater

zum	31.12.2014	31.12.2015
Privat- und Auslandsbanken	48.125	44.789
Sparkassen/Landesbanken	61.481	58.854
Genossenschaftsbanken	41.980	40.361
Finanzdienstleistungsinstitute	4.864	5.036
Summe	156.450	149.040

Vertriebsbeauftragte

zum	31.12.2014	31.12.2015
Privat- und Auslandsbanken	8.555	8.122
Sparkassen/Landesbanken	9.875	9.820
Genossenschaftsbanken	7.301	7.116
Finanzdienstleistungsinstitute	450	378
Summe	26.181	25.436

Compliance-Beauftragte

zum	31.12.2014	31.12.2015
Privat- und Auslandsbanken	118	110
Sparkassen/Landesbanken	423	413
Genossenschaftsbanken	1.014	978
Finanzdienstleistungsinstitute	754	696
Summe	2.309	2.197

* Mitarbeiteranzeigen von Wertpapierdienstleistungsunternehmen, die zum Zeitpunkt der Datenbankabfrage nicht mehr nach dem 6. Abschnitt des WpHG beaufsichtigt wurden, werden nicht berücksichtigt. Die hier dargestellten Zahlen können daher von zuvor publizierten Daten abweichen. Mitarbeiter können mehrere Tätigkeiten ausüben (Anlageberater, Vertriebsbeauftragte und Compliance-Beauftragte). Bis auf die Angaben zur Gesamtzahl der Mitarbeiter erfolgt die Zählung nicht nach Personen, sondern nach Tätigkeiten, so dass die Summe der verschiedenen Tätigkeiten größer sein kann als die Zahl der Personen. Der gesamte Datenbestand verändert sich stets entsprechend den laufenden Änderungs- und Berichtigungsanzeigen der Wertpapierdienstleistungsunternehmen. Auch deshalb können die hier dargestellten Zahlen von zuvor publizierten Daten abweichen. Zu den Zahlen der Jahre 2012 und 2013 vgl. Jahresbericht 2014, Seite 135.

Index als Basiswert sowie 25 Informationsblätter zu Aktienanleihen ein. Die Differenz zu der Zahl 33 erklärt sich daraus, dass nicht alle Wertpapierdienstleistungsunternehmen Anlageberatung zu allen Gattungen von Finanzinstrumenten anboten. Demgegenüber haben einzelne Wertpapierdienstleistungsunternehmen mehrere Produktinformationsblätter zu einer Gattung von Finanzinstrumenten übersandt.

Die Auswertung der Produktinformationsblätter hat gezeigt, dass deren Qualität deutlich besser war als die der WpHG-Informationenblätter, welche die BaFin vor drei Jahren analysierte. Gleichwohl sind, abhängig sowohl vom Finanzinstrument als auch vom Hersteller des Informationsblatts, Unterschiede hinsichtlich Transparenz und Nachvollziehbarkeit ersichtlich.

Prüfungsschwerpunkt Depotgeschäft

Die BaFin hat in den Jahren 2014 und 2015 ihren Fokus auf die Frage gerichtet, ob die Wertpapierdienstleistungsunternehmen im Depotgeschäft die einschlägigen Verhaltens- und Organisationspflichten beachten.¹¹⁰ Hintergrund war, dass unzureichende Prozesse, Verfahren, Kriterien und/oder deren unzureichende Überwachung erhebliche negative Rückwirkungen auf die Finanzmärkte und das Vertrauen der Marktteilnehmer in die Erbringung des Verwahr- und Verwaltungsgeschäft für Wertpapiere haben können.

Um die relevanten Prozesse und deren Qualität – einschließlich ausgelagerter Bereiche – zu

¹¹⁰ Vgl. Jahresbericht 2014, Seite 137.

überprüfen, setzte die BaFin bei 16 Wertpapierdienstleistungsunternehmen einen Prüfungsschwerpunkt in der Prüfungssaison 2014. Die Auswertung der Prüfungsergebnisse wurde im Jahr 2015 abgeschlossen. Bei allen im Schwerpunkt geprüften Wertpapierdienstleistungsunternehmen hat die BaFin festgestellt, dass Verhaltens- und Organisationspflichten bei der Erbringung des Depotgeschäfts nicht eingehalten wurden. Im Wesentlichen ging es um die Prozesse der Institute, aber auch um die Verwaltung von IT-Berechtigungen. Alle Institute überarbeiten ihre Prozesse. Was die Verwaltung von IT-Berechtigungen angeht, wurden sowohl die Berechtigungen aktualisiert als auch die Prozesse zu deren Verwaltung angepasst. Anhaltspunkte dafür, dass die unzureichenden Prozesse zu Schädigungen einzelner Kunden führten, konnte die BaFin nicht erkennen.

Treffen mit Vertretern von CFD-Anbietern

Durch die Entscheidung der Schweizer Nationalbank über die Aufhebung des Euromindestkurses im Januar 2015 kam es zu erheblichen Verwerfungen am Devisenmarkt. Daraufhin haben sich vermehrt Kunden bei der BaFin über CFD-Anbieter (*Contracts for Difference*) beschwert. Aufgrund des Kursverfalls sah sich eine Reihe von Privatkunden mit sehr hohen Nachschussforderungen konfrontiert.

Parallel zur Bearbeitung von Beschwerdefällen lud die BaFin die Vertreter der in Deutschland tätigen CFD-Unternehmen und Vertreter des CFD-Verbands Deutschland e. V. zur Diskussion ein. Die Aufsicht wies Vertreter der CFD-Branche darauf hin, dass bei der Werbung mit angeblichen Vorteilen der CFDs auf Risiken hingewiesen werden muss, die mit CFDs eingehen, auch auf das Risiko, dass der Kunde über das eingezahlte Spekulationskapital hinaus weiteres Vermögen verlieren kann. Ernstnehmen müssen die Anbieter auch die von ESMA herausgegebenen Anforderungen an die Kenntnisse und Erfahrungen der Kunden, die erforderlich sind, um die Risiken des Handels mit CFDs oder FX-Produkten zu verstehen.¹¹¹ Ebenso müssen sie die Anforderungen der

§§ 31a, 33a WpHG an die bestmögliche Ausführung sowie Bearbeitung von Kundenaufträgen einhalten.

4.3 Verhaltensregeln für die Analyse von Finanzinstrumenten

Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute

Finanzanalysen sind mit der erforderlichen Sachkenntnis, Sorgfalt und Gewissenhaftigkeit zu erstellen. Die BaFin beaufsichtigte Ende 2015 insgesamt 383 Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute, die eigene Analysen erstellten oder von Dritten erstellte Analysen erwarben und diese ihren Kunden zur Verfügung stellten oder öffentlich verbreiteten (Vorjahr: 346).

Bei europaweit tätigen Instituten bzw. Institutsgruppen war zu beobachten, dass Finanzanalysen möglichst nur an einem Standort in Europa erstellt wurden. So wurden bisherige Ersteller von Finanzanalysen nun zu Weitergebern. Gerade bei Verbundunternehmen in Deutschland (Genossenschaftsbanken, Sparkassen) hat sich die Tendenz verstärkt, die von den Spitzeninstituten erstellten Finanzanalysen weiterzugeben und keine eigenen Finanzanalysen zu erstellen. Besondere Auffälligkeiten bei Umsetzung und Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften zur Erstellung und Verbreitung von Finanzanalysen waren 2015 nicht feststellbar.

Institutsunabhängige Analysten

198 institutsunabhängige natürliche oder juristische Personen, die ihre Analystentätigkeit nach § 34c WpHG angezeigt hatten, unterstanden 2015 der Aufsicht der BaFin (Vorjahr: 192). Für die Tätigkeitsanzeige nach § 34c WpHG ist auf der BaFin-Homepage ein leicht auszufüllendes einseitiges Formular hinterlegt. Nicht nach § 34c WpHG anzeigepflichtig sind Wertpapierdienstleistungsunternehmen, Kapitalverwaltungsgesellschaften, Investmentaktiengesellschaften und die dort angestellten Analysten. Gleiches gilt für Journalisten, wenn sie einer vergleichbaren Selbstregulierung unterliegen.

¹¹¹ ESMA-Warnung vom 28.2.2013.

4.4 Bußgeldverfahren

Im Jahr 2015 eröffnete die BaFin 26 neue Bußgeldverfahren, weil Wertpapierdienstleistungsunternehmen gegen die Verhaltens-, Organisations- und Transparenzpflichten verstoßen hatten (Vorjahr: 27). 18 Verfahren schloss die BaFin mit Bußgeld ab (Vorjahr: 2), davon vier wegen Verstößen gegen Pflichten in Zusammenhang mit Beratungsprotokollen. Die höchste Einzelgeldbuße betrug 10.000 Euro; diese hatte die BaFin in einem Verfahren wegen der fahrlässig nicht rechtzeitigen Anzeige eines Prüfers festgelegt. 23 Verfahren wurden eingestellt, davon 18 aus Opportunitätsgründen.

Verfahren wegen Verstößen im Zusammenhang mit Beratungsprotokollen

Erstmals befasste sich das Amtsgericht Frankfurt am Main mit fahrlässigen Aufsichtspflichtverstößen im Zusammenhang mit den in § 34 Absatz 2a WpHG normierten Beratungsdokumentationspflichten und verhängte eine Geldbuße in Höhe von 5.000 Euro. Der Vorstand der Bank hatte es unterlassen, durch geeignete Aufsichtsmaßnahmen Zuwiderhandlungen gegen die Pflicht, die Protokolle unverzüglich zur Verfügung zu stellen, zu verhindern. Insgesamt wurden vier Beratungsprotokolle verspätet zur Verfügung gestellt, da diese – entgegen der eindeutig formulierten Vorschrift – erst nach Geschäftsabschluss per Post übersandt wurden. Erst nach Hinweisen der BaFin im Jahr 2010 und nochmaliger Aufforderung der Aufsicht im

Februar 2011 hat der Vorstand der Bank im März 2011 reagiert und die mangelhafte Organisationsanweisung geändert. Das Gericht bestätigte die Einschätzung der BaFin, dass der erfahrene Anlageberater der Bank leichtfertig seine Pflichten verletzt hat, und betonte, dass die unverzügliche Beseitigung der Mängel in der Organisationsanweisung nach erstmaliger Aufforderung der BaFin zumindest den vierten Verstoß hätte verhindern können.

Verfahren wegen Verstößen gegen die Anzeigepflichten nach § 34d WpHG

Die BaFin verhängte 2015 gegen ein großes Kreditinstitut wegen einer fahrlässigen Aufsichtspflichtverletzung in Zusammenhang mit den Anzeigepflichten nach § 34d WpHG ein Bußgeld in Höhe von 9.000 Euro. Das Unternehmen hatte es versäumt, ausreichende Organisations- und Aufsichtsmaßnahmen zu treffen, um neu eingestellte Anlageberater und Vertriebspartner rechtzeitig vor Beginn ihrer Tätigkeit der Bundesanstalt zu melden. Die Meldungen erreichten die BaFin erst einen bis 230 Tage, nachdem die Anlageberater bzw. Vertriebspartner ihre Tätigkeit aufgenommen hatten. Die Verstöße gingen auf organisatorische Mängel hinsichtlich der Datenverarbeitungssysteme, unzureichende Beaufsichtigung der ausgelagerten Erfassung der Daten und die unzureichende Kontrolle der Umsetzung entsprechender Arbeitsanweisungen zurück.

III

IV

V

VI

Anhang



IV Aufsicht über Versicherungs- unternehmen und Pensionsfonds

1 Grundlagen der Aufsicht

1.1 Neuerungen im globalen Rahmenwerk



● 1.1.1 Schwerpunkt

Globale Eigenmittelstandards

Autoren: Dr. Michael Popp und Meta Zähres, BaFin-Referat Internationales – Versicherungs- und Pensionsfondsaufsicht

Erstmals einen globalen Kapitalstandard für Versicherungsunternehmen zu entwickeln – dieses Ziel hat sich die Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden IAIS (International Association of Insurance Supervisors, siehe Infokasten, Seite 167) vor einiger Zeit gesetzt. Ende 2014 hat das Gremium zunächst eine Basiskapitalanforderung (*Basic*

Capital Requirements – BCR)¹ verabschiedet. In einem zweiten Schritt will es einen risikosensitiven Kapitalstandard (*Insurance Capital Standard* – ICS) erarbeiten.

Was ist das eine und was das andere, und wie geht Europa – und somit auch die BaFin – mit

¹ Im Deutschen ist der Singular gebräuchlich, aus diesem Grund wird im Folgenden auch die Abkürzung BCR als Singular behandelt.

IAIS

Die 1994 gegründete Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden IAIS (International Association of Insurance Supervisors) legt die globalen Standards für die Versicherungsaufsicht fest. Außerdem fördert sie die Kooperation der Aufsichtsbehörden und bietet Schulungen für deren Mitarbeiter an. Mitglieder sind nationale Versicherungsaufsichtsbehörden wie die BaFin. Von der IAIS entwickelte Prinzipien und Standards sind von erheblicher Bedeutung für die nationalen Aufsichtspraktiken. Organisationen wie der Internationale Währungsfonds ziehen sie als Prüfungsmaßstab heran, wenn sie die Stabilität nationaler und internationaler Finanzmärkte beurteilen.

Global systemrelevante Versicherungsunternehmen

Ein Versicherungsunternehmen gilt als global systemrelevant (*Global Systemically Important Insurer – G-SII*), wenn das Auftreten von Schwierigkeiten oder sein Zusammenbruch das Funktionieren des weltweiten Finanzsystems und der Realwirtschaft nachhaltig beeinträchtigen würde. Der Finanzstabilitätsrat FSB (Financial Stability Board) hat bislang weltweit neun Erstversicherungsunternehmen als global systemrelevant eingestuft. Diese Liste überprüft das FSB jedes Jahr.²

der Herausforderung um, die globalen Anforderungen der IAIS mit dem europäischen Regelwerk Solvency II zusammenzubringen, das zum 1. Januar 2016 eingeführt worden ist? Diese Fragen sollen im Folgenden beantwortet werden.

ICS und BCR – unterschiedliche Adressaten

BCR und ICS haben unterschiedliche Adressatenkreise: Für alle großen, international tätigen Versicherungsgruppen (*Internationally Active Insurance Groups – IAIGs*) entwickelt die IAIS derzeit den ICS, den *Insurance Capital Standard*. Die Basiskapitalanforderung BCR dagegen richtet sich an einen kleineren Kreis von Unternehmen, nämlich an global systemrelevante Versicherer (*Global Systemically Important Insurers – G-SIIs*, siehe Infokasten).

Der BCR ist ein erster relativ einfacher faktorbasierter Ansatz, der per definitionem beschränkt risikosensitiv ist. Die Unternehmen teilen ihn seit 2015 jährlich ihrem Gruppenaufseher und der IAIS mit. Der BCR ist nicht als eigenständiger Standard konzipiert, sondern als Berechnungsgrundlage für die Anforderung an die höhere Verlusttragfähigkeit (*Higher Loss Absorbency – HLA*) von G-SIIs. Die HLA-Anforderung soll das systemische Risiko abdecken,

aber die tatsächliche Kapitalanforderung für systemrelevante Versicherer ergibt sich erst aus der Summe von BCR und HLA-Anforderung.

HLA-Anforderung ähnlich konzipiert wie BCR

Die HLA-Anforderung ist Teil eines größeren Maßnahmenpakets für G-SIIs und Ende 2015 in ihrer jetzigen Form verabschiedet worden. Hierbei wird auch den *Non-Traditional Non-Insurance Activities and Products (NTNI)*³ Rechnung getragen, was von großer Bedeutung ist, um die Systemrelevanz von Versicherungsunternehmen zu bestimmen.⁴ Konzeptionell ähnelt die HLA-Anforderung stark dem BCR, da sie für ausgewählte Elemente faktorbasiert eine Kapitalanforderung ableitet. Bei der Bestimmung der Faktoren hat die IAIS sich auf die Resultate einer Feldstudie (*Field Testing*) gestützt und eine angemessene Balance zwischen der Berücksichtigung von traditionellem Versicherungsgeschäft und NTNI-Aktivitäten der G-SIIs hergestellt. Die Unternehmen werden die HLA-Anforderung bis 2018 zusammen mit dem BCR ihrem Gruppenaufseher und der IAIS melden. Die derzeitige Fassung der HLA-Anforderung ist als Kompromiss und erster Aufschlag zu sehen. Denkbar – und wünschenswert – ist,

² Vgl. 1.1.2.

³ Nichttraditionelle und Nichtversicherungsgeschäfte und -Produkte.

⁴ Vgl. 1.1.2.

ComFrame

Das Common Framework (gemeinsames Rahmenwerk), kurz ComFrame, ist ein Kernstück des einheitlichen Aufsichtsrahmens für große, international tätige Versicherungsgruppen (*Internationally Active Insurance Groups* – IAIGs). Die IAIS (siehe Infokasten, Seite 167) entwickelt dieses Rahmenwerk gemeinsam mit ihren Mitgliedern, zu denen auch die BaFin zählt.

ComFrame besteht aus drei Modulen. Modul 1 legt die Kriterien zur Identifizierung von IAIGs und den Identifizierungsprozess fest. Zudem behandelt das Modul den Umfang der Aufsicht (*Scope of Supervision*) und die Festlegung des Gruppenaufsehers.

Modul 2 enthält die aufsichtlichen Anforderungen an IAIGs. Es behandelt rechtliche Strukturen, das Thema *Governance*, das Risikomanagement und Anforderungen an die Risikomanagement-Strategie, die IAIGs entwickeln und implementieren sollten. Zudem findet sich in Modul 2 derzeit noch ein Platzhalter für den globalen Kapitalstandard ICS (*Insurance Capital Standard*).

Modul 3 befasst sich mit den Anforderungen an die Aufseher von IAIGs und beschreibt unter anderem den gruppenweiten Aufsichtsprozess und Anforderungen an die Aufsichtskollegien (*Supervisory Colleges*). Das dritte Modul widmet sich außerdem der Abwicklung von IAIGs.

dass sich der Fokus hin zu systemisch relevanten Komponenten verschiebt, wie von der IAIS bereits in früheren Veröffentlichungen in Aussicht gestellt. Erst 2019 soll die HLA-Anforderung als bindende Kapitalanforderung für G-SIIs implementiert sein.

Warum zweistufiger Kapitalstandard?

Der Grund für den zweistufigen Ansatz – BCR plus HLA-Anforderung – ist der, dass es bis dato für die Versicherungsaufsicht keinen globalen Ansatz zur Bestimmung von Kapitalanforderungen oder Eigenmitteln gab. Der BCR soll diese Lücke nun vorübergehend schließen, bis die IAIS den ICS für IAIGs fertiggestellt hat. Der ICS wird dann auch den BCR als Berechnungsgrundlage für die höhere Verlusttragfähigkeit (HLA) von global systemrelevanten Versicherern ersetzen.

Risikosensitiver ICS

Im Gegensatz zum faktorbasierten BCR zielt der ICS für IAIGs, also für große, international tätige Versicherungsgruppen, darauf ab, das Versicherungsgeschäft deutlich risikosensitiver zu betrachten. 2015 hat die IAIS eine erste Version des Rahmenwerks in einer Feldstudie mit 34 freiwillig teilnehmenden Versicherungsunternehmen aus aller Welt getestet – unter anderem aus Europa, Nordamerika und Asien.

Ziel ist es, den ICS bis Ende 2019 fortlaufend weiterzuentwickeln und ihn dabei jedes Jahr in einer neuen Feldstudie auf den Prüfstand zu stellen. Im Laufe des Jahres 2017 soll es eine erste Version des ICS geben, den ICS 1.0. Spätere Versionen sollen darauf aufbauen und schließlich in das Rahmenwerk ComFrame (Common Framework) für IAIGs einfließen, in das der ICS eingebettet wird (siehe Infokasten „ComFrame“).

ICS 2.0

Ende 2019 soll eine zweite Version des ICS (ICS 2.0) unter Dach und Fach sein, die 2020 implementiert werden soll. Dann soll es nach den Vorstellungen der BaFin auch möglich sein, neben einer Standardmethode auch interne Modelle zu verwenden. Dennoch wird der ICS auch über 2019 bzw. 2020 hinaus weiter verfeinert oder angepasst werden. Die IAIS hat sich 2015 auf ein ultimatives Ziel („*ultimate goal*“) für die Weiterentwicklung des ICS verständigt.⁵ Dabei geht es um verschiedene Charakteristika, die der ICS haben soll, nicht aber um ein konkretes Datum. Wesentlicher Punkt ist, dass weltweit eine einheitliche Methode angewendet werden soll, was zur Folge hätte, dass auch die Ergebnisse von der Substanz her überall in der

⁵ Zu finden unter <http://iaisweb.org>.

Welt gleich wären. Betroffen sind vor allem der zugrunde liegende Bewertungsansatz, die Kapitalanforderung und die Eigenmittel.

Auf der einen Seite deckt der ICS sämtliche Risiken ab, die für ein global agierendes Versicherungsunternehmen relevant werden können. Dazu zählen nicht nur die versicherungstechnischen Risiken aus dem Leben- und Nichtleben-Geschäft, sondern auch etwaige Marktrisiken oder aber operationelle Risiken.

Der ICS besteht aus einer Mischung aus faktor-basierten und stressbasierten Ansätzen, die je nach Risikokategorie spezifisch zugeschnitten werden. Auf der anderen Seite umfasst der ICS außerdem Anforderungen an die anrechenbaren verfügbaren Eigenmittel.

ICS als vorgeschriebene Kapitalanforderung

Der ICS ist als vorgeschriebene Kapitalanforderung (*Prescribed Capital Requirement – PCR*) aufzufassen und damit der Solvency-II-Solvenzkapitalanforderung (*Solvency Capital Requirement – SCR*) konzeptionell ähnlich, die seit Januar 2016 in der EU gilt (siehe Infokasten).

IAIS-Kapitalanforderungen im Zusammenspiel mit Solvency II

Um das Zusammenspiel der IAIS-Kapitalanforderungen mit Solvency II zu beurteilen, muss man sich die oben getroffene Unterscheidung vor Augen halten: Handelt es sich um eine zusätzliche Kapitalanforderung für G-SIIs, die deren Verlusttragfähigkeit stärken soll? Oder handelt es sich um einen globalen Kapitalstandard für alle großen, international tätigen Gruppen?

HLA als Ergänzung zum europäischen SCR denkbar

Die HLA-Anforderung deckt systemische Risiken ab und ist daher unabhängig von Solvency II zu sehen, das diese Risiken nicht explizit erfasst. Die HLA-Anforderung könnte also künftig als eine Art Ergänzung zu Solvency II betrachtet werden. Allerdings gilt es zu bedenken, dass die IAIS als Standardsetzer ausschließlich weiche Gesetze formuliert (*Soft Laws*). Eine De-facto-Implementierung der HLA-Anforderung in

Solvenzkapitalanforderung nach Solvency II

Die Solvenzkapitalanforderung SCR (*Solvency Capital Requirement*) ist eine Sollgröße für das Eigenkapital von Versicherungen und wird nach Solvency II entweder mithilfe einer vorgegebenen Standardformel oder mithilfe eines internen Modells berechnet. Die Unternehmen können sich Modelle genehmigen lassen, die auf ihre individuelle Situation zugeschnitten sind. Tun sie dies nicht, müssen sie die Standardformel anwenden. Diese berücksichtigt sowohl verschiedene Risiken, die für den jeweiligen Versicherungstyp spezifisch sind, als auch Marktrisiken und operationelle Risiken.

der EU wäre also nur möglich, wenn der europäische Gesetzgeber entsprechende Vorgaben machte.

ICS als vorgeschriebene Anforderung

Der risikosensitive ICS ist – wie oben beschrieben – als vorgeschriebene Kapitalanforderung konzipiert – eine regulatorische Größe, die ab Januar 2016 in der EU einheitlich durch das SCR nach Solvency II abgedeckt ist. Aus europäischer – und explizit auch deutscher – Perspektive sollte es daher das Ziel sein, eine weitere regulatorische Schicht zu vermeiden. Dies könnte gelingen, wenn das Solvency-II-SCR künftig als – strengere – Umsetzung des ICS begriffen wird, die sämtliche Mindestanforderungen des ICS vollständig erfüllt. Sämtliche Solvency-II-Anforderungen in den ICS zu kopieren, erscheint hingegen als Option sehr unwahrscheinlich und wäre auch nicht wünschenswert. Die beiden Standards ICS und SCR verfolgen nämlich – bei aller konzeptionellen Ähnlichkeit – weder dasselbe Ziel noch denselben Adressatenkreis: Solvency II dient der Maximalharmonisierung und richtet sich an das Gros der Versicherungsunternehmen in Europa (siehe Infokasten „Aufsicht nach Solvency I oder II?“, Seite 191).⁶ Der ICS soll als Mindeststandard

⁶ Zu den Ausnahmen vgl. auch 1.3.1.

für mehr globale Konvergenz in Sachen Kapitalanforderung und Eigenmittel sorgen und ist für große, international tätige Gruppen gedacht. Die BaFin wird sich weiterhin in der IAIS enga-

gieren, um dieses Ziel globaler Konvergenz zu erreichen und zugleich sicherzustellen, dass der ICS so gut es geht kompatibel mit den bestehenden europäischen Regelungen ist.



1.1.2 Identifizierung von G-SIIs

Der Finanzstabilitätsrat FSB (Financial Stability Board) bestimmt auf Vorschlag der Internationalen Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden IAIS (International Association of Insurance Supervisors) und in Zusammenarbeit mit den nationalen Aufsichtsbehörden (*National Competent Authorities – NCAs*) seit Juli 2013 jedes Jahr, welche Versicherungsunternehmen als global systemrelevant, also als G-SIIs (*Global Systemically Important Insurers*) einzustufen sind. Seit 2014 ist der Rhythmus dieses Einstufungsprozesses mit der Bestimmung global systemrelevanter Banken (*Global Systemically Important Banks – G-SIBs*) abgestimmt; er findet immer im November statt. Die IAIS analysiert jeweils eine Stichprobe von etwa 50 Versicherungsgruppen, die jedes Jahr sowohl eine umfangreiche Daten-Anfrage beantworten als auch ergänzende qualitative Informationen bereitstellen müssen. Die IAIS erstellt dann entsprechend der im Jahr 2013 veröffentlichten Methodologie⁷ eine Rangliste der teilnehmenden Versicherungsgruppen. Diese verwendet 19 Indikatoren in fünf Kategorien, wobei NTNI⁸-Geschäfte mit 45 % ins Gewicht fallen und die Verwobenheit mit dem Finanzsystem (*Interconnectedness*) mit 40 % zu Buche schlägt. Daneben berücksichtigt die Methodologie die Kategorien Größe, globale Aktivität und Ersetzbarkeit.

Die Methodologie lässt sich sowohl auf Ersts als auch auf Rückversicherungsunternehmen

anwenden; allerdings hat das FSB bislang nur Erstversicherungsunternehmen identifiziert.⁹ Bereits 2013 hatte die IAIS angekündigt, die Methodologie regelmäßig zu überarbeiten, um einerseits auf Entwicklungen am Markt eingehen zu können und andererseits Lehren aus gesammelten Erfahrungen zu ziehen. Zusätzlich zu dieser Routineüberprüfung soll, so haben es IAIS und FSB im November 2014 beschlossen, der Rückversicherungsaspekt innerhalb der Methodologie erneut auf den Prüfstand gestellt werden, so dass die IAIS-Methodologie ab 2016 alle Arten von Versicherungsunternehmen und -aktivitäten angemessen berücksichtigt.

Die IAIS hat sich seit Dezember 2014 ausgesprochen intensiv mit der Methodologie auseinandergesetzt. Um konkrete Vorschläge zu entwickeln, setzte sie eine eigene Task Force ein, die G-SII Methodology Task Force (G-MTF). Bis November 2015 hat die G-MTF in enger Kooperation mit dem FSB eine überarbeitete Version der Methodologie erstellt. Diese stand zwischen Ende November bis Ende Januar öffentlich zur Konsultation.¹⁰ Parallel hierzu startete die IAIS auch eine Konsultation zu NTNI.

Die Weiterentwicklung der Methodologie bezieht verschiedene Erfahrungen aus den seit 2013 durchgeführten Datenanalysen ein sowie die Lösung der Rückversicherungsfrage, die das FSB erbeten hatte. Das grundsätzliche Konzept einer relativen Rangfolge soll nicht verändert werden. Allerdings entschied sich die IAIS, für drei Indikatoren absolute Referenzwerte

⁷ <http://iaisweb.org/page/supervisory-material/financial-stability-and-macroprudential-policy-and-surveillance/file/34257/final-initial-assessment-methodology-18-july-2013>.

⁸ Das Kürzel NTNI steht für Non-Traditional Non-Insurance (nichttraditionell und nicht Versicherungs-).

⁹ Vgl. hierzu unter anderem die Presseerklärungen des FSB vom 18.7.2013, 6.11.2014 und 3.11.2015, www.financialstabilityboard.org.

¹⁰ <http://iaisweb.org>.

(*Absolute Reference Values*) einzufügen. Diese führen absolute Elemente in die bis dato rein relative Analyse ein, so dass übergreifende Marktentwicklungen und deren systemische Relevanz besser abgebildet sind. Zugleich beschloss die IAIS, zwei Indikatoren aus der quantitativen Analyse zu entfernen und als Hilfsindikatoren zu verwenden.

G-SII für zwei Jahre

Bei diesen Arbeiten konstatierte die IAIS, dass es Vorzüge hat, die Liste der G-SIIs eine Weile bestehen zu lassen und nicht zu häufig zu ändern. Die überarbeitete Methodologie sieht daher vor, dass ein einmal als G-SII identifiziertes Versicherungsunternehmen diesen Status grundsätzlich für zwei Jahre behält.

Außerdem strukturierte die IAIS den Ablauf und einzelne Elemente neu, wodurch die Transparenz des gesamten Prozesses zunimmt. Er besteht künftig aus fünf Phasen, die schließlich in eine von einer breiten Mehrheit getragenen IAIS-Empfehlung an das FSB münden. Abgesehen von den Schritten Datenerhebung und Datenvalidierung inklusive Erstellen einer ersten Rangfolge ist besonders hervorzuheben, dass in diesem Prozess nun erstmals explizit eine quantitative Grenze zwischen potenziellen G-SIIs und Nicht-G-SIIs (Non-G-SIIs) festgelegt werden soll, wobei diese Festlegung sich auf unterschiedliche statistische und heuristische Methoden gründet.

Entdeckungsphase

Neu ist auch die umfangreiche Entdeckungsphase (*Discovery Phase*), die über die bis dahin vorgenommene quantitative Analyse hinausgeht. Diese Entdeckungsphase führt weitere Hilfsindikatoren sowie wesentliche qualitative Informationen in den Prozess ein, die sich auf die Beurteilung der systemischen Relevanz eines Versicherungsunternehmens auswirken könnten. Damit geht das neue Konzept noch et-

was stärker auf diese Aspekte ein, als es derzeit Usus ist. Ein wesentliches Element dieser Phase ist die „Ergänzende Rückversicherungsbetrachtung“ (*Supplemental Reinsurance Assessment*), die vor allem quantitative Daten von Versicherungsunternehmen mit signifikanter Rückversicherungsaktivität abfragt. Diese Daten sollen der IAIS helfen, die Rückversicherungsaktivitäten der Unternehmen besser zu verstehen und einzuschätzen. Auf den Erkenntnissen der Entdeckungsphase aufbauend will die IAIS mildernde oder verstärkende Umstände für die betrachteten Unternehmen ableiten.

Als vierte Phase führt die IAIS die Möglichkeit ein, mit den Versicherungsunternehmen in einen Dialog zu treten, die möglicherweise als G-SII eingestuft werden. Dies soll die Unternehmen in die Lage versetzen, auf eine anstehende Designierung zu reagieren und zugleich ihrer Sicht der eigenen Systemrelevanz im Prozess einen festen Platz zu sichern. Diese Phase geht über den bisher bestehenden Rahmen des „Aufsichtlichen Beurteilungs- und Überprüfungsprozesses“ (*Supervisory Judgement and Validation Process*) hinaus. Nach dem Dialog mit den Versicherungsunternehmen entscheidet die IAIS abschließend über die Empfehlung, die sie dem FSB übermittelt.

Die Mitglieder der IAIS haben die Zeit seit November 2014 genutzt und die Methodologie zur Identifizierung von G-SIIs verbessert. Es ist zu hoffen, dass die überarbeitete Methodologie die IAIS in die Lage versetzt, das FSB-Mandat für den Versicherungssektor vollständig zu erfüllen. In der verbleibenden Zeit bis zur nächsten Designierung wird man intensiv über die Rückmeldungen zur Konsultation diskutieren müssen, um schließlich ein konsistentes Konzept für G-SIIs, von der Designierung bis über alle Aufsichtsmaßnahmen (*Policy Measures*) hinweg, zu etablieren.



1.2 Meinung

Dr. Frank Grund zum Perspektivwechsel zwischen Versicherungswirtschaft und Versicherungsaufsicht

Nach etwa 30 Berufsjahren in der Versicherungswirtschaft an die Spitze der Versicherungsaufsicht zu wechseln, ist ein großer Schritt. Dabei haben die Leitung eines Unternehmens und die einer Behörde vieles gemeinsam: Sie sind zunächst eine Management- und Führungsaufgabe, bei der die inhaltliche und strategische Ausrichtung des Verantwortungsbereichs im Vordergrund steht. Auch ansonsten sind die Unterschiede geringer, als man denken sollte. Mitarbeiter und Führungskräfte für die gemeinsame Bewältigung der Aufgabe zu gewinnen, ist bei jedem Neubeginn eine wesentliche Herausforderung. Aber auch die Inhalte der Versicherungswirtschaft und die ihrer Aufsicht sind – naturgemäß – vergleichbar.

Die Perspektive eines Aufsehers ist jedoch eine andere. Für ihn stehen die Belange der Versicherungsnehmer stärker im Vordergrund als für den Versicherer. Für die Unternehmen sind Kunden meist eine Stakeholdergruppe von mehreren – neben Aktionären, Mitgliedervertretern, Analysten oder dem Vertrieb. Das Hauptziel der Aufsicht dagegen besteht darin, Versicherungsnehmer und Begünstigte von Versicherungsleistungen zu schützen. Diesem Ziel gilt es gerecht zu werden. Hierbei zeichnen sich drei Schwerpunkte ab: die eigentliche Aufsicht, die Mitwirkung an regulatorischen Arbeiten in Deutschland, Europa und im globalen Kontext sowie der kollektive Verbraucherschutz.

Schwerpunkte der Aufsicht 2016

Zu Beginn des Jahres 2016 hat für die Versicherungsaufsicht mit dem europäischen Regelwerk Solvency II eine neue Zeitrechnung begonnen. Da liegt es nahe, dass die reibungslose Umsetzung dieses modernen risikobasierten Aufsichtssystems im Fokus steht – dem von Aufsicht und Unternehmen. In der aufsichtlichen Praxis muss sich gerade 2016 beweisen, wie gut beide Seiten vorbereitet sind. Die Prognose



Dr. Frank Grund

ist seit Oktober 2015
BaFin-Exekutivdirektor
der Versicherungs- und
Pensionsfondsaufsicht.

ist optimistisch. Die doch recht lange Vorbereitungs- und Einführungsphase haben BaFin und Unternehmen genutzt – und gebraucht. Mittlerweile sind die ersten Monate ins Land gegangen, und die ersten Ergebnisse des neuen Regimes werden sichtbar: Das Day-one-Reporting wird der Aufsicht einen ersten konkreten Eindruck davon vermitteln, wie die deutschen Versicherungsunternehmen in der neuen regulatorischen Welt angekommen sind. Bei der Auswertung der ersten Berichte wird die BaFin aber auch sehen, ob ihre neuen Auswertungstools praktikabel und vollständig sind und wo sie eventuell nachbessern muss.

Die Aufsicht interessiert vor allem die inhaltliche Verzahnung der neuen quantitativen Solvenzanforderungen mit dem Risikomanagement der Unternehmen. Als Ausfluss des neuen prinzipienbasierten Aufsichtsregimes sind die Unternehmen viel mehr als zuvor gefordert, eigenverantwortlich ihre Risiken zu bewerten und zu steuern. Für die BaFin ist der Dialog mit den Unternehmen hierzu nun ein Kernstück ihrer aufsichtlichen Tätigkeit. Die Kommunikation mit den Marktteilnehmern bleibt also ein wichtiges Element aufsichtlichen Wirkens.

Einheitliches Verständnis fördern

Darüber hinaus möchte die BaFin das einheitliche Verständnis des neuen prinzipienbasierten Aufsichtsregimes in der deutschen Versicherungswirtschaft weiter fördern; sie wird

daher auch 2016 Auslegungsentscheidungen, Rundschreiben und weitere Verlautbarungen zu Solvency II herausgeben. Es ist ihr zudem ein Anliegen, dass Versicherer europaweit nach einheitlichen und konsistenten Maßstäben beaufsichtigt werden. Dazu trägt die BaFin bei, indem sie in zahlreichen Arbeitsgruppen und Komitees sowie im Rat der Aufseher (Board of Supervisors) und im Verwaltungsrat (Management Board) von EIOPA mitwirkt, der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (European Insurance and Occupational Pensions Authority).

Wirtschaftliche Gesamtsituation

Dies alles geschieht natürlich nicht in einem rein formalen Raum, sondern in einer stark herausfordernden wirtschaftlichen Gesamtsituation. Die lang anhaltende Niedrigzinsphase hinterlässt ihre Spuren in der Geschäftspolitik aller Versicherer. Schrumpfende Erträge aus der Kapitalanlage belasten Sach- und Krankenversicherer, insbesondere aber die Lebensversicherungsunternehmen. Die Versicherungsaufsicht wird sich besonders intensiv mit den Strategien der Unternehmen zur Bewältigung der daraus entstehenden Risiken beschäftigen. Mehrere Anbieter verzichten auf Neugeschäft im klassischen Garantiebereich, neuartige Garantien kommen auf den Markt und manche Unternehmen beschäftigen sich mit dem Gedanken, langfristige Verpflichtungen, die sie früher eingegangen sind, an Run-off-Plattformen abzugeben.

Für die Aufsicht gilt es, besonders sorgfältig zu prüfen, ob und wie hierbei den Interessen der Versicherungsnehmer Rechnung getragen wird, zumal sich *Run-off* möglicherweise gerade zu einem Geschäftsmodell entwickelt. Bei dieser Prüfung ist der individuelle Vergleich der Situation des Versicherungsnehmers vor und nach der Übertragung der entscheidende Maßstab – und das mit einer Prognose für mehrere Jahrzehnte. Um eine solche Prognose abgeben zu können, muss die BaFin das abgebende und das aufnehmende Unternehmen umfassend würdigen, und zwar mit Blick auf die Prozesssicherheit bei den Arbeitsabläufen, auf ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und ge-

gebenenfalls auch auf ihre Einbindung in einen Konzern. Im Sinne einer berechenbaren Aufsicht entwickelt die BaFin hierzu einen verlässlichen Beurteilungsrahmen für künftige Fälle.

Interne Modelle

Mit der Einführung von Solvency II hat sich für die Aufsicht ein zusätzliches gewichtiges Aufgabenfeld gestellt: die erstmalige Genehmigung und laufende Überwachung interner Modelle und die Genehmigung von Modelländerungen.¹¹ Nachdem die BaFin zum Jahresbeginn sieben Erstanträge genehmigt hat, liegen ihr bereits erste Änderungs- und Erweiterungsanträge vor. Die nachhaltige Akzeptanz interner Modelle in der Versicherungswirtschaft hängt entscheidend davon ab, wie konsequent die Unternehmen sie zur Geschäftssteuerung einsetzen. Die Branche selbst kann also Einfluss darauf nehmen, ob interne Modelle in all ihren Ausprägungen künftig die gewünschte Bedeutung haben können. Die bloße Optimierung des regulatorischen Kapitalbedarfs darf jedenfalls nicht alleiniger Motivator sein, solche Modelle einzusetzen. In der laufenden Aufsicht wird hierauf besonderes Augenmerk zu legen sein.

Digitalisierung

Die neuen technischen Möglichkeiten rund um *Tablets*, *Smartphones* und *Apps* bewegen viele Versicherungsunternehmen dazu, ihre Geschäftsprozesse neu auszurichten. Neue Vertriebsformen entstehen, die Kommunikation soll papierärmer und die Versicherungswirtschaft insgesamt agiler werden. Neue Marktteilnehmer versuchen den Einstieg als *InsuranceTechs*¹², wobei ein Trend zu neuen digitalen Geschäftsmodellen im Versicherungssektor derzeit nicht erkennbar ist. Die bisher zu beobachtenden Aktivitäten sind meist der eigentlichen Versicherungstätigkeit vorgeschaltet und im Vertrieb anzutreffen. Ergeben sich hieraus Veränderungen der Geschäftsmodelle, kann die Aufsicht gefragt sein. Die BaFin wird sich auf diese Entwicklungen einstellen, sie, wenn möglich, unterstützen, aber auch kritisch begleiten – im Sinne unseres Auftrags, Versicherungsnehmer zu schützen.

¹¹ Zu internen Modellen vgl. auch 1.3.6 und Kapitel II 9.2.

¹² Zu *FinTechs* vgl. Kapitel II 4.1.2.

Die neuen Möglichkeiten der Digitalisierung nutzen Versicherer aber auch bei der Optimierung ihrer internen Prozesse. Für die Versicherungsaufsicht ist wichtig, dass auch neue, digitalisierte Arbeitsabläufe in den Unternehmen sicher, klar nachvollziehbar und dokumentiert sind.

Weitere regulatorische Entwicklungen

Die vergangenen Jahre waren stark von der Erarbeitung des Aufsichtsregimes Solvency II geprägt. Nun gilt es erst einmal, in der operativen Aufsicht Erfahrungen mit dem neuen Regelwerk zu sammeln. Was das Aufsichtssystem angeht, stehen große regulatorische Vorhaben auf europäischer Ebene daher nicht an, während die Arbeiten am globalen Rahmenwerk noch laufen. In Europa rücken allerdings Fragen rund um den Vertrieb und die Produktgestaltung in den Vordergrund. Die BaFin wird sich für eine ausgewogene Balance zwischen guter Verbrauchereinformation und sachgerechter Differenzierung der unterschiedlichen Produkttypen einsetzen. Altersversorgungsprodukte unterliegen anderen Kriterien als Sparpläne.

Verbraucherschutz

An mehreren Stellen ist es bereits angeklungen: Für die Versicherungsaufsicht ist das Thema Verbraucherschutz nicht neu; es gehört seit jeher zum Kerngeschäft. Aufsichtlicher Dreh- und Angelpunkt war und bleibt es, die nachhaltige Erfüllung der Ansprüche der Versicherungsnehmer und der Begünstigten sicherzustellen. Diese Rolle hat der Gesetzgeber nun mit dem Kleinanlegerschutzgesetz nochmals gestärkt.¹³ Die BaFin hat daraufhin eine neue Abteilung Verbraucherschutz geschaffen, die innerhalb des Geschäftsbereichs Wertpapieraufsicht angesiedelt ist. Nach dem Prinzip „Einer für Alle“ (EfA)

befasst sie sich auch mit Verbraucherschutzrelevanten Fragen, die unmittelbar das Verhältnis Versicherungsunternehmen – Verbraucher betreffen. Hier steht die BaFin am Beginn einer neuartigen geschäftsbereichsübergreifenden Zusammenarbeit zum Nutzen des Verbrauchers, bei der die Versicherungsaufsicht ihre Expertise einbringen wird.

Ausblick

Wo steht die Aufsicht, wo muss sie neue Schwerpunkte setzen, wo muss sie Anforderungen verschärfen oder mildern? Die Überprüfung des Tagesgeschäftes, die Identifizierung von Schwachstellen und die Entwicklung neuer Strategien gehören zum Kanon einer jeden Führungsaufgabe, auch bei der Leitung der Versicherungsaufsicht. Wer mit frischem Blick von außen kommt, mag sich andere Fragen stellen als jemand, der auf eine langjährige Tätigkeit als Aufseher zurückblickt. Ein Perspektivwechsel kann sehr hilfreich sein. Doch Kontinuität ist ein hoher Wert. Im Verhältnis zwischen Branche und Aufsicht galt schon immer das Gebot der Verlässlichkeit und Berechenbarkeit. Dieses Gebot muss die Aufsicht immer und gerade jetzt einhalten, da die Versicherungswirtschaft mit dem Start von Solvency II einen großen Veränderungsprozess durchläuft. Neben Verlässlichkeit und Berechenbarkeit sind aber auch aufsichtliches Augenmaß und Geduld gefordert, zumal die Unternehmen in wirtschaftlich herausfordernden Zeiten agieren. Der Dialog zwischen Aufsicht und Branche bleibt hierbei unerlässlich – mit klarer Rollenverteilung. Die Aufsicht behält die Interessen der Versicherungsnehmer auch weiterhin im Auge, und wird sie, wenn erforderlich, auch entschlossen durchsetzen.

¹³ Zum Verbraucherschutz vgl. auch Kapitel II 5.1. und 5.2.



1.3 Solvency II



1.3.1 Schwerpunkt

Solvency II in Deutschland in Kraft gesetzt

Autoren: Kai-Hendrik Bergmann und Daniel Schwöbel, BaFin-Referat Nationale Gesetzgebung im Versicherungssektor, und Sibylle Schulz, BaFin-Referat Solvabilität, Rechnungslegung

Am 10. April 2015 ist das Gesetz zur Modernisierung der Finanzaufsicht über Versicherungen im Bundesgesetzblatt verkündet worden und am 1. Januar 2016 vollständig in Kraft getreten.¹⁴ Es novelliert das Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) und setzt unter anderem die europäische Solvency-II-Richtlinie in deutsches Recht um.¹⁵ Die wichtigsten Neuerungen im VAG werden im Folgenden dargestellt.

Ganzheitliche Risikobetrachtung

Solvency II führt risikosensitivere Solvabilitätsanforderungen für Versicherungsunternehmen ein, denen eine ganzheitliche Risikobetrachtung zugrunde liegt. Außerdem enthält die Richtlinie neue Bewertungsvorschriften für Vermögenswerte und Verbindlichkeiten, die künftig mit Marktwerten anzusetzen sind. Auf diese Weise soll das Risiko der Insolvenz eines Versicherungsunternehmens verringert werden. Zugleich soll mit der Richtlinie das Aufsichtsrecht im europäischen Binnenmarkt harmonisiert werden. Auch soll durch qualitative und quantitative Veröffentlichungspflichten eine höhere Transparenz hergestellt werden.

Erst- und Rückversicherungsunternehmen, die unter Solvency II fallen, werden im VAG entsprechend den Vorgaben der Richtlinie grundsätzlich den gleichen Regelungen unterworfen, es sei denn, es ergibt sich etwas anderes aus dem Wortlaut der betreffenden Regelung.

¹⁴ BGBl. I 2015, Seite 434.

¹⁵ Richtlinie 2009/138/EG, ABl. EG L 335/1.

Neu ist eine Vorschrift¹⁶, die in alphabetischer Reihenfolge für wichtige Begriffe, die im VAG verwendet werden, eine Legaldefinition vornimmt. Zudem ist der Grundsatz der Proportionalität – ein zentrales Element der Solvency-II-Richtlinie – im VAG verankert worden. Danach muss die Aufsicht die Vorschriften des VAGs auf eine Weise anwenden, die Art, Umfang und Komplexität der Risiken, die mit der Tätigkeit der Unternehmen einhergehen, angemessen berücksichtigt. Das Proportionalitätsprinzip stellt immer darauf ab, wie die gesetzlichen Vorgaben erfüllt werden, nicht darauf, ob sie überhaupt zu erfüllen sind.

Solvabilität

Durch Solvency II haben sich sowohl die aufsichtsrechtlichen Solvabilitätsanforderungen geändert als auch die Regelungen zu den Eigenmitteln, die zu ihrer Bedeckung zur Verfügung stehen müssen. Für Solvabilitätszwecke bestehen nun – neben den weiterhin zu beachtenden handelsrechtlichen Vorschriften – auch spezielle aufsichtsrechtliche Regelungen zur Bewertung der versicherungstechnischen Rückstellungen. Alle Vermögenswerte und Verbindlichkeiten werden zu Marktwerten bewertet.

Die aufsichtsrechtlichen Kapitalanforderungen unterscheiden zwischen der Solvabilitätskapitalanforderung (*Solvency Capital Requirement* – SCR) und der Mindestkapitalanforderung (*Minimum Capital Requirement* – MCR, siehe Infokasten „SCR und MCR“, Seite 176).

¹⁶ § 7 VAG.

SCR und MCR

Die Solvabilitätskapitalanforderung (*Solvency Capital Requirement – SCR*) legt fest, über wie viel Kapital ein Unternehmen verfügen muss, um über den Zeitraum eines Jahres mit einer Wahrscheinlichkeit von wenigstens 99,5 % innerhalb des nächsten Jahres eintretende unerwartete Verluste auszugleichen und eine Bedeckung seiner versicherungstechnischen Rückstellungen während dieses Zeitraums sicherzustellen. Das SCR kann nach der Standardformel oder nach einem (partiellen) internen Modell berechnet werden, das die Aufsicht zuvor genehmigen muss.

Die Mindestkapitalanforderung (*Minimum Capital Requirement – MCR*) beschreibt das Kapitalniveau, das Versicherer zum Schutz der Versicherungsnehmer und Versicherten mindestens vorhalten müssen.

Qualitätsklassen

Die Eigenmittel werden in drei Qualitätsklassen eingeteilt, die unterschiedlichen Anrechnungsgrenzen unterliegen. Das SCR muss mindestens zur Hälfte mit Eigenmitteln der höchsten Qualitätsklasse (*Tier 1*) bedeckt werden. Es wird zwischen Basiseigenmitteln und ergänzenden Eigenmitteln unterschieden. Bei ergänzenden Eigenmitteln handelt es sich um Kapital, das noch nicht eingezahlt ist, aber vom Unternehmen bei Bedarf jederzeit abgerufen werden kann. Das MCR kann nur mit Basiseigenmitteln der Qualitätsklassen 1 und 2 bedeckt werden, also mit Mitteln, die bereits im Unternehmen vorhanden sind. Der Tier-1-Anteil muss hierbei mindestens 80 % betragen.

Versicherungstechnische Rückstellungen

Neben SCR und MCR müssen die Versicherungsunternehmen über ausreichende versicherungstechnische Rückstellungen verfügen. Diese entsprechen dem Wert, den ein anderes Unternehmen fordern würde, um die versicherungstechnischen Verpflichtungen zu übernehmen. Für die Rückstellungen wird ein „bester Schätzwert“ (*Best Estimate*) ermittelt.

Er entspricht dem wahrscheinlichkeitsgewichteten Durchschnitt künftiger Zahlungsströme unter Berücksichtigung des Zeitwerts des Geldes. Für die Berücksichtigung dieses Zeitwerts (Diskontierung) ist eine risikolose Zinskurve¹⁷ zu verwenden, welche die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) vorgibt. Addiert wird zum besten Schätzwert eine Risikomarge (*Risk Margin*). Diese Marge soll sicherstellen, dass der Wert der versicherungstechnischen Rückstellungen dem Übertragungswert entspricht. Sie wird über einen Kapitalkostenansatz bestimmt und entspricht den erwarteten Kapitalkosten, die einem Unternehmen entstünden, wenn es die versicherungstechnischen Verpflichtungen übernehme.

Geschäftsorganisation im Blickpunkt

Die bislang in § 64a VAG alte Fassung enthaltenen Regelungen zur Geschäftsorganisation finden sich nun – in detaillierterer Form – aufgeteilt auf mehrere Paragraphen.¹⁸ Die Vorgängervorschrift wurde verfeinert und nach Maßgabe der Solvency-II-Richtlinie ergänzt. Neu eingeführt im Gesetz wurde der Begriff „Schlüsselaufgabe“. Hierunter fallen als Teil der Geschäftsorganisation unter anderem die vier von der Richtlinie vorgeschriebenen Schlüsselfunktionen: die unabhängige Risikocontrollingfunktion, die interne Revisionsfunktion, die Compliance-Funktion und die versicherungsmathematische Funktion, welche in dieser Form völlig neu ist. Eine zentrale Vorschrift ist ferner die unternehmenseigene Risiko- und Solvabilitätsbeurteilung (*Own Risk and Solvency Assessment ORSA*)¹⁹, die den Versicherungsunternehmen und der Aufsicht wichtige Informationen liefern soll.

Verbindliche Berichtspflichten

Ab 2017 müssen Versicherungsunternehmen und Gruppen zudem jährlich einen Solvabilitäts- und Finanzbericht (*Solvency and Financial*

¹⁷ Durchführungsverordnung (EU) 2016/165 der Kommission, ABl. EU L 32/31.

¹⁸ Teil 2 Kapitel 1 Abschnitt 3: §§ 23 bis 32 VAG.

¹⁹ § 27 VAG; zum ORSA vgl. 1.3.4.

Condition Report – SFCR) veröffentlichen.²⁰ Der Bericht enthält in einer verbindlich vorgegebenen Struktur Informationen über Geschäftstätigkeit und Ergebnisse, das Governance-System, das Risikoprofil, Bewertungen für Solvabilitätszwecke und das Kapitalmanagement.

Nach Solvency II müssen Versicherungsunternehmen und Gruppen umfassende harmonisierte Berichtspflichten gegenüber der Aufsicht erfüllen. Neben überwiegend beschreibenden Darstellungen ist jährlich und vierteljährlich umfangreiches Zahlenmaterial vorzulegen. Die meisten Berichtspflichten werden nicht in der Richtlinie selbst spezifiziert, sondern ausschließlich in der Delegierten Verordnung²¹ zur Solvency-II-Richtlinie und technischen Durchführungstandards. Sie werden deshalb im VAG nicht erwähnt. Die bisherigen Berichtspflichten auf Basis von Rechnungslegungsdaten, die auch weiterhin nicht direkt im VAG geregelt sind, bleiben überwiegend erhalten, soweit sie nicht aufgrund von Solvency-II-Berichtspflichten oder -Regelungen obsolet geworden sind.

Solvency II sieht für die Unternehmen auch zusätzliche Anzeigepflichten vor. Zum Beispiel müssen sie der Aufsichtsbehörde unverzüglich mitteilen, wenn SCR oder MCR nicht eingehalten werden oder dies innerhalb von drei Monaten droht. Anzeigepflichtig ist auch die Absicht, wichtige Funktionen oder Versicherungstätigkeiten auszugliedern. Die Unternehmen müssen die Aufsicht auch über die Qualifikation von bestimmten Personen bei deren Bestellung informieren, wie etwa die von Geschäftsleitern, Aufsichtsratsmitgliedern oder der verantwortlichen Person für eine der Schlüsselfunktionen.

Neue Regeln für Gruppenaufsicht

Auch die Vorschriften über Versicherungsunternehmen in einer Gruppe sind entsprechend den Vorgaben der Solvency-II-Richtlinie grundlegend umgestaltet und erweitert worden. An einigen Stellen wird auf die Vorschriften für Einzelunternehmen verwiesen, die in diesen Fäl-

len entsprechend auf Gruppenebene anzuwenden sind. Um die Unternehmen einer Gruppe zu entlasten, konzentriert sich die Gruppenaufsicht grundsätzlich auf die höchste Ebene innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR). Die Zusammenarbeit und die Konsultation der beteiligten Aufsichtsbehörden ist im VAG festgelegt. Neu ist die umfassende aufsichtsrechtliche Regelung der Aufsichtskollegien, denen eine wichtige Abstimmungs- und Koordinierungsfunktion zukommt. Auf Gruppenebene werden Risikokonzentrationen und gruppeninterne Transaktionen überwacht. Von der in Solvency II verankerten Option, bei grenzüberschreitend tätigen Gruppen der Aufsichtsbehörde zu ermöglichen, eine nationale Teilgruppenaufsicht anzuordnen, wurde im VAG Gebrauch gemacht.

Kleine Versicherungsunternehmen

Einige Versicherungsunternehmen fallen nicht unter Solvency II, etwa aufgrund ihrer Größe.²² Um für Erstversicherer eine entsprechende Abgrenzung vornehmen zu können, ist im VAG der Begriff des kleinen Versicherungsunternehmens²³ eingeführt worden. Die Begriffsdefinition setzt die Vorgaben von Solvency II zu den Voraussetzungen für die Nichtanwendung der Solvency-II-Vorschriften auf Erstversicherungsunternehmen um.²⁴ Maßgeblich sind unter anderem bestimmte Schwellenwerte und die Art des betriebenen Geschäfts. Rückversicherer fallen grundsätzlich in den Anwendungsbereich der Solvency-II-Richtlinie und können deshalb keine kleinen Versicherungsunternehmen sein.

Seit dem vollständigen Inkrafttreten des novelierten VAGs am 1. Januar 2016 hat die BaFin die Aufgabe, den kleinen Versicherungsunternehmen mitzuteilen, wenn sie nicht in den Anwendungsbereich des neuen Regimes fallen. Für diese Unternehmen gelten teilweise andere Vorschriften, die sich im Wesentlichen an den bisherigen Vorschriften unter Solvency I orientieren. Dies bedeutet vor allem, dass die Solvency-II-Vorschriften zur Kapitalausstattung

²⁰ Zum Berichtswesen vgl. auch 1.3.5.

²¹ Delegierte Verordnung (EU) 2015/35 zur Ergänzung der Richtlinie 2009/138/EG, ABl. EU L 12/1.

²² Vgl. hierzu auch Infokasten „Aufsicht nach Solvency I oder II?“, Seite 191.

²³ § 211 Absatz 1 VAG.

²⁴ Artikel 4 der Solvency-II-Richtlinie.

keine Anwendung finden und die Unternehmen weiterhin konkreten regelbasierten Kapitalanlagevorschriften unterliegen. Die kleinen Versicherungsunternehmen können aber beantragen, dass auch sie nach den Vorschriften von Solvency II beaufsichtigt werden.

