

2017

Jahresbericht

der Bundesanstalt für
Finanzdienstleistungsaufsicht



BaFin

Bundesanstalt für
Finanzdienstleistungsaufsicht

Jahresbericht 2017

der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht



Inhaltsverzeichnis

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

Zahlen im Überblick	14
----------------------------	-----------

I. Schlaglichter	18
-------------------------	-----------

1 Brexit	19
-----------------	-----------

2 Digitalisierung	19
--------------------------	-----------

3 Verbraucherschutz	21
----------------------------	-----------

4 Basel III: Reform abgeschlossen	21
--	-----------

5 MiFID II gestartet	22
-----------------------------	-----------

6 Zwei Jahre Solvency II	23
---------------------------------	-----------

7 Niedrige Zinsen	24
--------------------------	-----------

7.1 Banken	24
------------	----

7.2 Versicherer	25
-----------------	----

8 Chronologie wichtiger Ereignisse 2017	27
--	-----------

II. Integrierte Aufsicht	32
---------------------------------	-----------

1 Brexit	33
-----------------	-----------

2 Verbraucherschutz	35
----------------------------	-----------

2.1 Produktintervention	35
-------------------------	----

2.2 Marktuntersuchungen	37
-------------------------	----

2.2.1 Restschuldversicherung bei Verbraucherdarlehen	37
--	----

2.2.2 Umsetzung höchstrichterlicher Rechtsprechung	38
--	----

2.2.3 Interne Kontrollsysteme in Banken und Sparkassen	38
--	----

2.3 Verbraucherbeschwerden und Anfragen	39
---	----

2.3.1 Kreditinstitute und Finanzdienstleister	39
---	----

2.3.1.1 Beschwerdezahlen	39
--------------------------	----

2.3.1.2 Fälle aus der Praxis	39
------------------------------	----

2.3.2 Investment- und Kapitalverwaltungsgesellschaften	40
--	----

2.3.3 Versicherungsunternehmen	40
--------------------------------	----

2.3.3.1 Beschwerdezahlen	40
--------------------------	----

2.3.3.2 Fälle aus der Praxis	41
------------------------------	----

2.3.4 Wertpapiergeschäft	41
2.3.5 Verbrauchertelefon	41
2.4 Aufsicht über Beratung und Vertrieb im Wertpapiergeschäft	42
2.4.1 Aufsichtskontakte	42
2.4.2 Mitarbeiter- und Beschwerderegister	42
2.4.3 Maßnahmen und Bußgeldverfahren	44
2.5 Kooperation mit dem Marktwächter Finanzen	44
2.6 Internationale Entwicklungen	44
2.6.1 PRIIPS und andere Produktinformationsblätter	44
2.6.2 World Investor Week	46
2.7 Streitschlichtung	46
2.8 Zahlungskontengesetz	46
3 Integrität des Marktes	47
3.1 Erlaubnispflicht	47
3.2 Freistellung von der Erlaubnispflicht	47
3.3 Schwarzer Kapitalmarkt	48
3.4 Reichsbürger: unerlaubtes Versicherungsgeschäft	48
3.5 Hinweisgeberstelle	49
4 Zahlungsdiensteaufsichtsrecht	49
5 Geldwäscheprävention	50
5.1 Geldwäscheaufsicht intensiviert	50
5.2 Neue Regelungen zur Videoidentifizierung	51
5.3 Kontenabrufsystem	51
5.4 Novelle des Geldwäschegesetzes	51
6 Sanktionen	52
7 Digitalisierung	54
7.1 IT-Kompetenz in der Geschäftsleitung	54
7.2 IT-Risiken bei Banken und Versicherern	55
7.3 Kryptotoken	56
7.4 Robo-Advice	57
7.5 Kritische Infrastrukturen	57
8 Aufsicht international	58
8.1 Europäisches System der Finanzaufsicht auf dem Prüfstand	58
8.2 Bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit	59
9 Risikomodellierung	60
9.1 Risikomodelle im Bankensektor	60
9.2 Negative Zinsen in internen Modellen von Versicherern	61
10 Rechnungslegung	62
11 Umwelt- und Klimarisiken	63

1 Grundlagen der Aufsicht **65**

1.1	Globales Rahmenwerk Basel III	65
1.2	Bankenregulierung in der Europäischen Union	66
1.2.1	Reform von CRR und CRD IV	66
1.2.2	Leitlinien Corporate Governance	67
1.3	Verordnungen	68
1.3.1	Novelle der Institutsvergütungsverordnung	68
1.3.2	MaSan-Verordnung	68
1.4	BaFin-Rundschreiben	69
1.4.1	MaRisk-Novelle	69
1.4.2	BAIT: Bankaufsichtliche Anforderungen an die IT	70
1.4.3	Rundschreiben Zinsänderungsrisiko	71
1.5	Leitlinien	71
1.5.1	Risikotragfähigkeitskonzepte	71

2 Aufsicht in der Praxis **72**

2.1	SREP-Kapitalfestsetzung in Deutschland	72
2.2	Niedrigzinsumfeld	74
2.2.1	Stresstest	74
2.2.2	Pensionsverpflichtungen	76
2.3	Sanierungs- und Abwicklungspläne: Erfahrungen der Aufsicht	76
2.4	Verhaltensaufsicht	77
2.4.1	Cum/Cum-Umfrage	77
2.4.2	Cum/Ex	78
2.4.3	Panama Papers	79
2.5	Deutsche Institute unter direkter Aufsicht des SSM	79
2.5.1	Arbeit in den gemeinsamen Aufsichtsteams	79
2.5.2	Mitwirkung an Thematic Reviews	80
2.6	Institute unter deutscher Bankenaufsicht	80
2.6.1	Risikoklassifizierung	81
2.6.2	Sonderprüfungen	81
2.6.3	Beanstandungen und Maßnahmen	83
2.6.4	Lage der Institute	83
2.6.4.1	Lage der Privat-, Regional- und Spezialbanken	83
2.6.4.2	Lage der Sparkassen	84
2.6.4.3	Lage der Bausparkassen	85
2.6.4.4	Lage der Genossenschaftsbanken	86
2.6.4.5	Lage der ausländischen Banken	87
2.6.4.6	Lage der Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute	87
2.6.4.7	Lage der Zahlungs- und E-Geld-Institute	88
2.6.4.8	Pfandbriefgeschäft	88
2.7	Finanzdienstleistungsinstitute	89
2.8	Wertpapierhandelsbanken	90

1 Grundlagen der Aufsicht**93**

1.1	Globales Rahmenwerk	93
1.1.1	Globale Eigenmittelstandards	93
1.1.2	Identifizierung von G-SIIs und ABA	94
1.2	Europäisches Rahmenwerk	94
1.2.1	Solvency-II-Review	94
1.2.1.1	Überprüfung der Standardformel	95
1.2.1.2	EIOPA-Bericht zu Maßnahmen für langfristige Garantien	95
1.2.2	Paneuropäisches Privates Altersvorsorgeprodukt	96
1.3	Betriebliche Altersversorgung	97
1.3.1	Umsetzung der EbAV-II-Richtlinie	97
1.3.2	Betriebsrentenstärkungsgesetz	97
1.4	Versicherungsvertrieb	98
1.4.1	Umsetzung der Versicherungsvertriebsrichtlinie	98
1.4.2	Produktfreigabeverfahren	99
1.5	Verordnungen	99
1.5.1	Prüfungsberichterverordnung des Bundesfinanzministeriums	99
1.5.2	Versicherungsberichterstattungs-Verordnung	99
1.5.3	Erste Verordnung zur Änderung der RfB-Verordnung	100
1.5.4	Zweite Verordnung zur Änderung von Verordnungen nach dem Versicherungs- aufsichtsgesetz	100
1.6	BaFin-Rundschreiben	100
1.6.1	Kapitalanlagerundschreiben	100
1.6.2	Derivative Finanzinstrumente und strukturierte Produkte	101
1.6.3	Änderungen an internen Modellen	101
1.6.4	Sicherungsvermögen	101
1.6.5	Mindestbeitragsrückerstattung	101
1.6.6	Hinweise zum Betrieb von Lösegeldversicherungen	101
1.7	Auslegungsentscheidungen	102
1.7.1	Staatenrisiken	102
1.7.2	Derivate	102
1.8	Merkblätter	103
1.8.1	Zulassung von Versicherungs-Aktiengesellschaften zum Betrieb der Rückversicherung	103
1.8.2	Zulassung von Versicherungs-Aktiengesellschaften zum Betrieb der Krankenversicherung	103
1.8.3	Aktualisierung der Hinweise zum Berichtswesen	103

2 Aufsicht in der Praxis**103**

2.1	Aufsichtliche Offenlegung	103
2.2	Risikoklassifizierung	103
2.3	Vor-Ort-Prüfungen	105
2.4	Kapitalanlagen der Erstversicherer	105
2.4.1	Überblick	105
2.4.2	Search for Yield	107
2.4.3	Klimawandel	107
2.4.4	Bail-in	108

2.5	Entwicklung in den einzelnen Sparten	109
2.5.1	Lebensversicherer	109
2.5.2	Private Krankenversicherer	112
2.5.3	Schaden- und Unfallversicherer	114
2.5.4	Rückversicherer	116
2.5.5	Pensionskassen	118
2.5.6	Pensionsfonds	120

V. Aufsicht über den Wertpapierhandel und das Investmentgeschäft **122**

1 Grundlagen der Aufsicht **123**

1.1	MiFID II und MiFIR	123
1.1.1	Mehr Transparenz und mehr Anlegerschutz	123
1.1.2	MaComp angepasst	125
1.2	EMIR – Diskussion über Änderung	126
1.3	Sanierungs- und Abwicklungsregime für CCPs	127
1.4	EU-Prospektverordnung	128
1.5	Umsetzung der SFT-Verordnung	128
1.6	WpHG-Bußgeldleitlinien II der BaFin	129

2 Kontrolle der Markttransparenz und -integrität **130**

2.1	Marktmissbrauchsanalyse	130
2.1.1	Marktmanipulationsanalysen	131
2.1.2	Insideranalysen	131
2.1.3	Empfehlungen und Finanzanalysen	132
2.2	Marktmanipulation	132
2.2.1	Untersuchungen	132
2.2.2	Sanktionen	133
2.2.3	Ausgewählte Sachverhalte	134
2.3	Insiderhandel	136
2.3.1	Untersuchungen	136
2.3.2	Sanktionen	136
2.3.3	Ausgewählte Sachverhalte	137
2.4	Ad-hoc-Publizität und Directors' Dealings	138
2.4.1	Ad-hoc-Publizität	138
2.4.2	Directors' Dealings	139
2.5	Leerverkaufsüberwachung	140
2.5.1	Verbote	140
2.5.2	Transparenzpflichten	140
2.5.3	Anzeigen von Market Makern	141
2.6	Aufsicht über Finanzmarktinfrastrukturen	141
2.7	Aufsicht über OTC-Derivategeschäfte und die Einhaltung der Positionslimits	141
2.8	Stimmrechte und Informationspflichten gegenüber Wertpapierinhabern	142

3 Prospekte **144**

3.1	Wertpapierprospekte	144
3.2	Verkaufsprospekte für Vermögensanlagen	144
3.3	Prospektpflicht	145

4 Unternehmensübernahmen	146
5 Bilanzkontrolle	148
6 Aufsicht über das Investmentgeschäft	150
6.1 Kapitalverwaltungsgesellschaften und Verwahrstellen	150
6.2 Investmentvermögen	151
6.2.1 Offene Immobilienfonds und Hedgefonds	151
6.2.2 Erfahrungen mit der Aufsicht über geschlossene Fonds	152
6.2.3 Ausländische Investmentvermögen	153
7 Bußgeldverfahren	153
7.1 Bußgelder	153
7.2 Ausgewählte Sachverhalte	153
VI. Über die BaFin	156
1 Personal	157
2 Haushalt	158
3 Neuer Geschäftsbereich Abwicklung	160
4 Compliance	160
5 Risikomanagement	161
6 E-Government	161
7 Kommunikation	162
7.1 Presseanfragen	162
7.2 Veranstaltungen und Messen	163
Anhang	166
1 Organigramm	167
2 Gremien bei der BaFin	173
2.1 Verzeichnis der Mitglieder des Verwaltungsrats	173
2.2 Verzeichnis der Mitglieder des Fachbeirats	173
2.3 Verzeichnis der Mitglieder des Versicherungsbeirats	174
2.4 Verzeichnis der Mitglieder des Wertpapierrats	174
2.5 Verzeichnis der Mitglieder des Verbraucherbeirats	175

3 Zugelassene Kreditinstitute, Versicherer und Pensionsfonds	176
3.1 Kreditinstitute unter BaFin- bzw. EZB-Aufsicht	176
3.1.1 Zugelassene Institute	176
3.1.2 Deutsche Institute unter direkter Aufsicht der EZB und im Rahmen des SSM	176
3.1.3 Berechnung der Eigenkapitalanforderungen	178
3.2 Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds unter BaFin-Aufsicht	178
3.2.1 Zugelassene Versicherer und Pensionsfonds	178
4 Unternehmensindividuelle Beschwerdestatistik	181
4.1 Hinweise zur Statistik	181
4.2 Versicherungszweig Lebensversicherung	182
4.3 Versicherungszweig Krankenversicherung	184
4.4 Versicherungszweig Kraftfahrtversicherung	185
4.5 Versicherungszweig Allgemeine Haftpflichtversicherung	187
4.6 Versicherungszweig Unfallversicherung	189
4.7 Versicherungszweig Hausratversicherung	191
4.8 Versicherungszweig Wohngebäudeversicherung	193
4.9 Versicherungszweig Rechtsschutzversicherung	195
4.10 Unternehmen aus dem EWR-Bereich	196
5 Memoranda of Understanding (MoUs)	197
Tabellenverzeichnis	199
Grafikverzeichnis	200

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



Standpunkt

BaFin-Präsident Felix Hufeld
zur integrierten Aufsicht

Die BaFin feierte im Mai 2017 ein kleines Jubiläum: 15 Jahre zuvor war sie als integrierte Aufsicht aus den drei Bundesaufsichtsämtern für das Kreditwesen, das Versicherungswesen und den Wertpapierhandel hervorgegangen. Es hatte sich herausgestellt, dass die Aufteilung der Aufsicht auf mehrere Behörden nicht mehr zeitgemäß war. Dass der deutsche Gesetzgeber noch immer vom Modell der integrierten Aufsicht überzeugt ist, hat er auch dadurch gezeigt, dass er die BaFin 2016 im kollektiven Verbraucherschutz noch einmal deutlich gestärkt und sie Anfang 2018 zudem zur nationalen Abwicklungsbehörde gemacht hat.

Die BaFin ist also in mehrfacher Hinsicht integriert: Sie vereint die Aufsicht über alle Sektoren des Finanzmarkts, sie verzahnt Mikro- und Makroaufsicht, betreibt prudenzielle und Verhaltensaufsicht (wozu auch der kollektive Verbraucherschutz zählt), und sie ist – siehe

oben – nationale Abwicklungsbehörde. Neben der offensichtlichen Kostenersparnis – etwa durch die Nutzung einer Verwaltung, einer IT und gemeinsamer Kompetenzzentren – bietet diese Integration signifikante Vorteile:

Sektorübergreifende Aufsicht

Die Mutter in einem Sektor, die Tochter in einem anderen, Vertriebskooperationen, Garantien und so weiter – die Sektoren des Finanzmarktes sind auf vielfältige Weise miteinander verbunden. Schneller als Spartenaufseher kann eine integrierte Aufsicht Risiken und Verflechtungen erkennen und deren Auswirkungen in den verschiedenen Sektoren einschätzen. Vereint in einer Behörde, können die Bereiche einander ohne Verzögerung informieren, ihr Vorgehen abstimmen und rasch handeln. Zudem erstrecken sich immer mehr Phänomene auf dem Finanzmarkt über mehrere Sektoren. Das Niedrigzinsniveau, die Digitalisierung, Geldwäsche und der Brexit

sind nur wenige herausragende Beispiele, die zeigen, dass Aufsicht einen ganzheitlichen Blick braucht.

Eine sektorübergreifende Aufsicht hat auch den Vorteil, dass sie Recht einheitlich auslegen und Ermessensspielräume in vergleichbarer Weise ausschöpfen kann. Da, wo es möglich und geboten ist, kann die BaFin einheitliche Standards vorgeben und eine konsistente Verwaltungspraxis entwickeln. Ein aktuelles Beispiel sind die BAIT, die Bankaufsichtlichen Anforderungen an die IT, in denen die BaFin 2017 konkretisiert hat, welche Erwartungen sie in puncto IT-Sicherheit an Banken stellt. Das Pendant für Versicherer – die VAIT – will die BaFin 2018 veröffentlichen. Dass eine Aufsicht vergleichbar hohe Anforderungen an die IT von Banken und Versicherern stellen muss, liegt auf der Hand. Nicht nur Auslegung und Vollzug, auch das Aufsichtsrecht selbst sollte, wo es um gleiche Risiken geht, konsistent gestaltet werden – auch um Aufsichtsarbitrage und Wettbewerbsverzerrungen einzudämmen. Die BaFin hat das im Blick, wenn sie in den europäischen und globalen Gremien an der Regulierung des Finanzmarktes mitwirkt.

Mikro- und Makroprudenzielle Aufsicht

Befasst sich mikroprudenzielle Aufsicht mit dem einzelnen Unternehmen und seinem Sektor, geht es bei makroprudenzieller Aufsicht darum, die Stabilität des gesamten Finanzsystems zu sichern. Die BaFin hat einen gut bestückten mikroprudenziellen Instrumentenkasten, verfügt aber auch über makroprudenzielle Instrumente wie etwa den antizyklischen Kapitalpuffer. Erkenntnisse aus Mikro- und Makroaufsicht müssen ungehindert ausgetauscht und gebündelt werden, damit die Aufsicht systemische Risiken frühzeitig erkennen kann. Unter einem Dach ist das leichter möglich, zumal die Grenzen zwischen Mikro- und Makroaufsicht fließend sind. Mikroprudenzielle Instrumente können auch makroprudenziell wirken – vor allem, wenn sie flächendeckend angewendet werden. Die Zusammenarbeit von Bundesfinanzministerium, Deutschen Bundesbank und BaFin im Ausschuss für Finanzstabilität ist dabei von großer Bedeutung.

Prudenzielle vs. Verhaltensaufsicht

Neben der prudenziellen Aufsicht hat spätestens nach der Finanzkrise 2007/2008 ein weiterer Aufsichtszweig stark an Bedeutung gewonnen: die Verhaltensaufsicht. Ihr Ziel ist es, gleiche, faire und transparente Verhältnisse für alle Marktteilnehmer durchzusetzen. Davon profitieren auch Verbraucher – ebenso wie von der prudenziellen Aufsicht, denn diese befasst sich mit der Solvenz der Unternehmen und ihrer Fähigkeit, ihre Verpflichtungen jederzeit erfüllen zu können. Gerade in der jüngeren Vergangenheit sind auch viele Vorgaben erlassen worden,

die sich direkt dem Schutz der Verbraucher widmen. Indirekt profitiert auch die Finanzindustrie: Wenn die Anbieter sich ihren Kunden gegenüber korrekt verhalten, wächst deren Vertrauen, was wiederum der Stabilität des Finanzmarktes zugutekommt. Diesem Zusammenhang gerecht zu werden, gelingt am besten einer integrierten Aufsicht. Sind prudenzielle Aufsicht und Verhaltensaufsicht unter einem Dach angesiedelt, bedeutet das nicht nur, dass Informationen zwischen beiden Bereichen ungestört fließen und die Aufsicht sich ein umfassendes Bild von Unternehmen und Anbietern des Finanzmarktes machen kann. Das allein wäre Grund genug für eine Integration. Hinzu kommt, dass beide Aufsichtszweige ihr Handeln abstimmen können. Und sollten prudenzielle und Verhaltensaufsicht in ein Spannungsfeld geraten, ist eine integrierte Aufsicht besonders gut geeignet, ausgeglichene Entscheidungen zu treffen.

Abwicklung vs. Aufsicht

Auch Abwicklung und Aufsicht profitieren davon, zwar eigenständig, aber doch unter einem Dach vereint – und damit effizienter – agieren zu können. Gerät eine Bank in Schieflage, kann die BaFin sie nun leichter restrukturieren oder – falls erforderlich und die Voraussetzungen vorliegen – abwickeln und so Schaden von der Allgemeinheit abwenden. In einem solchen Fall zählt jede Minute. Aufseher, Sanierer und Abwickler müssen als perfekt eingespieltes Team handeln, was sich innerhalb einer Institution besser bewerkstelligen lässt – zumal die nationale Instanz BaFin, auch was das angeht, eher als Teil eines europäischen Orchesters auftreten und selten Soloauftritte absolviert. Aber nicht nur in den dramatischen Stunden rund um eine Abwicklung, auch bei der laufenden Aufsicht müssen Abwicklung, Sanierung und Aufsicht reibungslos zusammenarbeiten, sei es bei der Abwicklungsplanung oder bei eventuell erforderlichen Restrukturierungen.

Gerät eine Bank ins Trudeln, sind auch Wertpapier- und Versicherungsaufsicht gefragt. Die BaFin muss nicht erst eine andere Behörde fragen, wenn sie wissen will, ob die Risiken einer Bank auf einen Versicherer oder eine Fondstochter durchschlagen können. Zudem stellen sich auch Fragen der Ad-hoc-Publizität. Solche und andere Zusammenhänge lassen sich in einer integrierten Aufsicht sehr viel schneller analysieren und unter Kontrolle bringen. Die BaFin hat als integrierte Aufsicht weitreichende Eingriffsbefugnisse, aber auch sie bewegt sich – wie in einem Rechtsstaat üblich – nur auf dem Boden konkreter Ermächtigungsgrundlagen. Für steuerrechtliche Fragen etwa ist sie nicht zuständig. Was wir gegebenenfalls prüfen, sind die aufsichtsrechtlich relevanten Implikationen steuerschädlicher oder strafbewehrter Tatbestände.



Zahlen im Überblick

Zahlen im Überblick 2013 – 2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Kreditinstitute ^{1 2}					
Kapitalausstattung ³					
Kernkapital Tier 1 (in Mrd. €)	476,4	453,0	473,1	489,6	491,2
Eigenmittel (in Mrd. €)	495,8	526,6	544,6	562,0	559,7
Kernkapital Tier 1 (in %, Quote)	16,2%	14,7%	15,3%	15,7%	16,6%
Eigenmittel (in %, Quote)	16,9%	17,1%	17,7%	18,0%	18,9%
Aktivstruktur und -Portfolioqualität					
Aktiva gesamt (in Mrd. €) ⁴	7.977,5	8.199,8	8.000,7	8.024,3	8.411,2
Aktiva gesamt (in Mrd. €) ⁵	7.955,2	8.176,0	7.975,9	7.995,3	8.379,5
Struktur der Forderungen an Banken und Nichtbanken (in %) ⁶					
Inländische Banken	17,8%	16,2%	15,9%	16,5%	21,4%
Ausländische Banken	12,5%	12,3%	12,3%	10,9%	9,3%
Nichtbanken - andere Finanzunternehmen	1,9%	2,3%	2,4%	2,5%	2,6%
Nichtfinanzielle Unternehmen	16,1%	16,0%	15,9%	16,2%	15,8%
Private Haushalte	29,4%	29,9%	30,0%	30,7%	29,3%
Private Organisationen ohne Erwerbszweck	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Öffentliche Haushalte	6,4%	6,1%	5,8%	5,5%	5,2%
Ausländische Nichtbanken	15,6%	16,9%	17,4%	17,4%	16,0%
Verbindlichkeiten ggü. Nichtbanken zu Forderungen ggü. Nichtbanken (in %) ⁷	103,3%	102,1%	103,4%	104,3%	104,3%
Anteil Fremdwährungskredite an private Haushalte (in %) ⁸	0,6%	0,5%	0,5%	0,4%	0,3%
In Verzug geratene Kredite zzgl. Einzelwertberichtigte Kredite vor Absetzung von Einzelwertberichtigungen zu Forderungen ggü. Banken und Nichtbanken ⁹	n/a	3,2%	2,4%	2,2%	1,6%
Passivstruktur (Anteil in %) ¹⁰					
Verbindlichkeiten ggü. inländischen Banken	14,4%	13,8%	13,4%	13,0%	12,6%
Verbindlichkeiten ggü. ausländischen Banken	6,8%	6,8%	7,6%	8,2%	7,5%
Einlagen inländischer Nichtbanken	40,1%	38,1%	40,3%	41,5%	40,9%
Einlagen ausländischer Nichtbanken	6,5%	6,0%	6,4%	6,5%	6,4%
Verbriefte Verbindlichkeiten inkl. Nachrangkapital	13,5%	12,4%	11,7%	11,3%	15,3%
Struktur der GuV (in % der durchschnittlichen Bilanzsumme) ¹¹					
Zinsüberschuss	1,02%	1,10%	1,11%	1,09%	1,03%
Provisionsüberschuss	0,32%	0,35%	0,35%	0,36%	0,37%
Allgemeine Verwaltungsaufwendungen	0,97%	1,01%	1,05%	1,06%	1,09%
Nettoergebnis des Handelsbestands	0,07%	0,04%	0,04%	0,04%	0,07%
Betriebsergebnis vor Bewertung	0,43%	0,45%	0,44%	0,47%	0,37%
Bewertungsergebnis	-0,07%	-0,08%	-0,04%	-0,11%	-0,02%
Betriebsergebnis	0,36%	0,37%	0,40%	0,37%	0,36%

	2013	2014	2015	2016	2017
Saldo der anderen und außerordentlichen Erträge und Aufwendungen	-0,11 %	-0,08 %	-0,09 %	-0,03 %	n/a
Jahresüberschuss vor Steuern	0,25 %	0,30 %	0,31 %	0,33 %	n/a
Jahresüberschuss nach Steuern	0,17 %	0,21 %	0,21 %	0,24 %	n/a

1 Zur Zahl der beaufsichtigten Unternehmen vgl. Anhang.

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

3 inklusive Finanzdienstleistungsinstitute (FDIs).

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

5 Aktiva nach BISTA.

6 Struktur nach BISTA.

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

8 Angaben nach Auslandsstatus.

9 Nach FinaRisikoV.

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

11 Für die Jahre 2013 bis 2016 wurden die Angaben aus den Veröffentlichungen der Deutschen Bundesbank entnommen (Ertragslage deutscher Kreditinstitute). Für das Jahr 2017 liegen die Jahresabschlussangaben noch nicht vollständig vor, daher wurde auf die Meldungen zur FinaRisikoV abgestellt und die GuV-Struktur näherungsweise abgebildet.

Versicherungen und Pensionsfonds ^{1 2}

		Lebensversicherer		Private Krankenversicherer		Schaden- / Unfallversicherer	
		2016	2017 ⁵	2016	2017 ⁵	2016	2017 ⁵
gebuchte Brutto-Beiträge	(in Mrd. Euro)	85,7	85,6	37,2	39,0	71,0	80,7 ⁷
Kapitalanlagen	(in Mrd. Euro) ³	882,6	906,1	260,1	272,9	164,9	169,3
durchschnittliche SCR-Bedeckung	(in %) ⁴	316,3	382,1	418,6 ⁶	495,5	288,3	284
Pensionskassen							
		2016	2017 ⁵				
verdiente Brutto-Beiträge	(in Mrd. Euro)	6,9	7,4				
Kapitalanlagen	(in Mrd. Euro) ³	154,1	163,5				
durchschnittliche Solvabilität	(in %)	131,2	130,5				
Pensionsfonds							
		2016	2017 ⁵				
gebuchte Brutto-Beiträge	(in Mrd. Euro)	2,7	2,4				
Kapitalanlagen	(in Mrd. Euro) ³	35,4	36,9 ⁸				
Versorgungsberechtigte		924.074	942.782				
Leistungsempfänger		297.370	291.165				

1 Die hier angegebenen Kennzahlen wurden auf der Grundlage des zum 1. Januar 2016 in Kraft getretenen Aufsichtsregimes Solvency II ermittelt.

Aufgrund des damit verbundenen grundsätzlichen Systemwechsels sind für die Jahre bis 2016 teilweise keine vergleichbaren Zahlen verfügbar.

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

3 Buchwerte (Handelsgesetzbuch).

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

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

6 Wert für viertes Quartal.

7 Wert für Gesamtgeschäft.

8 Gesamte Kapitalanlagen.

	2013	2014	2015	2016	2017
Kapitalmarktunternehmen ^{1 2 3}					
Überwachte Finanzdienstleistungsinstitute	702	676	674	708	722
Überwachte Zweigstellen	89	80	86	94	106
Billigungen insgesamt ¹	3.095	1.642	1.682	1.652	1.405
davon Prospekte	396	377	399	348	301
davon Registrierungsformulare	33	34	32	33	38
davon Nachträge	2.666	1.231	1.251	1.271	1.066
KVGen mit Erlaubnis ⁴	n/a	113	138	136	136
registrierte KVGen ⁴	n/a	143	218	260	314
Anzahl Investmentvermögen ⁴	n/a	5.410	5.649	6.122	6.449
dort verwaltetes Vermögen in Mrd. € ⁴	n/a	1.421	1.743	1.908	2.062

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

2 Zur Zahl der beaufsichtigten Unternehmen vgl. Anhang.

3 Zu den Kennzahlen des Geschäftsbereichs Wertpapieraufsicht / Asset-Management vgl. auch Kapitel V.

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

Legende:

n/a: nicht verfügbar

Tier 1: höchste Eigenmittelklasse

KVG: Kapitalverwaltungsgesellschaft

SCR: Solvency Capital Requirement (Solvabilitätskapitalanforderungen)

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

FDIs: Finanzdienstleistungsinstitute

BISTA: Bilanzstatistik

GuV: Gewinn- und Verlustrechnung

I

Schlaglichter





© iStock/Kostsov

1 Brexit

Der geplante Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union (EU) wirft seine Schatten auch im Finanzsektor voraus. So wird mit dem Brexit der Europäische Pass für Unternehmen mit Sitz im Vereinigten Königreich voraussichtlich seine Gültigkeit verlieren. Betroffen wären davon auch zahlreiche Töchter nichteuropäischer Großbanken.

Noch ermöglicht dieser Pass den unter britischer Aufsicht stehenden Unternehmen, auch in anderen Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) Bankgeschäfte und andere Finanzdienstleistungen zu betreiben. Weil sie diese Passporting-Rechte auch nach dem Brexit nutzen möchten, denken einige dieser Unternehmen darüber nach, ihren Standort nach Deutschland zu verlagern.

Viele Gespräche hat die BaFin bereits mit interessierten Anbietern geführt. Darüber hinaus hat die Aufsicht 2017 weitere Workshops für ausländische Banken und

Finanzdienstleistungsinstitute, für Fonds und deren Verwaltungsgesellschaften und für ausländische Emittenten von Wertpapieren angeboten, um aufsichtliche Fragen zu erörtern. Auf dem Programm standen Themen wie Erlaubnisverfahren, Compliance, Risikomanagement, Auslagerung, interne Modelle, Großkreditvorschriften, Sanierungsplanung, Vertriebsanzeigeverfahren für Fonds aus Drittstaaten sowie die Folgen des Brexits im Prospektbereich. Die Teilnehmer haben diese Veranstaltungen durchweg als hilfreich gewertet. Zudem stehen in der BaFin als Ansprechpartner *Dedicated Teams* zur Verfügung, die das breite Spektrum relevanter Fragen beantworten.

Klarheit und verlässlicher Rahmen

„In der Phase des Übergangs werden Aufsicht und Regulierung auch ungewöhnliche Antworten finden müssen, um einen flexiblen Einstieg in die Post-Brexit-Welt zu gewährleisten“, sagte BaFin-Präsident Felix Hufeld. Die betroffenen Institute bräuchten verlässliche Übergangslösungen. Daraus dürften aber keine Modelle für die Ewigkeit werden, machte Hufeld deutlich. Was man zum Einstieg tolerieren könne, auch um Klippeneffekte zu vermeiden, müsse auf Dauer in eine angemessene Balance gebracht werden. Bis diese erreicht sei, versuche die BaFin in ihrem Aufsichtshandeln der Vielzahl von Entwicklungen angemessen gerecht zu werden.

Ziel der BaFin ist es, die Stabilität des deutschen Finanzplatzes zu wahren und zugleich den vom Brexit betroffenen Unternehmen Klarheit, Unterstützung und einen verlässlichen Rahmen zu bieten, der es ihnen ermöglicht, auch unter den neuen politischen Bedingungen Bankgeschäfte und Finanzdienstleistungen im EWR zu erbringen. Der BaFin-Präsident betonte, wie wichtig es sei, dass die Unternehmen überall im EWR nach denselben Standards beaufsichtigt und reguliert würden.

2 Digitalisierung

Auch Aufseher und Regulierer müssen den fortschreitenden digitalen Wandel begreifen. Sie müssen ihn rechtlich und wirtschaftlich einordnen und schauen, ob und wie sie tätig werden müssen, um die Finanzstabilität zu wahren und Verbraucher zu schützen – sei es auf der Ebene aufsichtlicher Verwaltungspraxis, sei es auf der gesetzgeberischen Ebene.

Umgang mit IT-Risiken

Ob interne IT-Pannen oder Angriffe aus dem Cyberspace, IT-Risiken haben eine enorme Sprengkraft. Um

ihre Kompetenz auf diesem Gebiet zu stärken, baut die BaFin eine Einheit auf, die sich branchenübergreifend mit Fragen der IT-Sicherheit beschäftigt. Der Fokus der BaFin lag zunächst auf dem Bankensektor. Gemeinsam mit der Deutschen Bundesbank hat die BaFin bereits bei einer Reihe örtlicher Prüfungen die IT-Sicherheit der Institute unter die Lupe genommen, die unter direkter deutscher Aufsicht stehen. Der Befund: Banken haben erheblichen Nachholbedarf in Sachen IT-Sicherheit.

2017 hat sich die BaFin auch einen Überblick über die Stärken und Schwächen der Versicherer im Umgang mit Cyberrisiken verschafft. Dr. Frank Grund, Exekutivdirektor Versicherungs- und Pensionsfondsaufsicht, sagte, erste Auswertungen zeigten, dass ein erheblicher Teil der Branche zu unsystematisch an dieses Thema herangehe. Anlass genug für die BaFin, ihre Anforderungen an die IT-Sicherheit von Banken und Versicherern zu erläutern und zu konkretisieren.

BAIT – Bankaufsichtliche Anforderungen an die IT

Banken müssen IT-Risiken – wie andere operationelle Risiken auch – als Säule-I-Risiken mit ausreichend Eigenmitteln unterlegen. Darüber hinaus müssen sie diese Risiken managen und auf diese Weise für IT-Sicherheit sorgen.

Was die BaFin auf diesem Gebiet von den Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten in Deutschland erwartet, hat sie in den BAIT, den „Bankaufsichtlichen Anforderungen an die IT“¹, präzisiert, die sie Anfang November 2017 veröffentlicht hat. Mit ihren BAIT macht die BaFin IT-Sicherheit zur Chefsache. Die Anforderungen richten sich an die Geschäftsleitungen und sollen den Instituten helfen, auch mit Blick auf die IT eine ordnungsgemäße Geschäftsorganisation sicherzustellen.

Die BAIT sind jedoch in Form von Prinzipien angelegt und kein vollständiger Anforderungskatalog. Es geht der BaFin darum, einen verständlichen und flexiblen Rahmen für das Management der IT-Ressourcen, des Informationsrisikos und der Informationssicherheit zu schaffen. Die BAIT sollen ebenso dazu beitragen, unternehmensweit das Bewusstsein für IT-Risiken zu stärken – auch mit Blick auf Auslagerungsunternehmen. Die BaFin hat in den BAIT zudem transparent gemacht, was sie von den Instituten in puncto Steuerung und Überwachung des IT-Betriebs erwartet.

VAIT für Versicherer

Die BaFin wird im Laufe des Jahres 2018 ihre Anforderungen an die IT von Versicherern in vergleichbarer

Weise bündeln und präzisieren – und zwar unter dem Titel „Versicherungsaufsichtliche Anforderungen an die IT“, kurz VAIT. Auch Versicherungsunternehmen müssen ihre IT-Risiken nicht nur mit ausreichend Solvenzkapital abfedern, sondern auch vernünftig managen – das sind sie den Versicherungsnehmern schuldig.

Sicherheit auch bei Fintechs

Was für die etablierten Unternehmen des Finanzmarktes gilt, trifft auch auf Fintechs zu. Egal, wie viel und welche Technik angewendet wird, die BaFin verfährt nach dem Grundsatz „gleiches Geschäft, gleiches Risiko, gleiche Regel“. Bei allen Anbietern des Finanzmarktes muss IT-Sicherheit höchste Priorität haben, denn ihnen vertrauen Menschen ihr Geld und ihre Daten an.

IT-Kompetenz der Geschäftsleitung

Es ist ein zentrales Anliegen der BaFin, dass Banken und Versicherer die Herausforderungen der Digitalisierung souverän bewältigen können. Um den weiteren Ausbau von IT-Wissen in der Geschäftsleitung der Unternehmen zu fördern, hat die Aufsicht Ende 2017 ihre Verwaltungspraxis zur fachlichen Eignung der Geschäftsleiter von Versicherern und Banken unter ihrer unmittelbaren Aufsicht angepasst.

Wenn IT-Spezialisten keine ausreichenden, über einen längeren Zeitraum hinweg erworbenen bank- bzw. versicherungsspezifischen IT-Kenntnisse nachweisen konnten, so war es bislang schwierig für sie, zum Geschäftsleiter bestellt zu werden. Nun können im Einzelfall sechs Monate ausreichen.

Unabhängig davon unterliegen allerdings ausnahmslos alle Geschäftsleiter weiterhin der Gesamtverantwortung und den damit einhergehenden Sorgfaltspflichten und gesetzlichen Haftungsregelungen. „Als Aufsicht schaffen wir im Spannungsfeld zwischen den Anforderungen an die grundlegende fachliche Eignung, die zur Wahrnehmung der Gesamtverantwortung aller Geschäftsleiter notwendig ist, und dem zunehmend erforderlichen Spezialwissen mehr Raum für die Bestellung von IT-Spezialisten auf Geschäftsleiterebene“, kommentierte Dr. Frank Grund, Exekutivdirektor Versicherungs- und Pensionsfondsaufsicht der BaFin.

Ausblick

Die BaFin hat bisher bewiesen und wird dies weiter tun, dass sie mit Wandel und Innovation – siehe Fintechs oder Fit & Proper-Anforderungen an IT-Vorstände – offen und sehr konstruktiv umgeht, dass sie aber ihrer Rolle als Aufseher und Regulierer treu bleibt. Im vielstimmigen Chor politischer Debatten sei es die Pflicht der Finanzregulierer und Aufseher, auf alte und neue Risiken

¹ www.bafin.de/dok/10171052.

deutlich hinzuweisen, sei es für Endkunden, sei es für die Finanzstabilität, machte BaFin-Präsident Hufeld deutlich. „Wie erfolgreich wir dabei sein werden, uns Gehör zu verschaffen, wird sich weisen, hängt aber auch davon ab, wie gut es uns gelingt, auf neue, teils weitreichende Fragen Antworten zu finden.“

Folgende Fragen stellen sich zum Beispiel aus Sicht der BaFin: Wie lassen sich Geschäftsmodelle beaufsichtigen, die dezentral angelegt sind – Beispiel *Blockchain*? Wie kann die Aufsicht die Nutzer und Kunden solcher Geschäftsmodelle schützen? Und was geschieht mit den traditionellen Anbietern des Finanzmarktes, wenn Spieler, deren wesentliche Ertragsquellen außerhalb der Finanzindustrie liegen, mit der primären Motivation, Daten zu generieren, Finanzprodukte anbieten, ohne auf die Erträge daraus angewiesen zu sein? Wer wird die Risiken tragen? Werden überhaupt noch die Richtigen beaufsichtigt? Wie sollten Aufsicht und Regulierung mit dem Phänomen *Big Data Analytics* umgehen? An diesen und vielen weiteren Digitalisierungsthemen arbeitet die BaFin gerade intern – etwa in ihrer Einheit „Finanztechnologische Innovation“ – und in den Regulierungsgremien.

3 Verbraucherschutz

Anders als in der Solvenzaufsicht, die indirekt (auch) verbraucherschützend wirkt, hat die BaFin im Verbraucherschutz die Kunden und Anleger direkt im Blick. Der Gesetzgeber hat der BaFin mit dem Kleinanlegerschutzgesetz ein Instrumentarium an die Hand gegeben, das es ihr ermöglicht, Produkte zu verbieten oder deren Vertrieb zu beschränken.

Vertrieb von CFDs eingeschränkt

So hat die BaFin im Mai 2017 die Vermarktung, den Vertrieb und den Verkauf von finanziellen Differenzkontrakten (*Contracts for Difference* – CFDs) eingeschränkt. Kontrakte mit einer Nachschusspflicht dürfen Privatkunden seit dem 10. August 2017 nicht mehr angeboten werden. „Damit haben wir erstmalig von der Möglichkeit zur Produktintervention Gebrauch gemacht und bei einem der brennendsten Themen des Verbraucherschutzes einen großen Fortschritt erzielt“, erläuterte Elisabeth Roegele, Exekutivdirektorin Wertpapieraufsicht/Asset-Management.

Wer in CFDs mit Nachschusspflicht investiere, könne dabei nicht nur sein eingesetztes Kapital verlieren, sondern auch Teile seines restlichen Vermögens, je nach

Hebelwirkung sogar sein gesamtes Hab und Gut. „Ein Risiko, das wir als Verbraucherschützer nicht hinnehmen können“, kommentierte Roegele.

Warnung vor *Initial Coin Offerings*

Darüber hinaus klärt die BaFin Verbraucher auf oder warnt sie explizit vor Risiken auf dem Finanzmarkt. So hat die BaFin im November 2017 vor den vielfältigen Risiken von *Initial Coin Offerings* (ICOs) gewarnt, einer hochspekulativen, aber offenbar beliebten Art der Unternehmens- und Projektfinanzierung. Die BaFin hat Anleger unter anderem darauf aufmerksam gemacht, dass sie bei dem Erwerb von Coins bzw. Tokens im Rahmen von ICOs ihr gesamtes eingesetztes Kapital verlieren können. Die scharfen Schwerter der Produktintervention zückt die BaFin als Ultima Ratio und nach reichlicher Überlegung.

4 Basel III: Reform abgeschlossen

Nach langen Verhandlungen ist im Dezember 2017 die Basel-III-Reform abgeschlossen worden. Das Leitungsgremium des Basler Ausschusses, die Gruppe der Zentralbankpräsidenten und Leiter der Bankenaufsichtsinstanzen (Group of Governors and Heads of Supervision – GHOs), verabschiedete formell einen Kompromiss, in dem man sich unter anderem auf eine Untergrenze für durch interne Modelle bestimmte Eigenkapitalanforderungen (*Output Floor*) in Höhe von 72,5 Prozent geeinigt hatte. Mit den überarbeiteten Baseler Regelungen sollen vor allem ungewollt hohe Abweichungen bei den mit bankinternen Verfahren berechneten Kapitalanforderungen eingeschränkt werden.

Kompromiss an der Schmerzgrenze

Er habe sich weder einen *Output Floor* von 72,5 Prozent noch überhaupt einen *Output Floor* gewünscht, kommentierte BaFin-Präsident Felix Hufeld, der gemeinsam mit Bundesbankpräsident Jens Weidmann Deutschland in der GHOs vertritt. „Der Baseler Kompromiss liegt vermutlich genau an der Schmerzgrenze, so dass wir gerade noch zustimmen konnten“, führt er aus.

In den vergangenen Jahren habe es immer wieder Versuche gegeben, interne Modelle vollständig zu diskreditieren und diesen risikosensitiven Ansatz zu eliminieren, erläuterte Hufeld. Für ihn sei immer klar

gewesen, dass er dem Basel-III-Kompromiss nicht zugestimmt hätte, wenn diese rote Linie überschritten worden wäre. „Aber wir haben diese Versuche erfolgreich abgewehrt.“ Der Standardansatz sei jetzt deutlich risikosensitiver – wofür sich BaFin und Bundesbank eingesetzt hatten –, und interne Modelle dürften weiterhin zum Einsatz kommen, wenn auch die Risikosensitivität dieses Ansatzes eingedämmt worden sei. Nun müssten alle Mitgliedstaaten des Basler Ausschusses die Regeln in ihre nationalen Gesetze umsetzen – ohne sich Rosinen herauszupicken und Standards zu verwässern, betonte Hufeld.

Mehr Proportionalität in der EU

Allerdings richten sich die Baseler Empfehlungen traditionell an große, international aktive Banken. Die meisten Mitglieder des Basler Ausschusses haben in der Vergangenheit auch nur diese Zielgruppe berücksichtigt. Die EU hatte dagegen entschieden, die Basler Standards für alle Banken anzuwenden. Dieser Ansatz steht seit Ende November 2016 auf dem Prüfstand: Es wird darüber diskutiert, ob und wie man die Regelungen proportionaler auf kleinere Banken in der EU zuschneiden kann, ohne Abstriche in der Stabilität zu machen.

Die BaFin beteiligt sich intensiv an dieser Diskussion. „Es ist uns ein Anliegen, das Projekt ‚Mehr Proportionalität wagen‘ Schulter an Schulter mit Bundesfinanzministerium und Bundesbank weiter voranzutreiben“, sagte Hufeld. Mittlerweile lägen einige gute Vorschläge auf dem europäischen Verhandlungstisch, etwa der, Ausnahmen für Förderbanken zu schaffen, da diese keine Wettbewerbs- oder Gewinnziele verfolgen, sondern einen öffentlichen Förderauftrag erfüllen. Für solche Institute braucht man aus BaFin-Sicht keine einheitlichen europäischen Regelungen, sondern adäquate nationale Anforderungen. Auch der Vorschlag, für kleinere Banken eine vereinfachte *Net Stable Funding Ratio* einzuführen, habe Charme, ergänzte Hufeld. „Wir könnten damit den operativen Aufwand der kleinen Institute drosseln, hätten aber immer noch ein effektives Aufsichtsinstrument in der Hand.“ Auf Basis der Vorschläge müsse man nun bei den anstehenden europäischen Verhandlungen ein gutes Gesamtergebnis erzielen – was, wie immer, „keine leichte Veranstaltung“ sei.

5 MiFID II gestartet

Ein weiteres regulatorisches Großwerk hat 2017 für Diskussionen gesorgt: das europäische Reformpaket

aus MiFID II² und MiFIR³, das – zusammen mit der PRIIPs⁴-Verordnung – die Verhaltensregulierung in der EU noch einmal von Grund auf verändert.

Mehr Transparenz, besserer Anlegerschutz – mit vier Worten lasse sich zusammenfassen, was allein in der Finanzmarktrichtlinie MiFID II auf hunderten von Seiten ausbuchstabiert worden sei, resümierte BaFin-Präsident Hufeld und verortet die MiFID II in der regulatorischen Superschwergewichtsklasse.

Zu viel des Guten?

Auch in der Verhaltensregulierung müsse man die Prinzipien von Verhältnismäßigkeit, Angemessenheit und Proportionalität wahren, betonte der Präsident. „Sollte die Last der neuen Regulierung ungebührlich hoch sein oder der unerwünschte Kollateralschaden zu groß, wäre damit niemandem gedient“, erklärte er. Bevor man aber etwa die MiFID II unreflektiert mit dem Label „*Regulatory Overkill*“ versehe, sollte man zwei Dinge beachten:

- In der noch jungen Verhaltensregulierung bestand nach wie vor dringender Handlungsbedarf. Die neuen Regelwerke richten sich an eine Branche, die sich im Umgang mit ihren Kunden und bei Gestaltung und Vertrieb ihrer Produkte längst nicht immer korrekt verhalten hat. In ihren Ansätzen sind die Reformen nach Ansicht der BaFin daher richtig. So nimmt die MiFID II die gesamte Wertschöpfungskette vom Produktgeber bis zum Kunden in den Blick und stärkt dabei das schwächste Glied: den Kunden. Das ist nach Ansicht der BaFin ebenso erforderlich wie richtig.
- Erst wenn die MiFID II und andere Regelwerke eine Weile angewendet worden sind, lässt sich ermesen, wie sie tatsächlich wirken – für sich genommen und zusammen. „Es wäre nicht überraschend, wenn wir auch die MiFID II an der einen oder anderen Stelle nachjustieren müssten“, sagte Hufeld. Nicht ohne Grund sei die Überprüfung maßgeblicher Neuregelungen der Richtlinie vorgesehen – das aber erst in etwa zwei Jahren. „Beobachten wir also, wie sich die Dinge entwickeln.“ Wer – basierend auf handfesten Fakten – auf unerwünschte Nebenwirkungen hinweise, über die man nachdenken müsse, finde bei der BaFin immer ein offenes Ohr.

2 Markets in financial instruments directive. RL 2014/65/EU, ABl. EU L 173/349.

3 Markets in financial instruments regulation. Verordnung (EU) Nr. 600/2014, ABl. EU L 173/84.

4 Packaged Retail and Insurance-based Investment Products. Verordnung (EU) Nr. 1286/2014, ABl. EU L 352/1.

Augenmaß in der Aufsicht

Der BaFin ist bewusst, dass die Umsetzung zweier Regelwerke wie MiFID II und PRIIPs ein Kraftakt ist. Sie verfolgt daher weiterhin ihr Prinzip der „Aufsicht mit Augenmaß“, mit dem sie auch bei der Einführung anderer umfangreicher Regelwerke gute Erfahrung gemacht hat. Präsident Hufeld: „Wer sich ernsthaft bemüht, neue Regeln fristgerecht umzusetzen, es aber nicht rechtzeitig schafft, etwa weil die IT Probleme bereitet, dem reißen wir nicht den Kopf ab.“ Aufsicht mit Augenmaß sei allerdings kein Freifahrtschein dafür, es mit der MiFID II insgesamt nicht so genau zu nehmen und die eine oder andere Vorschrift zu schlabbern.

6 Zwei Jahre Solvency II

Solvency II, das Opus magnum der europäischen Versicherungsaufsicht, ist seit Anfang 2016 in Kraft. Die Versicherer sind in der neuen risikosensitiven Welt angekommen und finden sich darin einigermaßen gut zurecht. Das sei eine gute Nachricht, wenn man bedenke, wie komplex das neue Regime sei, kommentierte BaFin-Präsident Hufeld.

Aufsicht sieht Verbesserungsbedarf

Für 2018 erwartet die Aufsicht allerdings, dass sich die Unternehmen noch tiefer in das neue Regime einarbeiten. „An einigen Stellen sehen wir noch Verbesserungsbedarf – beim ORSA⁵ etwa und beim Solvabilitäts- und Finanzbericht⁶, der noch etwas an Tiefgang vermissen lässt“, erläuterte Hufeld.

Wie von der Aufsicht erwartet, tun sich die Unternehmen auch mit dem Prinzip der Proportionalität noch ein wenig schwer, das explizit in der Richtlinie verankert ist. Mit Solvency II hat sich die Regulierung aus der Tradition der Regelbasiertheit gelöst, und die BaFin praktiziert nun eine vorausschauende und prinzipienbasierte Aufsicht. Es ist erst einmal Sache der Unternehmen, ihre Risiken selbst zu erfassen und – auch mit Blick in die Zukunft – angemessen abzufedern. Die BaFin prüft das Ergebnis und bewertet es individuell. Das ist für beide Seiten anspruchsvoll.

⁵ Own Risk and Solvency Assessment (unternehmenseigene Risiko- und Solvabilitätsbeurteilung).

⁶ Solvency and Financial Condition Reports (SFCR).

Erstes Geschäftsjahr

Bis zum 22. Mai 2017 mussten die deutschen Versicherer der BaFin über das erste Geschäftsjahr unter dem neuen Regime berichten, ihren Solvabilitäts- und Finanzbericht veröffentlichen und ihren regelmäßigen Aufsichtsbericht (*Regular Supervisory Report – RSR*) zu den Einzelunternehmen vorlegen. Die Berichterstattung auf Gruppenebene erfolgte bis zum 3. Juli 2017.

Die vertiefte Analyse der ersten Jahreszahlen hat gezeigt: Alle berichtspflichtigen Einzelunternehmen erfüllen die neuen Anforderungen. Die Bedeckung der Solvenzkapitalanforderung (*Solvency Capital Requirement – SCR*) mit Eigenmitteln beträgt im Durchschnitt über alle Sparten hinweg rund 330 Prozent. Das sei eine gute Nachricht, wertete Grund. Doch er warnt, man solle nicht allzu viel in diese Quoten hineingeheimnissen: „Auch wenn sich die Kennzahlen grundsätzlich vergleichen lassen, zur Aufstellung einer Rangliste taugen sie nicht. Für sich genommen, isoliert, sind sie nämlich nur bedingt aussagekräftig“, erläuterte er.

Wenn beispielsweise Versicherer A eine Solvenzquote von 140 ausweise und Versicherer B eine von 120, sage das zunächst nichts über die Portfolien der beiden. Möglicherweise sei das Geschäft von A viel volatil als das von B. Solvency II reagiert sehr empfindlich auf Marktänderungen; B kann daher mit seinen 120 Prozent das stabilere Portfolio haben. Die Versicherer können zudem bei ihrer Risikomessung verschiedene Wege gehen, und sie können Übergangsmaßnahmen nutzen. „All das und noch viel mehr muss man wissen und verstehen, wenn man die Kennzahlen interpretieren will“, fasste Grund zusammen.

Zu den Solvabilitäts- und Finanzberichten merkte Grund an: „Solvency II verfolgt das Ziel, im Versicherungssektor mehr Transparenz zu schaffen. Mit dem ersten Durchlauf des SFCR sind wir zufrieden. Das Ergebnis ist positiv. Es gibt aber natürlich noch Mängel, die abgestellt werden müssen. Daran arbeiten wir als Aufsicht gemeinsam mit den Unternehmen.“

Regelwerk auf dem Prüfstand

Im Jahr drei nach seinem Inkrafttreten stehen Teile von Solvency II auf dem Prüfstand. „Dass wir uns das Regelwerk so früh noch einmal kritisch ansehen, ist in der Richtlinie so vorgesehen, und es ist auch sinnvoll“, sagte Dr. Frank Grund, Exekutivdirektor Versicherungs- und Pensionsfondsaufsicht. Man habe erste Erfahrungen gesammelt, und die Rahmenbedingungen hätten sich geändert.

Das marktwertbasierte System stehe nicht zur Disposition, machte Grund deutlich. „Wir wollen es aber anpassen und verbessern“, ergänzt er. Ein Beispiel ist die Standardformel. Sie ist nach Ansicht der BaFin zu komplex, und die Aufsicht setzt sich dafür ein, sie zu vereinfachen. Hinzu kommt, dass die Standardformel in mancher Hinsicht nicht mehr aktuell ist. Sie kennt – anders als die internen Modelle – keine negativen Zinsen, was zur Folge haben kann, dass die Unternehmen ihr Zinsänderungsrisiko unterschätzen. „In Zeiten dauerhaft niedriger Zinsen keine gute Lösung“, kommentierte Grund.

7 Niedrige Zinsen

7.1 Banken

Zu den großen Herausforderungen für Beauftragte wie Aufseher zählt nach wie vor das historisch niedrige Zinsniveau. Je länger es dauert, desto stärker belastet es die ohnehin schwache Ertragslage der deutschen Banken – vor allem der Häuser, deren Hauptertragsquelle der Zinsüberschuss ist. Das hat zuletzt auch die Niedrigzinsumfeld-Umfrage gezeigt, die die BaFin gemeinsam mit der Bundesbank Anfang April 2017 angestoßen hatte (siehe Infokasten „Umfrage unter deutschen Instituten“).

Nachhaltiger Ertragsrückgang

Zwar war die Stimmung der Institute etwas optimistischer als bei der Umfrage im Jahr 2015. Je nach Szenario deutete sich aber weiterhin ein nachhaltiger Rückgang der Ertragskraft der deutschen Kreditwirtschaft an. Alles in allem erwarten die Institute bis 2021 einen Ergebnisrückgang vor Steuern um neun Prozent. Bei einer

geplanten Ausweitung des Geschäftsvolumens um etwa zehn Prozent im gleichen Zeitraum sänke die Profitabilität um 16 Prozent. Haupttreiber für diese Entwicklungen seien insbesondere erwartete höhere Belastungen aus Wertberichtigungen. Ermittelt wurde ein Wert von 5,2 Milliarden Euro für den Zeitraum bis 2021.

Stresstest

Um abzuschätzen, wie sich eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf die Kapitalausstattung der Institute auswirken könnte, führte die Aufsicht auch bei dieser Umfrage einen Stresstest durch. Dabei prüfte sie die Widerstandsfähigkeit der Kreditinstitute unter verschiedenen Stressszenarien, die Zinsänderungsrisiken, Marktpreis- und Kreditrisiken berücksichtigten. Das Ziel war festzustellen, wie gut die Eigenmittelausstattung der Kreditinstitute ist, um diese Stressfaktoren abzufedern.

Gute Widerstandsfähigkeit bei den meisten Instituten

Erfreulicherweise zeigte sich das Gros der kleinen und mittelgroßen Institute in Deutschland widerstandsfähiger als noch beim letzten Stresstest. „Auch nach Stress sind die Institute überwiegend stark kapitalisiert und können die aufsichtlichen Kapitalanforderungen weit übererfüllen“, erläuterte Raimund Röseler, Exekutivdirektor Bankenaufsicht. Die harte Kernkapitalquote nach Stress beträgt über alle teilnehmenden Banken hinweg 13,3 Prozent. „Rund 4,5 Prozent der teilnehmenden Institute könnten allerdings im Stressfall trotz Berücksichtigung stiller Reserven ihre Kapitalanforderungen aus den Säulen I und II zuzüglich Kapitalerhaltungspuffer nicht erfüllen“, schränkte Röseler ein.

Am deutlichsten wirkten sich im Stresstest die Bewertungseffekte eines abrupten Zinsanstieges aus. Dieser belastete zudem das Zinsergebnis der Banken kurzfristig. Bei den Marktpreisrisiken gehen die Stresseffekte zu etwa gleichen Teilen auf zinstragende und nicht zinstragende Positionen zurück. Nicht zinstragende Positionen machen jedoch nur etwa ein Fünftel des Portfolios aus und tragen damit überproportional zum Stresseffekt bei. Im Kreditrisikostresstest sind die Banken gegen einen plötzlichen Anstieg der Kreditrisiken gut gewappnet. Entlastend wirkt hierbei vor allem die positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung.

Die Risiken, die im Stresstest aufgedeckt worden sind, zieht die BaFin zur Bemessung der aufsichtlichen Eigenmittelzielkennziffer heran. Diese Ziffer ist ein wertvoller Frühwarnindikator für die Aufsicht und trägt damit zur weiteren Stärkung der Stabilität des deutschen Bankenmarktes bei. Besonders anfällige Institute unterwirft die BaFin einer noch intensiveren Aufsicht.

Hinweis

Umfrage unter deutschen Instituten

In ihrer Niedrigzinsumfeld-Umfrage 2017 haben BaFin und Bundesbank die rund 1.500 kleinen und mittelgroßen deutschen Kreditinstitute, die unmittelbar unter deutscher Aufsicht stehen, zur Ertragslage und Widerstandsfähigkeit im Niedrigzinsumfeld befragt. Diese Institute machen rund 90 Prozent aller Kreditinstitute in Deutschland und rund 40 Prozent der aggregierten Bilanzsumme aus.

Wege aus dem Ertragstief

Unter dem wachsenden Druck des Niedrigzinsniveaus verlangen die Banken mittlerweile verstärkt Gebühren – „kritisch beobachtet von einer Öffentlichkeit, die sich daran gewöhnt hat, viele Bankdienstleistungen zum Nulltarif zu beziehen“, stellte BaFin-Präsident Hufeld fest.

Diese Haltung sei verständlich, aber kurzfristig: Wer Kunde einer gesunden Bank oder Sparkasse sein wolle, müsse akzeptieren, dass das Institut aufwandsgerechte Preise verlangt und neue Ertragsquellen erschließt, wenn alte versiegen. Dass die letzte Niedrigzinsumfrage ein wenig optimistischer ausgefallen ist als die beiden zuvor, zeigt jedenfalls, dass diese Maßnahmen Früchte tragen können. Sollte sich die positive konjunkturelle Entwicklung abschwächen, könnte der Ertragsdruck auf die Institute weiter steigen.

7.2 Versicherer

„Der deutschen Lebensversicherung ist schon oft das Totenglöcklein geläutet worden“, resümierte Exekutivdirektor Grund. Und doch bleibe der grundsätzliche Befund der BaFin, dass die Branche kurz- und mittelfristig keine lebensbedrohlichen Probleme haben werde – trotz des andauernden Zinstiefs, das die Gesundheit der Lebensversicherer erheblich beeinträchtigt. Risikomanagement und -bewusstsein der Versicherer haben sich nach Ansicht der BaFin deutlich verbessert. Aber eine Reihe von Lebensversicherern beaufsichtigt die BaFin nach wie vor besonders intensiv.

Leben von der Substanz

Eine wachsende Zahl von Lebensversicherern lebt von der Substanz. Sie können die erforderliche Dotierung der Deckungsrückstellung und damit auch der Zinszusatzreserve, die die Unternehmen eigentlich stärken soll (siehe Infokasten), nicht mehr ohne weiteres aus den laufenden Kapitalerträgen bedienen.