Es gibt auch beaufsichtigte Unternehmen, die generell nicht unter Solvency II fallen, wie zum Beispiel Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung und Sterbekassen. Auf diese finden im Wesentlichen die für kleine Versicherungsunternehmen geltenden Vorschriften Anwendung.

Aufhebung und Neuerlass von Rechtsverordnungen

Da das bisherige VAG zum 31. Dezember 2015 außer Kraft trat, mussten grundsätzlich auch die Rechtsverordnungen aufgehoben werden, die auf dieser Fassung basierten. Dies geschah mittels einer Aufhebungsverordnung²⁵, welche die aufzuhebenden Rechtsverordnungen bündelte und den Zeitpunkt der Aufhebung regelte. Das Bundesministerium der Finanzen erlässt neue Rechtsverordnungen auf der Grundlage des neuen VAGs.

25 BGBl. I 2015, Seite 2345.



1.3.2 Technische Durchführungsstandards und Leitlinien

Nachdem im Jahr 2014 die rechtlichen Bestimmungen zum neuen europäischen Aufsichtsregime Solvency II auf Level I (Solvency-II-Richtlinie²⁶) und Level II (Delegierter Rechtsakt²⁷) abgeschlossen wurden, entwickelten sich auch die übrigen Rechtsebenen weiter.²⁸

Technische Durchführungsstandards

Die Europäische Kommission verabschiedete 2015 ein umfangreiches Paket an Technischen Durchführungsstandards (*Implementing Technical Standards – ITS*) zu Solvency II (siehe Infokasten „Technische Standards“, Seite 179). Diese hatte zuvor die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) ausgearbeitet. Die Standards sollen die praktische Umsetzung der Regelungen aus der Solvency-II-Richtlinie und des Delegierten Rechtsakts unterstützen. Ihre Anwendung ist für Aufsichtsbehörden und Unternehmen recht-

lich bindend. Die Standards behandeln unter anderem die Genehmigungsprozesse zu verschiedenen Antragsverfahren unter Solvency II, die Berechnung der Solvabilitätskapitalanforderung (*Solvency Capital Requirement – SCR*) durch die Standardformel, den Prozess für das Setzen von Kapitalzuschlägen sowie die Formate für die Berichterstattung an die Aufsicht.

Leitlinien

EIOPA hat zeitlich gestaffelt im Februar und im September 2015 ihre Leitlinien (siehe Infokasten „Leitlinien“, Seite 179) zu Solvency II in sämtlichen Amtssprachen der EU-Mitgliedstaaten veröffentlicht. Die Leitlinien ergänzen die Technischen Durchführungsstandards und konkretisieren die Regelungen zu allen drei Säulen des neuen Aufsichtsregimes. Die erläuternden Texte zu den Leitlinien hat EIOPA nicht übersetzt. Die BaFin veranlasste eine Übersetzung ins Deutsche, um die Unternehmen bei der Umsetzung zu unterstützen.²⁹

Im Anschluss an die Veröffentlichung der Leitlinien durch EIOPA startete die Comply-or-Explain-Phase für die nationalen Aufsichtsbehörden, die zwei Monate dauerte. Die BaFin hat

26 RL 2009/138/EG, ABl. EU L 335/1.

27 Delegierte Verordnung (EU) 2015/35, ABl. EU L 12/1.

28 Zu Level I bis III der EU-Rechtsetzung vgl. Grafik 2, Kapitel II, Seite 68.

29 www.bafin.de/dok/6744732.

Technische Standards

Technische Standards betreffen rein technische Fragen. Daher dürfen sie keine strategischen oder politischen Entscheidungen enthalten. Die Standards erfordern ferner aufsichtliches Fachwissen. Die EU-Kommission erlässt die Standards auf der Grundlage von Entwürfen von EIOPA. Innerhalb von drei Monaten muss sie über diese Entwürfe entscheiden.

Bei den Technischen Standards ist zwischen Technischen Regulierungsstandards (*Regulatory Technical Standards – RTS*) und Technischen Durchführungsstandards (*Implementing Technical Standards – ITS*) zu differenzieren. Regulierungsstandards erlässt die Kommission als delegierte Rechtsakte, Technische Durchführungsstandards verabschiedet sie als Durchführungsrechtsakte. Regulierungsstandards dürfen wesentliche Teile der übrigen Vorschriften nicht ergänzen oder ändern, und Durchführungsstandards dürfen Bestimmungen lediglich konkretisieren.

Leitlinien

Nach Artikel 16 der EIOPA-Verordnung³⁰ kann die Europäische Versicherungsaufsicht Leitlinien herausgeben, um innerhalb des Europäischen Finanzaufsichtsystems kohärente, effiziente und wirksame Aufsichtspraktiken zu schaffen und dafür zu sorgen, dass das Unionsrecht einheitlich ausgelegt und angewendet wird. Diese Leitlinien richten sich an die zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden. Diese müssen im Comply-or-Explain-Verfahren erklären, ob sie die Leitlinien im Rahmen ihrer Aufsicht anwenden wollen oder nicht. Will eine Aufsichtsbehörde die Leitlinien nicht umsetzen, muss sie dies begründen. Diese Entscheidung veröffentlicht EIOPA im Anschluss.

auf ihrer Internetseite erklärt, dass sie grundsätzlich alle bislang veröffentlichten EIOPA-Leitlinien zu Solvency II beachten und anwenden wird.³¹ Sie erwartet daher von den Unternehmen, dass diese den gesetzlichen Vorgaben zu Solvency II in einer Art und Weise nachkommen, die mit der Auslegung dieser Vorgaben durch die Leitlinien konform ist.

Einige wenige der EIOPA-Leitlinien hält die BaFin zwar für inhaltlich akzeptabel, kann sie jedoch nicht vollständig anwenden: Sie sieht entweder rechtliche Hindernisse oder befürchtet, dass die Leitlinien die umfassende Anwendung des Proportionalitätsprinzips behindern könnten. Dies hat sie EIOPA dargelegt. Nähere Informationen zu den Leitlinien, welche die BaFin nicht oder nur teilweise anwenden wird, hat sie auf ihrer Internetseite veröffentlicht.³²

Ergänzend zu den europäischen Bestimmungen zu Solvency II auf den verschiedenen Rechtsebenen hat die deutsche Aufsicht mit dem Inkrafttreten des neuen Aufsichtssystems Verlautbarungen aus der Vorbereitungsphase zu den qualitativen Anforderungen (Säule II) von Solvency II in Auslegungsentscheidungen überführt. Darüber hinaus hat die BaFin auf ihrer Internetseite eine Reihe von Auslegungsentscheidungen veröffentlicht, die die Anwendung der quantitativen Anforderungen (Säule I) unter Solvency II betreffen. Bereits im Mai 2014 hatte die BaFin entsprechende Erläuterungen herausgegeben, die auf Besonderheiten des deutschen Markts eingehen, wie beispielsweise die spezielle Systematik der Überschussbeteiligung. Diese Erläuterungen hat sie nun für die Anwendung unter Solvency II in Auslegungsentscheidungen überführt und veröffentlicht.³³ Auf diese Weise will die BaFin sicherstellen, dass die Versicherer die Säule-I-Bestimmungen konsistent auf Besonderheiten des deutschen Markts anwenden.

30 Verordnung (EU) 1094/2010, ABI. EU L 331/48.

31 www.bafin.de/dok/6744732.

32 A. a. O.

33 A. a. O.

1.3.3 Infrastrukturinvestments

Noch bevor Solvency II zum Jahresbeginn 2016 in Kraft trat, hatte die EU-Kommission dem EU-Parlament einen Änderungsentwurf des bereits veröffentlichten Delegierten Rechtsakts vorgelegt.³⁴ Der Entwurf sieht unter anderem vor, dass die Eigenmittelanforderungen nach der Standardformel für bestimmte Kapitalanlagen in Infrastruktur-Projektfinanzierungen reduziert werden. Dabei gelten die geänderten Eigenmittelanforderungen nur für solche Anlagen, die verschiedene Qualitätsanforderungen erfüllen.

Vor der Änderung enthielten die Regelungen zur Eigenmittelunterlegung nach der Standardformel keine speziellen Vorschriften für Investitionen in Infrastruktur. In welchem Wirtschaftssektor ein Versicherungsunternehmen jeweils die Kapitalanlage getätigt hat, war danach nicht entscheidend für die Höhe der Eigenmittelanforderungen. Maßgeblich waren bei Anleihen und Darlehen lediglich die Rating-Einstufung und die *Duration*, bei Eigenmittelanlagen war es die Tatsache, ob die betreffende Anlage an einer Börse in den Ländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) zum Handel zugelassen ist oder nicht.

Reduzierte Anforderungen

Die neuen Eigenmittelanforderungen für Investitionen in Infrastrukturprojekte sind bis zu einem Drittel niedriger als nach den allgemeinen Regelungen, die sonst anzuwenden wären. Bei Fremdmittelanlagen werden die Kapitalanforderungen wie bisher anhand der Rating-Einstufung und der *Duration* der Anlage bestimmt. Die Höhe der geänderten Eigenmittelanforderungen beruht auf einer Untersuchung von EIOPA. In einem *Call for Advice* hatte die EU-Kommission EIOPA im Februar 2015 darum gebeten, kurzfristig die Höhe der Eigenmittelanforderungen für Infrastrukturinvestitionen zu überprüfen und bereits im Sommer der Kommission ein Ergebnis vorzulegen.

Erleichterungen für risikoärmere Anlagen

EIOPA hat dabei die Idee, mittels geeigneter Kriterien risikoärmere Anlagen zu bestimmen und mit geringeren Anforderungen an die Eigenmittelausstattung zu unterlegen, auf Anlagen zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten angewandt. Um die für diese Selektion notwendigen Qualitätskriterien zu bestimmen, hat EIOPA die Tatsache ausgenutzt, dass das für Kreditinstitute geltende Regelwerk Basel II bereits Kriterien enthält, mit denen sich das Kreditrisiko einer Projektfinanzierung ermitteln lässt. EIOPA hielt es jedoch aus verschiedenen Gründen nicht für angemessen, die Systematik des Bankenrechts unverändert zu übernehmen. Zunächst einmal dienen die Kriterien dort nur als Rahmen für ein von der Aufsicht zu genehmigendes Modell, um das Kreditrisiko zu bestimmen. Sie ermöglichen also ohne weitere Vorgaben kein eindeutiges Ergebnis. Darüber hinaus ist die Kreditrisikoeinstufung feiner und daher komplexer, als dies für die Standardformel im Versicherungsrecht erforderlich ist, wo lediglich die Ergebnisse „qualifiziert“ und „nicht qualifiziert“ heranzuziehen sind. Schließlich stellt die Finanzierung von Infrastrukturprojekten nur einen Teil der Projektfinanzierung dar, weshalb die Kriterien auf diesen Sonderfall abzustimmen waren. Daneben hat EIOPA die für Verbriefungen geltende Anforderung übernommen, dass ein *Investmentgrade Rating* vorliegen muss, sofern die Anlage ein *Rating* besitzt.

Die Weiterentwicklung der Vorschriften zur Eigenmittelunterlegung für Kapitalanlagen nach der Standardformel wird fortgeführt. Nur wenige Wochen, nachdem die Antwort von EIOPA auf den *Call for Advice* bei der EU-Kommission eingegangen war, richtete diese einen weiteren *Call for Advice* an EIOPA – diesmal mit der Frage, ob das auf die Projektfinanzierung angewendete Verfahren zur Bestimmung risikoärmerer Anlagen auch auf die Unternehmensfinanzierung übertragen werden könne.³⁵ EIOPA erarbeitet gegenwärtig den *Advice*.

Welche Auswirkungen die beschlossenen Änderungen der Standardformel letztlich auf die tat-

34 <http://ec.europa.eu/finance/insurance>.

35 <http://ec.europa.eu/finance/insurance>.

sächlichen Eigenmittelanforderungen deutscher Versicherungsunternehmen haben, hängt davon ab, inwieweit diese in die betreffenden Kapitalanlagen investieren werden.

1.3.4 Veröffentlichungen der BaFin zu Solvency II

ORSA

Die unternehmenseigene Risiko- und Solvabilitätsbeurteilung, das *Own Risk and Solvency Assessment* (ORSA), verknüpft das Risiko- mit dem Kapitalmanagement und ist damit ein wesentlicher Teil des Governance-Systems von Versicherungsunternehmen. Die Integration des ORSAs in den strategischen Planungsprozess stellt sicher, dass ein Unternehmen keine strategische Entscheidung trifft, ohne zuvor deren mögliche Konsequenzen auf seinen zukünftigen Kapitalbedarf durchgespielt und einkalkuliert zu haben.

Bisher mussten die Unternehmen ihren internen Risikobericht der BaFin vorlegen. Diese Verpflichtung galt letztmalig für 2015; ab 2016 müssen die Versicherer den ORSA-Bericht vorlegen. Unternehmen und Gruppen haben der Aufsicht jeweils über jeden ORSA zu berichten, den sie vorgenommen haben. Sie müssen mindestens jährlich und bei jeder wesentlichen Änderung des Risikoprofils einen ORSA-Prozess durchlaufen. Unternehmen und Gruppen mussten sich bereits bisher innerhalb ihres Risikomanagements mit der eigenen Risikotragfähigkeit auseinandersetzen und dazu Überlegungen über ihren Kapitalbedarf und die ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel anstellen. Die Regelungen zum ORSA, die seit dem 1. Januar 2016 in Kraft sind, erweitern die bisherigen Anforderungen an das Kapitalmanagement und an die Prognose des Kapitalbedarfs.

Schon während der gesamten Vorbereitung auf Solvency II in den vergangenen zwei Jahren hat die BaFin Versicherungsunternehmen und Gruppen deshalb stets dazu angehalten, bei der Beurteilung ihrer Risikotragfähigkeit die Anforderungen zu beachten, die innerhalb des ORSAs an die Beurteilung des Gesamtsolvabilitätsbe-

darfs gestellt werden. Unternehmen und Gruppen waren außerdem dazu aufgefordert, bereits in der Vorbereitungsphase zu beurteilen, ob sie die ab dem 1. Januar 2016 einzuhaltenden aufsichtsrechtlichen Kapitalanforderungen aktuell und mittelfristig erfüllen könnten. Die Ergebnisse dieser Beurteilungen sollten sie in ihre Risikoberichterstattung an die BaFin einbeziehen.

Für die Aufsicht ist die Berichterstattung über den ORSA ein wichtiges prospektives Instrument, mit dem sie sich abzeichnende Probleme erkennen und frühzeitig aufgreifen kann. Der ORSA-Bericht muss die Aufsicht umfassend über die Risiken informieren, denen ein Unternehmen ausgesetzt ist oder ausgesetzt sein könnte. Er muss außerdem ausführliche Erkenntnisse darüber vermitteln, welche Konsequenzen diese Risiken für die Solvabilität des Unternehmens haben könnten. Die BaFin wird deshalb darauf achten, dass Unternehmen und Gruppen eine qualitativ hochwertige ORSA-Berichterstattung etablieren.

Veröffentlichungen der BaFin zum ORSA

Nachdem die BaFin bereits 2014 Ausführungen zu den ersten beiden Teilen des ORSAs publiziert hatte, folgte im Februar 2015 die Veröffentlichung zum dritten und letzten Teil. Darin geht es um die Beurteilung, ob das Risikoprofil eines Unternehmens signifikant von den Annahmen abweicht, die der Berechnung der Solvency-II-Solvenzkapitalanforderung (*Solvency Capital Requirement – SCR*)³⁶ zugrunde liegen. Diese Beurteilung muss mindestens einmal jährlich erfolgen, und zwar unabhängig davon, ob ein Unternehmen für die SCR-Berechnung die Standardformel oder ein internes Modell verwendet.

Das Risikoprofil kann dann abweichen, wenn die SCR-Berechnung quantifizierbare materielle Risiken, denen ein Unternehmen ausgesetzt ist, nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt. Sofern ein Unternehmen eine signifikante Abweichung ermittelt, muss es diese auch beziffern. Die Aufsichtsbehörde wird durch die ORSA-

³⁶ Zum SCR vgl. Infokasten „Solvenzkapitalanforderung nach Solvency II“, Seite 169.

Berichterstattung über diese Ergebnisse informiert und geht ihnen nach. Wenn das SCR eines Unternehmens tatsächlich die Risiken, denen es ausgesetzt ist, in wesentlichem Umfang nicht oder nicht zutreffend erfasst, kann die Aufsicht lenkend eingreifen. Liegen die entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen vor, kann sie etwa verlangen, dass das Unternehmen unternehmensspezifische Parameter verwendet oder ein (partiell) internes Modell zur Berechnung des SCR entwickelt und dann anwendet. Sollten sich diese Maßnahmen als nicht angemessen herausstellen, kann die Aufsicht einen Kapitalaufschlag auf das SCR festsetzen, also erhöhte Kapitalanforderungen festlegen.

Zum 1. Januar 2016 hat die BaFin ihre drei Veröffentlichungen zum ORSA in einer Auslegungsentscheidung zusammengefasst.³⁷

Risikomanagement

Die BaFin publizierte im Februar 2015 eine weitere Veröffentlichung zur Vorbereitung auf Solvency II, die sich mit dem Risikomanagement befasste. In dieser konkretisierte sie vornehmlich die Regelungen der EIOPA-Vorbereitungsleitlinien 15 bis 24 zum Governance-System.³⁸

Unter Solvency II umfasst das System für das Risikomanagement sämtliche Risiken, denen die Unternehmen tatsächlich oder möglicherweise ausgesetzt sind. Das Risikomanagementsystem muss sicherstellen, dass die Risiken angemessen identifiziert, bewertet, überwacht, gesteuert und der Aufsichtsbehörde berichtet werden. Hierzu haben die Unternehmen geeignete Strategien, Prozesse und interne Meldeverfahren zu etablieren.

Die Veröffentlichung der BaFin ging vor allem ein auf die EIOPA-Vorbereitungsleitlinien 15 und 17 zur Rolle und zu den Aufgaben des Verwaltungs-, Management- oder Aufsichtsorgans und der unabhängigen Risikocontrolling-Funktion. Zugleich präziserte sie die Anforderungen der EIOPA-Vorbereitungsleitlinie 16 an die

schriftlichen Leitlinien zum Risikomanagement. Darüber hinaus erläuterte die BaFin ausgewählte Aspekte des Risikomanagements, beispielsweise in Bezug auf operationelle Risiken, Anlagerisiken oder Liquiditätsrisiken und das Aktiv-Passiv-Management.

Viele der Vorgaben zum Risikomanagementsystem unter Solvency II setzten die Unternehmen schon frühzeitig um. Insbesondere § 64a Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) alte Fassung sowie dessen Konkretisierungen in den „Aufsichtsrechtlichen Mindestanforderungen an das Risikomanagement“ (MaRisk VA)³⁹ und den „Hinweise(n) zur Anlage des gebundenen Vermögens von Versicherungsunternehmen“⁴⁰ gaben den Unternehmen eine gute Grundlage für ihre Vorbereitungen. Doch teilweise waren die Anforderungen an das Risikomanagementsystem auch Neuland für die Unternehmen, beispielsweise der neue Wesentlichkeitsbegriff für Risiken.

Versicherungsmathematische Funktion

Die BaFin veröffentlichte im April 2015 als Hilfestellung das Dokument „Vorbereitung auf Solvency II: Versicherungsmathematische Funktion“.⁴¹

Für die unter Solvency II fallenden Unternehmen ist die Versicherungsmathematische Funktion (VmF) neben der Compliance-Funktion eine von zwei neuen Schlüsselfunktionen, die sie spätestens zum 1. Januar 2016 einzurichten hatten. Die Veröffentlichung sollte die Unternehmen dabei unterstützen, sich effizient auf die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an die neue Schlüsselfunktion vorzubereiten. Grundlage der Veröffentlichung sind die EIOPA-Leitlinien 38 bis 43 zum Governance-System. In ihnen hat EIOPA die aufsichtsrechtlichen Anforderungen genau beschrieben, die sich insbesondere in § 31 VAG und in Artikel 272 der Delegierten Verordnung zu Solvency II⁴² wiederfinden.

³⁷ www.bafin.de/dok/7499552.

³⁸ www.bafin.de/dok/4589744.

³⁹ Rundschreiben 3/2009; www.bafin.de/dok/2677166.

⁴⁰ Rundschreiben 4/2011; www.bafin.de/dok/2675992.

⁴¹ www.bafin.de/dok/6112644.

⁴² Delegierte Verordnung (EU) 2015/35 zur Ergänzung der Richtlinie 2009/138/EG, ABl. EU L 12/1.

Neben vielen anderen Aspekten geht die BaFin in ihrer Veröffentlichung beispielsweise detaillierter auf die Aufgaben der Versicherungsmathematischen Funktion ein. So muss die VmF unter anderem die Berechnung der versicherungstechnischen Rückstellungen koordinieren, eine Stellungnahme zur allgemeinen Zeichnungs- und Annahmepolitik geben und dazu beitragen, das Risikomanagementsystem wirksam umzusetzen.

Die BaFin geht auch darauf ein, dass der Verantwortliche Aktuar neben der VmF bestehen bleibt. Dieser hatte bereits in der Vergangenheit eine wichtige Schutzfunktion für die Kunden in der Lebens- und Krankenversicherung, der Unfallversicherung mit Prämienrückgewähr und für Haftpflicht- und Unfallrenten. Unter bestimmten Umständen können die Unternehmen die Aufgaben des Verantwortlichen Actuars der VmF übertragen. Dabei muss stets sichergestellt sein, dass die VmF ihr Aufgabengebiet wie auch das des Verantwortlichen Actuars vollständig und unabhängig wahrnehmen kann. Dies können die Unternehmen beispielsweise dadurch erreichen, dass sie die VmF angemessen in ihre Aufbau- und Ablauforganisation einbinden.

Outsourcing

Von besonderer Relevanz für Versicherungsunternehmen ist die Möglichkeit, Funktionen oder Versicherungstätigkeiten auszugliedern. Die BaFin widmete diesem Komplex bei der Vorbereitung auf Solvency II daher die Veröffentlichung „Vorbereitung auf Solvency II: Outsourcing“ vom 28. April 2015.⁴³

Besonders zu beachten ist hiernach zunächst, dass Versicherungsunternehmen auch im Fall von *Outsourcing* weiter dafür verantwortlich bleiben, sämtliche aufsichtsrechtlichen Vorschriften zu erfüllen. Einen Schwerpunkt der genannten Veröffentlichung bilden deshalb die Regeln zum Ausgliederungsbeauftragten. Gemäß der EIOPA-Vorbereitungsleitlinie 14 zum Governance-System ist stets ein Ausgliederungsbeauftragter zu bestellen, sobald es um das *Outsourcing* von Schlüsselaufgaben geht.

Die Anzeigepflicht gegenüber der BaFin gemäß § 47 Nr. 1 VAG bezieht sich in diesem Fall auf den Ausgliederungsbeauftragten als verantwortliche Person.

Ein Ausgliederungsbeauftragter ist nicht operativ tätig, sondern überwachend. Unter bestimmten Voraussetzungen kann diese Aufgabe auch einer Person übertragen werden, die bei einem anderen Unternehmen derselben Gruppe angestellt ist. Die BaFin betrachtet es jedoch stets als unzulässig, wenn der Ausgliederungsbeauftragte bei dem Gruppenunternehmen beschäftigt ist, auf das die Schlüsselaufgabe ausgegliedert wurde. Denn in einem solchen Fall wäre der Ausgliederungsbeauftragte disziplinarisch der Geschäftsleitung desjenigen Unternehmens unterstellt, dessen Dienstleistungen er zu überwachen hätte.

Ein Geschäftsleiter darf nur dann als Ausgliederungsbeauftragter für eine Schlüsselaufgabe fungieren, wenn er für diese Überwachungstätigkeit fachlich geeignet ist. Außerdem muss sichergestellt sein, dass die Zusammenstellung seiner Ressorts einschließlich seiner Aufgabe als Ausgliederungsbeauftragter die Regeln der Funktionstrennung auf proportionale Weise erfüllt. Bedingung ist, dass er über ausreichende zeitliche Kapazitäten verfügt, um all seine Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen zu können. Zwar sieht Solvency II eine Governance-Struktur vor, in der die Schlüsselaufgaben eine Ebene unterhalb der Geschäftsleitung bilden, so dass diese sich auf ihre Managementaufgaben konzentrieren kann. Mit Blick auf den Ausgliederungsbeauftragten erscheint es in der Gesamtschau aber vertretbar – sofern alle genannten Bedingungen erfüllt sind –, Ausnahmen von der grundsätzlichen Trennung zwischen Management- und Schlüsselaufgaben ohne Anwendung des Proportionalitätsprinzips zuzulassen.

Die Veröffentlichung „Vorbereitung auf Solvency II: Outsourcing“ hat die BaFin zum 1. Januar 2016 in die „Auslegungsentscheidung zum Outsourcing bei Versicherungsunternehmen“⁴⁴ überführt.

43 www.bafin.de/dok/6151648.

44 www.bafin.de/dok/7496172.

1.3.5 Berichtswesen

1.3.5.1 Fachliche Aspekte

Merkblatt zum Berichtswesen

Die BaFin hat im Oktober 2015 ein Merkblatt zum Berichtswesen für Erst- und Rückversicherungsunternehmen, Versicherungsgruppen und Pensionsfonds veröffentlicht.⁴⁵ Darin informiert sie die beaufsichtigten Unternehmen und Gruppen zum Start des neuen Aufsichtsregimes Solvency II am 1. Januar 2016 über die umfangreichen Änderungen, die sich daraus für die Berichterstattung an die BaFin ergeben (siehe auch Infokasten „BaFin-Konferenz zu Solvency II“, Seite 187). Dies betrifft nicht nur Unternehmen und Gruppen, die in den Anwendungsbereich der Solvency-II-Richtlinie fallen, sondern in geringerem Umfang auch die übrigen Unternehmen. Das Merkblatt mit seinen Ausführungen zu den verschiedenen fachlichen Aspekten ist daher wichtig für alle unter Aufsicht stehenden Unternehmen und Gruppen.

Der Abschnitt „Hinweise zur bisherigen Berichterstattung“ geht auf Änderungen bzw. den Wegfall bisheriger Berichtspflichten ein. Diese Ausführungen sind relevant für alle Unternehmen und Gruppen, die von der BaFin beaufsichtigt werden. Der anschließende Abschnitt erläutert die künftige Berichterstattung unter Solvency II und betrifft daher nur Unternehmen und Gruppen, die unter die Regelungen des neuen Regimes fallen. Auf eine allgemeine Einführung in die Thematik folgen Abschnitte zu den Elementen des künftigen Berichtswesens, den Einreichungsfristen, den Übergangsbestimmungen zu Auskunftspflichten (*Day-1-Reporting*), dem quantitativen Berichtswesen gegenüber der BaFin sowie dem narrativen Berichtswesen gegenüber der BaFin und der Öffentlichkeit. Danach werden Besonderheiten dargestellt, welche die quantitative Berichterstattung über die Solvabilitätskapitalanforderung bei Anwendern interner Modelle betreffen. Abschließend folgen Ausführungen zum Berichtswesen für Zwecke der Finanzstabilität.

Freiwilliger Testlauf

In der Vorbereitungsphase haben die deutschen Erst- und Rückversicherungsunternehmen und Versicherungsgruppen erstmals Informationen zum Berichtswesen gemäß Solvency II vorgelegt. Es wurden sowohl quantitative Informationen (Berichtsformulare) in Form

- der Jahresmeldung auf Basis der Daten zum Stichtag 31. Dezember 2014 und
- der Meldung für das 3. Quartal zum Stichtag 30. September 2015

als auch qualitative Informationen in Form eines narrativen Berichts an die nationalen Aufsichtsbehörden auf Basis der Daten zum Stichtag 31. Dezember 2014 eingereicht. Die in der Vorbereitungsphase übermittelten Informationen machen sowohl quantitativ als auch narrativ nur einen begrenzten Teil der Angaben aus, die das künftige Berichtswesen unter Solvency II vorschreibt.

Besonders erfreulich war die große Teilnahmebereitschaft der deutschen Versicherungsbranche: Der größte Teil der Branche hat die Jahresmeldung (312) und die Meldung für das 3. Quartal (307) vorgelegt. Deutsche Solvency-II-Versicherungsgruppen reichten 50 valide Meldungen für die Jahresmeldung⁴⁶ ein. Damit hat auch ein großer Teil der deutschen Solvency-II-Versicherungsgruppen die quantitative Jahresmeldung vorgelegt.

Die eingereichten Daten nutzte die BaFin für einen konstruktiven Dialog mit den Unternehmen. Speziell bei den Lebensversicherern untersuchte sie die Bedeckungssituation und den Einfluss der präferierten Übergangsmaßnahmen oder LTG-Maßnahmen. Die Auswertung zeigte, dass die Übergangsmaßnahmen ihren Zweck erfüllen und den deutschen Lebensversicherern einen reibungslosen Übergang in das neue Aufsichtsregime ermöglichen werden.

45 www.bafin.de/dok/6917248.

46 Die quantitative Gruppenmeldung für das 3. Quartal erfolgte aufgrund der um sechs Wochen längeren Einreichungsfrist für Gruppen erst im Januar 2016.

Proportionalität – Befreiung kleinerer Versicherer von bestimmten Berichtspflichten

Die BaFin kann gemäß § 45 VAG Erst- und Rückversicherungsunternehmen unter gewissen Voraussetzungen von Teilen der quantitativen Berichterstattung unter Solvency II ausnehmen. Das gilt für verschiedene Formulare der vierteljährlichen Berichterstattung sowie der Berichterstattung zu Einzelposten. Versicherungsunternehmen können sich jedoch nur dann ausnehmen lassen, wenn ihr Geschäftsvolumen gemäß § 45 Absatz 3 VAG insgesamt einen Marktanteil von jeweils 20 % des Lebens- bzw. des Nicht-Lebensversicherungsmarkts nicht überschreitet. Der Marktanteil im Lebensversicherungsmarkt wird auf der Basis der gesamten versicherungstechnischen Rückstellungen, im Nichtlebensmarkt auf der Basis der gebuchten Bruttoprämien ermittelt.⁴⁷ Kleinere Versicherungsunternehmen mit geringerem Marktanteil sind bei der Befreiung zu bevorzugen. Die Unternehmen müssen nicht nur einen entsprechenden Marktanteil aufweisen, sondern gemäß § 45 Absatz 5 VAG zusätzlich eine Reihe von risikoorientierten Kriterien erfüllen. Ein Spezialfall sind Unternehmen, die einer Versicherungsgruppe angehören: Sie können zudem nur dann ausgenommen werden, wenn sie gemäß § 45 Absatz 1 bzw. Absatz 2 VAG zusätzlich nachweisen können, dass „eine regelmäßige unterjährige Berichterstattung nach Art, Umfang und Komplexität der mit dem Geschäft der Gruppe verbundenen Risiken unverhältnismäßig ist“. Darüber hinaus kann die BaFin als Gruppenaufsichtsbehörde gemäß § 282 VAG deutsche Solvency-II-Versicherungsgruppen ebenfalls von Teilen der quantitativen Gruppenberichterstattung befreien. Voraussetzung hierfür ist, dass vorher sämtliche Mitglieder der Gruppe auf Ebene der Einzelunternehmen befreit wurden. Bei einer internationalen Versicherungsgruppe erfolgt eine mögliche Befreiung auf Gruppenebene erst, nachdem ein solcher Schritt mit den entsprechenden anderen zugehörigen nationalen Aufsichtsbehörden abgestimmt ist. Die Einschätzung, ob ein Unternehmen oder eine

Versicherungsgruppe befreit werden kann, ist jährlich neu zu überprüfen.

Die BaFin hat bereits Anfang 2015 den Prozess umgesetzt, die Unternehmen von Teilen der quantitativen Berichterstattung zu befreien. Den infrage kommenden Unternehmen und Versicherungsgruppen hat sie frühzeitig mitgeteilt, dass sie für das Geschäftsjahr 2016 befreit sind. Der erstmalige Prozessdurchlauf basierte dabei zwangsläufig auf handelsrechtlichen Zahlen für das Geschäftsjahr 2013, da zum fraglichen Zeitpunkt keine Daten gemäß Solvency II zur Verfügung standen. Den Umfang der Befreiung legte die BaFin zudem für alle Versicherungsunternehmen und Versicherungsgruppen einheitlich fest. Sie schöpfte die Befreiungsmöglichkeiten unter Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen so weit wie möglich aus.

Ab dem Geschäftsjahr 2017 erfolgt eine mögliche teilweise Befreiung erstmals auf der Basis von Solvency-II-Daten. Die infrage kommenden Unternehmen und Versicherungsgruppen wird die BaFin auch künftig rechtzeitig informieren. Die BaFin wird künftig ferner die Frequenz festlegen, nach welcher der reguläre Bericht (*Regular Supervisory Report* – RSR) abzugeben ist. Hierbei wird sie individuell für die Unternehmen entscheiden, ob sie den RSR in einem jährlichen bis dreijährigen Turnus vorlegen sollen, was weitere Erleichterungen zur Folge haben kann. Die BaFin wird allerdings von allen berichtspflichtigen Unternehmen verlangen, den RSR 2017 erstmals einzureichen.

1.3.5.2 Formelle und technische Aspekte

Versicherungs-Meldeverordnung

Formelle und technische Anforderungen der neuen Berichterstattungspflichten nach Solvency II werden künftig in einer eigenen Verordnung geregelt, der Versicherungs-Meldeverordnung (MeldeV). Diese soll sicherstellen, dass die nach europäischen Vorgaben elektronisch zu liefernden Daten von angemessener Qualität sind und die BaFin sie auch annehmen, verarbeiten und an EIOPA weiterleiten kann. Die Verordnung regelt daher die Art und Weise, wie die Daten übermittelt werden, welche Datei-

⁴⁷ Spezifischere Informationen zur Bestimmung des entsprechenden Marktanteils finden sich weiter in den EIOPA-Leitlinien zu den Methoden für die Berichterstattung.

formate einzuhalten sind und in welcher Qualität die Daten zu liefern sind. Auf europäischer Ebene können die notwendigen Anforderungen nicht mit geregelt werden, auch weil es dafür keine Ermächtigungsgrundlage gibt.

Die Verordnung betrifft außerdem die statistischen Meldepflichten für die ESZB⁴⁸-Versicherungsstatistik⁴⁹, welche die Versicherungsunternehmen und -gruppen, die unter die Solvency-II-Richtlinie fallen, gegenüber der Europäischen Zentralbank (EZB) erfüllen müssen. Die Unternehmen und Gruppen sind verpflichtet, hierfür erweiterte Solvency-II-Berichtsformulare einzureichen. Diese sogenannten *unofficial reporting templates including ECB add-ons* bestehen aus jenen Solvency-II-Berichtsformularen, in die Erweiterungen durch die EZB eingefügt wurden, und neuen Formularen für ausschließlich statistische Zwecke.

Diese Meldungen geben sie über die Meldeplattform der BaFin ab. Die Aufsicht leitet die Daten an die Deutsche Bundesbank weiter, die sie dann validiert und der EZB übermittelt.

Neue Meldeplattform

Anfang Februar 2015 hat die BaFin auf ihrer Melde- und Veröffentlichungsplattform, dem sogenannten MVP-Portal, das neue Fachverfahren „Versicherungsaufsicht – Solvency II“ in Betrieb genommen. Das Fachverfahren besteht aus den Einreichungen

- „Quantitative Solvency-II-Meldung (XBRL)“ und
- „Narrative Solvency-II-Meldung (PDF)“.

Über die Einreichung „Quantitative Solvency-II-Meldung (XBRL)“ können Versicherungsunternehmen eine Solvency-II-Meldung im XBRL-Dateiformat bei der BaFin hochladen. Nach dem Eingang werden die Dateien automatisch auf Korrektheit geprüft, etwa hinsichtlich des verwendeten Formats oder des Aufbaus des

Dateinamens. Darüber hinaus durchlaufen die Dateien eine taxonomische Validierung. Dies bedeutet, dass die für die Solvency-II-Daten maßgebliche Datensatzbeschreibung, die Solvency-II-Taxonomie, Plausibilitätsprüfungen enthält, die automatisiert ausgeführt werden. Nach erfolgreicher Prüfung werden die Dateien akzeptiert; treten dabei Fehler auf, so gilt die Meldung als nicht abgegeben. In beiden Fällen erhält der Meldende eine Information zum Ergebnis.

Über die Einreichung „Narrative Solvency-II-Meldung (PDF)“ können Versicherungsunternehmen darüber hinaus die Berichte ORSA, RSR, Day 1 und SFCR im PDF-Format hochladen.

LEI-Code

Für die elektronische Berichterstattung über quantitative Informationen an die BaFin ist eine eindeutige Kennung für jede juristische Person notwendig, die als Unternehmen in den Geltungsbereich von § 1 MeldeV fällt. Hierfür ist der *Legal Entity Identifier Code* (LEI-Code) vorgesehen. Der LEI-Code ist eine 20-stellige alphanumerische Unternehmenskennung, die als internationaler Standard für Unternehmen des Finanzmarkts etabliert wird. Jeder LEI-Code wird nur ein einziges Mal vergeben und ermöglicht so die weltweite Zuordnung zu einem Unternehmen.

Unternehmen, die im Rahmen ihrer Kapitalanlage in Derivate investieren, verwenden bereits seit 2012 einen solchen LEI-Code, wenn sie ihre Derivategeschäfte melden.

1.3.6 Interne Modelle

Seit dem 1. April 2015 können Unternehmen bei der BaFin formell beantragen, sich interne Modelle⁵⁰ genehmigen zu lassen. Hat die BaFin ein solches internes Modell genehmigt, dürfen Versicherungsunternehmen seit dem 1. Januar 2016 ihren Eigenmittelbedarf individuell damit berechnen (siehe auch Infokasten „BaFin-Konferenz zu Solvency II“, Seite 187).

48 Europäisches System der Zentralbanken.

49 www.bundesbank.de/Navigation/DE/Statistiken/Banken_und_andere_finanzielle_Institute/Versicherungen_und_Pensionseinrichtungen/versicherungen_und_pensionseinrichtungen.html.

50 Zu internen Modellen vgl. auch Kapitel II 9.2.

Allein die Antragsunterlagen sind beachtlich – und zwar in zweierlei Hinsicht: Zum einen umfasst ein Antrag unter Umständen bis zu 100.000 Seiten, welche die BaFin auf Vollständigkeit und Inhalt prüfen muss. Zum anderen muss die Aufsicht die Unterlagen unverzüglich an eventuell beteiligte ausländische Aufseher weiterleiten.

Sobald der Antrag eingegangen ist, erhalten die Unternehmen eine Bestätigung. Innerhalb von 30 Tagen bzw. bei Anträgen für gruppeninterne Modelle nach Artikel 231 Solvency-II-Richtlinie innerhalb von 45 Tagen wird dann geprüft, ob der Antrag vollständig ist. Ist dies der Fall, beginnt eine sechsmonatige Frist ab Eingang. Innerhalb dieser Frist muss die BaFin den Antrag vollständig bescheiden.

Bei der Antragstellung erwartet die BaFin, dass für die förmliche Antragstellung das „EIOPA *Common Application Package for Internal Models*“ verwendet wird. Um zu verhindern, dass die Anforderungen uneinheitlich ausgelegt werden und um Unterschiede bei der Verwendung gruppenweiter Interner Modelle zu vermeiden, berücksichtigt die Aufsicht zudem eine zusätzliche Stellungnahme von EIOPA dazu, wie die Anträge für die Genehmigung interner Modelle zu handhaben sind.

Als überaus vorteilhaft für das Antragsverfahren erwies sich, dass die BaFin seit Anfang Oktober 2014 Versicherern, die ihre Solvenzkapitalanforderung mit einem internen Modell berechnen wollten, ermöglicht hatte, probeweise einen Antrag zu stellen. Die BaFin überprüfte diese Probeanträge auf Vollständigkeit, ausreichenden Detaillierungsgrad und ausreichende Dokumentation der erforderlichen Tests und Standards. Auf diese Weise erhielten die Versicherer wertvolle Hinweise für das eigentliche Antragsverfahren und konnten ihre Unterlagen rechtzeitig anpassen, wenn dies erforderlich war. Auch die BaFin hat von diesem Probelauf profitiert. Sie konnte sich einen ersten Überblick über die zu erwartende Quantität und Qualität der Anträge sowie über den Prozess der Antragsbearbeitung verschaffen. Zudem bot sich bei Anträgen von Gruppen die Möglichkeit, sich in den

Aufsichtskollegien mit den Aufsehern anderer Mitgliedstaaten der EU oder des Europäischen Wirtschaftsraums abzustimmen, was angesichts der ambitionierten Bearbeitungsfrist von sechs Monaten hilfreich war. Im Jahr 2015 hat die BaFin sechs Versicherungsgruppen die Erlaubnis für die Nutzung ihres internen Modells ausgesprochen.

BaFin-Konferenz zu Solvency II

Am 4. November 2015 richtete die BaFin in Bonn ihre fünfte Solvency-II-Konferenz aus. Die Veranstaltung stand diesmal im Zeichen des bevorstehenden Starts des neuen Aufsichtsregimes zum 1. Januar 2016. Rund 280 Teilnehmer tauschten sich in zwei Podiumsdiskussionen und einer Vortragsrunde über die Antragsverfahren für interne Modelle, die Schlüsselfunktionen und das Berichtswesen aus. Neben der BaFin und der Versicherungswirtschaft waren auch EIOPA, die Deutsche Bundesbank und die Wissenschaft vertreten. Der Präsident der BaFin, Felix Hufeld, sprach in seiner Begrüßungsrede von der „bisher weitreichendsten Reform des Versicherungsaufsichtsrechts“. Damit Solvency II in der Praxis einheitlich gelebt werde, dürfe die Diskussion auch nach dem 1. Januar 2016 nicht verstummen.

Der Exekutivdirektor der Versicherungsaufsicht, Dr. Frank Grund, kündigte an, der intensive Dialog zwischen Aufsicht und Versicherern werde weiter ausgebaut. Erst im Kontakt mit den Unternehmen könne die BaFin feststellen, was gut sei und was nicht. Es komme nun darauf an, Theorie und Praxis zu verbinden. Sowohl die Aufsicht als auch die Versicherungsunternehmen hätten große Anstrengungen unternommen, um die Anforderungen umzusetzen, die das neue Regelwerk ab 1. Januar 2016 stelle.

1.4 Betriebliche Altersversorgung

1.4.1 Sachstand bei der Überarbeitung der EbAV-Richtlinie

Die Europäische Kommission hatte am 27. März 2014 einen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV-II-Richtlinie) veröffentlicht. Am 10. Dezember 2014 verabschiedeten dann die EU-Mitgliedstaaten eine allgemeine Ausrichtung zu dieser Richtlinie, mit welcher der Europäische Rat in die Trilogverhandlungen gehen wird. Der zuständige Ausschuss für Wirtschaft und Währung des EU-Parlaments hat nun am 25. Januar 2016 eine Position für eine EbAV-II-Richtlinie beschlossen.

Die Vorschläge der EU-Institutionen verfolgen das Ziel, verbleibende aufsichtsrechtliche Hindernisse für grenzüberschreitend tätige Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) aus dem Weg zu räumen. Außerdem sollen sie eine gute Geschäftsorganisation und ein angemessenes Risikomanagement sicherstellen, den Berechtigten verständliche und

relevante Informationen bereitstellen und den Aufsichtsbehörden die notwendigen Instrumente zur wirksamen Überwachung von EbAVs an die Hand geben. Keiner der Vorschläge ändert dabei die quantitativen Vorschriften der derzeitigen Richtlinie (EbAV I).⁵¹

Im Vergleich zum Vorschlag der EU-Kommission sehen die Vorschläge des Rates und des EU-Parlaments keine delegierten Rechtsakte für die Vergütungspolitik, die rentenbezogene Risikobewertung und den Rentenanwartschaftsbescheid vor. Ein weiterer wesentlicher Unterschied: Zu den Informationen für Versorgungsberechtigte enthält der Vorschlag der EU-Kommission sehr detaillierte Vorgaben, während die Vorschläge des Rates und des EU-Parlaments den Mitgliedstaaten einen größeren Spielraum gewähren wollen. Die Trilogverhandlungen haben im Februar 2016 begonnen und sollen möglichst im ersten Halbjahr 2016 abgeschlossen sein.

1.4.2 Quantitative Untersuchung

Die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersver-



EIOPA-Stresstest 2015

EIOPA hat 2015 den ersten europaweiten Stresstest für EbAVs veranstaltet. Ziel war es zu testen, wie es um die Widerstandsfähigkeit des europäischen EbAV-Sektors gegenüber möglichen negativen Entwicklungen am Kapitalmarkt und einer steigenden Lebenserwartung der Leistungsbezieher bestellt ist.

Als Makro-Stresstest beschränkten sich Analyse und Veröffentlichung auf aggregierte Ergebnisse. Einzelergebnisse publizierte EIOPA nicht.

Der Stresstest deckte sowohl Leistungs- als auch Beitragszusagen ab. Reine Beitragszusagen sind für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung in Deutschland jedoch nicht relevant, da sie nach dem Betriebsrentenrecht nicht zulässig sind.

Der Stresstest für Leistungszusagen umfasste zwei Teile. Grundlage des ersten Teils waren die jeweiligen nationalen Rechnungslegungs- und Solvabilitätsstandards. Der zweite Teil basierte auf der ganzheitlichen Bilanz (*Holistic Balance Sheet*), die auch Grundlage der quantitativen Untersuchung zur Solvenz der EbAVs im Jahr 2015 gewesen war. Die ganzheitliche Bilanz wurde im Stresstest als einheitlicher europäischer Standard genutzt, um die Ergebnisse verschiedener Mitgliedstaaten miteinander vergleichbar zu machen.

Die Ergebnisse des EIOPA-Stresstests bestätigen, dass eine andauernde Niedrigzinsphase für den deutschen EbAV-Sektor eine große Herausforderung bleiben dürfte.

51 RL 2003/41/EG, ABI. EU L 235/10.

sorgung EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) nahm vom 11. Mai bis 10. August 2015 eine Quantitative Untersuchung (QU) für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) vor.⁵² Zu den EbAVs gehören in Deutschland Pensionskassen und Pensionsfonds im Sinne des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG).

Die Quantitative Untersuchung fand parallel zum EIOPA-Stresstest für EbAVs statt (siehe Infokasten, Seite 188); die Teilnahme war für die nationalen Aufsichtsbehörden und die EbAVs freiwillig.

Die BaFin wirkte an der QU mit, damit EIOPA auch Daten deutscher EbAVs bei den weiteren Arbeiten berücksichtigen kann. Die Marktabdeckung der Pensionskassen und Pensionsfonds, die an der QU teilnahmen, war erfreulich hoch, insbesondere angesichts des Aufwands, der mit der Teilnahme verbunden war. In der QU produzierten die Teilnehmer Daten zu sechs möglichen Beispielen eines künftigen Aufsichtssystems. Die sechs Beispiele hatte EIOPA bereits früher in einem Konsultationspapier vorgestellt.⁵³ Sie basieren alle auf der ganzheitlichen Bilanz (*Holistic Balance Sheet*)⁵⁴, schließen aber jeweils bestimmte Komponenten aus oder bewerten diese unterschiedlich. Fünf der sechs Beispiele sehen vor, die ganzheitliche Bilanz für die Bestimmung von Solvenzkapitalanforderungen gemäß Solvency II zu nutzen, eines als Werkzeug zum Risikomanagement und für Transparenz.

Die Ergebnisse der Quantitativen Untersuchung will EIOPA in eine Stellungnahme an die europäischen Institutionen einfließen lassen, in der sie sich dazu äußert, wie die ganzheitliche Bilanz künftig genutzt werden könnte. Zusammen mit ihrer Stellungnahme wird EIOPA auch die Ergebnisse der QU veröffentlichen.

52 <https://eiopa.europa.eu/Pages/News/EIOPA-launches-pensions-stress-test-and-quantitative-assessment-on-solvency-for-occupational-pension-funds.aspx>.

53 [https://eiopa.europa.eu/Pages/Consultations/Consultation-Paper-on-Further-Work-on-Solvency-of-IORPs-\(CP-14040\).aspx](https://eiopa.europa.eu/Pages/Consultations/Consultation-Paper-on-Further-Work-on-Solvency-of-IORPs-(CP-14040).aspx).

54 Vgl. Jahresbericht der BaFin 2013, Infokasten Seite 124.

1.5 Versicherungsvermittler



1.5.1 Richtlinie über den Versicherungsvertrieb IDD (Insurance Distribution Directive)

Die Richtlinie über den Versicherungsvertrieb IDD (Insurance Distribution Directive) wurde am 2. Februar 2016 im EU-Amtsblatt veröffentlicht und trat am 22. Februar 2016 in Kraft. Die Umsetzungsfrist der IDD beträgt zwei Jahre, so dass die Anwendung zum 23. Februar 2018 erfolgt.

Die IDD ersetzt die Vermittlerrichtlinie IMD (Insurance Mediation Directive) von 2002. Sie umfasst die gesamte Vertriebskette und verpflichtet alle Vertrieber von Versicherungsverträgen, das heißt über *Broker* und (gebundene) Vermittler hinaus auch den Direktvertrieb durch die Versicherer selbst. Nicht erfasst werden Versicherungsvermittler in Nebentätigkeit, soweit es sich um eine ergänzende Leistung zur Lieferung von Waren oder von Risiken im Zusammenhang mit einer gebuchten Reise handelt, sofern bestimmte Grenzen bei den Prämien nicht überschritten werden.

Standards

Die IDD enthält eine Reihe von Ermächtigungen zum Erlass von Technischen Regulierungsstandards. Hierzu hat die EU-Kommission EIOPA am 24. Februar 2016 mit Frist bis zum 1. Februar 2017 beauftragt (*Call for Advice*).⁵⁵

Folgende Artikel sind betroffen:

- Artikel 25 (2)– Aufsichts- und Lenkungsanforderungen (Anforderungen zur *Product Oversight Governance* – POG),
- Artikel 27 und Artikel 28 (4) – Vermeidung von Interessenkonflikten,
- Artikel 29 (2) – Verkaufsanreize für den Vertrieb (*Inducements*) und
- Artikel 30 (5) – Geeignetheit und Angemessenheit von Beratung und Information des Kunden.

55 <https://eiopa.europa.eu/Publications/Requests%20for%20advice/I-EIOPA-2016-073%20COM%20Letter%20IDD%20%28GBE%29.pdf>.

Die EU-Kommission hat bereits deutlich gemacht, dass ein Gleichlauf mit den erwarteten Durchführungsverordnungen erwartet wird, soweit der europäischen Finanzmarktrichtlinie II (Markets in Financial Instruments Directive II – MiFID II) und der IDD die gleiche Regelungstiefe und vergleichbare Sachverhalte zugrunde liegen. Der Gleichlauf ist allerdings insofern begrenzt, als die IDD im Gegensatz zu MiFID II dem Prinzip der Minimalharmonisierung folgt und insbesondere kein Provisionsverbot enthält. Daher dürfen auch die geplanten regulatorischen Technischen Standards nicht zu einem faktischen Provisionsverbot führen.

Darüber hinaus enthält die IDD in Artikel 20 (5) die Ermächtigung, einen Implementierungsstandard für ein Europäisches Produktinformationsblatt (*Product Information Document* – PID) für Nichtlebensversicherer zu erlassen.

Für dieses Produktinformationsblatt will EIOPA eine Verbraucherstudie durchführen lassen. Diese soll sicherstellen, dass der Implementierungsstandard auch dem Ziel gerecht wird, den Verbraucher verständlich und umfassend zu informieren.

Außerdem werden die Arbeiten inhaltlich von den EIOPA-internen Vorarbeiten zu einem standardisierten Produktinformationsblatt für die Kfz-Haftpflichtversicherung profitieren können.

Die Richtlinie über den Versicherungsvertrieb enthält auch Regelungen zu Querverkäufen. Diese unterscheiden sich von den entsprechenden Regelungen in der MiFID II dadurch, dass sie darüber hinaus die Kombination einer Versicherung mit einem Warenkauf oder einer Dienstleistung umfassen – wie etwa die Koppelung Brille mit Brillenversicherung oder Handy bzw. Handyvertrag mit Handyversicherung.

Die BaFin arbeitet an den Entwürfen für Standards und für Leitlinien mit.

1.5.2 Sammelverfügung zu Unregelmäßigkeiten im Außen- und Innendienst von Versicherungen

Die BaFin hat die Sammelverfügung „Anordnung zur Meldung von Unregelmäßigkeiten im Versicherungsaußen- und Versicherungsinendienst“ vom 23. November 2007 inklusive der zugehörigen Formblätter überarbeitet und durch die gleichnamige Sammelverfügung vom 10. Dezember 2015 ersetzt.⁵⁶

Diese Überarbeitung ist vor allem eine Folge des am 1. Januar 2016 in Kraft getretenen neuen Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG). Außerdem flossen darin die Erfahrungen der Aufsicht seit dem Erlass der Sammelverfügung 2007 ein. Mit der Überarbeitung hat die BaFin die Sammelverfügung zugleich an das Rundschreiben „Zusammenarbeit mit Versicherungsvermittlern, Risikomanagement im Vertrieb“⁵⁷ vom 23. Dezember 2014 angepasst.

Die neue Sammelverfügung gilt für alle Versicherungsunternehmen, welche die BaFin beaufsichtigt. Ausgenommen sind lediglich die Rückversicherer und die Versicherungsunternehmen, die ihren Sitz in einem anderen EU-Mitgliedstaat oder anderen EWR-Vertragsstaat haben.

Die Formblätter A, B/1 bis B/4 und C der neuen Sammelverfügung sind benutzerfreundlicher gestaltet als in der alten Version. Bei den Formblättern B stellt die BaFin jeweils ein gesondertes Formblatt für gebundene und produktakzessorische Vertreter, für Versicherungsmakler und Mehrfachvertreter, für angestellte Außendienstmitarbeiter und für Innendienstmitarbeiter zur Verfügung.

1.6 BaFin-Rundschreiben

1.6.1 Treuhänder zur Überwachung des Sicherungsvermögens

Die BaFin plant, ihr Treuhänder-Rundschreiben⁵⁸ an die Novelle des Versicherungsaufsichtsgesetzes

⁵⁶ www.bafin.de/dok/7489688.

⁵⁷ Rundschreiben 10/2014 (VA), www.bafin.de/dok/5800616.

⁵⁸ Rundschreiben 4/2014 (VA), www.bafin.de/dok/5247724.

Aufgaben des Treuhänders

Der Treuhänder prüft das Sicherungsvermögen von Unternehmen. Er trägt dafür Sorge, dass sie die aufsichtsrechtlichen Vorschriften über die Anlage, die Sicherstellung und die Überwachung des Sicherungsvermögens einhalten.

setzes (VAG) 2015 anzupassen (siehe Infokasten „Aufgaben des Treuhänders“). Der Entwurf wurde im November 2015 öffentlich konsultiert. Das finalisierte Rundschreiben wird im 2. Quartal 2016 veröffentlicht (siehe auch Infokasten „Informationsveranstaltung für Treuhänder“, Seite 192).

Die Überarbeitung sieht vor, dass künftig Solvency-I- und Solvency-II-Treuhänder (siehe Infokasten „Aufsicht nach Solvency I oder II?“) nach eigenem Ermessen entscheiden, in welchem Umfang sie eine einzelne Kapitalanlage prüfen. Die Intensität der Analyse soll sich hierbei nach dem Risiko der einzelnen Anlage richten.

Zudem soll der Treuhänder eines Solvency-II-Unternehmens vom 1. Januar 2016 an anhand des internen Anlagekatalogs, den das Unternehmen entsprechend der EIOPA-Leitlinie 25 aufzustellen hat, prüfen, ob dessen Kapitalanlagen für das Sicherungsvermögen geeignet sind.

Unter Solvency II hat der Treuhänder darüber hinaus die Pflicht, auch Fonds der Fondsgelassenen Lebensversicherung (FLV) darauf zu untersuchen, ob diese qualitativ für das Sicherungsvermögen geeignet sind, da auch für diese der Grundsatz der unternehmerischen Vorsicht anzuwenden ist.

Das überarbeitete Treuhänder-Rundschreiben weist nun auch auf die Pflicht hin, dass ab dem 1. Januar 2016 für die Unfallversicherung mit Prämienrückgewähr ein Treuhänder zu bestellen ist. Hinzu kommt das ausdrückliche Erfordernis, dass der Treuhänder zeitlich dazu in der Lage sein muss, seine Tätigkeit ordnungsgemäß

Aufsicht nach Solvency I oder II?

Nicht unter die neuen Regelungen nach Solvency II fallen folgende Unternehmen:

- kleine Versicherungsunternehmen nach § 211 des neuen Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG neu),
- Sterbekassen nach § 218 VAG neu,
- Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge (Pensionskassen nach § 232 VAG neu und Pensionsfonds nach § 236 VAG neu),
- Sicherungsfonds nach § 223 VAG neu,
- öffentlich-rechtliche Versicherungsunternehmen des öffentlichen Dienstes oder der Kirchen, die ausschließlich die Alters-, Invaliditäts- oder Hinterbliebenenversorgung zum Gegenstand haben (§ 2 VAG neu),
- die landwirtschaftliche Haftpflichtversicherung gemäß § 140 Absatz 1 des Siebten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB VII).

auszuüben. Zudem wurden die starren Fristen für Wertauskünfte von Pensionsfonds bei der Investition in Rückdeckungsversicherungen gestrichen. Das Rundschreiben konkretisiert zugleich den Zeitpunkt der Sicherstellung des Vermögenswerts und die Rolle des Treuhänders im Konsortialgeschäft.