Die Folge: Die Versicherer müssen stille Reserven auflösen. Dies ist zwar bis zu einem gewissen Grad akzeptabel, weil die Reserven derzeit sehr hoch sind. Stille Reserven sind aber nichts anderes als künftige Cashflows. Sie aufzulösen, ist nicht unbegrenzt möglich.

Zinszusatzreserve erhalten ...

Auch wenn die Zinszusatzreserve die Unternehmen zusehends belastet, sie abzuschaffen wäre ein großer Fehler. Die Zinszusatzreserve stärkt die Deckungsrückstellungen systematisch. Sie macht die Branche in ihrer Gesamtheit robuster und untermauert ihre Fähigkeit, garantierte Leistungen langfristig zu erbringen. Daher sei es auch nach wie vor grundsätzlich richtig,

Hinweis

Zinszusatzreserve als Teil der Deckungsrückstellung

Lebensversicherer übernehmen vor allem in der kapitalbildenden Lebens- und Rentenversicherung langfristige Garantien zu Prämien, die zu Vertragsbeginn fixiert werden. Um diese Garantien dauerhaft sicherstellen zu können, müssen die Unternehmen handelsrechtliche Rückstellungen in Form der Deckungsrückstellung bilden. Um dem Verfall ihrer Kapitalerträge in der Niedrigzinsphase vorzubeugen, müssen die Lebensversicherer seit 2011 eine Zinszusatzreserve aufbauen. Zum Ende des Jahres 2017 dürfte die Zinszusatzreserve auf rund 60 Milliarden Euro gewachsen sein – ein beachtliches und elementares Sicherheitspolster für die Versicherten.

den Versicherern den Aufbau einer Zinszusatzreserve abzuverlangen, betonte Exekutivdirektor Grund.

... aber korrigieren

Es ist allerdings aus Sicht der BaFin weder erforderlich noch ratsam, die Zinszusatzreserve weiterhin im bisherigen Tempo aufzubauen. „Die BaFin geht davon aus, dass 2018 die Kalibrierung der Zinszusatzreserve überprüft und korrigiert wird“, erklärte Grund. „Das ist auch bei steigenden Zinsen wichtig, denn dann können die Unternehmen weniger stille Reserven zur Finanzierung heranziehen.“

Trend zu Produkten ohne feste Garantien

Einige Lebensversicherer bieten bekanntlich als Reaktion auf das niedrige Zinsniveau mittlerweile den Policen-Klassiker mit fester Garantie nicht mehr an – andere aber sehr wohl. Branchenweit geht der Trend hin zu Produkten ohne feste Garantien. Alles in allem ist das Angebot der Branche heute stärker diversifiziert, was die Aufsicht auch seit Jahren von ihr verlangt.

Externer Run-off als Alternative?

Einige wenige Lebensversicherer entscheiden sich angesichts des Niedrigzinsniveaus zu einem externen Run-off, sie stellen also ihr Neugeschäft ein und verkaufen oder übertragen ihren Bestand – ganz oder in Teilen. Aktuell sind drei Run-off-Plattformen in Deutschland aktiv. Einen Antrag prüft die BaFin gegenwärtig. Neue Anträge haben die Aufsicht bis zum Redaktionsschluss nicht erreicht und sind auch nicht angekündigt. Von einem starken Run-off-Trend kann also bislang nicht die Rede sein.

Die Übertragung eines Bestandes – auch an spezialisierte Run-off-Anbieter oder -Betreiber – kann durchaus sinnvoll sein. Versicherungsnehmern bereitet das Thema allerdings eher Sorgen, auch wenn das Unternehmen, das den Bestand übernimmt, weiterhin alle vertraglichen Vereinbarungen und alle aufsichtlichen Spielregeln einhalten muss.

Es findet außerdem kein solcher externer Run-off statt, den die BaFin nicht zuvor akribisch geprüft hat. „Die

BaFin akzeptiert einen Verkauf oder eine Übertragung nur, wenn die Belange der Versicherten gewahrt bleiben, und zwar vollständig“, machte Exekutivdirektor Grund deutlich. „Wenn die Belange nur eines Versicherten nicht gewahrt würden, weil dieser durch die Transaktion schlechter dastünde als zuvor, würden wir unsere Zustimmung nicht geben“, machte er deutlich. „Wir haben ein sehr gutes Instrumentarium, um solche Fälle zu verhindern.“

8 Chronologie wichtiger Ereignisse 2017

Januar	<ul style="list-style-type: none">▪ Die BaFin veröffentlicht das „Rundschreiben 01/2017 (WA) – Mindestanforderungen an das Risikomanagement von Kapitalverwaltungsgesellschaften (KAMaRisk)“.
Februar	<ul style="list-style-type: none">▪ Das „Rundschreiben 2/2017 (VA) Mindestanforderungen an die Geschäftsorganisation von Versicherungsunternehmen (MaGo)“ tritt in Kraft. Darin bündelt die BaFin ihre Erwartungen an die Ausgestaltung wesentlicher Bereiche der Geschäftsorganisation von Versicherungsunternehmen.▪ Die BaFin veröffentlicht die WpHG-Bußgeldleitlinien II. Verschärfte Sanktionsvorgaben des europäischen Gesetzgebers waren der Grund für die Novelle. Die Leitlinien gelten für bestimmte Verstöße im Zusammenhang mit Ad-hoc-Mitteilungen, Stimmrechtsmeldungen und der Finanzberichtserstattung.
März	<ul style="list-style-type: none">▪ Die Europäische Zentralbank (EZB) veröffentlicht den „Leitfaden für Banken zu notleidenden Krediten“.▪ Die Europäische Kommission legt den Aktionsplan für Verbraucherfinanzgeschäfte (<i>Retail Financial Services Action Plan</i>) vor. Ziele des Aktionsplans sind mehr Wettbewerb der Anbieter, sinkende Preise, mehr Auswahl und mehr Sicherheit für die Verbraucher.▪ Der britische EU-Botschafter Sir Tim Barrow übergibt EU-Ratspräsident Donald Tusk den Brief mit dem offiziellen Austrittsgesuch Großbritanniens. Gemäß Artikel 50 des EU-Vertrags beginnt damit ein zwei Jahre währender Prozess, in dem London und Brüssel über die Bedingungen der Trennung und die künftigen Beziehungen zueinander verhandeln.▪ Die Technischen Standards zur europäischen Zentralverwahrer-Verordnung (EU) 909/2014 werden veröffentlicht. Sie treten am 29. März 2017 in Kraft.▪ 26 technische Regulierungsstandards (RTS) zur Finanzmarktrichtlinie MiFID II werden in Form delegierter Rechtsakten im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. Zudem werden die drei delegierten Rechtsakte „MiFID II Delegierte Richtlinie (EU) 2017/593“, „MiFID II Delegierte Verordnung (EU) 2017/565“ und „MiFIR Delegierte Verordnung (EU) 2017/567“ im Amtsblatt publiziert.
April	<ul style="list-style-type: none">▪ Die BaFin veröffentlicht ein Rundschreiben zu den Anforderungen an die Nutzung von Video-identifizierungsverfahren. Das Sicherheitsniveau wird erhöht; außerdem kann das Verfahren nun durch alle unter der Aufsicht der BaFin stehenden Verpflichteten nach dem Geldwäschegesetz (GwG) angewendet werden.▪ BaFin und Deutsche Bundesbank starten bei 1.555 deutschen Kreditinstituten eine Umfrage zur Ertragslage und Widerstandsfähigkeit im Niedrigzinsumfeld.▪ Die Europäische Zentralbank (EZB) führt parallel einen <i>Profitability Review</i> bei einer kleinen Zahl deutscher Institute durch.▪ Die Europäische Kommission veröffentlicht im Amtsblatt die Delegierte Verordnung (EU) 2017/653 zu den Technischen Regulierungsstandards zum neuen Basisinformationsblatt (BiB) für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte (<i>Packaged Retail and Insurance-Based Investment Products – PRIIPs</i>).
Mai	<ul style="list-style-type: none">▪ Die EZB veröffentlicht ihren Leitfaden zur Beurteilung der fachlichen Qualifikation und persönlichen Zuverlässigkeit von Mitgliedern der Leitungsorgane bedeutender Kreditinstitute.▪ Die Versicherungsunternehmen, die unter das Aufsichtsregime Solvency II fallen, veröffentlichen erstmals ihre Solvabilitäts- und Finanzberichte (<i>Solvency and Financial Condition Report – SFCR</i>) und übermitteln der BaFin den regelmäßigen aufsichtlichen Bericht (<i>Regular Supervisory Report – RSR</i>) sowie die quantitativen Vorlagen für das zurückliegende Geschäftsjahr.▪ Das International Accounting Standards Board (IASB) veröffentlicht den finalen Standard zur Bilanzierung von Versicherungsverträgen: IFRS 17 (International Financial Reporting Standard 17).

- Durch Allgemeinverfügung ordnet die BaFin eine Beschränkung der Vermarktung, des Vertriebs und des Verkaufs finanzieller Differenzgeschäfte (*Contracts for Difference – CFDs*) an. Durch diese Anordnung sind seit dem 10. August 2017 CFDs mit Nachschusspflicht in Deutschland verboten.

Juni

- Als erste Abwicklung nach der europäischen Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie (Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD) wird die **Banco Popular Español** vom Einheitlichen Abwicklungsmechanismus SRM (Single Resolution Mechanism) an die Santander Gruppe übertragen. Vom Einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM (Single Supervisory Mechanism) war die Bank Anfang Juni als „ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend“ eingestuft worden.
- Auch die **Banca Popolare di Vicenza** und die **Veneto Banca** werden als „ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend“ eingestuft, aber nach italienischem Recht abgewickelt.
- Zum Stichtag 30. Juni 2017 müssen auch kleine deutsche Institute Finanzinformationen auf Basis der **EZB-Meldeverordnung** quartalsweise melden. Die EZB hatte ihre Verordnung über die Meldung aufsichtlicher Finanzinformationen entsprechend geändert.
- Die EU-Kommission hat den Entwurf eines Regelwerks für ein **Paneuropäisches Privates Altersvorsorgeprodukt** (*Pan-European Personal Pension Product – PEPP*) vorgelegt.
- Das **Wertpapierhandelsgesetz** (WpHG) wird geändert. Beispielsweise wird der BaFin mit Blick auf Verstöße gegen das Insider- und Marktmanipulationsverbot ein Durchsuchungsrecht eingeräumt. Zudem wird geregelt, dass Verstöße gegen das Insider- und Marktmanipulationsverbot, die bis zum 1. Juli 2016 begangen wurden, zwingend nach Tatzeitrecht zu ahnden sind.
- Die BaFin schließt ihre Marktuntersuchung zu **Restschuldversicherungen** ab und stellt dabei Defizite fest. Die Ergebnisse ihrer Studie, zu der sie 30 Versicherer und 31 Banken befragt hat, veröffentlicht sie am 21. Juni 2017 auf ihrer Homepage.
- Der Börsengang des Start-Ups **Delivery Hero AG** ist mit knapp einer Milliarde Euro das größte IPO des Jahres.

Juli

- Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht BCBS (Basel Committee on Banking Supervision) veröffentlicht das Konsultationspapier „**Capital treatment for simple, transparent and comparable short-term securitisations**“. Gemeinsam mit der Internationalen Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden IOSCO (International Organization of Securities Commissions) veröffentlicht er zudem das Konsultationspapier „Criteria for identifying simple, transparent and comparable short-term securitisations“.
- Die BaFin führt gemeinsam mit der Deutschen Bundesbank eine Umfrage bei allen deutschen Instituten zu den potenziellen wirtschaftlichen Auswirkungen von **Cum/Cum**-Transaktionen durch.
- Das Gesetz zur Umsetzung der **Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie** (Payment Services Directive 2 – PSD 2) wird im Bundesgesetzblatt verkündet. Mit dem Gesetz werden die europarechtlichen Vorgaben für unbare Zahlungen im europäischen Binnenmarkt in deutsches Recht umgesetzt.
- Die EU-Kommission veröffentlicht Leitlinien zur **PRIIPs-Verordnung**, die als unverbindliche Auslegungshilfe dienen.
- Das Gesetz zur Umsetzung der Versicherungsvertriebsrichtlinie **IDD** (Insurance Distribution Directive) und zur Änderung weiterer Gesetze wird verkündet. Es ist am 23. Februar 2018 in Kraft getreten.
- Das **Betriebsrentenstärkungsgesetz** wird beschlossen. Es schafft die Möglichkeit zur Erteilung reiner Beitragszusagen, bei denen der Arbeitgeber lediglich zur Zahlung von Beiträgen verpflichtet ist.
- Die BaFin veröffentlicht eine Analyse zu den Jahreszahlen und den Solvabilitäts- und Finanzberichten (*Solvency and Financial Condition Report – SFCR*) der Versicherer über das erste Geschäftsjahr unter Solvency II. Alle berichtspflichtigen Einzelunternehmen erfüllen die neuen Bedeckungsanforderungen.
- Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority) veröffentlicht die Ergebnisse ihrer zweiten Studie zu den Auswirkungen von **IFRS 9** (Finanzinstrumente).
- Die neue **EU-Prospektverordnung** tritt in Kraft. Sie wird mit wenigen Ausnahmen ab dem 21. Juli 2019 anwendbar. Bestimmte Ausnahmen für die Zulassung von Wertpapieren zum Handel an einem geregelten Markt gelten bereits seit dem 20. Juli 2017.

-
- August
- Nach einer mehrmonatigen Konsultations- und Vorbereitungsphase tritt die novellierte **Institutsvergütungsverordnung** (InstitutsVergV) in Kraft.
 - Die BaFin konsultiert den Entwurf einer Rechtsverordnung zu den Mindestanforderungen an Sanierungspläne für Institute und Wertpapierfirmen (**MaSanV**) und den Entwurf eines Merkblatts zur Sanierungsplanung.
 - Die BaFin versendet einen Fragebogen an alle deutschen Versicherer und Pensionsfonds – mit Ausnahme der Sterbekassen –, um sich einen Überblick über den **Umgang mit Cyberrisiken** zu verschaffen.
 - Für Vermögensanlagen-Informationsblätter (**VIB**) wird durch die Anpassung von § 13 Vermögensanlagengesetz (VermAnlG) ein formelles Gestattungsverfahren mit neuen inhaltlichen Vorgaben eingeführt. Die neuen Regelungen gelten sowohl für VIB, die gemeinsam mit einem Verkaufsprospekt eingereicht werden, als auch für VIB, bei denen das öffentliche Angebot, insbesondere im Rahmen einer Schwarmfinanzierung, prospektfrei erfolgen darf.
-
- September
- Die EBA veröffentlicht ein Diskussionspapier zur Übertragung eines signifikanten Risikos bei **Verbriefungen**.
 - Die EBA und die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority) veröffentlichen gemeinsame Leitlinien zur Beurteilung der **Eignung** von Mitgliedern des **Leitungsorgans** und von Inhabern von **Schlüsselfunktionen**.
 - Die EBA veröffentlicht überarbeitete Leitlinien zur **Internen Governance**.
-
- Oktober
- Die BaFin veröffentlicht die 5. Novelle ihrer Mindestanforderungen an das Risikomanagement (**MaRisk**) für Institute.
 - Die Leitlinien des Joint Committee, des Gemeinsamen Ausschusses der drei Europäischen Aufsichtsbehörden, zur aufsichtsrechtlichen **Beurteilung des Erwerbs und der Erhöhung von qualifizierten Beteiligungen** im Finanzsektor sind seit Anfang Oktober anzuwenden.
 - Im Zuge einer G-20-Initiative zur Stärkung der Aufsicht und Regulierung des Schattenbankensystems veröffentlicht der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht **Leitlinien zur Identifizierung und Behandlung des Stützungsrisikos**.
 - Die EZB veröffentlicht die Ergebnisse ihres **Stresstests**, bei dem die bedeutenden Institute (Significant Institutions – SIs) verschiedene Zinsszenarien berücksichtigen mussten.
 - Mit dem Wegfall des Unterschriftserfordernisses akzeptiert die BaFin seit dem 21. Oktober 2017 keine Einreichung von Wertpapierprospekten in Papierform mehr.
-
- November
- Die BaFin veröffentlicht die Bankaufsichtlichen Anforderungen an die IT (**BAIT**).
 - Die EBA veröffentlicht die Methodik für den **EU-weiten Stresstest 2018**.
 - Das Bundesverfassungsgericht entscheidet über die Antwortpflicht der Bundesregierung auf **parlamentarische Fragen zur Finanzmarktaufsicht**. Das Gericht stellt fest, dass der auf eine Beantwortung in der Öffentlichkeit angelegte parlamentarische Informationsanspruch bei Vorliegen berechtigter Geheimhaltungsinteressen insoweit eingeschränkt sein kann, als dass entsprechende Fragen unter Anwendung der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages ausnahmsweise nicht öffentlich zu beantworten sind.
 - Die BaFin erteilt der Eurex Clearing AG die Erlaubnis, ihren Service um das Clearing von **OTC-FX-Derivaten** zu erweitern.
-
- Dezember
- Die Verordnung (EU) 2017/2402 zur Festlegung eines **allgemeinen Rahmens für Verbriefungen** wird veröffentlicht.
 - Die BaFin schafft die Länderrisikoverordnung ab und passt die **Großkredit- und Millionenkreditverordnung** (GroMiKV) mit Wirkung zum 1. Januar 2018 an.
 - Die Reform des globalen Rahmenwerkes Basel III wird abgeschlossen. Es wird unter anderem ein **Output Floor** für die Nutzer interner Modelle vereinbart.
-

- Die Verordnung (EU) 2017/2395 über Übergangsbestimmungen zur Verringerung der Auswirkungen der Einführung des IFRS 9 auf die Eigenmittel und zur Behandlung bestimmter auf die Landeswährung eines Mitgliedstaats lautender Risikopositionen gegenüber dem öffentlichen Sektor als Großkredite wird veröffentlicht.
 - Die BaFin passt ihre Entscheidungsmaßstäbe für die Bestellung von **IT-Spezialisten zu Geschäftsleitern** an.
 - Die BaFin konsolidiert die überarbeitete Verordnung zur Einreichung von **Finanz- und Risikotragfähigkeitsinformationen**.
 - Die BaFin ändert die Liquiditätsverordnung, um entsprechend den europäischen Vorgaben nationale Meldevorschriften zur **Liquidität für CRR-Institute** außer Kraft zu setzen.
 - Die Delegierten Rechtsakte zur EU-Versicherungsrichtlinie werden in Form von Verordnungen im EU-Amtsblatt veröffentlicht. Sie betreffen Regelungen zum Produktfreigabeverfahren (*Product Oversight and Governance* – **POG**) und zu Wohlverhaltensregeln für den Verkauf von Versicherungsanlageprodukten. Im Fokus stehen dabei Fragen rund um Interessenkonflikte, Vertriebsanreize sowie Eignung und Angemessenheit.
 - Die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) veröffentlicht den Bericht zum europaweiten **Stresstest** für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (**EbAV**).
 - EIOPA veröffentlicht den Bericht über die Auswirkungen der Maßnahmen für langfristige Garantien (*Long-Term-Guarantees* – **LTG**) und zu den Maßnahmen für das Aktienrisiko unter Solvency II.
 - Die BaFin veröffentlicht Leitlinien für **Liquiditätsstresstests** deutscher Kapitalverwaltungsgesellschaften.
-

II

Integrierte Aufsicht





1 Brexit

In Brüssel sind die politischen Verhandlungen für die Zeit nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union (EU) ange laufen. Konkrete Verhandlungsergebnisse lagen 2017 noch nicht vor. Von immenser Bedeutung für Unternehmen, Finanzregulierer und Politik ist die Frage: Wie gestaltet man für die Zeit nach dem Brexit den Zugang des Vereinigten Königreichs zum Binnenmarkt der EU-27-Staaten und vice versa?¹ Mit knapp der Hälfte der Gesamtexporte bildet die EU den weltweit größten Absatzmarkt des Vereinigten Königreichs. Ähnlich sieht es bei den Importen aus. Was den Finanzsektor angeht, stellt sich die Lage besonders komplex dar, denn noch fungiert London als der zentrale Knotenpunkt für Kapitalflüsse innerhalb der EU.

Nach jetzigem Stand² ist damit zu rechnen, dass das Vereinigte Königreich nach dem Brexit zu einem Drittstaat wird, also keinen Sonderstatus erhält. Auf den angemessenen Umgang mit dieser Herausforderung bereiten sich Unternehmen und nationale wie europäische Aufsichtsbehörden derzeit mit Hochdruck vor.

¹ Zum Brexit vgl. auch Kapitel I 1.

² Redaktionsschluss 31. März 2018.

Die BaFin hat ihren Dialog mit interessierten Unternehmen auch im vergangenen Jahr fortgesetzt und erneut Workshops veranstaltet. Zahlreiche Banken und Finanzdienstleistungsinstitute beabsichtigen, ihren Standort unter anderem nach Deutschland zu verlagern, weil sie infolge des Brexits den sogenannten Europäischen Pass verlieren, mit dem sie in den Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) Geschäfte betreiben können. Ziel von Aufsicht und Politik ist es, diesen Instituten Hilfestellung bei ihren Vorhaben in Deutschland zu geben, Rechtssicherheit zu bieten und zugleich die Stabilität des deutschen Finanzplatzes zu wahren.

Interne Modelle in der Übergangsphase

Insgesamt hat die BaFin bislang über 100 Gespräche mit interessierten Unternehmen geführt. Dabei hat sie auch deutlich gemacht, dass es ihr wichtig ist, dass die Unternehmen überall im Euro-Währungsgebiet nach denselben Standards beaufsichtigt und reguliert werden. Dieser Gleichbehandlungsgrundsatz gilt auch für interne Modelle, die die Aufsicht prüfen und genehmigen muss, bevor Institute sie zur Ermittlung ihres Eigenkapitalbedarfs verwenden dürfen.

Derzeit erkennen sowohl die deutsche Aufsicht als auch der Einheitliche Aufsichtsmechanismus SSM (Single Supervisory Mechanism) unter Leitung der Europäischen Zentralbank (EZB) an, wenn die britische Aufsicht, die Prudential Regulation Authority (PRA), interne

Modelle bereits genehmigt hat. Die PRA legt bei der Prüfung interner Modelle zumindest bis zum Brexit dieselbe Messlatte an wie die BaFin und die EZB, nämlich die europäische Eigenmittelverordnung (Capital Requirements Regulation – CRR). Das ermöglicht der BaFin und der EZB die Verwendung interner Modelle, die die PRA genehmigt hat, zunächst ohne eine umfassende und zeitaufwändige Prüfung für eine Übergangszeit zu tolerieren.

Dazu haben die deutschen Modelleaufseher bei der BaFin und der Deutschen Bundesbank den interessierten Instituten – im Einklang mit europäischen Regeln – einen mehrstufigen Weg vorgegeben, auf dem sie die Unternehmen in Workshops und Aufsichtsgesprächen eng begleiten (siehe Infokasten „Vorgaben für interne Modelle“).

Mit diesem Vorgehen will die deutsche Aufsicht zwei Ziele erreichen: Die Unternehmen, die im Zuge des Brexits Aktivitäten von London nach Deutschland verlagern, können hier ohne Zeitverlust ihre von der PRA genehmigten internen Modelle einsetzen. Zugleich begeben sie sich gemeinsam mit der deutschen bzw. der europäischen Modelleaufsicht auf einen Weg, der sicherstellt, dass die hohen deutschen und europäischen Anforderungen an interne Modelle dauerhaft eingehalten werden.

Für eine begrenzte Zeit – und im Einklang mit der EZB – ist die BaFin auch bereit, die internen Modelle, die bereits von der PRA genehmigt worden sind, zur Kapitalberechnung bei Schwesterinstituten zuzulassen, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Zunächst müssen

die Institute die hierfür erforderlichen Anträge inklusive Aktionsplan bei der BaFin einreichen. Erst danach können verbindliche Absprachen über das weitere Vorgehen getroffen werden.

Back-to-Back-Modelle

So sind beispielsweise Back-to-Back-Modelle nicht grundsätzlich abzulehnen. Bei diesen Geschäften schließen EU-Unternehmen Transaktionen in Finanzinstrumenten ab und gehen gleichzeitig entgegengesetzte Handelsgeschäfte mit einer in London ansässigen Gesellschaft ein, um die Marktpreisrisiken zu transferieren. Allerdings müssen die Banken die verbleibenden Risiken durch ausreichend geschultes Personal jederzeit sinnvoll managen können.

Vielen Unternehmen ist auch daran gelegen, Back-Office-Tätigkeiten und interne Kontrollfunktionen wie Risikocontrolling, Compliance oder Interne Revision weitestgehend von einer in London ansässigen Gesellschaft ausüben zu lassen. Auch hier gilt: Wie auch in vielen anderen Fällen sind Auslagerungen grundsätzlich möglich. Es kommt auf das richtige Maß an. Ausschließlich an Gruppenstrukturen anzudocken, wird die Aufsicht nicht zulassen. Es muss in den in der EU ansässigen Unternehmen entsprechende Kontrolleinheiten geben. Auslagerungen werden vor allem dort Grenzen gesetzt, wo es um Kernbereiche des Geschäftsbetriebs sowie der Kontrollfunktionen geht.

Zudem hat die BaFin Abfragen unter Banken und Versicherern, die in Deutschland im Rahmen des Europäischen

Hinweis

Vorgaben für interne Modelle

1. Das in Deutschland ansässige Unternehmen beantragt die Nutzung eines internen Modells. In dem Antrag weist es nach, dass die britische Aufsicht PRA (Prudential Regulation Authority) ihr Modell bereits genehmigt hat. Das Unternehmen gibt auch Auskunft über den aktuellen und geplanten Entwicklungsstand sowie die Qualität des Modells. Zudem stellt es dar, wie und durch wen die erforderlichen Aufgaben für das in Deutschland genutzte Modell gemacht werden sollen. In einem Plan beschreibt es, wie es die dafür benötigten Ressourcen und Prozesse aufbauen will.
2. Hält die deutsche bzw. die europäische Aufsicht den Inhalt des Modelleantrags für vollständig und angemessen, wird sie unter Berücksichtigung des

Aufbauplans des Unternehmens einen Zeitplan festlegen. Darin wird sie den Weg von der Tolerierung des von der PRA genehmigten Modells bis zur regulären Modelleprüfung und -genehmigung durch die deutsche bzw. die europäische Aufsicht aufzeigen.

3. Mit der zeitlich befristeten Tolerierung geht auch die Aufnahme der laufenden Modelleaufsicht durch die deutsche bzw. europäische Aufsicht einher.
4. Am Ende des Weges stehen eine Modelleprüfung und die Genehmigung – sofern ein Unternehmen bei der Prüfung unter Beweis stellen kann, dass die aufsichtlichen Qualitätsanforderungen an das interne Modell erfüllt sind.

Zentrale Gegenparteien mit Sitz außerhalb der EU

Die EU-Kommission hat am 13. Juni 2017 einen Vorschlag zur Anpassung der europäischen Marktinfrastrukturverordnung (European Market Infrastructure Regulation – EMIR³) in Bezug auf die Aufsicht über zentrale Gegenparteien (*Central Counterparties* – CCPs) vorgelegt, der insbesondere eine Stärkung der Rolle der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority) bei der Aufsicht über Drittstaaten-CCPs zum Gegenstand hat. ESMA soll künftig erweiterte Aufsichtskompetenzen für Drittstaaten-CCPs erhalten. Diese sollen zukünftig in die Kategorien „*not systemically important or not likely to become systemically important (Tier 1 CCP)*“ beziehungsweise „*systemically important or likely to become systemically important (Tier 2 CCP)*“

eingestuft werden. Nur für Tier-1-Drittstaaten-CCPs soll die Drittstaatenregelung in der bisherigen Form weiter Anwendung finden. Für Tier-2-Drittstaaten-CCPs sollen dagegen weitergehende Aufsichtsanforderungen eingeführt werden. So ist beispielsweise vorgesehen, dass sie die Vorgaben der EMIR parallel zu den nationalen Vorgaben des Heimatlandes einhalten sollen. Darüber hinaus soll künftig die EU-Kommission (gegebenenfalls unter Einbeziehung weiterer Organe) die Befugnis erhalten, auf gemeinsamen Vorschlag von ESMA und der zuständigen Zentralbank Drittstaaten-CCPs mit einer besonderen systemischen Bedeutung die Anerkennung zu versagen. Derart klassifizierte Drittstaaten-CCPs müssten sich für das Clearing in der EU ansiedeln (*Location Policy*).

Passes tätig sind, durchgeführt, und sie analysiert derzeit die Angaben der Unternehmen über die Geschäfts- und Notfallplanung zu den Austrittsszenarien.

Euro-Clearing

Seit 2017 steht auch das Euro-Clearing im Fokus. Mehr als 95 Prozent aller Zinsswaps in Euro werden bislang über London abgewickelt. Die EU-Kommission hat am 13. Juni 2017 ihre Vorstellungen von einer strengeren Aufsicht über zentrale Gegenparteien mit Sitz außerhalb der EU veröffentlicht (siehe Infokasten „Zentrale Gegenparteien mit Sitz außerhalb der EU“).

Finanzinstrumenten beschränken oder ganz verbieten, wenn ein Finanzinstrument erhebliche Bedenken für den Anlegerschutz aufwirft, es eine Gefahr für die Stabilität oder Integrität des Finanzsystems oder des Finanzmarkts darstellt oder ein Derivat negative Auswirkungen auf den Preisbildungsmechanismus in den zugrundeliegenden Märkten hat. In der Praxis hat von den drei Tatbestandsvarianten bislang allein das Vorliegen von „erheblichen Bedenken für den Anlegerschutz“ zu Produktinterventionsverfahren geführt.

Einleitung von Produktinterventionsverfahren

Anlass für die Einleitung von Produktinterventionsverfahren können Erkenntnisse sein, die die BaFin aus eigenen Marktuntersuchungen, Prospektbilligungsverfahren oder ihrer laufenden Aufsichtstätigkeit gewonnen hat. Darüber hinaus sind auch externe Informationsquellen wie etwa Beschwerden von Anlegern oder Hinweise von Verbraucherschutzorganisationen als Auslöser für die Eröffnung von Produktinterventionsverfahren denkbar. Inzwischen gehört das Mittel der Produktintervention zum festen Bestandteil der Aufsichtspraxis der BaFin und ist bereits mehrfach angewendet worden.

Beschränkung des Vertriebs von CFDs

Mit Allgemeinverfügung vom 8. Mai 2017 hat die BaFin die Vermarktung, den Vertrieb und den Verkauf von Differenzkontrakten (*Contracts for Difference* – CFDs) an Privatkunden beschränkt. CFDs dürfen dieser Kundengruppe gegenüber nur noch angeboten und vertrieben werden, wenn sie für die Kunden keine

2 Verbraucherschutz

2.1 Produktintervention

Mit § 4b Wertpapierhandelsgesetz (WpHG), alte Fassung, verfügte die BaFin über eine Rechtsgrundlage, die sie zum Erlass von Produktinterventionsmaßnahmen ermächtigt. Die Norm nahm Artikel 42 der Verordnung (EU) Nr. 600/2014 (MiFIR) vorweg, der seit dem 3. Januar 2018 direkt anwendbar ist.⁴ Mit dem Instrument der Produktintervention kann die BaFin die Vermarktung, den Vertrieb und den Verkauf von bestimmten

³ Zur EMIR vgl. auch Jahresbericht 2016, Seite 172 ff.

⁴ Vgl. hierzu Kapitel V 1.1.1.

Nachschusspflicht beinhalten. So bleibt das Verlustrisiko für Privatkunden vorhersehbar, da es auf das eingesetzte Kapital begrenzt ist.⁵

Den Adressaten der Allgemeinverfügung wurde zur Umsetzung der Beschränkung eine dreimonatige Frist bis zum 10. August 2017 gewährt. Nach Ablauf der Frist überprüfte die BaFin die Umsetzung und stellte fest, dass diese nicht in allen Fällen zufriedenstellend war.

BaFin veröffentlicht Hinweise

Aus diesem Grund veröffentlichte die BaFin am 29. November 2017 in einem Merkblatt Leitlinien zur Umsetzung der CFD-Beschränkung⁶ und griff dabei die von ihr als problematisch bewerteten Konstellationen auf. Die Leitlinien sollen die Emittenten von CFDs dabei unterstützen, ihre Vertragsbedingungen so anzupassen, dass eine Nachschusspflicht für Privatkunden wirksam ausgeschlossen ist. Die BaFin hat insbesondere noch einmal verdeutlicht, dass Emittenten die Nachschusspflicht für Privatanleger in ihren Vertragsbedingungen ausdrücklich und bedingungslos ausschließen müssen. Darüber hinaus hat die Aufsicht darauf hingewiesen, dass es unerheblich ist, ob die Begrifflichkeit „Nachschusspflicht“ verwendet wird. Auch die Bezeichnungen „Defizit“, „Unterdeckung“, „Differenz“ und „Minussaldo“ sowie andere Umschreibungen unterfallen dem Nachschusspflichtverbot, sofern sich hinter ihnen Vertragsbedingungen verbergen, die Privatkunden dazu verpflichten, einen Minussaldo auf ihrem CFD-Konto auszugleichen.

Die BaFin wird weiterhin laufend überprüfen, ob die Emittenten die Vorgaben aus der Allgemeinverfügung und den Leitlinien einhalten. Wenn erforderlich, wird sie die Einhaltung im Wege der Verwaltungsvollstreckung durchsetzen, also etwa mit Zwangsgeldern.

Selbstverpflichtung der Emittenten bonitätsabhängiger Schuldverschreibungen

Dass am Ende eines Produktinterventionsverfahrens nicht zwangsläufig eine Beschränkung oder ein Verbot stehen muss, um dem öffentlichen Interesse am Verbraucherschutz Rechnung zu tragen, zeigt die Selbstverpflichtung der Emittenten bonitätsabhängiger Schuldverschreibungen.

In einer Marktuntersuchung aus dem ersten Halbjahr 2016⁷ hatte die BaFin festgestellt, dass bonitätsabhängige

Schuldverschreibungen von Emittenten gezielt für den Absatz an Privatkunden aufgelegt werden. Die Struktur bonitätsabhängiger Schuldverschreibungen ist, verglichen mit anderen Anlageprodukten, sehr komplex, da hierbei Kreditrisiken von Referenzunternehmen ausschlaggebend für die Verzinsung und Rückzahlung des investierten Geldbetrages sind. Aus diesem und weiteren Gründen bewertete die BaFin den gezielten Vertrieb an Privatkunden als problematisch und startete im Sommer 2016 eine öffentliche Anhörung zu einem Verbot der Vermarktung, des Vertriebs und des Verkaufs bonitätsabhängiger Schuldverschreibungen an Privatkunden.

Hierauf reagierten die Verbände der betroffenen Emittenten, Deutsche Kreditwirtschaft (DK) und Deutscher Derivate Verband (DDV), indem sie eine Selbstverpflichtung der Branche veröffentlichten, um so den in der Anhörung dargelegten Anlegerschutzbedenken entgegenzutreten.

Die BaFin nahm dies zum Anlass, das beabsichtigte Verbot zurückzustellen und zunächst über neun Monate hinweg – bis Ende September 2017 – zu prüfen, ob die Branche ihrer Selbstverpflichtung gerecht wurde. Was die Emission anging, stellte die BaFin keine Verstöße fest. Lediglich gegen die vertriebsbezogenen Grundsätze wurde vereinzelt verstoßen. Diese Verstöße waren nicht systematischer Natur, sondern ließen sich auf individuelles Fehlverhalten zurückführen. Insgesamt hat sich somit die generelle Bereitschaft der Branche, sich an den Standard der Selbstverpflichtung zu halten, bestätigt. Daher hat die BaFin Ende des Jahres 2017 beschlossen, weiterhin vom Erlass des ursprünglich beabsichtigten Verbots abzusehen. Die Aufsicht wird die Einhaltung der Selbstverpflichtung allerdings weiter kontrollieren.

Verfahren gegen einzelne Emittenten

Neben der Produktintervention im Wege der Allgemeinverfügung hat die BaFin auch gegenüber einzelnen Emittenten Produktinterventionsverfahren geführt. Einige Verfahren hat die BaFin ohne Erlass einer Produktintervention eingestellt, da sie bei der Analyse des Verkaufsprospekts oder bei Auskunfts- und Vorlageersuchen festgestellt hatte, dass zumindest keine „erheblichen Bedenken für den Anlegerschutz“ im Sinne des § 4b Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) a. F. vorlagen (siehe Infokasten „Auskunfts- und Vorlageersuchen“, Seite 37). In anderen Fällen stellten die angesprochenen Emittenten die betroffenen Angebote von sich aus ein, so dass sich der förmliche Erlass von Produktinterventionsmaßnahmen erübrigte.

⁵ Vgl. hierzu auch Kapitel I 3.

⁶ www.bafin.de/dok/10172130.

⁷ Vgl. hierzu Jahresbericht 2016, Seite 35 f.

Auskunfts- und Vorlageersuchen

Anfang 2017 wehrte sich ein Emittent im Wege des Eilrechtsschutzes vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main gegen ein Auskunfts- und Vorlageersuchen der BaFin. Seine Weigerung, die geforderten Auskünfte zu erteilen, begründete er insbesondere damit, dass die BaFin in ihrem Auskunfts- und Vorlageersuchen keinen Anfangsverdacht im Sinne von § 152 der Strafprozessordnung (StPO) dahingehend vorgetragen habe, dass die Voraussetzungen für den Erlass einer Produktintervention nach § 4b WpHG vorliegen. Das Verwaltungsgericht erklärte in seinem Beschluss zu dem Antrag auf Eilrechtsschutz ausdrücklich, dass dies keine Voraussetzung für die

Rechtmäßigkeit eines Auskunfts- und Vorlageersuchens gemäß § 4 Absatz 3 WpHG sei. Es müsse lediglich nachvollziehbar sein, dass die BaFin einen Nachfragebedarf zu prüfen habe, „ob, inwieweit oder auf welche Weise eine Maßnahme nach § 4b WpHG angebracht oder erforderlich erscheint“. Es sei „gerade Sinn und Zweck des Auskunfts- und Vorlageersuchens, nachzuprüfen, ob überhaupt die Voraussetzungen für eine solche Maßnahme vorliegen“. Das Verwaltungsgericht sah das Auskunfts- und Vorlageersuchen der BaFin als offensichtlich rechtmäßig an und lehnte daher den Antrag des Emittenten ab.

2.2 Marktuntersuchungen

2.2.1 Restschuldversicherung bei Verbraucherdarlehen

Die BaFin hat 2017 ihre Marktuntersuchung zu Restschuldversicherungen abgeschlossen und dabei Defizite ermittelt (siehe Infokasten „Restschuldversicherung im Fokus“).

Wie die BaFin in ihrer Marktuntersuchung festgestellt hat, werden Restschuldversicherungen bei Abschluss eines Verbraucherdarlehensvertrags zwar generell optional angeboten und sind nicht verpflichtend. So gaben etwa zwei Drittel der befragten Banken an, tendenziell mehr Verbraucherdarlehensverträge ohne Restschuldversicherung zu vergeben als mit der Absicherung. Allerdings vertriebt ein Drittel der Institute die Mehrzahl seiner Verbraucherdarlehensverträge mit einer Restschuldversicherung. Beim Verbraucher kann dann der Eindruck entstehen, dass ein Darlehensvertrag an den Abschluss einer Restschuldversicherung geknüpft ist.

Die Untersuchung ergab auch, dass die von den Versicherungsunternehmen an die Kreditinstitute geleisteten Provisionen teilweise sehr hoch sind: Zwölf Kreditinstitute gaben an, weniger als 50 Prozent der Versicherungsprämie zu erhalten. Bei zwölf weiteren Banken lag der Provisionshöchstsatz bei 50 Prozent, bei sieben Instituten über 50 Prozent. In wenigen Einzelfällen betrugen die Provisionen mehr als 70 Prozent.

Ferner hat die Untersuchung deutlich gemacht, dass die Vertragsgestaltung bei Restschuldversicherungen für den Verbraucher nur schwer nachvollziehbar ist. In vielen

Fällen ist nämlich nicht der Kunde selbst Versicherungsnehmer, sondern die Bank, die ihm gleichzeitig auch die Versicherung vermittelt. Dies führt mangels ausdrücklicher gesetzlicher Regelungen dazu, dass dem Kunden gegenüber Informations- und Beratungspflichten nicht gelten und Widerrufs- und Kündigungsrechte nicht greifen. Im Ergebnis bedeutet das, dass die Unternehmen Verbrauchern nur auf freiwilliger Basis Informationen zur Verfügung stellen und die Möglichkeit geben, Verträge zu kündigen oder zu widerrufen. Die Untersuchung hat zudem gezeigt, dass die Regelungen in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Banken und Versicherer dazu – soweit überhaupt vorhanden – sehr uneinheitlich gefasst sind.

Der Gesetzgeber hat dies zum Anlass genommen, bei Restschuldversicherungen nunmehr durch gesetzliche

Hinweis

Restschuldversicherung im Fokus

In ihrer Marktuntersuchung zur Restschuldversicherung hat sich die BaFin ein Bild von der Art und der Ausgestaltung dieser Versicherung gemacht. Vor allem interessierte die Aufsicht, inwieweit der Abschluss einer Restschuldversicherung optional ist, wie die Vertragsanbahnung abläuft, welche Kosten mit dem Abschluss verbunden sind und wie diese Kosten ausgewiesen werden. 30 Versicherer und 31 Banken haben an der Studie teilgenommen.

Vorgaben im Versicherungsvertragsgesetz (VVG) für mehr Beratung, Aufklärung und Transparenz zu sorgen. Die neuen Regelungen sind allerdings erst am 23. Februar 2018 in Kraft getreten.

Neue Regelungen im Versicherungsvertragsgesetz

So hat nach § 7d VVG die Bank als Versicherungsnehmer eines Gruppenversicherungsvertrags gegenüber dem Kunden als versicherter Person dann die Beratungs- und Informationspflichten eines Versicherers. Zudem erhält der Kunde als versicherte Person die Rechte eines Versicherungsnehmers, insbesondere das Widerrufsrecht. Dem Kunden wird damit die Möglichkeit eingeräumt, im Nachgang zum Vertragsabschluss zu prüfen, ob er die Restschuldversicherung tatsächlich benötigt. Andernfalls versetzt das VVG ihn in die Lage, die entsprechende Vertragserklärung für die Restschuldversicherung zu widerrufen. Zusätzlich gibt es für den Gruppenversicherungsvertrag nun die gesetzliche Regelung, dass der Kunde als versicherte Person über dieses Widerrufsrecht eine Woche nach Abgabe der Vertragserklärung erneut in Textform zu belehren ist. Mit dieser Belehrung hat die Bank dem Kunden auch das Produktinformationsblatt ein weiteres Mal zur Verfügung zu stellen. Damit ist dann sichergestellt, dass beim Kunden alle wichtigen Informationen zur Restschuldversicherung nicht verloren gehen.

Eine ähnliche Regelung hat der Gesetzgeber in § 7a Absatz 5 VVG zudem für die Fälle geschaffen, in denen eine Restschuldversicherung als Nebenprodukt oder als Teil eines Pakets oder derselben Vereinbarung angeboten wird und der Kunde selbst Versicherungsnehmer ist. Auch hier muss ihn der Versicherer eine Woche nach Abgabe seiner Vertragserklärung nochmals in Textform über sein Widerrufsrecht belehren und ihm ebenfalls erneut das Produktinformationsblatt zukommen lassen. Hierdurch schafft der Gesetzgeber einen Gleichlauf mit den Regelungen des Gruppenversicherungsvertrags.

2.2.2 Umsetzung höchstrichterlicher Rechtsprechung

Die BaFin hat 2017 eine Marktuntersuchung zur „Beachtung höchstrichterlicher Entscheidungen zur Anwendung zivilrechtlicher Normen mit verbraucher-schützender Wirkung“ durchgeführt. Dabei hat sie rund 100 beaufsichtigte Unternehmen verschiedener Branchen dazu befragt, wie sie die Entwicklung der Rechtsprechung beobachten und nötigenfalls in der eigenen Geschäftstätigkeit umsetzen. Beteiligt waren Privatbanken, Sparkassen, Genossenschaftsbanken, Bausparkassen, Finanzdienstleister und Kapitalverwaltungsgesellschaften.

Untersucht wurde insbesondere, inwiefern die Unternehmen geregelte Abläufe zur Beobachtung der Rechtsprechung eingerichtet haben und wie sie mit den daraus gewonnenen Erkenntnissen umgehen.

Alle befragten Unternehmen schilderten, dass die Entwicklung der Rechtsprechung aktiv und systematisch beobachtet wird. Die Unternehmen greifen dabei in der Regel auf mehrere Informationsquellen wie die Tages- oder Fachpresse, Newsletter von Gerichten und Beratungsgesellschaften, aber auch Fortbildungen und Seminare zurück. Auch die Verbände unterstützen ihre Mitgliedsunternehmen durch Bereitstellung von Rundschreiben oder Formularen. Ferner legten die Unternehmen im Einzelnen dar, welche Verfahren für den Fall vorgesehen sind, dass Gerichtsentscheidungen als relevant für die eigene Geschäftstätigkeit eingestuft werden. Viele Unternehmen schilderten Fälle, in denen aufgrund von ergangener Rechtsprechung Anpassungen zum Beispiel der verwendeten Formulare oder Preis- und Leistungsverzeichnisse oder der Geschäftsabläufe vorgenommen worden sind.

2.2.3 Interne Kontrollsysteme in Banken und Sparkassen

Im Fokus der laufenden Aufsicht über Banken und Sparkassen stand 2017 eine Marktuntersuchung zu den Internen Kontrollsystemen (IKS) der Institute. Die BaFin forderte mehr als 110 Institute schriftlich auf, detailliert Auskunft zu geben über die Systeme und die konkreten Kontrollen in den Bereichen Kundenberatung, Kundeninformation, Bearbeitung von Kundenaufträgen und Beschwerdebearbeitung. Flankiert hat die Aufsicht diese Abfrage durch Vor-Ort-Gespräche und Prüfungen bei über 40 Instituten. Ziel der Untersuchung war es unter anderem, einen Überblick darüber zu gewinnen, wie die IKS in der Praxis ausgestaltet sind.

Insgesamt verfügten alle befragten Institute über funktionsfähige Kontrollsysteme und Kontrollen in den untersuchten Geschäftsbereichen. Defizite waren nur vereinzelt festzustellen: bei der Überprüfung von Kundenkontakten und Geschäftsvorfällen, bei der Nachvollziehbarkeit der Kontrollhandlungen, bei der Koordination der Kontrollhandlungen verschiedener Organisationseinheiten, bei der Rückspiegelung der Kontrollergebnisse, bei der Transparenz des Kontrollstands oder bei der Implementierung eines Eskalationsverfahrens. Diese Einzelfälle hat die Aufsicht mit den betroffenen Instituten und den Verbänden eingehend besprochen.

2.3 Verbraucherbeschwerden und Anfragen

2.3.1 Kreditinstitute und Finanzdienstleister

2.3.1.1 Beschwerdezahlen

Im Jahr 2017 bearbeitete die BaFin insgesamt 5.587 Eingaben zu Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten (Vorjahr: 5.162); 5.425 davon waren Beschwerden und 162 allgemeine Anfragen (siehe Tabelle 1 „Beschwerden nach Institutsgruppen“). Darunter fallen auch 26 Fälle, in denen die BaFin gegenüber dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestags Stellung nahm. Darüber hinaus wandten sich 39 Einsender an die BaFin und baten um Informationen über Altbanken, insbesondere über deren Rechtsnachfolger. Die Beschwerden waren in 952 Fällen erfolgreich, darunter eine Petition.

Tabelle 1: Beschwerden nach Institutsgruppen

Institutsgruppe	Gesamtzahl der Eingaben
Private Banken	2.640
Sparkassen	660
Öffentliche Banken	104
Genossenschaftsbanken	696
Hypothekenbanken	8
Bausparkassen	351
Finanzdienstleister (zum Beispiel Leasing- und Factoringunternehmen usw.)	586
Auslandsbanken	380

Die Eingaben betrafen alle Produkte bzw. Dienstleistungen der beaufsichtigten Institute und Unternehmen. Im Vordergrund standen Fragen zu häufig genutzten Bankprodukten, wie zum Beispiel dem Giro- und dem Pfändungsschutzkonto, dem Überweisungsverkehr und der Abwicklung von Kreditverträgen. Aber auch die Auswirkungen der anhaltenden Niedrigzinsphase, wie etwa die Einführung negativer Guthabenzinsen, wurden thematisiert. Besonders kritisch setzten sich die Kunden mit der Erhöhung bestehender oder der Einführung neuer Bankentgelte auseinander.

2.3.1.2 Fälle aus der Praxis

Kontenmodelle und -entgelte

Einige Verbraucher wandten sich an die BaFin, weil Institute neue Kontenmodelle⁸ eingeführt und dafür – anders als zuvor – Entgelte erhoben haben. Zwar kann die BaFin keinen Einfluss darauf nehmen, wie eine Bank ihre Kontenmodelle gestaltet und ob und welche Kontoführungsgebühren sie erhebt. Einige Institute hatten aber bei der Änderung ihrer AGB nicht die einschlägigen Verbraucherschützenden Vorgaben des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) beachtet.

Beispielsweise wurden Kunden nicht umfassend und zutreffend über ihre Rechte informiert, falls sie mit der angebotenen Vertragsänderung nicht einverstanden waren. Es fehlte der Hinweis, dass – neben der Möglichkeit des Widerspruchs – auch das Recht zur kostenfreien und fristlosen Kündigung des Vertrags besteht (§ 675g Absatz 2 Satz 3 BGB). In einem anderen Fall wurde den Kunden fälschlicherweise suggeriert, sie müssten das Vertragsverhältnis kündigen, um der angebotenen AGB-Änderung und damit der Berechnung von Kontoführungsgebühren zu entgehen. Tatsächlich muss der Vertrag zu den bisherigen Bedingungen fortgesetzt werden, falls der Kunde dem Änderungsangebot widerspricht. Ist das Institut hierzu nicht bereit, kann und muss es den Vertrag selbst kündigen; eine einseitige Änderung der AGB ist nicht möglich.

In einigen Fällen stellte die BaFin fest, dass Kreditinstitute die Verträge trotz Widerspruchs der Kunden den geänderten Bedingungen anpassten und Entgelte für bislang kostenlose Kontodienstleistungen berechneten. Die BaFin erreichte, dass sie die zu Unrecht vereinnahmten Gebühren erstatteten.

Konsumentenkredit mit Restschuldversicherung

Mehrere Eingaben betrafen auch Allgemein-Verbraucherdarlehen mit Restschuldversicherung.⁹ Wegen des höheren Lebensalters der Kreditnehmer – sie waren zwischen 46 und 69 Jahre alt – beliefen sich die Einmalprämien auf bis zu fünfstelligen Beträge und machten damit rund ein Drittel bis fast die Hälfte der finanzierten Beträge aus. Da die Einmalprämie mitfinanziert wird, ist sie auch zu verzinsen, was das Darlehen deutlich verteuert. Im Nachhinein wollten sich die Kunden daher von der Restschuldversicherung lösen, und sie baten um Rat und Unterstützung.

8 Diese Textpassage bezieht sich nicht auf Basiskonten, die Verbraucher wie Girokonten nutzen können, für die aber besondere Schutzvorschriften gelten.

9 Vgl. hierzu auch 2.2.1.

Die BaFin darf jedoch nur zum Schutz kollektiver Verbraucherinteressen (§ 4 Absatz 1a Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – FinDAG) tätig werden. Einzelne Verbraucher darf sie weder beraten noch unterstützen.

Verbraucher sollten vor Vertragsabschluss sorgfältig prüfen, welche Kosten ihnen durch die Restschuldversicherung entstehen und ob der Abschluss einer solchen Versicherung für sie ökonomisch sinnvoll und zweckmäßig ist. Dabei sollten sie vor allem die Höhe der Versicherungsprämie im Verhältnis zum Kreditbetrag berücksichtigen. Typischerweise ist der Abschluss einer Restschuldversicherung nicht verpflichtend, um ein Darlehen zu erhalten. Haben Verbraucher einen solchen Vertrag bereits abgeschlossen, sollten sie prüfen, ob sie von einem eventuell bestehenden Widerrufsrecht Gebrauch machen wollen.

2.3.2 Investment- und Kapitalverwaltungsgesellschaften

Im Rahmen der Investmentaufsicht gingen im Jahr 2017 insgesamt 145 Beschwerden und Anfragen von Verbrauchern ein. Sie bezogen sich unter anderem auf die Änderung von Anlagebedingungen sowie die Einhaltung von Informationspflichten der Kapitalverwaltungsgesellschaften gegenüber den Anlegern.

Bei den Eingaben zu offenen Immobilienfonds handelte es sich überwiegend um Fragen zur Abwicklung von offenen Immobilien-Publikumsfonds. Die Anleger erkundigten sich etwa nach der Dauer der Abwicklungsphase, den Liquiditätseinbehalten für Eventualverbindlichkeiten, der Höhe des Erlöses für veräußerte Fondsimmobiliens oder danach, wann mit einer Rückzahlung der Anlegergelder bei einem offenen Immobilien-Publikumsfonds in Abwicklung zu rechnen sei.

Ein Großteil der Eingaben zu geschlossenen Fonds betraf Altfonds, die zum Teil von Kapitalverwaltungsgesellschaften verwaltet werden, die von der BaFin beaufsichtigt werden. Diese Altfonds unterliegen jedoch nicht den Anforderungen des KAGB. Bei einigen Beschwerden zu geschlossenen Fonds ging es auch um gesellschaftsrechtliche Fragen, etwa zu Zustimmungserfordernissen.

Die BaFin ging den Hinweisen nach, holte gegebenenfalls Stellungnahmen der beaufsichtigten Unternehmen ein und erläuterte die rechtlichen Rahmenbedingungen gegenüber den Beschwerdeführern, indem sie zum Beispiel auf alternative Möglichkeiten der Streitbeilegung hinwies.¹⁰ Einen Anlass für weitergehende Aufsichtsmaßnahmen gab es jedoch nur in wenigen Fällen.

2.3.3 Versicherungsunternehmen

2.3.3.1 Beschwerdezahlen

Im Jahr 2017 bearbeitete die BaFin im Versicherungsbereich 7.367 Eingaben (Vorjahr: 7.985) abschließend. Von diesen Eingaben gingen 32,0 Prozent (Vorjahr: 29,8 Prozent) erfolgreich für den Einsender aus.

Auf alle in Tabelle 2 „Eingaben je Versicherungszweig seit 2013“ genannten Versicherungszweige zusammen entfielen 7.212 Eingaben (Vorjahr: 7.830). Diese verteilten sich auf 6.738 Beschwerden, 374 allgemeine Anfragen und 100 Petitionen, die die BaFin über den Deutschen Bundestag oder das Bundesfinanzministerium erreichten. Der leichte Rückgang bei der Gesamtzahl ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass anders als im Vorjahr kein Sondereinfluss durch zahlreiche Parallelingaben in der Rechtsschutzversicherung zum Komplex Abgasskandal zu verzeichnen war.

Tabelle 2: Eingaben je Versicherungszweig seit 2013

Jahr	Leben	Kraftfahrt	Kranken	Unfall	Haftpflicht	Rechtsschutz	Gebäude/Hausrat	Sonstige Sparten	Besonderheiten*	Gesamt
2017	1.825	1.508	1.433	219	400	591	603	633	155	7.367
2016	1.817	1.533	1.335	294	460	924	708	759	155	7.985
2015	2.113	1.778	1.267	294	505	722	470	769	1.558	9.746
2014	2.802	1.822	1.545	379	622	675	890	780	1.624	11.139
2013	2.874	1.604	1.927	331	550	635	822	570	1.555	10.868

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

¹⁰ Vgl. dazu Tätigkeitsbericht der Schlichtungsstelle bei der BaFin 2017.

Die Beschwerdegründe sind vielfältig (siehe Tabelle 3 „Die häufigsten Beschwerdeinhalte 2017“). Die häufigsten Gründe waren:

Tabelle 3: Die häufigsten Beschwerdeinhalte 2017

Grund	Zahl
Art der Schadenbearbeitung/Verzögerungen	1.240
Höhe der Versicherungsleistung	918
Deckungsfragen	810

2.3.3.2 Fälle aus der Praxis

Risikozuschlag bei Tarifwechsel

Ein privat Krankenversicherter wollte in einen günstigeren Tarif wechseln. Der bisherige Tarif wurde Anfang der 1990er-Jahre in den neuen Bundesländern vertrieben und war aufgrund von Sonderkonditionen besonders günstig. Der Versicherer unterbreitete ein Umstellungsangebot mit einem Risikozuschlag von 300 Prozent, den er damit begründete, der Zieltarif leiste mehr. Die Risikoprüfung bei dem gewünschten Tarifwechsel erfolgte anhand eines IT-Prüfungstools, das die Sonderkonditionen des Herkunftstarifs nicht berücksichtigte. Eine manuelle Nachprüfung, die der Versicherer im Rahmen seiner Beschwerdebearbeitung vornahm, ergab, dass korrekt ein Risikozuschlag von nur 30 Prozent anzusetzen war. Im Nachgang änderte der Versicherer auf Veranlassung der BaFin seine Arbeitsrichtlinien und unterbreitete allen davon Betroffenen neue Angebote.

Anzuwendender Tarif bei Versorgungsausgleich

Eine Beschwerdeführerin hatte nach ihrer Scheidung durch den Versorgungsausgleich ein Anrecht aus dem Lebensversicherungsvertrag ihres Ehemannes erworben. Sie monierte, dass nach der Teilung des Vertrages ihr neuer Vertrag einen geringeren Rechnungszins erhalten sollte.

Gemäß § 11 Versorgungsausgleichsgesetz muss jedoch die interne Teilung die gleichwertige Teilhabe der Ehegatten an den in der Ehezeit erworbenen Anrechten sicherstellen. Demnach hat der neue Vertrag denselben Rechnungszins wie der ursprüngliche Vertrag aufzuweisen.

Auf Rückfrage der BaFin teilte der Versicherer mit, dass er den Rechnungszins angleichen werde. Das Unternehmen arbeitet daran, dass das EDV-System zukünftig automatisch denselben Rechnungszins verwendet.

2.3.4 Wertpapiergeschäft

Im Jahr 2017 gingen zu Wertpapiergeschäften insgesamt 522 Beschwerden (Vorjahr: 493) und 272 schriftliche Anfragen (Vorjahr: 188) von Anlegern ein.

Bei den meisten Beschwerden ging es um den Kundenservice (einschließlich Depotüberträgen), die Anlageberatung, die Auftragsausführung und die Kundeninformation.

Einen weiteren Schwerpunkt bildeten auch 2017 Beschwerden gegen grenzüberschreitend tätige Unternehmen aus Zypern. Da die BaFin diese Unternehmen nicht beaufsichtigt, hat sie die zuständige Herkunftslandbehörde Cyprus Securities and Exchange Commission (CySEC) über die Beschwerden informiert. Auch wenn all diese Unternehmen finanzielle Differenzkontrakte (*Contracts for Difference* – CFDs)¹¹ oder binäre Optionen anboten, waren die Produkte selbst in den wenigsten Fällen Gegenstand der Beschwerden. Hauptsächlich Grund der Beschwerden, die zum großen Teil Sachverhalte aus 2016 oder den Vorjahren betrafen, waren Verluste der Kunden sowie die Weigerung der Institute, Gelder zurückzuzahlen.

Aufgrund der europaweit hohen Anzahl von Beschwerden gegen zyprische Unternehmen wurde Mitte 2015 bei ESMA eine Arbeitsgruppe unter Beteiligung der CySEC eingerichtet. Dank der Arbeitsgruppe und der Maßnahmen der CySEC ging die Zahl der Beschwerden im Jahr 2017 auf 30 zurück (Vorjahr: 50).

Darüber hinaus sind diverse Beschwerden eingegangen, in denen sich Kunden darüber beklagten, dass sie verspätet oder gar nicht über die Möglichkeit des Handels von Bezugsrechten informiert wurden. Deshalb hat die BaFin bei dem betroffenen Institut den der Weiterleitung solcher Informationen zugrundeliegenden Prozess genauer untersucht und teilweise moniert. In Abstimmung mit der BaFin passt das Institut derzeit den Prozess an, um künftig eine bessere Information der Kunden über Optionen zum Bezugsrechtetradel zu ermöglichen.

2.3.5 Verbrauchertelefon

Unter der Rufnummer 0800/2 100 500¹² erreichen Bürger das Verbrauchertelefon der BaFin. Davon machten sie

¹¹ Vgl. hierzu Kapitel I 3.

¹² Kostenlos aus dem deutschen Fest- und Mobilnetz. Diese Rufnummer ersetzt die bisherige Rufnummer 0228/299 70 299. Die bisherige Rufnummer ist für Anrufe aus dem Ausland weiterhin erreichbar.

weiterhin häufig Gebrauch: Die Berater bearbeiteten 2017 19.367 (Vorjahr: 20.088) Anfragen rund um den Finanzmarkt zu konkreten Verbraucherschutzrelevanten Themen und zu Problemen mit Banken, Versicherern oder Finanzdienstleistern. 34 Prozent davon entfielen auf den Versicherungs- und 45 Prozent auf den Bankensektor. Neun Prozent der Anrufe betrafen die Wertpapieraufsicht.