1.6.2 Sicherungsvermögen

In ihrem Sicherungsvermögens-Rundschreiben⁵⁹ gibt die BaFin den Unternehmen Hinweise dazu, wie sie das Sicherungsvermögensverzeichnis zu führen haben, das sie jährlich bei der Aufsicht einreichen müssen. Da seit dem 1. Januar 2016 die Solvency-I- und die Solvency-II-Unternehmen verpflichtet sind, ihr Sicherungsvermögen nach grundlegend verschiedenen Voraussetzungen anzulegen, hat die BaFin entschieden, hierzu zwei separate Rundschreiben zu erstellen.

⁵⁹ Rundschreiben 12/2005 (VA), www.bafin.de/dok/2677562.

Der Entwurf des Sicherungsvermögens-Rundschreibens für Solvency-I-Unternehmen (siehe auch Infokasten „Informationsveranstaltung für Treuhänder“) orientiert sich an der Systematik des alten Rundschreibens. Inhaltlich sieht er lediglich geringfügige Änderungen vor. Um den Adressaten genügend Zeit zu geben, ihre Informationstechnologie auf die neuen Vordrucke für das Sicherungsvermögensverzeichnis umzustellen, tritt das überarbeitete Rundschreiben erst zum 1. Januar 2017 in Kraft. Bis dahin gilt für Solvency-I-Unternehmen das bisherige Rundschreiben fort.

Der Entwurf eines Sicherungsvermögens-Rundschreibens für Solvency-II-Unternehmen ist noch in Arbeit. Er soll im Jahr 2016 konsultiert werden und voraussichtlich ebenfalls Anfang 2017 in Kraft treten. Bis dahin können Solvency-II-Versicherer die Vordrucke des alten Rundschreibens für ihre Verzeichnisse des Sicherungsvermögens nutzen.



Informationsveranstaltung für Treuhänder

Die Entwürfe des novellierten Treuhänder-Rundschreibens und des neuen Sicherungsvermögens-Rundschreibens für Solvency-I-Unternehmen standen im Mittelpunkt der zweiten Informationsveranstaltung für Treuhänder, welche die BaFin am 11. November 2015 in Bonn organisiert hat. Vor etwa 240 Treuhändern und Vertretern von Unternehmen und Verbänden erläuterte die Versicherungsaufsicht die Inhalte der Entwürfe, die sie bis zum 8. Dezember öffentlich konsultierte. Anlass der Überarbeitung der Rundschreiben war die Umsetzung von Solvency II durch die Novelle des Versicherungsaufsichtsgesetzes vom 1. April 2015.

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 eines 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 Bruttobeträge der Beitragseinnahmen entscheidend.

Um die EIOPA-Leitlinie Nr. 15 zum aufsichtlichen Überprüfungsverfahren⁶⁰ zu erfüllen, hat die BaFin das Verfahren der Risikoklassifizierung im Jahr 2015 auf eine vierstufige Ausprägung der

Marktauswirkung umgestellt. Die Marktauswirkung wird nunmehr in einer vierstufigen Skala mit den Ausprägungen „sehr hoch“, „hoch“, „mittel“ und „niedrig“ gemessen. Die Beurteilung der Qualität der Unternehmen leitet sich weiterhin aus den folgenden Teilbereichen ab: aus der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage, aus dem Wachstum und aus der Qualität des Managements.

Die beiden ersten Teilbereichsnoten ermittelt die BaFin anhand versicherungsspezifischer Kennzahlen; die Qualität des Managements beurteilt sie mithilfe 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.

Die folgende Darstellung zeigt die Einschätzung auf Basis der Daten zum 31. Dezember 2015:

⁶⁰ <https://eiopa.europa.eu/publications/eiopa-guidelines/guidelines-on-supervisory-review-process>.

Tabelle 22 Ergebnisse der Risikoklassifizierung 2015

Unternehmen in %		Qualität des Unternehmens				Summe
		A	B	C	D	
Marktauswirkung	Sehr hoch	0,2	1,2	0,9	0,0	2,3
	Hoch	1,4	6,0	2,8	0,0	10,2
	Mittel	0,9	14,3	7,1	0,0	22,3
	Niedrig	8,3	35,9	19,6	1,4	65,2
Summe		10,8	57,4	30,4	1,4	100,0

Zahl der Versicherer mit guter Qualität moderat gesunken

Die BaFin stufte bei der Risikoklassifizierung 68,2 % der Versicherer in den Qualitätsbereichen „A“ oder „B“ ein. Im Vergleich zum Vorjahr verringerte sich damit sowohl der Anteil der Unternehmen im oberen Qualitätsbereich als auch der mit „D“ bewerteten Unternehmen. Der Anteil der mit „C“ bewerteten Unternehmen stieg dagegen leicht an. Wie auch in den Vorjahren hat die BaFin keinen Versicherer mit hoher Marktbedeutung bei dem Kriterium „Qualität“ als „niedrig“ eingestuft.

Ergebnisse in den einzelnen Sparten

Bei den Krankenversicherern erhöhte sich geringfügig der Anteil der mit „A“ bewerteten Unternehmen. Wie auch im Vorjahr gibt es bei den Krankenversicherungsunternehmen im Berichtsjahr kein mit „D“ bewertetes Unternehmen. Mit über 60 % bildet der Anteil der mit „B“ bewerteten Unternehmen bei den Krankenversicherern weiterhin den Schwerpunkt der Sparte.

In der Sparte der Lebensversicherer und Sterbekassen liegt der Schwerpunkt der Einstufung weiterhin im mittleren Qualitätsbereich.

Bei den Schaden-/Unfallversicherern erhöhte sich der Anteil der mit „A“ und „C“ bewerteten Unternehmen moderat. Insgesamt liegt der Anteil der mit „A“ oder „B“ bewerteten Schaden-/Unfallversicherer wie auch in den Vorjahren bei über 80 %.

Eine Verschiebung der Qualitätseinstufung von „B“ nach „C“ war bei den Pensionsfonds und Pensionskassen zu erkennen.

Bei den Rückversicherern gab es keine nennenswerten Verschiebungen. Der Anteil im oberen Qualitätsbereich lag wie auch in den Vorjahren bei über 75 %.

Zahl der Versicherer weiterhin rückläufig

Die Zahl der im Berichtsjahr klassifizierten Unternehmen ist, wie in den Vorjahren, weiter gesunken. Damit setzte sich der Trend der vergangenen Jahre, dass die Zahl der Versicherer tendenziell rückläufig ist, weiter fort.

Klassifizierung von Versicherungsgruppen

Neben der Risikoklassifizierung von Einzelversicherungsunternehmen hat die BaFin im Jahr 2015 erneut die größten Versicherungsgruppen zusätzlich auf Gruppenebene klassifiziert. Gegenüber einer rein rechnerischen Aggregation der Klassifizierungsergebnisse der Einzelunternehmen fließen in diese Qualitätseinschätzung weitere qualitative und quantitative gruppenspezifische Informationen ein, 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 72 örtliche Prüfungen durch. Die insgesamt verminderte Anzahl der Vor-Ort-Prüfungen gegenüber dem Vorjahr ergab sich durch die Abnahme an Interne-Modelle-Prüfungen infolge des Auslaufens der Vorantragsphase, obschon die Anzahl an regulären Prüfungen gestiegen ist.

Die folgende Risikomatrix in Tabelle 23 zeigt die Verteilung der Prüfungen auf die Risikoklassen.

2.3 Prüfungsschwerpunkte

Um eine effektive und effiziente Aufsicht nach dem Prinzip der Risikoorientierung sicherzustellen, setzt die BaFin Schwerpunkte. Im Berichtsjahr hat sie die Prüfungen derjenigen Versicherungsunternehmen intensiviert, die infolge der Umsetzung von Solvency II seit längerer Zeit nicht mehr vor Ort geprüft werden konnten.

Neben der wirtschaftlichen Lage wird die BaFin im Jahr 2016 schwerpunktmäßig die allgemeinen und speziellen Anforderungen an die Geschäftsorganisation der Versicherer oder an Personen mit Schlüsselaufgaben gemäß §§ 23 ff. VAG prüfen sowie ein besonderes Augenmerk auf die Überwachung des Governance-Systems nach §§ 275 ff. VAG legen. Daneben ist vorgesehen, sowohl die Umsetzung der Vorgaben zur Berichterstattung unter Solvency II als auch die Verwendung Interner Modelle auf den Prüfstand zu stellen.

2.4 Kollektiver Verbraucherschutz



2.4.1 Gruppenversicherungsverträge

Seit Mitte des Jahres 2015 untersucht die BaFin im Interesse des kollektiven Verbraucherschutzes⁶¹ den branchenweiten Umgang der Versicherungsunternehmen mit Gruppenversicherungsverträgen. Die BaFin nahm hierfür eine umfangreiche Abfrage bei 29 Versicherungsunternehmen aus allen Versicherungssparten vor, um auf diesem Wege weitergehende Erkenntnisse über die Art und die Ausgestaltung der verwendeten Gruppenversicherungsverträge zu gewinnen. Gruppenversicherungsverträge haben in der Praxis eine große Bedeutung.

Tabelle 23 Verteilung der Vor-Ort-Prüfungen 2015 nach Risikoklassen

Vor-Ort-Prüfungen		Qualität des Unternehmens				Summe	Unternehmen in %
		A	B	C	D		
Marktauswirkung	Sehr hoch	0	0	0	0	0	0,0
	Hoch	0	12	4	0	16	23,2
	Mittel	0	10	4	0	14	20,3
	Niedrig	6	24	9	0	39	56,5
	Summe*	6	46	17	0	69	100,0
Unternehmen in %		8,7	66,7	24,6	0	100,0	

* Zusätzlich haben drei Vor-Ort-Prüfungen bei Unternehmen ohne Klassifizierung stattgefunden, so dass sich die Gesamtsumme auf 72 Prüfungen beläuft.

61 Zum kollektiven Verbraucherschutz vgl. auch Kapitel II 5.1 und 5.2.

Vielfach werden sie in der betrieblichen Altersvorsorge eingesetzt. Darüber hinaus werden sie insbesondere bei der Verbindung von Versicherungsschutz mit Waren- und Dienstleistungsgeschäften genutzt. Ein typisches Beispiel hierfür ist die Kombination einer Kreditkarte mit einer Versicherungsleistung. Häufig wird auch eine Restschuldversicherung gemeinsam mit einem Darlehensvertrag abgeschlossen oder etwa eine Reiserücktrittskostenversicherung in Verbindung mit einer gebuchten Reise.

Ungeachtet der praktischen Relevanz der Gruppenversicherungsverträge umfasst das Versicherungsvertragsgesetz (VVG) aber lediglich punktuell Regelungen zu diesem Vertragstyp, zum Beispiel in den §§ 43 ff. VVG zur Versicherung für fremde Rechnung.

Nach allgemeinem Verständnis handelt es sich bei einem Gruppenversicherungsvertrag um einen einheitlichen Vertrag, bei dem es nur einen Versicherungsnehmer und eine Vielzahl versicherter Personen gibt. Versicherungsnehmer wird hierbei die Gruppenspitze, beispielsweise ein Verein oder ein Unternehmen. Die Mitglieder des Vereins oder die Mitarbeiter oder Kunden des Unternehmens können anschließend als Gruppenmitglieder über den Gruppenversicherungsvertrag versichert werden. Dies bedeutet, dass die versicherten Gruppenmitglieder bei einem solchen Vertrag somit lediglich die Rechtsstellung einer versicherten Person haben.

Vor- und Nachteile

Dafür profitieren die Gruppenmitglieder in der Regel von einer deutlich günstigeren Prämie als bei einer entsprechenden Einzelversicherung, da ja der Verwaltungs- und Provisionsaufwand für den Versicherer geringer ausfällt. Mit der Rechtsstellung einer versicherten Person sind jedoch auch rechtliche Nachteile verbunden.

So ist der Versicherer beispielsweise nach § 6 VVG dazu verpflichtet, nur den Versicherungsnehmer angemessen zu beraten sowohl vor Vertragsabschluss als auch bei gegebenem Anlass während der Vertragslaufzeit. Nach allgemeinem Verständnis besteht diese Pflicht bei einem Gruppenversicherungsvertrag da-

her lediglich gegenüber der Gruppenspitze als Versicherungsnehmer, aber nicht (auch) gegenüber den Gruppenmitgliedern als versicherten Personen.

Ähnlich verhält es sich mit den vorvertraglichen und den laufenden Informationspflichten des Versicherers nach § 7 VVG. Diese beziehen sich bei einem Gruppenversicherungsvertrag ebenfalls ausschließlich auf die Gruppenspitze als Versicherungsnehmer. Eine Ausnahme hiervon begründet einzig § 144 VAG für die betriebliche Altersvorsorge. Dieser statuiert eine unmittelbare Informationspflicht des Versicherers gegenüber den Versorgungsanwärtern und Versorgungsempfängern, die nicht zugleich Versicherungsnehmer sind.

Gruppenspitze ist Herrin des Vertrags

Nach herrschender Meinung bleibt die Gruppenspitze als Versicherungsnehmer auch die Herrin des Vertrags. Ihr stehen, was den Gruppenversicherungsvertrag angeht, die vertraglichen Gestaltungsrechte zu. Sie kann also durch bilaterale Vereinbarung mit dem Versicherer den Vertrag auch ändern. Diese Änderungen könnten beispielsweise darin bestehen, den Versicherer zu wechseln oder auch Konditionen des Versicherungsvertrags zu modifizieren. Derartige Änderungen können nach der Rechtsprechung im Einzelfall sogar zulasten der versicherten Personen gehen.⁶²

Das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen (BAV), eine der Vorgängerbehörden der BaFin, hat daher bereits in den 90er Jahren verschiedene Rundschreiben veröffentlicht, um einen angemessenen Verbraucherschutz sicherzustellen. Sie umfassen aufsichtsrechtliche Vorgaben zum Umgang mit Gruppenversicherungsverträgen. Hier ist insbesondere das Rundschreiben „Grundsätze zur Verbindung von Waren- und Dienstleistungsgeschäften mit Versicherungsschutz“⁶³ zu nennen. Für die besondere Fallgestaltung, dass Waren- und Dienstleistungsgeschäfte mit Versicherungsschutz verbunden werden, benennt es konkrete Anfor-

⁶² Vgl. BGH VersR 2013, 853.

⁶³ Rundschreiben 3/90, www.bafin.de/dok/2677640.

derungen dafür, wie Gruppenversicherungsverträge inhaltlich auszugestalten sind. Darüber hinaus machten das Rundschreiben „Hinweise zu Sondervergütungen und Begünstigungsverträgen in der Lebensversicherung“⁶⁴ für die Lebensversicherung und das Rundschreiben „Hinweise zu Sondervergütungen und Begünstigungsverträgen in der Krankenversicherung“⁶⁵ für die Krankenversicherung weitere aufsichtsrechtliche Vorgaben zum Umgang mit Gruppenversicherungsverträgen.

Auf Basis ihrer Abfrage ist die BaFin nun in der Lage, zu prüfen, ob die bestehenden aufsichtsrechtlichen Vorgaben zu Gruppenversicherungsverträgen angemessen sind oder angepasst werden müssen. Da die Abfrage sehr umfangreich war, ist erst im Laufe des Jahres 2016 mit Ergebnissen zu rechnen.

2.4.2 Anfrage zu Abschlusskosten und Provisionsvereinbarungen

Die BaFin nahm im 4. Quartal 2015 eine Auskunftsanfrage bei 24 Lebensversicherern vor. Ziel ist es zu untersuchen, ob und wie sich die Änderung der Deckungsrückstellungsverordnung (DeckRV) zum 1. Januar 2015 auf die Abschlusskosten und damit auch auf die Provisionsvereinbarungen mit Versicherungsvermittlern in der Lebensversicherung ausgewirkt hat. Die Auswahl der Lebensversicherungsunternehmen entsprach einer Marktabdeckung von ca. 80 %, und zwar gemessen an den verdienten Brutto-Beiträgen im Jahr 2013.

Hintergrund der Anfrage: Das Lebensversicherungsreformgesetz (LVRG) vom 1. August 2014 hatte verschiedene gesetzliche Vorschriften geändert, um die Leistungsfähigkeit der Lebensversicherer in Deutschland zu sichern und die Verbraucher besser zu schützen. Eine der Änderungen betraf § 4 Absatz 1 DeckRV. Vereinfacht ausgedrückt regelt die Vorschrift unter anderem, in welcher maximalen Höhe – gemessen an der Versicherungsprämie in die Prämie eingerechnete einmalige Abschlusskosten bei

der Berechnung der Deckungsrückstellung angesetzt werden dürfen.

Die entsprechende Änderung der DeckRV ist zum 1. Januar 2015 in Kraft getreten. Durch die Absenkung des Höchstzillmersatzes von vormals 40 auf 25 Promille können jetzt Abschlusskosten nur noch bis zu 25 Promille der Beitragssumme bilanziell angerechnet werden.

Zu den Auswirkungen der Änderung des § 4 DeckRV in der Praxis gibt es bislang keine belastbaren Daten. Die Auskunftsanfrage soll dazu beitragen, verlässliche Aussagen möglich zu machen und die Diskussion über die Abschlusskosten in der Lebensversicherung zu objektivieren. Aufgrund des Umfangs der Unterlagen, welche die Versicherungsunternehmen eingereicht haben, können belastbare Aussagen zum Ergebnis der Auskunftsanfrage erst im Laufe des Jahres 2016 getroffen werden. Allerdings ist schon jetzt erkennbar, dass die vor allem aus Kundensicht wichtigen Rückkaufwerte bei kapitalbildenden Lebensversicherungen positiv beeinflusst worden sind.

2.4.3 Auskunftsanfrage zu Stornohaftungszeitraum

Zeitgleich mit der Auskunftsanfrage zu den Auswirkungen des Lebensversicherungsreformgesetzes richtete die BaFin eine weitere Auskunftsanfrage an eine Auswahl von Lebens- und Krankenversicherern, die ebenfalls einer Marktabdeckung von etwa 80 % entsprach. Damit will die BaFin ermitteln, wie die Versicherer mit dem Stornohaftungszeitraum gemäß § 80 Absatz 5 VAG in der Praxis umgehen. Dieser besteht seit dem 1. April 2012.

Die Anfrage hat folgenden Hintergrund: § 80 Absatz 5 VAG regelt in der Lebens- und Krankenversicherung, in welchem Umfang ein Versicherungsvermittler seine Provision an das Versicherungsunternehmen zurückzahlen muss, wenn ein von ihm vermittelteter Versicherungsvertrag vor Ablauf von fünf Jahren beendet wird.

64 Rundschreiben 3/94, www.bafin.de/dok/2677650.

65 Rundschreiben 2/97, www.bafin.de/dok/2677638.

Keine weiteren Vorgaben im Aufsichtsrecht

Für die Anwendung der Norm in der Praxis existieren bislang keine weitergehenden Vorgaben im Aufsichtsrecht. Die BaFin hat in der Vergangenheit beispielsweise im Rahmen von örtlichen Prüfungen bei Versicherungsunternehmen immer wieder die Einhaltung dieser Vorschrift thematisiert und anhand von Beschwerden zu diesem Thema beobachtet. Anhaltspunkte für gravierende Verstöße konnte sie dabei nicht feststellen. Die Informationen aus der Beschwerdebearbeitung und den örtlichen Prüfungen können jedoch nur einen beschränkten Einblick gewähren.

Da es sich bei § 80 Absatz 5 VAG um eine in hohem Maße Verbraucherschützende Vorschrift handelt, soll die Umfrage ermitteln, inwieweit die branchenweite Umsetzung der gesetzgeberischen Vorgabe tatsächlich stattgefunden hat.

Endgültige Aussagen zum Ergebnis der Auskunftsanfrage kann die BaFin erst im Laufe des Jahres 2016 treffen. Tendenziell lässt sich an den Antworten der Versicherungsunternehmen zur Umsetzung der Regulierung zu den Stornohafnungszeiten aber erkennen, dass die gesetzliche Regelung eine in der Praxis wirksame Umsetzung der Vorgaben des Gesetzgebers ermöglicht.

2.5 Geldwäscheprävention

Die Abteilung Geldwäscheprävention hat auch 2015 Vor-Ort-Prüfungen bei Versicherungsunternehmen vorgenommen, um zu kontrollieren, ob diese die Vorschriften zur Geldwäscheprävention und gegen Terrorismusfinanzierung einhalten. Einen der Schwerpunkte der Prüfungen

bildeten die banknahen Geschäfte. Dazu zählen insbesondere Baufinanzierungen und tagesgeldähnliche Geschäfte mit Kunden. Aufgrund der im Vergleich zur klassischen Lebensversicherung unregelmäßigen Zahlungsflüsse ist es bei Geldanlagekonten wahrscheinlicher, dass sie zur Geldwäsche missbraucht werden.

Nicht ausreichend in Geldwäscheprävention eingebunden

Die Prüfungen ergaben, dass diese Produkte in vielen Fällen nicht ausreichend in die Geldwäscheprävention der Versicherungsunternehmen eingebunden waren. Unter anderem aufgrund dieser Erkenntnisse legten die Untersuchungen daher ihr Augenmerk auch auf die Geldtransaktionen von und zu den Versicherungsunternehmen. Dabei traten mitunter Diskrepanzen zwischen den angegebenen und den tatsächlichen Kontoinhabern zutage. Um etwaige Geschäfte von Strohmännern zu unterbinden, wies die BaFin die Unternehmen darauf hin, ihre Zahlungsströme regelmäßig dahingehend zu überprüfen, ob sich Abweichungen bei den angegebenen Kontoinhabern zeigen.

Im Jahr 2015 setzte die BaFin den engen Dialog mit dem Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV) zu Fragen der Geldwäscheprävention fort. Die Erkenntnisse, die sie hierbei und in der Aufsichtspraxis sammeln konnte, wird sie auch bei der Umsetzung der Vierten Geldwäscherichtlinie⁶⁶ berücksichtigen. Umgekehrt werden diese Erkenntnisse in die Anpassung der mit der BaFin abgestimmten Auslegungs- und Anwendungshinweise des GDVs einfließen.

3 Unternehmensaufsicht

3.1 Zugelassene Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds

Die Zahl der Versicherungsunternehmen unter Bundesaufsicht ist 2015 leicht gesunken. Zum Ende des Berichtsjahres beaufsichtigte die BaFin insgesamt 567 Versicherungsunternehmen (Vorjahr: 573) und 31 Pensionsfonds. Von

den Versicherern waren 539 mit und 28 ohne Geschäftstätigkeit. Um den Versicherungsmarkt in Deutschland möglichst vollständig abzubilden, werden elf öffentlich-rechtliche Versicherungsunternehmen unter Landesaufsicht – zehn

66 Richtlinie (EU) 2015/849, ABl. EU L 141/73.

Tabelle 24 Zahl der beaufsichtigten Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds*

Bestand zum 31.12.2015

	VU mit Geschäftstätigkeit			VU ohne Geschäftstätigkeit		
	Bundes- aufsicht	Landes- aufsicht	Gesamt	Bundes- aufsicht	Landes- aufsicht	Gesamt
Lebens-VU	84	3	87	9	0	9
Pensionskassen	140	0	140	4	0	4
Sterbekassen	35	0	35	2	0	2
Kranken-VU	47	0	47	0	0	0
Schaden-/Unfall-VU**	205	7	212	8	1	9
Rück-VU	28	0	28	5	0	5
Gesamt	539	10	549	28	1	29
Pensionsfonds	31	0	31	0	0	0

* Nicht enthalten sind die zumeist regional tätigen kleineren Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit unter Landesaufsicht (Statistik der BaFin 2014 – Erstversicherungsunternehmen und Pensionsfonds, Seite 9, Tabelle 5).

** Ein Schaden-/Unfall-Versicherer betreibt im Wesentlichen die Krankenversicherung nach Art der Schadenversicherung und wird im Kapitel IV 3.3.3.2 bei der Prognoserechnung zu den Krankenversicherungsunternehmen hinzugezählt.

mit und eines ohne Geschäftstätigkeit – in allen Ausführungen dieses Kapitels berücksichtigt.

Damit ergibt sich folgende Aufteilung nach Sparten:

Lebensversicherer

Im Jahr 2015 stellten vier deutsche Lebensversicherer unter Bundesaufsicht den Geschäftsbetrieb ein.

Ein Lebensversicherer aus Liechtenstein gründete eine Niederlassung in Deutschland.

Eine Niederlassung aus Irland gab den Geschäftsbetrieb auf. Zur Aufnahme der Dienstleistungstätigkeit in Deutschland meldeten sich neun Versicherer aus dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) an (siehe Tabelle 25 „Anmeldungen von EWR-Lebensversicherern 2015“).

Krankenversicherer

Im Jahr 2015 blieb die Zahl der deutschen Krankenversicherer unter Bundesaufsicht konstant bei 47 Unternehmen.

Schaden-/Unfallversicherer

Zwei Schaden-/Unfallversicherer beendeten ihre Geschäftstätigkeit. Zwei Unternehmen wurden neu zugelassen. Vier Schaden-/Unfallversicherer

Tabelle 25 Anmeldungen von EWR-Lebensversicherern 2015

Bestand zum 31.12.2015

Land	DL*	NL**
Frankreich	1	
Großbritannien	2	
Irland	1	
Kroatien	1	
Liechtenstein		1
Luxemburg	1	
Niederlande	1	
Malta	1	
Schweden	1	

* DL=Dienstleistungsverkehr im Sinne des § 61 Absatz 3 VAG.

** NL=Niederlassungsverkehr im Sinne des § 61 Absatz 2 VAG.

gründeten eine Niederlassung in Deutschland. Eine Niederlassung aus Großbritannien und eine Niederlassung aus Rumänien gaben den Geschäftsbetrieb auf. Zur Aufnahme der Dienstleistungstätigkeit in Deutschland meldeten sich 51 Versicherer aus dem EWR an. Weitere Versicherer, die bereits zum Dienstleistungsverkehr in Deutschland gemeldet waren, zeigten Erweiterungen ihres Geschäftsbetriebs an.

Tabelle 26 Anmeldungen von EWR-Schaden-/Unfallversicherern 2015

Bestand zum 31.12.2015

Land	DL*	NL**
Belgien	1	
Dänemark	1	
Frankreich	3	
Großbritannien	6	3
davon Gibraltar	1	
Irland	3	
Italien	1	
Kroatien	2	
Liechtenstein		1
Malta	1	
Niederlande	28	
Norwegen	1	
Polen	1	
Slowakei	1	
Slowenien	1	
Tschechien	1	

* DL=Dienstleistungsverkehr im Sinne des § 61 Absatz 3 VAG.

** NL=Niederlassungsverkehr im Sinne des § 61 Absatz 2 VAG.

Rückversicherer

Die Zahl der aktiven Rückversicherer fiel im Berichtsjahr auf 28. Sechs Niederlassungen aus dem EWR (Irland, Spanien, Luxemburg, drei aus Frankreich) sowie eine Drittstaaten-Niederlassung (USA) waren in Deutschland aktiv. Weitere sechs Rückversicherer tätigen kein Neugeschäft mehr.

Pensionskassen, Pensionsfonds und Sterbekassen

Bei den Pensionskassen stellten drei Unternehmen den Geschäftsbetrieb ein, eine Pensionskasse wurde neu gegründet. Eine Sterbekasse stellte das Neugeschäft ein.

3.2 Wirtschaftliches Umfeld

Das wirtschaftliche Umfeld in Deutschland zeichnete sich im Jahr 2015 durch stabiles Wachstum und geringe Arbeitslosigkeit aus. Die Löhne und Gehälter der Arbeitnehmer nahmen merklich zu. Die Beitragseinnahmen deutscher Versicherer stiegen nach vorläufigen Zahlen des GdVs leicht um 0,5 % auf 193,6 Milliarden Euro.

Die Niedrigzinsphase stellt weiterhin das Hauptrisiko für Versicherer dar. Die Rendite für zehnjährige deutsche Staatsanleihen ist zwar im Jahresverlauf zum ersten Mal seit vielen Jahren geringfügig gestiegen; unter dem Eindruck des expansiven geldpolitischen Kurses der Euro-

Grafik 8 Branchenindex deutscher Versicherungsaktien

Wochenendstände, Ende 2013 = 100



Grafik 9 Kreditausfallprämien ausgewählter Versicherer



päischen Zentralbank (EZB) war die Rendite allerdings zwischenzeitlich stark gesunken und laut Thomson Reuters im April auf einen neuen Tiefstand von weniger als 0,08 % gefallen.

Die Versicherer waren nach wie vor von der Finanz- und Staatsschuldenkrise betroffen. Es zeigte sich, dass Versicherungswerte sensibel auf Veränderungen im politischen Umfeld reagieren. Dies spiegelt sich sowohl in den Aktienkursen als auch in den Kreditausfallprämien der Versicherer wider (siehe Grafik 8 „Branchenindex deutscher Versicherungsaktien“, Seite 199, und Grafik 9 „Kreditausfallprämien ausgewählter Versicherer“).

Versicherungsaktien legten zu

Der Versicherungsindex bewegte sich im ersten Halbjahr 2015 gleichförmig mit dem Deutschen Aktienindex (DAX). Die zuversichtliche Grundstimmung beflügelte zunächst die Aktien der Versicherer und den Gesamtmarkt. Doch dann belasteten die Turbulenzen rund um Griechenland die Börsen nachhaltig. Von der konjunkturellen Abkühlung in der Volksrepublik China waren die Versicherer insgesamt weniger betroffen als andere DAX-Werte. Im Herbst drifteten Versicherungsindex und DAX auseinander. Im Ergebnis stiegen die Kurse der Versicherungsaktien im Jahresverlauf 2015 wesentlich stärker als der DAX, der um 9,6 % zulegte.

Kreditausfallprämien leicht erhöht

Die Kreditausfallprämien der europäischen Versicherer erhöhten sich im Jahr 2015 leicht, wobei die Prämien für die deutschen Versicherer Allianz und Münchener Rück sich stets um ca. 20 Basispunkte unter dem europäischen Durchschnitt bewegten. Zwischenzeitlich trieben die zähen Verhandlungen mit Griechenland über ein weiteres Hilfsprogramm die Kreditausfallprämien ein wenig nach oben, obwohl die Versicherer kaum noch griechische Anlagen hielten. Insgesamt blieben sie aber doch deutlich hinter den Werten aus den Krisenjahren 2011 bis 2013 zurück.

Die Rating-Agenturen bewerteten im Jahr 2015 den Ausblick für Lebensversicherer als stabil bis negativ.⁶⁷ Dazu trugen im Wesentlichen die anhaltende Niedrigzinsphase und die Veränderungen des regulatorischen Umfelds vor allem durch Solvency II bei. Gerade Produkte mit langfristigen Garantien, die typisch für den deutschen Markt sind, erfordern in Zukunft eine stärkere Unterlegung durch Kapital. Das vielfältige Produktportfolio und die gute Profitabilität von weniger zins sensitiven Produkten gingen als Pluspunkte in das Rating-Urteil ein.

Der Ausblick für Nichtlebensversicherer fiel dagegen positiv aus. Da Großschadensereignisse ausblieben, konnte sich die Schaden-Kosten-

67 Quellen: Thomson Reuters, Bloomberg, Fitch, Moodys.

Quote im Jahr 2015 weiter verbessern. Die Rating-Agenturen gehen für 2016 wie schon im Vorjahr von einem Beitragswachstum aus. Negative Auswirkungen durch Solvency II erwarten sie nicht.

Moderates Schadenaufkommen

Auch im Jahr 2015 blieben die weltweiten Schäden aus Naturkatastrophen unter dem langjährigen Durchschnitt. Das Schadenaufkommen betrug 90 Milliarden US-Dollar (USD) und die versicherten Schäden 27 Milliarden USD. Das Schadenaufkommen reduzierte sich um 18 % gegenüber dem Vorjahr und lag 50 % unter dem zehnjährigen Durchschnitt. Die versicherten Schäden betrugen 27 Milliarden USD, sie reduzierten sich um 13 % gegenüber dem Vorjahr.

Sturmereignisse verursachten die größten versicherten Schäden. Ein Wintersturm in den USA verursachte Ende Februar einen Gesamtschaden von 2,8 Milliarden USD, wobei der versicherte Schaden 2,1 Milliarden USD betrug. In Europa war das größte Schadensereignis der Sturm Niklas, welcher einen Gesamtschaden von 1,4 Milliarden USD verursachte, wobei der versicherte Schaden 1 Milliarde USD betrug.

Die humanitär größten Katastrophen waren das Erdbeben in Nepal mit 9.000 Todesopfern und die Hitzewelle in Pakistan mit 3.670 Todesopfern.⁶⁸

3.3 Lage der Versicherungswirtschaft

3.3.1 Kapitalanlagen der Versicherer Überblick⁶⁹

Die deutschen Versicherungsunternehmen unter Bundesaufsicht verwalteten zum Stichtag 31. Dezember 2015 einen Kapitalanlagebestand zu Buchwerten in Höhe von 1.659,0 Milliarden Euro (Vorjahr: 1.591,2 Milliarden Euro), wie Tabelle 27 (Seite 202) zeigt. Im Vergleich der Versicherungssparten verzeichneten dabei die Krankenversicherer (+5,9 %) und die Pensi-

onskassen (+6,3 %) die größten prozentualen Anstiege. Der Kapitalanlagebestand aller beaufsichtigten Erstversicherungsunternehmen erhöhte sich 2015 um 4,2 % auf 1.408,8 Milliarden Euro (+56,4 Milliarden Euro). Bei den Rückversicherern erhöhte sich 2015 der Kapitalanlagebestand um 4,8 % auf 250,2 Milliarden Euro (+11,4 Milliarden Euro). 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 12,0 % auf 275,4 Milliarden Euro an, während der Anteil der Anlagen bei Kreditinstituten – nicht zuletzt wegen des weiterhin sehr niedrigen Zinsumfelds – gegenüber dem Vorjahreswert weiter zurückging. Der Bestand an Kapitalanlagen, den die Versicherungsunternehmen indirekt über Investmentfonds halten, erhöhte sich 2015 überdurchschnittlich (+10,2 %) und stellt – wie schon bereits im Vorjahr – mit 492,2 Milliarden Euro über ein Viertel des gesamten Kapitalanlagebestandes dar. Bei den über Investmentfonds erworbenen Vermögensgegenständen handelt es sich insbesondere um börsennotierte Papiere.

Der Bestand an direkten Immobilienanlagen erhöhte sich gegenüber dem Vorjahreswert um 3,2 % auf 35,8 Milliarden Euro.

3.3.2 Zusammensetzung der Risikokapitalanlagenquote

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

Die Auswertungen in Tabelle 28 (Seite 203) basieren auf den Daten für Lebens-, Kranken- und Schaden- bzw. Unfallversicherer sowie für Pensionskassen. Der Buchwert der Kapitalanlagen im gebundenen Vermögen dieser Sparten summierte sich zum 31. Dezember 2015 auf 1.361,9 Milliarden Euro (Vorjahr: 1.308,7 Milliarden Euro).

68 Quelle: Munich Re, NatCatSERVICE, 2016.

69 Zu Einzelheiten zu den Kapitalanlagen der einzelnen Sparten und der Pensionsfonds vgl. Kapitel IV 3.3.3.

Tabelle 27 Kapitalanlagen der Versicherungsunternehmen

Kapitalanlagen aller Versicherungsunternehmen	Bestand zum 31.12.2015		Bestand zum 31.12.2014		Veränderung im Jahr 2015	
	in Mio. €	in %	in Mio. €	in %	in Mio. €	in %
Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Anteile an Grundstücksgesellschaften, REITs und geschlossenen Immobilienfonds	35.781	2,2	34.659	2,2	1.122	3,2
Anteile an Sondervermögen, Investmentaktiengesellschaften und Investmentgesellschaften	492.217	29,7	446.857	28,1	45.360	10,2
Grundpfandrechtlich gesicherte Darlehen und Gesellschafterdarlehen an Grundstücksgesellschaften	57.143	3,4	55.513	3,5	1.630	2,9
Wertpapierdarlehen und durch Schuldverschreibungen gesicherte Forderungen	668	0,0	519	0,0	149	28,7
Darlehen an EWR-/OECD-Staaten, ihre Regionalregierungen, Gebietskörperschaften, internationale Organisationen	128.925	7,8	127.251	8,0	1.674	1,3
Unternehmensdarlehen	17.379	1,0	16.391	1,0	988	6,0
ABS/CLN	8.213	0,5	7.610	0,5	603	7,9
Policendarlehen	3.350	0,2	3.794	0,2	-444	-11,7
Pfandbriefe, Kommunalobligationen und andere Schuldverschreibungen von Kreditinstituten	224.572	13,5	236.930	14,9	-12.358	-5,2
Börsennotierte Schuldverschreibungen	275.358	16,6	245.867	15,5	29.491	12,0
Andere Schuldverschreibungen	25.490	1,5	23.449	1,5	2.041	8,7
Forderungen aus nachrangigen Verbindlichkeiten oder Genussrechten	31.454	1,9	29.697	1,9	1.757	5,9
Schuldbuchforderungen und Liquiditätspapiere	626	0,0	627	0,0	-1	-0,2
Notierte Aktien	6.557	0,4	6.778	0,4	-221	-3,3
Nicht notierte Aktien und Gesellschaftsanteile ohne Anteile in <i>Private Equity</i>	134.821	8,1	129.941	8,2	4.880	3,8
Anteile in <i>Private Equity</i>	14.851	0,9	12.902	0,8	1.949	15,1
Anlagen bei Kreditinstituten	167.034	10,1	180.647	11,4	-13.613	-7,5
Anlagen in der Öffnungsklausel	21.272	1,3	19.072	1,2	2.200	11,5
Andere Kapitalanlagen	13.249	0,8	12.708	0,8	541	4,3
Summe der Kapitalanlagen	1.658.961	100,0	1.591.215	100,0	67.746	4,3
Lebens-VU	851.494	51,3	822.743	51,7	28.751	3,5
Pensionskassen	147.694	8,9	138.994	8,7	8.701	6,3
Sterbekassen	2.076	0,1	2.050	0,1	26	1,3
Kranken-VU	246.939	14,9	233.181	14,7	13.759	5,9
Schaden-/Unfall-VU	160.599	9,7	155.439	9,8	5.160	3,3
Rück-VU	250.158	15,1	238.808	15,0	11.350	4,8
Alle VU	1.658.961	100,0	1.591.215	100,0	67.746	4,3
Erst-VU	1.408.803	84,9	1.352.407	85,0	56.396	4,2

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

Tabelle 28 Zusammensetzung der Risikokapitalanlagenquote

Bestand zum 31.12.2015

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*	829.329	100,0	243.921	100,0	142.222	100,0	146.455	100,0	1.361.927	100,0
Davon entfallen auf:										
Wertpapierdarlehen (Nr. 2), soweit Aktien (Nr. 12) Gegenstand des Darlehens sind	108	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	108	0,0
Forderungen aus nachrangigen Verbindlichkeiten und Genussrechten (Nr. 9)	14.684	1,8	3.633	1,5	2.044	1,4	2.382	1,6	22.743	1,7
Notierte Aktien (Nr. 12)	825	0,1	140	0,1	157	0,1	35	0,0	1.157	0,1
Nicht notierte Aktien und Geschäftsanteile (Nr. 13)	16.737	2,0	4.870	2,0	4.667	3,3	1449	1,0	27.723	2,0
Anteile an Sondervermögen (Nr. 15-17, inklusive Hedgefonds), soweit sie										
- Aktien, Genussrechte und ähnliches enthalten	35.090	4,2	8.293	3,4	11.053	7,8	9.544	6,5	63.980	4,7
- anderen Anlagearten nicht eindeutig zugeordnet werden können; Restwert des Fonds und nicht transparente Fonds	16.412	2,0	3.590	1,5	2.672	1,9	2.497	1,7	25.171	1,8
High-Yield-Anleihen und Anlagen im Default-Status	13.510	1,6	5.007	2,1	2.814	2,0	3.824	2,6	25.155	1,8
Erhöhtes Marktrisikopotenzial von Fonds**	10.675	1,3	566	0,2	670	0,5	377	0,3	12.288	0,9
An Hedgefonds gebundene Anlagen (zum Teil in anderen Nummern der AnIV bereits enthalten)	224	0,0	47	0,0	61	0,0	-4	0,0	328	0,0
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	108.265	13,1	26.146	10,7	24.138	17,0	20.104	13,7	178.653	13,1

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.

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

Quelle: Branchensummen zum 31.12.2015 für Lebens-, Kranken- und Schaden-/Unfallversicherer sowie Pensionskassen aus den Nachweisungen 670 und 673, Sammelverfügung vom 21.6.2011.

IV

V

VI

Anhang

Laut § 3 Absatz 3 Satz 1 Anlageverordnung (AnIV) können Versicherer einen Anteil von bis zu 35 % des gebundenen Vermögens in Kapitalanlagen investieren, die mit höheren Risiken behaftet sind. Zu diesen Risikokapitalanlagen gehören insbesondere direkt oder indirekt gehaltene Aktienanlagen, Genussrechte und Forderungen aus nachrangigen Verbindlichkeiten sowie *Hedgefonds* und an Rohstoffrisiken gebundene Anlagen. Weiterhin sind in der Risikokapitalanlagenquote neben High-Yield-Anleihen und Anlagen im Default-Status auch bestimmte risikobehaftete oder nicht eindeutig zuordenbare Fondsanlagen enthalten.

Zum Ende des Berichtsjahres 2015 lag die Risikokapitalanlagenquote für die Erstversicherungsunternehmen bei 13,1 % des gebundenen Vermögens; sie hat sich damit gegenüber dem Vorjahreswert (11,8 %) leicht erhöht. 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 10,7 % bei den Krankenversicherern und 17,0 % bei den Schaden-/Unfallversicherern.

Innerhalb der Risikokapitalanlagen machten die über Fonds gehaltenen (zumeist börsennotierten) Aktienanlagen mit 4,7 % des gebundenen Vermögens (Vorjahr: 3,9 %) den größten Einzelposten aus. Der Trend der letzten Jahre, dass Aktien vornehmlich über Fonds erworben werden, hat sich fortgesetzt.

Bei den alternativen Anlageinvestments (siehe Tabelle 29 „Anteile ausgewählter Anlageklassen an den Vermögensanlagen“) waren geringfügige Veränderungen gegenüber den Vorjahreszahlen zu verzeichnen: Der Bestand an direkt und indirekt gehaltenen Asset-Backed Securities und

Tabelle 29 Anteile ausgewählter Anlageklassen an den Vermögensanlagen

Bestand zum 31.12.2015

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*	851.494	100,0	246.939	100,0	160.599	100,0	147.694	100,0	1.406.726	100,0
Davon entfallen auf:										
Anlagen in Private-Equity-Beteiligungen	8.567	1,0	1.484	0,6	2.728	1,7	1.004	0,7	13.783	1,0
Direkt gehaltene <i>Asset Backed Securities</i> und <i>Credit Linked Notes</i>	2.632	0,3	938	0,4	915	0,6	1.167	0,8	5.652	0,4
Über Fonds gehaltene <i>Asset Backed Securities</i> und <i>Credit Linked Notes</i>	4.409	0,5	992	0,4	1.173	0,7	724	0,5	7.298	0,5
Anlagen in <i>Hedgefonds</i> und an <i>Hedgefonds</i> gebundenen Anlagen (direkt und über Fonds)	1.420	0,2	942	0,4	435	0,3	312	0,2	3.109	0,2
Anlagen mit Rohstoffrisiken (direkt und über Fonds)	1.078	0,1	864	0,3	360	0,2	48	0,0	2.350	0,2

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

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

Quelle: Branchensummen zum 31.12.2015 für Lebens-, Kranken- und Schaden-/Unfallversicherer sowie Pensionskassen aus den Nachweisungen 670 und 673, Sammelverfügung vom 21.6.2011

Credit-Linked Notes sowie an Hedgefonds- und Rohstoffanlagen stieg leicht.

3.3.3 Entwicklung in den einzelnen Sparten

Die nachfolgenden Zahlen für das Jahr 2015 haben nur vorläufigen Charakter. Sie basieren auf der unterjährigen Berichterstattung zum 31. Dezember 2015.

3.3.3.1 Lebensversicherer

Geschäftsentwicklung

Das eingelöste Neugeschäft in der selbst abgeschlossenen Lebensversicherung sank 2015 im Vergleich zum Vorjahr von 5,4 Millionen Neuverträgen um 7,7 % auf rund 5,0 Millionen Neuverträge. Gleichwohl stieg die Versicherungssumme des Neugeschäfts um 0,7 % auf 252,2 Milliarden Euro gegenüber 250,6 Milliarden Euro im Vorjahr.

Der Anteil der Risikoversicherungen ist, gemessen an der Zahl der neu abgeschlossenen Verträge, im Vergleich zum Vorjahr um 0,5 Prozentpunkte auf 33,1 % gestiegen. Die Kapitallebensversicherungen verringerten ihren Anteil im gleichen Zeitraum um 0,7 Prozentpunkte auf 10,1 %. Dies entspricht einem Rückgang von 585.384 neu abgeschlossenen Kapitallebensversicherungen im Jahr 2014 auf 508.528 neue Verträge im Jahr 2015. Während sich bei den Renten- und sonstigen Versicherungen der Anteil geringfügig um 0,1 Prozentpunkte auf 56,7 % erhöhte, war in absoluten Zahlen ein Rückgang von 3.074.497 Versicherungen im Vorjahr auf 2.841.740 Verträge auszumachen.

Der vorzeitige Abgang bei Lebensversicherungen durch Rückkauf und Umwandlung in beitragsfreie Versicherungen sowie durch sonstige Gründe sank um 9,5 % von 2,6 Millionen Verträgen im Jahr 2014 auf knapp 2,4 Millionen Verträge im Berichtsjahr. Entsprechend verringerte sich die Versicherungssumme der vorzeitig beendeten Verträge auf 99,0 Milliarden Euro gegenüber 104,2 Milliarden Euro im Vorjahr. Der Anteil der vorzeitigen Abgänge sank bezogen

auf die Stückzahl bei der kapitalbildenden Versicherung im Vergleich zum Vorjahr von 24,7 % auf 22,3 % und bezogen auf die Versicherungssumme von 15,1 % auf 12,5 %.

Der gesamte Bestand an selbst abgeschlossenen Lebensversicherungen belief sich 2015 auf rund 85,9 Millionen Verträge und sank damit im Vergleich zum Vorjahr um 2,2 %. Die Versicherungssumme stieg hingegen um 2,0 % auf 2.928 Milliarden Euro. Die Risikolebensversicherungen verzeichneten einen Rückgang bei der Zahl der Verträge von 14,1 Millionen auf 13,4 Millionen, jedoch einen Anstieg bei der Versicherungssumme von 714,0 Milliarden Euro auf 739,3 Milliarden Euro. Die Renten- und sonstigen Versicherungen setzten ihre positive Entwicklung der vorherigen Jahre weiter fort: Die Anzahl der Verträge erhöhten sich gemessen am Gesamtbestand von 49,1 % auf 50,9 %. Gemessen an der Versicherungssumme entspricht dies einem Anstieg von 52,2 % auf 53,5 %.

Die gebuchten Brutto-Beiträge des selbst abgeschlossenen Versicherungsgeschäfts der deutschen Lebensversicherer beliefen sich im Berichtsjahr auf 86,9 Milliarden Euro gegenüber 88,6 Milliarden Euro im Vorjahr. Dies entspricht einem Rückgang um 1,9 %.

Kapitalanlagen

Der Bestand an Kapitalanlagen stieg von 819,3 Milliarden Euro auf 844,1 Milliarden Euro (+3,0 %). Da sich das Zinsniveau am Kapitalmarkt leicht erholte, sanken die saldierten stillen Reserven zum Jahresende auf 132,1 Milliarden Euro (Vorjahr: 163,8 Milliarden Euro). Bezogen auf die gesamten Kapitalanlagen entspricht dies 15,5 % nach 19,9 % im Vorjahr.

Die durchschnittliche Nettoverzinsung der Kapitalanlagen lag im Jahr 2015 nach vorläufigen Angaben bei 4,50 % und damit leicht unter dem Niveau des Vorjahres (4,6 %). Die hohe Nettoverzinsung lässt sich darauf zurückführen, dass die Unternehmen erneut Bewertungsreserven realisiert haben, um den hohen Aufwand für den Aufbau der Zinszusatzreserve zu finanzieren.

Prognoserechnung

Die BaFin nahm 2015 bei den Lebensversicherern zwei Prognoserechnungen vor: eine zum Durchführungsstichtag 30. Juni, die andere zum 30. September 2015. Mit der Prognoserechnung analysiert die BaFin, wie vier unterschiedliche von ihr vorgegebene Kapitalmarktszenarien den Unternehmenserfolg des laufenden Geschäftsjahres beeinflussen.

Bei der Prognoserechnung zum 30. Juni mussten die Unternehmen jeweils simulieren, wie sich ein Anstieg des Zinsniveaus um 200 Basispunkte und ein Storno von 40 % des Versicherungsbestands – gemessen an der Deckungsrückstellung – auf das laufende Jahresergebnis auswirken. Ein kombiniertes Szenario aus Zins- und Stornoanstieg macht es der BaFin ferner möglich abzuschätzen, welche Folgen ein kurzfristiger deutlicher Zinsanstieg zusammen mit einem veränderten Kundenverhalten für den Unternehmenserfolg der Versicherer hat.

Alle in die Prognoserechnung einbezogenen Lebensversicherer waren in der Lage, die unterstellten Szenarien wirtschaftlich zu verkraften: Sie könnten ihre Verpflichtungen also auch dann erfüllen, wenn die vorgegebenen Kapitalmarktszenarien einträten.

In der Prognoserechnung zum 30. September mussten die Unternehmen jeweils simulieren, wie sich ein Rückgang der Aktienkurse um 22 % und ein Anstieg des Zinsniveaus um 50 Basispunkte auf das laufende Jahresergebnis auswirken. Zusätzlich mussten die Unternehmen auch die nachfolgenden vier Geschäftsjahre berechnen.

Die Auswertung bestätigte die Einschätzung der BaFin, dass die Lebensversicherer kurzfristig ihren vertraglichen Verpflichtungen nachkommen können. In einer weiter anhaltenden Niedrigzinsphase ist allerdings damit zu rechnen, dass sich die wirtschaftliche Lage der Unternehmen noch einmal verschärft. Die BaFin wird daher auch weiterhin sehr genau darauf achten, dass sich die Unternehmen frühzeitig vorausschauend und kritisch damit auseinandersetzen, wie ihre künftige wirtschaftliche Entwicklung in ei-

ner fortgesetzten Niedrigzinsphase verläuft. Es ist essenziell für die Lebensversicherer, dass sie rechtzeitig geeignete Maßnahmen einleiten und entsprechende Vorsorge treffen.

Solvabilität

Sämtliche Lebensversicherer erfüllen laut der Prognoserechnung zum 31. Dezember 2015 die Anforderungen aus den Solvabilitätsvorschriften nach Solvency I. Der Abwärtstrend der vergangenen Jahre setzte sich allerdings fort: Hatte die Bedeckungsquote der Solvabilitätsanforderung im Vorjahr noch 162 % betragen, ging sie 2015 leicht zurück, und zwar voraussichtlich auf 159 %.

Ergebnisse der zweiten „Vollerhebung Leben“

Aufgrund deutlich gesunkener Zinsen fragte die BaFin im Jahr 2015 in der zweiten „Vollerhebung Leben“ erneut die Eigenmittelsituation aller deutschen Lebensversicherer unter Solvency-II-Bedingungen ab. Stichtag war der 31. Dezember 2014.

Nahezu alle Lebensversicherer konnten nachweisen, dass sie zum Stichtag 31. Dezember 2014 über ausreichende Eigenmittel verfügten. Die Zahl der Unternehmen, die keine ausreichenden Eigenmittel besaßen, hat sich im Vergleich zur ersten Vollerhebung nicht erhöht. Versicherer, bei denen sich mögliche Schwierigkeiten zum Start von Solvency II abzeichneten, begleitet die BaFin eng, um eine ausreichende Eigenmittelausstattung sicherzustellen.

Die zweite Vollerhebung bestätigte erneut, dass die Übergangsmaßnahmen und die Volatilitätsanpassung, die Solvency II bereithält, die gewünschte Wirkung entfalten. Allerdings werden sich die Lebensversicherer in der 16-jährigen Übergangsperiode erheblich anstrengen müssen, um ihre Kapitalbasis zu stärken, wenn die Niedrigzinsphase weiter anhält. Die Unternehmen müssen in diesem Zeitraum kumuliert etwa 12 Milliarden Euro zusätzliche Eigenmittel aufbauen.

Die Bedeckungsquoten unter Solvency II reagierten sehr sensitiv auf Spread- und Zinsänderungen. Die Lebensversicherer werden sich

daher darauf einstellen müssen, dass sich ihre Eigenmittelsituation innerhalb kurzer Zeit stark verändern kann.

Lebensversicherer reduzieren Überschussbeteiligung

Da das Zinsniveau für Neuanlagen weiterhin sehr niedrig ist, haben viele Lebensversicherer die Überschussbeteiligung für 2016 weiter reduziert. Die laufende Gesamtverzinsung, also die Summe aus garantiertem Rechnungszins und Zinsüberschussbeteiligung, für die verkaufsoffenen Tarife in der kapitalbildenden Lebensversicherung beträgt im Branchendurchschnitt 2,79 %. In den Jahren 2015 und 2014 waren es 3,06 % bzw. 3,31 % gewesen.

Entwicklung der Zinszusatzreserve

Die Lebensversicherer sind seit dem Jahr 2011 verpflichtet, eine Zinszusatzreserve aufzubauen, um einerseits den künftig geringer ausfallenden Kapitalerträgen und andererseits den unverändert hohen Garantieverprechen Rechnung zu tragen. Gut 10,7 Milliarden Euro haben sie dafür im Jahr 2015 aufgewendet. Kumuliert beträgt die Zinszusatzreserve Ende 2015 damit absolut 32,0 Milliarden Euro. Der Referenzzins zur Berechnung der Zinszusatzreserve lag Ende 2015 bei 2,88 %.

Überprüfung der Zinszusatzreserve

Auch in den kommenden Jahren ist damit zu rechnen, dass weiter erheblicher Aufwand notwendig sein wird, um die Zinszusatzreserve aufzubauen. Sie ist zwar weiterhin grundsätzlich das richtige Instrument, um die Garantien der Versicherungsnehmer in Zeiten niedriger Zinsen langfristig zu sichern. Die BaFin beobachtet aber branchenweit und bei den einzelnen Unternehmen genau, wie sich die Dinge weiter entwickeln. Sollte es erforderlich sein, wird die Aufsicht prüfen, ob die Zinszusatzreserve angemessen kalibriert ist.

3.3.3.2 Private Krankenversicherer

Geschäftsentwicklung

Die von der BaFin beaufsichtigten 47 privaten Krankenversicherer nahmen im Jahr 2015 Beiträge in Höhe von insgesamt rund 36,7 Milliar-

den Euro ein. Dies entspricht einer Steigerung um etwa 1,1 % gegenüber 2014. Damit fiel der Beitragszuwachs leicht höher aus als noch im Vorjahr. Dass das Beitragswachstum weiterhin gering verläuft, ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass in der Krankheitskostenvollversicherung ein sukzessiv leicht abnehmender Bestand aufgrund von noch schwachem Neugeschäft zu beobachten ist.

Dennoch war die Krankheitskostenvollversicherung im Jahr 2015 mit etwa 8,8 Millionen versicherten Personen und Beitragseinnahmen in Höhe von 26 Milliarden Euro und somit 71 % der gesamten Beitragseinnahmen nach wie vor das mit Abstand wichtigste Geschäftsfeld der privaten Krankenversicherer. Zusammen mit den übrigen Versicherungsarten, wie zum Beispiel der obligatorischen Pflegeversicherung oder der Krankentagegeldversicherung und den sonstigen Teilversicherungen, versichern die Unternehmen der privaten Krankenversicherung (PKV) rund 40 Millionen Personen.

Kapitalanlagen

Die Krankenversicherer erhöhten ihren Kapitalanlagenbestand im Berichtsjahr um 6,3 % auf ca. 247 Milliarden Euro. Den Schwerpunkt der Anlagen machen unverändert festverzinsliche Wertpapiere aus. Pfandbriefe, Kommunalobligationen und andere Schuldverschreibungen betragen ca. 18 % des gesamten Kapitalanlagenbestands. Dies war auch die größte Einzelposition im Direktbestand. Weiterhin entfielen 16 % auf notierte Schuldverschreibungen und 17 % auf Schuldscheindarlehen und Namensschuldverschreibungen bei Kreditinstituten. Etwa 26 % ihres Kapitalanlagenbestands investierten die Krankenversicherer in Investmentfonds. Wesentliche Verschiebungen zwischen den Anlageklassen stellte die BaFin nicht fest.

Der bestimmende gesamtwirtschaftliche Einflussfaktor auf die PKV ist momentan das stark durch die EZB-Maßnahmen beeinflusste niedrige Zinsumfeld. Die Zinsen sind im Berichtsjahr in etwa auf dem äußerst niedrigen Niveau des Vorjahres geblieben. Die Reservesituation der Krankenversicherer bleibt daher komfortabel –

vor allem aufgrund hoher Bewertungsreserven in festverzinslichen Wertpapieren. Die saldier-ten stillen Reserven in den Kapitalanlagen beliefen sich zum 31. Dezember 2015 auf knapp 39 Milliarden Euro, was etwa 16 % der Kapitalanlagen entspricht (Vorjahr 20 %).

Im Berichtsjahr lag die durchschnittliche Nettoverzinsung der Kapitalanlagen nach vorläufigen Angaben bei etwa 3,5 % und damit unter dem Niveau des Vorjahres (3,9 %).

Prognoserechnung

Auch die Krankenversicherer erstellten 2015 eine Prognoserechnung, die sie der BaFin vorlegten. Damit sollten sie simulieren, wie sich nachteilige Entwicklungen am Kapitalmarkt auf den Erfolg des Unternehmens und seine finanzielle Stabilität auswirken.