Viele Anrufer ließen sich auch über die unterschiedlichen Möglichkeiten aufklären, um sich bei der BaFin zu beschweren. Die Telefonberater nannten die zuständigen Stellen und informierten über den Stand laufender Beschwerdeverfahren. Auch erkundigten sich viele Anrufer nach Möglichkeiten der Schlichtung.

2.4 Aufsicht über Beratung und Vertrieb im Wertpapiergeschäft

2.4.1 Aufsichtskontakte

Im Rahmen ihres Mandats, das Kollektiv der Verbraucher zu schützen, kontrolliert die BaFin auch die Beratung und den Vertrieb im Wertpapiergeschäft. Konkret geht es darum, die Einhaltung der Verhaltens- und Organisationspflichten nach dem sechsten Abschnitt des WpHG zu prüfen. Wichtige Erkenntnisquelle der Aufsicht dabei sind Besuche der Banken und Sparkassen.

Im Jahr 2017 fanden Gespräche in 235 Hauptstellen und Filialen (einschließlich vertraglich gebundener Vermittler) statt. Gesprächspartner der BaFin waren 353 Anlageberater und 293 Mitarbeiter aus dem Bereich der Vertriebssteuerung.

Die Auswahl von Ort und Themen der Gespräche erfolgte – wie immer – risikoorientiert. Im Jahr 2017 ging es bei der Marktuntersuchung zu Internen Kontrollsystemen¹³ darum, ob die Institute über angemessene Kontrollsysteme verfügen. Die Besuche vor Ort dienten dazu, die Erkenntnisse aus der vorausgegangenen Abfrage bei denjenigen Mitarbeitern weiter aufzuklären, deren Tagesgeschäft die Umsetzung der Kontrollprozesse ist. Daneben ging die BaFin bei den Besuchen der Frage nach, wie die Institute die Selbstverpflichtung der Verbände zum Vertrieb bonitätsabhängiger Schuldverschreibungen umsetzen.¹⁴

Anlässe für die Besuche waren darüber hinaus kurzfristige Kontrollen nach Eingaben von anonymen Hinweisgebern. Routinekontrollen fanden im Beratungsgeschäft

Recht

Mitarbeiter- und Beschwerde register

Die Unternehmen, die Wertpapierdienstleistungen erbringen, müssen nach § 87 Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) ihre Anlageberater, Vertriebsbeauftragten und Compliance-Beauftragten an das Mitarbeiter- und Beschwerderegister der BaFin melden. Sie müssen nachprüfbar gewährleisten, dass diese Mitarbeiter sachkundig und zuverlässig sind. Die Prüfung der Sachkunde und Zuverlässigkeit wurde mit der Finanzmarktrichtlinie MiFID II (Markets in Financial Instruments Directive), die seit dem 3. Januar 2018 anzuwenden ist, europaweit verbindlich vorgegeben.¹⁵ Bei Anlageberatern besteht die Besonderheit, dass der BaFin auch gemeldet wird, wenn sich Privatkunden über die Anlageberatung beschweren.

statt. So überprüfte die BaFin die Pflicht zur Empfehlung nur geeigneter Finanzinstrumente anhand von 3.865 Einzelfällen und sah sich neben den Anlageempfehlungen 885 Depots an, um die Empfehlung auch anhand des Depotbestands vor und nach der Beratung zu prüfen.

2.4.2 Mitarbeiter- und Beschwerderegister

Das Mitarbeiter- und Beschwerderegister (siehe Infokasten) ist ein bewährtes Instrument des kollektiven Verbraucherschutzes. Es liefert der Aufsicht wichtige Erkenntnisse für die Missstandsaufsicht und hat darüber hinaus disziplinierende Wirkung – und zwar auf die Institute und die Anlageberater.

Mitarbeiter

Bis Ende 2017 sind der BaFin 142.832 Mitarbeiter angezeigt worden (Vorjahr: 149.156; siehe Tabelle 4 „Zahl der Mitarbeiter“, Seite 43). Aus den Mitarbeiteranzeigen und deren Identifikationsnummern konnte sich die BaFin auch 2017 einen Überblick über Fluktuationen in der Anlageberatung und im Vertrieb machen.

Beschwerden

4.353 Beschwerden sind der BaFin 2017 angezeigt worden; im Jahr davor waren es 4.996 (siehe Tabelle 5 „Zahl der angezeigten Beschwerden“, Seite 43). Anhand

¹³ Vgl. 2.2.3.

¹⁴ Vgl. 2.1.

¹⁵ Artikel 25 Absatz 1 der MiFID II (Abl. der EU vom 12.06.2015, L 173/408). Zur MiFID II vgl. auch Kapitel V 1.1.1.

Tabelle 4: Zahl der Mitarbeiter¹⁶**Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter**

zum	31.12.2016	31.12.2017
Privatbanken	43.148	41.234
Sparkassen/ Landesbanken	58.500	55.686
Genossenschaftsbanken	41.206	38.912
Finanzdienstleistungsinstitute	6.302	7.000
Summe	149.156	142.832

Vertriebsbeauftragte

zum	31.12.2016	31.12.2017
Privatbanken	7.017	5.903
Sparkassen/ Landesbanken	9.536	9.196
Genossenschaftsbanken	6.800	6.404
Finanzdienstleistungsinstitute	370	370
Summe	23.723	21.873

Anlageberaterinnen und Anlageberater

zum	31.12.2016	31.12.2017
Privatbanken	42.576	40.617
Sparkassen/ Landesbanken	55.545	52.749
Genossenschaftsbanken	38.333	36.161
Finanzdienstleistungsinstitute	5.754	6.443
Summe	142.208	135.970

Compliance-Beauftragte

zum	31.12.2016	30.9.2017
Privatbanken	101	107
Sparkassen/ Landesbanken	406	394
Genossenschaftsbanken	926	876
Finanzdienstleistungsinstitute	670	693
Summe	2.103	2.070

Tabelle 5: Zahl der angezeigten Beschwerden¹⁷

Beschwerden	Privatbanken	Sparkassen/ Landesbanken	Genossenschafts- banken	Finanzdienst- leistungsinstitute	Summe
2013	4.019	3.234	2.246	221	9.720
2014	2.381	1.994	1.527	947	6.849
2015	1.546	1.691	1.299	104	4.640
2016	1.633	1.837	1.463	63	4.996
2017	1.298	1.701	1.283	71	4.353

der angezeigten Beschwerden kann die BaFin prüfen, ob Wertpapierdienstleistungsunternehmen die ihnen obliegenden Wohlverhaltenspflichten einhalten, wenn sie Privatkunden beraten. Die angezeigten Beschwerden ermöglichen es der BaFin, systemweiten und individuellen Missständen nachzugehen.

Da sich aus den Beschwerdeanzeigen nicht ergibt, ob die Beschwerden begründet sind, wertet die BaFin fortlaufend risikoorientiert einzelne Beschwerden und die Aufzeichnungen zur jeweiligen Anlageberatung aus. Im Fokus dieser Prüfungen steht immer die Frage,

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

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

ob die erteilte Anlageempfehlung für den Kunden geeignet war.

Ergeben sich bei diesen Prüfungen Zweifel an der Sachkunde oder Zuverlässigkeit eines Mitarbeiters oder fallen Mitarbeiter durch Verstöße gegen aufsichtsrechtliche Vorschriften auf, leitet die BaFin Ermittlungen ein.¹⁸

2.4.3 Maßnahmen und Bußgeldverfahren

Im Jahr 2017 ging die BaFin in 28 Verfahren Erkenntnissen nach, die auf die Unzuverlässigkeit von Anlageberatern und Vertriebsbeauftragten hindeuteten. In einem weiteren Verfahren aus dem Jahr 2017 untersagte die BaFin die Tätigkeit eines Mitarbeiters als Anlageberater. Die Prüfung der Zuverlässigkeit basiert auf der WpHG-Mitarbeiteranzeigeverordnung, nach der die Zuverlässigkeit in der Regel nicht vorliegt, wenn ein Mitarbeiter in den vergangenen fünf Jahren rechtskräftig wegen bestimmter Delikte verurteilt wurde.

Im Jahr 2017 war die BaFin zudem mit zwei Verwarnungen befasst. Ein Verfahren läuft noch, in einem weiteren Verfahren sprach die Aufsicht eine Verwarnung gegenüber einem Mitarbeiter aus. Diese Verwarnung beruhte auf Beschwerdebündelungen. Verschiedene Wertpapierdienstleistungsunternehmen hatten Beschwerden zu einem Anlageberater in das Mitarbeiter- und Beschwerderegister¹⁹ angezeigt. Die Untersuchung der Beschwerdesachverhalte ergab wiederholte Verstöße gegen die Wohlverhaltenspflichten, die in den Verantwortungsbereich des Mitarbeiters fielen. Die Arbeitgeberwechsel des Mitarbeiters ließen sich im Mitarbeiter- und Beschwerderegister nachvollziehen.

Im Jahr 2017 eröffnete die BaFin sechs neue Bußgeldverfahren wegen Verstößen gegen die Verhaltens-, Organisations- und Transparenzpflichten von Wertpapierdienstleistungsunternehmen und schloss ebenfalls sechs solcher Verfahren mit einer Geldbuße ab.²⁰ 13 Verfahren wurden eingestellt, davon zwölf aus Opportunitätsgründen. Aus dem Vorjahr waren noch 54 Verfahren anhängig. Die höchste Gesamtgeldbuße gegen eine Gesellschaft betrug in diesem Bereich 120.000 Euro.

¹⁸ Vgl. 2.4.3.

¹⁹ Vgl. hierzu 2.4.2.

²⁰ Zu den Sanktionen des Geschäftsbereichs Wertpapieraufsicht vgl. auch 6 und Kapitel V 7.

2.5 Kooperation mit dem Marktwächter Finanzen

Ein wichtiger Kooperationspartner für die BaFin im Verbraucherschutz war auch 2017 der Marktwächter Finanzen. Er war im Frühjahr 2015 eingerichtet worden und beobachtet und analysiert in fünf fachlich spezialisierten Schwerpunkt-Verbraucherzentralen den Finanzmarkt aus Sicht der Verbraucher. Wie in den vergangenen Jahren fanden auch 2017 wieder Treffen mit allen fünf Marktwächter-Teams aus Frankfurt, Hamburg, Bremen, Leipzig und Stuttgart statt. Dabei präsentierte die BaFin aktuelle Studien und Untersuchungen, und die Marktwächter stellten aktuelle Fälle aus dem Frühwarnnetzwerk der Verbraucherzentralen vor.

Auch über konkrete Einzelfälle diskutierten die BaFin und die Vertreter der Marktwächter. Diese berichteten zum Beispiel über die Untersuchung des Marktwächters zu Schadensfällen auf dem grauen Kapitalmarkt, über Erfahrungen mit der Kreditwürdigkeitsprüfung nach Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie und mit Standmitteilungen bei Lebensversicherungen und über die Ergebnisse einer Sonderuntersuchung des Marktwächters zur Vorfälligkeitsentschädigung bei Immobilienfinanzierungen. Im Gegenzug berichtete die BaFin etwa über aktuelle Beobachtungen aus der Aufsichtspraxis und darüber, wie sie rechtliche Fragen einschätzt. So ging es bei dem Treffen mit dem Marktwächter-Team aus Frankfurt beispielsweise um die Frage, ob Investments in Gold als Vermögensanlagen zu werten seien und wie diese Fälle vonseiten der BaFin behandelt werden.

2.6 Internationale Entwicklungen

2.6.1 PRIIPS und andere Produktinformationsblätter

Nach der europäischen PRIIPs-Verordnung²¹ müssen Hersteller von verpackten Anlageprodukten für Kleinanleger und von Versicherungsanlageprodukten (*Packaged Retail and Insurance-based Investment Products* – PRIIPs) Basisinformationsblätter veröffentlichen (*Key Information Documents* – KIDs, siehe Infokasten „PRIIPs und KIDs“, Seite 45). Wer solche Produkte verkauft oder dazu berät, hat Kleinanlegern diese Informationsblätter (PRIIPs-KIDs) zur Verfügung zu stellen, bevor diese sich durch einen Vertrag oder ein Angebot binden. Die Verordnung gibt die Form und den Inhalt der Basisinformationsblätter vor und findet seit dem 1. Januar 2018 Anwendung. Die

²¹ Verordnung (EU) Nr. 1286/2014, ABl. EU L 352/1.

Definition

PRIIPs und KIDs

PRIIPs steht für *Packaged Retail and Insurance-based Investment Products*. PRIIPs sind verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte, die einem Anlage- risiko unterliegen. Als verpackt im Sinne der PRIIPs-Verordnung gelten alle Anlageprodukte und -verträge, bei denen das Geld der Kunden nicht direkt, sondern indirekt am Kapitalmarkt angelegt wird oder deren Rückzahlungsanspruch auf andere Weise an die Wertentwicklung bestimmter Papiere oder Referenzwerte gekoppelt ist. Hinter dem Kürzel KIDs verbirgt sich der Begriff „*Key Information Documents*“. KIDs sind vorvertragliche Basisinformationsblätter für Kleinanleger, die es diesen ermöglichen sollen, die grundlegenden Merkmale und Risiken von PRIIPs zu verstehen und miteinander zu vergleichen.

PRIIPs-Verordnung hat als unmittelbar geltender europäischer Rechtsakt Vorrang vor nationalen Regelungen.

Die Anforderungen der PRIIPs-Verordnung an die KIDs werden komplementiert durch eine Delegierte Verordnung.²² Darüber hinaus stellt das Joint Committee, der Gemeinsame Ausschuss der Europäischen Aufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities – ESAs), Auslegungshilfen in Form von Fragen und Antworten (Q&As) sowie Flussdiagrammen zur Verfügung.²³ Die BaFin hat an Entwürfen für die ergänzenden Rechtsakte ebenso wie an Interpretationshilfen im Joint Committee mitgearbeitet.

Neben dem PRIIPs-Basisinformationsblatt wurden auf europäischer Ebene weitere Informationsblätter entwickelt, die ebenfalls seit Anfang 2018 angewendet werden.

IPID

Aufgrund der Durchführungsverordnung zur Festlegung eines Standardformats für das Informationsblatt zu Versicherungsprodukten müssen Versicherungsunternehmen in Deutschland für Nicht-Lebensversicherungsprodukte (Schaden- und

Unfallversicherung inklusive privater Krankenversicherung) ein Produktinformationsblatt (*Insurance Product Information Document* – IPID) verwenden, das den Formvorgaben dieser Durchführungsverordnung entspricht.²⁴ An der Erarbeitung des Technischen Durchführungsstandards, auf dem diese Verordnung basiert, hat die BaFin als Mitglied der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) aktiv mitgewirkt.

Entgeltinformationen und Entgeltaufstellung

Auch die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority) hat, dem Mandat aus der Zahlungskontenrichtlinie (Payment Accounts Directive – PAD)²⁵ folgend, Technische Regulierungsstandards für Produktinformationsblätter entwickelt. Auch an diesen Arbeiten war die BaFin beteiligt. Diese Standards legen die Terminologie der Zahlungskontendienste fest, die in den Mitgliedstaaten am häufigsten genutzt werden. Die technischen Durchführungsstandards zum Informationsblatt „Entgeltinformation“ sowie zum Informationsblatt „Entgeltaufstellung“ enthalten Vorgaben zur EU-weit einheitlichen Gestaltung dieser Informationsblätter. Mit diesen soll es Verbrauchern erleichtert werden, die Kosten von Kontodienstleistungen zu überblicken und miteinander zu vergleichen.

Auf Basis dieser Entwürfe der EBA erarbeitete die EU-Kommission delegierte Rechtsakte.²⁶ Nach deren Inkrafttreten am 31. Januar 2018 beginnt die neunmonatige Umsetzungsfrist für Institute und nationale Aufseher. In Deutschland tritt daher der letzte Abschnitt des Zahlungskontengesetzes (ZKG) zur Entgelttransparenz zum 31. Oktober 2018 in Kraft. Zahlungsdienstleister sind dann verpflichtet, die standardisierte Terminologie zu verwenden und mit standardisierten Dokumenten Verbraucher einerseits vorvertraglich über die zu

²⁴ Durchführungsverordnung (EU) 2017/1469, ABl. EU L 209/19.

²⁵ ABl. EU L 257/214 vom 28.8.2014.

²⁶ Delegierte Verordnung (EU) 2018/32 der Kommission vom 28. September 2017 zur Ergänzung der Richtlinie 2014/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates durch technische Regulierungsstandards für die standardisierte Unionsterminologie für die repräsentativsten mit einem Zahlungskonto verbundenen Dienste; Durchführungsverordnung (EU) 2018/33 der Kommission vom 28. September 2017 zur Festlegung technischer Durchführungsstandards für das standardisierte Format für die Präsentation der Entgeltaufstellung und des betreffenden gemeinsamen Symbols gemäß der Richtlinie 2014/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates sowie Durchführungsverordnung (EU) 2018/34 der Kommission vom 28. September 2017 zur Festlegung technischer Durchführungsstandards für das standardisierte Format für die Entgeltinformation und des betreffenden gemeinsamen Symbols gemäß der Richtlinie 2014/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates (AbI. L 6/3, 26, 37 vom 11.1.2018).

²² Delegierte Verordnung mit technischen Regulierungsstandards in Bezug auf die Darstellung, den Inhalt, die Überprüfung und die Überarbeitung dieser Basisinformationsblätter sowie die Bedingungen für die Erfüllung der Verpflichtung zu ihrer Bereitstellung.

²³ <https://esas-joint-committee.europa.eu/Pages/Activities/Packaged-Retail-and-Insurance-Based-Investment-Products.aspx>.

erwartenden Entgelte (Entgeltinformation) und andererseits während des laufenden Vertrags und bei Beendigung der Vertragsbeziehung über die tatsächlich erhobenen Kosten (Entgeltaufstellung) zu informieren.

2.6.2 World Investor Week

Anfang Oktober 2017 fand erstmals die von der Internationalen Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden IOSCO (International Organization of Securities Commissions) initiierte „World Investor Week“ (WIW) statt. Ziel dieser globalen Aktionswoche war es, Verbraucher über Finanzthemen aufzuklären. Die BaFin hat sich an der WIW unter anderem mit dem Ratgeber „Geld anlegen im Ruhestand“ und der Broschüre „Das Kleine ABC der Geld-Anlage in Leichter Sprache“ beteiligt, die beide auf www.bafin.de abrufbar sind.²⁷ Mit dieser Broschüre hat die BaFin ihr bestehendes Angebot an Inhalten in Leichter Sprache auf ihrer Homepage weiter ausgebaut. Im Rahmen der WIW hat die BaFin außerdem auf ihrer Homepage ein Video zum Thema Geldanlage veröffentlicht, in dem Vertreter der BaFin Tipps zur persönlichen Vorbereitung für ein Gespräch mit dem Anlageberater geben.

2.7 Streitschlichtung

Schlichtungsstelle bei der BaFin

Die Zuständigkeiten der Schlichtungsstelle bei der BaFin haben sich 2016 durch § 14 Unterlassungsklagengesetz (UKlaG) erweitert. Die behördliche Verbraucherschlichtungsstelle bearbeitet seitdem nicht nur die Streitigkeiten im Zusammenhang mit dem Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB), sondern auch Streitigkeiten zu Bankgeschäften und Finanzdienstleistungen nach dem Kreditwesengesetz (KWG), die von Instituten getätigt werden, welche die BaFin beaufsichtigt. Dies allerdings nur dann, wenn keine anerkannte private Schlichtungsstelle zuständig ist. Das Schlichtungsaufkommen ist dadurch gestiegen. Die Schlichtungsstelle veröffentlicht hierzu jeweils zum 1. Februar auf ihrer Internetseite www.bafin.de/schlichtungsstelle einen Tätigkeitsbericht.²⁸

Informationspflichten der Unternehmen zur Streitschlichtung

Das Verbraucherstreitbeilegungsgesetz (VSBG) und die Finanzschlichtungsstellenverordnung (FinSV) regeln neue Standards zu Informationspflichten der Unternehmen. Diese schreiben unter anderem vor, dass Unternehmen auf ihrer Internetseite und in ihren Allgemeinen

Geschäftsbedingungen klar und verständlich erklären müssen, inwieweit sie zu einer außergerichtlichen Schlichtung bereit sind. Die Schlichtungsstelle bei der BaFin arbeitet weiterhin national und international mit anderen Finanzschlichtungsstellen zu diesen und anderen Fragen zusammen.

2.8 Zahlungskontengesetz

Basiskonto

Der Rechtsanspruch auf ein Basiskonto nach dem Zahlungskontengesetz (ZKG) hat erheblich dazu beigetragen, allen Verbrauchern die uneingeschränkte Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben zu ermöglichen. Im Allgemeinen können Verbraucher seitdem ohne besondere Schwierigkeiten ein Basiskonto eröffnen. Lehnen Banken ein solches Anliegen zu Unrecht ab, hat sich das Verwaltungsverfahren der BaFin als einfache und schnelle Möglichkeit für Verbraucher erwiesen, ihren Anspruch aus dem ZKG durchzusetzen.

Die BaFin untersucht im Rahmen ihrer Aufsicht auch, ob Banken ihrer Pflicht nachkommen, angemessene Entgelte für Basiskonten zu vereinbaren. Stellt die BaFin unangemessene Preisgestaltungen fest, kann sie eine Bank anweisen, ihr Entgeltmodell an die gesetzlichen Anforderungen anzupassen. Das ZKG nennt für die Beurteilung der Angemessenheit zwei Kriterien: die marktüblichen Entgelte und das Nutzerverhalten.

Kontenwechselhilfe und Entgelttransparenz

Seit September 2016 müssen Zahlungsdienstleister Verbraucher auf deren Wunsch hin beim Kontenwechsel unterstützen. Eingaben von Verbrauchern bei der BaFin haben gezeigt, dass zu Beginn der Kontowechsel bisweilen noch verspätet erledigt wurde. Das lag daran, dass die Zahlungsdienstleister anfangs Schwierigkeiten mit den neuen Prozessen hatten. Hinzu kam, dass es bei den Verbrauchern zu Missverständnissen kam, weil das gesetzlich vorgegebene Formular sehr umfassend ist. Inzwischen läuft der Prozess der Kontenwechselhilfe allerdings weitgehend störungsfrei. Während im Jahr 2016 durchschnittlich zwölf Verbraucherbeschwerden zur Kontenwechselhilfe pro Monat eingingen, waren es 2017 im Monatsdurchschnitt 4,8.

Am 31. Oktober 2018 werden die Regelungen zur Entgelttransparenz in Kraft treten und die Voraussetzungen dafür verbessern, dass Verbraucher anfallende Kosten bei Kontodienstleistungen mit vertretbarem Aufwand miteinander vergleichen können. Die Institute müssen dann einheitlich und leicht verständlich über diese Dienstleistungen informieren.

²⁷ www.bafin.de/dok/10044650.

²⁸ Vgl. hierzu auch die Broschüre „Die Verbraucherschlichtungsstelle“, die unter www.bafin.de abrufbar ist.

3 Integrität des Marktes

3.1 Erlaubnispflicht

Viele Anbieter nutzen die Möglichkeit, ihr Vorhaben durch die BaFin auf eine mögliche Erlaubnispflicht prüfen zu lassen. 1.208 Anfragen zur Erlaubnispflicht erreichten die BaFin im Jahr 2017 (Vorjahr: 1.022). Die Behörde bearbeitete im Berichtsjahr 923 Erlaubnisanfragen abschließend (Vorjahr: 1.150), und die Antragserhielten so Rechtssicherheit über die Frage, ob ihr Vorhaben nach den einschlägigen Gesetzen erlaubnispflichtig ist (siehe Infokasten „Erlaubnispflicht“).

3.2 Freistellung von der Erlaubnispflicht

Im Jahr 2017 erhielten sechs Unternehmen von der BaFin eine erstmalige Freistellung von der Erlaubnispflicht (Vorjahr: 15; siehe Infokasten „Freistellung“). Insgesamt hat die Aufsicht bis Ende 2017 358 Institute freigestellt.

Eine Freistellung ist auch möglich für Institute mit Sitz im Ausland, die ihre Tätigkeit grenzüberschreitend innerhalb von Deutschland ausüben wollen. Voraussetzung ist, dass ein solches Institut nach Einschätzung der BaFin in seinem jeweiligen Herkunftsland einer gleichwertigen Aufsicht unterliegt. Im Berichtsjahr hat die BaFin eine solche Freistellung erteilt (Vorjahr: zwei).

Recht

Freistellung

§ 2 Absatz 4 KWG ermächtigt die BaFin, in besonders gelagerten Ausnahmefällen ein Unternehmen, das Bankgeschäfte oder Finanzdienstleistungen als Hilfs- und Nebengeschäft zu seinem eigentlichen, im Übrigen finanzmarktfernen Geschäft betreibt, von dem Erlaubnisvorbehalt und einem gesetzlich vorgegebenen Katalog von Bestimmungen, der die laufende Solvenzaufsicht nach dem KWG ausmacht, im Einzelfall freizustellen. In der Praxis erfolgt eine solche Freistellung nur auf Antrag. Sie ist indes nicht für jedes Geschäftsmodell möglich. Die Erlaubnispflicht eines gesetzlich als Bankgeschäft oder Finanzdienstleistung eingestuften Geschäfts ist der Regelfall, von dem die Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen nur ausnahmsweise abweichen darf. Die BaFin macht von der Ermächtigung daher zurückhaltend Gebrauch. Die Freistellung gilt jeweils nur für ein sehr schmales Geschäftssegment, das nach Einschätzung der Behörde der Aufsicht nicht bedarf.

Recht

Erlaubnispflicht

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

ohne die Erlaubnis der BaFin zu haben, setzt die BaFin den Erlaubnisvorbehalt durch und sorgt dafür, dass die Geschäfte unverzüglich eingestellt und abgewickelt werden.²⁹ Die BaFin informiert darüber auf ihrer Internetseite www.bafin.de. Je nach Lage des Falles zeigt die BaFin die verantwortlichen Betreiber bei den Strafverfolgungsbehörden an. Für Anbieter neuer Geschäftsmodelle empfiehlt es sich, zunächst eine erste Selbsteinschätzung vorzunehmen. Die BaFin hat zu den einzelnen erlaubnispflichtigen Tatbeständen auf ihrer Internetseite Merkblätter veröffentlicht, die dabei helfen sollen.

²⁹ Vgl. 3.3.

3.3 Schwarzer Kapitalmarkt

Die konsequente Bekämpfung des schwarzen Kapitalmarkts (siehe Infokasten) ist Voraussetzung für den Erhalt von Integrität und Stabilität des Finanzplatzes. Sie dient zudem dem Anleger- und Verbraucherschutz.

Im Jahr 2017 eröffnete die BaFin aufgrund von Hinweisen aus verschiedensten Quellen 1.042 neue Ermittlungsverfahren (Vorjahr: 1.113) und schloss 873 Verfahren (Vorjahr: 962) ab. Verweigert ein Unternehmen die freiwillige Zusammenarbeit, kann die BaFin ein förmliches Auskunft- und Vorlegungsersuchen erlassen und so umfassende Auskünfte sowie die Offenlegung von Unterlagen zu allen Geschäftsangelegenheiten verlangen. Auf dieses wichtige Mittel griff die Behörde bei ihren Ermittlungen in 41 Fällen (Vorjahr: 34) zurück; in acht Fällen verhängte sie Zwangsgelder (Vorjahr: 26). Im Zuge der Ermittlungen erwirkte die BaFin zudem 16 Durchsuchungsbeschlüsse (Vorjahr: 34) und durchsuchte auf dieser Basis mit Unterstützung der Deutschen Bundesbank und der Landespolizeien mehrere Wohnungen und Gewerbeobjekte an verschiedenen Standorten.

Bestätigt sich der Anfangsverdacht, kann die BaFin die unverzügliche Einstellung und Abwicklung der Geschäfte anordnen und zu diesen Anordnungen flankierende Maßnahmen erlassen. So kann sie Weisungen an einbezogene Unternehmen, zum Beispiel kontenführende Kreditinstitute, erteilen oder die Bestellung eines Abwicklers sowie die Androhung und Festsetzung von Zwangsgeldern erlassen. Im Berichtsjahr erließ die BaFin 20 Untersagungsverfügungen (Vorjahr: 18). In 18 Fällen (Vorjahr: 23) mussten die Betreiber förmlich angewiesen werden, ihr unerlaubtes Geschäft abzuwickeln. Wie schon in den Vorjahren waren 2017 in der großen Mehrzahl der Fälle förmliche Anordnungen und Zwangsmaßnahmen nicht erforderlich, da die Betreiber ihr unerlaubtes Geschäft bei Einschreiten der BaFin freiwillig einstellten.

Gegen die förmlichen Maßnahmen im Zusammenhang mit Ermittlungs- und Untersagungsverfahren wurden 37 Widersprüche erhoben (Vorjahr: 72). 43 Verfahren (Vorjahr: 77) schloss die BaFin 2017 ab, 21 davon durch förmlichen Widerspruchsbescheid (Vorjahr: 49).

Das zuständige Verwaltungsgericht Frankfurt/Main (VG) wies 2017 in Eilverfahren einen gegen die Bescheide der BaFin gerichteten Antrag zurück und ordnete in einem Verfahren die aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs an. In vier Hauptsacheverfahren obsiegte die BaFin, in einem Verfahren gab das VG der Klage statt. In

Definition

Schwarzer Kapitalmarkt

Die Anbieter des schwarzen Kapitalmarkts agieren ohne die erforderliche Erlaubnis und versuchen, sich und ihre erlaubnispflichtigen Geschäfte einer adäquaten staatlichen Kontrolle zu entziehen. Meist fehlt es diesen Akteuren an den persönlichen, fachlichen und finanziellen Voraussetzungen, die für den Betrieb solcher Geschäfte erforderlich sind. Der Gesetzgeber hat die BaFin mit umfangreichen Ermittlungs- und Eingriffsbefugnissen ausgestattet, um unerlaubt betriebene Geschäfte aufzudecken, deren Einstellung und Abwicklung anzuordnen und die Öffentlichkeit zu warnen. Die Warnungen der BaFin sind unter www.bafin.de abrufbar.

der zweiten Instanz schloss der Hessische Verwaltungsgerichtshof (VGH) im Berichtsjahr drei Berufungsverfahren sowie ein Verfahren im vorläufigen Rechtsschutz ab. Der VGH entschied in allen Verfahren zugunsten der BaFin.

3.4 Reichsbürger: unerlaubtes Versicherungsgeschäft

Immer öfter hat die BaFin gegen unerlaubte Versicherungsgeschäfte von sogenannten Reichsbürgern einzuschreiten (siehe Infokasten „Reichsbürger“, Seite 49).

Die unterschiedlichen Gruppen geben mittlerweile nicht nur eigene Personaldokumente, Gewerbeerlaubnisse und Führerscheine aus, sondern bieten immer häufiger auch eigene Versicherungen an. Die Bandbreite reicht von Hausratversicherungen über Wohngebäudeversicherungen, Einbruchdiebstahlversicherungen, Kfz-Haftpflichtversicherungen bis hin zu Krankenversicherungen. Auch wenn diese Versicherungsverträge nur mit Mitgliedern der jeweiligen Gruppierung abgeschlossen werden sollen, stellt dies doch das Betreiben des Versicherungsgeschäfts ohne Erlaubnis dar. Die BaFin schreitet konsequent gegen solche Geschäfte ein. Muss sie hierfür im Einzelfall förmliche Anordnungen erlassen, gibt sie diese auch auf ihrer Internetseite www.bafin.de bekannt.

Gerade bei unerlaubt angebotenen Krankenversicherungen ist das Schadenspotenzial hoch. Je nach Höhe des Schadens können Versicherungsnehmer dabei in Schulden geraten, die sie aus eigener Kraft nicht mehr abbauen können.

Definition

Reichsbürger

Unter dem Begriff „Reichsbürger“ werden die Anhänger einer Vielzahl von Gruppierungen zusammengefasst, die bei unterschiedlicher ideologischer Ausrichtung alle einen gemeinsamen Nenner haben: Sie bestreiten die Existenz der Bundesrepublik Deutschland und weigern sich, ihr Rechtssystem anzuerkennen. Die Verfassungsschutzbehörden gehen deutschlandweit von rund 15.000 Personen (Stand: drittes Quartal 2017) in der Reichsbürgerszene aus. Etwa 900 Personen hiervon stuft der Verfassungsschutz als Rechts-extremisten ein.³⁰

3.5 Hinweisgeberstelle

Seit dem 1. Januar 2017 können Hinweisgeber mutmaßliche Verstöße gegen das Aufsichtsrecht über ein elektronisches System bei der BaFin melden. Dieses System garantiert einerseits die absolute Anonymität des Hinweisgebers, ermöglicht der BaFin aber andererseits, mit dem Hinweisgeber in Kontakt zu treten. Dieser bleibt dabei weiterhin anonym, denn das System garantiert die Anonymität des Hinweisgebers, solange dieser selbst keine Daten eingibt, die Rückschlüsse auf ihn zulassen. Eine technische Rückverfolgung des Hinweises ist unmöglich. Die bisher vorhandenen Kommunikationskanäle (E-Mail, Post, telefonisch, persönlich) stehen weiterhin zur Verfügung.

Mit dem anonymen Hinweisgebersystem will die BaFin erreichen, dass niemand aus Sorge vor negativen Konsequenzen von einem Hinweis absieht. Konkrete Hinweise können helfen, Verstöße gegen das Aufsichtsrecht zu beseitigen. Das setzt Rahmenbedingungen voraus, in denen potenzielle Hinweisgeber bereit sind, ihr Wissen preiszugeben, und die BaFin in der Lage ist zu überprüfen, ob Hinweise aufsichtsrechtliche Bedeutung haben. Durch das elektronische Hinweisgebersystem hat die BaFin diese Rahmenbedingungen weiter verbessert.

Im Jahr 2017 sind 629 Meldungen bei der Hinweisgeberstelle eingegangen; über die Hälfte der Hinweisgeber hat dafür das elektronische Hinweisgebersystem

genutzt. Nicht ganz die Hälfte der insgesamt eingegangenen Meldungen betraf mutmaßliche Verstöße von beaufsichtigten Instituten, denen die BaFin nachgeht, um dann gegebenenfalls Maßnahmen einzuleiten und die Verstöße abzustellen. Gut ein Viertel der Hinweise bezog sich auf potenziell unerlaubte Geschäfte, welche die BaFin ebenfalls untersucht.³¹ 33 Meldungen galten mutmaßlich geldwäscherechtlichen Sachverhalten. Die weiteren Meldungen betrafen Beschwerden, die die Abteilung Verbraucherschutz weiterbearbeitet hat³², oder Sachverhalte, für die die BaFin nicht zuständig ist. Einige Meldungen hatten auch keinen erkennbaren Tatsachengehalt.

4 Zahlungsdiensteaufsichtsrecht**Umsetzung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie**

Am 21. Juli 2017 ist das Gesetz zur Umsetzung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie im Bundesgesetzblatt³³ verkündet worden. Durch dieses Gesetz, das am 13. Januar 2018 in Kraft getreten ist, ist das Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz neu gefasst worden (siehe Infokasten „Hinweise zum Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz“, Seite 50).

Änderungen durch das neue ZAG

Im Bereich der Erlaubnispflicht werden zwei weitere Tatbestände für ZAG-Institute eingeführt. Zahlungsauslösedienste sind Dienste, die auf Veranlassung des Kunden einen Zahlungsvorgang auslösen, wobei das angesprochene Konto nicht beim Zahlungsauslösedienstleister selbst, sondern bei einem anderen Institut geführt wird. Diesen Dienstleistern kommt angesichts des wachsenden Online-Handels zunehmende Bedeutung zu.

Neu im Katalog der Zahlungsdienste ist auch der Kontoinformationsdienst. Bei diesem handelt es sich um einen Online-Dienst, der dem Zahlungsdienstnutzer konsolidierte Informationen über ein oder mehrere Konten mitteilt, die der Nutzer bei anderen Instituten führt. Während bislang der Zugriff auf Kundengelder Grundvoraussetzung für eine Aufsichtspflicht nach dem ZAG war, wird erstmals der reine Zugriff auf Daten, die Zahlungskonten betreffen, unter Aufsicht gestellt.

30 <https://www.verfassungsschutz.de/de/arbeitsfelder/af-reichsbuerger-und-selbstverwalter/zahlen-und-fakten-reichsbuerger-und-selbstverwalter/reichsbuerger-und-selbstverwalter-personenpotenzial-2017>.

31 Vgl. 3.4.

32 Vgl. 2.3.

33 BGBl. I 2017, Seite 2446.

Hinweis

Hinweise zum Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz

Die BaFin hat am 29. November 2017 das überarbeitete Merkblatt „Hinweise zum Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz“ auf ihrer Website veröffentlicht. Das Merkblatt enthält umfangreiche Ausführungen zur Erlaubnis- bzw. Registrierungspflicht für Zahlungsdienste und E-Geld sowie zu den Bereichsausnahmen und erläutert das seit 13. Januar 2018 zu beachtende Anzeigewesen. Maßgebliche, im Merkblatt benannte Verbände erklärten sich bereit, die Anzeigen ihrer Mitglieder in konsolidierter Form an die BaFin zu übermitteln. Nachdem sie das Merkblatt veröffentlicht hatte, veranstaltete die BaFin für die betroffenen Marktakteure am 5. Dezember 2017 eine Konferenz zur Neufassung des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes.

Außerdem wird der Tatbestand des Akquisitionsgeschäfts weiter gefasst. Das digitalisierte Zahlungsgeschäft wird kein eigennormierter Zahlungsdienst mehr sein. Dieser Tatbestand wird allerdings nicht ersatzlos wegfallen, sondern in alten und neuen Zahlungsdiensttatbeständen aufgehen.

Schließlich wurden bei der Umsetzung der Zahlungsdiensterichtlinie die Bereichsausnahmen für bestimmte Zahlungssysteme und die Telekommunikationsbranche umrissen: Ein entsprechend verwendetes Zahlungsinstrument ist nur noch dann erlaubnisfrei, wenn seine Einsatzmöglichkeit auf ein klar definiertes (engeres) Netz, auf eine sehr begrenzte Produktpalette oder auf bestimmte soziale oder steuerliche Zwecke beschränkt wird. Auch die Telekommunikationsbranche ist, was bestimmte Geschäfte angeht, nur noch erlaubnisfrei, solange sie gewisse Obergrenzen einhält.

Technische Anforderungen erweitert

Für die Aufsicht über Zahlungs- und E-Geld-Institute bringt das Gesetz insbesondere eine Erweiterung der technischen Anforderungen mit sich. So sind etwa Verfahren für Sicherheitsvorfälle, für den Umgang mit sensiblen Zahlungsdaten und für die Geschäftsfortführung im Krisenfall, die Erfassung statistischer Daten sowie eine Sicherheitsstrategie zu implementieren bzw. zu dokumentieren. Unternehmen, die ausschließlich Kontoinformationsdienste erbringen, müssen, anstatt eine Erlaubnis einzuholen, nur eine Registrierung beantragen, werden dann aber auch beaufsichtigt. Zahlungsauslöse- und

Kontoinformationsdienstleister benötigen etwa eine Absicherung für den Haftungsfall.

Sicherheit im Zahlungsverkehr

Große Bedeutung hat das Thema Sicherheit im Zahlungsverkehr. Durch eine verpflichtende starke Kundenauthentifizierung für bestimmte Vorgänge sollen Betrugsfälle im Zahlungsverkehr minimiert werden. Spezielle Anforderungen an die technischen Zugangsschnittstellen zum Zahlungskonto für die neuen Zahlungsdienstleister sollen einen strukturierten und sicheren Zugriff auf die Zahlungskonten ermöglichen. Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority) hat dazu Technische Regulierungsstandards entworfen, die am 14. März 2018 als Delegierte Verordnung der Europäischen Kommission³⁴ in Kraft getreten sind. Die Zahlungsdienstleister haben nun eine Frist bis zum 14. September 2019, um diese Verordnung umzusetzen.

5 Geldwäscheprävention

5.1 Geldwäscheaufsicht intensiviert

Im Jahr 2017 hat die BaFin ihre Geldwäscheaufsicht über Kreditinstitute weiter intensiviert und zwei neue Referate eingerichtet, die insbesondere große und komplexe Kreditinstitute intensiver beaufsichtigen. Darüber hinaus hat die BaFin eine eigene Prüfergruppe aufgebaut, um Geldwäscheprüfungen zunehmend mit eigenem Personal durchführen zu können. Die BaFin wird daher in den kommenden Jahren deutlich mehr Sonderprüfungen in der Geldwäschebekämpfung vornehmen können. Der Schwerpunkt dieser Prüfungen wird aber in der Präventionsarbeit liegen und weniger bei kompletten Systemprüfungen. Die ersten Erfahrungen im Jahr 2017 zeichnen ein positives Bild: Die Prüfer der BaFin haben vor Ort eigene Eindrücke gesammelt, und die Mitarbeiter in den Kreditinstituten nahmen die Gelegenheit wahr, sich bei den Aufsehern aus erster Hand über die Anforderungen der Aufsicht zu informieren. Im Jahr 2017 hat die BaFin außerdem die Aufsicht über Zweigniederlassungen ausländischer Institute mit Sitz in der EU und von Tochterunternehmen von Instituten aus Drittstaaten intensiviert.

³⁴ Delegierte Verordnung (EU) 2018/389 der Kommission vom 27. November 2017 zur Ergänzung der Richtlinie (EU) 2015/2366 des Europäischen Parlaments und des Rates durch technische Regulierungsstandards für eine starke Kundenauthentifizierung und für sichere offene Standards für die Kommunikation.

5.2 Neue Regelungen zur Videoidentifizierung

Im April 2017 hat die BaFin ein neues Rundschreiben zu den Anforderungen an die Nutzung von Videoidentifizierungsverfahren veröffentlicht.³⁵ Es ersetzt die Ausführungen unter Ziffer III des Rundschreibens 1/2014 (GW). Das Videoidentifizierungsverfahren können demnach alle nach dem Geldwäschegesetz (GwG) Verpflichteten anwenden, die unter der Aufsicht der BaFin stehen.

Zweck des Rundschreibens ist es, für eine sichere Identifizierung zu sorgen und Straftaten zu verhindern. Die Anforderungen an Videoidentifizierungsverfahren sollen dem Wunsch der Verbraucher nach einem medienbruchfreien Identifizierungsverfahren entgegenkommen. Andererseits sollen sie aber auch dem Wunsch der zuständigen Polizeibehörden (Polizei, Landeskriminalämter) nach einer hinreichend sicheren Überprüfung der Identität natürlicher Personen nach dem GwG entsprechen.

Das Rundschreiben macht insbesondere zusätzliche Vorgaben für die Technik des Verfahrens und für die Überprüfung notwendiger Sicherheitsmerkmale. Hierzu zählt unter anderem eine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung nach bestimmten Kriterien.

Eine Überprüfung der Identität mit einem Videoidentifizierungsverfahren kann nach dem neuen Rundschreiben anhand aller in- und ausländischen Ausweisdokumente erfolgen, die über einen maschinenlesbaren Bereich und ausreichend fälschungssichere und prüfbare optische Sicherheitsmerkmale verschiedener Kategorien verfügen.

Der gesamte Prozess einer Identifizierung mittels Videotechnologie ist sowohl für die interne und externe Revision als auch für die BaFin nachprüfbar visuell und akustisch aufzuzeichnen und fünf Jahre aufzubewahren, und zwar in allen Einzelschritten. Das gilt auch für Fotos und Screenshots der zu identifizierenden Person und ihres Ausweisdokuments. Die zu identifizierende Person muss sich hiermit vorab ausdrücklich einverstanden erklären.

5.3 Kontenabrufsystem

Gemäß § 24c Absatz 1 KWG sind Kreditinstitute, Kapitalverwaltungsgesellschaften und Zahlungsinstitute verpflichtet, bestimmte Kontostammdaten wie Kontonummer, Name und Geburtsdatum der Kontoinhaber und Verfügungsberechtigten sowie Errichtungs- und Schließungsdatum in einer Datei zu speichern. Die BaFin darf einzelne Informationen aus dieser Datei abrufen, soweit dies zur Erfüllung ihrer aufsichtlichen Aufgaben erforderlich ist. Darüber hinaus erteilt die BaFin auf Ersuchen Auskunft aus der Kontenabrufdatei an die in § 24c Absatz 3 KWG genannten Behörden, also etwa an Strafverfolgungsbehörden. Die statistischen Daten zu Anzahl und Verteilung der Abfragen ergeben sich aus der Tabelle 6 „Kontenabrufverfahren nach § 24c KWG“.

5.4 Novelle des Geldwäschegesetzes

Am 26. Juni 2017 ist das Gesetz zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie³⁶, zur Ausführung der EU-Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU) vom 23. Juni 2017³⁷ in Kraft getreten (siehe Infokasten „BaFin wirkt an Level-3-Maßnahmen mit“, Seite 52).

Tabelle 6: Kontenabrufverfahren nach § 24c KWG

Bedarfsträger	2017		2016	
	absolut	in %	absolut	in %
BaFin	751	0,5	781	0,6
Finanzbehörden	13.690	10,0	13.549	9,9
Polizeibehörden	85.331	62,4	88.322	64,4
Staatsanwaltschaften	27.812	20,3	26.850	19,6
Zollbehörden	8.934	6,5	7.307	5,3
Sonstige	327	0,2	375	0,3
Gesamt	136.845		137.184	

Stand: 31.12.2017

³⁵ Rundschreiben 3/2017 (GW) – Videoidentifizierungsverfahren.

³⁶ RL 2015/849/EU, Abl. EU L 141/73.

³⁷ BGBl. I 2017, Seite 1822.

Hinweis

BaFin wirkt an Level-3-Maßnahmen mit

In der Vierten Geldwäscherichtlinie und der Geldtransferverordnung werden den drei Europäischen Aufsichtsbehörden EBA, ESMA und EIOPA diverse Aufträge zur Erarbeitung von Level-3-Maßnahmen erteilt. Die Beschlussvorlagen hierzu erstellt maßgeblich das Sub-Committee on Anti Money Laundering (AMLC) des Joint Committee der drei ESAs. Im Jahr 2017 hat die BaFin in leitender Funktion im AMLC gemeinsam mit den anderen Mitgliedern unter anderem die Leitlinien zu Risikofaktoren³⁸ und zur Anwendung der Geldtransferverordnung³⁹ sowie die gemeinsame Stellungnahme zu den Risiken der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung⁴⁰ für den Finanzsektor der EU erarbeitet.

Das Geldwäschegesetz (GwG) von 2008 wurde dabei neu formuliert. Ziel des Gesetzes ist es, Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in Deutschland effektiver zu verhindern und zu bekämpfen.

Elektronisches Transparenzregister

Das Gesetz hat die Voraussetzungen für ein zentrales elektronisches Transparenzregister geschaffen. Dieses Register, das erstmals zum 1. Oktober 2017 die wirtschaftlich Berechtigten von Kapitalgesellschaften, Personengesellschaften und Stiftungen, die auf dem Finanzmarkt agieren, erfasst und zugänglich machte, soll die Transparenz dieser Rechtssubjekte erhöhen und den Missbrauch von Gesellschaften und Trusts für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erschweren. Dabei wird auch auf Informationen zu Beteiligungen aus bereits bestehenden Registern zurückgegriffen, beispielsweise auf das Handels- und Vereinsregister (§ 22 Absatz 1 GwG).

38 Joint Guidelines under Articles 17 and 18(4) of Directive (EU) 2015/849 on simplified and enhanced customer due diligence and the factors credit and financial institutions should consider when assessing the money laundering and terrorist financing risk associated with individual business relationships and occasional transactions.

39 Joint Guidelines under Article 25 of Regulation (EU) 2015/847 on the measures payment service providers should take to detect missing or incomplete information on the payer or the payee, and the procedures they should put in place to manage a transfer of funds lacking the required information.

40 Joint Opinion on the risks of money laundering and terrorist financing affecting the Union's financial sector.

Auf das Register zugreifen dürfen die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen sowie Aufsichts- bzw. Strafverfolgungsbehörden. Aber auch Unternehmen und Personen, die Verpflichtete im Sinne des GwGs sind, haben Zugang – und zwar in Wahrnehmung ihrer geldwäscherechtlichen Pflichten. Bei berechtigtem Interesse, das gegenüber der registerführenden Stelle darzulegen ist, dürfen sogar auch andere Personen und Organisationen einsehen.

Risikobasierter Ansatz und gruppenweite Pflichten

Dem neu gefassten Geldwäschegesetz liegt ein starker risikobasierter Ansatz zugrunde. Danach müssen alle Verpflichteten nach dem GwG sowohl ihre eigenen Risiken als auch gruppenweite Risiken, falls sie nachgeordnete Unternehmen im In- oder Ausland haben, erfassen. Dadurch können nicht nur die Unternehmen selbst, sondern auch Aufsichtsbehörden ihre Ressourcen gezielt einsetzen.

Bußgelder und Sanktionen

Schwerwiegende, wiederholte oder systematische Verstöße gegen das GwG können nunmehr mit einer Geldbuße in Höhe von bis zu einer Million Euro geahndet werden. Gegen bestimmte Verpflichtete, die juristische Personen oder Personenvereinigungen sind, kann in diesen Fällen eine Geldbuße in Höhe von bis zu fünf Millionen Euro verhängt werden.

Das Gesetz stattet die zuständigen Aufsichtsbehörden zudem mit zusätzlichen Instrumenten aus. Hierzu gehört unter anderem die Möglichkeit, den für die Verstöße verantwortlichen Personen vorübergehend zu verbieten, Leitungsaufgaben bei einem Verpflichteten wahrzunehmen.

6 Sanktionen

Im Jahr 2017 leitete die BaFin insgesamt 316 Bußgeldverfahren⁴¹ ein (siehe Infokasten „Neue Bußgeldverfahren der BaFin“, Seite 53).⁴² Eingeleitet wurden die Verfahren gegen natürliche Personen, Zahlungsagenten, Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Zahlungsinstitute sowie gegen Institute, die das Finanzierungsleasing und/oder -factoring betreiben⁴³, und – gegebenenfalls – auch gegen deren Verantwortliche. Dabei

41 Verfahren nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG).

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

43 § 1 Absatz 1a Satz 2 Nr. 9 und 10 KWG.

ging es um Verstöße gegen bußgeldbewehrte Vorschriften des GwGs, des KWGs, des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG), des Vermögensanlagegesetzes (VermAnlG), des WpHG, des Wertpapierprospektgesetzes (WpPG) und des ZAGs.

Höhe der Geldbußen

Im Jahr 2017 hat die BaFin über alle Geschäftsbereiche hinweg Geldbußen in einer Gesamthöhe von **17.940.850 Euro** festgesetzt (siehe Infokasten „Geldbußen der BaFin“).

Bußgeldverfahren der Wertpapieraufsicht

Wegen Verstößen gegen das Kapitalmarktrecht⁴⁴ setzte der Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht/Asset-Management der BaFin 2017 Geldbußen in einer Gesamthöhe von rund 5,64 Millionen Euro fest⁴⁵ (siehe Infokasten „Geldbußen bei der BaFin“). Der Geschäftsbereich leitete 188⁴⁶ neue Bußgeldverfahren ein; 981 Verfahren waren noch aus dem Vorjahr anhängig. Insgesamt 300 Verfahren schloss er ab, 96 davon mit einer Geldbuße. Die Ahndungsquote lag bei etwa 32 Prozent.⁴⁷

Im Jahr 2017 stellten Verstöße gegen die Ad-hoc-Publizitätspflicht erneut einen Ahndungsschwerpunkt der Wertpapieraufsicht dar. Den 22 im Jahr 2017 neu eröffneten Verfahren stehen 21 Verfahrensabschlüsse gegenüber. Elf Verfahren schloss die BaFin mit

Hinweis

Geldbußen der BaFin

2017 hat die BaFin insgesamt Geldbußen in Höhe von **17.940.850 Euro** festgesetzt:

- Auf die Geschäftsbereiche Bankenaufsicht – einschließlich Geldwäscheprävention – und Versicherungsaufsicht entfallen Geldbußen in Höhe von insgesamt **12.300.850 Euro**.
- Bußgelder in Höhe von insgesamt **5.640.000 Euro** setzte der Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht/Asset-Management fest.

44 Erfasst werden hierbei Verstöße gegen das WpHG, das Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz (WpÜG) und das VermAnlG. Die BaFin leitete 2017 kein Bußgeldverfahren wegen eines Verstoßes gegen das WpÜG ein.

45 Diese Summe umfasst die unter 2.4.7 und Kapitel V 7 genannten Bußgelder.

46 Diese Zahlen umfassen die Zahlen, die unter 2.4.3 und Kapitel V 7 genannt sind.

47 Diese statistischen Daten erfassen die in 6.4.3 und Kapitel V 7 dargestellten Bußgeldverfahren.

Hinweis

Neue Bußgeldverfahren der BaFin

316 Bußgeldverfahren leitete die BaFin 2017 ein:

- 128 entfallen auf die Geschäftsbereiche Bankenaufsicht – einschließlich Geldwäscheprävention – und Versicherungsaufsicht⁴⁸,
- 188⁴⁹ auf den Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht/Asset-Management.

Festsetzung einer Geldbuße ab, zehn Verfahren stellte sie ein. Die BaFin verhängte unter anderem gegen ein deutsches Kreditinstitut wegen vier Verstößen gegen die Ad-hoc-Publizitätspflicht eine Geldbuße in Höhe von insgesamt 550.000 Euro.

Bußgeldverfahren Banken- und Versicherungsaufsicht

Gegen Agenten im Sinne des § 1 Absatz 7 ZAG a. F. (jetzt § 1 Absatz 9 ZAG) leitete die BaFin⁵⁰ im Berichtsjahr 37 Verfahren ein. In diesen 37 Verfahren und in weiteren aus den Vorjahren noch anhängigen Bußgeldverfahren gegen Agenten hat die BaFin 28 Bußgeldbescheide erlassen. 26 Bußgeldbescheide gegen Agenten wurden 2017 rechtskräftig, davon zwei Bescheide im Zwischenverfahren nach Einlegung von ordentlichem und außerordentlichem Rechtsbehelf, zwei weitere nach gerichtlichen Entscheidungen.

Ein Bußgeldverfahren gegen Agenten befand sich nach zulässigem Einspruch bei Redaktionsschluss noch im Zwischenverfahren. Zehn weitere Verfahren konnten im Wege des Verwarnungsverfahrens⁵¹ abgeschlossen werden, da die Ordnungswidrigkeiten nach Abschluss der Ermittlungen als noch geringfügig beurteilt werden konnten. Zwölf weitere Verfahren hat die BaFin eingestellt⁵²; ein Verfahren war wegen eines Verfahrenshindernisses einzustellen. Die BaFin setzte gegen Agenten im Sinne des § 1 Absatz 7. a.F. ZAG 2017 Bußgelder in Höhe von insgesamt 45.300 Euro fest.

48 Eingeleitet hat diese Verfahren der Geschäftsbereich Innere Verwaltung und Recht. Die Geldwäscheprävention gehört seit Anfang 2018 zum neuen Geschäftsbereich Abwicklung.

49 Diese Zahlen umfassen die Zahlen, die unter 2.4.3 und Kapitel V 7 genannt sind.

50 Eingeleitet hat diese Verfahren der Geschäftsbereich Innere Verwaltung und Recht.

51 § 56 OWiG.

52 § 47 Absatz 1 OWiG.

Wegen Verstößen gegen bußgeldbewertete Vorschriften des GwGs, ZAGs, KWGs und VAGs leitete die BaFin⁵³ im Berichtsjahr 91 Verfahren nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG) ein – und zwar gegen Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen, Zahlungsinstitute und Institute, die das Finanzierungsleasing und/oder Factoring betreiben.⁵⁴ 78 dieser Verfahren entfallen auf den Geschäftsbereich Bankenaufsicht, zwei Verfahren auf den Geschäftsbereich Innere Verwaltung und Recht, drei Verfahren auf den Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht und acht Verfahren auf den Geschäftsbereich Versicherungsaufsicht.

In diesen Verfahren und Verfahren, die aus den Vorjahren anhängig waren, hat die BaFin im Berichtsjahr 38 Bußgeldbescheide erlassen: 34 im Geschäftsbereich Bankenaufsicht, zwei im Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht und zwei im Geschäftsbereich Versicherungsaufsicht. 26 dieser Bußgeldbescheide wurden 2017 rechtskräftig (22 aus dem Geschäftsbereich Bankenaufsicht, zwei aus dem Geschäftsbereich Versicherungsaufsicht und zwei aus dem Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht); sieben dieser Bescheide waren Gegenstand einer gerichtlichen Entscheidung (alle aus dem Geschäftsbereich Bankenaufsicht).

Vier Verfahren befanden sich bei Redaktionsschluss noch im Zwischenverfahren (alle aus dem Geschäftsbereich Bankenaufsicht). Im Berichtsjahr wurden insgesamt 77 Verfahren, die teilweise noch aus den Vorjahren anhängig waren, eingestellt, davon 48 aus Opportunitätserwägungen (45 aus dem Geschäftsbereich Bankenaufsicht, ein Verfahren aus dem Geschäftsbereich Innere Verwaltung und Recht und zwei Verfahren aus dem Geschäftsbereich Versicherungsaufsicht).⁵⁵ 32 Verfahren wurden in sonstiger Weise beendet, zum Beispiel durch Verwarnungen, Einstellungen nach § 46 Absatz 1 OWiG i. V. m. § 170 Absatz 2 StPO, Abgaben an Staatsanwaltschaften gemäß § 41 Absatz 1 OWiG (26 aus dem Geschäftsbereich Bankenaufsicht, ein Verfahren aus dem Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht und fünf Verfahren aus dem Geschäftsbereich Versicherungsaufsicht).

Höhe der Bußgelder

Wegen Verstößen gegen Vorschriften des GwGs, ZAGs, KAGBs und VAGs setzte die BaFin 2017 gegen Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen, Zahlungsinstitute und Institute, die das Finanzierungsleasing und/oder

-factoring betreiben, und – gegebenenfalls – auch deren Verantwortliche insgesamt 476 Einzelgeldbußen mit einer Gesamthöhe von 12.300.850 Euro fest.

7 Digitalisierung

7.1 IT-Kompetenz in der Geschäftsleitung⁵⁶

Die Informationstechnik hat sich in den vergangenen Jahren zunehmend von einer Basisinfrastruktur für Bank- und Versicherungsgeschäfte zur Schlüsseltechnologie für neue Wertschöpfungsketten entwickelt.

Zentrales Anliegen der BaFin ist es, dass Banken und Versicherungsunternehmen die Herausforderungen der Digitalisierung souverän bewältigen können. Die BaFin hat daher Ende 2017 ihre Verwaltungspraxis in Bezug auf die erforderlichen praktischen Erfahrungen von Geschäftsleitern angepasst. Auf diese Weise schafft sie im Spannungsfeld zwischen den Anforderungen an die grundlegende fachliche Eignung, die zur Wahrnehmung der Gesamtverantwortung aller Geschäftsleiter notwendig ist, und dem zunehmend erforderlichen Spezialwissen mehr Raum für die Bestellung von IT-Spezialisten zu Geschäftsleitern.

Gesetzlicher Rahmen

Die Anforderungen an die fachliche Eignung von Geschäftsleitern in § 25c Absatz 1 KWG und in § 24 Absatz 1 VAG werden stets bezogen auf das konkrete Kreditinstitut oder Versicherungsunternehmen beurteilt, und zwar unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Proportionalität. Die Anforderungen an die Leitung eines Unternehmens mit einem komplexen Geschäftsmodell und Risikoprofil sind dementsprechend anders als bei einem Unternehmen, das weniger differenzierte Geschäfte betreibt.

Drei Komponenten der fachlichen Eignung

Um fachlich geeignet zu sein, benötigt ein Geschäftsleiter sowohl nach dem KWG als auch nach dem VAG zwingend theoretische und praktische Kenntnisse in Bank- bzw. Versicherungsgeschäften sowie Leitungserfahrung.

Um den weiteren Ausbau des IT-Know-hows in der Geschäftsleitung zu fördern, können künftig im Rahmen der Einzelfallprüfung der fachlichen Eignung die Anforderungen an den Zeitraum, in dem vor Amtsantritt

⁵³ Eingeleitet hat diese Verfahren der Geschäftsbereich Innere Verwaltung und Recht.

⁵⁴ Beziehungsweise gegen deren Verantwortliche.

⁵⁵ § 47 Absatz 1 OWiG.

⁵⁶ Vgl. BaFinJournal Dezember 2017, Seite 15 ff.

bank- bzw. versicherungspraktische Erfahrungen erworben worden sein müssen, in geeigneten Fällen auf sechs Monate reduziert werden. Sofern notwendig, sollte der angehende Geschäftsleiter diesen Zeitraum zudem dafür nutzen, die theoretischen Kenntnisse in Bank- bzw. Versicherungsgeschäften auszubauen und zu vertiefen, da die Anforderungen an die fachliche Eignung bei Amtsantritt erfüllt sein müssen.

Diese Verwaltungspraxis kann es den Kreditinstituten und Versicherern erleichtern, die Geschäftsverteilung durch die Schaffung spezieller IT-Ressorts und die Einsetzung eines Vorstandsmitglieds für die IT (oft auch als *Chief Information Officer* – CIO bezeichnet) stärker zu diversifizieren.