Die Prognoserechnung zum Durchführungsstichtag 30. September 2015 untersuchte schwerpunktmäßig die mittelfristigen Auswirkungen des Niedrigzinsniveaus auf die Krankenversicherer. Die BaFin erhob dazu Daten zur prognostizierten Entwicklung im Geschäftsjahr 2015 sowie in den vier Folgejahren in verschiedenen adversen Kapitalmarktszenarien. In einem Szenario unterstellte sie eine Neu- und Wiederanlage ausschließlich in zehnjährigen Pfandbriefen mit einem Zinssatz von 1,08 %. In einem zweiten Szenario konnten die Krankenversicherer die Neu- und Wiederanlage entsprechend ihrer individuellen Unternehmensplanung simulieren.

Zum Durchführungsstichtag 30. September 2015 nahmen 40 Versicherer an der Prognose-rechnung teil. Lediglich acht Versicherer, die das Krankenversicherungsgeschäft nach Art der Schadenversicherung betreiben, hatte die BaFin von der Teilnahme befreit. Die betreffenden Unternehmen müssen keine Alterungsrückstellung bilden bzw. keinen bestimmten Rechnungszins erwirtschaften.

Insgesamt ist festzustellen, dass eine weiter andauernde Niedrigzinsphase für die Krankenversicherer aus ökonomischer Perspektive tragbar wäre. Erwartungsgemäß zeigen die vorliegenden Daten, dass es in einem Niedrigzinsszenario

zu einer (weiteren) Realisierung des Neu- und Wiederanlagerisikos und somit zu einer Verringerung der Kapitalanlagerenditen kommt. Aus dieser Entwicklung folgt die Notwendigkeit einer sukzessiven Absenkung des Rechnungszinses im Rahmen von Beitragsanpassungen. Der Beitragsanpassungsmechanismus wirkt für die Krankenversicherer in dem möglicherweise auf diesem Niveau anhaltenden Niedrigzinsumfeld deutlich entlastend.

Solvabilität

Sämtliche Krankenversicherer erfüllen laut der Prognoserechnung zum 31. Dezember 2015 die Anforderungen der Solvabilitätsvorschriften. Der Bedeckungssatz des Solvabilitäts-Solls der Branche wird voraussichtlich bei etwa 280 % und damit über dem Vorjahreswert von etwa 260 % liegen. Die Eigenmittelausstattung der Branche ist also nach wie vor gut.

Probleme beim aktuariellen Unternehmenszins

Bis auf zwei Versicherer konnten alle Unternehmen, welche die Krankenversicherung nach

Aktuarieller Unternehmenszins

Das Geschäftsmodell der nach Art der Lebensversicherung betriebenen Krankenversicherung basiert auf Tarifen, bei denen die Beiträge entsprechend den einschlägigen gesetzlichen Vorschriften jährlich daraufhin zu überprüfen sind, ob sie angemessen sind oder gegebenenfalls angepasst werden müssen. Dabei kommen sämtliche Annahmen über die Entwicklung der Nettoverzinsung der Kapitalanlagen. Die Einschätzung dieser Entwicklung und der Sicherheitsmarge, die in diesen Annahmen zusätzlich zu berücksichtigen ist, nehmen die Unternehmen auf der Grundlage des aktuariellen Unternehmenszinses (AUZ) vor, den die Deutsche Aktuarvereinigung (DAV) entwickelt. Die Unternehmen müssen der BaFin jedes Jahr den AUZ melden. Von ihm hängt ab, ob die Unternehmen auch den Rechnungszins für bestehende Tarife absenken müssen, wenn sie eine Beitragsanpassung vornehmen müssen.

Art der Lebensversicherung betreiben, nicht mehr nachweisen, dass sie auch künftig mit der erforderlichen hohen Sicherheit den Höchstrechnungszins in Höhe von 3,5 % erwirtschaften können, der in der Krankenversicherungsaufsichtsverordnung (KVAV – ehemals Kalkulationsverordnung, KaV) festgelegt ist. Das ist das Ergebnis der AUZ-Verfahren 2015, also der Prognosen des aktuariellen Unternehmenszinses (AUZ), den die Versicherer für das Geschäftsjahr 2016 vorgenommen haben (siehe Infokasten „Aktuarieller Unternehmenszins“, Seite 208). Viele Krankenversicherer haben aufgrund der anhaltenden Niedrigzinsphase, die immer stärker auf die Verzinsung der Kapitalanlagen durchschlägt, gegenüber den Vorjahren teilweise sogar deutlich niedrigere AUZ-Werte gemeldet. Diese wirken sich auf die anstehenden Beitragsanpassungen aus.

§ 11 Absatz 2 KVAV – die Berechnung der Prämien bei Prämienanpassung – sieht zudem nun eine Regelung vor, die den Unternehmen im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bei einer Beitragsanpassung ermöglicht, Beitragsauswirkungen, die sich aus einer erforderlichen Anpassung des Rechnungszinses ergeben, über mehrere Jahre zu strecken. Im Interesse der Versicherungsnehmer soll so erreicht werden, dass sich die Beiträge insgesamt stetiger entwickeln und unzumutbare Beitrags sprünge vermieden werden. Die Zahl der Stufen ist im Interesse einer sicheren Kalkulation beschränkt. Die Möglichkeit, weitere Mittel zu verwenden, um Beitragsanpassungen zu begrenzen, bleibt ausdrücklich unberührt.

Beitragsstabilität im Alter

Stabile Beiträge für Mitglieder der privaten Krankenversicherungen sind ein Thema, das vor allem für ältere Versicherungsnehmer seit jeher große Bedeutung hat. Die aktuelle Niedrigzinsphase und die seit ihrem Beginn immer häufigeren Anpassungen des Rechnungszinses haben die Beiträge der älteren Versicherten unmittelbar steigen lassen. Die BaFin hat 2015 im Rahmen ihres Mandats für den kollektiven Verbraucherschutz eine Abfrage bei den Krankenversicherern veranstaltet. Diese sollte die Größenordnung der Aufgabe bewerten, die es

hier zu bewältigen gilt. Auf dem Prüfstand standen aber auch die Wirksamkeit der bislang existierenden Instrumente, die Möglichkeiten, diese weiterzuentwickeln, sowie die Angemessenheit von Maßnahmen, über die bereits diskutiert wurde oder die gegebenenfalls künftig ergriffen werden müssen.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass bedingt durch die gegenwärtigen rechtlichen Regelungen im Branchendurchschnitt auf mittlere Sicht eine relative Stabilisierung der Beitragsentwicklung für die privat Krankenversicherten im Alter prognostiziert werden kann. Längerfristige Prognosen zeigen aber, dass bei unveränderten ökonomischen Rahmenbedingungen Entwicklungen eintreten können, die zumindest in Einzelfällen eine Gegensteuerung erfordern würden. Aus diesem Grund sollen in regelmäßigen Abständen die gewonnenen Erkenntnisse aktualisiert werden.

Gesundheits-Apps

Dass Unternehmen Gesundheitsdaten sammeln, ist ein Thema, über das öffentlich viel diskutiert wird. Oft werden in diesem Zusammenhang technische Gadgets genannt – wie etwa Smartphone- oder Tablet-Apps, auch in Verbindung mit sogenannten *Wearables* –, die beispielsweise Bewegungsverhalten, Puls, Kalorienverbrauch und weitere sensible Daten messen sollen. Wer sich damit einverstanden erklärt, dass seine Daten erhoben oder verarbeitet werden, erhält als Gegenleistung Gratifikationen in Form von Rabatten, Geschenken oder Gutscheinen.

Über die Frage hinaus, ob dabei die maßgeblichen datenschutzrechtlichen Vorschriften eingehalten werden, hängt die Gesetzeskonformität möglicher Produkte im Bereich der privaten Krankenversicherung von vielen weiteren Faktoren ab. In jedem Fall wäre das Tarifwechselrecht der Versicherten zu gewährleisten. Dieses hat unter anderem zur Folge, dass private Krankenversicherungsunternehmen Verschlechterungen des Gesundheitszustands nach Vertragsschluss auch bei einem Tarifwechsel nur dann berücksichtigen dürfen, wenn dies etwaige Mehrleistungen im gewünschten Ziel-tarif berührt.

Soweit es im Zusammenhang mit derartigen Produkten gesonderte Entnahmen aus der Rückstellung für (erfolgsabhängige) Beitragsrückerstattung geben soll, muss dies so geschehen, dass die üblichen Grundsätze und insbesondere der Grundsatz der Gleichbehandlung gewahrt bleiben. Inwieweit sich durch den Einsatz von *Wearables* allerdings tatsächlich Einsparpotenziale ergeben können, die solche Entnahmen oder sogar Preisnachlässe rechtfertigen, ist nach derzeitigen Erkenntnissen fraglich. Aus Sicht der BaFin müsste dies im Einzelfall noch geklärt werden.

Darüber hinaus setzen die geltenden Gesetze den privaten Krankenversicherern auch bei der Einschränkung der Versicherungsfähigkeit in einzelnen Krankenversicherungstarifen enge Grenzen.

Versicherungsbedingungen

Private Krankenversicherungsunternehmen müssen es der BaFin gemäß § 158 Absatz 1 Nr. 1 VAG (bis zum 31. Dezember 2015 gemäß § 13d Nr. 7 VAG) anzeigen, wenn sie beabsichtigten, neue oder geänderte Allgemeine Versicherungsbedingungen (AVB) der Tarife in der Krankheitskostenvollversicherung zu verwenden. Regelmäßig wird in diesem Zusammenhang über die Frage diskutiert, unter welchen Voraussetzungen Änderungen in den AVB bestandswirksam umgesetzt werden können.

Nach Auffassung der BaFin ist jede einseitige bestandswirksame Anpassung einer Bedingung durch den Versicherer am Maßstab des § 203 Absatz 3 VVG zu messen. Die Voraussetzungen der Norm müssen aufgrund der Intensität des Eingriffs in den laufenden Vertrag eng ausgelegt werden. Eine zu erwartende Äquivalenzbetroffenheit kann aufgrund des Wortlauts nicht zwingend gefordert werden, jedoch muss der Vertragseingriff wesentlich sein. Davon ist auszugehen, wenn Auswirkungen auf die Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung zu erwarten sind. Das Bedingungsnetzwerk kann um einzelne Leistungsmerkmale erweitert oder geschmälert werden, wenn die Voraussetzungen des § 203 Absatz 3 VVG gegeben sind.

Eine Grenze findet sich dort, wo der ursprüngliche Tarif durch die Leistungsänderung ein völlig neues Gepräge enthält. Auch Gesetzesänderungen können ein Anpassungsrecht begründen. Ändert sich die Rechtsprechung, kann grundsätzlich keine Anpassung von Bedingungen erfolgen. Eine Ausnahme gilt, wenn höchstrichterliche Rechtsprechung geändert wird; allerdings reicht dabei nicht eine Auslegungsänderung von AVB und Tarifbedingungen. Sonstige Anpassungen können aufgrund des Transparenzgebots im Einzelfall bei formellen, redaktionellen oder klarstellenden Änderungen zugelassen werden. Die Anpassung muss erforderlich erscheinen, um die Belange der Versicherten hinreichend zu wahren. Das bedeutet, dass die Versicherten ohne die Anpassung – prognostisch beurteilt – eine Beeinträchtigung ihrer Interessen befürchten müssten. Dabei kommt es auf die Belange der Versicherungsnehmer in ihrer Gesamtheit an. Eine Verbesserung für die Versichertengemeinschaft kann hierbei auch nachteilig für einzelne Versicherte oder hinsichtlich einzelner Leistungen sein. Dabei ist das Interesse der Versichertengemeinschaft in erster Linie darauf ausgerichtet, dass die Verträge dauernd erfüllbar und die Hauptleistungen aus dem Versicherungsvertrag erhalten bleiben. Im Rahmen der Angemessenheitsprüfung können dabei auch kostenmäßige Auswirkungen zulasten der Versicherungsnehmer berücksichtigt werden.

Im Jahr 2015 fiel der BaFin bei Vorlage der Allgemeinen Versicherungsbedingungen auf, dass unternehmensseitig nicht in jedem Fall sorgfältig genug geprüft wurde, ob die engen Voraussetzungen der Norm eingehalten werden. Die BaFin erwartet, dass die privaten Krankenversicherungsunternehmen dem ausreichend Rechnung tragen.

3.3.3.3 Schaden- und Unfallversicherer

Geschäftsentwicklung

Die Schaden- und Unfallversicherer konnten 2015 im Vergleich zum Vorjahr einen Anstieg der gebuchten Brutto-Beiträge im selbst abgeschlossenen Geschäft auf 69,2 Milliarden Euro (Vorjahr: 66,1 Milliarden Euro) verzeichnen.

Die Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres erhöhten sich um 9,7 % auf 23,6 Milliarden Euro (Vorjahr: 21,5 Milliarden Euro). Die Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle aus den Vorjahren reduzierten sich um 3,5 % auf 16,8 Milliarden Euro. Einzelrückstellungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres wurden in Höhe von 18,4 Milliarden Euro (Vorjahr: 17,9 Milliarden Euro) gebildet; die Einzelrückstellungen für Versicherungsfälle aus Vorjahren summierten sich auf den Betrag von 56,3 Milliarden Euro (Vorjahr: 55,7 Milliarden Euro).

Die Kraftfahrtversicherung stellte mit gebuchten Brutto-Beiträgen in Höhe von 24,7 Milliarden Euro den mit Abstand größten Zweig dar. Der Zuwachs gegenüber dem Vorjahr betrug 4,7 %. Diese Zunahme ist wie in den Vorjahren sowohl auf einen gestiegenen Bestand als auch auf höhere Durchschnittsbeiträge zurückzuführen. Die geleisteten Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres haben sich im Vergleich zum Vorjahr um 5,8 % erhöht, wobei die Zahlungen für Versicherungsfälle aus Vorjahren um 5,8 % zurückgegangen sind. Insgesamt waren die gebildeten Brutto-Einzelrückstellungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres um 1,6 % geringer und für nicht abgewickelte Versicherungsfälle des Vorjahres um 1,7 % höher als 2014.

Die Schaden- und Unfallversicherer nahmen in der Allgemeinen Haftpflichtversicherung Beiträge in Höhe von 9,2 Milliarden Euro ein (+4,6 %). Die Geschäftsjahresschäden stiegen mit 1,0 Milliarden Euro im Vergleich zum Vorjahr um 1,9 %. Für Vorjahresschäden zahlten die Schaden- und Unfallversicherer 2,9 Milliarden Euro. Die für diesen Versicherungszweig besonders wichtigen Brutto-Einzelrückstellungen stiegen für nicht abgewickelte Versicherungsfälle des Geschäftsjahres um 3,6 % auf 2,9 Milliarden Euro an. Für noch nicht abgewickelte Versicherungsfälle des Vorjahres stiegen sie verhältnismäßig deutlich um 10,4 % auf 18,0 Milliarden Euro.

Die Unternehmen nahmen in der Feuerversicherung gebuchte Brutto-Beiträge in Höhe von

2,1 Milliarden Euro ein (+10,5 %). Die Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres erhöhten sich um 36,4 % deutlich auf 667,7 Millionen Euro.

In der verbundenen Wohngebäude- und der verbundenen Hausratversicherung erzielten die Versicherer Beitragseinnahmen in Höhe von 9,0 Milliarden Euro (+5,9 %). Die Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 12,9 % an. Die Einzelrückstellungen hingegen gingen um 10,0 % zurück. Die Zahlungen für Versicherungsfälle aus Vorjahren waren um 18,1 % niedriger als im Vorjahr. Die Rückstellungen für Versicherungsfälle der Vorjahre sanken ebenfalls deutlich um 25,5 %.

Die Beitragseinnahmen in der Allgemeinen Unfallversicherung blieben mit 6,4 Milliarden Euro im Vergleich zum Vorjahr nahezu unverändert. Die Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres betrugen 392,8 Millionen Euro. Für noch nicht abgewickelte Versicherungsfälle des Geschäftsjahres wurden 2,3 Milliarden Euro reserviert (+4,6 %).

Solvabilität

In der Schaden- und Unfallversicherung lag der Bedeckungssatz Ende 2014⁷⁰ mit 319 % leicht über dem Vorjahreswert von 311 %. Dieser Anstieg ist mit zwei gegenläufigen Entwicklungen zu erklären: Einerseits erhöhten sich die Beitragseinnahmen der Unternehmen. Hieraus resultiert ein deutlich höherer Beitragsindex. Gleichzeitig führte die geringere Schadenbelastung dazu, dass der Schadenindex sank. Aufgrund von Kapitalzuführungen der Gesellschafter und Gewinnthesaurierungen nahmen andererseits die Eigenmittel der Unternehmen zu. Dieser Anstieg lag geringfügig über dem der zu bildenden Solvabilitätsspannen, wodurch sich der Bedeckungssatz insgesamt leicht erhöhte.

Insgesamt erfüllten zwei Schaden- und Unfallversicherer die Solvabilitätsvorschriften zum

⁷⁰ Die Angabe bezieht sich auf das Jahr 2014, da für Schaden/Unfall keine Prognoserechnungen erfolgen.

31. Dezember 2014 nicht. Die BaFin leitete daraufhin entsprechende Maßnahmen ein, um die Bedeckung der Solvabilitätsspanne wiederherzustellen. Die Eigenmittelausstattung der Branche liegt nach wie vor auf einem sehr hohen Niveau und deutlich über den Mindestkapitalanforderungen.

3.3.3.4 Rückversicherer

Geschäftsentwicklung

2015 war für die Rückversicherer erneut ein vergleichsweise schadenarmes Jahr. Die niedrigen Vorjahreswerte wurden sogar unterboten. Naturkatastrophen verursachten weltweit gesamtwirtschaftliche Schäden in Höhe von 90 Milliarden US-Dollar (USD). Dieser Betrag lag damit sowohl unter dem Vorjahreswert von 110 Milliarden USD als auch deutlich unter dem zehnjährigen Durchschnitt von 180 Milliarden USD.⁷¹ Davon waren 27 Milliarden USD versichert. Auch dieser Wert liegt unter dem Vorjahreswert von 31 Milliarden USD und unterhalb des zehnjährigen Durchschnitts von 56 Milliarden USD. Hierzu trug insbesondere bei, dass die Hurrikan-Saison eher glimpflich verlief. Seit inzwischen zehn Jahren ist das US-amerikanische Festland von sehr starken Hurrikans verschont geblieben.

Größtes Einzelereignis des Jahres 2015 war für die Versicherungswirtschaft eine Abfolge heftiger Winterstürme in den USA und Kanada im Februar. Sie richteten versicherte Schäden von insgesamt 2,1 Milliarden USD an. In Boston fielen den Winter hindurch alles in allem fast drei Meter Schnee, ein absoluter Rekord. In Deutschland war der Wintersturm Niklas, der mit Spitzengeschwindigkeiten von rund 200 Stundenkilometern im März über weite Teile Mitteleuropas hinweg zog, die teuerste Naturkatastrophe. Niklas verursachte gesamtwirtschaftliche Schäden, die sich auf rund 1,4 Milliarden USD summierten. Davon waren 1 Milliarde USD versichert.

Der Rückversicherungsmarkt hat weiterhin mit einem Überangebot an Kapazität zu kämpfen.

Die weltweit unterdurchschnittliche Schadenbelastung im Jahr 2015 verstärkte den weichen Markt, das heißt eine Marktlage, die von vergleichsweise niedrigen Rückversicherungspreisen gekennzeichnet ist. Dies betraf vor allem die Deckung von Naturkatastrophenrisiken, was sich in einem weiteren Preisrückgang widerspiegelte. Insgesamt scheint sich allerdings der Ratenabrieb zu verlangsamen. Eine Preisstabilisierung auf breiter Front ist aber nicht ersichtlich. Neben dem Ausbleiben marktbeeinflussender Schadenfälle sorgte insbesondere der anhaltende Zufluss von alternativem Kapital für Druck auf die Raten.

Hedgafonds und Pensionsfonds investieren zunehmend in Katastrophenanleihen und *Collateralised Reinsurance*. Der Markt für Katastrophenanleihen (*Insurance-Linked Securities* – ILS) blieb 2015 mit einem Emissionsvolumen von mehr als 7,9 Milliarden USD auf einem hohen Niveau. Die im Umlauf befindlichen Katastrophenanleihen summierten sich mit über 26 Milliarden USD sogar zu einem Spitzenwert.⁷² Die relativ attraktiven Renditen im ILS-Markt ziehen zunehmend Investoren an, deren – durch die anhaltende Niedrigzinsphase verstärkte – Jagd nach Rendite auch vor neuen und unbekanntem Marktsegmenten nicht Halt macht. Wie nachhaltig das Engagement dieser Investoren ist, wird sich beim nächsten Zinsanstieg und den nächsten schadenträchtigen Naturkatastrophen zeigen.

Insgesamt nimmt der Wettbewerbsdruck in der Rückversicherung weiter zu. Die Kombination von anhaltendem Kapitalzufluss in den Rückversicherungsmarkt, unterdurchschnittlicher Belastung durch Schadenfälle und zurückgehenden Kapitalanlageerträgen aufgrund der anhaltenden Niedrigzinsphase erhöht den Profitabilitätsdruck im Rückversicherungsgeschäft. Für die Rückversicherer gilt es, in den anstehenden Erneuerungsrounds risikoadäquate Preise zu erhalten und dem Preisdruck nach unten auf Kosten der Rendite zu widerstehen.

71 Swiss Re: Pressemitteilung 18.12.2015.

72 ARTEMIS: Artemis-Internetseite: Abruf 23.12.2015.

Solvabilität

Die in Deutschland beaufsichtigten Rückversicherer verfügten Ende 2014 über Eigenmittel in Höhe von 72,9 Milliarden Euro (Vorjahr: 73,3 Milliarden Euro). Die Solvabilitätsspanne betrug zum gleichen Zeitpunkt 8,4 Milliarden Euro (Vorjahr: 7,7 Milliarden Euro). Damit verringerte sich die Bedeckungsquote auf 865,9 % (Vorjahr: 954,3 %).

Ursache für die hohen Eigenmittel ist nach wie vor eine Besonderheit, die spezifisch für die Branche ist: Rückversicherer üben nämlich häufig zugleich die Funktion einer Holdinggesellschaft über eine Versicherungsgruppe oder ein Finanzkonglomerat aus. Bei diesen Unternehmen dient ein erheblicher Teil der Eigenmittel nicht dazu, die Tätigkeit als Rückversicherer mit Kapital zu unterlegen, sondern vielmehr für die Holdingfunktion. Bereinigt um die Werte der Holdinggesellschaften ergab sich 2014 ein durchschnittlicher Bedeckungssatz der in Deutschland beaufsichtigten Rückversicherer von 247,0 % (Vorjahr: 259,6 %). Ursache der gesunkenen durchschnittlichen Solvabilitätsquote waren überproportional gestiegene Solvabilitätsspannen.

3.3.3.5 Pensionskassen

Geschäftsentwicklung

Laut der Prognoserechnung zum Bilanzstichtag 2015 ist die Höhe der Beitragseinnahmen aller Pensionskassen im Jahr 2015 im Vergleich zum Vorjahr gesunken. Die verdienten Beiträge summierten sich im Berichtsjahr auf ca. 6,1 Milliarden Euro und nahmen damit im Vergleich zum Vorjahr um ca. 7,4 % ab. Im Jahr 2014 waren sie noch um 2,4 % gestiegen.

Bei den seit 2002 neu gegründeten Aktiengesellschaften, die sich mit ihren Leistungen an alle Arbeitgeber wenden, stiegen die Beitragseinnahmen leicht auf ca. 2,8 Milliarden Euro.

Bei den vorwiegend von den Arbeitgebern finanzierten Vereinen auf Gegenseitigkeit hängt die Entwicklung der Beitragseinnahmen vom Personalbestand des Trägerunternehmens ab.

Die Beitragseinnahmen dieser Pensionskassen verringerten sich im Vergleich zum Vorjahr. Sie beliefen sich auf ca. 3,3 Milliarden Euro nach 3,9 Milliarden Euro im Vorjahr.

Kapitalanlagen

Der Kapitalanlagebestand der von der BaFin beaufsichtigten Pensionskassen nahm 2015 um ca. 6,5 % auf rund 148,2 Milliarden Euro zu (Vorjahr: 139,1 Milliarden Euro). Die Positionen „Investmentanteile, Inhaberschuldverschreibungen und andere festverzinsliche Wertpapiere“ sowie „Namensschuldverschreibungen, Schuldscheinforderungen und Darlehen“ sind weiterhin die dominierenden Kapitalanlagearten.

Da die seit Jahren niedrigen Zinsen auch 2015 weiter auf einem sehr niedrigen Niveau blieben, haben sich die Bewertungsreserven der Branche im Vergleich zum Vorjahr nur geringfügig verändert. In sämtlichen Kapitalanlagen hatten die Pensionskassen zum Jahresende nach den vorläufigen Angaben stille Reserven in Höhe von ca. 21,6 Milliarden Euro (Vorjahr: 25,3 Milliarden Euro) vorzuweisen. Dies entspricht ca. 14,6 % der gesamten Kapitalanlagen (Vorjahr: 18,1 %). Die stillen Lasten sind mit insgesamt 0,6 % vernachlässigbar gering.

Prognoserechnungen

Die BaFin nahm zum Stichtag 30. September 2015 bei den Pensionskassen eine Prognoserechnung vor. Darin waren die Unternehmen aufgefordert, ihr Ergebnis für das Geschäftsjahr in vier Aktien- bzw. Zinsszenarien abzuschätzen. Außerdem umfasste die Prognoserechnung, wie bereits im Vorjahr, angesichts der anhaltenden Niedrigzinsphase die folgenden vier Geschäftsjahre.

Die Pensionskassen unterliegen nicht dem neuen Regelwerk nach Solvency II. Die Prognosen zeigten, dass der Bedeckungssatz der Solvabilitätsspanne gegenüber dem Vorjahr gesunken ist. In der Regel können die Unternehmen die Solvabilitätsvorschriften erfüllen; die kurzfristige Risikotragfähigkeit der Branche scheint damit weiterhin gewährleistet. Den Prognosen zufolge liegt die Nettoverzinsung der Kapitalanlagen aller Pensionskassen im Jahr 2015 mit

ca. 3,9 % unter dem Vorjahreswert von 4,2 %. Die anhaltend niedrigen Zinsen stellen auch die Pensionskassen vor besondere Herausforderungen (siehe Infokasten). Die Prognosen verdeutlichen, dass sich der Abstand zwischen der laufenden Verzinsung der Kapitalanlagen und dem durchschnittlichen Rechnungszins der Deckungsrückstellung verkleinert. Sollte es bei einzelnen Pensionskassen erforderlich sein, die biometrischen Rechnungsgrundlagen zu verstärken oder den Rechnungszins abzusenken, wird es diesen Pensionskassen zunehmend schwerer fallen, dafür erforderliche Nachreservierungen zu finanzieren.

Solvabilität

Die Bedeckungsquote des Solvabilitäts-Solls der Pensionskassen betrug laut der Prognoserechnung zum Bilanzstichtag 2015 durchschnittlich 132 % und lag damit unter dem Wert des Vorjahres von 136 %. Den Schätzungen zufolge konnte eine Pensionskasse die Solvabilitätsspanne zum 31. Dezember 2015 nicht vollständig bedecken. Diese Kasse steht bereits in Kontakt mit der BaFin, um Maßnahmen zu erarbeiten, mit denen sie ihre Risikotragfähigkeit verbessern kann.

3.3.3.6 Pensionsfonds

Geschäftsentwicklung

Die Pensionsfonds verbuchten 2015 Brutto-Beiträge in Höhe von 2.170 Millionen Euro. Dies ist eine deutliche Zunahme gegenüber dem Vorjahr (1.648 Millionen Euro). Die Schwankungen der Beitragseinnahmen erklären sich insbesondere daraus, dass bei Pensionsfonds, je nach Art der vereinbarten Zusage, die Beiträge oft als Einmalbeitrag geleistet werden.

Die Zahl der Versorgungsberechtigten sank im Berichtsjahr auf insgesamt 889.247 Personen gegenüber 949.038 Personen im Vorjahr. Davon waren 560.666 Anwärter aus beitragsbezogenen Pensionsplänen und 39.261 Anwärter aus leistungsbezogenen Pensionsplänen. Bei den in Vorjahren zuletzt neu zugelassenen Pensionsfonds überwogen Pensionspläne mit nicht versicherungsförmiger Leistungszusage gemäß § 236 Absatz 2 VAG. Bei dieser Art der

Auswirkungen des Niedrigzinsumfelds

Das niedrige Zinsniveau stellt auch für die Pensionskassen eine erhebliche Belastung dar. Die BaFin beaufsichtigt und begleitet die Pensionskassen weiterhin entsprechend intensiv, damit diese ihre Risikotragfähigkeit auch in einem lang andauernden Niedrigzinsumfeld möglichst erhalten und stärken.

Die Pensionskassen haben bereits frühzeitig Maßnahmen ergriffen, um ihre Risikotragfähigkeit zu erhalten; dies verdeutlichen auch die Ergebnisse der Prognoserechnung. Fast ausnahmslos haben die Pensionskassen zusätzliche Rückstellungen gebildet. Allerdings zeichnet sich ab, dass bei Anhalten der Niedrigzinsphase einige Pensionskassen zusätzliche Mittel benötigen würden.

Pensionskassen in der Rechtsform der Aktiengesellschaft gehören in aller Regel dem Sicherungsfonds gemäß § 223 VAG an. Beauftragt der Arbeitgeber eine Pensionskasse mit der betrieblichen Altersversorgung für seine Mitarbeiter, ist er aufgrund der Subsidiärhaftung des Arbeitgebers nach dem Betriebsrentengesetz verpflichtet, im Bedarfsfall für die Leistungen an die Arbeitnehmer einzustehen. Das gibt den versorgungsberechtigten Arbeitnehmern und Rentnern zusätzliche Sicherheit.

Leistungszusage ist der Arbeitgeber auch in der Rentenbezugszeit verpflichtet, Beiträge zu zahlen. Die Aufwendungen für Versorgungsfälle sanken im Berichtsjahr von 1.900 Millionen Euro auf 1.643 Millionen Euro. Diese Aufwendungen verteilten sich auf 286.493 Personen, die Versorgungsleistungen bezogen.

Kapitalanlagen

Die Kapitalanlagen für Rechnung und Risiko der Pensionsfonds erhöhten sich im Berichtsjahr von 1.780 Millionen Euro auf 2.190 Millionen Euro. Dies entspricht einem Zuwachs der Kapitalanlagen um 23 % (Vorjahr: +11,1 %). Im Portfolio waren überwiegend Verträge mit Lebensversi-

cherungsunternehmen, Inhaberschuldverschreibungen, andere festverzinsliche Wertpapiere sowie Investmentanteile. Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2015 summierten sich die saldier- ten stillen Reserven in den Kapitalanlagen der Pensionsfonds auf rund 127,5 Millionen Euro. Die Höhe der für Rechnung und Risiko von Arbeit- nehmern und Arbeitgebern verwalteten Kapi- talanlagen reduzierte sich im Berichtsjahr nur leicht von ca. 29,5 Milliarden Euro im Vorjahr auf 29,4 Milliarden Euro. Diese Kapitalanlagen bestanden zu etwa 93 % aus Investmentantei- len. Die Bewertung dieser Kapitalanlagen erfolgt gemäß § 341 Absatz 4 Handelsgesetzbuch zum Zeitwert. Alle 31 Pensionsfonds, die zum Ende des Berichtsjahres 2015 unter Aufsicht der BaFin standen, konnten ihre pensionsfondstech- nischen Rückstellungen vollständig bedecken. 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 pensionsfondstech- nischen Rückstellungen ist daher stets gewähr- leistet.

Prognoserechnungen

Im Berichtsjahr 2015 nahm die BaFin zum Stichtag 30. September auch bei allen 31 Pensi- onsfonds eine Prognoserechnung vor. Im Fokus standen dabei insbesondere das erwartete Geschäftsergebnis, die erwartete Solvabilität sowie die erwarteten Bewertungsreserven zum Ende des laufenden Geschäftsjahres. Als Sze- narien gab die BaFin die Kapitalmarktsituation zum Erhebungsstichtag und ein negatives Akti- enszenario mit einem Kursrückgang von 22 % vor. Außerdem ließ sie Szenarien rechnen, welche die beiden zuvor genannten Szenarien jeweils mit einem Anstieg der Zinsstrukturkurve um 50 Basispunkte kombinierten. Die Auswer- tung der Prognoserechnungen zeigte, dass die 31 einbezogenen Pensionsfonds die unterstell- ten Szenarien wirtschaftlich tragen können.

Die Pensionsfonds tragen zwar weitgehend keine Garantien für die übernommenen Ver- pflichtungen. Die in geringem Umfang übernom- menen garantierten Verpflichtungen sind zudem

teilweise durch kongruente Rückdeckungen abgesichert. Allerdings hält es die BaFin für erforderlich, dass sich auch die Pensionsfonds mit den möglichen mittel- und langfristigen Auswirkungen einer lang anhaltenden Niedrig- zinsphase auseinandersetzen. Daher hatten die Pensionsfonds mit der Prognoserechnung auch eine Schätzung der Aufwendungen für die Zins- zusatzreserve für die nächsten vier dem lau- fenden Geschäftsjahr folgenden Geschäftsjahre vorzunehmen und anzugeben, ob der Aufwand voraussichtlich durch entsprechende Erträge gedeckt werden kann und ob die Solvabilitäts- vorschriften auch künftig voraussichtlich erfüllt werden können. Von 21 Pensionsfonds, die ver- sicherungsförmiges Geschäft betreiben, hatten bislang neun eine Zinszusatzreserve zu bilden. Die Finanzierung ist bei diesen neun Pensions- fonds derzeit durch kongruente Rückdeckung oder durch laufende Erträge gesichert.

Solvabilität

Laut der Prognoserechnung 2015 verfügten sämtliche beaufsichtigten Pensionsfonds über genügend freie unbelastete Eigenmittel. Damit erfüllten sie die Anforderungen der Aufsicht an ihre Solvabilität. Bei den meisten Pensionsfonds entsprach die aufsichtsrechtlich geforderte Eigenmittelausstattung dem Mindestbetrag des Garantiefonds in Höhe von 3 Millionen Euro für Aktiengesellschaften bzw. 2,25 Millionen Euro für Pensionsfondsvereine auf Gegenseitigkeit. Bei diesen Pensionsfonds liegt die individuelle Solvabilitätsspanne unter dem Mindestbetrag des Garantiefonds. Dies ist entweder durch den relativ geringen Geschäftsumfang oder die Art des betriebenen Geschäfts begründet. Bei den anderen Pensionsfonds lag die auf dem Ge- schäftsumfang basierende Solvabilitätsspanne über dem Mindestbetrag des Garantiefonds und war daher der maßgebliche Betrag für die min- destens vorhandenen Eigenmittel.

3.4 Aufsicht über grenzüberschreitende Versicherungsgruppen

Aufsichtskollegien (*Colleges*) sind ein wesent- licher Bestandteil der Gruppenaufsicht. Gerade bei der Beaufsichtigung multinationaler Versi- cherungsgruppen sind sie wichtig, um strategi-

sche oder ungünstige wirtschaftliche Entwicklungen in anderen Teilen der Gruppe erkennen und frühzeitig Gegenmaßnahmen einleiten zu können. Die BaFin war Ende 2015 an der Aufsicht über insgesamt 33 Versicherungsgruppen beteiligt, die durch Tochterunternehmen grenzüberschreitend tätig sind. Bei 20 (Vorjahr: 17) der 33 (Vorjahr: 31) Gruppen war die BaFin zuständig für die Gruppenaufsicht. Damit hatte sie die führende Rolle bei der Ausübung dieser Aufgabe inne. Darüber hinaus musste die BaFin dafür sorgen, dass die beteiligten Aufseher effektiv und effizient zusammenarbeiteten.

Regelungen für Aufsichtskollegien

Aufsichtskollegien gibt es bereits seit 16 Jahren. Mit der Solvency-II- und der Omnibus-II-Richtlinie ist ein neuer gesetzlicher Rahmen für Aufsichtskollegien entwickelt worden, der in Deutschland bereits seit dem 1. April 2015 in Kraft ist. Dadurch gewinnt die Zusammenarbeit in den Kollegien eine neue Qualitätsstufe. Die Behörde, die für die Gruppenaufsicht zuständig ist, übernimmt eine Schlüsselfunktion, während die anderen Aufsichtsbehörden mitwirken und mit der Gruppenaufsichtsbehörde Hand in Hand arbeiten sollen. Diese Kooperation umfasst neben der Zusammenarbeit und dem Informationsaustausch der Mitglieder in bestimmten Bereichen auch gemeinsame Entscheidungen.

Der Delegierte Rechtsakt dazu, der bereits seit dem 18. Januar 2015 in Kraft ist, enthält unter anderem konkretisierende Vorschriften für die Koordinierungsvereinbarungen, zur Genehmigung gruppenspezifischer Parameter und zu den systematisch auszutauschenden Informationen. Die mit Abstand umfangreichsten Regeln für die Arbeitsweise der Kollegien stammen von EIOPA⁷³, die eine entscheidende Rolle spielt, was die Regularien und die Arbeit der Aufsichtskollegien angeht.

Darunter ist auch den 26 EIOPA-Leitlinien⁷⁴ zur operativen Funktionsweise von Kollegien be-

sondere Bedeutung beizumessen. Sie richten sich sowohl an die Gruppenaufseher als auch an die Mitglieder und Teilnehmer. So gibt es Leitlinien zur Einrichtung des Kollegiums, zu den Aufgaben der Teilnehmer, zur Durchführung des Treffens – es muss mindestens einmal jährlich stattfinden –, zum Informationsaustausch, zum Arbeitsplan, zu gemeinsamen örtlichen Prüfungen und zur Art und Weise, wie Aufgaben aufgeteilt oder delegiert werden sollen. Im Anhang der Leitlinien findet sich zudem ein sehr umfassend ausformuliertes Muster für eine Koordinierungsvereinbarung, die individuell an die Bedürfnisse des jeweiligen Kollegiums angepasst werden kann. Die Verpflichtung, eine solche Koordinierungsvereinbarung zu treffen, ist in der Solvency-II-Richtlinie geregelt.

Die BaFin hat diese Aufgabe im Jahr 2015 für alle Aufsichtskollegien abgeschlossen, in denen sie für die Gruppenaufsicht zuständig ist. Die Koordinierungsvereinbarungen wurden auf die verschiedenen Versicherungsgruppen angepasst und im Kollegium abgestimmt. Sämtliche teilnehmenden Aufsichtsbehörden haben die Koordinierungsvereinbarungen unterzeichnet.

Aufgabe von Kollegien unter Solvency II

In der Öffentlichkeit wird ein Aufsichtskollegium häufig als ein Organ verstanden, das Entscheidungen trifft. Dies tut es jedoch nur bei der Genehmigung interner Modelle und eines zentralisierten Risikomanagements.

Es ist jeweils nur eine Behörde zuständig für die Gruppenaufsicht. Gruppenaufseher ist in der Regel der Aufseher des obersten Mutterunternehmens. Er verfügt über eine starke Position: Neben koordinierenden Aufgaben hat er den Vorsitz im Aufsichtskollegium, die Federführung bei Genehmigungsverfahren und die Letztentscheidung über ein internes Modell. Aufgabe des Kollegiums ist es, ihn bei der Gruppenaufsicht zu unterstützen. Die Aufseher der Einzelunternehmen sind verpflichtet, bei der Beaufsichtigung der Versicherungsgruppe eng zusammenzuarbeiten.

Da die Behörden, die jeweils für die Aufsicht über die Einzelunternehmen zuständig sind,

⁷³ <https://eiopa.europa.eu/regulation-supervision/insurance/colleges-of-supervisors>.

⁷⁴ <https://eiopa.europa.eu/Pages/Guidelines/,Guidelines-on-operational-functioning-of-colleges.aspx>.

durch den Austausch in den Kollegien umfassend informiert werden, tragen diese nicht allein zur Verbesserung der Gruppenaufsicht bei, sondern auch der Aufsicht über Einzelunternehmen. Eines ist allerdings anzumerken: Je mehr Tochterunternehmen in verschiedenen Ländern tätig sind, desto mehr Schnittstellen zwischen den zuständigen Aufsichtsbehörden gibt es. Bestimmte Aufsichtsprozesse, die bisher überwiegend auf nationaler Ebene gestaltet wurden, müssen nun auch grenzüberschreitend gedacht, geplant und ausgeführt werden. Hierfür fehlen jedoch aufgrund der großen Komple-

xität von Solvency II auf europäischer Ebene noch die Voraussetzungen, und dies gerade in technischen Fragen. Daher existieren derzeit teilweise nationale Insellösungen, zum Beispiel bei den Verschlüsselungsstandards in der elektronischen Kommunikation durch *E-Mails* und bei der Nutzung gemeinsamer elektronischer Dateiablagen auf sicheren Servern – Stichwort „Sichere Aufsichtsdatencloud“. Die BaFin hat im Jahr 2015 eine solche Cloud für Colleges großer internationaler Gruppen eingerichtet und dadurch den sicheren Datenaustausch deutlich erleichtert.



V Aufsicht über den Wertpapierhandel und das Investmentgeschäft

1 Grundlagen der Aufsicht

1.1 Erstes Finanzmarktnovellierungsgesetz

Am 6. Januar 2016 hat das Bundeskabinett den Regierungsentwurf eines Ersten Finanzmarktnovellierungsgesetzes beschlossen. Wie zahlreiche andere nationale Vorschriften für die Finanzmärkte dient auch dieses Gesetz in erster Linie der Anpassung an neue europäische Vorgaben: die Marktmissbrauchsrichtlinie MAD (Market Abuse Directive)¹, die Marktmissbrauchsverordnung MAR (Market Abuse Regulation)², die Zentralverwahrerverordnung³ und die PRIIPs-Verordnung⁴. Diese sollen die Integrität und Transparenz der Kapitalmärkte, aber auch den Anlegerschutz in der EU verbessern. Das Gesetz wird voraussichtlich im ersten Halbjahr 2016 verabschiedet. Seine Regelungen sollen dann sukzessive in Kraft treten (siehe auch Infokasten „MiFID II verschoben“).

MiFID II verschoben

Die Novelle der Finanzmarktrichtlinie MiFID II (Markets in Financial Instruments Directive II) sollte ursprünglich ebenfalls durch das Erste Finanzmarktnovellierungsgesetz umgesetzt werden. Doch im November 2015 gab es erste Signale aus der EU-Kommission und aus dem Europäischen Parlament, dass die Anwendbarkeit der MiFID II möglicherweise um ein Jahr auf Januar 2018 verschoben wird. Am 10. Februar 2016 hat die EU-Kommission den Vorschlag einer Änderungsrichtlinie und einer Änderungsverordnung vorgelegt, die eine Verschiebung der Anwendbarkeit der MiFID II und der Finanzmarktverordnung MiFIR (Markets in Financial Instruments Regulation) um ein Jahr auf den 3. Januar 2018 vorsieht. Die Bundesregierung beabsichtigt, im Laufe des Jahres 2016 einen Entwurf zu einem Zweiten Finanzmarktnovellierungsgesetz vorzulegen, der die Vorgaben der MiFID II im deutschen Recht verankert.

1 RL 2014/57/EU, ABI. EU 2014 L 173/179.

2 Verordnung (EU) Nr. 596/2014, ABI. EU L 173/1.

3 Verordnung (EU) Nr. 909/2014, ABI. EU L 257/1.

4 Verordnung (EU) Nr. 1286/2014, ABI. EU L 352/1.

1.1.1 Marktmissbrauchsrichtlinie und -verordnung

Die Vorgaben der Marktmissbrauchsrichtlinie und der Marktmissbrauchsverordnung sind am 2. Juli 2014 in Kraft getreten. Sie lösen die bisherige Marktmissbrauchsrichtlinie ab. Die meisten Vorschriften der Verordnung sind ab dem 3. Juli 2016 direkt anwendbar. Ihre Vorgaben zu den Aufsichts- und Sanktionsbefugnissen der BaFin sowie sämtliche Vorschriften der Richtlinie müssen allerdings noch in nationales Recht umgesetzt werden.

Die neue europäische Regulierung gegen Marktmissbrauch passt die bestehenden Vorschriften an technologische Veränderungen auf dem Gebiet der Marktinfrastrukturen an. So gelten die Regeln, die Marktmissbrauch verhindern sollen, künftig ebenso für Finanzinstrumente, die an Multilateralen Handelssystemen (*Multilateral Trading Facilities* – MTFs) und Organisierten Handelssystemen (*Organised Trading Facilities* – OTFs) gehandelt werden. Melde- und Übermittlungspflichten, etwa für Insiderinformationen und Insiderlisten, betreffen in Zukunft auch die Emittenten, deren Finanzinstrumente nur an einem MTF oder OTF angeboten werden. Voraussetzung ist, dass Emittenten für ihre Finanzinstrumente eine Zulassung zum Handel an einem MTF oder OTF erhalten haben oder für ihre Finanzinstrumente eine Zulassung zum Handel an einem MTF beantragt haben. Zudem weiten die Neuregelungen das Verbot der Marktmanipulation auf die Manipulation von Referenzwerten (*Benchmarks*) aus.

Die zuständigen Aufsichtsbehörden erhalten außerdem zusätzliche Befugnisse, um das Marktgeschehen überwachen und gegebenenfalls eingreifen zu können. Darüber hinaus vereinheitlichen die neuen Vorgaben die Sanktionsmöglichkeiten bei Insiderhandel und Marktmanipulation und verschärfen diese noch. Künftig sind alle EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, zumindest für vorsätzliche und schwerwiegende Verstöße gegen das Verbot von Insiderhandel und Marktmanipulation strafrechtliche Sanktionen vorzusehen.

Vorschriften für Straf- und Bußgelder

Aufgrund der neuen europäischen Regeln gegen Marktmissbrauch muss der Gesetzgeber in Deutschland insbesondere die Straf- und Bußgeldvorschriften anpassen. Da die neue Verordnung direkt anwendbar ist, werden die Bußgeldvorschriften nun nicht mehr auf die entsprechenden Verbote und Gebote des deutschen Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG) verweisen, sondern direkt auf die der europäischen Verordnung.

Die Bußgelder nach dem WpHG können zudem beträchtlich höher ausfallen: Die BaFin kann gegen natürliche Personen, die gegen das Verbot der Marktmanipulation verstoßen und damit eine Ordnungswidrigkeit begehen, künftig bis zu 5 Millionen Euro Geldbuße verhängen statt, wie bislang, 1 Million Euro. Zudem enthält das WpHG in Zukunft konkrete Vorgaben dazu, welche Bußgelder für juristische Personen gelten. Bei Verstößen kann die BaFin dann auch zu umsatzbezogenen Geldbußen greifen, die sich etwa auf bis zu 15 % des jährlichen Gesamtumsatzes belaufen können, wenn Verstöße gegen das Verbot des Insiderhandels oder der Marktmanipulation vorliegen.

Entsprechend sind auch die Strafvorschriften des WpHG anzupassen: Denn gemäß den Vorgaben der Marktmissbrauchsrichtlinie sind künftig sämtliche Formen von Insiderhandel nicht mehr nur für Primärinsider strafbar, sondern gleichermaßen für Sekundärinsider, also Personen, die anders als etwa Vorstände oder Aufsichtsräte über keine besondere Verbindung zum Unternehmen verfügen, aber dennoch von der Insiderinformation erfahren haben. Wie der Versuch des Insiderhandels steht künftig außerdem auch der Versuch der Marktmanipulation unter Strafe.

Durchführungsregelungen

Die Anforderungen der Marktmissbrauchsverordnung und der Marktmissbrauchsrichtlinie müssen jedoch nicht lediglich in nationales Recht umgesetzt werden. Die Marktmissbrauchsverordnung macht daneben noch weitere Konkretisierungen notwendig. Diese erfolgen in der Regel durch delegierte Rechtsakte der Kommission oder durch

Technische Standards, welche die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority) entwirft und die EU-Kommission anschließend erlässt.⁵

Zu den delegierten Rechtsakten hatte die Kommission die ESMA um eine technische Stellungnahme (*Call for Advice*) gebeten, die die ESMA im Februar 2015 vorgelegt hat. In der Stellungnahme geht es unter anderem darum, die Indikatoren für Marktmanipulation zu spezifizieren und die Mindestschwellen zu definieren, die für die Veröffentlichungspflichten von Teilnehmern am Markt für Emissionszertifikate ausschlaggebend sind. Des Weiteren bestimmt die ESMA die Behörde, die für Mitteilungen über den Aufschub der unverzüglichen Veröffentlichung von Insiderinformationen zuständig ist, legt fest, welche Eigengeschäfte von Führungskräften veröffentlicht werden müssen, und richtet schließlich die Verfahren ein, um tatsächliche oder mögliche Verstöße gegen die Marktmissbrauchsverordnung an die zuständigen Behörden melden zu können.

Am 28. September 2015 übermittelte die ESMA der EU-Kommission zudem Entwürfe, in denen sie Technische Regulierungs- und Durchführungsstandards zur Verordnung vorlegte. Diese Standards sollen die Regelungen der Marktmissbrauchsverordnung präzisieren und sicherstellen, dass die Anwendung der Vorschriften in den einzelnen Mitgliedstaaten harmonisiert wird.

Die Standards beschreiben unter anderem, welche Anforderungen an die Umsetzung von Aktienrückkäufen und Stabilisierungsmaßnahmen sowie von Marktsondierungen zu stellen sind. Ferner regeln sie, auf welche Weise zulässige Marktpraktiken anerkannt werden. Sie stellen auch dar, welche Regelungen, Systeme und Verfahren die Betreiber von Märkten, alle Wertpapierfirmen, die einen Handelsplatz betreiben, oder die Personen, die gewerbsmäßig Geschäfte vermitteln oder ausführen, schaffen und aufrechterhalten müssen, damit es nicht zu Marktmissbrauch kommt oder dieser aufgedeckt

werden kann. Die Standards enthalten außerdem die Verpflichtungen, Insiderinformationen und Eigengeschäfte von Führungskräften zu veröffentlichen sowie Insiderlisten zu führen. Schließlich legen sie fest, wie mit Personen umzugehen ist, die Anlageempfehlungen in Umlauf bringen, sowie mit Statistiken und Prognosen, die öffentliche Stellen verbreiten.

Die EU-Kommission hat am 9. März 2016 die Standards erlassen. Der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament können innerhalb einer Prüfungsfrist von bis zu sechs Monaten Einwände dagegen erheben. Geschieht dies nicht, werden die Standards im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht und können in Kraft treten.

1.1.2 PRIIPs-Verordnung



Nach der PRIIPs-Verordnung müssen Hersteller von verpackten Anlageprodukten für Kleinanleger und von Versicherungsanlageprodukten ab dem 31. Dezember 2016 Basisinformationsblätter veröffentlichen. Wer solche Produkte verkauft oder dazu berät, hat Kleinanlegern diese Informationsblätter zur Verfügung zu stellen, bevor diese sich durch einen Vertrag oder ein Angebot binden. Die Verordnung gibt Form und Inhalt der Basisinformationsblätter vor.

Die Vorgaben der PRIIPs-Verordnung müssen nun in deutsches Recht umgesetzt werden. Dazu sieht der Entwurf des Ersten Finanzmarktnovellierungsgesetzes unter anderem vor, die Befugnisse der BaFin im WpHG, Kreditwesengesetz (KWG), Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB) und Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) zu ergänzen. Außerdem erweitert er die Sanktionskataloge der jeweiligen Aufsichtsgesetze: Sie sollen künftig Bußgeldtatbestände enthalten für Verstöße gegen die Anforderungen der Verordnung. Entsprechende Ausführungsbestimmungen zur Regelung des Vertriebs, unter anderem durch Versicherungs- und Finanzanlagenvermittler, sind darüber hinaus auch in der Gewerbeordnung (GewO) sowie in deren Durchführungsverordnungen vorgesehen.

⁵ Vgl. Grafik 2 „EU-Rechtsetzung und ESAs“, Seite 68.

Für diejenigen Produkte, die unter die PRIIPs-Verordnung fallen, gelten nicht zusätzlich auch noch nationale Pflichten zur Erstellung von Informationsblättern. Der Gesetzentwurf stellt klar, dass Anbieter von verpackten Anlageprodukten für Kleinanleger ab dem 31. Dezember 2016 keine Produktinformationsblätter nach dem WpHG oder Vermögensanlagen-Informationenblätter nach dem Vermögensanlagegesetz (VermAnlG) mehr erstellen müssen. Für Spezial-AIF⁶ haben die Anbieter die Pflicht, semiprofessionellen Anlegern entweder die wesentlichen Anlegerinformationen nach dem KAGB auszuhändigen oder ihnen Basisinformationenblätter nach der PRIIPs-Verordnung zur Verfügung zu stellen. Für Produkte, die nicht in den Anwendungsbereich fallen, lässt die PRIIPs-Verordnung im Übrigen weiterhin Raum für nationale Regelungen zur Erstellung und Übergabe von Informationsblättern.

1.1.3 Zentralverwahrer

Das Erste Finanzmarktnovellierungsgesetz soll zudem das KWG an die Vorgaben der europäischen Zentralverwahrer-Verordnung anpassen.⁷ Diese harmonisiert die wesentlichen Bestimmungen, die für die Zulassung und laufende Aufsicht über Zentralverwahrer gelten.

Für das neue Zulassungsverfahren, das die Verordnung vorgibt, wird die BaFin ab dem Inkrafttreten der entsprechenden technischen Regulierungsstandards zuständig sein, und zwar aufgrund des Gesetzes zur Umsetzung der Transparenzrichtlinie-Änderungsrichtlinie, welches das KWG entsprechend ändert. Für Anbieter, die Bankdienstleistungen im Zusammenhang mit der Zentralverwahrertätigkeit erbringen wollen, sieht die Verordnung ein gesondertes Genehmigungsverfahren vor. Dieses ist künftig ebenfalls Aufgabe der BaFin. Bis rechtskräftig über Zulassungs- und Genehmigungsanträge nach der europäischen Zentralverwahrer-Verordnung entschieden ist, gilt für

⁶ Die Abkürzung AIF steht für „Alternativer Investmentfonds“. Unter AIF versteht man alle Investmentvermögen, die keine OGAW sind (§ 1 Absatz 3 KAGB). Zu OGAW siehe Fußnote 27, Seite 228.

⁷ Vgl. hierzu auch 1.4.

den bestehenden deutschen Zentralverwahrer, die Clearstream Banking AG, weiterhin das nationale Recht.

Aufgrund des vorliegenden Gesetzentwurfs bleibt die BaFin auch unter der europäischen Verordnung zuständig für die laufende Aufsicht über Zentralverwahrer, die sich bereits bislang aus dem Kreditwesengesetz ergibt. Die Aufsichtsbefugnisse der BaFin bleiben bestehen und werden lediglich an die neuen europäischen Vorgaben angepasst. Weiterhin stellt der Entwurf klar, dass die neue Zulassung nach der Verordnung die Erlaubnis nach KWG ersetzen wird. Diese benötigten die Zentralverwahrer bisher, um ihre Tätigkeit ausüben zu können.

Schließlich normiert der Gesetzentwurf gemäß den Vorgaben der Verordnung einen umfangreichen Katalog von Ordnungswidrigkeiten. Zentralverwahrer, die gegen die neuen europäischen Vorschriften verstoßen, müssen künftig mit Bußgeldern in einer Höhe von bis zu 20 Millionen Euro rechnen, alternativ von bis zu 10 % ihres Gesamtumsatzes, den sie im Geschäftsjahr vor der Entscheidung der Aufsicht erzielt haben, falls dieser umsatzbezogene Betrag höher ist.

1.2 Transparenzrichtlinie

Mit Wirkung zum 26. November 2015 ist das Gesetz zur Umsetzung der Transparenzrichtlinie-Änderungsrichtlinie⁸ in Kraft getreten. Es hat weitreichende Änderungen im Stimmrechtsmeldewesen mit sich gebracht, wie etwa

- die neue Zusammensetzung der drei Meldetatbestände⁹,
- die Einführung eines verpflichtenden Meldeformulars,
- die Zusammenfassung der drei Meldetatbestände in einem einzigen Meldeformular
- und die Einführung von Konzernmeldungen.

Alle vier Änderungen sollen dafür sorgen, die Transparenz von Stimmrechtsmeldungen zu verbessern und zugleich die Zahl der Meldungen

⁸ RL 2013/50/EU, ABl. EU L 294/13.

⁹ §§ 21, 25 und 25a WpHG.

zu verringern. Vor allem dienen die neue Zusammensetzung der Meldetatbestände und die Einführung eines obligatorischen Meldeformulars dazu, Stimmrechtsmeldungen leichter verständlich zu machen – zum einen, weil die Meldetatbestände künftig klarer voneinander abgegrenzt werden: für Stimmrechte nach § 21 WpHG, für Finanzinstrumente nach § 25 WpHG und für aggregierte Bestände nach § 25a WpHG. Und zum anderen standardisiert das neue Meldeformular die Abgabe von Stimmrechtsmeldungen, die künftig auch der Emittent bei der Veröffentlichung der Meldung berücksichtigen muss.

Daneben werden mit der Einführung eines verpflichtenden Meldeformulars die verschiedenen Bestände eines Meldepflichtigen an Stimmrechten, an Finanzinstrumenten sowie an aggregierten Beständen in einem einzigen Meldeformular zusammengefasst. Bis dahin gab es für die drei Meldetatbestände jeweils ein eigenes Meldeformular.

Auch die Einführung von Konzernmeldungen zielt darauf ab, die Zahl von Meldungen zu verringern: Berührt eine oder mehrere Konzerngesellschaften eine meldepflichtige Schwelle, braucht nur noch die oberste Konzernmutter eine Meldung abzugeben. Diese muss in ihrer Mitteilung gemäß dem obligatorischen Meldeformular bestimmte Informationen zu ihren Tochterunternehmen offenlegen, die damit Mitteilungen der Tochterunternehmen überflüssig machen.