Profunde IT-Kenntnisse

Um erleichterte Anforderungen an die praktischen Erfahrungen zu rechtfertigen, müssen IT-Ressortverantwortliche profunde theoretische und praktische IT-Kenntnisse nachweisen können. Die BaFin beabsichtigt, sich für die konkrete Bestimmung der notwendigen Erfahrungen eines spezialisierten IT-Vorstands an den Bankaufsichtlichen Anforderungen an die IT (BAIT)⁵⁷, zu orientieren. Ein entsprechendes Rundschreiben zu den Versicherungsaufsichtlichen Anforderungen an die IT (VAIT)⁵⁸ bereitet die BaFin vor.

Gesamtverantwortung aller Geschäftsleiter

Die Gesamtverantwortung der Geschäftsleiter und bei Kreditinstituten auch bestimmte einstimmige Entscheidungserfordernisse – insbesondere die Groß- und Organkreditgewährung gemäß §§ 13 Absatz 2 und 15 Absatz 1 KWG – setzen der Flexibilisierung der Anforderungen Grenzen. Unabhängig von der Ressortverteilung tragen alle Geschäftsleiter die Gesamtverantwortung für die ordnungsgemäße Geschäftsorganisation und unterliegen den damit einhergehenden Sorgfaltspflichten und gesetzlichen Haftungsregelungen. Zwar trägt zunächst jeder Geschäftsleiter die volle Verantwortung für sein Aufgabengebiet. Doch muss er sich darüber hinaus im Rahmen der Gesamtverantwortung spätestens dann einschalten und auf Abhilfe hinwirken, wenn Anhaltspunkte für Missstände im Aufgabenbereich eines anderen Geschäftsleiters bestehen (Prinzip der gegenseitigen Überwachung).

Kollektive Eignung

Die kollektive Eignung der Geschäftsleitung gewinnt vor dem Hintergrund der geänderten Verwaltungspraxis

stärker an Bedeutung. Die BaFin wird daher ein spezielles Augenmerk auf die hinreichende Qualifikation des Gesamtorgans legen und dabei das Vier-Augen-Prinzip berücksichtigen. Das bedeutet vor allem, dass Kompetenzen in den originären Bank- bzw. Versicherungsgeschäften im Gesamtorgan nicht bei nur einem Geschäftsleiter vorhanden sein dürfen, da ansonsten eine wirksame gegenseitige Kontrolle nicht hinreichend gewährleistet wäre. Die Bestellung eines Geschäftsleiters, der nur für die IT zuständig sein soll, ist daher grundsätzlich leichter in Betracht zu ziehen, wenn die Geschäftsleitung aus mehr als drei Personen besteht, die zudem über fundierte Kenntnisse in Bank- bzw. Versicherungsgeschäften verfügen.

Anzeigepflichten

Für die Eignungsprüfung von IT-Vorständen müssen Banken die Angaben und Dokumente, die sie nach § 24 Absatz 1 Nr. 1 KWG bei der Anzeige der Absicht oder des Vollzugs der Bestellung eines Geschäftsleiters bei der BaFin einzureichen haben, um eine konkrete Beschreibung der Position ergänzen. Dabei sind die Kompetenzen zu benennen und der Geschäftsverteilungsplan beizufügen. Zudem beabsichtigt die BaFin, betroffenen Kreditinstituten in einschlägigen Fällen eine Anzeigepflicht bei Änderung der Geschäftsverteilung aufzuerlegen.

7.2 IT-Risiken bei Banken und Versicherern

Die BaFin hat 2017 mit den BAIT ihre Erwartungen an eine ordnungsgemäße IT-Organisation in Banken formuliert, mit Blick auf die internen IT-Systeme und mit Blick auf die IT-Dienstleistungen, die das Institut von Dritten bezieht.⁵⁹ Die BAIT sollen vor allem das Bewusstsein für IT-Risiken in den Instituten schärfen – auch im Verhältnis zu den IT-Auslagerungsunternehmen.

Die BaFin beabsichtigt, Mitte 2018 die entsprechenden Anforderungen an die IT von Versicherern und Pensionsfonds (VAIT) zu veröffentlichen. Um sich einen ersten Überblick über den Umgang der Versicherer und Pensionsfonds mit ihren Cyberrisiken zu verschaffen, führte die BaFin in der zweiten Jahreshälfte eine Branchenabfrage durch. Ziel war es, die typischen Stärken und Schwächen der Unternehmen zu identifizieren.

Die Abfrage war zugleich ein Signal an die Branche, dass die BaFin IT-Risiken und damit auch Cyberrisiken

⁵⁷ Vgl. hierzu auch 7.2, Kapitel I 2 und Kapitel III 1.4.2.

⁵⁸ Vgl. hierzu auch Kapitel I 2.

⁵⁹ Zu den BAIT vgl. Kapitel III 1.4.2.

als wesentlich einstuft und sie daher bei den beaufsichtigten Unternehmen künftig noch genauer untersuchen wird.⁶⁰

Cloudcomputing bei Versicherern

Ein Kernthema, mit dem sich die Versicherungsaufsicht seit 2017 intensiv befasst, ist die Nutzung von *Cloud Computing*. Wie bei jeder Ausgliederung bleibt auch in diesem Fall das Versicherungsunternehmen für die Erfüllung aller aufsichtsrechtlichen Vorschriften und Anforderungen verantwortlich. Ferner dürfen durch die Ausgliederung die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten des Unternehmens sowie die Prüfungs- und Kontrollrechte der BaFin nicht beeinträchtigt werden. Auch die Bankenaufsicht beschäftigt sich intensiv mit dem Thema *Cloud Computing*. Bei einer Auslagerung gelten hier die gleichen aufsichtsrechtlichen Anforderungen wie für Versicherungsunternehmen.

7.3 Kryptotoken

Seit sechs Jahren ist es ständige Verwaltungspraxis der BaFin, Kryptowährungen wie den Bitcoin und sonstige Kryptotoken aufsichtlich als Rechnungseinheit und damit als Finanzinstrument nach dem Kreditwesengesetz (KWG) einzuordnen. Das hat unter anderem zur Folge, dass der gewerbliche Handel mit Kryptotoken erlaubnispflichtig ist. Angesichts der auch 2017 starken Kursentwicklungen häufen sich bei der BaFin Anfragen zu Geschäftsmodellen im Zusammenhang mit Kryptotoken, etwa zu Bitcoin-Automaten. Deren Aufstellung ist in jedem Fall eine nach dem KWG erlaubnispflichtige Tätigkeit.

Im Februar 2018 hat die BaFin ein weiteres Hinweis schreiben veröffentlicht, in dem sie zur regulatorischen Einordnung von Token im Bereich der Wertpapieraufsicht Stellung nimmt. Dieses betrifft alle Marktteilnehmer, die Dienstleistungen in Bezug auf Token erbringen, mit diesen handeln oder Token öffentlich anbieten.⁶¹ Um etwaige gesetzliche Anforderungen lückenlos zu erfüllen, sind diese Marktteilnehmer gehalten, genau zu prüfen, ob ein reguliertes Instrument vorliegt, beispielsweise ein Wertpapier oder ein Finanzinstrument nach dem KWG. Im Zweifel sollten sie die BaFin frühzeitig kontaktieren, entweder über das FinTech-Kontaktformular oder unmittelbar über die für die jeweilige Fragestellung zuständigen Fachreferate (siehe Infokasten „Neues Referat mit Schwerpunkt finanztechnische Innovationen“).

BaFin warnt vor Initial Coin Offerings

Im November 2017 hat die BaFin vor den vielfältigen Risiken von *Initial Coin Offerings* (ICOs) gewarnt, einer hochspekulativen Art der Unternehmens- und Projektfinanzierung. Grundsätzlich sind neue Quellen der Finanzierung wie ICOs gerade auch für junge und innovative Unternehmen zu begrüßen. Allerdings sollte vermieden werden, dass die bestehende Regulierung, mit der Risiken zum Schutz der Anleger und der Integrität der Finanzmärkte adressiert werden, umgangen wird oder leerläuft.

Vor diesem Hintergrund machte die BaFin Anleger unter anderem darauf aufmerksam, dass sie bei dem Erwerb von *Coins* bzw. *Tokens* im Rahmen von ICOs ihr gesamtes eingesetztes Kapital verlieren können.

Der Sammelbegriff „*Initial Coin Offerings*“ umfasst zum einen die Schaffung von Kryptotoken auf bestehenden oder hierfür neu geschaffenen *Blockchains*, zum anderen die damit zusammenhängende Entwicklung von *Smart Contracts* und *Distributed Apps*, die zur Umsetzung von Vereinbarungen in Form von Programmcodes auf bestehenden *Blockchains* hinterlegt werden. Hierbei werden neue digitale Einheiten (*Tokens*) erzeugt und an Investoren gegen virtuelle oder gesetzliche Währungen verkauft. Der Anbieter entscheidet dabei frei, welche Rechte er Anlegern durch die jeweiligen *Tokens* einräumt. Das Vorhaben und die Funktionsweise der angebotenen *Tokens* sind in der Regel in einem Konzept (*Whitepaper*) dargestellt; seltener findet man klassische Vertragsbedingungen.

Hinweis

Neues Referat mit Schwerpunkt finanztechnische Innovationen

Auch in Reaktion auf den digitalen Wandel in der Finanzwelt hat die BaFin im Jahr 2016⁶² ein neues Referat gegründet, das finanztechnologische Innovationen und deren Auswirkungen aus Sicht der Aufsicht frühzeitig identifizieren und bewerten soll. Dazu arbeitet dieses Referat SR 3 in einem hausinternen Netzwerk aus allen Fachbereichen zusammen und pflegt einen intensiven Austausch mit Externen, wie etwa Wissenschaft, Technologieexperten, Innovation Hubs sowie anderen nationalen und internationalen Behörden.

⁶⁰ Zu dieser Umfrage vgl. Kapitel I 2.

⁶¹ www.bafin.de/dok/10506450.

⁶² Vgl. Jahresbericht 2016, Seite 65.

Die BaFin entscheidet im Einzelfall anhand technischer und vertraglicher Ausgestaltungen eines ICOs, ob der Anbieter eine Erlaubnis nach den Aufsichtsgesetzen benötigt und Prospektpflichten einzuhalten hat.

ICOs sind trotz der begrifflichen Nähe nicht vergleichbar mit einem IPO, also dem Börsengang eines Unternehmens. Die ausgegebenen *Tokens* vermitteln oftmals weder Mitgliedschafts- noch Informations-, Kontroll- und Stimmrechte. Zur Durchführung eines ICOs ist auch keine bestimmte Unternehmensform oder gar ein tatsächlicher Geschäftsbetrieb erforderlich. Anleger sind bislang auf sich allein gestellt, die Identität, die Seriosität und die Bonität des Token-Anbieters zu überprüfen und das angebotene Investment zu verstehen und zu bewerten. ICOs sind häufig höchst spekulativ, weil sie typischerweise in einem sehr frühen, meist experimentellen Stadium eines Unternehmens durchgeführt werden, in dem das Geschäftsmodell noch unerprobt ist. Die systembedingte Anfälligkeit von ICOs für Betrug, Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erhöht das Risiko, dass Anleger das eingesetzte Kapital verlieren.

7.4 Robo-Advice

Immer mehr Unternehmen bieten Finanzinstrumente online an. Für solche Wertpapierdienstleistungen gelten grundsätzlich die gleichen Anforderungen wie für Dienstleistungen, die etwa in der Filiale oder über das Telefon erbracht werden. Dies trifft auch für die Anlageberatung und die Finanzportfolioverwaltung zu.

Der automatisierte Vertrieb von Finanzinstrumenten und ähnliche digitale Angebote – auch *Robo-Advice* genannt – erfüllen in der Regel den Tatbestand der Anlageberatung oder der Finanzportfolioverwaltung und bedürfen daher einer Erlaubnis nach Bank- oder Gewerbeberecht. Liegt keine Erlaubnis vor oder werden die damit verbundenen Folgepflichten des WpHG bzw. der Gewerbeordnung (GewO) nicht erfüllt, setzt sich der Anbieter einem erheblichen Rechtsrisiko aus. Auch wenn viele neue Angebote auf den Markt drängen, lohnt es sich nicht, um der Schnelligkeit willen einen *Robo-Advisor* zu lancieren, der (vergeblich) versucht, den Tatbestand der Anlageberatung zu umgehen. Die Anbieter sollten die Möglichkeiten der neuen Medien vielmehr dazu nutzen, mit Erlaubnis und unter Aufsicht der BaFin zu einem verbraucherfreundlichen Marktumfeld beizutragen.

Charakter der persönlichen Empfehlung

Für den Tatbestand der Anlageberatung ist es entscheidend, ob das vom *Robo-Advisor* erzeugte Ergebnis den Charakter einer persönlichen Empfehlung hat, ob sich

also die persönlichen Umstände des Kunden in der Empfehlung widerspiegeln. Wenn dagegen der Anbieter den Kunden in einer neutralen Art und Weise informiert, so stellt dies keine Empfehlung dar. Das gilt etwa für die Bereitstellung einer Suchfunktion, die ein vorhandenes Produktangebot nach rein objektiven Produktmerkmalen selektiert. Im Unterschied zur Anlageberatung erhält der Kunde bei der Finanzportfolioverwaltung nicht nur eine einmalige Anlageempfehlung, sondern sein Portfolio wird fortlaufend verwaltet. Das Depot liegt jedoch bei einer Depotbank, und der Vermögensverwalter erhält eine Dispositionsvollmacht.

7.5 Kritische Infrastrukturen

Betreiber im Finanzsektor: Identifizierung und Anforderungen

Große Angriffe auf die IT-Systeme von Unternehmen haben gezeigt, wie verwundbar kritische Infrastrukturen (siehe Infokasten „Kritische Infrastrukturen“, Seite 58) sind. Bereits 2015 – noch vor Inkrafttreten der europäischen Netz- und Informationssicherheits-Richtlinie (NIS-Richtlinie)⁶³ – schuf der deutsche Gesetzgeber entsprechende Regelungen, die er durch das IT-Sicherheitsgesetz (IT-SIG) in das Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSIG) einfügte.

In der Änderungsverordnung zur BSI-Kritis-Verordnung (BSI-KritisV)⁶⁴ vom 21. Juni 2017 konkretisiert der Gesetzgeber, nach welchen Kriterien Unternehmen aus dem Finanzsektor als Betreiber einer Kritischen Infrastruktur zu qualifizieren sind.

Demnach müssen Betreiber Kritischer Infrastrukturen (Kritis-Betreiber) nach §§ 8a und 8b BSIG verschiedene Anforderungen erfüllen. Sie müssen sich selbst als Kritis-Betreiber identifizieren, indem sie eine unternehmens-eigene Kontaktstelle an das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) melden, die rund um die Uhr erreichbar sein muss.

Zudem haben sie mindestens alle zwei Jahre nachzuweisen, dass sie angemessene organisatorische und technische Vorkehrungen zur Vermeidung von Störungen der Verfügbarkeit, Integrität, Authentizität und Vertraulichkeit ihrer informationstechnischen Systeme, Komponenten oder Prozesse getroffen haben.

Die Kritis-Verordnung identifiziert folgende Dienstleistungen im Finanzsektor als kritisch: die

⁶³ RL (EU) 2016/1148, Abl. L 194/1.

⁶⁴ BSI steht für Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik.

Definition

Kritische Infrastrukturen

Kritische Infrastrukturen im Sinne des BSI-Gesetzes sind Einrichtungen, Anlagen oder Teile davon, die den Sektoren Energie, Informationstechnik und Telekommunikation, Transport und Verkehr, Gesundheit, Wasser, Ernährung oder Finanz- und Versicherungswesen angehören und die von hoher Bedeutung für das Funktionieren des Gemeinwesens sind, weil durch ihren Ausfall oder ihre Beeinträchtigung erhebliche Versorgungsengpässe oder Gefährdungen für die öffentliche Sicherheit in Deutschland eintreten.

Bargeldversorgung, den kartengestützten und konventionellen Zahlungsverkehr im Bankensektor, die Verrechnung und Abwicklung von Wertpapier- und Derivategeschäften sowie die Vertragsverwaltungs-, Leistungs-, Schaden- und Auszahlungssysteme von Versicherern.

Gemeinsame Aufsicht über Kritis-Betreiber im Finanzsektor

Banken, Versicherer, Zahlungsinstitute und IT-Dienstleister, die als Kritis-Betreiber zu qualifizieren sind, unterliegen zugleich der Aufsicht durch das BSI und der Aufsicht durch die BaFin. Die BaFin und das BSI versuchen, etwaige Mehrbelastungen, die sich aus dieser doppelten Zuständigkeit ergeben könnten, im Rahmen des rechtlich Vertretbaren so gering wie möglich zu halten. Ziel ist es, die technische Kompetenz des BSIs und die operative Aufsichtskompetenz der BaFin im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes zu bündeln.

8 Aufsicht international

8.1 Europäisches System der Finanzaufsicht auf dem Prüfstand

Das Europäische System der Finanzaufsicht (ESFS; siehe Infokasten) wird derzeit geprüft. Von Beginn an war vorgesehen zu prüfen, wie effektiv das ESFS und damit auch die Europäischen Aufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities – ESAs) arbeiten, und sie gegebenenfalls zu reformieren. Im März 2017 legte die EU-Kommission einen Reformvorschlag zur Konsultation vor, der im September in einem Entwurf zur Änderung der ESA-Verordnungen mündete. Dieser sieht eine weitreichende Zentralisierung und damit eine fundamentale Veränderung der bisherigen Aufsichtsarchitektur in der EU vor.

Neue Kompetenzen der ESAs

Um die Aufsichtskonvergenz innerhalb der EU zu stärken, schlägt die Kommission vor, den ESAs zusätzliche Aufgaben und Befugnisse zu übertragen. So sollen sie künftig EU-weit gültige aufsichtsrechtliche Ziele (*Strategic Supervisory Plans*) festlegen, an denen die zuständigen Behörden gemessen werden sollen. Überdies plant die Kommission eine Einbindung der ESAs bei wesentlichen Auslagerungen (*Outsourcing*) durch Unternehmen, die in der EU beheimatet sind, in Drittstaaten. Die ESAs sollen zu den Erlaubnisverfahren Stellung nehmen können. Auch bei Entscheidungen der EU-Kommission zur Drittstaatenäquivalenz sollen die Befugnisse der ESAs gestärkt werden.

Für die Versicherungsaufsicht schlägt die Kommission eine maßgebliche und frühzeitige Einbindung der EIOPA in den Zulassungsprozess sowie in die laufende Aufsicht über interne Modelle vor. Die EIOPA soll in diesem

Definition

Europäisches System der Finanzaufsicht

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

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

Zusammenhang eine Doppelfunktion einnehmen, das heißt, sie soll einerseits Stellungnahmen abgeben können und andererseits bei Meinungsverschiedenheiten die betroffenen Aufsichtsbehörden dabei unterstützen, zu einer Einigung zu kommen.

Die umfangreichsten Änderungsvorschläge betreffen die ESMA. Geplant ist zum einen die Einführung einer direkten Aufsichtskompetenz über Zentrale Gegenparteien (*Central Counterparties – CCPs*). Dazu hatte die Kommission bereits im Juni einen Entwurf⁶⁵ zur Änderung der Marktinfrastruktur-Verordnung (*European Market Infrastructure Regulation – EMIR*) veröffentlicht. Zum anderen soll die ESMA eine originäre Zuständigkeit für die Genehmigung, Überwachung (einschließlich der Markt- und Werbungsüberwachung) und Sanktionierung bestimmter Prospektarten erhalten. Darüber hinaus soll die ESMA künftig für die Genehmigung und die Aufsicht über Datenbereitstellungsdienste (*Data Reporting Services*) sowie für die Genehmigung, Registrierung und Aufsicht über bestimmte Fonds bzw. deren Investmentmanager zuständig sein.

In Bezug auf die interne Steuerung (*Governance*) der ESAs plädiert die Kommission in ihrem Vorschlag für eine teilweise Abkehr vom Grundsatz mitgliedergeführter Organisationen. Die Räte der Aufseher (*Boards of Supervisors – BoS*), die aus den Leitern der zuständigen nationalen Behörden bestehen, sollen zwar Hauptentscheidungsorgane der ESAs bleiben, insbesondere bei der Regulierung. Allerdings soll es zusätzlich jeweils eine Geschäftsleitung (*Executive Board*) geben, und zwar anstelle der bestehenden Verwaltungsräte (*Management Boards*), die sich, wie die Räte der Aufseher, derzeit aus Leitern der zuständigen Behörden zusammensetzen. Dem *Executive Board* sollen nach Vorstellung der Kommission der ESA-Vorsitzende und bei der EBA und EIOPA jeweils drei bzw. bei der ESMA fünf weitere ESA-Vertreter angehören. Sie sollen sämtliche Entscheidungen des BoS mit einer Stellungnahme vorbereiten. Ferner ist geplant, wichtige Kompetenzen (wie beispielsweise zu Stresstests und den eingangs erwähnten neuen Aufgaben und Befugnissen) auf das *Executive Board* zu übertragen.

Zur Finanzierung der ESAs schlägt die EU-Kommission vor, die Beiträge der nationalen Aufsichtsbehörden durch eine Industriefinanzierung zu ersetzen. Die Beiträge der EU sollen künftig variabel sein und bis zu 40 Prozent des Budgets der ESAs betragen. Derzeit verhandelt der Rat über die Vorschläge der EU-Kommission.

65 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiative/30988/attachment/090166e5b2ff17c9_en.

BaFin sieht die Pläne kritisch

Bereits im Rahmen der Konsultation hatte sich die BaFin kritisch zu den Änderungsplänen der EU-Kommission geäußert. Das Europäische System der Finanzaufsicht (siehe Infokasten „Europäisches System der Finanzaufsicht“, Seite 58) ist im Jahr 2010 bewusst als Netz aus nationalen und europäischen Aufsichtsbehörden konstruiert worden und hat sich als solches bewährt.

Selbstverständlich unterstützt die BaFin ausdrücklich eine aktivere Rolle der ESAs, was die Schaffung von Aufsichtskonvergenz und einer gemeinsamen Aufsichtskultur in der EU angeht. Sie spricht sich aber dagegen aus, eine „Aufsicht über die Aufsicht“ zu schaffen oder den ESAs Informationsbefugnisse zu gewähren, die den nationalen Aufsichtsbehörden zustehen. Auch der Plan, den ESAs zu ermöglichen, in nationale Erlaubnisverfahren einzugreifen, lehnt die BaFin ab. Mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip hat sich die BaFin außerdem von Beginn an dafür ausgesprochen, bei der Übertragung neuer Aufgaben auf die ESMA maßzuhalten, um den Bogen des rechtlich Zulässigen nicht zu überspannen. Präsident Felix Hufeld hat die Position der BaFin auch bei einer Anhörung am 27. Februar 2018 zum „Review of the European System of Financial Supervision“ vor dem Europäischen Parlament dargelegt.⁶⁶

8.2 Bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit

Zur Förderung der Kooperation mit anderen Aufsichtsbehörden vereinbart die BaFin mit diesen *Memoranda of Understanding – MoUs* (siehe Anhang, Seite 197). Im Jahr 2017 hat die BaFin ein MoU mit der Israel Securities Authority (ISA) vereinbart. Beide Behörden können nun auf dieser Basis in der Wertpapieraufsicht zusammenarbeiten, insbesondere bei der Prospektaufsicht. Über weitere MoUs verhandelt die BaFin.

Technische Kooperationen

Die BaFin hat – um nur ein Beispiel zu nennen – gemeinsam mit der Deutschen Bundesbank bei der Wertpapieraufsicht in Kamerun, der Commission des Marchés Financiers (CMF), ein Seminar über die Entwicklung des Anleihemarkts und die Stärkung des Bankensystems gehalten. Bei dem EU-Twinning-Projekt der Republik Montenegro hat die BaFin die Projektleitung übernommen. Gemeinsam mit den Aufsichtsbehörden Kroatiens und der Niederlande sowie der Deutschen Bundesbank

66 Die Rede von BaFin-Präsident Felix Hufeld bei der Anhörung zum „Review of the European System of Financial Supervision“ ist in deutscher und englischer Sprache auf www.bafin.de abrufbar.

unterstützt die BaFin Montenegro in dem zweijährigen Projekt dabei, seine Rechtslage an die Gesamtheit des EU-Rechts anzugleichen. Neben der Projektleitung ist es Kernaufgabe der BaFin, das Land bei der Entwicklung eines Aufsichtssystems für den Versicherungs- und Wertpapiersektor zu unterstützen. Den Bankensektor decken die Bundesbank und die Kroatische Nationalbank (Hrvatska Narodna Banka) ab.

Als Mitglied in der European Supervisor Education Initiative (ESE) richtete die BaFin auch 2017 Fachseminare zu den Themengebieten Verbraucherschutz und Aufsichtskollegien aus.

Multilaterale Kooperation

Die BaFin unterstützt die Einführung des Enhanced Multilateral Memorandum of Understanding (EMMoU) der Internationalen Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden IOSCO. Im Jahr 2017 hat die BaFin die Implementierung des EMMoUs weiterhin aktiv vorangetrieben. Kernelement des EMMoUs stellen die ACFIT-Powers (siehe Infokasten) dar. Diese umfassen Vorgaben zur Einholung von Wirtschaftsprüfungsunterlagen, zur Erzwingung von Aussagen, zur Beratung beim Einfrieren von Vermögenswerten für einen ausländischen Aufseher

Definition

ACFIT-Powers

- *A (to Obtain Audit Papers)*: Die Behörde muss Unterlagen von Wirtschaftsprüfern beschaffen und übermitteln dürfen.
- *C (to Compel Testimony)*: Die Behörde muss Personen laden und vernehmen können. Das Erscheinen der Person muss mittels Zwangsgeld oder -haft durchsetzbar sein.
- *F (to Freeze Assets)*: Die Behörde sollte Vermögenswerte – selbst oder durch ein Gericht – beschlagnahmen können.
- *I (to Obtain Internet Service Provider Records)*: Die Behörde muss Kundenstammdaten und Verkehrsdaten von Internetservice Providern beschaffen können und von beaufsichtigten Unternehmen Aufzeichnungen über diese Kommunikation.
- *T (to Obtain Telephone Records)*: Die Behörde muss Kundenstammdaten und Verkehrsdaten von Telekommunikationsunternehmen beschaffen können und von beaufsichtigten Unternehmen Aufzeichnungen über diese Kommunikation.

sowie zur Einholung und Übermittlung von Internetprovider- und Telefonverbindungsdaten.

9 Risikomodellierung

9.1 Risikomodelle im Bankensektor

Im Jahr 2017 stand die Weiterentwicklung der Anforderungen an einen angemessenen Einsatz von internen Modellen in der Bankensteuerung und -regulierung im Fokus.

Finalisierung Basel III

Die Vergleichbarkeit von Ergebnissen interner Modelle über Institute hinweg ist seit der Finanzkrise Gegenstand zum Teil heftiger Diskussionen. Nach jahrelangen intensiven Beratungen wurde das Reformpaket schließlich im Dezember 2017 verabschiedet.⁶⁷

Es kommt nun nicht zur befürchteten Abschaffung interner Modelle. Die BaFin und die Bundesbank hatten sich dafür eingesetzt, dass für viele Portfolien die Nutzung interner Modelle weiterhin erlaubt wird, um einen risikosensitiven Ansatz für die Ermittlung des Eigenkapitals zu ermöglichen. Aus Sicht der BaFin sind interne Modelle kein Selbstzweck, sie sollen vielmehr – neben einer angemessenen Kapitalberechnung – das Risikomanagement eines Instituts stärken.

Mit den überarbeiteten Baseler Regelungen sollen vor allem ungewollt hohe Abweichungen bei den mit internen Modellen berechneten Kapitalanforderungen eingeschränkt werden. Bedauerlicherweise hat man dabei nicht hinreichend zwischen gewollter und ungewollter Variabilität differenziert, so dass schließlich eine Mindestkapitalanforderung auf Basis der weniger risikosensitiven Standardansätze gewählt wurde. Dieser *Output Floor* (72,5 Prozent) beschränkt für Banken, die interne Modelle verwenden, die mögliche Eigenkapitalersparnis im Vergleich zu den Standardmethoden auf 27,5 Prozent.

Es bleibt abzuwarten, wie gravierend die Auswirkungen der neuen Regelungen auf die Eigenkapitalanforderungen der Banken sowie die Risikosteuerung und das Risikomanagement sein werden.

⁶⁷ Vgl. hierzu Kapitel I 4 und Kapitel III 1.1.

Targeted Review of Internal Models

Das SSM-Projekt TRIM (Targeted Review of Internal Models) ist im Jahr 2017 erfolgreich fortgesetzt worden. Das 2016 begonnene mehrjährige Projekt verfolgt die Ziele, SSM-weit gleiche Kapitalanforderungen für gleiche Risikopositionen sicherzustellen sowie die Aufsicht über interne Modelle innerhalb des SSMs zu vereinheitlichen und zu stärken. Mit TRIM will auch die BaFin einen Beitrag dazu leisten, das seit der Finanzkrise erschütterte Vertrauen in die Nutzung von Modellen zur Risiko- und Kapitalbedarfsrechnung wiederherzustellen.

Modelleexperten der nationalen Aufsichtsbehörden und der EZB haben 2016 zu ausgewählten Schwerpunktthemen „aufsichtliche Erwartungen“ an Banken und Leitlinien für Modelleprüfer formuliert. Seit Anfang 2017 wird in Aufsichtsgesprächen und Prüfungen kontrolliert, ob die bedeutenden europäischen Banken, die interne Modelle einsetzen, diese Erwartungen erfüllen. Dazu wurden für 2017 und das erste Halbjahr 2018 120 Prüfungen für die Risikoarten Kredit-, Markt- und Kontrahentenrisiko geplant, von denen Ende 2017 über 90 begonnen und mehr als ein Viertel erfolgreich abgeschlossen wurde. Die Prüfungen zum Kreditrisiko fokussieren sich auf modellspezifische Themen der Forderungsklassen Mengengeschäft sowie kleine und mittelständische Unternehmen. Prüfungen zu ausgewählten methodischen Fragen der Forderungsklassen Banken, Großunternehmen und Spezialfinanzierungen sind ab September 2018 geplant.

Parallel zu diesen Prüfungen und Aufsichtsbesuchen haben die Arbeitsgruppen des Projekts die von ihnen erarbeiteten aufsichtlichen Erwartungen ergänzt und verfeinert und dabei auch Kommentare aus der Industrie berücksichtigt.⁶⁸ Die aufsichtlichen Erwartungen und die Leitlinien werden weiter an Erfahrungen aus den laufenden Prüfungen angepasst. Die endgültigen Standards werden gegen Ende des Projekts mit den Banken konsultiert und abschließend durch den Supervisory Board des SSMs beschlossen.