Das verpflichtende Meldeformular geht zum größten Teil auf eine Vorlage zurück, die die ESMA im Jahr 2015 erarbeitet hat und dessen Verwendung sie den EU-Mitgliedstaaten empfiehlt. Es trägt damit zugleich den europäischen Harmonisierungstendenzen bereits Rechnung, noch bevor die EU ein verpflichtendes europäisches Meldeformulars eingeführt hat.

Zeitgleich mit dem Umsetzungsgesetz ist die Kommissions-Verordnung (EU) 2015/761¹⁰ in Kraft getreten. Sie enthält weitere Regelun-

gen zum Meldewesen für Stimmrechte und gilt unmittelbar neben den nationalen Vorschriften. Die Verordnung regelt unter anderen, wie die freien Handelsbestände und Market-Maker-Bestände berechnet werden. Außerdem legt sie Einzelheiten fest, die Meldepflichtige berücksichtigen müssen, wenn sie die Delta-adjustierte Berechnung ihres Stimmrechtsanteils vornehmen, den sie über Finanzinstrumente mit Barausgleich halten.

Neben der Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Transparenzrichtlinie hat der Gesetzgeber im Umsetzungsgesetz die Voraussetzungen für ein *Delisting*, also den Rückzug eines Unternehmens von der Börse, neu geregelt. Seit dem 26. November 2015 müssen Emittenten, die den Widerruf der Zulassung ihrer Aktien zum Handel an einem regulierten Markt anstreben, den Aktionären nach § 39 Börsengesetz neuer Fassung grundsätzlich ein Abfindungsangebot nach dem Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz (WpÜG) unterbreiten. Das Abfindungsangebot muss in Euro lauten und die Mindestpreisvorschriften des WpÜG und der WpÜG-Angebotsverordnung einhalten. Aufgabe der BaFin ist es, solche Abfindungsangebote zu überwachen.

1.3 Prospektrichtlinie



Die Europäische Kommission hat am 30. November 2015 ihren Vorschlag zur Überarbeitung der Prospektrichtlinie veröffentlicht. Diese wird künftig durch eine unmittelbar anwendbare Verordnung ersetzt. Bei Redaktionsschluss war das ordentliche Gesetzgebungsverfahren auf europäischer Ebene noch nicht abgeschlossen. Die Novellierung der Prospektrichtlinie ist ein Baustein der geplanten Kapitalmarktunion.¹¹

Nach dem Vorschlag der Kommission sollen die neuen Regeln insbesondere die Zusammenfassungen von Wertpapierprospekten kürzer, prägnanter und damit vor allem für Kleinanleger verständlicher machen. Emittenten, die Wertpapiere bereits am regulierten Markt zugelassen haben und daher Transparenzfolgepflichten

¹⁰ Delegierte Verordnung (EU) 2015/761, ABl. EU L 120/2.

¹¹ Zur Kapitalmarktunion vgl. Kapitel II 3.2.

unterliegen, sollen die bereits veröffentlichten Informationen besser für die Zwecke eines Prospekts verwerten können. Für Daueremittenten sieht die Neureglung ein Verfahren vor, das die Prospektprüfung beschleunigt. Schließlich sollen kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) weitere Erleichterungen bei der Erstellung von Prospekten erhalten, ohne dass dies den Schutz der Anleger beeinträchtigt.

Die bisherigen Ausnahmen von der Prospektspflicht bei Wertpapieren, die eine Mindeststückelung von 100.000 Euro aufweisen, sollen auf Basis des Kommissionsvorschlags entfallen. Auf diese Weise soll das Prospektrecht keinen Anreiz mehr für hohe Stückelungen bieten. Solche Wertpapiere sind nämlich zum einen für Privatanleger häufig nicht zugänglich. Zum anderen werden sie für illiquide Märkte verantwortlich gemacht.

Die Prospektzusammenfassung soll nach den Vorschlägen der Kommission nicht mehr als sechs DIN-A4-Seiten umfassen. Zwar ist weiterhin die Grobgliederung vorgegeben, innerhalb der einzelnen Abschnitte ist die Reihenfolge der verschiedenen Bestandteile der Information jedoch frei. Ziel ist es, die Zusammenfassungen so aussagekräftiger zu machen.

Emittenten, die Wertpapiere an einem regulierten Markt oder an einem MTF notiert haben, sollen laut der Kommission in Zukunft wählen können, ob sie ein „Einheitliches Registrierungsformular“ erstellen wollen. Dieses soll sowohl als Veröffentlichung des Jahresfinanzberichts gemäß den Anforderungen der Transparenzrichtlinie als auch als prospektrechtliches Registrierungsformular dienen, also als der Teil des Prospekts, der über den Emittenten informiert. Sollen später Wertpapiere emittiert werden,

sind nur noch die Wertpapierbeschreibung und die Zusammenfassung zu erstellen. In dem Vorschlag ist vorgesehen, dass die zuständigen Aufsichtsbehörden die Unterlagen in diesem Fall innerhalb von fünf Werktagen prüfen müssen und nicht, wie bisher, mit einer Frist von zehn Werktagen.

Außerdem schlägt die Kommission vor, die Prospektanforderungen für Sekundäremissionen der Emittenten zu erleichtern, die bereits Wertpapiere an einem regulierten Markt oder an einem KMU-Wachstumsmarkt notiert haben, sofern diese Angebote nicht ohnehin von der Prospektspflicht ausgenommen sind. Der Grund hierfür ist, dass die Marktteilnehmer über solche Emittenten bereits informiert sind, und zwar mittels der bestehenden Notierung und der damit verbundenen Transparenzpflichten.

Gleichzeitig wird die Liste der Dokumente erweitert, die per Verweis in den Prospekt einbezogen werden können. Dazu müssen diese zuvor veröffentlicht worden sein und den Sprachanforderungen entsprechen, die für den Prospekt gelten.

Schließlich schlägt die Kommission ein besonderes Prospektregime für KMUs vor. Neben inhaltlich vereinfachten Anforderungen an den Prospekt sollen Unternehmen, die Aktien oder einfache Schuldverschreibungen begeben wollen, die Möglichkeit erhalten, für den Prospekt eine besondere Darstellungsform zu wählen: Sie können dann nämlich einen standardisierten Text in Frage-Antwort-Form verfassen, den sie flexibel den Bedürfnissen jedes einzelnen Emittenten anpassen können. Die Kommission will es damit KMUs leichter machen, Prospekte zu erstellen, und ihnen ermöglichen, Kosten zu sparen.



1.4 Schwerpunkt

Zentralverwahrer

Autoren: Horst Arnold und Jürgen Oberfrank, BaFin-Referat Aufsicht über Finanzmarktinfrastrukturen

Die Abwicklung des Wertpapierhandels in Europa zählt zu den letzten Bereichen im Wertpapiergeschäft, die noch weitgehend national ausgerichtet und reguliert sind. In den nächsten Jahren dürfte das Zentralverwahrergeschäft vor allem durch zwei Entwicklungen geprägt werden: Auf der regulatorischen Seite steht die Anwendung der neuen europäischen Zentralverwahrer-Verordnung CSDR (Central Securities Depositories Regulation, siehe Infokasten, Seite 225)¹² bevor. Organisatorisch dürfte das Projekt „Target 2 Securities“ (T2S) des Eurosystems¹³ die Landschaft verändern.

Aufgaben eines Zentralverwahrers

Ein Zentralverwahrer (*Central Securities Depository* – CSD) ist eine juristische Person, die ein Wertpapier-Abwicklungssystem betreibt sowie eine weitere „Kerndienstleistung“ erbringt. So steht es in der europäischen Zentralverwahrer-Verordnung (siehe Infokasten, Seite 225). Diese Kerndienstleistung kann in der Verbuchung neu emittierter Wertpapiere im Effektenregister (zentrales Register) bestehen oder in der Bereitstellung und Führung von Depotkonten auf oberster Ebene, sprich: für die Teilnehmer des CSDs.

Wenn Wertpapiere emittiert werden, werden sie durch einen CSD (elektronisch) verbucht; dies wird als „notarielle Dienstleistung“ bezeichnet. Die „Abwicklungsdienstleistung“ umfasst vor allem die Übertragung von Wertpapieren von einem Depot auf ein anderes. Entscheidend ist dabei, dass der Verkäufer von Wertpapieren sein Geld und der Käufer die Wertpapiere erhält, üblicher-

weise nach dem Prinzip Lieferung gegen Zahlung. Dazu führen Zentralverwahrer häufig Depotkonten für ihre Teilnehmer, was die dritte Kerndienstleistung darstellt, die „zentrale Kontoführung“.

Daneben spielen zunehmend weitere Dienstleistungen eine Rolle – etwa die Betreuung der Depots rund um Kapitalmaßnahmen und Ausschüttungen, die Wertpapierleihe und das Verwalten von Sicherheiten. Gerade Letzteres gewinnt in einem Umfeld, das immer häufiger Besicherungen fordert, zunehmend an Bedeutung. Nicht zuletzt können CSDs unter bestimmten Umständen auch bankartige Nebendienstleistungen erbringen (siehe Infokasten, Seite 225).

Zahl der Zentralverwahrer unklar

Wie viele Zentralverwahrer es derzeit in der Europäischen Union (EU) gibt, ist nicht klar. So hatte der Verband der Europäischen Zentralverwahrer ECSDA (European Central Securities Depositories Association) per 1. März 2016 genau 41 europäische Mitglieder, 31 davon waren in der EU ansässig.¹⁴ Die von der ESMA geführte Liste der „Designated Securities Settlement Systems“ enthält hingegen per 1. März 2016 knapp 40 CSDs mit Sitz in der Europäischen Union.¹⁵ Diese Differenz ist durch CSDs bedingt, die von staatlichen Stellen oder Notenbanken betrieben werden und nicht ECSDA-Mitglied sind.

Die Zahl der CSDs bewegt sich somit zwischen der Zahl der nach europäischem Recht zugelassenen zentralen Gegenparteien (16) und der der Handelsplätze (253).¹⁶ Die aktuelle Struktur der CSDs-Landschaft ist vor allem dadurch

¹² Vgl. hierzu auch 1.1.3.

¹³ Das Eurosystem umfasst die Europäische Zentralbank sowie die nationalen Zentralbanken aller EU-Mitgliedstaaten, unabhängig davon, ob sie den Euro als Währung eingeführt haben.

¹⁴ Die Liste ist unter <http://ecdsa.eu> abrufbar.

¹⁵ Die Liste ist unter <https://www.esma.europa.eu> abrufbar.

¹⁶ Beide Angaben Stand 16.3.2016. Quelle: <https://www.esma.europa.eu/databases-library/registers-and-data>.



Zentralverwahrer-Verordnung

Die europäische Zentralverwahrer-Verordnung CSDR (Central Securities Depositories Regulation)¹⁷ vom 23. Juli 2014 stellt die Regulierung der Wertpapier-Zentralverwahrer (Central Securities Depositories CSDs) auf eine neue Basis. Sie orientiert sich dabei an den Standards für Finanzmarktinfrastrukturen, die vom Ausschuss für Zahlungsverkehrs- und Abrechnungssysteme CPSS (Committee on Payment and Settlement Systems) sowie der Internationalen Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden IOSCO (International Organization of Securities Commissions) beschlossen worden waren.¹⁸ Vor allem sieht die CSDR ein europäisch geprägtes Zulassungs- und Aufsichtsverfahren vor. Zur Konkretisierung der CSDR wird es eine Reihe von Regulierungsstandards und delegierten Rechtsakten geben.

Die 76 Artikel der CSDR sind in sechs Titel gegliedert. Titel I enthält unter anderem die Definition eines CSDs: Danach sind CSDs juristische Personen, die zum einen ein „Wertpapierliefer- und -abrechnungssystem“ betreiben und zudem entweder bestimmte „notarielle Dienstleistungen“ erbringen oder Depotkonten auf oberster Ebene, also für ihre Teilnehmer, bereitstellen und führen. Titel II enthält vor allem Regeln und Maßnahmen zur Abwicklungsdisziplin, insbesondere zu den so genannten Buy-in- und Penalty-Verfahren bei gescheiterten Abwicklungen.

Titel III dürfte die bedeutendsten Konsequenzen haben. Hier geht es vor allem um die Zulassung von CSDs und die laufende Aufsicht über CSDs. Daneben sind organisatorische und aufsichtliche Anforderungen, Wohlverhaltensregeln sowie Regeln zu Verbindungen zwischen CSDs enthalten.

Bei der Zulassung und laufenden Aufsicht hat die „zuständige Behörde“ im jeweiligen Sitzstaat des CSDs weitere europäische Behörden zu beteiligen, darunter bestimmte Zentralbanken. Diese Behörden sind zur engen Zusammenarbeit verpflichtet.

Auch in Titel IV steht das Zulassen und Beaufsichtigen im Mittelpunkt. Hier geht es um die „bankartigen Nebendienstleistungen“, die ein CSD für seine Teilnehmer erbringt. Darunter fallen unter anderem das Bereitstellen von Geldkonten für Teilnehmer, die Entgegennahme von Einlagen und die Vergabe von Krediten; der Anhang der CSDR enthält dazu eine nicht abschließende Liste. Um solche Dienstleistungen erbringen zu dürfen, muss ein CSD eine Reihe von Voraussetzungen erfüllen. Unter anderem muss er als CRR-Kreditinstitut zugelassen sein.¹⁹

Das Verfahren zur Genehmigung „bankartiger Nebendienstleistungen“ ist komplexer als das zur Zulassung eines CSD. Es sind nicht nur mehr Behörden einzubinden, darunter die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority) und die Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority). Auch haben diese Behörden ein erweitertes Mitspracherecht. Damit ist das Verfahren dem bei der Zulassung einer zentralen Gegenpartei (*Central Counterparty*, CCP) ähnlich, die letztendliche Entscheidung verbleibt jedoch bei der nationalen „zuständigen Behörde“.

Des Weiteren enthält die CSDR Bestimmungen zu Sanktionen sowie eine Reihe von Änderungen bestehender Regelwerke. Die CSDR trat am 17. September 2014 in Kraft. Wann die noch zu erlassenden delegierten Rechtsakte und technischen Standards in Kraft treten werden, ist noch offen.

geprägt, dass CSDs meist im Gefolge der nationalen Börsen entstanden sind, die Diversifizierung bzw. Fragmentierung im Handel aber nicht nachvollzogen haben.

¹⁷ Verordnung (EU) Nr. 909/2014, ABl. EU L 257/1.

¹⁸ CPSS-IOSCO: Principles for Financial Market Infrastructures, 16.4.2012.

¹⁹ Vgl. Artikel 8 der Eigenmittelrichtlinie CRD IV (Capital Requirements Directive IV, RL 2013/36/EU, ABl. EU L 176/338) und Eigenmittelverordnung CRR (Capital Requirements Regulation, Verordnung (EU) 575/2013, ABl. EU 176/1. Kreditinstitute, die den engen Begriff des Kreditinstituts gemäß Artikel 4 Absatz 1 Nr. 1 der CRR erfüllen, bezeichnet man als CRR-Kreditinstitute.

Heterogene CSD-Landschaft

Die Zahlen der ECSDA zeigen, wie fragmentiert und heterogen die CSD-Landschaft in der Europäischen Union ist.²⁰ Während bei den beiden ICSDs (*International CSDs*), der Clearstream Banking S. A. (CBL), Luxemburg, und der Euroclear Bank S. A., Belgien, der Anteil der im Ausland ansässigen Teilnehmer bei über 90 % liegt, beträgt er bei den anderen CSDs im Durchschnitt nur 18 %.

Ähnliches ist bei der Zahl der Teilnehmer zu beobachten: Die beiden ICSDs haben jeweils über 1.300 Teilnehmer, die anderen CSDs im Durchschnitt etwa 110. Die Spanne reicht dabei von maximal 20 Teilnehmern (bei elf CSDs) bis zu knapp 300, die Zahl der CSD-Mitarbeiter bewegt sich zwischen drei und gut 2.800. Auch wenn man das Verwahrsvolumen (47,2 Billionen Euro für alle CSDs), die Zahl und den Gegenwert der abgewickelten Geschäfte betrachtet (471 Millionen bzw. 1.160 Billionen Euro für alle CSDs), zeigen sich enorme Unterschiede.

Diese sehr heterogenen Strukturen mögen zum einen der bislang weitgehend national geprägten Regulierung geschuldet sein. Sie dürften aber zum anderen darin begründet sein, dass CSDs, ähnlich wie andere Finanzmarktinfrastrukturen, eine Tendenz zur Bildung von natürlichen Monopolen haben. Natürliche Monopole kommen vor allem in kapitalintensiven Industrien mit hohen Fixkosten vor. Beispiele für natürliche Monopole sind Infrastruktur-Anbieter, etwa die Betreiber von Strom- oder Schienennetzen. Das Resultat natürlicher Monopole ist, dass der Anbieter mit den geringsten Durchschnittskosten einen immer größeren Marktanteil an sich ziehen kann und die Barrieren für neue Wettbewerber hoch sind.

²⁰ Vgl. CSD Factbook 2014 der ECSDA, Seite 12f. Die folgenden Zahlenangaben sind dem Factbook entnommen.

Konsolidierung möglich

Daher wäre es nicht überraschend, wenn die Anwendung der Zentralverwahrer-Verordnung (siehe Infokasten, Seite 225) zu einem Konsolidierungsprozess führte. Dem dürfte zunächst ein intensiver Wettbewerb zwischen den größeren CSDs vorausgehen. Ergänzend oder alternativ zur Konsolidierung könnte es zu einer zunehmenden Spezialisierung von CSDs auf bestimmte Märkte und Dienstleistungen kommen. Auch dürfte es weiterhin CSDs geben, die (nationale) Nischen besetzen, die für andere wirtschaftlich wenig attraktiv sind.

Deutscher Zentralverwahrer ist die Clearstream Banking AG (CBF), Eschborn. Sie gehört wie die in Luxemburg ansässige CBL zur Gruppe Deutsche Börse. Während die CBF vor allem den Handel mit deutschen Wertpapieren abwickelt, ist die CBL auf die grenzüberschreitende Abwicklung konzentriert. Ein dritter CSD innerhalb der Gruppe Deutsche Börse ist die LuxCSD S. A., die als Gemeinschaftsunternehmen der Clearstream International S. A. und der Banque centrale du Luxembourg den Markt in Luxemburg abdeckt.

Sowohl die CBF als auch die CBL haben die Erlaubnis zum Betreiben von Bankgeschäften, beide unterliegen innerhalb des bei der Europäischen Zentralbank angesiedelten Einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM (Single Supervisory Mechanism) der direkten Aufsicht der BaFin und der indirekten Aufsicht der EZB.

Die CBF, die CBL (über die CBF) sowie die LuxCSD S. A. nehmen am Projekt „Target 2 Securities“ teil, das am 22. Juni 2015 gestartet ist. T2S bietet die grenzüberschreitende Abwicklung von Wertpapiertransaktionen in Zentralbankgeld an, die Wertpapierverwahrung und die damit verbundenen Dienstleistungen verbleiben bei den CSDs. Die Abwicklung in hochliquidem und sicherem Zentralbankgeld soll in Verbindung mit der Echtzeitabwicklung und kürzeren Abwicklungsketten die Risiken bei der Abwicklung reduzieren.



1.5 Benchmark-Verordnung

Im Dezember 2015 einigten sich das Europäische Parlament und der Europäische Rat auf neue Vorschriften, um Referenzwerte (*Benchmarks*) zu ermitteln. Bereits im September 2013 hatte die EU-Kommission einen ersten Vorschlag für eine Benchmark-Verordnung vorgelegt. Ziel der Verordnung ist es, die Repräsentativität und die Integrität von *Benchmarks* zu gewährleisten. In den vergangenen Jahren hatte eine Reihe von Fällen gezeigt, dass *Benchmarks* wie LIBOR und Euribor anfällig für Manipulationen sein können.

Der Anwendungsbereich der Benchmark-Verordnung ist weit gefasst. Zunächst definiert die Verordnung jede Zahl als Index, die regelmäßig ermittelt und veröffentlicht oder der Öffentlichkeit verfügbar gemacht wird. Ein Index ist immer dann als *Benchmark* anzusehen, wenn sich Zahlungen oder der Wert eines Finanzinstruments oder -kontrakts daran bemessen oder der Index genutzt wird, um die Performance eines Investmentfonds zu ermitteln.

Für Ersteller einer *Benchmark*, die Administratoren, sieht die Verordnung vor, dass sie durch die zuständige nationale Behörde zugelassen sowie beaufsichtigt werden müssen. Zugleich werden den Benchmark-Administratoren insbesondere verschiedene Organisations- und Kontrollpflichten auferlegt, damit es nicht zu Interessenskonflikten kommt. Darüber hinaus müssen Administratoren bestimmte Vorgaben einhalten, wenn sie die *Benchmark* ermitteln: Als Datengrundlage für die Ermittlung einer *Benchmark* dürfen sie grundsätzlich einzig und allein transaktionsbasierte Daten verwenden. Die Verordnung enthält darüber hinaus Vorgaben, wie ein Verhaltenskodex für die Lieferanten der Eingangsdaten (Kontributoren) gestaltet sein soll.

Bei den Anforderungen unterscheidet die Verordnung zwischen *Benchmarks* verschiedener Kategorien und differenziert dabei etwa nach Art und Größe. Es gibt *Benchmarks*, die aus regulierten Daten erstellt werden, Rohstoff-Benchmarks, Interest-Rate-Benchmarks (Referenzzinssätze), signifikante und nicht-

signifikante *Benchmarks* sowie kritische *Benchmarks*. Von besonderer Bedeutung sind die kritischen *Benchmarks*, die nicht aus regulierten Daten bestehen und insbesondere als Bezugsgrundlage für Finanzinstrumente oder -kontrakte sowie Investmentfonds im Gesamtwert von mindestens 500 Milliarden Euro genutzt werden. Sie unterliegen den strengsten Anforderungen der Benchmark-Verordnung. Auch für Rohstoff-Benchmarks gelten grundsätzlich besondere Regelungen. Hingegen sind *Benchmarks*, die auf regulierten Daten basieren, etwa auf Daten von Handelsplätzen, beispielsweise von bestimmten Anforderungen ausgenommen. Gleiches gilt für signifikante (insbesondere Gesamtdurchschnittswert der sich darauf beziehenden Finanzinstrumente und -kontrakte sowie Investmentfonds von mindestens 50 Milliarden Euro) und nicht signifikante *Benchmarks* (insgesamt Gesamtdurchschnittswert von weniger als 50 Milliarden Euro) aufgrund ihrer deutlich kleineren Werte und geringeren Bedeutung.

Die Benchmark-Verordnung soll 18 Monate nach Inkrafttreten Anwendung finden. In der Zwischenzeit soll die ESMA innerhalb von zwölf Monaten eine Reihe von Level-2-Regeln erarbeiten und diese in Form von Regulierungsstandards und Vorschlägen für delegierte Rechtsakte vorlegen. Hierzu hat die ESMA am 15. Februar 2016 ein Diskussionspapier veröffentlicht.²¹

1.6 Kreditfonds

Im Hinblick auf die europäische Rechtslage und die aktuellen Diskussionen bei der ESMA hat die BaFin im Mai 2015 ihre Verwaltungspraxis zur Vergabe von Darlehen und zur Restrukturierung von Darlehen für Rechnung des Investmentvermögens geändert.²² Diese sind nun als Teil der kollektiven Vermögensverwaltung anzusehen und damit – soweit mit den Produktregelungen des KAGBs vereinbar – zulässig.

Nach der bisherigen Verwaltungspraxis war es grundsätzlich unzulässig, Darlehen für Rech-

²¹ <https://www.esma.europa.eu>.

²² www.bafin.de/dok/6190494.

nung des Investmentvermögens zu vergeben. Die europäische Richtlinie über die Verwalter alternativer Investmentfonds AIFM (Alternative Investment Fund Managers Directive²³) enthält jedoch im Wesentlichen keine Produktregelungen wie zum Beispiel Regelungen zur Darlehensvergabe durch AIF. Damit steht die Richtlinie der Zulässigkeit der Darlehensvergabe für Rechnung des AIF nicht entgegen. Nach den Regelungen der Verordnungen über Europäische Risikokapitalfonds²⁴ über Europäische Fonds für soziales Unternehmertum²⁵ und über Europäische langfristige Investmentfonds²⁶ gehören Darlehen, die von solchen Fonds an ein qualifiziertes Portfoliounternehmen gewährt werden, darüber hinaus zu den zulässigen Vermögensgegenständen, in die solche Fonds investieren können.

Angesichts der derzeitigen europäischen Rechtslage ist die ESMA gegenwärtig der Auffassung, dass *Loan-Originating AIF* zulässig sind. Auch einige EU-Mitgliedstaaten lassen es entweder entsprechend ihrer jeweiligen Verwaltungspraxis oder aufgrund expliziter nationaler Regelungen zu, dass AIF Darlehen vergeben. Ein Vertrieb von *Loan-Originating AIF* an professionelle Anleger ist im Rahmen des Europäischen Passes gemäß der AIFM-Richtlinie auch grenzüberschreitend zulässig. Bisher ist jedoch die Rechtslage in den EU-Mitgliedstaaten nicht einheitlich.

Die ESMA erarbeitet daher derzeit ein Diskussionspapier, um Mindestanforderungen an diese *Loan-Originating AIF* zu formulieren. Zudem gehört das Thema *Loan Originating* zu den Schwerpunkten des Maßnahmenkatalogs zum Aufbau einer Kapitalmarktunion, den die EU-Kommission am 30. September 2015 vorgelegt hat.

Aufgrund des europäischen Meinungsstands hat der deutsche Gesetzgeber in den Entwurf des OGAW²⁷-V-Umsetzungsgesetzes, das im März 2016 in Kraft getreten ist, ergänzende Regelungen des KAGBs aufgenommen, welche die Vergabe und Restrukturierung von Darlehen durch AIF betreffen. Nicht nur vor diesem Hintergrund, sondern auch zum Schutz der Anleger und mit Blick auf die Problematik der Schattenbanken hatte die BaFin in ihrem Schreiben vom 12. Mai 2015 diese neuen gesetzlichen Regelungen noch als Empfehlungen formuliert, die AIF-Kapitalverwaltungsgesellschaften bereits ab diesem Zeitpunkt einhalten sollten. Die BaFin hatte zum Beispiel geraten, dass Darlehen nur für Rechnung von geschlossenen Spezial-AIF gewährt werden und keine Darlehen an Verbraucher vergeben werden sollten, dass der Einsatz von *Leverage* kritisch gesehen werden sollte und dass AIF-Kapitalverwaltungsgesellschaften besondere Anforderungen an das Risikomanagement beachten sollten.

2 Kontrolle der Markttransparenz und -integrität



2.1 Marktanalyse

Um Marktmanipulation und Insiderhandel aufzudecken und zu verhindern, analysiert die BaFin routinemäßig das Handelsgeschehen. Ergeben sich dabei Anhaltspunkte, leitet sie eine förmliche Untersuchung ein.

2015 analysierte die BaFin insgesamt 570 Fälle (Vorjahr: 721, siehe Grafik 10, Seite 229).

Die außergewöhnlich hohe Zahl von Analysen im Vorjahr und der Rückgang im Jahr 2015 auf ein ansonsten kontinuierlich steigendes Niveau sind vor allem auf die Überarbeitung des BaFin-internen Marktüberwachungssystems und die damit einhergehenden Parameteranpassungen bei der Identifizierung verdächtiger Geschäfte

23 RL 2011/61/EU, ABl. EU L 174/1.

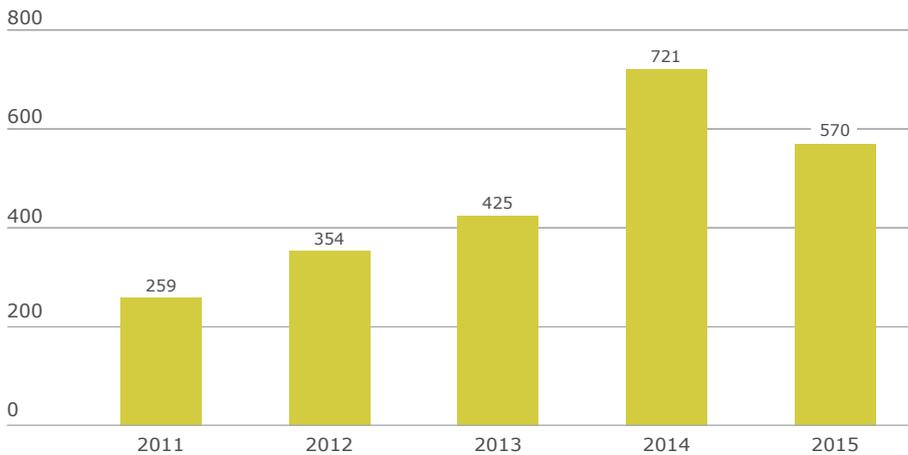
24 Verordnung (EU) Nr. 345/2013, ABl. EU L 115/1.

25 Verordnung (EU) Nr. 346/2013, ABl. EU L 115/18.

26 Verordnung (EU) 2015/760, ABl. EU L 123/98.

27 Die Abkürzung OGAW steht für „Organismus für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren“. Unter OGAW-Fonds versteht man Fonds, die die Anforderungen der Richtlinie 2009/65/EG erfüllen.

Grafik 10 Marktanalysen



zurückzuführen. Auch konzentrierte sich die BaFin verstärkt auf die Warnung von Verbrauchern vor Marktmissbrauch. Sie warnte elf Mal und damit noch häufiger als im Vorjahr (8). Die BaFin veröffentlicht immer dann umgehend Verbraucherhinweise auf ihrer Webseite, sobald sie konzertierte Manipulationsversuche – etwa in Form von Anrufen und Spam-E-Mails – beobachtet. Zugleich informiert sie die betroffenen Banken sowie Handelsplätze, an denen die jeweiligen Finanzinstrumente gehandelt werden.

Erste Anhaltspunkte auf Marktmissbrauch ergaben sich bei 125 Vorgängen (Vorjahr: 162). In 79 Fällen (Vorjahr: 105) ging es um Marktmanipulation und bei 46 Sachverhalten (Vorjahr: 57) um Insiderhandel.²⁸

Etwa die Hälfte der 2015 neu eröffneten Analysen wurde durch Verdachtsanzeigen nach § 10 WpHG ausgelöst. Deren Zahl stieg 2015 mit 547 Anzeigen deutlich gegenüber dem Vorjahr (435 Verdachtsanzeigen) an. Die Anzeigen 2015 betrafen insgesamt 331 Finanzinstrumente (Vorjahr: 323). Für die Identifizierung und Meldung verdächtiger Geschäfte gelten ab Juli 2016 neue Regeln. Die Marktteilnehmer sind dann verpflichtet, die Handelsaktivitäten aktiv nach Auffälligkeiten im Hinblick auf Marktmissbrauchsdelikte zu durchsuchen. Derzeit schafft

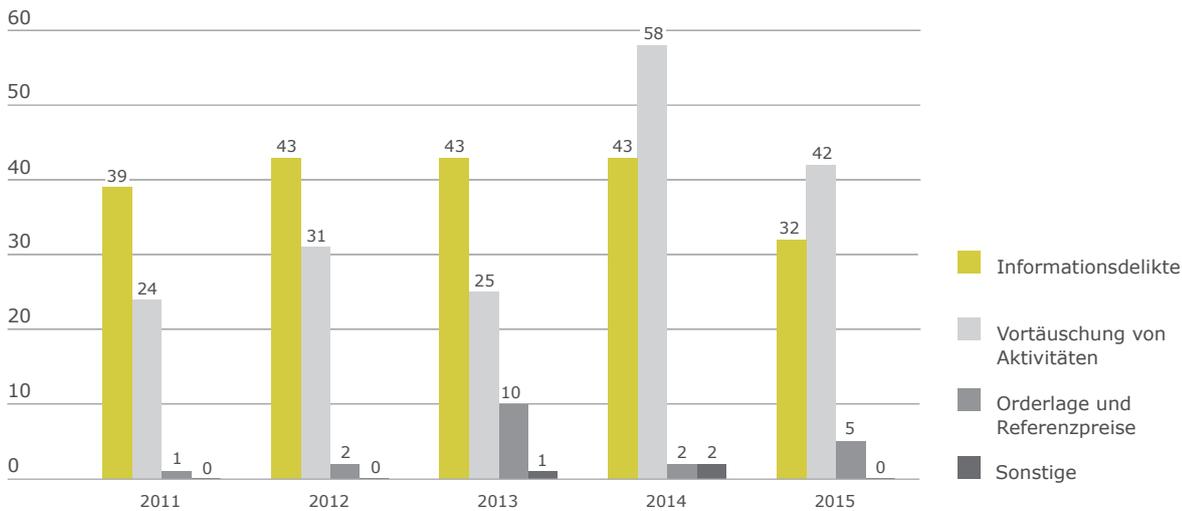
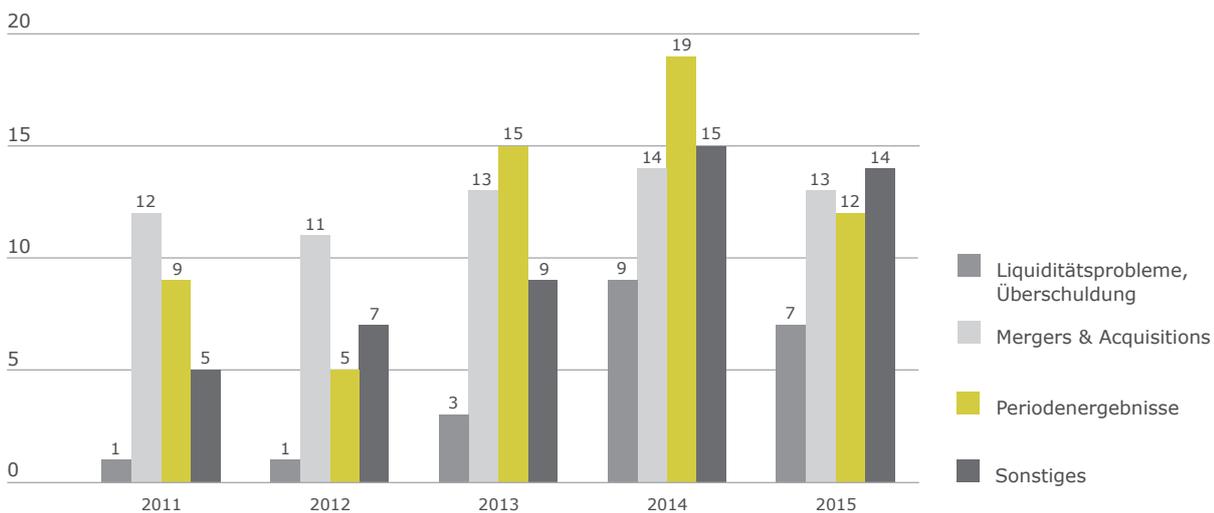
die BaFin die technischen Voraussetzungen, um einen elektronischen *Upload* der künftigen Meldungen zu ermöglichen.

Die BaFin erstellte im Jahr 2015 sechs Expertisen für Gerichte und Staatsanwaltschaften in Verfahren wegen Marktmissbrauchs. Bei Fällen von Marktmanipulation wurde die BaFin immer wieder um Stellungnahme gebeten, ob diese Manipulation den Börsen- oder Marktpreis beeinflusst habe: Denn dies ist bislang noch entscheidend dafür, ob ein bestimmtes Verhalten als Straftat geahndet werden kann. Hatte die Manipulation keinen Einfluss auf den Preis, verfolgt sie die BaFin als Ordnungswidrigkeit weiter. Bei Gutachten im Zusammenhang mit dem Verbot von Insiderhandel ging es vor allem darum, den Sondervorteil zu berechnen, den sich Insider durch ihr Handeln hatten verschaffen können.

Marktmanipulationsanalysen

Die BaFin hat – wie oben geschildert – im vergangenen Jahr in insgesamt 79 Analysen (Vorjahr: 105) festgestellt, dass ein Fall von mutmaßlicher Marktmanipulation vorlag. Differenziert nach dem zugrunde liegenden Sachverhalt, überwog mit 42 Fällen (Vorjahr: 58) die Manipulationen durch vorgetäuschte Aktivitäten – beispielsweise durch Insichgeschäfte und abgesprochene Geschäfte (siehe Grafik 11 „Inhalte der positiven Marktmanipulationsanalysen“, Seite 230).

²⁸ Zu den weitergehenden Untersuchungen vgl. 2.2. und 2.3.

Grafik 11 Inhalte der positiven Marktmanipulationsanalysen**Grafik 12** Inhalte der positiven Insideranalysen

In 32 Fällen (Vorjahr: 43) fand die BaFin Anhaltspunkte für informationsgestützte Manipulationen, also unrichtige, irreführende oder vorsätzlich verschwiegene Angaben sowie Manipulationen in Form des *Scalpings* (Informationsdelikte). Dabei empfehlen Manipulateure die Aktie – unter Angabe unrichtiger und irreführender Angaben – zum Kauf, ohne zu offenbaren, dass sie selbst erhebliche Bestände dieser Aktie besitzen. Die restlichen fünf Fälle (Vorjahr: 2) beruhten auf Manipulationen von Orderlagen oder Referenzpreisen.

Was die verschiedenen Marktsegmente angeht, lag der Schwerpunkt der Analysen wegen Marktmanipulation mit 59 % weiterhin auf dem Frei-

verkehr. Doch nahm dessen Anteil an den positiven Marktmanipulationsanalysen im Vergleich zum Vorjahr (70 %) ab. Zugleich stieg der Anteil der Untersuchungen wegen Marktmanipulation im regulierten Markt auf 41 % (Vorjahr: 30 %).

Insideranalysen

Die Zahl der positiven Analysen wegen Insiderhandels nahm auf 46 Vorgänge ab. 2014 hatte die BaFin noch in 57 Fällen erste Hinweise auf Insiderhandel entdeckt.

Der Schwerpunkt lag mit 13 Fällen (Vorjahr: 14) bei Sachverhalten, die Übernahmen und Fusionen betrafen (siehe Grafik 12 „Inhalte der positiven Insideranalysen“). Dicht dahinter

folgten Vorgänge im Zusammenhang mit der Veröffentlichung von Periodenergebnissen, und zwar mit zwölf Fällen (Vorjahr: 19). Zu nennen ist hier auch eine weitere Gruppe von sieben Fällen (Vorjahr: 9), denen Liquiditätsprobleme, Überschuldung und Ähnliches zugrunde lagen.

Nach einem Rückgang im Jahr 2014 war es 2015 vor allem der regulierte Markt, der von Insiderhandel betroffen war. Hier gab es nun wieder eine deutliche Zunahme: 78 % aller positiven Analysen (Vorjahr: 61 %) betrafen Finanzinstrumente, die zum regulierten Markt zugelassen waren. In 22 % aller Fälle (Vorjahr: 37 %) ging es um Finanzinstrumente aus dem Freiverkehr.

2.2 Marktmanipulation

Untersuchungen

2015 untersuchte die BaFin insgesamt 256 Sachverhalte wegen des Verdachts auf Marktmanipulation (siehe Tabelle 30 „Marktmanipulationsuntersuchungen“). Der Trend hin zu einer wachsenden Zahl von Untersuchungen hält damit nicht nur an, sondern hat sich sogar noch einmal beschleunigt.

Insgesamt 135 – und damit mehr als die Hälfte der neu eingeleiteten förmlichen Untersuchungen – beruhten auf Abgaben der Handelsüberwachungsstellen der deutschen Börsen (Vorjahr: 130). Dabei handelte es sich überwiegend um handlungsgestützte Manipulationen, wie etwa Referenzmarktmanipulationen, Insidergeschäfte und abgesprochene Geschäfte.

Einen weiteren Schwerpunkt in der täglichen Arbeit der BaFin bilden Untersuchungen, die Staatsanwaltschaften oder Polizeibehörden anstoßen: Insgesamt 17 Fälle gingen 2015 auf derartige Anfragen zurück (Vorjahr: 14). Bei diesen hatten zumeist Anleger, die aufgrund manipulativer Empfehlungen in Aktien investiert hatten, Anzeige bei den Strafverfolgungsbehörden erstattet.

Auch 2015 setzte die BaFin ihre intensive Kooperation mit ausländischen Aufsichtsbehörden fort. In 107 Fällen (Vorjahr: 169) ersuchte die BaFin Aufsichtsbehörden in insgesamt 24 verschiedenen Ländern (Vorjahr: 36) um Amtshilfe. Schwerpunktmäßig ging es dabei um Kunden, die über ein ausländisches Institut an einer deutschen Börse auffällig gehandelt hatten. Ausländische Stellen aus 17 Ländern (Vorjahr: 16) baten ihrerseits die BaFin 55 Mal um Unterstützung (Vorjahr: 45).

In 160 Fällen, die im Jahr 2015 abgeschlossen wurden, stellte die BaFin Anhaltspunkte für Marktmanipulation fest (Vorjahr: 156 Fälle, siehe Tabelle 30). Sie zeigte 290 verdächtige Personen bei den zuständigen Staatsanwaltschaften an (Vorjahr: 311). In zehn weiteren Fällen (Vorjahr: 6) mit insgesamt 14 betroffenen Personen (Vorjahr: 9) ergaben sich Hinweise dafür, dass hier eine Ordnungswidrigkeit vorlag. In 44 Fällen führte die Untersuchung nicht zu Anhaltspunkten für einen Verstoß (Vorjahr: 33). Ende 2015 waren noch 279 Untersuchungen anhängig (Vorjahr: 237).

Tabelle 30 Marktmanipulationsuntersuchungen

Zeit- raum	Neue Unter- suchungen	Ein- stellungen	Untersuchungsergebnisse					Offene Unter- suchungen Gesamt
			Abgaben an Staatsanwaltschaften (StA) oder BaFin-Bußgeldreferat					
			StA		Bußgeldreferat		Gesamt (Vorgänge)	
			Vorgänge	Personen	Vorgänge	Personen		
2013	218	66	142	281	10	18	152	208
2014	224	33	156	311	6	9	162	237
2015	256	44	160	290	10	14	170	279

Tabelle 31 Abgeschlossene Marktmanipulationsverfahren

Zeit- raum	Entscheidungen der Staatsanwaltschaften*				
	Einstellungen				Einstellungen nach § 153a StPO
	Einstellungen nach § 170 Abs. 2 StPO	Einstellungen nach § 153 StPO	Einstellungen nach §§ 154, 154a StPO	Einstellungen nach § 154f StPO	
2013	56	27	12	5	21
2014	77	29	14	22	52
2015	97	29	16	37	49

Zeit- raum	Rechtskräftige gerichtliche Entscheidungen im Strafverfahren*			Entscheidungen im Bußgeldverfahren		
	Einstellungen durch das Gericht nach § 153a StPO	Verurteilungen im Strafbefehls- verfahren	Verurteilungen nach Hauptverhandlung	Freisprüche	Einstellungen	rechtskräftige Bußgelder
2013	1	4	4	0	2	3
2014	2	3	3	1	0	7
2015	1	10	6	1	4	6

* Sämtliche Zahlen beziehen sich auch auf Ermittlungsverfahren, die bereits in den Vorjahren abgeschlossen wurden, von denen die BaFin jedoch erst 2015 Kenntnis erlangt hat.

Sanktionen

Im Jahr 2015 ergingen gegen insgesamt sieben Personen Urteile nach öffentlicher Hauptverhandlung, im Vorjahr waren es noch vier gewesen. Sechs wurden verurteilt, eine Person wurde freigesprochen (siehe Tabelle 31 „Abgeschlossene Marktmanipulationsverfahren“). Gegen zehn weitere Personen erließen die Richter Strafbefehle (Vorjahr: 3).

Insgesamt 228 Ermittlungsverfahren stellten die Staatsanwaltschaften ein (Vorjahr: 194). In 97 dieser Fälle bestand nicht die Verurteilungswahrscheinlichkeit, die für eine Anklageerhebung erforderlich ist (Vorjahr: 77). Diese Verfahren stellten die Staatsanwaltschaften nach § 170 Absatz 2 Strafprozessordnung (StPO) ein. Dies zeigt, dass der Nachweis der Tat, was Marktmanipulation angeht, teilweise nur sehr schwer zu führen ist.

Weitere 37 Einstellungen erfolgten vorläufig nach § 154f StPO, da der Aufenthaltsort der Beschuldigten unbekannt war (Vorjahr: 22). Darüber hinaus beendeten die Staatsanwaltschaften wie im Vorjahr 29 Verfahren nach § 153 StPO, da sie das Verschulden des Täters als gering einstufen und kein öffentliches Interesse an einer Strafverfolgung bestand. In 49 weiteren Fällen

(Vorjahr: 52) wurden die eingeleiteten Ermittlungsverfahren nach § 153a StPO eingestellt, nachdem die Beschuldigten eine Geldauflage gezahlt hatten.

Daneben kam es in 16 Verfahren zu einer Einstellung nach §§ 154 oder § 154a StPO (Vorjahr: 14). Diese Vorschriften ermöglichen es den Strafverfolgungsbehörden, sich auf die materiell gewichtigen Tatvorwürfe zu konzentrieren und auch komplexe Sachverhalte mit zahlreichen verschiedenen Gesetzesverstößen effizient zu bearbeiten. Sie helfen somit, die Verfahren zu beschleunigen. So ist es etwa möglich, ein Verfahren einzustellen, wenn die erwartete Sanktion der betreffenden Tat im Vergleich zu den Rechtsfolgen einer weiteren zu ahndenden Tat nicht beträchtlich ins Gewicht fällt. Dass 2015 erneut verschiedene Ermittlungsverfahren anhand dieser Vorschriften eingestellt wurden, macht deutlich, dass Verstöße gegen das Verbot der Marktmanipulation nach wie vor häufig auch mit anderen schweren Straftaten einhergehen.

Ausgewählte Sachverhalte

Vermögensverwalter

Das Amtsgericht München (AG München) erließ am 5. November 2015 Strafbefehle gegen zwei Geschäftsleiter eines Vermögensverwal-

ters. Einer musste 90 Tagessätze in Höhe von 250 Euro, der andere 50 Tagesätze in Höhe von 180 Euro zahlen. Die Ermittlungen gegen zwei weitere Mitarbeiter dieser Gesellschaft stellte die Staatsanwaltschaft München I gemäß § 153a StPO gegen Zahlung einer Geldauflage in Höhe von jeweils 6.000 Euro ein. Beide Strafbefehle wurden von den Beschuldigten akzeptiert, und auch die Auflagen für die Einstellung gemäß § 153a StPO wurden erfüllt. Die Verfahren sind damit rechtskräftig abgeschlossen.

Die betreffende Vermögensverwaltungsgesellschaft hatte für ihre Kunden manipulative abgesprochene Geschäfte und Insichgeschäfte in verschiedenen Anleihen und Optionsscheinen ausgeführt. Die auffälligen Geschäfte hatten einen steuerrechtlichen Hintergrund: Es ging dabei ausschließlich darum, die Steuerlast der Kunden künstlich durch eine vermeintlich günstige Verrechnung von Stückzinsen zu verringern. Die vier Beschuldigten hatten im Zeitraum von Juni bis September 2013 bei den fraglichen Transaktionen fünf Finanzinstrumente für mehr als 23 Millionen Euro für verschiedene Kundendepots gehandelt.

Den Sachverhalt, der insgesamt 38 derartige Geschäfte umfasste, hatte die BaFin im Februar 2015 bei der Staatsanwaltschaft München I angezeigt. Aus Präventionsgründen hat die Aufsicht darüber hinaus im BaFinJournal vom April 2015²⁹ wichtige Hinweise zu derartigen Verstößen veröffentlicht.

Tria IT Solutions AG

Unter anderem wegen vorsätzlicher informationsgestützter Marktmanipulation hat das AG München den früheren Alleinvorstand der Tria IT Solutions AG zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von zwei Jahren verurteilt. Die Vollstreckung setzte es zur Bewährung aus. Der Vorstand hatte es von Mitte Dezember 2009 bis Mitte März 2010 pflichtwidrig unterlassen, die Insolvenz der im regulierten Markt notierten Gesellschaft mittels einer Ad-hoc-Mitteilung gemäß § 15 WpHG zu veröffentlichen. Dadurch gelang es ihm, den Börsenpreis der Unter-

nehmensaktie künstlich auf dem bisherigen Niveau zu halten und einen Kursrückgang zu verhindern. Als die Veröffentlichung schließlich am 16. März 2010 nachgeholt wurde, gab der Börsenpreis der Aktie deutlich nach.

Die Richter verhängten die Strafe nicht allein wegen nachweislicher Marktmanipulation, sondern auch wegen vorsätzlicher Insolvenzverschleppung in fünf Fällen, Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt, vorsätzlichen Bankrotts und Verletzung der Buchführungspflicht. Das Urteil ist hinsichtlich der Rechtsfolgen noch nicht rechtskräftig.

Clean Enviro Tech Corp.

Das Landgericht Stuttgart (LG Stuttgart) verurteilte am 24. Juni 2015 einen australischen Staatsangehörigen mit Wohnsitz in der Schweiz und einen deutschen Staatsangehörigen jeweils zu einer Haftstrafe von einem Jahr und neun Monaten auf Bewährung. Der Australier hatte bereits mehr als ein Jahr, der Deutsche mehr als drei Monate in Untersuchungshaft verbracht. Mit unrichtigen Angaben sowie *Scalping* hatten sie gemeinschaftlich gegen das Verbot der Marktmanipulation verstoßen, als sie im Mai und Juni 2003 Aktien des US-amerikanischen Unternehmens Clean Enviro Tech Corp. bewarben.

Zum ersten Mal betrifft die Entscheidung eines Gerichts nicht allein die Bewerbung von Aktien durch E-Mail-Börsenbriefe und Internetseiten, sondern auch die Bewerbung mithilfe von Smartphone-Applikationen. An 17 Verhandlungstagen innerhalb von drei Monaten wurden zahlreiche Zeugen gehört, unter anderem auch Mitarbeiter der BaFin. Zuvor hatte bereits das AG Stuttgart gegen zwei kanadische Börsenhändler Strafbefehle über jeweils ein Jahr Haft auf Bewährung erlassen. Sie waren mehr als fünf bzw. mehr als zwei Monate in Untersuchungshaft.

Die BaFin hatte die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft Stuttgart und des Landeskriminalamts Baden-Württemberg im Oktober 2013 mit einer Anzeige ausgelöst und deren Nachforschungen dann fortlaufend unterstützt. Die BaFin wiederum erhielt bei ihren Untersuchungen

29 www.bafin.de/dok/6116768.

Amtshilfe von zahlreichen ausländischen Aufsichtsbehörden. Das Urteil und die Strafbefehle sind rechtskräftig.

eSky Exchange Corp. u. a.

Zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von sechs Jahren verurteilte das LG Stuttgart am 2. April 2015 einen ausgebildeten Bankkaufmann. Er hatte sich des mehrfachen Betrugs in Tateinheit mit informationsgestützter Marktmanipulation sowie der handelsgestützten Marktmanipulation schuldig gemacht. Zwei weitere Angeklagte erhielten wegen Beihilfe zum Betrug in Tateinheit mit Marktmanipulation Freiheitsstrafen von einem bzw. zwei Jahren, die jeweils zur Bewährung ausgesetzt wurden. Das Urteil ist rechtskräftig.

Bereits zuvor hatte das LG Düsseldorf in den Jahren 2009 und 2010 sieben Personen aus dem Täterkreis rechtskräftig wegen Betrugs in besonders schwerem Falle verurteilt und gegen diese Freiheitsstrafen zwischen 21 Monaten und sechs Jahren verhängt. Hinsichtlich der tateinheitlich begangenen Marktmanipulation war seinerzeit die Strafverfolgung gemäß § 154a StPO auf die Betrugstat beschränkt worden. Davon kann die Staatsanwaltschaft Gebrauch machen, wenn die zu erwartende Strafe für einzelne abtrennbare Teile einer Tat oder bei einzelnen von mehreren Gesetzesverletzungen, die durch eine Tat begangen wurden, nicht beträchtlich ins Gewicht fällt.

Die von den Gerichten verurteilten Täter hatten sich zusammengetan, um Aktien mehrerer Gesellschaften ohne operative Geschäftstätigkeit – sogenannter Mantelgesellschaften – per Telefonakquise über Callcenter an Privatanleger in ganz Deutschland zu vertreiben. Hierfür nutzten sie teilweise Aktien, die von im Ausland gegründeten Mantelgesellschaften stammten und an verschiedenen Börsenplätzen in Deutschland einbezogen waren oder wurden. Sie bewarben sodann die Mantelgesellschaften, wobei sie unrichtige oder irreführende Angaben über die Gesellschaften und über deren tatsächliche Geschäftstätigkeit machten. Mit diesen Täuschungen wollten sie Anleger motivieren, die Aktien zu kaufen. Zudem generierten die Täter vor und während des Aktienvertriebs umsatzgetragene

Kursfeststellungen an den jeweiligen Börsen, um einen vermeintlich attraktiven Kursverlauf für potenzielle Anleger zu erzeugen. So gelang es den Betrügern, zahlreichen Anlegern die an sich wertlosen Aktien gewinnbringend zu verkaufen.

Die Verfahren gingen zurück auf Anzeigen der BaFin aus den Jahren 2008, 2009 und 2010 sowie auf Verdachtsanzeigen wegen Geldwäsche, die mehrere Banken erstattet hatten.

3D Capital AG

Das Landgericht Lübeck hat am 26. Juni 2015 einen deutschen Unternehmensberater wegen Marktmanipulation sowie wegen Betrugs und versuchten Betrugs zu drei Jahren Haft verurteilt. Zudem erklärten die Richter einen Betrag von ca. 440.000 Euro für verfallen. Mit der Maßnahme des Verfalls wird sichergestellt, dass die Vermögenswerte, die ein Täter aus einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit erlangt hat, diesem wieder entzogen werden. Ein weiterer Betrag von 1.250.000 Euro wurde beschlagnahmt, um damit Schadensersatzansprüche geschädigter Anleger befriedigen zu können.

Das Gericht stellte fest, dass der Verurteilte an der 3D Capital AG beteiligt war. Diese bot einen speziellen Service an: Die 3D Capital AG machte es Gesellschaften, welche die mit einem Börsengang verbundenen Kosten nicht aufbringen konnten, möglich, dennoch an die Börse zu gehen. Dafür übernahm sie in Vorleistung sämtliche Kosten des Börsengangs, unter anderem auch die für die Erstellung des Prospekts und die Antragsstellung. Die Vergütung der 3D Capital AG erfolgte in Aktien des Unternehmens, das den Börsengang anstrebte. Durch den späteren Abverkauf dieser Aktien wollte der Verurteilte nicht nur die vorherigen Aufwendungen der 3D Capital AG ausgleichen, sondern damit auch möglichst viel Gewinn machen.

Um dies zu erreichen, veranstaltete der Verurteilte gemeinsam mit weiteren Beteiligten massive Werbekampagnen für die Aktien. Um Handelsvolumen vorzutäuschen und den Aktienkurs in die Höhe zu treiben, hatten die Täter sich vorher abgesprochen, die betreffenden Papiere untereinander hin- und her zu handeln.

Die Werbepublikationen wiesen jedoch nicht auf bestehende Interessenkonflikte hin. Wer die Hochglanzprospekte las, erfuhr also nicht, dass der Verurteilte als Veranlasser und die anderen Personen, die hinter den Kaufempfehlungen standen, ein eigenes finanzielles Interesse an der Entwicklung der Aktie hatten. Zum Zeitpunkt der Werbeaktionen hielten diese nämlich selbst oder über beherrschte Firmen Aktien der beworbenen Gesellschaften, nur um diese später wieder zu verkaufen.

Das Verfahren ging auf eine Anzeige der BaFin aus dem Jahr 2008 zurück. In die nachfolgenden Ermittlungen der Staatsanwaltschaft waren neben der Aufsicht unter anderem auch das Bundeskriminalamt und die Handelsüberwachungsstelle der Frankfurter Wertpapierbörse eingebunden. Das Ermittlungsverfahren gestaltete sich umfangreich und langwierig, zumal es verschiedene Amts- und Rechtshilfeersuchen an ausländische Stellen notwendig machte. So konnte die Staatsanwaltschaft Lübeck schließlich erst im März 2014 Anklage erheben.

Gegen vier weitere Beschuldigte wurde das Ermittlungsverfahren nach § 153a StPO gegen Zahlung von Geldauflagen in Höhe von

230.000 Euro, 210.000 Euro, 100.000 Euro und 50.000 Euro eingestellt. Das Urteil ist rechtskräftig.

2.3 Insiderhandel

2.3.1 Untersuchungen

Wegen des Verdachts auf Insiderhandel eröffnete die BaFin im Jahr 2015 insgesamt 43 neue Untersuchungen (siehe Tabelle 32 „Insideruntersuchungen“). Sie kontaktierte in 32 Fällen ausländische Aufsichtsbehörden (Vorjahr: 27) und bearbeitete 19 Anfragen von Aufsichtsbehörden aus dem Ausland (Vorjahr: 36).

Bei den zuständigen Staatsanwaltschaften zeigte die BaFin 26 Vorgänge an (Vorjahr: 22), in die insgesamt 87 Personen verwickelt waren (Vorjahr: 45). In 19 Fällen, die sie untersuchte, fand sie keine Anhaltspunkte für Insiderhandel. 41 Untersuchungen, von denen einige aus den Vorjahren stammten, konnten bis Ende 2015 noch nicht abgeschlossen werden (Vorjahr: 43).

Ein Beschuldigter wurde 2015 wegen Insiderhandels verurteilt (siehe Tabelle 33 „Abgeschlossene Insiderverfahren“). 39 Verfahren

Tabelle 32 Insideruntersuchungen

Zeit- raum	Neue Untersuchungen	Untersuchungsergebnisse			Offene Untersuchungen
		Einstellungen		Abgaben an Staatsanwaltschaften	
		Insider	Insider	Vorgänge	
2013	42	13	35	99	26
2014	50	11	22	45	43
2015	43	19	26	87	41

Tabelle 33 Abgeschlossene Insiderverfahren

Zeit- raum	Insgesamt	Einstel- lungen	Einstellungen gegen Zahlung einer Geldauflage	Rechtskräftige gerichtliche Entscheidungen			
				Entscheidungen durch das Gericht	Verurteilungen im Strafbefehls- verfahren	Verurteilungen nach Haupt- verhandlung	Freisprüche
2013	27	12	5	0	8	0	2
2014	46	39	5	1	1	0	0
2015	41	31	8	1	1	0	0

stellten die Staatsanwaltschaften ein, acht davon gegen Geldauflage.

Ausgewählte Sachverhalte

International Rectifier Corporation

Nach Anzeige durch die BaFin hat die Staatsanwaltschaft München I am 1. Dezember 2015 gegen den Ehepartner eines Primärinsiders der Infineon Technologies AG wegen Insiderhandels einen Strafbefehl erlassen und eine Geldstrafe in Höhe von 50 Tagessätzen à 125 Euro verhängt. Zusätzlich ordnete sie den Verfall des Wertersatzes von 28.657,45 Euro an. Die Entscheidungen sind rechtskräftig.

Die Infineon Technologies AG hatte am 20. August 2014 eine Ad-hoc-Mitteilung veröffentlicht, wonach sie die International Rectifier Corporation für 40 US-Dollar (30,17 Euro) in bar pro Aktie erwerben werde. Nur einen Tag vor dieser Mitteilung hatte der Ehepartner des Primärinsiders insgesamt 4.000 Aktien der International Rectifier Corporation im Volumen von 82.800 Euro gekauft. Anschließend verkaufte er die Aktien in zwei Tranchen weiter. Damit erzielte er einen Reinerlös, also Bruttogewinn abzüglich Kapitalertragssteuer und Solidaritätszuschlag, von 28.657,45 Euro.

Dürr AG

Das Amtsgericht Stuttgart hat am 31. März 2015 das Verfahren gegen einen leitenden Angestellten der Dürr AG nach § 153a StPO gegen Zahlung einer Geldauflage in Höhe von 30.000 Euro eingestellt. Das Verfahren gegen einen Senior Manager des Unternehmens wurde ebenfalls eingestellt, nachdem dieser eine Geldauflage in Höhe von 9.000 Euro nach § 153a StPO gezahlt hatte. Die Entscheidungen sind rechtskräftig. Beide Verfahren gingen auf eine Anzeige der BaFin zurück.

Die Dürr AG hatte am 4. August 2010 per Ad-hoc-Mitteilung bekannt gegeben, dass sie für den Herbst 2010 eine Anleiheemission plane und die alte Anleihe zu einem Kurs von 100 % rückkaufen wolle. Vor der Veröffentlichung der Mitteilung notierte die alte Anleihe deutlich über 100 %.

Der leitende Angestellte aus dem Bereich *Corporate Communications & Investor Relations* verkaufte am 1. August 2010 aus dem Depot seiner Mutter den Gesamtbestand der Dürr-Anleihe, und zwar mit einem Kurswert von etwa 28.000 Euro. Der *Senior Manager* desselben Unternehmensbereichs hatte am 4. August 2010 vor der Veröffentlichung der Ad-hoc-Mitteilung den Kundenberater einer Bank unbefugt darüber informiert, dass der Rückkauf der Anleihe bevorstehe.

Bilfinger SE

Nach Anzeige durch die BaFin stellte die Staatsanwaltschaft Mannheim am 11. Dezember 2015 das Verfahren gegen ein Organmitglied der Bilfinger SE nach § 153a StPO gegen eine Geldauflage in Höhe von 1.500 Euro ein. Die Einstellung ist rechtskräftig.

Die Bilfinger SE hatte in einer Ad-hoc-Mitteilung am 3. September 2014 bekanntgegeben, sie müsse die Prognose für das Geschäftsjahr 2014 nochmals reduzieren. Einen Tag vor dieser Mitteilung verkaufte das Organmitglied des Unternehmens seine 200 Aktien der Bilfinger SE vollständig und vermied auf diese Weise einen Verlust in Höhe von 1.109,60 EUR.

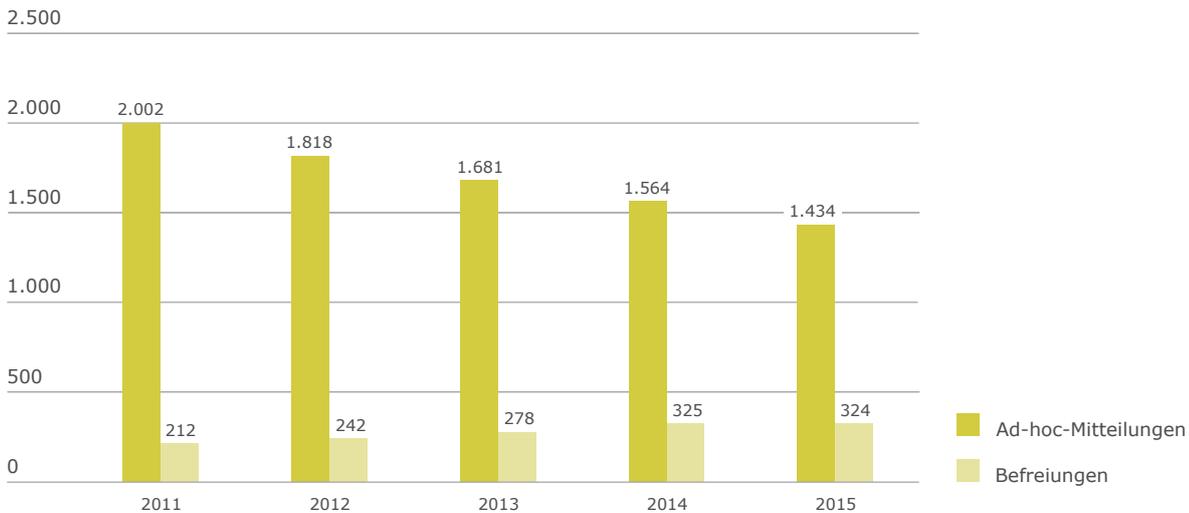
2.4 Ad-hoc-Publizität und Directors' Dealings

2.4.1 Ad-hoc-Publizität

Im Jahr 2015 veröffentlichten Emittenten insgesamt 1.434 Ad-hoc-Mitteilungen (Vorjahr: 1.564, siehe Grafik 13, Seite 237). Während die Zahl der Ad-hoc-Meldungen erneut zurückgegangen ist, setzt sich der Trend von im Verhältnis steigenden Befreiungszahlen fort.

Für 2016 erwartet die BaFin bei den Ad-hoc-Mitteilungen eine erhebliche Steigerung. Der Grund: Ab dem 3. Juli 2016 sind gemäß Artikel 17 der Marktmissbrauchsverordnung MAR (Market Abuse Regulation) auch Emittenten an MTFs (*Multilateral Trading Facilities*) verpflichtet, Insiderinformationen in Form von Ad-hoc-Mitteilungen zu veröffentlichen.

Grafik 13 Ad-hoc-Mitteilungen und Befreiungen



Voraussetzung ist, dass sie für ihre Finanzinstrumente die Zulassung zum Handel beantragt oder erhalten haben. In Deutschland zählen sämtliche Freiverkehre zu den MTFs. Die Verpflichtung zur Ad-hoc-Publizität setzt dabei bereits mit dem Antrag auf Einbeziehung ein. Auch Teilnehmer am Markt für Emissionszertifikate unterliegen künftig nicht mehr nur den Veröffentlichungsbestimmungen nach REMIT³⁰, sondern ebenso der Veröffentlichungspflicht nach Artikel 17 Absatz 2 MAR.

Einen besonderen Schwerpunkt ihrer Aufsichtstätigkeit legte die BaFin 2015 auf die Praxis von Unternehmen bei der Veröffentlichung von Kapitalmaßnahmen. Häufig gaben Unternehmen Kapitalmaßnahmen erst kurzfristig bekannt, um dann umgehend, mitunter sogar nur wenige Stunden später, bereits deren Umsetzung zu melden. Die BaFin stellte fest, dass die Emittenten die verzögerte Bekanntgabe der geplanten Kapitalmaßnahme vielfach begründeten, indem sie sich auf § 15 Absatz 3 WpHG in Verbindung mit § 6 Nr. 2 Wertpapierhandelsanzeige- und Insiderverzeichnisverordnung (WpAIV) beriefen. Gemäß diesem Befreiungsgrund dürfen



Lafonta-Urteil

Für Aufsehen hat 2015 das sogenannte Lafonta-Urteil³¹ des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) gesorgt. Darin hat sich der EuGH unter anderem zum Tatbestandsmerkmal der „Geeignetheit zur erheblichen Kursbeeinflussung“ einer Insiderinformation geäußert. Zur Bestimmung der Geeignetheit der erheblichen Kursbeeinflussung soll es danach nicht darauf ankommen, ob dem Wesen der Information eine eindeutig positive oder negative Kursauswirkung entspringen wird. Stattdessen reiche es aus, dass eine erhebliche Kursbeeinflussung erwartet werden könne, und zwar unabhängig davon, in welche Richtung diese gehe.

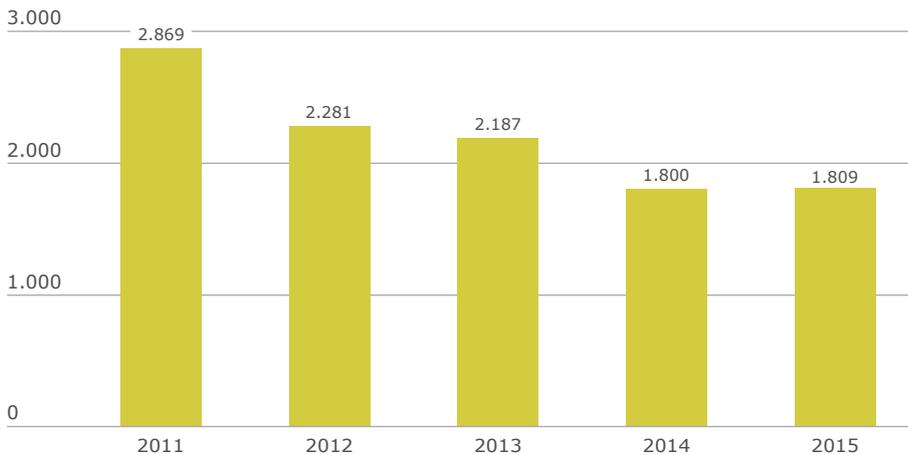
Die BaFin hat ihre Verwaltungspraxis an das Urteil des EuGH angepasst. Auch wenn aus Ex-ante-Sicht keine eindeutig positive oder negative Kursauswirkung prognostiziert werden konnte, weil sich zum Beispiel negative und positive Effekte gegenseitig nivelliert haben, wird die Aufsicht das Vorliegen einer Insiderinformation auch dann bejahen, wenn zumindest ein erheblicher Kursausschlag zu erwarten war.

30 Verordnung (EU) Nr. 1227/2011, ABl. EU Nr. L 326/1.

31 Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 11.3.2015 (Az. C-628/13).

Entscheidungen des Vorstands aber nur dann bis zur Entscheidung des Aufsichtsrats aufgeschoben werden, wenn „die für die Wirksamkeit der Maßnahme erforderliche Zustimmung noch

Grafik 14 Directors' Dealings



aussteht“. In den wenigsten Fällen ist ein solches Zustimmungserfordernis jedoch gesetzlich legitimiert. Die BaFin weist daher ausdrücklich darauf hin, dass für diesen Befreiungsgrund nur ein enger Anwendungsbereich existiert. Im Jahr 2015 stellte die BaFin objektive Verstöße gegen die Pflicht zur unverzüglichen Veröffentlichung fest, da Emittenten fälschlicherweise angenommen hatten, das berechnete Interesse aus § 15 Absatz 3 WpHG in Verbindung mit § 6 Nr. 2 WpAIV gelte für jede Entscheidung des Vorstands, zu der ein Votum des Aufsichtsrats eingeholt wird. Die BaFin mahnte diese Verstöße an und verfolgte teilweise Verfahren bußgeldrechtlich weiter.

2.4.2 Directors' Dealings

Die Vorstände und Aufsichtsräte börsennotierter Gesellschaften sowie Personen, die zu diesen in enger Beziehung standen, meldeten im Jahr 2015 insgesamt 1.809 eigene Wertpapiergeschäfte (Vorjahr: 1.800, siehe Grafik 14 „Directors' Dealings“).

2.5 Leerverkaufsüberwachung

Verbote

Ungedeckte Leerverkäufe in Aktien und bestimmten öffentlichen Schuldtiteln sind durch die EU-Leerverkaufsverordnung³² verboten. Dies gilt auch für den Eintritt in oder das Be-

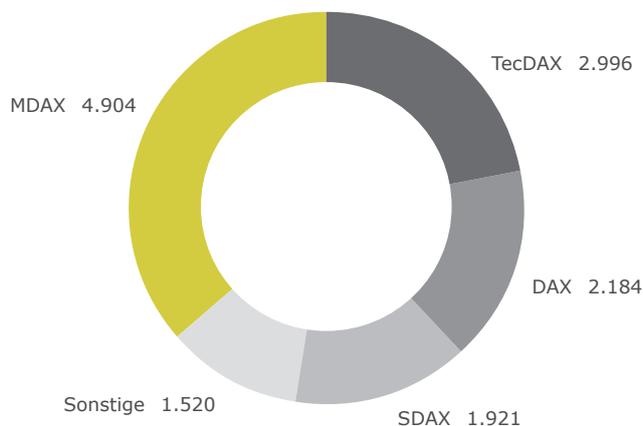
gründen von öffentlichen Kreditausfallprämien (*Credit Default Swaps* – CDS) ohne Sicherungszweck. Dies überprüfte die BaFin 2015 in 185 Fällen aufgrund von Verdachtsanzeigen und eigenen Anhaltspunkten. Die Verdachtsanzeigen betrafen Verkäufe sowohl von Unternehmen als auch von Privatpersonen; außerdem gingen Selbstanzeigen bei der Aufsicht ein.

Die BaFin stellte 148 Untersuchungen ein (Vorjahr: 17). Die Einstellungen betrafen größtenteils Selbstanzeigen wegen geringfügiger Verstöße, die auf menschliches Versagen wie beispielsweise Missverständnisse bei der Orderaufgabe durch den Kunden zurückgingen. Zum 31. Dezember 2015 waren 17 Sachverhalte noch nicht abschließend geprüft worden (Vorjahr: 60); davon stammen zwei aus dem Jahr 2013, sechs aus dem Jahr 2014 und neun aus dem Jahr 2015. Weitere 17 Sachverhalte gab die BaFin aus Zuständigkeitsgründen an andere EU-Behörden ab (Vorjahr: 44). In vier Fällen wurde der Sachverhalt bußgeldrechtlich weiterverfolgt (Vorjahr: 9).

Transparenzpflichten

Die BaFin untersuchte auch 2015 wieder 58 Verstöße gegen die Transparenzpflichten in Netto-Leerverkaufspositionen (Vorjahr: 61). Insgesamt 29 Untersuchungen stellte sie ein (Vorjahr: 31). Zum 31. Dezember 2015 waren 28 Sachverhalte noch nicht abschließend geprüft (Vorjahr: 30), davon zwei aus dem Jahr 2012, sechs aus dem Jahr 2014 und 21 aus

³² Verordnung (EU) Nr. 236/2012, ABl. EU L 86/1.

Grafik 15 Verteilung der Meldungen auf Indizes

dem Jahr 2015. In einem Fall wurde der Vorgang an das Bußgeldreferat abgegeben.

Netto-Leerverkaufspositionen werden über die Melde- und Veröffentlichungsplattform der BaFin mitgeteilt. Bis Ende 2015 nutzten 998 Unternehmen und 17 Privatpersonen diese Möglichkeit, um bei der Aufsicht insgesamt 1.977 Zulassungsanträge einzureichen. Der Großteil der Mitteilungspflichtigen stammte wie in den Vorjahren aus Großbritannien und den USA. 289 Mitteilungspflichtige meldeten der BaFin im Jahr 2015 für Aktien, die zum Handel an einem regulierten Markt oder multilateralen Handelssystem zugelassen sind, 13.525 Netto-Leerverkaufspositionen (Vorjahr: 8.568; siehe Grafik 15 „Verteilung der Meldungen auf Indizes“) in 234 verschiedenen Aktien (Vorjahr: 199). Dies entspricht durchschnittlich 54 Mitteilungen pro Handelstag. Insgesamt 4.074 Mitteilungen (Vorjahr: 1.507) mussten 2015 im Bundesanzeiger veröffentlicht werden, da die Schwelle von 0,5 % des ausgegebenen Aktienkapitals berührt worden war. Die BaFin erhielt darüber hinaus 67 Mitteilungen für öffentliche Schuldtitel des Bundes (Ausgangsschwellenwert: 0,5 %), etwas weniger also als im Vorjahr (86 Mitteilungen). Für Schuldtitel der Bundesländer hingegen gingen bei der Aufsicht wie im Vorjahr keine Mitteilungen ein (Ausgangsschwellenwert: 0,1 %). Größtenteils wurden Netto-Leerverkaufspositionen in Aktien von Emittenten am regulierten Markt aufgebaut.

Beschränkung von Leerverkäufen in Ausnahmesituationen

Die griechische Aufsichtsbehörde HCMC (Hellenic Capital Market Commission) erließ am 29. Juni 2015 als Notfallmaßnahme ein Leerverkaufsverbot für griechische Aktien. Notfallmaßnahmen wie diese, die gemäß Artikel 20 EU-Leerverkaufsverordnung erlassen werden, gelten weltweit und können maximal für einen Zeitraum von drei Monaten – mit der Möglichkeit der Verlängerung – angeordnet werden.

Die griechische Maßnahme umfasste das Verbot, Netto-Leerverkaufspositionen in griechischen Aktien aufzubauen und zu vergrößern. Unter anderem mit diesem Schritt wollte Griechenland den eigenen Finanzmarkt stabilisieren. Außerdem wurde beispielsweise der Börsenhandel unterbrochen und wurden Kreditinstitute geschlossen. Ursprünglich sollte das Leerverkaufsverbot bis zum Ablauf des 6. Juli 2015 gelten; es wurde jedoch mehrfach bis zum Ablauf des 31. August 2015 verlängert.

Vom 1. bis zum 30. September 2015 verbot die HCMC dann gedeckte Leerverkäufe griechischer Aktien. Diese Maßnahme wurde anschließend modifiziert und bezog sich vom 1. Oktober 2015 bis einschließlich 9. November 2015 nur noch auf die Aktien der fünf Banken des FTSE/Athex Banking Index³³. Diese Maßnahme

³³ Alpha Bank A.E., Attica Bank S.A., National Bank of Greece S.A., Eurobank Ergasias S.A. und Piraeus Bank S.A.

wurde mehrfach bis zum 21. Dezember 2015 verlängert.

Am 21. Dezember 2015 verbot die HCMC gedeckte Leerverkäufe nur noch für Aktien der Attica Bank S.A. Dieses institutsbezogene Verbot galt ursprünglich bis zum 11. Januar 2016, wurde jedoch schließlich bis zum 25. Januar 2016 ausgedehnt.

Die ESMA hat zu all diesen Maßnahmen und Verlängerungen eine Stellungnahme – *Opinion* – abgegeben. In einer solchen *Opinion* äußert sich die ESMA dazu, ob sie aufsichtliche Schritte als erforderlich und angemessen beurteilt. Die Stellungnahmen können den Erlass einer Maßnahme unterstützen oder aber sich dagegen aussprechen. Aber selbst wenn sich die ESMA auf diese Weise gegen eine Maßnahme ausspricht, kann sie erlassen werden. Mit Ausnahme der letzten Verlängerung stimmte die ESMA dem Erlass der Maßnahmen zu.

Sowohl die portugiesische Aufsichtsbehörde CMVM (Comissão do Mercado de Valores Mobiliários) als auch die italienische Aufsicht CONSOB (Commissione Nazionale per le Società e la Borsa) haben 2015 Leerverkäufe wegen signifikanter Kursverfälle eines Finanzinstruments an einem Handelsplatz verboten. Ein solches Verbot gilt nur an den nationalen Handelsplätzen, für die es ausgesprochen wurde, und kann maximal für die Dauer von zwei Handelstagen – mit der Möglichkeit der Verlängerung – angeordnet werden. Die zuständigen Behörden anderer Mitgliedsländer können dann entscheiden, ob sie sich diesem Schritt

an den eigenen Handelsplätzen anschließen. Bei einer solchen Maßnahme, die sich auf Artikel 23 EU-LeerverkaufsVO stützt, gibt die ESMA keine *Opinion* ab. Das portugiesische Verbot galt am 8. Januar 2015 für die Aktien der Portugal Telecom, SGPS S.A.; die italienischen Verbote galten am 13. Januar 2015 und am 5. Juni 2015 für die Aktien der Saipem S.p.A.

Anzeigen von Market Makern

Im Jahr 2015 zeigten 50 *Market Maker* (Vorjahr: 49) und 33 Primärhändler (Vorjahr: 33) der BaFin ihre Tätigkeit an und nutzten die Ausnahmen von den Leerverkaufsverböten und Transparenzpflichten (siehe Tabelle 34). Zwei der 50 *Market Maker* meldeten 2015 ihre Tätigkeit ab; ein neuer kam hinzu. Einer der 33 Primärhändler meldete seine Tätigkeit im Laufe des Jahres ab. Insgesamt 43 der 50 *Market Maker* gaben weitere Absichtsanzeigen ab. Diese werden erforderlich, wenn *Market Maker* ihre Tätigkeit um ein neues Instrument erweitern oder wenn Primärhändler ihre Tätigkeit auf öffentliche Schuldtitel eines weiteren Emittenten ausdehnen. Im Jahr 2015 erhielt die BaFin insgesamt 1.221 Absichtsanzeigen (Vorjahr: 1.160) von *Market Makern* und zwei Absichtsanzeigen von Primärhändlern (Vorjahr: 2).

2.6 Aufsicht über OTC-Derivategeschäfte

Vorbereitung auf zentrale Clearingpflicht

Die Europäische Marktinfrastruktur-Verordnung EMIR (European Market Infrastructure Regulation)³⁴, die 2012 in Kraft getreten ist,

Tabelle 34 Anzeigen von Market Makern und Primärhändlern

	Market Maker	Primärhändler
Gesamtzahl Unternehmen	50	33
davon aus dem Inland	46	9
davon aus dem Ausland	4*	24**
Gesamtzahl Anzeigen 2015	1.221	2
Gesamtzahl Anzeigen seit September 2012	3.670	37

* Drittland außerhalb der EU.

** Sitz außerhalb Deutschlands.

34 Verordnung (EU) Nr. 648/2012, ABl. EU L 201/1.

formuliert Anforderungen daran, wie das Risikomanagement der beteiligten Gegenparteien bei Over-the-Counter-Derivategeschäften (OTC-Derivategeschäfte) zu handhaben ist. Darüber hinaus bildet EMIR die Grundlage dafür, dass finanzielle und nichtfinanzielle Gegenparteien bestimmte Derivate über eine Zentrale Gegenpartei (*Central Counterparty* – CCP) *clearen* müssen. Die erste Delegierte Verordnung der EU-Kommission, welche die Pflicht zum zentralen *Clearing* für bestimmte Klassen von Zinsderivaten anordnet, ist am 21. Dezember 2015 in Kraft getreten.³⁵ Aufgrund der dort angeordneten Übergangsfristen wird die Clearingpflicht damit für die ersten Institute Mitte 2016 wirksam. Die BaFin hat die betroffenen Unternehmen bei ihren Vorbereitungen auf die Clearingpflicht unterstützt. Darüber hinaus hat die BaFin die Prozesse aufgesetzt, damit grundsätzlich clearingpflichtige Unternehmen auf einen Antrag oder eine Anzeige hin von der Clearingpflicht ausgenommen werden können, nachdem die risikobezogenen Faktoren für Intragruppengeschäfte, also OTC-Derivategeschäfte innerhalb des Konsolidierungskreises, geprüft worden sind.

Gleichzeitig hat die EU-Kommission im Sommer 2015 eine Konsultation zum EMIR-Review auf den Weg gebracht. Dies gab Unternehmen, aber auch Aufsichtsbehörden die Gelegenheit, eventuelle Änderungen an der EMIR anzuregen. Im Laufe des Jahres 2016 wird erwartet, dass sich die EU-Kommission dazu mit möglichen Änderungen an der EMIR äußert.

Weitere Rechtsakte, welche die Besicherung bilateraler OTC-Derivategeschäfte betreffen, sind hingegen 2015 noch nicht in Kraft getreten. Dies dürfte aller Voraussicht nach ebenfalls im Laufe des Jahres 2016 geschehen. Dann müssen finanzielle Gegenparteien und die nichtfinanziellen Gegenparteien, deren Derivategeschäft bestimmte Schwellenwerte überschreitet, Derivategeschäfte, die nicht über eine Zentrale Gegenpartei abgewickelt werden, angemessen mit werthaltigen Sicherheiten besichern.

³⁵ Delegierte Verordnung (EU) Nr. 2015/2205, ABl. EU L 314/13.

Einhaltung der EMIR-Vorschriften

Im Rahmen ihrer Marktüberwachung hat die BaFin bei finanziellen Gegenparteien wie Versicherern, Wertpapierdienstleistungsunternehmen sowie Banken und Fonds überprüft, inwieweit sie die Anforderungen an OTC-Derivategeschäfte einhalten. Dabei werden insbesondere die Prüfberichte risikobasiert ausgewertet und bei Unklarheiten oder Problemen weitere Sachverhaltsaufklärung betrieben. In zwei Fällen wurden wegen nicht aufgesetzter Prozesse Zwangsmaßnahmen angedroht. Im weiteren Verlauf haben die Unternehmen ihre Prozesse aber gesetzeskonform umgestellt. Bei nichtfinanziellen Gegenparteien besteht für Unternehmen, deren Derivategeschäft über bestimmten Schwellenwerten liegt, nach § 20 WpHG die Pflicht, durch einen Wirtschaftsprüfer bescheinigen zu lassen, dass sie die wesentlichen Anforderungen unter EMIR einhalten. Zeigten sich dabei nach Einschätzung der Wirtschaftsprüfer Mängel, so müssen die entsprechenden Berichte an die BaFin übermittelt werden. In 22 Fällen hat die BaFin die Berichte der Prüfer als Grundlage zur weiteren Sachverhaltsaufklärung genutzt. Es zeigte sich, dass die betroffenen Unternehmen ihre Prozesse in aller Regel schnellstmöglich angepasst haben.

Die BaFin stellte fest, dass insbesondere die Meldung der Derivatetransaktionen an Transaktionsregister im Detail noch Schwierigkeiten bereitet. Häufig ergeben sich Probleme daraus, dass beide Parteien eines Derivategeschäfts das Geschäft melden müssen, jedoch ihre Meldungen nicht zusammengeführt werden können und zwar aufgrund eines nicht abgestimmten *Unique Transaction Identifier* (UTI). Um jedoch qualitativ stimmige Daten zu erhalten, müssen die Transaktionsregister Meldungen auch als zusammengehörig identifizieren können. Die BaFin und weitere Aufsichten arbeiten auf ESMA-Ebene daran, die Datenqualität, so zum Beispiel durch die Vorgabe eines einheitlichen Datenformats für Transaktionsregister, zu verbessern. Die CPMI-IOSCO Working Group for the Harmonisation of Key OTC Derivatives Data Elements unter Beteiligung der BaFin arbeitet an einer *Guidance* unter anderem für den UTI und den *Unique Product Identifier* (UPI). Dadurch soll die

Datenqualität weiter verbessert werden, indem die Verwendung eines abgestimmten UTI für die Parteien eines Derivategeschäfts einfacher wird.

Gegenparteien und Zentrale Gegenparteien sind nach der EMIR seit 2014 zudem verpflichtet, Abschlüsse, Änderungen und Beendigungen von Derivatekontrakten an eines der sechs in der EU zugelassenen Transaktionsregister zu melden. Dies gilt sowohl für OTC- als auch für börslich gehandelte Transaktionen von Derivaten. In Form von *Rejection Lists* stellen die Transaktionsregister Informationen über zurückgewiesene fehlerhafte Meldungen zur Verfügung. Diese Listen ermöglichten es der BaFin, potenzielle Verstöße gegen die Meldepflicht gemäß § 18 WpHG in Verbindung mit Artikel 9 EMIR zu entdecken.

Die ESMA hat die Technischen Regulierungsstandards (*Regulatory Technical Standards – RTS*) und Technischen Durchführungsstandards (*Implementing Technical Standards – ITS*), welche die Meldepflicht gemäß Artikel 9 EMIR weiter konkretisieren, überarbeitet und der Europäischen Kommission zur Entscheidung vorgelegt. Zudem veröffentlichte die ESMA am 11. Dezember 2015 ein Konsultationspapier zur Überarbeitung der Technischen Standards zum Datenzugriff gemäß Artikel 81 EMIR. Bis zum 1. Februar 2016 konnten dazu Stellungnahmen abgegeben werden. Bei Redaktionsschluss wurden diese noch ausgewertet.

2.7 Stimmrechte und Informationspflichten gegenüber Wertpapierinhabern

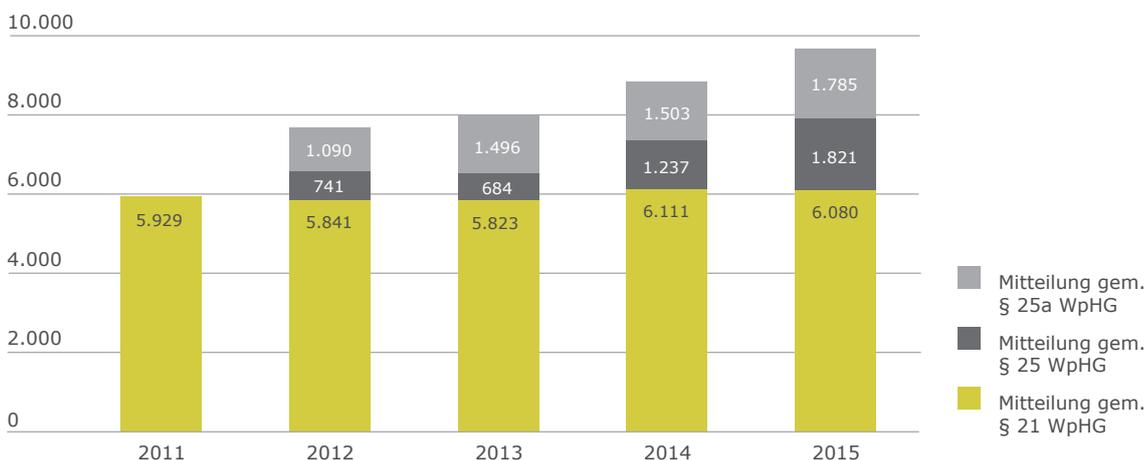
2.7.1 Stimmrechte

Mit 6.080 Stimmrechtsmitteilungen wurden 2015 insgesamt etwas weniger Meldungen abgegeben als im Vorjahr (Vorjahr: 6.111, siehe Grafik 16 „Stimmrechtsmitteilungen“). Gleichzeitig stieg die Zahl der eingegangenen Mitteilungen zu Finanz- und sonstigen Instrumenten gemäß § 25 WpHG – etwa Call-Optionen mit physischem *Settlement* und Rückforderungsansprüche aus Wertpapierdarlehen – wieder deutlich (1.821, Vorjahr: 1.237). Zugenommen hat auch die Zahl der Mitteilungen zu Finanz- und sonstigen Instrumenten gemäß § 25a WpHG, wie sie unter anderem bei Call-Optionen mit Barausgleich und Vorkaufsrechten erforderlich sein können (1.785, Vorjahr: 1.503).

Insgesamt erhielt die BaFin nach §§ 21, 25 und 25a WpHG mehr als 9.500 Mitteilungen und überwachte deren Veröffentlichung.

2015 waren 657 Unternehmen zum Handel am regulierten Markt zugelassen. Die Zahl ging damit verglichen mit dem Vorjahr weiter zurück (716). Zugleich sank auch die Zahl der Veröffentlichungen dieser Unternehmen zu Veränderungen ihres stimmberechtigten Grundkapitals auf 350 (Vorjahr: 386). Meldepflichtig gegenüber der BaFin waren Ende 2015 weiterhin drei *Real Estate Investment Trusts* (REIT).

Grafik 16 Stimmrechtsmitteilungen



2.7.2 Informationspflichten gegenüber Wertpapierinhabern

Emittenten von Wertpapieren, die zum Börsenhandel zugelassen sind, meldeten der Aufsicht 2015 insgesamt 215 beabsichtigte Änderungen von Rechtsgrundlagen (Vorjahr: 255). Darüber hinaus machten sie in 385 Fällen bei der Einberufung der Hauptversammlung die Teilnahmerechte, die Tagesordnung und die Gesamtanzahl der Aktien und Stimmrechte publik (Vor-

jahr: 520). Daneben besteht auch für zahlreiche Beschlüsse und Ereignisse, die in Zusammenhang mit der Hauptversammlung stehen, die Pflicht zur Veröffentlichung. Änderungen von Rechten, die mit zugelassenen Wertpapieren verbunden sind, die Aufnahme von Anleihen und die Veröffentlichung bedeutender Informationen in Drittstaaten teilten die Emittenten der BaFin im vergangenen Jahr in 3.086 Fällen mit (Vorjahr: 2.751).

3 Prospekte



3.1 Wertpapierprospekte

Die Gesamtzahl der im Jahr 2015 gebilligten Prospekte, Registrierungsformulare und Nachträge stieg mit 1.810 Dokumenten leicht an (siehe Tabelle 35 „Billigungen 2015 und 2014“). In keinem Fall musste die BaFin die Billigung des Prospekts versagen.

Besonders hervorzuheben ist, dass die Zahl der Aktien betreffenden Prospektverfahren im Vergleich zum Vorjahr deutlich zugenommen hat: 2015 gab es insgesamt 86 derartige Verfahren, im Jahr zuvor waren es noch 69 gewesen. Dies ist unter anderem auch auf die erhöhte Anzahl von Börsengängen und Kapitalerhöhungen zurückzuführen.

Ähnlich wie die Gesamtzahl der Billigungen ist mit 3.436 ausgehenden Notifizierungen auch die Zahl der Wertpapierprospekte und Nachträge leicht gestiegen, welche die BaFin im

Rahmen des Europäischen Passes an andere nationale Aufsichtsbehörden übermittelte (Vorjahr: 3.281, siehe Tabelle 36 „Notifizierungen“, Seite 244). Der Großteil dieser ausgehenden Notifizierungen entfiel wieder auf Österreich und Luxemburg. 831 Prospekte – und damit mehr als die Hälfte der insgesamt 1.298 aus dem europäischen Ausland eingehenden Notifizierungen kamen auch 2015 wieder aus Luxemburg.

Damit setzte sich auch im Jahr 2015 die Tendenz fort, dass das Gesamtaufkommen an Emissionen steigt (3.436.969, siehe Grafik 17, Seite 244). Insgesamt wurden im Jahresverlauf 3.436.840 endgültige Bedingungen hinterlegt. Dieser Trend dürfte auch 2016 weiter anhalten.

Mit der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 2016/301³⁶ konkretisiert die Kommission die formalen Anforderungen, die für Prospektprüfungsverfahren gelten. Die Verordnung ist am 24. März 2016 in Kraft getreten und legt auch fest, auf welche Art und Weise ein Wertpapierprospekt zu veröffentlichen ist. Außerdem macht sie Vorgaben für die Werbung.

So müssen beispielsweise nunmehr sämtliche Prospektentwürfe samt den dazugehörigen Begleitdokumenten elektronisch bei der zuständigen Aufsichtsbehörde eingereicht werden. Bei der BaFin geschieht dies über das Melde- und

Tabelle 35 Billigungen 2015 und 2014

Produkt	2015	2014
Aktien (Börsengänge/Kapitalerhöhungen)	86	69
Derivative Produkte	260	246
Schuldverschreibungen	181	138
Registrierungsformulare	32	34
Nachträge	1.251	1.231
Gesamt	1.810	1.718

36 Delegierte Verordnung (EU) 2016/301, ABl. EU L 58/13.

Tabelle 36 Notifizierungen

Land	Ausgehende Notifizierungen	Eingehende Notifizierungen
Belgien	82	8
Bulgarien	1	0
Dänemark	26	0
Finnland	80	1
Frankreich	130	105
Griechenland	1	0
Großbritannien	146	84
Irland	69	113
Italien	146	0
Liechtenstein	174	13
Luxemburg	935	831
Niederlande	267	54
Norwegen	104	0
Österreich	1.075	85
Polen	4	0
Portugal	34	0
Schweden	72	3
Spanien	83	1
Tschechische Republik	7	0
sonstige	0	0
Gesamt	3.436	1.298

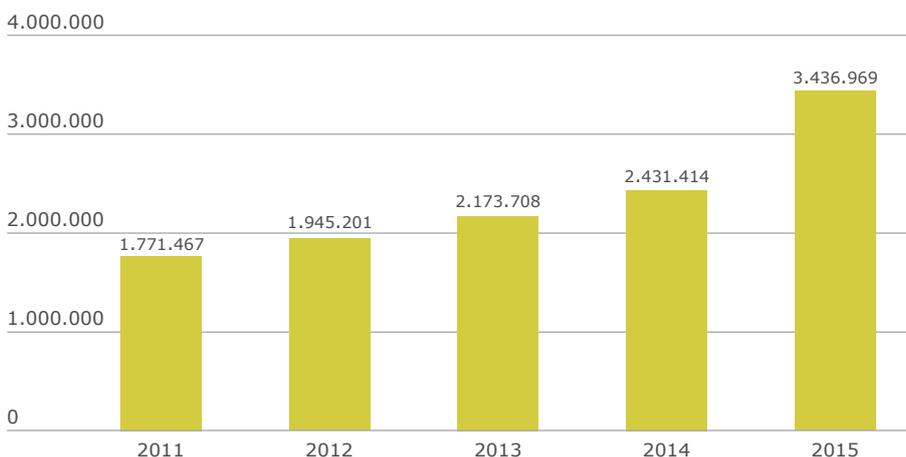
Veröffentlichungsplattform-Portal (MVP-Portal). Zusätzlich wird nur noch die unterzeichnete Billigungsfassung von Prospekten und Nachträgen in Papierform verlangt.

Außerdem stellt die Delegierte Verordnung klar, dass der Zugang zu einem elektronisch veröffentlichten Prospekt weder von der Zahlung einer Gebühr abhängig sein darf noch davon, ob sich der Anleger zuvor auf der entsprechenden Internetseite registriert hat, und das selbst, wenn die Registrierung kostenlos ist.

Wird bei einem Prospekt aufgrund eines wichtigen neuen Umstands oder einer wesentlichen Unrichtigkeit ein Nachtrag vorgenommen und wird dadurch der Aussagegehalt einer bereits veröffentlichten Werbung unrichtig oder irreführend, muss der Emittent die Werbung anpassen. Dabei ist er verpflichtet, in der neuen Fassung der Werbung darauf hinzuweisen, in welchen Punkten sie von der vorherigen abweicht.

3.2 Verkaufsprospekte für Vermögensanlagen

Anfang und Mitte 2015 reichten Anbieter von Vermögensanlagen zunächst noch eher verhalten Prospekte bei der BaFin ein. Dies war vor allem dem anstehenden Inkrafttreten des Kleinanlegerschutzgesetzes geschuldet, das noch bis Ende 2015 eine prospektfreie Übergangszeit für bestimmte Vermögensanlagen, etwa Direktinvestments (Container, Rohstoffe etc.), vorsah. Kurz vor deren Ablauf, im Dezember 2015,

Grafik 17 Gesamtemissionsaufkommen

schlug die Zurückhaltung dann um, und bei der BaFin wurde eine erhebliche Anzahl von Prospekten hinterlegt. Insgesamt gingen 123 Vermögensanlagen-Verkaufsprospekte und damit etwas mehr Dokumente als im Vorjahr (104) zur Prüfung ein (siehe Grafik 18). Der Trend höherer Hinterlegungszahlen wird sich 2016 aufgrund der Erweiterung der Prospektspflicht aller Voraussicht nach noch verstärken. Die BaFin billigte 50 Prospekte (Vorjahr: 53), sie musste kein unerlaubtes öffentliches Angebot untersagen. In 36 Fällen zogen die Anbieter den Antrag selbst zurück. Die restlichen, vor allem am Ende der Übergangszeit gestarteten Verfahren dauerten Ende 2015 noch an, sodass sich der Anstieg der Billigungen erst in der Statistik 2016 niederschlagen wird.

Vor allem die neuen Mindestangaben im Bereich der Finanzangaben führten zu einem erhöhten Prüfungsbedarf, was sich wiederum in längeren Bearbeitungszeiten niederschlug. Nach den neuen Vorschriften muss der Emittent beispielsweise seine Fähigkeit darlegen, im Hinblick auf die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage sowie die Geschäftsaussichten seinen Verpflichtungen gegenüber dem Anleger nachzukommen.

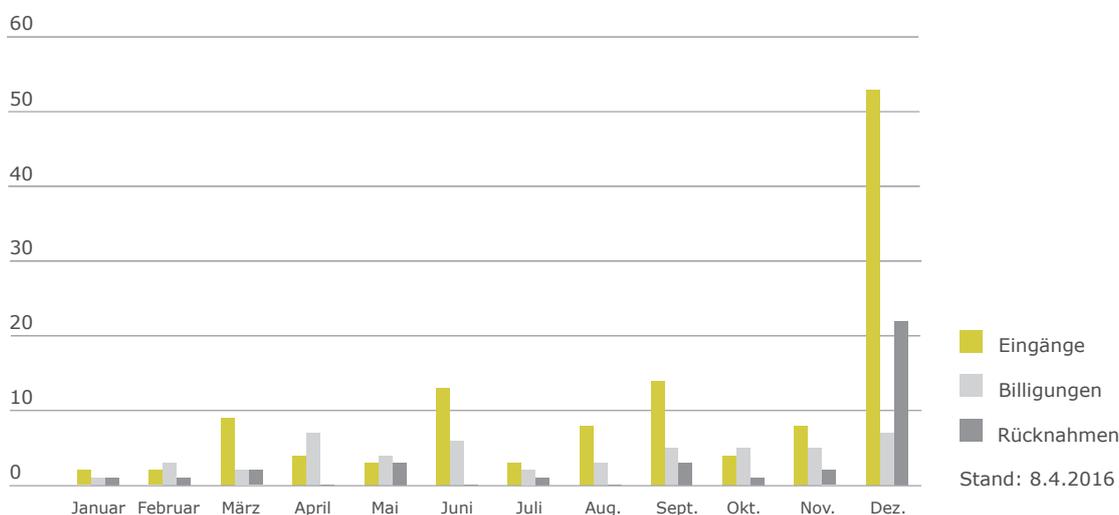
Nach Beteiligungsformen aufgeschlüsselt besetzten die Beteiligungen an Kommanditgesellschaften mit 53 Eingängen (rund 48 %, Vorjahr: 56 %) die Spitzenposition. Darauf

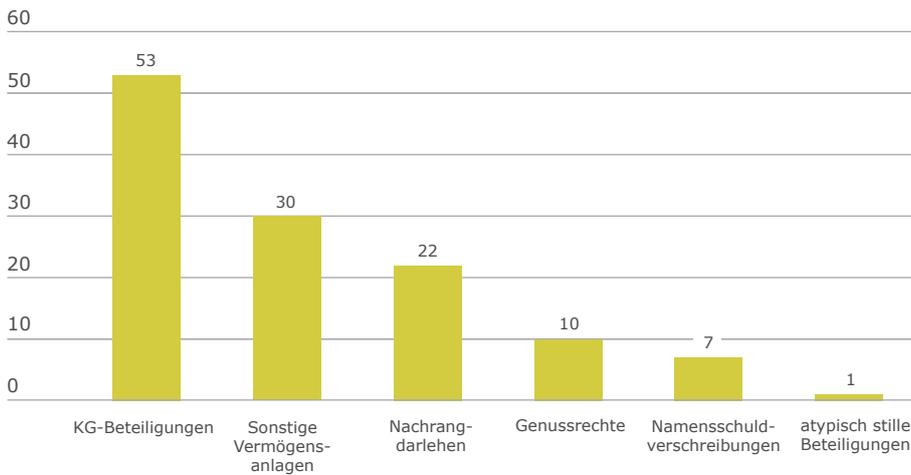
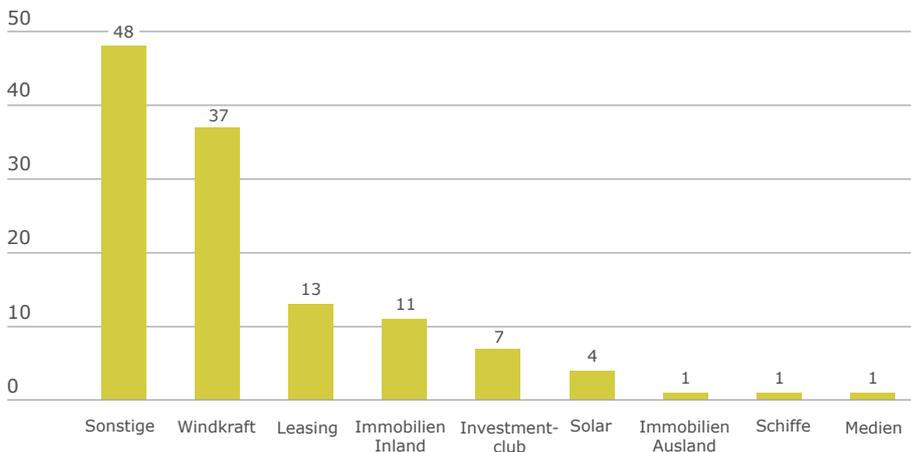
folgten die Nachrangdarlehen mit 22 Prospekten (rund 18 %), die erstmals durch das Kleinanlegerschutzgesetz prospektspflichtig wurden, und Genussrechte mit zehn Eingängen (rund 8 %, Vorjahr: 13 %). Namensschuldverschreibungen waren deutlich rückläufig (rund 6 %, Vorjahr: 28 %, siehe Grafik 19 „Prospekte nach Beteiligungsformen“, Seite 246).

Das Kleinanlegerschutzgesetz führte zum 10. Juli 2015 erstmals eine Prospektspflicht ein für Nachrangdarlehen, partiarische Darlehen sowie sonstige Anlagen, die einen Anspruch auf Verzinsung und Rückzahlung gewähren oder die im Austausch für die zeitweise Überlassung von Geld einen vermögenswerten, auf Barausgleich gerichteten Anspruch vermitteln. Wurden diese neuen Vermögensanlagen jedoch bereits vor Inkrafttreten des Kleinanlegerschutzgesetzes öffentlich angeboten, galt für diese erst seit dem 1. Januar 2016 eine Prospektspflicht.

Bei den Anlageobjekten standen erneuerbare Energien mit 41 Eingängen (rund 33 %, Vorjahr: 52 %) wieder an erster Stelle (siehe Grafik 20 „Prospekte nach Anlageobjekten“, Seite 246) – trotz fallender Tendenz. Der Anteil der Windkraft verringerte sich im Vergleich zum Vorjahr mit 37 Prospekten (30 %) deutlich (Vorjahr: 41 %). Auch Beteiligungen an Solaranlagen waren mit 3 % erkennbar rückläufig (Vorjahr: 10 %); für Biogasanlagen wurden

Grafik 18 Prospekteingänge, Billigungen, Rücknahmen, Untersagungen



Grafik 19 Prospekte nach Beteiligungsformen**Grafik 20** Prospekte nach Anlageobjekten

erstmals keine Prospekte eingereicht (Vorjahr: 1 %). Immobilien als Anlageobjekt waren mit zwölf Eingängen (rund 10 %) gleichbleibend gegenüber dem Vorjahr; bei elf Prospekten (rund 9 %, Vorjahr: 5 %) handelte es sich um inländische und bei nur 1 % (Vorjahr: 5 %) um ausländische Immobilienanlagen. Erstmals waren im Berichtszeitraum wieder Investmentclubs mit 6 % und Schiffe als Anlageobjekte mit knapp 1 % vertreten. Auch der Bereich *Leasing* machte mit 13 Eingängen (knapp 11 %) einen durchaus nennenswerten Anteil an den Vermögensanlagen aus.

Sonstige Anlageobjekte stellten mit 48 Eingängen (39 %, Vorjahr: 38 %) weiterhin einen bedeutenden Anteil neben den traditionellen Anlageobjekten. Hierbei wurden vor allem Blind-

pool-Konstruktionen erfasst, bei denen die Anlageobjekte zum Zeitpunkt des Kaufs noch nicht feststehen, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt nach Investitionskriterien ausgewählt werden, die bereits zuvor festgelegt wurden.

Die Zahl der Nachträge sank gegenüber dem Vorjahr nochmals deutlich: Insgesamt gingen 38 Anträge auf Billigung von Nachträgen nach dem Vermögensanlagengesetz (VermAnlG) ein, im Vorjahr waren es noch 70 gewesen. Im Berichtszeitraum wurden 34 Nachträge gebilligt (Vorjahr: 64).

4 Unternehmensübernahmen

Angebotsverfahren

2015 überprüfte die BaFin insgesamt 19 Angebotsunterlagen und gestattete in 18 Fällen deren Veröffentlichung (Vorjahr: 26). Ein Angebot musste sie untersagen (siehe Grafik 21).

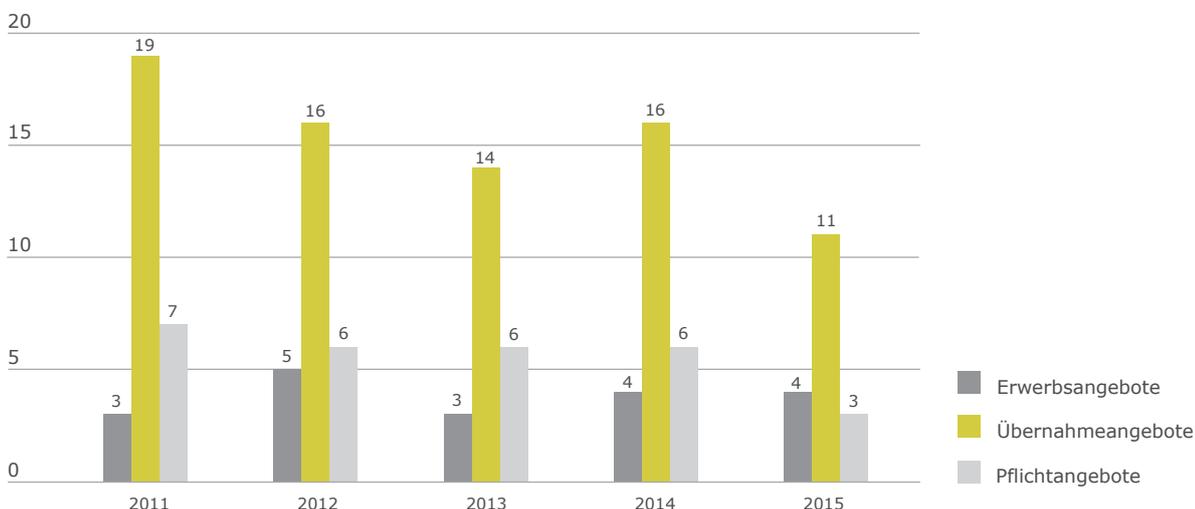
Übernahmekampf zwischen Vonovia SE und Deutsche Wohnen AG

Hintergrund des einzigen Übernahmeangebots, das die BaFin im Jahr 2015 untersagen musste, war der (indirekte) Übernahmekampf zwischen der Vonovia SE (ehemals Deutsche Annington Immobilien SE) und der Deutsche Wohnen AG. Eingeläutet wurde dieser durch die Vonovia SE. Diese wollte ein von der Deutsche Wohnen AG angekündigtes Tauschangebot an die Aktionäre der LEG Immobilien AG verhindern. Sie kündigte daher an, sie wolle die Deutsche Wohnen AG übernehmen. Nach dieser Ankündigung sagte die Deutsche Wohnen AG ihre für den 28. Oktober 2015 geplante außerordentliche Hauptversammlung ab. In einer Veröffentlichung vom 21. Oktober 2015 erklärte die Deutsche Wohnen AG dazu, dass nach dem „feindlichen Vorstoß“ der Vonovia SE einflussreiche institutionelle Stimmrechtsberater ihre Empfehlung geändert hätten. Aus diesem Grund sei es nicht mehr möglich, die für Kapitalmaßnahmen erforderliche Mehrheit von 75 % zu erreichen. Die angesetzte Hauptversammlung hätte unter anderem über

eine Sachkapitalerhöhung entscheiden sollen. Durch diese hatte die Deutsche Wohnen AG die Aktien schaffen wollen, die als Gegenleistung für die Aktionäre der LEG Immobilien AG vorgesehen waren. Da nun die Deutsche Wohnen AG die Hauptversammlung und damit die Kapitalerhöhung abgesagt hatte, konnte die BaFin nicht mehr von einer sicheren Finanzierung des Tauschangebots ausgehen (siehe Infokasten, Seite 248). Die BaFin musste das Angebot daher untersagen, und zwar wegen eines offensichtlichen Verstoßes gegen das Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz (WpÜG).

Dass der Deutsche Wohnen AG ihr Tauschangebot untersagt wurde, hatte sie somit auch durch eigenes Handeln herbeigeführt. Hierdurch war es ihr möglich, sich von ihrer grundsätzlichen – nämlich durch die Ankündigung eines Übernahmeangebots bewirkten – Verpflichtung zu lösen, eine Angebotsunterlage zu veröffentlichen. Bei dieser faktischen, durch die Gesetzessystematik geschaffenen Loslösungsmöglichkeit handelt es sich jedoch nicht etwa um ein rechtliches Rücktrittsrecht des Bieters oder eine „vorgezogene“ Bedingung analog zu § 18 WpÜG. Vielmehr löst die Untersagung eines Angebots weitere Rechtsfolgen aus, die den Bieter durchaus empfindlich treffen können. Infrage kommen etwa die Sperrfrist nach § 26 WpÜG, gegebenenfalls

Grafik 21 Angebotsverfahren





Sicherstellung der Finanzierung bei Tauschangeboten

Das Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz (WpÜG) verpflichtet in § 13 den Bieter, vor Veröffentlichung der Angebotsunterlage mit allen notwendigen Maßnahmen sicherzustellen, dass er zum Zeitpunkt der Fälligkeit des Anspruchs auf die Gegenleistung über die erforderlichen Mittel verfügt, um das Angebot auch vollständig erfüllen zu können. Anders als bei Barangeboten sieht das Gesetz für Tauschangebote nicht vor, dass ein vom Bieter unabhängiges Wertpapierdienstleistungsinstitut bestätigt, dass dieser tatsächlich die notwendigen Finanzierungsmaßnahmen getroffen

hat. Damit besteht hier ein unterschiedliches Schutzniveau. Die BaFin muss diesem Umstand durch eine höhere Prüfungsdichte bei Tauschangeboten Rechnung tragen. Will ein Bieter ein Tauschangebot durch eine Kapitalerhöhung finanzieren, muss der erforderliche Beschluss über die Kapitalerhöhung also daher bereits zu dem Zeitpunkt vorliegen, zu dem die BaFin die Veröffentlichung der Angebotsunterlage gestattet. Außerdem muss der Bieter das Risiko aktienrechtlicher Anfechtungs- und Nichtigkeitsklagen durch entsprechende Bedingungen in der Angebotsunterlage absichern.

Bußgelder sowie in extremen Fällen Untersuchungen wegen Marktmissbrauchs.

Das weitere kombinierte Bar-/Tauschangebot der Vonovia SE für Deutsche Wohnen AG scheiterte schließlich, da die auf 50 % plus eine Aktie abgesenkte Mindestannahmeschwelle nicht erreicht wurde.

Übernahme von Immobiliengesellschaften durch Tauschangebote

Auch abgesehen vom Übernahmekampf zwischen der Vonovia SE und der Deutsche Wohnen AG beobachtete die BaFin, dass sich der Trend fortsetzte, Immobiliengesellschaften durch Tauschangebote zu übernehmen. Mit den Angeboten der Adler Real Estate Aktiengesellschaft an die Aktionäre der Westgrund AG, der alstria office REIT-AG an die Aktionäre der DO Deutsche Office AG, der Demire Deutsche Mittelstand Real Estate AG an die Aktionäre der Fair Value Reit AG und der Vonovia SE an die Aktionäre der Deutsche Wohnen AG waren es im Jahr 2015 insgesamt fünf Bieter, die den Aktionären der Zielgesellschaft zumindest teilweise eigene Aktien als Gegenleistung offerierten.

Bei Tauschangeboten für Immobiliengesellschaften sind für die Bieter in der Regel zwei übernahmerechtliche Fragen von besonderer Relevanz. Will der Bieter eines Tauschangebots dieses mit

Aktien als Gegenleistung umsetzen, führt das zum einen oft dazu, dass er Regelungen anderer Staaten zum öffentlichen Angebot von Aktien einhalten muss. Dies kann für die Bieter Konflikte mit sich bringen, da sie in einem solchen Fall Normen unterschiedlicher und nicht aufeinander abgestimmter Rechtsordnungen unterliegen können. Häufig versuchen die Bieter dann, derartige Normenkonflikte zu vermeiden, indem sie die BaFin um die Erlaubnis ersuchen, bestimmte Aktionäre vom Angebot ausnehmen zu dürfen. Aktionäre auf diese Weise vom Angebot auszuschließen, ist jedoch nur unter bestimmten engen Voraussetzungen möglich. Die BaFin lässt es aus diesen Erwägungen zu, dass ein Bieter für bestimmte in den USA ansässige Aktionäre eine besondere Abwicklungsform des Tauschangebots vorsieht, und zwar das *Vendor Placement*. Dabei werden Aktien, die den betroffenen Aktionären als Gegenleistung zu gewähren wären, in deren Namen über die Börse verkauft, um ihnen dann den Erlös aus dem Verkauf auszuzahlen. Entscheidend dafür ist, dass der Bieter glaubhaft machen kann, dass er durch ein *Vendor Placement* die Pflicht vermeiden kann, seine Aktien in den USA registrieren zu lassen, und dass die betroffenen Aktionäre nach der konkreten Ausgestaltung des *Vendor Placement* durch dieses nur geringfügig beeinträchtigt werden. Andernfalls bestünde aus Sicht der in den USA ansässigen Aktionäre das Risiko, dass sie gemäß § 24 WpÜG von dem Angebot ausgenommen würden.

Immer wieder bemühen sich Bieter zum anderen darum, bei Tauschangeboten für Immobiliengesellschaften sicherzustellen, dass sie weniger als 95 % des Grundkapitals der Zielgesellschaft erwerben, wobei sie Ausnahmetatbestände bei der Grunderwerbsteuer geltend machen wollen. Dabei kann jedoch ein Bieter, der nicht in zulässiger Weise ein Teilangebot abgibt, sein Angebot nicht von vornherein darauf beschränken, weniger als 95 % des Grundkapitals der Zielgesellschaft zu erwerben. Dies untersagt nämlich der Vollangebotsgrundsatz (siehe Infokasten).

Damit sie den Erwerb von weniger als 95 % des Grundkapitals der Zielgesellschaft sicherstellen konnten, ohne dabei jedoch den Vollangebotsgrundsatz zu verletzen, haben Bieter in der Vergangenheit verschiedene Wege eingeschlagen.

So hatte der Bieter beispielsweise im Tauschangebot der Vonovia SE an die Aktionäre der Deutsche Wohnen AG vorgesehen, einen Teil der ihm angedienten Aktien der Zielgesellschaft im Zuge der Abwicklung des Angebots unmittelbar – ohne Zwischenerwerb des Bieters – an einen Dritten (eine Bank) zu übertragen. Hierdurch wollte der Bieter erreichen, dass er keinesfalls mehr als 95 % (auf ganze Aktien abgerundet) minus 10.000 Stück der jeweils ausstehenden Deutsche-Wohnen-Aktien im Zuge des Tauschangebots erwirbt. Übernahmerechtlich kann eine solche Vorgehensweise zulässig sein. Denn das WpÜG enthält keine Regelung, wonach die Aktien, die dem Bieter im Rahmen des Angebots angedient werden, diesem zwingend auch zu übereignen sind. Die gewählte Struktur darf aber keine allgemeinen Regeln des Übernahmerechts verletzen. Es wäre beispielsweise unzulässig, wenn sich einige Aktionäre der Zielgesellschaft nicht an den Bieter wenden könnten, um ihre Erfüllungsansprüche aus dem Angebot durchzusetzen, da bereits der Tauschvertrag mit dem Dritten abgeschlossen wird. Dies würde gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz des Übernahmerechts verstoßen. Zudem darf sich der Bieter gegenüber den Aktionären der Zielgesellschaft nicht darauf berufen, dass er wegen der Übereignung eines Teils der ihm angedienten Aktien auf einen Dritten bestimmte



Vollangebotsgrundsatz

Der Vollangebotsgrundsatz des § 32 WpÜG besagt, dass ein Übernahme- bzw. Pflichtangebot grundsätzlich unzulässig ist, wenn es sich nur auf einen Teil der Aktien der Zielgesellschaft richtet. Ein Übernahmeangebot ist definiert als ein unter das WpÜG fallendes Angebot, das auf den Erwerb der Kontrolle über eine Zielgesellschaft gerichtet ist. Das Übernahmerecht legt als Kontrollschwelle 30 % der Stimmrechte fest. Mit Ausnahme der Bestimmung des § 24 WpÜG (bestimmte grenzüberschreitende Angebote) kann ein Bieter sein Angebot daher nur dann auf ein Teilangebot beschränken, wenn er mit seinem Angebot beabsichtigt, weniger als 30 % der Stimmrechte der Zielgesellschaft zu erwerben. Gleiches gilt, wenn der Bieter vor dem Angebot bereits eine kontrollrelevante Beteiligung an der Zielgesellschaft hält.

Schwellenwerte nicht erreicht, die im Sinne des Übernahmerechts relevant sind. Dies gilt insbesondere für die Schwelle von 95 % der Stimmrechte der Zielgesellschaft, die das Andienungsrecht nach § 39c WpÜG auslöst.

Im Tauschangebot der Adler Real Estate Aktiengesellschaft an die Aktionäre der Westgrund AG hatte der Bieter Vereinbarungen mit bestimmten Aktionären getroffen. Danach sollten diese Aktionäre vom Angebot zurücktreten, wenn der Bieter andernfalls mehr als 95 % der Aktien der Zielgesellschaft erwerben müsste. Das Tauschangebot der alstria Office REIT-AG an die Aktionäre der DO Deutsche Office AG enthielt eine ähnliche Regelung: Dort hatten sich bestimmte Aktionäre verpflichtet, Aktien, die einen Anteil von 5,4 % des jeweiligen Grundkapitals der Zielgesellschaft repräsentierten, grundsätzlich nicht in das Angebot einzureichen. Auch solche Gestaltungen von Tauschangeboten können übernahmerechtlich zulässig sein. Entscheidend ist wiederum, dass jeweils im konkreten Fall keine allgemeinen Regeln des Übernahmerechts verletzt werden. So wäre es beispielsweise ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz

im Übernahmerecht, wenn der Bieter im Angebot einzelnen Aktionären die Möglichkeit einräumen würde, sich von einer wirksamen Annahme des Angebots wieder zu lösen, alle anderen Aktionäre jedoch nur in den Fällen von ihrer Annahmeerklärung zurücktreten könnten, die gesetzlich geregelt sind. Gleiches gilt, wenn der Bieter in der Angebotsunterlage vorsieht, dass Annahmeerklärungen bestimmter Aktionäre nur unter besonderen Voraussetzungen wirksam werden. Darüber hinaus wäre eine solche bedingte Annahme des Angebots nach § 150 Absatz 2 Bürgerliches Gesetzbuch de facto überhaupt keine Annahme des Angebots.

Befreiungsverfahren

2015 gingen bei der BaFin 88 Anträge auf Befreiung oder Nichtberücksichtigung ein (Vorjahr: 100). In 31 Fällen beantragten Stimmrechtsinhaber die Nichtberücksichtigung der Stimmrechte nach § 36 WpÜG (Vorjahr: 60), und bei 57 Anträgen handelte es sich um Befreiungsanträge gemäß § 37 WpÜG (Vorjahr: 41). Die BaFin gab 34 Anträgen statt. Fünf Anträge wurden zurückgenommen, 49 Fälle waren Ende 2015 noch in Bearbeitung. Auch im Jahr 2015 lagen vielen Verfahren zur Befreiung von der Angebotspflicht oder der Nichtberücksichtigung

von Stimmrechten erbrechtliche Sachverhalte zugrunde. Häufig kam es vor, dass Inhaber eines größeren Aktienpakets den Weg wählten, bereits zu Lebzeiten als vorweggenommene Erbfolge Teile hiervon auf ihre Nachkommen zu übertragen. Oft stimmen sich die Betroffenen dazu vorher mit der BaFin ab. Unbeabsichtigte Verstöße gegen das WpÜG lassen sich auf diese Weise in der Regel vermeiden.

Teilweise wissen die Betroffenen allerdings gar nicht, dass auch die Anordnung einer Testamentsvollstreckung übernahmerechtliche Konsequenzen haben kann. So geht die BaFin davon aus, dass sich ein Testamentsvollstrecker die Stimmrechte aus Aktien, die zu einem Nachlass gehören, nach § 30 Absatz 1 Satz 1 Nr. 6 WpÜG zurechnen lassen muss, wenn er diese innerhalb seiner Verwaltungsbefugnis ausüben kann. Dadurch können auch für den Testamentsvollstrecker selbst übernahmerechtliche Pflichten entstehen. Zudem kann der Testamentsvollstrecker durch sein Verhalten auslösen, dass weitere Stimmrechte aus Aktien zugerechnet werden, die nicht zum Nachlass gehören. Das kann zum Beispiel eintreten, wenn eine Stimmbindungsvereinbarung mit anderen Aktionären besteht, die zu solch einer Zurechnung führt.

5 Bilanzkontrolle

Überwachung von Unternehmensabschlüssen

Die Zahl der Unternehmen, die dem deutschen *Enforcement* durch die BaFin und die Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung (DPR) unterliegen, ging 2015 deutlich zurück. Zum 1. Juli 2015 waren dies nur noch 686 Unternehmen aus 19 Ländern (Vorjahr: 756 Unternehmen aus 21 Ländern).

Änderungen des WpHG haben seit dem 1. Januar 2016 zur Folge, dass Unternehmen nicht wie bisher aufgrund der Zulassung von Wertpapieren zum Handel an einem organisierten Markt in Deutschland der Bilanzkontrolle unterliegen. Maßgeblich ist nunmehr deren Herkunftsstaat. Dies führt beispielsweise dazu,

dass Aktienemittenten nicht mehr der deutschen Bilanzkontrolle unterliegen, deren Wertpapiere zwar auch zum Handel im organisierten Markt in Deutschland zugelassen sind, die aber in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union (EU) oder einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum ihren Sitz haben. Im Gegensatz dazu werden Aktienemittenten mit Sitz in Deutschland, deren Wertpapiere ausschließlich in einem anderen EU-Staat am organisierten Markt zugelassen sind, jetzt von der deutschen Bilanzkontrolle überwacht. Daneben gibt es für Emittenten in besonderen Konstellationen auch die Möglichkeit, einen Herkunftsstaat zu wählen. Dies können etwa Aktienemittenten mit Sitz in

Tabelle 37 Enforcementverfahren

	Fehlerfest- stellung: ja	Fehlerfest- stellung: nein	Fehler- veröffentlichung: ja	Fehler- veröffentlichung: nein
Unternehmen akzeptiert DPR-Fehlerfeststellung	8		8	0
Unternehmen akzeptiert DPR-Fehlerfeststellung nicht	3	1	3	0
Unternehmen verweigert Kooperation mit DPR	0	2	0	0
BaFin hat wesentliche Zweifel an Richtigkeit des DPR-Prü- fungsergebnisses/Verfahrens	0	1	0	0
Ansichziehen der Prüfung (Banken, Versicherungen)	0	0	0	0
Gesamt	11	4	11	0

einem Drittstaat sein, deren Wertpapiere zum Handel an einem organisierten Markt im Inland sowie an einem anderen organisierten Markt in der Europäischen Union oder einem Vertragsstaat des Europäischen Wirtschaftsraums zugelassen sind.

2015 schloss die DPR insgesamt 81 Prüfungen ab (Vorjahr: 104); 71 davon waren Stichprobenprüfungen. Die BaFin selbst führte 15 Bilanzkontrollverfahren durch (Vorjahr: elf); in elf Verfahren ordnete sie an, Fehler zu veröffentlichen. In acht der 15 Verfahren hatte die DPR zuvor den Fehler einvernehmlich mit dem Unternehmen festgestellt (siehe Tabelle 37 „Enforcementverfahren“). Den übrigen sieben Fällen lagen Fehlerfeststellungsverfahren der BaFin zugrunde. In vier dieser Fälle hatte das Unternehmen die Fehlerfeststellung der DPR nicht akzeptiert, in zwei Fällen die Kooperation mit der DPR verweigert. In einem Fall meldete die BaFin wesentliche Zweifel an der Richtigkeit des DPR-Prüfungsergebnisses an. Insgesamt endeten drei der sieben Fälle mit einer Fehlerfeststellung. Bei diesen drei Verfahren ordnete die Aufsicht deren Bekanntmachung an. Die Verfahren betrafen verschiedene Sachverhalte der Rechnungslegung, etwa den Ansatz von Vorräten trotz erfolgter Leistung oder das Unterlassen des Ansatzes von Verbindlichkeiten trotz Vorliegens der Ansatzkriterien. Im Lage- und Konzernlagebericht bezogen sie sich

unter anderem auf die Folgen einer Verletzung von Kreditvertragsklauseln bei der Darstellung der Lage und des Geschäftsverlaufs sowie der Beurteilung und Erläuterung von Risiken der künftigen Entwicklung. Ende 2015 waren noch acht Verfahren bei der BaFin anhängig.

Veröffentlichung von Finanzberichten

Die BaFin prüfte 2015 in rund 950 Fällen, ob die Emittenten ihre Jahres- und Halbjahresfinanzberichte rechtzeitig online veröffentlicht hatten. 28 Fälle (Vorjahr: 27 Fälle) gingen wegen Pflichtverstößen an das Referat für Ordnungswidrigkeitenverfahren. Die Quote der Pflichterfüllung befindet sich in etwa auf Vorjahresniveau.

Um die Pflichten zur Finanzberichterstattung durchzusetzen, eröffnete die BaFin acht Verwaltungsverfahren. Aus dem Vorjahr waren noch 23 Verfahren offen. Die Aufsicht schloss 17 Verwaltungsverfahren ab.

Im Rahmen von Verwaltungsverfahren drohte die BaFin in 14 Fällen Zwangsgelder an, um die Veröffentlichung von Finanzberichten durchzusetzen. In zwölf Fällen ordnete die BaFin Zwangsgelder von bis zu 165.000 Euro an, die in fünf Fällen gezahlt wurden. In den restlichen sieben Fällen folgten Zwangsvollstreckungsmaßnahmen.

Mit dem am 26. November 2015 in Kraft getretenen Gesetz zur Umsetzung der Transparenzrichtlinie-Änderungsrichtlinie entfällt die Pflicht, Zwischenmitteilungen der Geschäftsführung zu erstellen und zu veröffentlichen. Die Unternehmen bestimmter Rohstoffsektoren sind nun verpflichtet, jährlich einen Zahlungsbericht vorzulegen und zu publizieren.

Eine Erleichterung für Emittenten ergibt sich daraus, dass sie Halbjahresfinanzberichte jetzt erst spätestens drei Monate nach Ablauf des Berichtszeitraums der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen müssen. Bislang hatten sie dafür lediglich zwei Monate Zeit.

6 Aufsicht über das Investmentgeschäft



6.1 Kapitalverwaltungsgesellschaften und Verwahrstellen

26 deutschen Kapitalverwaltungsgesellschaften erteilte die BaFin 2015 die Erlaubnis nach dem KAGB, Investmentvermögen zu verwalten (Vorjahr: 97). Eine Kapitalverwaltungsgesellschaft gab ihre Erlaubnis zurück (Vorjahr: 3). Ende 2015 verfügten damit 138 Kapitalverwaltungsgesellschaften über eine Erlaubnis nach dem KAGB (Vorjahr: 113). Daneben registrierten sich 74 Kapitalverwaltungsgesellschaften nach § 44 KAGB (Vorjahr: 143). Die Zahl der insgesamt registrierten Kapitalverwaltungsgesellschaften lag damit Ende 2015 bei 218 (Vorjahr: 143). In 18 Fällen gründeten Kapitalverwaltungsgesellschaften in einem anderen EU-Mitgliedstaat eine Zweigniederlassung oder boten ihre Dienstleistungen erstmals auch grenzüberschreitend an. 19 Gesellschaften aus dem EU-Ausland zeigten die Gründung einer Zweigniederlassung oder die Aufnahme grenzüberschreitender Dienstleistungen in Deutschland an.

Die BaFin stuft beaufsichtigte erlaubnispflichtige externe Kapitalverwaltungsgesellschaften in Risikoklassen ein und richtet daran die Intensität der Aufsicht aus. Hierfür wird eine zweidimensionale Matrix verwendet, die neben der Qualität des Unternehmens auch die möglichen Marktauswirkungen etwaiger Fehler berücksichtigt (siehe Tabelle 38 „Risikoklassifizierung von Kapitalverwaltungsgesellschaften“, Seite 253).

Die BaFin führte 2015 insgesamt 90 Aufsichtsbesuche und Jahresgespräche vor Ort durch (Vorjahr: 80). Darüber hinaus begleitete sie 16 Abschlussprüfungen und Sonderprüfungen bei Kapitalverwaltungsgesellschaften und Verwahrstellen. Bei den Kapitalverwaltungsgesellschaften überprüfte die BaFin unter anderem, ob die allgemeinen Verhaltensregeln und Organisationspflichten eingehalten wurden. Weiterhin richtete die Aufsicht ein Augenmerk auf die Liquiditäts- und Risikomanagementsysteme. Sie untersuchte außerdem, ob die Gesellschaften ihren organisatorischen Pflichten im Hinblick auf die ausgelagerten Bereiche nachgekommen sind. Die Sonderprüfungen bei Verwahrstellen erstreckten sich unter anderem darauf, ob ausreichende Mechanismen und Prozesse für die Kontrolle von Anlagegrenzen gemäß den Vorgaben des KAGBs eingerichtet waren. Weiterhin prüfte die BaFin, ob im Zusammenhang mit der Anteilspreisermittlung sowie der Ausgabe und Rücknahme von Anteilscheinen die regulatorischen Vorgaben eingehalten wurden. Im Hinblick auf Wertpapierdarlehensgeschäfte wurde thematisiert, ob die erforderlichen Sicherheiten für Wertpapierdarlehen rechtswirksam bestellt und jederzeit vorhanden waren.

Darüber hinaus wertete die BaFin im Rahmen des regelmäßigen Trendscoutings die Informationen aus, die sie bei ihren Jahresgesprächen ab Mitte 2014 bis zum ersten Quartal 2015 bei den Kapitalverwaltungsgesellschaften zum Umgang mit dem herrschenden Niedrigzinsumfeld erhoben hatte.

Tabelle 38 Risikoklassifizierung von Kapitalverwaltungsgesellschaften

Kapitalverwaltungs- gesellschaften		Qualität				Summe
		A	B	C	D	
Auswirkung	Hoch	12	0	0	0	12
	Mittel	9	3	0	0	12
	Niedrig	46	9	0	0	55
	Summe	67	12	0	0	79

Am 18. März 2016 ist das OGAW-V-Umsetzungsgesetz in Kraft getreten. Es setzt zum einen die Vorgaben der OGAW-V-Richtlinie um und beinhaltet etwa Vergütungsregelungen für OGAW-Kapitalverwaltungsgesellschaften, konkretisiert die Aufgaben und Pflichten der OGAW-Verwahrstelle und harmonisiert die Sanktionsbefugnisse. Zum anderen enthält es aber auch Regelungen, die nicht durch die OGAW-V-Richtlinie bedingt sind, beispielsweise Vorgaben zur Darlehensvergabe durch AIF.

6.2 Investmentvermögen

Der deutsche Investmentmarkt wuchs 2015 weiter. Ungeachtet verschiedener Kursschwankungen, die vor allem den Aktienmarkt betrafen, verzeichneten die Spezial- und die Publikumsfonds Mittelzuflüsse. Nach Fondsarten betrachtet legten sowohl die Aktienfonds als auch die gemischten Wertpapierfonds im Fondsvolumen zu. Demgegenüber ergab sich bei den Rentenfonds ein geringeres Fondsvolumen im Vergleich zum Vorjahr.

Die Kapitalverwaltungsgesellschaften verwalteten Ende 2015 insgesamt 5.649 Investmentvermögen (Vorjahr: 5.410) mit einem Vermögen von 1.743 Milliarden Euro (Vorjahr: 1.421 Milliarden Euro). Davon waren 1.777 Publikumsfonds (Vorjahr: 1.617) mit einem Vermögen von insgesamt 427,0 Milliarden Euro (Vorjahr: 363,3 Milliarden Euro) und 3.872 Spezial-AIF (Vorjahr: 3.789) mit einem Vermögen von 1.316 Milliarden Euro (Vorjahr: 1.058 Milliarden Euro).

Das gesamte (Netto-)Mittelaufkommen von Publikumsfonds und Spezialfonds erreichte 146,1 Milliarden Euro (Vorjahr: 91,3 Milliarden Euro). Die (Brutto-)Mittelzuflüsse betragen 367,5 Milliarden Euro (Vorjahr: 283,1 Milliarden Euro). Davon entfielen 137,3 Milliarden Euro auf Publikumsinvestmentvermögen (Vorjahr: 96,4 Milliarden Euro) und 230,2 Milliarden Euro auf Spezial-AIF (Vorjahr: 186,7 Milliarden Euro). Diesen standen Mittelabflüsse in Höhe von insgesamt 221,4 Milliarden Euro gegenüber (Vorjahr: 191,8 Milliarden Euro).

Die BaFin genehmigte 2015 insgesamt 230 neue Publikumsinvestmentvermögen nach dem KAGB, darunter 121 OGAW, 36 offene Publikums-AIF und 73 geschlossene Publikums-AIF.

6.2.1 Offene Immobilienfonds und Hedgefonds

Zum Jahresende 2015 beaufsichtigte die BaFin 45 Kapitalverwaltungsgesellschaften, die über eine Erlaubnis zur Verwaltung offener Immobilienfonds (Vorjahr: 43) verfügten. Zwei der Gesellschaften erhielten 2015 ihre Erlaubnis.

Während 21 Kapitalverwaltungsgesellschaften auch offene Immobilien-Publikumsfonds aufgelegt hatten (Vorjahr: 20), beschränkten sich die übrigen 24 Gesellschaften (Vorjahr: 23) bisher auf die Verwaltung von offenen Immobilien-Spezialfonds.

Ein offener Immobilien-Publikumsfonds kam im Laufe des Jahres 2015 durch Neuaufgabe hinzu, so dass sich die Zahl dieser Fonds

auf 48 erhöhte (Vorjahr: 47). Das Fondsvolumen dieses Marktsegments betrug zum Jahresende 85,2 Milliarden Euro (Vorjahr: 82,9 Milliarden Euro).

Die offenen Immobilien-Publikumsfonds konnten 2015 nach Rückgängen bei den Brutto-Mittelzuflüssen in den Vorjahren erstmals wieder einen Anstieg auf 7,0 Milliarden Euro (Vorjahr: 5,3 Milliarden Euro) verzeichnen. Demgegenüber haben sich die Brutto-Mittelzuflüsse bei den offenen Immobilien-Spezialfonds nunmehr das fünfte Jahr in Folge mit 13,0 Milliarden Euro abermals ganz beträchtlich erhöht (Vorjahr: 10,2 Milliarden Euro). Das Fondsvermögen der offenen Immobilien-Spezialfonds betrug Ende 2015 64,5 Milliarden Euro (Vorjahr: 54,8 Milliarden Euro).

19 offene Immobilien-Publikumsfonds befanden sich Ende 2015 in Abwicklung (Vorjahr: 18). Ihr Fondsvolumen belief sich noch auf 10,8 Milliarden Euro (Vorjahr: 13,7 Milliarden Euro). Bei elf dieser Fonds ist das Verwaltungsrecht bereits auf die Verwahrstelle übergegangen (Vorjahr: 8). Bei einem weiteren offenen Immobilien-Publikumsfonds ist die Rücknahme von Anteilen nach wie vor vorübergehend ausgesetzt.

Ende 2015 gab es in Deutschland 24 Hedgefonds. Darunter befanden sich noch vier Fonds, in denen aufgrund von Übergangsvorschriften auch Privatanleger investiert waren. Das insgesamt verwaltete Volumen betrug ca. 2,85 Milliarden Euro. Die Anzahl der inländischen Dach-Hedgefonds hat sich auf null reduziert.

6.2.2 Ausländische Investmentvermögen

2015 betrug die Zahl der vertriebsberechtigten EU-OGAW-Fonds 10.513 (Vorjahr: 9.003). Die BaFin bearbeitete insgesamt 846 Neuanzeigen von Gesellschaften, die EU-OGAW in Deutschland vertreiben wollten (Vorjahr: 1.087). Der Großteil der Anzeigen – 383 Meldungen – kam, wie in den Vorjahren, aus Luxemburg. Daneben gingen 178 Anzeigen aus Irland, 63 aus Frankreich und 39 aus Österreich ein. Der Vertrieb von 608 EU-OGAW wurde eingestellt.

Daneben waren 1.324 EU-AIF und 168 AIF aus Drittstaaten zum Vertrieb in Deutschland berechtigt (Vorjahr: 609 EU-AIF und 92 AIF aus Drittstaaten). 675 davon stammten aus Luxemburg, 202 aus Großbritannien, 223 aus Irland, 73 von den Kaimaninseln, 62 aus den USA, 41 aus Frankreich, fünf aus der Schweiz und 21 aus den Niederlanden. Für 486 AIF begann 2015 der Vertrieb in Deutschland, davon 137 aus Luxemburg, 133 aus Großbritannien, 28 aus Irland, 14 von den Kaimaninseln und 47 aus den USA. 68 EU-AIF und ausländische AIF stellten den Vertrieb ein, darunter 26 aus Luxemburg, 16 aus Großbritannien und 15 aus Irland.

6.2.3 AIFMD-Reporting

AIF und Kapitalverwaltungsgesellschaften, die AIF im Inland verwalten oder vertreiben, müssen der BaFin gemäß der *Alternative Investment Fund Managers Directive* AIFMD umfangreiche Daten zu den Fonds und deren Managern übermitteln, darunter zum Beispiel Volumen- oder Risikopositionen. Die berichteten Daten sollen der BaFin und der ESMA vor allem erlauben, potenzielle systemische Risiken möglichst frühzeitig zu erkennen, um dann Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Da die zu liefernden Informationen sehr komplex sind, ist eine Datenerhebung ausschließlich elektronisch möglich. Die BaFin hat deshalb einen neuen Prozess implementiert, mit dessen Hilfe die Gesellschaften die erforderlichen Daten über das MVP-Portal im XML-Format zur Verfügung stellen können. An diesem Meldeverfahren nehmen 343 inländische Kapitalverwaltungsgesellschaften teil, die Daten für 5.192 AIF berichten. Zudem erwartet die BaFin Daten für 179 ausländische AIF mit Vertriebsberechtigung im Inland.

Zur Vorbereitung auf das *Reporting* hat die BaFin die betroffenen Gesellschaften kontaktiert, um sie für die neuen Anforderungen zu sensibilisieren. Darüber hinaus hat die Aufsicht im Jahresverlauf zahlreiche Hilfen zum AIFMD-Reporting veröffentlicht, darunter beispielsweise ein Merkblatt, kommentierte Beispiele der abzugebenden XML-Meldungen und *Updates* zum Verfahren per E-Mail.

Ferner richtete sie ein spezielles Support-Postfach für das AIFMD-Reporting ein. Die BaFin bearbeitete 2015 insgesamt rund 1.500 Anfragen von Industrievertretern und Verbänden zum *Reporting*.

Anfang Februar 2015 aktivierte die BaFin zudem ein Testsystem für das AIFMD-Reporting. Dieses ermöglicht den meldepflichtigen Gesellschaften, die eigenen Systeme und deren Anbindung an das BaFin-System vor dem eigentlichen *Reporting* in einer sicheren Testumgebung zu prüfen. Seit dem 10. August 2015 steht das Produktivsystem zum AIFMD-Reporting zur Verfügung. Die Gesellschaften spielten hier zunächst die rückwirkend abzugebenden Meldungen ein. Zu diesem Zeitpunkt begann auch die gesetzlich vorgesehene Weiterleitung der Daten an die ESMA. Die folgenden Monate nutzen die Gesellschaften, die ESMA und die BaFin, um eine Feinjustierung der Systeme vorzunehmen und verschiedene Schwierigkeiten zu beheben, die zu Beginn noch aufgetreten waren. Diese Probleme konnten bis Ende November 2015 weitgehend gelöst werden.

Die erste reguläre Jahresmeldung nahmen alle AIF und deren Manager zum Stichtag 31. Dezember 2015 vor. Die Gesellschaften mussten die Daten bis spätestens Ende Januar 2016 an die BaFin übermitteln, für Dachfonds bis Mitte Februar 2016. Die BaFin prüft die Daten zunächst auf Vollständigkeit, bevor sie mit der eigentlichen Analyse beginnt.

6.2.4 Treuhänder als Verwahrstellen für geschlossene Fonds

Seit Inkrafttreten des Kapitalanlagegesetzbuches haben immer mehr AIF-Kapitalverwaltungsgesellschaften von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Treuhänder als Verwahrstellen für geschlossene Fonds zu bestellen. Diese Treuhänder – Rechtsanwälte, Steuerberater, Wirtschaftsprüfer und vereidigte Buchprüfer – üben die Funktionen der Verwahrstelle im Rahmen ihrer beruflichen oder geschäftlichen Tätigkeit aus, ohne jedoch den Schwerpunkt ihrer Erwerbstätigkeit auf diese Aktivitäten legen zu müssen. Sie fungieren ausschließlich

als Verwahrstellen für in Sachwerten anlegende geschlossene AIF nach § 80 Absatz 3 KAGB.

2015 genehmigte die BaFin die Auswahl solcher Treuhänder als Verwahrstellen für geschlossene Publikums-AIF in 15 Fällen und prüfte vier Benennungen solcher Treuhänder für Spezial-AIF.

Die Treuhänder müssen weder Jahresberichte noch Prüfberichte über ihre Verwahrstellentätigkeit bei der BaFin einreichen. Sie haben lediglich eine Anzeigepflicht gegenüber der Aufsicht zu erfüllen bei Änderungen, die ihre finanziellen und beruflichen Garantien betreffen. Neben der laufenden Aufsicht über Treuhänder hat sich die BaFin daher entschieden, routinemäßige Sonderprüfungen durchzuführen. Im 4. Quartal 2015 nahm die BaFin die erste derartige Routineprüfung mit eigenem Personal vor. Schwerpunktmäßig prüfte sie nach, ob die Geschäftsabläufe der Treuhändertätigkeit ordnungsgemäß verliefen und ausreichende finanzielle und berufliche Garantien vorhanden waren.

6.2.5 Bewerterrundschreiben

Im Juli 2015 hat die BaFin ihr Rundschreiben „Anforderungen bei der Bestellung externer Bewerter für Immobilien und Immobilien-Gesellschaften“ veröffentlicht. Bis zum Inkrafttreten des Kapitalanlagegesetzbuchs wurden diese durch das frühere Investmentgesetz noch als Sachverständige bezeichnet. Die Anforderungen an die Bestellung der externen Bewerter von Immobilien hatten sich bis zum Juli 2015 noch nach einem Schreiben des Bundesaufsichtsamts für das Kreditwesen aus dem Jahre 1994 gerichtet.

Die BaFin musste das neue Rundschreiben erlassen, da mit dem KAGB neue Regeln sowohl für das Bewertungsverfahren von direkt oder indirekt gehaltenen Sachwerten in Investmentvermögen als auch für die Anforderungen an die Bewerter normiert worden waren. Zudem wurde erstmals die Bewertung von geschlossenen Investmentvermögen gesetzlich geregelt: Deren Verwalter müssen nun auch die Bestellung von Bewertern dieser Fonds bei der Aufsicht anzeigen. Da das KAGB neben natürlichen

auch juristische Personen und Personenhandels-gesellschaften als externe Bewerter zulässt, waren die Voraussetzungen für deren Bestellung ebenfalls zu konkretisieren. Weitere Neuerungen betreffen die Bedingungen, die für die Bestellung von Bewertern gelten, die den Wert der Beteiligung an Immobilien-Gesellschaften gemäß § 250 Absatz 1 Nr. 2 KAGB ermitteln. Hierbei handelt es sich um Abschlussprüfer gemäß § 319 des Handelsgesetzbuchs, also

Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften.

Obwohl die in dem Rundschreiben niedergelegten Grundsätze primär für die Bewerter von Immobilien und Immobiliengesellschaften konzipiert sind, können diese auch für die Bestellung externer Bewerter für andere Vermögensgegenstände übernommen werden.

7 Bußgeldverfahren

7.1 Bußgelder

Wegen Verstößen gegen Vorschriften des Wertpapierrechts leitete die BaFin 2015 insgesamt 421 neue Bußgeldverfahren ein (Vorjahr: 514; siehe Tabelle 39 „Bußgeldverfahren“, Seite 257). Aus den Vorjahren waren noch insgesamt 1.101 Fälle offen. 180 Verfahren schloss die Aufsicht mit Geldbußen ab (Vorjahr: 164), die sich auf einen Betrag von insgesamt rund 7,2 Millionen Euro summierten (Vorjahr: 3,8 Millionen Euro).

Die Ahndungsquote lag 2015 bei rund 37,8 % (Vorjahr: 38,7 %). 296 Verfahren stellte die BaFin ein, 236 davon aus Opportunitätsgründen. 1.046 Verfahren waren Ende 2015 noch offen.

7.2 Ausgewählte Sachverhalte

Rekordgeldbuße

Gegen die BlackRock Investment Management (UK) Ltd. hat die BaFin 2015 ein Bußgeld in Höhe von 3,25 Millionen Euro festgesetzt – und damit die höchste bislang verhängte Geldbuße (siehe Grafik 22 „Höchste Gesamtgeldbußen in Euro“).

BlackRock-Konzerngesellschaften hatten Mitteilungen über gehaltene Stimmrechtsanteile und Finanzinstrumente inhaltlich nicht richtig oder verspätet abgegeben und damit gegen Vorschriften des Wertpapierhandelsgesetzes (§§ 21, 22, 25) verstoßen. Die fehlerhaften oder verspäteten Mitteilungen, die eine Vielzahl großer deutscher Aktienemittenten betrafen, waren darauf

Grafik 22 Höchste Gesamtgeldbußen in Euro



Abb. nicht maßstabsgetreu

Tabelle 39 Bußgeldverfahren

	Anhängige Verfahren Anfang 2015	Neu eröffnete Verfahren 2015	Geldbußen*	Höchste verhängte Geldbuße in Euro	Einstellungen aus		Anhängige Verfahren Ende 2015
					tatsächlichen oder rechtlichen Gründen	Opportunitätsgründen	
Meldepflichten (§ 9 WpHG)	2	5	2	20.000	0	0	5
Ad-hoc-Publizität (§ 15 WpHG)	79	35	20***	215.000	4	9	81
Directors Dealings (§ 15a WpHG)	7	3	0	-	0	4	6
Marktmanipulation (§ 20a WpHG)	33	17	12**	30.000	7	4	27
Mitteilungs- und Veröffentlichungspflichten (§§ 21 ff. WpHG)	686	302	121***	200.000	22	153	692
Informationspflichten ggü. Wertpapierinhabern (§ 30a ff. WpHG)	72	12	4	14.000	7	23	50
Leerverkäufe (§ 30h WpHG)	3	5	1	25.000	0	1	6
Verstöße gegen §§ 31 ff. WpHG	62	21	13	10.000	1	15	54
Finanzberichterstattungspflichten (§§ 37v ff. WpHG)	137	29	16***	90.000	3	38	109
Wertpapierprospektgesetz	10	3	0	-	0	1	12
Vermögensanlagengesetz/Verkaufsprospektgesetz	14	3	0	-	8	1	8
Unternehmensübernahmen (WpÜG)	53	3	4	51.000	8	2	42
Sonstiges	17	9	5	6.000	4	3	14

* Verfahren, die mit einer Geldbuße abgeschlossen wurden.

** Die Diskrepanz zu Tabelle 31 („Abgeschlossene Marktmanipulationsverfahren“) auf Seite 232 ist darauf zurückzuführen, dass Tabelle 31 die Zahl der verhängten Bußgelder benennt, Tabelle 39 hingegen auf die Zahl der Verfahren abstellt, die mit einem Bußgeld abgeschlossen wurden. Eröffnet die BaFin mehrere Bußgeldverfahren, zum Beispiel gegen natürliche Personen, können diese in Einzelfällen zu nur einem Bußgeld führen, etwa gegen die juristische Person.

*** Enthalten sind Verfahren, die im Rahmen eines Strafverfahrens zu einer Verurteilung des Betroffenen geführt haben. Davon erfasst ist auch die bußgeldrechtliche Bewertung des jeweiligen Lebenssachverhalts.

zurückzuführen, dass die Konzerngesellschaften die deutschen Mitteilungspflichten fehlerhaft umgesetzt hatten. BlackRock hatte sich deswegen im Juli 2014 selbst an die BaFin gewandt, an der Sachverhaltsaufklärung mitgewirkt und schließlich die betreffenden Mitteilungen Ende September 2014 berichtigt und nachgeholt.

Gestiegene Höchstbeträge

Bei der Umsetzung der EU-Transparenzrichtlinie im Jahr 2015 wurden im Wertpapierhandelsgesetz unter anderem die Höchstbeträge für Verstöße gegen §§ 21 ff. WpHG angehoben. So ist es seither möglich, gegenüber juristischen Personen Höchstbeträge von bis zu 10 Millionen

Euro oder 5 % des Gesamtumsatzes des vorangegangenen Geschäftsjahres festzusetzen. Unternehmen, die Pflichten nach dem Wertpapierhandelsrecht missachten, müssen daher künftig mit höheren Einzelgeldbußen rechnen.

Verstoß gegen Meldepflichten

Gegen ein in Deutschland zugelassenes Kreditinstitut verhängte die BaFin 2015 eine Geldbuße in Höhe von 20.000 Euro. Das Institut hatte seine Aufsichtspflichten fahrlässig verletzt, und zwar durch Verstöße gegen die Meldepflichten für Geschäfte in Finanzinstrumenten nach § 9 Absatz 1 WpHG. Der Vorstand hatte über einen längeren Zeitraum keine ausreichenden Aufsichts- und Organisationsmaßnahmen getroffen, um sicherzustellen, dass die Mitteilungspflichten im elektronischen Handelssystem für alle Geschäfte auch rechtzeitig erfüllt wurden. Zahlreiche Geschäfte in zwei Finanzinstrumenten wurden teils um Jahre verspätet gemeldet, da sie im Datenverarbeitungssystem nur unvollständig erfasst worden waren. Nach einem Hinweis der BaFin sorgte das Kreditinstitut dafür, dass die getätigten Geschäfte nachgemeldet wurden, und behob die organisatorischen Mängel.

Ad-hoc-Pflichten verletzt

Da ein MDAX-Inlandsemittent es leichtfertig unterlassen hatte, entgegen § 15 Absatz 1 Satz 1 WpHG eine Ad-hoc-Meldung abzugeben, sprach die BaFin gegen ihn eine Geldbuße in Höhe von 215.000 Euro aus. Der Vorstand veröffentlichte lediglich eine Pressemitteilung über positive Quartalszahlen, die von der Markterwartung deutlich abwichen; die Ergebniskennzahl EBITDA (*Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) lag nämlich um mehr als 100 % über der geschätzten Markterwartung. Dies zeigte sich auch daran, dass die Presse positiv überrascht auf die Zahlen reagierte und der Aktienkurs des Emittenten um mehr als 10 % zulegte. Eine Veröffentlichung als Ad-hoc-Mitteilung unterließ das Unternehmen hingegen.

Marktmanipulation

Die BaFin verhängte gegen den Alleinvorstand einer Immobilienanlagegesellschaft, unter anderem wegen Verstößen gegen das Verbot der

Marktmanipulation gemäß § 20a WpHG, ein Bußgeld in Höhe von 80.000 Euro. Die Gesellschaft war durch die Finanzkrise 2008 in eine existenzgefährdende Schieflage geraten. Der Alleinvorstand, der über von ihm beherrschte Tochterunternehmen mittelbar an der Gesellschaft beteiligt war, hatte Umstände verschwiegen, die geeignet waren, sich auf den inländischen Kurs der Gesellschaft auszuwirken. Darüber hinaus hatte der Vorstand entschieden, wertpapierrechtliche Publizitäts-, Mitteilungs- und Veröffentlichungspflichten nicht mehr zu erfüllen und weder die Anteilseigner noch den Kapitalmarkt über die äußerst bedrohliche wirtschaftliche Lage zu informieren. Gegen die Gesellschaft waren zuvor bereits Bußgelder in Höhe von insgesamt 268.000 Euro verhängt worden, da sie auch noch Pflichten im Zusammenhang mit der Finanzberichterstattung verletzt hatte.

Stimmrechtsmitteilungen

Ein grenzüberschreitendes Finanzdienstleistungsinstitut erhielt eine Gesamtgeldbuße von 1,1 Millionen Euro, da es Stimmrechtsmitteilungen aus dem zugehörigen Investmentkonzern nicht rechtzeitig weitergegeben hatte. Die Geldbuße setzte sich zusammen aus zehn Einzelbußen in Höhe von 90.000 Euro wegen der leichtfertigen, nicht rechtzeitigen Übermittlung von Stimmrechtsmitteilungen in zehn Fällen sowie einer Geldbuße in Höhe von 200.000 Euro aufgrund einer fahrlässigen Verletzung der Aufsichtspflicht, da weitere Stimmrechtsmitteilungen ebenfalls nicht rechtzeitig übermittelt worden waren. Die Stimmrechtsmitteilungen gingen – anders als in §§ 21 ff. WpHG gefordert – entweder nicht rechtzeitig und erst nach Aufforderung durch die BaFin ein oder hatten nicht die richtige Form. Das Institut hatte Finanzinstrumente mit einberechnet, die ihm nicht zuzurechnen gewesen waren, die Anteile nicht korrekt beziffert, die Schwellenüberschreitungen nicht oder mit falschem Datum angegeben oder die zugerechneten Stimmrechte fehlerhaft aufgeführt.

Leerverkäufe

Wegen acht leichtfertiger Verstöße gegen das Verbot ungedeckter Leerverkäufe nach § 30h WpHG alte Fassung verhängte die

BaFin eine Gesamtgeldbuße in Höhe von 130.000 Euro – die bisher höchste Gesamtgeldbuße in diesem Bereich. Der Prokurist und der Vorstand einer Investmentgesellschaft hatten Schuldtitel im Rahmen von Eigengeschäften verkauft, ohne die Titel im Bestand der Gesell-

schaft gehabt zu haben. Außerdem hatten sie keine ausreichende Deckung des Geschäfts vor der Tätigkeit der Geschäfte bzw. bis spätestens zum Ende des Handelstags sichergestellt. Die Transaktionen waren auch nicht in der Funktion als *Market Maker* objektiv erforderlich gewesen.



VI Über die BaFin

1 Personal

Zum 31. Dezember 2015 beschäftigte die BaFin insgesamt 2.577 Mitarbeiter (Vorjahr: 2.535) an ihren beiden Dienstsitzen in Bonn (1.924) und Frankfurt am Main (653). Davon waren rund 74,2 % (1.911) verbeamtet; rund 25,8 % (666) waren Tarifbeschäftigte und außertariflich Beschäftigte (siehe Tabelle 40, „Personal“).

Chancengleichheit schreibt die BaFin als moderner Arbeitgeber groß: Ende 2015 war fast die

Hälfte (47,5 %) der BaFin-Beschäftigten weiblich (1.224). Frauen besetzten zum Jahresende insgesamt rund 25,4 % der Führungspositionen.

73 BaFin-Beschäftigte waren zum 31. Dezember 2015 längerfristig bei internationalen Institutionen und Aufsichtsbehörden tätig. Mehr als die Hälfte, nämlich 38 Beschäftigte, war Ende 2015 zur Europäischen Zentralbank (EZB) entsandt.

Tabelle 40 Personal

Stand: 31.12.2015

Laufbahn	Beschäftigte			Beamte	tariflich und außertariflich Beschäftigte
	Gesamt	Frauen	Männer	Gesamt	Gesamt
Höherer Dienst	1.182	470	712	1.078	104*
Gehobener Dienst	812	367	445	667	145
Mittlerer/Einfacher Dienst	583	387	196	166	417
Gesamt	2.577	1.224	1.353	1.911	666*

* Inklusive der außertariflich Beschäftigten.

104 Neueinstellungen

Aufgrund neuer Aufgaben stellte die BaFin 2015 insgesamt 104 neue Mitarbeiter ein, 59 weniger als im Vorjahr (siehe Tabelle 41 „Einstellungen 2015“).¹

Bei einem großen Teil der Neueinstellungen handelte es sich um Volljuristen und Wirtschaftswissenschaftler sowie Fachhochschul- bzw. Hochschulabsolventen anderer Fachrichtungen; hinzu kamen aber auch Anwärter, Auszubildende und Kräfte mit Fristverträgen.

Tabelle 41 Einstellungen 2015

Laufbahn	Gesamt	Frauen	Männer
Höherer Dienst	50	26	24
Qualifikation:			
Volljuristen	27		
Wirtschaftswissenschaftler	14		
Mathematiker/Statistiker	3		
Andere	6		
Gehobener Dienst	48	22	26
Qualifikation:			
Wirtschaftsjuristen	8		
Wirtschaftswissenschaftler	30		
Informatiker	6		
Andere	4		
Mittlerer/Einfacher Dienst	6	3	3
Anwärter/Auszubildende	15/9	4/6	11/3
Gesamt	104*	51*	53*

* Ohne Anwärter/Azubis.

Berufseinstieg bei der Aufsicht

Berufsanfänger bei der BaFin können sich entweder auf den gehobenen Dienst vorbereiten oder aber eine Berufsausbildung absolvieren. Für 15 Anwärterinnen und Anwärter hat 2015 der Laufbahnvorbereitungsdienst begonnen; neun Auszubildende starteten bei der BaFin ihre berufliche Ausbildung. 2014 waren es noch 15 Anwärterinnen und Anwärter bzw. 15 Auszubildende gewesen.

Gemeinsam mit der Deutschen Bundesbank bereitete die BaFin bis Ende des Berichtsjahres 34 Anwärter und Anwärterinnen des gehobenen Dienstes auf ihre künftigen Aufgaben und Tätigkeiten vor. Daneben absolviert eine Anwärterin ein Studium der Verwaltungsinformatik an der Hochschule des Bundes.

Ende 2015 hatte die BaFin insgesamt 67 Auszubildende und Anwärter, sieben mehr als im Vorjahr.² Ausbildungen sind gegenwärtig in fünf verschiedenen Berufen möglich: Fachangestellte für Bürokommunikation (neun Auszubildende), Verwaltungsfachangestellte (15 Auszubildende), Fachinformatiker für Systemintegration (drei Auszubildende), Kaufleute für Büromanagement (vier Auszubildende) und Fachangestellte für Medien- und Informationsdienste, Fachrichtung Bibliothek (ein(e) Auszubildende(r)).

Fortbildung großgeschrieben

Die BaFin legt besonderen Wert auf ein umfangreiches Fortbildungsangebot für ihre Beschäftigten. So nahmen BaFin-Beschäftigte 2015 an insgesamt 709 internen und externen Fortbildungsveranstaltungen teil (Vorjahr: 651). Insgesamt waren 4.601 (Vorjahr: 4.514) Teilnahmen zu verzeichnen. Im Durchschnitt besuchte jeder BaFin-Beschäftigte an 4,12 Tagen eine Fortbildung (Vorjahr: 3,89 Tage).

2015 konzentrierten sich die Veranstaltungen vor allem auf fachspezifische Aufsichtsthemen. Die BaFin bot zum Beispiel Fortbildungen zur Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus für Banken der Eurozone SSM an (Single Supervisory Mechanism). Darunter fallen auch Veranstaltungen, welche die BaFin für die EZB durchführt und an denen Beschäftigte anderer europäischer Aufsichtsbehörden teilnehmen können. Zudem veranstaltete die BaFin Seminarreihen zur Reform des Versicherungsaufsichtsrechts in Europa durch Solvency II.

Außerdem ergänzte die BaFin 2015 ihre Angebote zur Förderung der Fremdsprachenkompetenz durch neue mehrtägige fachspezifische

1 Abweichungen von den Zahlen im Jahresbericht 2014 ergeben sich durch Änderungen nach Redaktionsschluss.

2 Abweichungen von den Zahlen im Jahresbericht 2014 ergeben sich durch Änderungen nach Redaktionsschluss.

Englischkurse. Darüber hinaus gab es auch im vergangenen Jahr wieder verschiedene Kurse

zu *Soft Skills*, welche die Zusammenarbeit und Teamfähigkeit fördern sollen.

2 Neue Organisationsstruktur

Seit dem 1. Januar 2016 hat die BaFin eine neue Organisationsstruktur (s. Organigramme ab S. 268). Sie ist eines der Ergebnisse einer umfangreichen Organisationsuntersuchung, in der die Behörde unter anderem die Verteilung ihrer Ressourcen, die Effizienz ihrer Abläufe sowie Schnittstellen und Strukturen gründlich überprüft hat.

Auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes³ hatte die BaFin durch das Kleinanlegerschutzgesetz umfangreiche zusätzliche Kompetenzen erhalten. Hinzu kam, dass Zuständigkeiten und Mitarbeiterzahl verschiedener Organisationseinheiten über die Jahre sehr stark gewachsen waren. Dank der neuen Struktur und der damit einhergehenden Steuerung ihrer Ressourcen kommt die BaFin nun trotz neuer und künftiger Aufgaben ohne weitere Stellenzuwächse aus.

Einer für alle – das EfA-Prinzip

Kennzeichnend für die neue Organisationsstruktur der BaFin ist das EfA-Prinzip, das vereinzelt auch in der Vergangenheit schon angewendet wurde. Das Kürzel „EfA“ steht für das Konzept „einer für alle“. EfA-Einheiten bündeln Funktionen, die eine BaFin-weite Rolle spielen, und sind jeweils dem Bereich zugeordnet, zu dem sie die größte fachliche Nähe haben. In der Praxis sind diese Einheiten jedoch Kompetenzzentren, die mit ihrer Expertise Funktionen für die gesamte BaFin erfüllen.

So widmet sich nun eine neugeschaffene Abteilung ausschließlich dem Thema Verbraucherschutz. Diese Abteilung ist standortübergreifend in Bonn und in Frankfurt am Main tätig. Angegliedert ist sie der Wertpapieraufsicht, was jedoch keineswegs bedeutet, dass sie sich ausschließlich auf den Anlegerschutz konzentriert.

Der Schutz der Versicherten und Bankkunden steht ebenfalls im Fokus der neuen Abteilung, die eng mit der Versicherungs- und der Bankenaufsicht kooperiert.

Eine weitere EfA-Einheit ist die Abteilung Geldwäscheprävention. Da die meisten Geldwäscheverdachtsfälle – wenn auch nicht alle – bei Banken entstehen, ist sie nun der Bankenaufsicht angegliedert. Doch auch der Abteilung Geldwäscheprävention kommt naturgemäß eine geschäftsbereichsübergreifende Rolle zu: Ergibt sich etwa bei einem Versicherer ein Verdacht auf Geldwäsche, so werden die Beschäftigten der Abteilung diesen Fall ebenfalls untersuchen.

Europäisierung der Bankenaufsicht

Auch innerhalb ihrer Geschäftsbereiche hat die BaFin Veränderungen vorgenommen. Dabei ging es vor allem darum, Aufgaben optimal abzubilden und die Zahl der Schnittstellen zu minimieren. In der Bankenaufsicht betraf dies sämtliche Aufgaben, die mit dem neuen Einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM zusammenhängen, zu dem auch die BaFin gehört. Bereits im Jahr 2014 hatte die BaFin die Aufsicht über bedeutende Institute in zwei Abteilungen gebündelt und zusätzlich ein weiteres Referat eingerichtet, das innerhalb der BaFin die Koordinierung rund um den SSM wahrgenommen hat. Diese Ad-hoc-Maßnahmen trugen dazu bei, die Zusammenarbeit mit der EZB so effizient wie möglich zu gestalten. Bei der Schaffung ihrer neuen Organisationsstruktur zum 1. Januar 2016 hat die BaFin die Aufsicht über alle bedeutenden Institute in einer Abteilung zusammengefasst und eine neue Abteilung eingerichtet, die für SSM-Aufsichtsstandards und die Koordinierungsaufgaben verantwortlich ist.

³ Vgl. Kapitel II 5.1 und 5.2.

Wertpapieraufsicht vor neuen Aufgaben

Die Wertpapieraufsicht steht vor der Herausforderung, Vorgaben aus einer enormen Zahl neuer Gesetze in die aufsichtliche Praxis umzusetzen. Zu diesem Zweck hat die BaFin – neben dem Verbraucherschutz – insbesondere die Prospektaufsicht gestärkt; auch sie bildet nun eine eigene Abteilung. Damit umfasst die Wertpapieraufsicht nun sechs statt bisher vier Abteilungen. Weitere neue Aufgabenfelder, wie beispielsweise die Produkt- und Vertriebsaufsicht, die Überwachung von Repo- und Wertpapiergeschäften und neue Meldepflichten, wurden in bestehende Abteilungen integriert.

Versicherungsaufsicht und Präsidialbereich

Der Versicherungsaufsicht hatte die BaFin bereits Mitte 2014 eine neue Struktur gegeben. Diese Veränderungen haben sich in der Praxis gut bewährt und wurden daher weitgehend beibehalten. Aufgrund der großen thematischen Nähe ist nun die Abteilung für quantitative Risikomodellierung, die im Übrigen auch eine EfA-Einheit ist, im Geschäftsbereich der Versicherungsaufsicht angesiedelt. Der Geschäftsbereich des Präsidenten erhielt eine neue Organisationseinheit „Strategie und Risiko“. Deren Aufgabe ist es, aktuelle Themen aufzugreifen und schnell zu reagieren oder eigene Impulse zu setzen. Die Stabsstelle Presse ist in eine Gruppe mit drei Referaten umgewandelt worden.

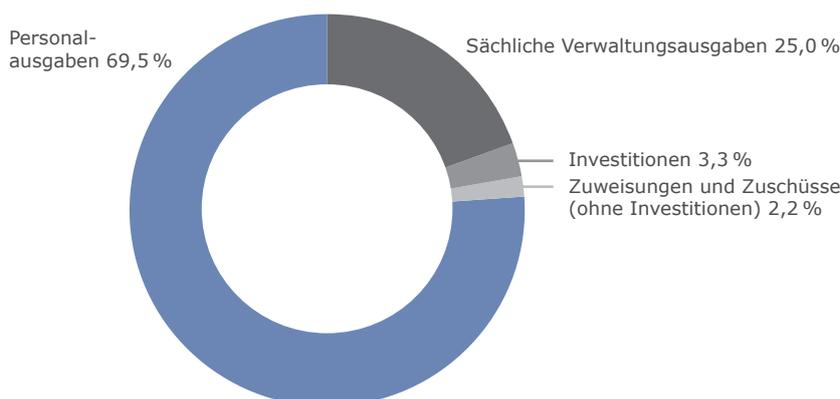
3 Haushalt

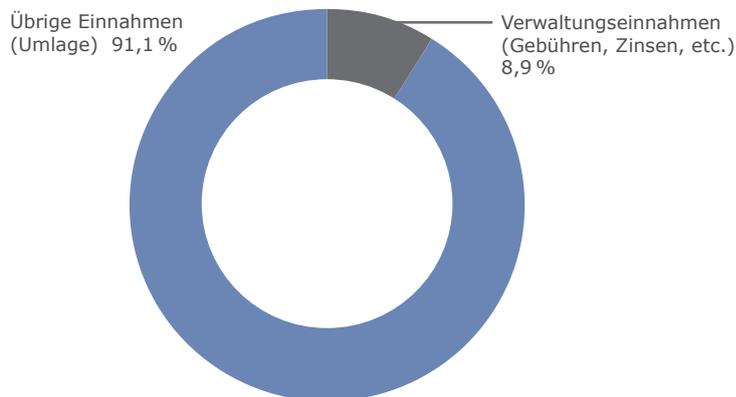
Für das Jahr 2015 hatte der Verwaltungsrat der BaFin einen Haushaltsplan in Höhe von 242,1 Millionen Euro bewilligt (Vorjahr: 224,4 Millionen Euro). Die veranschlagten Ausgaben verteilten sich zu rund 69,5 % auf Personalkosten (168,3 Millionen Euro, Vorjahr: 152,4 Millionen Euro) und zu etwa 25,0 % auf Sachkosten (60,6 Millionen Euro, Vorjahr: 58,4 Millionen Euro). Für Investitionen waren 3,3 % des Budgets (Vorjahr 3,9 %) angesetzt. Zuweisungen und Zuschüsse blieben mit 2,2 % des Budgets auf dem Niveau des Vorjahres (siehe Grafik 23 „Ausgaben Haushaltsplan 2015“).

Finanzierung durch Umlage und Gebühren

Die BaFin ist unabhängig vom Bundeshaushalt, denn sie finanziert sich zu 100 % aus eigenen Einnahmen. Zum größten Teil setzten sich diese aus den Umlagezahlungen der beaufsichtigten Unternehmen zusammen, einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion (Soll 2015: 220,6 Millionen Euro, Vorjahr: 200,8 Millionen Euro). Des Weiteren finanziert sich die BaFin über Verwaltungseinnahmen wie Gebühren und Zinsen (Soll 2015: 21,5 Millionen Euro, Vorjahr: 23,6 Millionen Euro, siehe Grafik 24 „Einnahmen Haushaltsplan 2015“, S. 264).

Grafik 23 Ausgaben Haushaltsplan 2015



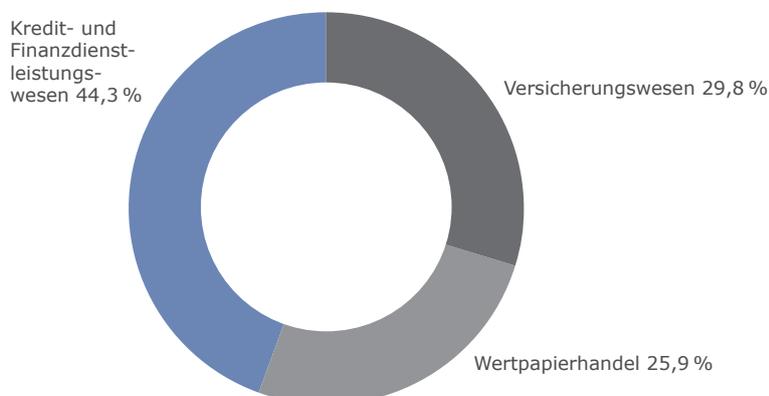
Grafik 24 Einnahmen Haushaltsplan 2015

Im Jahr 2015 erfolgte die Umlageabrechnung für das Jahr 2014. Die Kreditindustrie beteiligte sich mit 44,3 % am Gesamtaufkommen der Umlage. Die Versicherungswirtschaft finanzierte 29,8 % und der Wertpapierhandel 25,9 %. Die Umlageabrechnung für 2015 erfolgt im Laufe des Jahres 2016 (siehe Grafik 25 „Umlageverteilung nach Aufsichtsbereichen 2014“).

Die tatsächlichen Ausgaben der BaFin lagen 2015 bei rund 237 Millionen Euro (Vorjahr: 217,6 Millionen Euro). Diesen standen Einnahmen von rund 243,1 Millionen Euro gegenüber (Vorjahr: 220,7 Millionen Euro). Der Verwaltungsrat muss die Jahresrechnung noch feststellen.

Gesonderter Haushaltsplan Enforcement

Einen gesonderten Etat von 8,2 Millionen Euro hatte die BaFin 2015 für das *Enforcement* angesetzt (Vorjahr: 8,2 Millionen Euro). Darin enthalten war eine Zuweisung an die Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung in Höhe von 6 Millionen Euro (Vorjahr: 6 Millionen Euro). Die tatsächlichen Ausgaben beliefen sich auf rund 7,7 Millionen Euro (Vorjahr: 7,7 Millionen Euro); die Einnahmen – einschließlich der Umlagevorauszahlungen für 2016 – summierten sich auf etwa 14,7 Millionen Euro (Vorjahr: 14,9 Millionen Euro).

Grafik 25 Umlageverteilung nach Aufsichtsbereichen 2014

4 Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

4.1 Presseanfragen

Auch 2015 erhielt die BaFin mehrere Tausend Anfragen von Journalisten zu ihren verschiedenen Aufgabengebieten.

Deutsche Bank und SSM

Bei den Fragen zur Bankenaufsicht waren die Untersuchungen der BaFin zu manipulierten Referenzzinssätzen bei der Deutschen Bank ein zentrales Thema. Die Medien interessierte vor allem, wann die Untersuchungen beendet und ob personelle Veränderungen bei dem Institut zu erwarten seien. Weiter wurde gefragt, ob die BaFin den Prüfungsbericht veröffentlichen werde, was die Aufsicht nicht zu tun pflegt. Auch kam häufig die Frage auf, über welche Sanktionsmöglichkeiten die BaFin im Vergleich zu Aufsichtsbehörden anderer Länder verfüge, zum Beispiel zu Behörden in den USA und England.

Viele Journalisten erkundigten sich danach, wie sich im ersten Jahr des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM die Kooperation der BaFin mit der EZB in der Praxis gestalten – und zwar vor allem die Arbeit in den gemeinsamen Aufsichtsteams.

Auf ein großes Medieninteresse stieß auch das Thema FinTechs, und dabei insbesondere die aufsichtlichen Anforderungen, die diese Unternehmen erfüllen müssen.⁴

Zahlreiche Anfragen galten der Lage der Bausparkassen. Hierbei ging es unter anderem darum, dass Bausparkassen Altverträge kündigen, die seit mehr als zehn Jahren zuteilungsfähig sind. Vielfach angesprochen wurde die BaFin auch auf die wirtschaftliche Lage der Bausparkassen im Niedrigzinsumfeld und ob diese Änderungen des Bausparkassengesetzes erforderlich mache.⁵

Kleinanlegerschutzgesetz und Volkswagen

Das beherrschende Thema bei den Presseanfragen zur Wertpapieraufsicht war das Klein-

anlegerschutzgesetz, das im Juli 2015 in Kraft getreten ist. Vor allem die dadurch erweiterten Kompetenzen der BaFin lösten zahlreiche Nachfragen aus: So kann die Aufsicht nun zum Beispiel den Vertrieb bestimmter Produkte einschränken oder sogar verbieten und die Bilanzen von Unternehmen des Graumarkts prüfen. Zudem kann die BaFin auf ihrer Internetseite Maßnahmen veröffentlichen, die sie gegenüber Marktteilnehmern ergriffen hat, und damit Anleger vor riskanten Finanzgeschäften warnen.

Eine große Resonanz erzeugte auch die Affäre bei Volkswagen (VW) um manipulierte Abgaswerte. Mit Blick auf eine Untersuchung der BaFin ging es immer wieder um die Frage, ob das Unternehmen den Kapitalmarkt rechtzeitig über die Manipulationen informiert und ob es möglicherweise auffällige Geschäfte in VW-Papieren gegeben hat.

Darüber hinaus zeigten die Medien reges Interesse an den seit Mai 2015 zulässigen Kreditfonds sowie an der Abgrenzung von noch aktiv gemanagten zu passiven Fonds.

Niedrigzins und Telemonitoring

Nach wie vor ist die Niedrigzinsphase und ihre Auswirkungen auf Lebensversicherer ein beherrschendes Thema auch für die Medien.

Auch das Thema Telemonitoring-Tarife beschäftigte die Journalisten: Dabei sammelt ein Versicherer Daten zum individuellen Kundenverhalten, beispielsweise zum Fitnesszustand, die der Kunde selbst an das Unternehmen übermittelt. Basierend auf diesen Angaben bietet es dann Tarife an, die ein bestimmtes – gewünschtes – Kundenverhalten belohnen. Die Medien beleuchten diese neuartigen Tarife mit Blick auf den Datenschutz immer wieder kritisch. Die BaFin verfolgt die aktuellen Entwicklungen in diesem Segment sehr genau, um bei eventuellen Verletzungen des Datenschutzes eingreifen zu können.

Erleichterungen für Flüchtlinge

Zahlreiche Presseanfragen an die BaFin bezogen sich auf die Erleichterungen, welche die Aufsicht

4 Vgl. Kapitel II 4.1.2.

5 Vgl. Kapitel III 1.6.

Flüchtlingen für die Eröffnung von Konten eingeräumt hat. Die BaFin hatte im Vorgriff auf die Umsetzung der europäischen Zahlungskontenrichtlinie Übergangsregelungen geschaffen, die es Flüchtlingen erlauben, auch dann ein Basiskonto zu eröffnen, wenn sie kein Dokument vorlegen können, das der Pass- und Ausweispflicht in Deutschland genügt. Die Medien interessierten sich in ihren Anfragen vor allem dafür, wie die deutschen Banken die Vorgaben der BaFin umsetzen.

Ein Thema für die Presse war auch eine Stiftung, die Anlegern den Erwerb, die Einlagerung und den Rückkauf von physischem Gold angeboten hatte. Damit hatte sie allerdings das Einlagengeschäft ohne die erforderliche Erlaubnis der BaFin betrieben.

Nach den Anschlägen in Paris im November 2015 gingen bei der BaFin viele Anfragen dazu ein, welche Anforderungen der Arbeitsgruppe für finanzielle Maßnahmen gegen Geldwäsche FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering) und des deutschen Geldwäschegesetzes die Geldinstitute erfüllen müssen, um Terrorismusfinanzierung zu verhindern.

4.2 Veranstaltungen und Messen

Praxisforum „Wirtschaftskriminalität und Kapitalmarkt“

Im Dezember 2015 veranstaltete die BaFin zum zwölften Mal ihr jährliches Praxisforum „Wirtschaftskriminalität und Kapitalmarkt“. Das Praxisforum soll dazu beitragen, Wirtschaftskriminalität noch effizienter bekämpfen zu können. Um den Interessen des ständig wachsenden Teilnehmerkreises – bestehend aus Polizeibeamten, Richtern, Staatsanwälten sowie Mitarbeitern der Deutschen Bundesbank, der Börsenaufsichtsbehörden, der Handelsüberwachungsstellen der Börsen und ausländischer Aufsichtsbehörden – gerecht zu werden, bot das Praxisforum erstmals auch Workshops an – etwa zu den Themen „Preisbildung an den Börsen und

Manipulationsmöglichkeiten“ und „Unternehmensstrafbarkeit“.

Branchenveranstaltung zu Solvency II

Die Branchenveranstaltung der BaFin zu Solvency II im November 2015 in Bonn bot Vertretern von Aufsicht, Versicherungswesen und Wissenschaft Gelegenheit zu einem intensiven Austausch über das Reformwerk. Thema war unter anderem, wie wichtig es ist, dass die Unternehmen ein adäquates Risikomanagementsystem implementieren. Gerade kleine und mittlere Versicherer machten erneut deutlich, dass sie Volumen und Komplexität der Offenlegungs- und Berichtspflichten kritisch sähen. Dass die Branche alles in allem gut aufgestellt ist, was die Eigenmittelanforderungen von Solvency II angeht, zeigte 2015 die „Vollerhebung Leben II“ der BaFin.

Informationen für Anleger

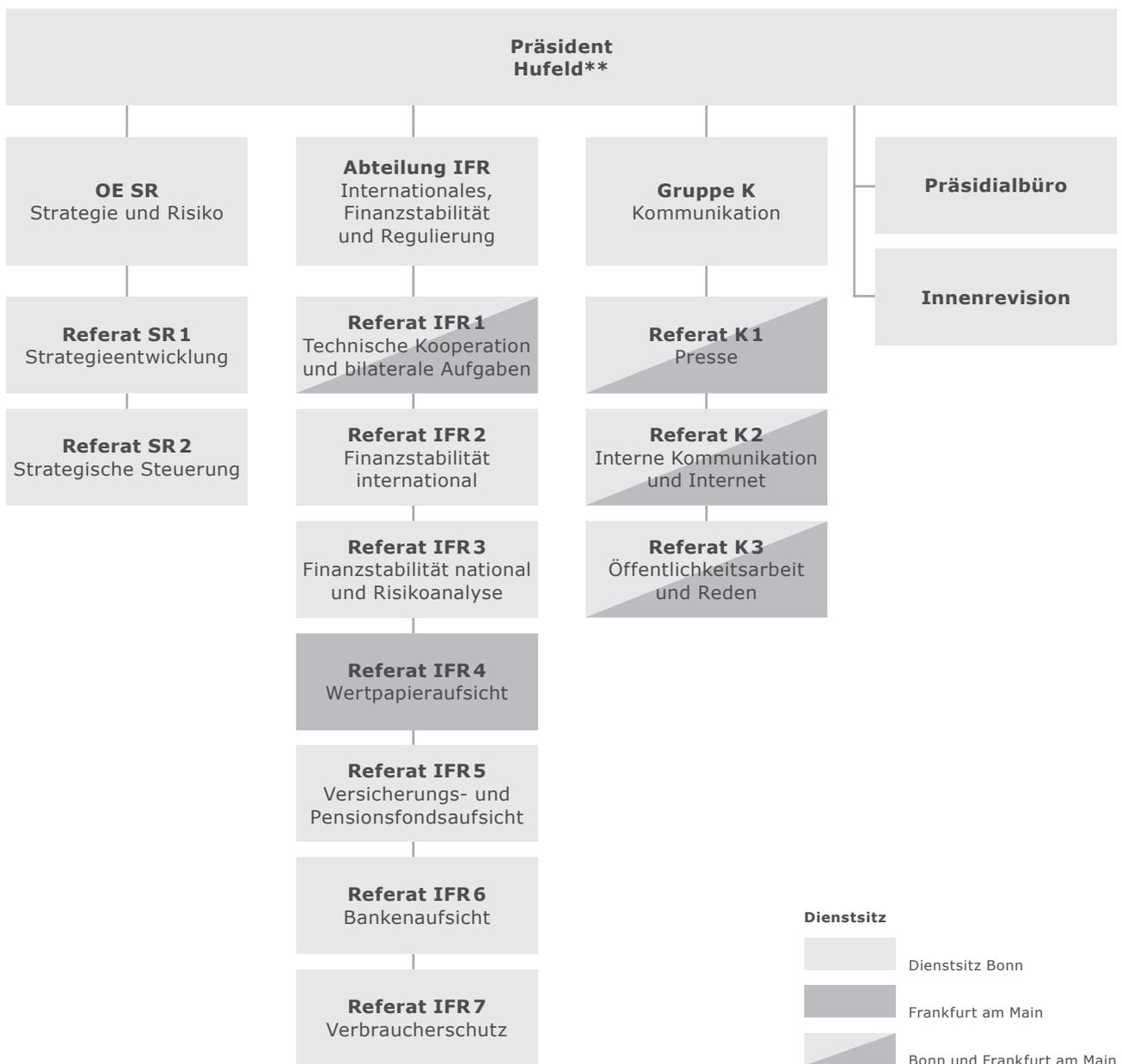
Im April 2015 war die BaFin wieder mit ihrem Informationsangebot auf der Anlegermesse „Invest“ in Stuttgart präsent. In Vorträgen von BaFin-Vertretern konnten Anleger sich beispielsweise die Besonderheiten strukturierter Produkte erläutern lassen. Die BaFin nutzte die Messe auch, um der Öffentlichkeit die aktualisierte Neuauflage ihrer Broschüre „Schieflage einer Bank oder eines Versicherers – Was Sie als Kunde wissen müssen“ vorzustellen. Diese Publikation klärt unter anderem darüber auf, wie private Einlagen bei in- und ausländischen Banken im Fall einer Insolvenz abgesichert sind. Die neue Auflage berücksichtigt die Änderungen, die sich durch die Umsetzung der europäischen Einlagensicherungsrichtlinie vom Juli 2015 für deutsche Sparer und Versicherte ergeben haben.⁶

Auch bei den Börsentagen in Dresden, München, Frankfurt, Hamburg sowie am Tag der offenen Tür beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) in Berlin bot die BaFin interessierten Bürgern die Möglichkeit, Fragen zu stellen.

⁶ Diese und andere Broschüren zu Anleger- und Verbrauchertemen sind unter www.bafin.de abrufbar.

Anhang

1 Organigramm*



* Stand: März 2016

** Felix Hufeld ist seit März 2015 Präsident der BaFin.

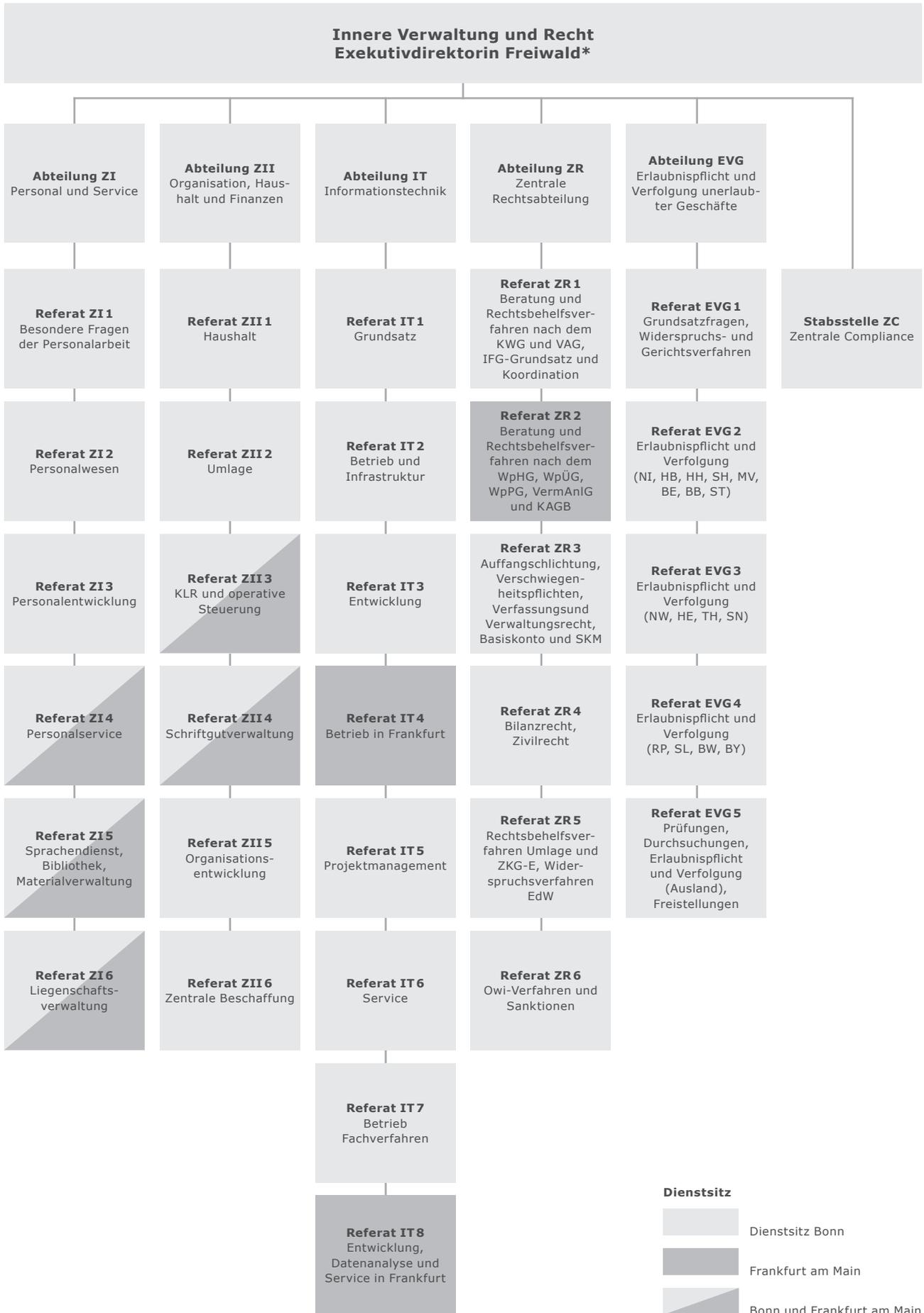




* Dr. Frank Grund ist seit Oktober 2015 Exekutivdirektor Versicherungs- und Pensionsfondsaufsicht.



* Elisabeth Roegele ist seit Mai 2015 Exekutivdirektorin Wertpapieraufsicht/Asset-Management.



* Béatrice Freiwald ist seit März 2016 Exekutivdirektorin Innere Verwaltung und Recht.

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)
Wolpers, Reinhard (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 2016

2.2 Verzeichnis der Mitglieder des Fachbeirats

Für die Kreditinstitute

Dr. Ossig, Christian
Dr. Schackmann-Fallis, Karl-Peter
Hofmann, Gerhard P.
Dr. Wagner, Oliver
Prof. Dr. Buchholz, Liane
Tolckmitt, Jens

Für die Versicherungsunternehmen

Dr. Weiler, Wolfgang (stellvertretender Vorsitzender)
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 (Vorsitzende)

Vertreter der Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung – aba –

Karch, Heribert

Vertreter der Verbraucherschutzorganisationen

Kühnlenz, Stephan (Stiftung Warentest)
Prof. Dr. Hirsch, Günter (Ombudsmann für Versicherungen)
Dr. h. c. Bauer, Hans-Joachim (Ombudsmann des DSGVO)

Vertreter der freien Berufe

Rottenbacher, Frank (AfW)

Vertreter der mittelständischen Vereinigungen

Frank, Ralf (DVFA)

Vertreter der Gewerkschaften

Roach, Mark Patrick (ver.di)

Vertreter der Industrie

Olschowy, Folkhart

Stand: April 2016

2.3 Verzeichnis der Mitglieder des Versicherungsbeirats

Dr. Helmut Aden

Dr. Alexander Barthel

Dr. Karin Becker

Dr. Frank Ellenbürger

Lars Gatschke

Prof. Dr. Nadine Gatzert

Martina Grundler

Prof. Dr. Maria Heep-Altiner

Norbert Heinen

Michael H. Heinz

Sabine Krummenerl

Uwe Laue

Katharina Lawrence

Dr. Ursula Lipowsky

Adelheid Marscheider

Prof. Dr. Petra Pohlmann

Dr. Markus Rieß

Holger R. Rohde

Prof. Dr. Heinrich R. Schradin

Ilona Stumm

Prof. Dr. Manfred Wandt

Michael Wortberg

Dr. Maximilian Zimmerer

Prof. Dr. Jochen Zimmermann

Stand: Februar 2016

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 des Landes Brandenburg

Freie Hansestadt Bremen

Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen

Freie und Hansestadt Hamburg

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, 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 2016

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. Frellesen, Peter

Für das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Dr. Paetz, Erich

Für die Gewerkschaften

Hahn, Christoph

Stand: Januar 2016

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 2015 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 2015 abschließend bearbeitet hat, die Zahl der Verträge zum 31. Dezember 2014 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. Hinsichtlich des Konsortialgeschäfts erfolgt ein Ausweis der Beschwerdezahlen beim Konsor-

tialführer, während die Verträge den einzelnen am Konsortium beteiligten Unternehmen zugeordnet sind. 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 2014 in den jeweiligen Versicherungszweigen oder -arten über 10 Millionen Euro lagen. Zu Unternehmen, die in einzelnen Versicherungszweigen unter dieser Grenze lagen, finden sich in den Tabellen keine Angaben zum Bestand (k. A.).

Unternehmen, die zwar den entsprechenden Versicherungszweig betreiben, über die im Berichtsjahr aber keine Beschwerden eingegangen sind, erscheinen nicht in der Statistik.

Da Unternehmen aus dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) gegenüber der BaFin nicht rechenschaftspflichtig waren, entfällt für diese die Bestandsangabe. Die Beschwerdezahlen sind der Vollständigkeit halber genannt.

3.2 Versicherungszweig Lebensversicherung

Reg.-Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl Lebensversicherungsverträge 2014	Beschwerden
1001	AACHENMÜNCHENER LEB.	5.210.825	69
1006	ALLIANZ LEBEN	10.444.271	181
1007	ALTE LEIPZIGER LEBEN	1.274.793	16
1035	ARAG LEBEN	332.271	4
1017	ATHENE LEBEN AG	331.263	8
1020	AXA LEBEN	3.024.483	105
1011	BARMENIA LEBEN	239.228	5
1028	BASLER LEBEN	736.228	16
1012	BASLER LEBEN (CH)	120.597	6
1013	BAYER. BEAMTEN LEBEN	227.918	8
1015	BAYERN-VERS.	1.814.215	19
1122	CONCORDIA LEBEN	k.A.	1
1021	CONDOR LEBEN	221.925	7
1335	CONTINENTALE LV AG	674.615	11
1022	COSMOS LEBEN	1.424.145	47
1115	CREDIT LIFE AG	1.523.400	3
1146	DBV DEUTSCHE BEAMTEN	k.A.	1
1023	DEBEKA LEBEN	3.453.336	38
1136	DEVK ALLG. LEBEN	811.310	10
1025	DEVK DT. EISENBAHN LV	628.152	1
1113	DIALOG LEBEN	281.391	1
1110	DIREKTE LEBEN	125.574	1
1180	DT. ÄRZTEVERSICHERUNG	208.572	7
1130	ERGO DIREKT LEBEN AG	1.113.761	32
1184	ERGO LEBEN AG	5.068.431	126
1107	EUROPA LEBEN	466.720	5
1310	FAMILIENFÜRSORGE LV	250.699	9
1139	GENERALI LEBEN AG	4.557.926	81
1108	GOTHAER LEBEN AG	1.382.468	39
1312	HANNOVERSCHE LV AG	933.732	22
1114	HANSEMERKUR LEBEN	285.622	4
1033	HDI LEBEN AG	2.380.800	78
1158	HEIDELBERGER LV	404.169	29
1137	HELVETIA LEBEN	149.314	4
1055	HUK-COBURG LEBEN	692.574	41
1047	IDEAL LEBEN	581.558	3
1048	IDUNA VEREINIGTE LV	1.801.620	30
1330	INTER LEBENSVERS. AG	134.315	3
1128	ITZEHOER LEBEN	70.492	2
1045	KARLSRUHER LV AG	97.577	2
1062	LEBENSVERS. VON 1871	688.603	9
1112	LVM LEBEN	793.250	5
1109	MECKLENBURG. LEBEN	165.397	2
1064	MÜNCHEN. VEREIN LEBEN	136.026	4
1162	MYLIFE DEUTSCHLAND	115.312	2
1164	NEUE LEBEN LEBENSVERS	907.016	12
1147	NÜRNBG. LEBEN	2.817.212	73
1056	OEFF. LEBEN BERLIN	225.913	2
1200	OERA WESTPREUSS.I.L.	k.A.	1
1194	PB LEBENSVERSICHERUNG	1.145.104	13
1123	PLUS LEBEN	79.982	1
1309	PROTEKTOR LV AG	116.122	5
1081	PROV. LEBEN HANNOVER	827.823	13

! Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 278.

Reg. Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl Lebensversicherungsverträge 2014	Beschwerden
1083	PROV.NORDWEST LEBEN	1.710.212	21
1082	PROV.RHEINLAND LEBEN	1.294.972	24
1018	RHEINLAND LEBEN	97.990	5
1141	R+V LEBENSVERS. AG	4.257.485	55
1150	SAARLAND LEBEN	149.973	2
1157	SKANDIA LEBEN	300.173	7
1153	SPARK.-VERS.SACHS.LEB	534.297	1
1104	STUTTGARTER LEBEN	469.243	5
1091	SV SPARKASSENVERS.	1.689.262	18
1090	SWISS LIFE AG (CH)	865.141	18
1132	TARGO LEBEN AG	1.686.038	12
1092	UNIVERSA LEBEN	180.710	5
1140	VICTORIA LEBEN	1.194.338	54
1099	VOLKSWOHL-BUND LEBEN	1.406.078	16
1151	VORSORGE LEBEN	165.584	4
1160	VPV LEBEN	834.394	18
1149	WGV-LEBEN	56.987	1
1005	WÜRTT. LEBEN	2.290.371	23
1103	WWK LEBEN	913.992	20
1138	ZURICH DTSCH. HEROLD	3.451.236	75

! Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 278.

3.3 Versicherungszweig Krankenversicherung

Reg.-Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Personen zum 31.12.2014	Beschwerden
4034	ALLIANZ PRIV.KV AG	2.575.454	73
4142	ALTE OLDENBURGER AG	162.220	4
4112	ARAG KRANKEN	552.675	14
4095	AXA KRANKEN	1.663.880	177
4042	BARMENIA KRANKEN	1.233.600	29
4134	BAYERISCHE BEAMTEN K	1.103.794	36
4004	CENTRAL KRANKEN	1.747.392	58
4001	CONTINENTALE KRANKEN	1.283.951	50
4028	DEBEKA KRANKEN	3.882.929	71
4131	DEVK KRANKENVERS.-AG	358.086	1
4044	DKV AG	4.396.985	92
4013	DT. RING KRANKEN	625.972	8
4121	ENVIVAS KRANKEN	396.586	4
4126	ERGO DIREKT KRANKEN	1.424.590	6
4119	GOTHAER KV AG	581.635	24
4043	HALLESCHE KRANKEN	637.180	33
4144	HANSEMERKUR KRANKEN_V	1.439.277	24
4122	HANSEMERKUR S.KRANKEN	6.005.188	3
4117	HUK-COBURG KRANKEN	994.280	34
4031	INTER KRANKEN	370.827	15
4011	LANDESKRANKENHILFE	379.270	28
4109	LVM KRANKEN	334.056	3
4123	MANNHEIMER KRANKEN	76.482	3
4037	MÜNCHEN.VEREIN KV	284.739	6
4125	NÜRNBG. KRANKEN	257.073	6
4135	PROVINZIAL KRANKEN	156.533	1
4116	R+V KRANKEN	763.608	7
4002	SIGNAL KRANKEN	1.966.015	45
4039	SÜDDEUTSCHE KRANKEN	658.070	18
4108	UNION KRANKENVERS.	1.152.697	20
4045	UNIVERSA KRANKEN	358.421	10
4139	WÜRTT. KRANKEN	323.946	2

! Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 278.

3.4 Versicherungszweig Kraftfahrtversicherung

Reg.-Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Risiken zum 31.12.2014	Beschwerden
5342	AACHENMÜNCHENER VERS.	2.286.182	11
5135	ADAC AUTOVERSICHERUNG	1.074.017	31
5581	ADLER VERSICHERUNG AG	k.A.	2
5312	ALLIANZ VERS.	12.790.536	99
5441	ALLSECUR DEUTSCHLAND	1.016.334	63
5397	ASSTEL SACH	179.183	2
5155	AXA EASY	k.A.	2
5515	AXA VERS.	4.238.326	50
5317	BARMENIA ALLG. VERS.	221.513	2
5633	BASLER SACH AG	356.793	6
5310	BAYER. BEAMTEN VERS.	200.751	1
5324	BAYER.VERS.VERB.AG	1.760.244	9
5098	BRUDERHILFE SACH.AG	412.430	1
5338	CONCORDIA VERS.	1.037.457	11
5339	CONDOR ALLG. VERS.	261.044	5
5340	CONTINENTALE SACHVERS	690.875	9
5552	COSMOS VERS.	821.038	17
5343	DA DEUTSCHE ALLG.VER.	1.262.802	48
5311	DBV DT. BEAMTEN-VERS.	714.713	7
5549	DEBEKA ALLGEMEINE	831.843	7
5513	DEVK ALLG. VERS.	3.834.154	29
5344	DEVK DT. EISENB. SACH	1.008.345	5
5055	DIRECT LINE	1.096.726	44
5562	ERGO DIREKT	k.A.	3
5472	ERGO VERSICHERUNG	2.363.515	16
5508	EUROPA VERSICHERUNG	590.272	23
5470	FAHRLEHRERVERS.	319.247	3
5024	FEUERSOZIJETÄT	138.713	1
5505	GARANTA VERS.	621.123	6
5473	GENERALI VERSICHERUNG	2.437.289	25
5858	GOTHAER ALLGEMEINE AG	1.370.459	9
5585	GVV-PRIVATVERSICH.	208.858	1
5131	HANNOVERSCHE DIREKT	k.A.	5
5085	HDI VERSICHERUNG	3.052.608	125
5096	HDI-GERLING INDUSTRIE	1.047.454	13
5384	HELVETIA VERS. (CH)	316.337	6
5521	HUK-COBURG ALLG. VERS	7.763.290	57
5375	HUK-COBURG UNTER.	7.105.867	57
5086	HUK24 AG	3.035.439	33
5401	ITZEHOER VERSICHERUNG	1.269.940	25
5078	JANITOS VERSICHERUNG	182.191	4
5058	KRAVAG-ALLGEMEINE	1.486.558	21
5080	KRAVAG-LOGISTIC	985.837	13
5402	LVM SACH	5.576.232	35
5061	MANNHEIMER VERS.	201.371	2
5412	MECKLENBURG. VERS.	836.692	1
5426	NÜRNBG. ALLG.	215.815	8
5787	OVAG - OSTDT. VERS.	236.016	33
5446	PROV.NORD BRANDKASSE	768.315	2
5095	PROV.RHEINLAND VERS.	1.416.754	7
5798	RHEINLAND VERS. AG	239.574	1
5438	R+V ALLGEMEINE VERS.	3.964.109	27
5137	R+V DIREKTVERSICHER.	354.325	20

! Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 278.

Reg. Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Risiken zum 31.12.2014	Beschwerden
5051	S DIREKTVERSICHERUNG	266.118	10
5690	SCHWARZMEER U. OSTSEE	k.A.	3
5125	SIGNAL IDUNA ALLG.	1.067.948	10
5036	SV SPARK.VERSICHER.	939.362	6
5463	UNIVERSA ALLG. VERS.	k.A.	1
5042	VERSICHERUNGSK.BAYERN	160.181	2
5400	VGH LAND.BRAND.HAN.	2.017.902	7
5862	VHV ALLGEMEINE VERS.	4.309.187	76
5169	VOLKSWAGEN AUTO AG	451.494	23
5093	WESTF.PROV.VERS.AG	1.410.965	2
5525	WGV-VERSICHERUNG	1.112.382	22
5479	WÜRTT. GEMEINDE-VERS.	1.014.025	7
5783	WÜRTT. VERS.	2.817.559	38
5476	WWK ALLGEMEINE VERS.	209.841	2

! Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 278.

3.5 Versicherungszweig Allgemeine Haftpflichtversicherung

Reg.-Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Risiken zum 31.12.2014	Beschwerden
5342	AACHENMÜNCHENER VERS.	1.280.141	6
5498	ADAC - SCHUTZBRIEF VERS.	k.A.	1
5035	AGILA HAUSTIER AG	k.A.	1
5370	ALLIANZ GLOBAL SE	2.605	1
5312	ALLIANZ VERS.	4.313.968	50
5405	ALTE LEIPZIGER VERS.	210.134	3
5068	AMMERLÄNDER VERS.	1	
5455	ARAG ALLG. VERS.	21.130.008	7
5397	ASSTEL SACH	k.A.	3
5515	AXA VERS.	2.749.929	26
5792	BADEN-BADENER VERS.	k.A.	1
5317	BARMENIA ALLG. VERS.	170.778	1
5633	BASLER SACH AG	344.144	4
5324	BAYER.VERS.VERB.AG	1.099.003	6
5083	BVAG BERLINER VERS.	k.A.	1
5338	CONCORDIA VERS.	353.556	2
5340	CONTINENTALE SACHVERS	407.215	1
5552	COSMOS VERS.	306.282	2
5343	DA DEUTSCHE ALLG.VER.	k.A.	1
5311	DBV DT. BEAMTEN-VERS.	593.664	2
5549	DEBEKA ALLGEMEINE	1.320.567	6
5513	DEVK ALLG. VERS.	1.169.444	7
5344	DEVK DT. EISENB. SACH	589.596	1
5472	ERGO VERSICHERUNG	1.673.929	34
5508	EUROPA VERSICHERUNG	k.A.	1
5024	FEUERSOZIJETÄT	157.824	1
5505	GARANTA VERS.	k.A.	2
5473	GENERALI VERSICHERUNG	1.680.776	21
5858	GOTHAER ALLGEMEINE AG	1.349.639	6
5485	GRUNDEIGENTÜMER-VERS.	k.A.	2
5469	GVV-KOMMUNALVERS.	2.981	4
5374	HAFTPFLICHTK.DARMST.	1.227.515	3
5501	HANSEMERKUR ALLG.	k.A.	1
5085	HDI VERSICHERUNG	1.411.475	31
5096	HDI-GERLING INDUSTRIE	15.952	9
5384	HELVETIA VERS. (CH)	354.002	3
5521	HUK-COBURG ALLG. VERS	1.441.113	6
5375	HUK-COBURG UNTER.	1.990.548	4
5086	HUK24 AG	400.643	2
5546	INTER ALLG. VERS.	120.868	3
5401	ITZEHOER VERSICHERUNG	166.180	1
5078	JANITOS VERSICHERUNG	208.659	8
5080	KRAVAG-LOGISTIC	k.A.	1
5402	LVM SACH	1.285.540	6
5061	MANNHEIMER VERS.	143.706	1
5412	MECKLENBURG. VERS.	277.288	1
5414	MÜNCHEN. VEREIN ALLG.	33.472	2
5426	NÜRNBERG. ALLG.	326.792	2
5017	OSTANGLER BRANDGILDE	k.A.	1
5787	OVAG - OSTDT. VERS.	k.A.	7
5446	PROV.NORD BRANDKASSE	374.476	1
5095	PROV.RHEINLAND VERS.	829.116	5
5798	RHEINLAND VERS. AG	94.285	3

! Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 278.

Reg. Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Risiken zum 31.12.2014	Beschwerden
5121	RHION VERSICHERUNG	148.980	1
5438	R+V ALLGEMEINE VERS.	1.809.381	27
5125	SIGNAL IDUNA ALLG.	681.925	3
5781	SPARK.-VERS.SACHS.ALL	123.678	1
5036	SV SPARK.VERSICHER.	1.018.098	3
5459	UELZENER ALLG. VERS.	190.656	1
5463	UNIVERSA ALLG. VERS.	k.A.	1
5042	VERSICHERUNGSK.BAYERN	15.933	2
5400	VGH LAND.BRAND.HAN.	767.551	10
5862	VHV ALLGEMEINE VERS.	1.292.837	19
5484	VOLKSWOHL-BUND SACH	145.524	2
5461	VPV ALLGEMEINE VERS.	k.A.	1
5093	WESTF.PROV.VERS.AG	819.504	7
5783	WÜRTT. VERS.	1.183.031	15
5590	WÜRZBURGER VERSICHER.	k.A.	1
5476	WWK ALLGEMEINE VERS.	139.781	2

! Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 278.

3.6 Versicherungszweig Unfallversicherung

Reg. Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Risiken zum 31.12.2014	Beschwerden
5342	AACHENMÜNCHENER VERS.	2.497.341	3
5498	ADAC - SCHUTZBRIEF VERS.	3.886.404	4
5581	ADLER VERSICHERUNG AG	121.506	1
5312	ALLIANZ VERS.	4.086.615	31
5455	ARAG ALLG. VERS.	20.968.311	1
5515	AXA VERS.	708.676	6
5792	BADEN-BADENER VERS.	270.995	6
5633	BASLER SACH AG	399.387	8
5310	BAYER. BEAMTEN VERS.	102.203	5
5340	CONTINENTALE SACHVERS	611.670	2
5552	COSMOS VERS.	180.570	1
5311	DBV DT. BEAMTEN-VERS.	212.870	2
5549	DEBEKA ALLGEMEINE	1.909.136	5
5513	DEVK ALLG. VERS.	900.656	5
5562	ERGO DIREKT	243.391	7
5472	ERGO VERSICHERUNG	2.224.014	27
5473	GENERALI VERSICHERUNG	2.411.050	12
5858	GOTHAER ALLGEMEINE AG	695.087	7
5365	GVO GEGENSEITIGKEIT	k.A.	1
5085	HDI VERSICHERUNG	503.004	8
5096	HDI-GERLING INDUSTRIE	48.924	1
5384	HELVETIA VERS. (CH)	122.495	2
5521	HUK-COBURG ALLG. VERS	605.389	2
5375	HUK-COBURG UNTER.	958.170	1
5086	HUK24 AG	k.A.	1
5573	IDEAL VERS.	k.A.	2
5780	INTERRISK VERS.	437.954	3
5078	JANITOS VERSICHERUNG	164.937	3
5402	LVM SACH	939.441	1
5412	MECKLENBURG. VERS.	155.914	1
5070	NECKERMANN VERS.	k.A.	1
5426	NÜRNBG. ALLG.	524.966	10
5686	NÜRNBG. BEAMTEN ALLG.	74.082	1
5074	PB VERSICHERUNG	k.A.	1
5095	PROV.RHEINLAND VERS.	2.545.794	1
5798	RHEINLAND VERS. AG	k.A.	1
5121	RHION VERSICHERUNG	113.615	4
5438	R+V ALLGEMEINE VERS.	1.446.660	3
5125	SIGNAL IDUNA ALLG.	1.696.723	17
5586	STUTTGARTER VERS.	441.031	15
5036	SV SPARK.VERSICHER.	271.634	3
5790	TARGO VERSICHERUNG	96.463	4
5463	UNIVERSA ALLG. VERS.	61.391	1
5484	VOLKSWOHL-BUND SACH	170.417	2
5099	VRK	k.A.	1
5093	WESTF.PROV.VERS.AG	865.485	2
5525	WGV-VERSICHERUNG	k.A.	5
5479	WÜRTT. GEMEINDE-VERS.	145.500	1
5783	WÜRTT. VERS.	717.570	4
5590	WÜRZBURGER VERSICHER.	k.A.	2
5476	WWK ALLGEMEINE VERS.	251.976	6

! Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 278.

3.7 Versicherungszweig Hausratversicherung

Reg.-Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Risiken zum 31.12.2014	Beschwerden
5342	AACHENMÜNCHENER VERS.	925.252	8
5312	ALLIANZ VERS.	2.443.926	18
5405	ALTE LEIPZIGER VERS.	126.302	1
5068	AMMERLÄNDER VERS.	237.695	4
5455	ARAG ALLG. VERS.	755.854	4
5397	ASSTEL SACH	k.A.	1
5515	AXA VERS.	1.017.388	9
5317	BARMENIA ALLG. VERS.	k.A.	1
5633	BASLER SACH AG	266.136	3
5324	BAYER.VERS.VERB.AG	538.201	3
5098	BRUDERHILFE SACH.AG	183.762	1
5340	CONTINENTALE SACHVERS	200.309	3
5311	DBV DT. BEAMTEN-VERS.	307.206	2
5549	DEBEKA ALLGEMEINE	781.685	4
5513	DEVK ALLG. VERS.	900.915	6
5328	DOCURA VVAG	k.A.	2
5472	ERGO VERSICHERUNG	1.062.112	15
5024	FEUERSOZIJETÄT	109.512	1
5473	GENERALI VERSICHERUNG	1.275.404	17
5858	GOTHAER ALLGEMEINE AG	711.803	6
5374	HAFTPFLICHTK.DARMST.	192.149	2
5085	HDI VERSICHERUNG	714.692	22
5384	HELVETIA VERS. (CH)	242.643	1
5521	HUK-COBURG ALLG. VERS	847.063	3
5375	HUK-COBURG UNTER.	1.407.152	6
5057	INTERLLOYD VERS.AG	145.858	1
5780	INTERRISK VERS.	176.201	1
5078	JANITOS VERSICHERUNG	112.618	3
5404	LBN	k.A.	5
5402	LVM SACH	773.692	10
5061	MANNHEIMER VERS.	65.710	1
5412	MECKLENBURG. VERS.	180.307	2
5334	MEDIENVERS. KARLSRUHE	k.A.	1
5426	NÜRNBG. ALLG.	159.493	4
5015	NV-VERSICHERUNGEN	k.A.	2
5787	OVAG – OSTDT. VERS.	k.A.	4
5095	PROV.RHEINLAND VERS.	502.389	2
5583	PVAG POLIZEIVERS.	k.A.	1
5438	R+V ALLGEMEINE VERS.	1.023.816	8
5798	RHEINLAND VERS. AG	k.A.	1
5125	SIGNAL IDUNA ALLG.	324.114	2
5781	SPARK.-VERS.SACHS.ALL	k.A.	1
5036	SV SPARK.VERSICHER.	489.162	2
5463	UNIVERSA ALLG. VERS.	k.A.	1
5042	VERSICHERUNGSK.BAYERN	k.A.	1
5400	VGH LAND.BRAND.HAN.	480.134	1
5862	VHV ALLGEMEINE VERS.	364.953	4
5484	VOLKSWOHL-BUND SACH	k.A.	1
5461	VPV ALLGEMEINE VERS.	160.916	2
5093	WESTF.PROV.VERS.AG	561.674	3
5783	WÜRTT. VERS.	747.249	9
5590	WÜRZBURGER VERSICHER.	k.A.	1
5476	WWK ALLGEMEINE VERS.	k.A.	2

! Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 278.

3.8 Versicherungszweig Wohngebäudeversicherung

Reg.-Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Risiken zum 31.12.2014	Beschwerden
5342	AACHENMÜNCHENER VERS.	384.961	8
5581	ADLER VERSICHERUNG AG	k.A.	2
5312	ALLIANZ VERS.	2.297.921	47
5405	ALTE LEIPZIGER VERS.	121.478	1
5455	ARAG ALLG. VERS.	k.A.	3
5515	AXA VERS.	653.598	23
5317	BARMENIA ALLG. VERS.	k.A.	1
5633	BASLER SACH AG	172.117	9
5319	BAYER. HAUSBESITZER	26.466	1
5043	BAYER.L-BRAND.VERS.AG	2.140.723	9
5324	BAYER.VERS.VERB.AG	791.801	10
5146	BGV-VERSICHERUNG AG	54.666	1
5339	CONDOR ALLG. VERS.	114.907	2
5340	CONTINENTALE SACHVERS	118.500	3
5311	DBV DT. BEAMTEN-VERS.	181.746	3
5549	DEBEKA ALLGEMEINE	250.700	1
5513	DEVK ALLG. VERS.	370.602	6
5522	DOLLERUP.FREIE BRANDG	k.A.	1
5472	ERGO VERSICHERUNG	416.999	20
5508	EUROPA VERSICHERUNG	k.A.	3
5473	GENERALI VERSICHERUNG	575.172	19
5858	GOTHAER ALLGEMEINE AG	319.974	7
5485	GRUNDEIGENTÜMER-VERS.	75.986	3
5365	GVO GEGENSEITIGKEIT	k.A.	3
5469	GVV-KOMMUNALVERS.	k.A.	2
5032	HAMB. FEUERKASSE	160.572	3
5085	HDI VERSICHERUNG	301.070	30
5448	HELVETIA	1	
5384	HELVETIA VERS. (CH)	163.521	1
5126	HÜBENER VERSICHERUNG	k.A.	1
5521	HUK-COBURG ALLG. VERS	245.823	5
5375	HUK-COBURG UNTER.	645.651	13
5057	INTERLLOYD VERS.AG	53.511	1
5780	INTERRISK VERS.	86.453	1
5402	LVM SACH	584.955	9
5061	MANNHEIMER VERS.	53.393	4
5412	MECKLENBURG. VERS.	105.894	4
5334	MEDIENVERS. KARLSRUHE	k.A.	4
5426	NÜRNBG. ALLG.	69.693	3
5446	PROV.NORD BRANDKASSE	303.537	2
5095	PROV.RHEINLAND VERS.	550.173	14
5583	PVAG POLIZEIVERS.	k.A.	2
5798	RHEINLAND VERS. AG	40.748	1
5438	R+V ALLGEMEINE VERS.	1.047.298	32
5773	SAARLAND FEUERVERS.	75.141	2
5491	SCHLESWIGER VERS.V.	k.A.	7
5125	SIGNAL IDUNA ALLG.	174.286	4
5036	SV SPARK.VERSICHER.	1.812.590	26
5042	VERSICHERUNGSK.BAYERN	k.A.	1
5400	VGH LAND.BRAND.HAN.	473.494	4
5862	VHV ALLGEMEINE VERS.	126.545	2
5093	WESTF.PROV.VERS.AG	596.446	6
5525	WGV-VERSICHERUNG	77.423	1
5783	WÜRTT. VERS.	459.329	11
5476	WWK ALLGEMEINE VERS.	k.A.	1

! Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 278.

3.9 Versicherungszweig Rechtsschutzversicherung

Reg.-Nr.	Name des Versicherungsunternehmens	Anzahl der versicherten Risiken zum 31.12.2014	Beschwerden
5826	ADAC-RECHTSSCHUTZ	2.345.367	8
5809	ADVOCARD RS	1.533.369	47
5312	ALLIANZ VERS.	2.382.180	47
5405	ALTE LEIPZIGER VERS.	351.115	45
5455	ARAG ALLG. VERS.	k.A.	5
5800	ARAG SE	1.388.765	65
5397	ASSTEL SACH	k.A.	1
5801	AUXILIA RS	519.999	9
5838	BADISCHE RECHTSSCHUTZ	170.308	1
5310	BAYER. BEAMTEN VERS.	k.A.	3
5146	BGV-VERSICHERUNG AG	1	
5098	BRUDERHILFE SACH.AG	94.290	1
5831	CONCORDIA RS	411.195	11
5340	CONTINENTALE SACHVERS	114.697	3
5802	D.A.S. ALLG. RS	2.504.404	37
5343	DA DEUTSCHE ALLG.VER.	k.A.	2
5549	DEBEKA ALLGEMEINE	404.341	8
5803	DEURAG DT. RS	1.203.899	53
5513	DEVK ALLG. VERS.	2	
5829	DEVK RECHTSSCHUTZ	1.074.604	18
5834	DMB RECHTSSCHUTZ	869.011	17
5472	ERGO VERSICHERUNG	k.A.	8
5365	GVO GEGENSEITIGKEIT	k.A.	1
5085	HDI VERSICHERUNG	k.A.	2
5818	HUK-COBURG RS	1.647.754	22
5086	HUK24 AG	106.462	3
5573	IDEAL VERS.	k.A.	2
5401	ITZEHOER VERSICHERUNG	k.A.	6
5402	LVM SACH	751.933	12
5412	MECKLENBURG. VERS.	144.447	2
5334	MEDIENVERS. KARLSRUHE	k.A.	1
5805	NEUE RECHTSSCHUTZ	445.793	11
5813	OERAG RECHTSSCHUTZ	1.639.270	60
5807	ROLAND RECHTSSCHUTZ	1.786.187	64
5438	R+V ALLGEMEINE VERS.	754.854	8
5400	VGH LAND.BRAND.HAN.	198.739	1
5525	WGV-VERSICHERUNG	437.993	19
5783	WÜRTT. VERS.	674.801	8

! Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 278.

3.10 Unternehmen aus dem EWR-Bereich

Reg. Nr.	Kurzname des Versicherungsunternehmens	Beschwerden
1182	CARDIF LEBEN (F)	6
1189	CIGNA LIFE INS. (B)	1
1300	CANADA LIFE (IRL)	4
1311	VDV LEBEN INT. (GR)	1
1319	AXA LIFE EUR.LTD(IRL)	2
1320	STANDARD LIFE (GB)	9
1324	ATLANTICLUX LEBEN (L)	1
1328	SWISS LIFE PROD.(L)	1
5029	AIOI NISSAY (GB)	2
5048	DOMESTIC AND GEN.(GB)	17
5056	CARDIF VERS. (F)	12
5079	HISCOX INS. (GB)	2
5115	EUROMAF SA (F)	2
5119	ASSURANT ALLG. (GB)	1
5120	QBE INS. LTD.(GB)	1
5128	SOGECAP DNL (F)	1
5130	MAPFRE ASISTENC.(E)	6
5142	CHUBB INSUR. (GB)	2
5145	BTA INS. (LV)	3
5151	ZURICH INSURANCE (IRL)	82
5152	W.R. BERKLEY (GB)	3
5157	TELEFONICA INSURANCE (L)	17
5163	AIG EUROPE LIMITED (GB)	16
5174	SOCIETATEA (RO)	16
5175	EULER HERMES (B)	1
5592	LLOYD'S VERS. (GB)	1
5636	AGA INTERNATIONAL. (F)	39
5788	INTER PARTNER ASS.(B)	3
5902	ACE EUROPEAN (GB)	28
7159	QBE Insurance (Europe)	1
7203	ATLANTICLUX (LU)	3
7214	HELVETIA VERS. (A)	6
7268	GENERALI VERS.AG (A)	1
7270	HANSARD EUROPE (IRL)	1
7315	AXA PPP HEALTH.(GB)	1
7323	ASPIS PRONIA (GR)	4
7415	R+V LUXEMBOURG L (L)	1
7453	CLERICAL MED.INV.(GB)	12
7455	PROBUS INSURANCE (IE)	4
7456	VDV Leben International	2
7481	FORTUNA LEBEN (FL)	1
7483	VORSORGE LUXEMB. (LU)	1
7509	AMTRUST INT. (IRL)	1
7587	INTERN.INSU.COR.(NL)	1
7617	BÂLOISE VIE (L)	3
7643	VIENNA-LIFE (FL)	3
7659	ZURICH LIFE ASS.(IE)	1
7688	INORA LIFE (IRL)	1
7690	CIGNA LIFE (B)	1
7723	PRISMALIFE AG (FL)	11
7724	CREDIT LIFE INT. (NL)	4
7730	RIMAXX (NL)	2

Reg. Nr.	Kurzname des Versicherungsunternehmens	Beschwerden
7763	STONEBRIDGE (GB)	2
7775	AXA FRANCE VIE (F)	2
7786	CANADA LIFE (IE)	3
7806	NEW TECHNOLOGY (IRL)	1
7811	CACI LIFE LIM. (IRL)	4
7813	FINANCELIFE (A)	1
7814	FRIENDS PROVID. (GB)	3
7829	UVM VERZEKERING.(NL)	1
7868	EUROP ASSIST. (IRL)	1
7878	SWISS LIFE (FL)	1
7894	QUANTUM LEBEN AG(FL)	1
7956	INTER PARTNER (B)	3
7985	ADVIGON VERS. (LI)	8
9019	ACE EUROP.GROUP (GB)	6
9031	LIBERTY EURO.(IRL/E)	3
9064	STANDARD L. ASS. (GB)	1
9069	SWISSLIFE PREVO. (F)	3
9104	GLOBALITY S.A. (LU)	2
9158	RCI INSURANCE (MT)	2
9159	RCI LIFE LIM. (MT)	1
9241	SURESTONE (IE)	1
9306	SANTANDER INS. EUROPE (IE)	1
9307	SANTANDER INS. LIFE (IE)	16
9313	METLIFE EUROPE (IE)	7
9357	ALLIANZ WORLDWIDE (FR)	1
9374	AXA LIFE EUROPE (IE)	1
9905	LV 1871 PENSIONS.(FL)	1

! Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 278.

4 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Beschwerden nach Institutsgruppen	59
Tabelle 2	Eingaben je Versicherungszweig (seit 2008):	62
Tabelle 3	Die wichtigsten Beschwerdegründe 2015	62
Tabelle 4	IFG-Statistik 2015	87
Tabelle 5	Ergebnisse der Risikoklassifizierung von LSIs 2015	126
Tabelle 6	Ergebnisse der Risikoklassifizierung von Finanzdienstleistungsinstituten 2015	126
Tabelle 7	Übersicht über die von der BaFin beaufsichtigten Kreditinstitute	130
Tabelle 8	Übersicht über die von der BaFin beaufsichtigten Finanzdienstleistungsinstitute	131
Tabelle 9	Übersicht über die von der BaFin beaufsichtigten Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute	131
Tabelle 10	Zahl der Banken nach Institutsgruppen	132
Tabelle 11	Deutsche Institute unter direkter Aufsicht des SSMs	137
Tabelle 12	Übersicht ausgewählter wesentlicher Ergebnisse der Transparency Exercise	140
Tabelle 13	Brutto-Absatz Pfandbriefe	151
Tabelle 14	Pfandbriefumlauf	151
Tabelle 15	Verteilung der Sonderprüfungen bei LSIs nach Prüfungsschwerpunkten	152
Tabelle 16	Verteilung der Sonderprüfungen 2015 bei LSIs nach Institutsgruppen	153
Tabelle 17	Verteilung der aufsichtsgetriebenen Sonderprüfungen 2015 bei LSIs nach Risikoklassen	154
Tabelle 18	Aufsichtliche Beanstandungen und Maßnahmen 2015	155
Tabelle 19	Kontenabrufverfahren nach § 24c KWG	160
Tabelle 20	Zahl der Beschwerden	161
Tabelle 21	Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	162
Tabelle 22	Ergebnisse der Risikoklassifizierung 2015	193
Tabelle 23	Verteilung der Vor-Ort-Prüfungen 2015 nach Risikoklassen	194
Tabelle 24	Zahl der beaufsichtigten Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds	198
Tabelle 25	Anmeldungen von EWR-Lebensversicherern 2015	198
Tabelle 26	Anmeldungen von EWR-Schaden-/Unfallversicherern 2015	199
Tabelle 27	Kapitalanlagen der Versicherungsunternehmen	202
Tabelle 28	Zusammensetzung der Risikokapitalanlagenquote	203
Tabelle 29	Anteile ausgewählter Anlageklassen an den Vermögensanlagen	204
Tabelle 30	Marktmanipulationsuntersuchungen	231
Tabelle 31	Abgeschlossene Marktmanipulationsverfahren	232
Tabelle 32	Insideruntersuchungen	235
Tabelle 33	Abgeschlossene Insiderverfahren	235
Tabelle 34	Anzeigen von Market Makern und Primärhändlern	240
Tabelle 35	Billigungen 2015 und 2014	243
Tabelle 36	Notifizierungen	244
Tabelle 37	Enforcementverfahren	251
Tabelle 38	Risikoklassifizierung von Kapitalverwaltungsgesellschaften	253
Tabelle 39	Bußgeldverfahren	257
Tabelle 40	Personal	260
Tabelle 41	Einstellungen 2015	261

5 Grafikverzeichnis

Grafik 1	Staatsschuldenquoten in Europa	31
Grafik 2	EU-Rechtsetzung und ESAs	68
Grafik 3	Baseler Rahmenwerk	91
Grafik 4	Zahl der Sparkassen	132
Grafik 5	Zahl der genossenschaftlichen Primärinstitute	133
Grafik 6	Branchenindex deutscher Bankaktien	134
Grafik 7	Kreditausfallprämien für deutsche Großbanken	135
Grafik 8	Branchenindex deutscher Versicherungsaktien	199
Grafik 9	Kreditausfallprämien ausgewählter Versicherer	200
Grafik 10	Marktanalysen	229
Grafik 11	Inhalte der positiven Marktmanipulationsanalysen	230
Grafik 12	Inhalte der positiven Insideranalysen	230
Grafik 13	Ad-hoc-Mitteilungen und Befreiungen	237
Grafik 14	Directors' Dealings	238
Grafik 15	Verteilung der Meldungen auf Indizes	239
Grafik 16	Stimmrechtsmitteilungen	242
Grafik 17	Gesamtemissionsaufkommen	244
Grafik 18	Prospekteingänge, Billigungen, Rücknahmen, Untersagungen	245
Grafik 19	Prospekte nach Beteiligungsformen	246
Grafik 20	Prospekte nach Anlageobjekten	246
Grafik 21	Angebotsverfahren	247
Grafik 22	Höchste Gesamtgeldbußen in Euro	256
Grafik 23	Ausgaben Haushaltsplan 2015	263
Grafik 24	Einnahmen Haushaltsplan 2015	264
Grafik 25	Umlageverteilung nach Aufsichtsbereichen 2014	264



Herausgeber

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

Gruppe Kommunikation

— Graurheindorfer Str. 108 | 53117 Bonn

— Marie-Curie-Straße 24–28 | 60439 Frankfurt am Main

Fon: +49(0)228 41 08-0

Internet: www.bafin.de

E-Mail: poststelle@bafin.de

Bonn und Frankfurt am Main | Mai 2016

ISSN 1611-910X

Redaktion

Gruppe Kommunikation der BaFin

Heimbüchel PR, Köln

Redaktionsschluss

31. März 2016

Layout und Satz

Naumilkat – Agentur für Kommunikation und Design,

Düsseldorf

Druck

Appel & Klinger Druck und Medien GmbH,

Schneckenlohe

Fotos

© Ute Grabowsky/photothek.net/BaFin

(Umschlag, Seiten 12, 260)

© Frank-Beer.com (Seiten 3, 30, 39, 44, 141, 172)

© Gina Sanders/fotolia.com (Seite 16)

© jarma/fotolia.com (Seite 88)

© Eschweiler/BaFin (Seite 166)

© tunedin/fotolia.com (Seite 218)