Dass die Modelleexperten der nationalen Aufsichtsbehörden und der EZB im Projekt TRIM so gut und so eng zusammenarbeiten, ist ein wesentlicher Grund dafür, dass das Projekt bislang sehr erfolgreich verläuft. Diese Zusammenarbeit soll daher gefestigt werden und auch nach Ende des Projekts TRIM Bestand haben.

⁶⁸ https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/trim_guide_en.pdf.

Aufsichtlicher Vergleich

Wie schon im Vorjahr fand auch 2017 ein aufsichtlicher Vergleich der Ergebnisse der internen Ansätze gemäß Artikel 78 Eigenmittelverordnung (Capital Requirements Regulation – CRR)⁶⁹ statt. Der aufsichtliche Vergleich im Kreditrisiko fokussierte sich 2017 auf Portfolien der Exposureklassen „Sovereign“, „Institutions“ und „Large Corporates“. Da in diesen Exposureklassen im Allgemeinen nur relativ wenige Ausfallbeobachtungen vorliegen, bezeichnet man sie auch als Low-Default-Portfolien (LDP).

Erwartungsgemäß zeigte sich bei dem Vergleich über die beteiligten Banken hinweg eine gewisse Variabilität der risikogewichteten Aktiva (*Risk-Weighted Assets* – RWA). Diese ließ sich jedoch überwiegend durch einfache Ursachen erklären, etwa durch Unterschiede beim Anteil der ausgefallenen *Exposures*, bei der Portfoliozusammensetzung und der geografischen Durchmischung. Diese Variabilität ist durchaus erwünscht, da sie durch unterschiedliche Risiken verursacht ist und durch risikosensitive Verfahren gemessen werden soll. Die nicht auf diesen Ursachen beruhende Variabilität wird gemeinsam von der EBA, den zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden (National Competent Authorities – NCA) und im SSM weiter untersucht. Abweichungen von Benchmarkwerten, die im Rahmen des aufsichtlichen Vergleichs auf Grundlage der europäischen Stichprobe berechnet wurden, konnten die beteiligten Banken überwiegend erklären und begründen.

9.2 Negative Zinsen in internen Modellen von Versicherern

Das Phänomen negativer Zinsen hat die Versicherer seit 2016 veranlasst, ihre internen Modelle zu ändern (siehe Infokasten „Modelle und Negativzinsen“, Seite 62). Betroffen waren vor allem das Bewertungsmodell bei Lebensversicherungen, in dem eine stochastische Bewertung von Beständen durch simulierten Ablauf auf künftigen Kapitalmarktszenarien stattfindet, und das Prognosemodell der Anwender interner Modelle für das Risiko, in dem unter anderem die Simulation möglicher Ein-Jahres-Entwicklungen von Zinsen dazu dient, die Kapitalanforderung für das Unternehmen zu bestimmen.

Angesichts negativer Zinsen an den Kapitalmärkten lässt sich die traditionelle Annahme einer Zinsuntergrenze von null nicht mehr halten. Es stellt sich bei der Modellierung negativer Zinsen unter anderem die Frage nach der Existenz und der Höhe einer neuen, nun negativen

⁶⁹ Verordnung (EU) 2013/575, ABl. L 167/1.

Definition

Modelle und Negativzinsen

Seit 2008 sinken kurz- und langfristige Zinsen beständig, und sie sind inzwischen zum Teil sogar negativ. Zinsmodelle, die üblicherweise vor dieser Entwicklung konzipiert wurden, beruhen dagegen häufig auf der Annahme positiver Zinsen. Sie sind daher in der Regel nicht mehr geeignet und konnten in der Vergangenheit das Risikoprofil der Unternehmen nicht mehr angemessen wiedergeben. Die relevante risikofreie Zinskurve im internen Modell war nicht mehr reproduzierbar, und Finanzgarantien und Optionen in den versicherungstechnischen Rückstellungen wurden nicht mehr korrekt bewertet. Damit ließen sich interne Modelle auch in der Unternehmenssteuerung nur noch eingeschränkt anwenden.

und wirtschaftlich begründbaren Zinsuntergrenze, da insbesondere auf lange Sicht negative Zinssätze als ökonomisch schwer interpretierbar gelten. Häufig wird in der Diskussion das „Bargeldhaltungsargument“ angeführt: Werden Zinsen stark negativ, könnten Unternehmen auf Bargeldhortung umsteigen, statt durch die Kapitalanlage massive Verluste in Kauf zu nehmen. Die Kosten der Bargeldhaltung legen damit eine Mindestuntergrenze für Zinsen fest.

Dieses Argument ist jedoch umstritten und war für die Modelländerungen von untergeordneter Bedeutung. Die impliziten Zinsuntergrenzen wurden stattdessen im Einklang mit den sonstigen Anforderungen an die Modelle gewählt, und sie liegen in der Regel unter den fiktiven „Bargeldhaltungskosten“. Für das Bewertungsmodell sind vor allem die Marktkonsistenz, also die Reproduktion von Marktpreisen für Anleihen und Zinsoptionen, sowie die Arbitragefreiheit (das Modell generiert keine risikolosen Erträge, die höher sind als der risikolose Zins) von Bedeutung. Beim Risikomodell soll die Ein-Jahres-Prognose neben empirischen Erfahrungen und ökonomischem Vorwissen auch Anforderungen für eine geeignete Risikosteuerung des Versicherungsunternehmens berücksichtigen.

Im Jahr 2017 hat die BaFin die notwendigen Modelländerungen geprüft und genehmigt. Durch die angemessene Modellierung und Verarbeitung negativer Zinsen steigt die Stabilität der Modellergebnisse. Die Ergebnisse reflektieren das aktuelle Kapitalmarktumfeld besser, lassen sich leichter ökonomisch

interpretieren und steigern so den Nutzen eines internen Modells.

10 Rechnungslegung

Am 13. Juli 2017 veröffentlichte die EBA auf ihrer Internetseite den Bericht zu ihrer zweiten Auswirkungsstudie zum neuen Standard IFRS 9⁷⁰, der seit dem 1. Januar 2018 anzuwenden ist. Bei dieser Studie wurden rund 50 europäische Institute zu quantitativen und qualitativen Auswirkungen des neuen Standards befragt.

Die EBA kommt zu dem Ergebnis, dass die befragten Institute gegenüber der ersten Umfragerunde Anfang 2016⁷¹ deutliche Fortschritte bei der Umsetzung des neuen Standards gemacht haben. Nach wie vor zeige sich jedoch, dass kleine Institute tendenziell in der Umsetzung hinter den größeren zurückblieben.

Die quantitativen Auswirkungen ergeben sich, wie auch schon in der ersten Umfragerunde, weitestgehend aus den neuen Wertberichtigungsrichtlinien und sind weniger auf die neuen Klassifizierungs- und Messregeln zurückzuführen. Im Durchschnitt erwarten die europäischen Institute einen Anstieg der Wertberichtigungshöhe um 13 Prozent. Die CET1-Quote⁷² der europäischen Institute ist im Durchschnitt um bis zu 45 Basispunkte gesunken.

IFRS 17 „Versicherungsverträge“

Am 18. Mai 2017 hat das International Accounting Standards Board (IASB) nach mehrjährigen Beratungen den IFRS 17 „Versicherungsverträge“ veröffentlicht. Der neue Standard ersetzt den alten Übergangstandard IFRS 4, der seit 2004 gültig ist. Mit seinem Inkrafttreten am 1. Januar 2021 soll er Nutzern und Investoren ein besseres Verständnis der Risiken sowie der Profitabilität bei Versicherern ermöglichen. Zugleich soll die Vergleichbarkeit zwischen den Versicherern verbessert werden. Einen Meilenstein stellt dabei die Bewertung von Versicherungsverträgen dar: Sie erfolgt nun nicht mehr zu historischen Anschaffungskosten, sondern zum Zeitwert, der auf Basis der abdiskontierten bestmöglichen

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

71 Vgl. Jahresbericht 2016, Seite 79 f.

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

Schätzung sowie einer Risikomarge und einer vertraglichen Servicemarge ermittelt wird.

Bis Ende 2018 erstellt das europäische Beratungsgremium für Rechnungslegung EFRAG⁷³ (European Financial Reporting Advisory Group) einen finalen Vorschlag zur Übernahme in europäisches Recht (*Endorsement*). Die BaFin begleitet diesen Prozess eng und befasst sich darüber hinaus intensiv mit der Analyse der Wechselwirkung zwischen dem bereits in Europa gültigen Aufsichtsregime Solvency II und dem neuen IFRS 17. Interessant ist dabei unter anderem, inwiefern gleiche Themen in beiden Regimen unterschiedlich behandelt werden.

11 Umwelt- und Klimarisiken

Die Schaffung einer kohlenstoffarmen Wirtschaft gehört angesichts zahlreicher Umwelt- und Klimarisiken zu den bedeutenden Herausforderungen für die Gesellschaft. Auch die Finanzwirtschaft ist Umwelt- und Klimarisiken ausgesetzt. Darüber hinaus sieht sie sich Transitionsrisiken gegenüber. Dabei könnte die Finanzwirtschaft zu einer erfolgreichen Transition beitragen, indem sie zukünftige Anlagerisiken und -chancen adäquat bewertet und somit zu einer effizienten Kapitalallokation beiträgt.

Entsprechend seiner hohen ökonomischen und gesellschaftlichen Bedeutung entfaltet dieser Themenkomplex eine ausgeprägte länder-, sektoren- und akteursübergreifende Dynamik: So erwägen viele Marktteilnehmer, die im Juni 2017 veröffentlichten Empfehlungen der industriegeführten Task Force on Climate-related Financial Disclosure (TCFD), die vom Finanzstabilitätsrat FSB (Financial Stability Board) gegründet worden war. Die dort skizzierte Offenlegung umweltbezogener Finanzrisiken soll dazu beitragen, dass Marktteilnehmer Umwelt- und Klimarisiken systematisch in ihr Risikomanagement und in ihre Anlageentscheidungen einbeziehen.

Parallel entwickeln diverse Akteure etwa aus Wissenschaft und von Nichtregierungsorganisationen Szenarioanalysen, um die möglichen Auswirkungen des Klimawandels auf die Portfolien ganzer Sektoren sowie einzelner Marktteilnehmer zu modellieren.

Die EU-Kommission hat am 8 März 2018 einen Aktionsplan für nachhaltige Finanzwirtschaft vorgelegt⁷⁴, der auf den im Januar 2018 veröffentlichten Empfehlungen der EU High-Level Expert Group on Sustainable Finance (HLEG) aufbaut.⁷⁵

Ein Schwerpunkt dieses Aktionsplans dürfte darin liegen, das Konzept der treuhänderischen Verantwortung bei Kapitalanlageentscheidungen zu konkretisieren, um klare Rahmenbedingungen für Anlagen in nachhaltige Finanzprodukte zu schaffen. Dies verdeutlicht, dass sich der Fokus in der internationalen Diskussion derzeit von einer ehemals primär risikoorientierten Betrachtung von Klimarisiken auf den größeren Themenkomplex *Green/Sustainable Finance* weitet.

Die BaFin begleitet das Themenfeld aktiv: Sie wirkt im Konzert mit anderen Aufsichtsbehörden und Zentralbanken auf ein international harmonisiertes regulatorisches Rahmenwerk hin, steht im Austausch mit relevanten Akteuren und greift Umwelt- und Klimarisiken in ihrem eigenen Aufsichtshandeln dezidiert auf.

In seiner Neujahrsrede am 17. Januar 2018 warnte BaFin-Präsident Felix Hufeld allerdings davor, „losgelöst von faktenbasierter Analyse, der Bewertung von Risikoprofilen, Ausfallwahrscheinlichkeiten, Risiko-Return-Verhältnissen oder Ähnlichem“ einen regulatorischen Bonus zu gewähren. Wer dies tue, lege den Keim für neue Finanzkrisen: „Die Bildung von Wohneigentum in der Hand einkommensschwacher Haushalte in den USA war zu Beginn der 2000er-Jahre auch ein ebenso legitimes wie allseits gelobtes, politisches Ziel. Erst im Zusammenreffen mit einer unzulänglichen und gewissermaßen schweigenden Finanzregulierung wurde daraus bekanntlich ein Desaster.“⁷⁶

73 Die EFRAG ist ein im Jahr 2001 gegründeter, nicht gewinnorientierter Verein belgischen Rechts mit Sitz in Brüssel. Ihr primäres Ziel ist es, die Europäische Kommission bei dem Prozess der Übernahme von IFRS zu unterstützen.

74 https://ec.europa.eu/info/publications/180308-action-plan-sustainable-growth_en.

75 Der Financial Report der HLEG erschien im Januar 2018; https://ec.europa.eu/info/publications/180131-sustainable-finance-report_en.

76 www.bafin.de/dok/10361936.

III

Aufsicht über Banken, Finanzdienstleister und Zahlungsinstitute



1 Grundlagen der Aufsicht

1.1 Globales Rahmenwerk Basel III

Das oberste Entscheidungsgremium des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht, die Governors and Heads of Supervision (GHOS), hat am 7. Dezember 2017 die Finalisierung des Basel-III-Reformpakets beschlossen. Nach intensiven und schwierigen Verhandlungen hat man sich beim letzten noch offenen Punkt verständigt und den Eigenkapital-Floor (*Output Floor*) auf 72,5 Prozent festgelegt.¹ Damit sollen die ungewollt hohen Abweichungen bei den mit bankinternen Modellen berechneten Kapitalanforderungen eingeschränkt werden. Der *Output Floor* ist schrittweise vom 1. Januar 2022 an über fünf Jahre einzuführen.

Der Kompromiss vom Dezember 2017 enthält viele wichtige deutsche Positionen, die damit in das Baseler Rahmenwerk aufgenommen werden. So sind die Standardansätze deutlich risikosensitiver und Institute dürfen weiterhin für fast alle Forderungsklassen interne

Modelle verwenden. In den vergangenen Jahren habe es immer wieder Versuche gegeben, interne Modelle vollständig zu diskreditieren und diesen risikosensitiven Ansatz zu eliminieren, erläutert BaFin-Präsident Hufeld, der Deutschland in der GHOS gemeinsam mit Bundesbank-Präsident Jens Weidmann vertritt. Für ihn sei immer klar gewesen, dass er dem Basel-III-Kompromiss nicht zugestimmt hätte, wenn diese rote Linie überschritten worden wäre. „Aber wir haben diese Versuche erfolgreich abgewehrt.“²

Kompromiss an der Schmerzgrenze

Die BaFin ist der Auffassung, dass der durch den Baseler Kompromiss induzierte Anstieg der Kapitalanforderungen für deutsche Institute vertretbar ist. „Der Kompromiss liegt vermutlich genau an der Schmerzgrenze, so dass wir gerade noch zustimmen konnten“, kommentiert Hufeld. Im Einzelfall ist mit deutlichen Zuwächsen zu rechnen. Bei einigen Instituten dürften dagegen die Eigenkapitalanforderungen im Vergleich zum Status quo zurückgehen. Grund hierfür sind die Anpassungen im Kreditrisikostandardansatz und beim operationellen Risiko.

¹ Vgl. Kapitel II 10.1.

² Zur Position der BaFin vgl. auch Kapitel I 4.

1.2 Bankenregulierung in der Europäischen Union

1.2.1 Reform von CRR und CRD IV

Am 23. November 2016 hat die Europäische Kommission mit der Vorlage eines Pakets von Reformvorschlägen eine umfassende Überarbeitung der Eigenmittelverordnung (Capital Requirements Regulation – CRR) und der Eigenmittelrichtlinie (Capital Requirements Directive IV – CRD IV) sowie der Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie (Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD) angestoßen.³ Die Arbeiten an der BRRD wurden inzwischen abgetrennt und werden in einem separaten Prozess vorangetrieben.⁴

Das Reformpaket zur CRR und CRD IV, die unter anderem Basel III umsetzen, enthält eine Vielzahl von Vorschlägen, die die Grundlage für Diskussionen im Europäischen Parlament und Rat bilden sollen.⁵ Mit ihrer Initiative verfolgt die Kommission im Wesentlichen zwei Ziele:

- Zum einen müssen noch einige Vorgaben des Baseler Rahmenwerks umgesetzt werden. Dabei geht es um einzelne Anforderungen aus dem Basel-III-Paket, etwa um die Quote für die stabile langfristige Refinanzierung und verbindliche Mindestwerte für die *Leverage Ratio*, aber auch um Vorgaben zu Markt- und Kontrahentenausfallrisiken.
- Zum anderen sollen die Erfahrungen bei der praktischen Anwendung der CRR und CRD genutzt werden, um zu prüfen, wie sich deren Effizienz verbessern lässt – auch und gerade mit Blick auf die Proportionalität.

Mehr Proportionalität

Ein zentrales Anliegen des Reformprojekts ist es, dem Proportionalitätsprinzip im bestehenden europäischen Regelwerk mehr Geltung zu verschaffen, und zwar ohne die europäische Harmonisierung zu gefährden. So wird beispielsweise darüber diskutiert, wie sich verhindern lässt, dass die regulatorischen Anforderungen kleine und mittelgroße Banken über Gebühr belasten. Diese Institute können zur Bewältigung ihrer aufsichtsrechtlichen Pflichten nur auf einen sehr viel kleineren Verwaltungsapparat zurückgreifen als die großen und komplexen Häuser.

Deutsches Konzept

Bereits der ursprüngliche Entwurf der Kommission enthielt diverse Vorschläge dazu. Sie gehen aber nach Ansicht einiger Beteiligter nicht weit genug, um kleine und mittlere Institute tatsächlich effektiv zu entlasten. Die BaFin hat daher gemeinsam mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) und der Deutschen Bundesbank ein deutsches Proportionalitätskonzept entwickelt, das im Juni und Juli 2017 als Positionspapier in verschiedenen Gremien auf europäischer Ebene vorgestellt wurde.

Das Papier basiert auf der Prämisse, dass sämtliche europäischen Banken je nach Größe, Systemrelevanz und Risikoprofil einer von drei Kategorien zugeordnet werden. Für diese Kategorien würden dann abgestufte, unterschiedlich strenge und detaillierte regulatorische Anforderungen gelten. Die Institute der höchsten Kategorie, die neben den systemrelevanten auch die potenziell systemisch relevanten Institute umfassen würde, sollen weiterhin den vollen regulatorischen Anforderungen unterliegen. Die Institute der mittleren Kategorie könnten mit punktuellen Erleichterungen in einzelnen Regelungsbereichen rechnen, insbesondere in Bezug auf Meldewesen, Offenlegung und Vergütung. Für die kleinen und nicht komplexen Institute, die sich in der untersten Kategorie wiederfinden, könnte man noch weiter reichende Erleichterungen und Befreiungen einführen oder sie möglicherweise sogar einem eigenen, vereinfachten Aufsichtsregime unterwerfen.

Schwierige Verhandlungen

Eine zentrale Herausforderung besteht darin, auf europäischer Ebene einen Konsens über Abgrenzungskriterien und Schwellenwerte für die Einteilung der Institute in Kategorien zu erarbeiten. Die Unterstützung durch die europäischen Partner fiel bislang eher zurückhaltend aus. Dies dürfte vor allem der facettenreichen Bankenlandschaft innerhalb der EU geschuldet sein. Die einzelnen Mitgliedstaaten setzen mit Blick auf ihre jeweiligen nationalen Besonderheiten vollkommen unterschiedliche Prioritäten. Einige sehen nicht einmal Handlungsbedarf, was das Thema Proportionalität angeht. Einige befürchten auch eine Aufweichung des Single Rulebook, und wieder andere betonen, dass auch von kleinen Banken erhebliche Risiken ausgehen können. Die Einigung auf ein konkretes Konzept, das von allen Beteiligten mitgetragen wird, dürfte sich daher nicht ganz unkompliziert gestalten.

Punktueller Erleichterungen für kleinere Institute in einzelnen Regelungsbereichen könnten unabhängig davon schon beim laufenden CRR-/CRD-Review geschaffen werden. Mit dem Beginn des Trilogs ist nicht vor dem

³ Vgl. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_en.htm.

⁴ Vgl. Kapitel V 1.3.

⁵ Vgl. auch Kapitel I 4.

zweiten Quartal 2018 zu rechnen; der Abschluss der Verhandlungen und die anschließende Veröffentlichung der geänderten Regelungen sind nicht vor Sommer 2019 zu erwarten.

Schwellenwerte

Im europäischen Gesetzgebungsverfahren lässt sich eine proportionale Anwendung spezifischer Regelungen insbesondere durch Schwellenwerte erreichen. Signifikante Erleichterungen für kleine Institute dürfte insbesondere die geplante Neufassung des Artikels 94 CRR bringen, der das Volumen an Handelsgeschäften definiert, dessen Überschreitung erst die Einstufung als Handelsbuchinstitut und die Anwendung der Marktrisikoregeln begründet. Vorgesehen sind nun 50 Millionen Euro statt – wie bisher – 15 Millionen Euro. Ergänzend dazu wird ein weiterer Schwellenwert für mittelgroße Institute eingeführt, deren Handelsbuchpositionen sowohl unter der Grenze von zehn Prozent der Gesamtaktiva liegen als auch unter dem Nominalvolumen von 500 Millionen Euro. Dieser Schwellenwert ermöglicht es ihnen, den vereinfachten Standardansatz für die Bestimmung ihres Marktrisikos zu verwenden. Diese Möglichkeit dürfte der Mehrzahl der deutschen Institute den hohen Implementierungsaufwand für den verhältnismäßig komplexen Baseler Standardansatz ersparen.

Vorschlag zu Net Stable Funding Ratio

Auf dem Gebiet der Liquiditätsregulierung wiederum ist ein Vorschlag für eine vereinfachte Kennziffer für die langfristige stabile Refinanzierung (Net Stable Funding Ratio – NSFR) in die europäischen Verhandlungen eingebracht worden. Er findet sich im Berichtsentwurf des Europäischen Parlaments wieder. Dem Vorschlag liegt die Abwägung zugrunde, eine übertriebene Fristentransformation durch ein ausreichendes Maß an struktureller Refinanzierung des Bankgeschäfts zu begrenzen, ohne aber einen übermäßigen Aufwand für die Implementierung des Meldewesens sowie die Aufbereitung und Qualitätskontrolle der Daten zu verursachen.

Das Konzept einer vereinfachten NSFR versucht dieses Dilemma für kleine und mittlere Institute aufzulösen, indem an dem gebotenen Verhältnis von verfügbarer und erforderlicher struktureller Refinanzierung festgehalten, zugleich aber der Differenzierungsgrad bei der Festsetzung der Faktoren für verfügbare und erforderliche Refinanzierung deutlich reduziert wird. Während das Baseler Regelwerk hier sehr granular vorgeht, um Klippeneffekte im Liquiditätsrisikomanagement großer internationaler Banken zu reduzieren, sieht das deutsche Konzept der vereinfachten NSFR vor, gesonderte Faktoren für das Laufzeitband zwischen sechs Monaten und einem Jahr zu streichen, von einer Erfassung belasteter

Aktiva abzusehen und Finanzinstrumente, denen auch bisher schon identische Faktoren zugewiesen wurden, zu Kategorien zusammenzufassen.

Während sich das Datenvolumen auf diese Weise um mehr als 90 Prozent verringern ließe, wäre der mit diesen Vereinfachungen verbundene Verlust an Informationen bei Instituten mit traditionellem Geschäftsmodell und wenigen Finanzinnovationen vertretbar. Um überdies zu verhindern, dass die stark vereinfachte Berechnung zur Aufweichung der Kennziffer führt, würden aggregierte Positionen jeweils mit einem Faktor belegt, der zu einer höheren Ausprägung der Kennziffer führte. Nur auf diese Weise kann ausgeschlossen werden, dass das vorgesehene Wahlrecht der Kreditinstitute zur Berechnung der vereinfachten NSFR für Regulierungsarbitrage genutzt wird.

1.2.2 Leitlinien Corporate Governance

An der Überarbeitung der Leitlinien der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority) zur internen *Governance* von Kreditinstituten⁶ hat sich die BaFin aktiv beteiligt. Ziel der Überarbeitung ist es – im Einklang mit den Anforderungen der CRD IV –, Governance-Systeme, -Prozesse und -Mechanismen in Instituten europaweit zu harmonisieren und zu verbessern.

Das Hauptaugenmerk liegt auf den Pflichten und Verantwortlichkeiten des Aufsichtsorgans und der Rolle der verschiedenen Ausschüsse dieses Organs. Außerdem sollen der Status der Risikomanagementfunktion im Unternehmen sowie der Informationsfluss zwischen dieser und dem Leitungsorgan verbessert und eine effektivere Überwachung des Risikomanagements durch die Aufsichtsbehörden gewährleistet werden.

Leitungsorgane und Schlüsselfunktionen

Zusammen mit der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority) hat die EBA zudem Leitlinien veröffentlicht, anhand deren die Eignung von Mitgliedern des Leitungsorgans und von Inhabern der Schlüsselfunktionen in Kreditinstituten beurteilt werden kann. Auch an der Entwicklung dieser Leitlinien hat sich die BaFin beteiligt. Bei der Eignungsprüfung wird untersucht, ob die Kandidaten über die erforderlichen Kenntnisse, Qualifikationen und Fähigkeiten verfügen, um eine ordnungsgemäße und umsichtige Führung des Instituts zu gewährleisten. Die Leitlinien heben die Rolle der Institute

⁶ EBA-Leitlinien EBA/GL/2017/11.

bei diesen Prüfungen besonders hervor. Sie zielen darauf ab, die Eignungsprüfungen in den einzelnen Finanzsektoren zu harmonisieren und zu verbessern. Zudem sollen sie gewährleisten, dass die Kreditinstitute nach den Vorgaben der CRD IV und der Finanzmarktrichtlinie (Markets in Financial Instruments Directive II – MiFID II) robuste Governance-Systeme installieren.

Beide Leitlinien sollen zum 30. Juni 2018 für die zuständigen nationalen Behörden und für die betroffenen konsolidierten Institute in Kraft treten.

1.3 Verordnungen

1.3.1 Novelle der Institutsvergütungsverordnung

Am 3. August 2017 hat die BaFin nach einer mehrmonatigen Konsultations- und Vorbereitungsphase die gemeinsam mit der Deutschen Bundesbank erarbeitete Verordnung zur Änderung der Institutsvergütungsverordnung (InstitutsVergV)⁷ verkündet. Einen Tag nach der Veröffentlichung ist die Novelle, die die InstitutsVergV von 2013 modifiziert, in Kraft getreten.

Mit der Überarbeitung wurden im Wesentlichen die Anforderungen der Leitlinien der EBA für eine solide Vergütungspolitik⁸ in deutsches Recht umgesetzt. Diese Leitlinien konkretisieren die Vergütungsregeln der europäischen Eigenmittelrichtlinie CRD IV und der Eigenmittelverordnung CRR.

Zu den Schwerpunktthemen der neuen Verordnung zählen demnach eine schärfere Konturierung der Vergütungsarten und eine größere Differenzierung bei der Behandlung der verschiedenen Erscheinungsformen variabler Vergütung. Auch die Spezifizierung der Risikoadjustierung und die neue Pflicht zum Vorhalten eines Clawback-Mechanismus gehören dazu. Dieser Mechanismus ermöglicht die Rückforderung bereits ausbezahlter variabler Vergütungsbestandteile. Weitere Neuerungen betreffen die Auszahlung variabler Vergütungen in bail-in-fähigen Instrumenten und die gruppenweite Vergütungsstrategie einschließlich der Identifizierung und Behandlung von Gruppenrisikoträgern.

⁷ Vgl. BaFinJournal Februar 2017, Seite 5.

⁸ Leitlinien für eine solide Vergütungspolitik gemäß Artikel 74 Absatz 3 und Artikel 75 Absatz 2 der Richtlinie 2013/36/EU und Angaben gemäß Artikel 450 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 bzw. Guidelines on sound remuneration policies under Articles 74(3) and 75(2) of Directive 2013/36/EU and disclosures under Article 450 of Regulation (EU) No 575/2013.

1.3.2 MaSan-Verordnung

Im August 2017 hat die BaFin den Entwurf einer Rechtsverordnung zu den Mindestanforderungen an Sanierungspläne für Institute und Wertpapierfirmen (MaSanV) und ein dazugehöriges Merkblatt zur Konsultation gestellt. Hintergrund: Das Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (SAG) verpflichtet alle Institute, einen Sanierungsplan zu erstellen. Vorgaben für den Inhalt von Sanierungsplänen finden sich im SAG, in den Leitlinien der EBA und in der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 2016/1075 der Europäischen Kommission.

§ 21a Absatz 1 SAG ermächtigt das Bundesfinanzministerium, Mindestanforderungen an die Ausgestaltung von Sanierungsplänen in eine Rechtsverordnung (MaSanV) zu fassen. Das BMF hat die Verordnungsermächtigung auf die BaFin übertragen, und zwar mit der Maßgabe, dass die Rechtsverordnung im Einvernehmen mit der Deutschen Bundesbank ergeht.

Verordnung und Merkblatt

Die BaFin stellte am 9. August 2017 den Entwurf der MaSanV und den Entwurf eines Merkblatts zur Sanierungsplanung zur Konsultation. Die Aufsicht bat um Anmerkungen zum Inhalt der MaSanV und zum Format der Regelungen und Erläuterungen als Rechtsverordnung und Merkblatt. Die Konsultation ergab keinen materiellen Änderungsbedarf an der MaSanV und dem Merkblatt. Die Deutsche Kreditwirtschaft hat zudem hervorgehoben, dass sie das Regelungsformat, bestehend aus einer Rechtsverordnung und einem erläuternden Merkblatt, als sachgerecht ansieht.

Inhaltlich bezieht sich die MaSanV einerseits auf Sanierungspläne potenziell systemgefährdender Institute (PSIs, siehe Infokasten „Systemrelevante und potenziell systemgefährdende Institute“, Seite 69), die stets die vollen Anforderungen erfüllen müssen. Andererseits regelt sie vereinfachte Anforderungen an Sanierungspläne, die von Nicht-PSIs zu erstellen sind. Außerdem legt die MaSanV Anforderungen an Sanierungspläne von institutsbezogenen Sicherungssystemen (*Institutional Protection Schemes* – IPS) fest. Der Grund hierfür ist, dass Institute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem angehören und nicht potenziell systemgefährdend sind, von der Sanierungsplanung befreit werden können. In einem solchen Fall muss das IPS einen Sanierungsplan erstellen, der sich auf die befreiten Institute bezieht. Die MaSanV regelt diesbezüglich die Voraussetzungen für die Befreiung und die Anforderungen an den Inhalt eines solchen Sanierungsplans des IPS.

Systemrelevante und potenziell systemgefährdende Institute

Im Einvernehmen mit der Deutschen Bundesbank überprüft die BaFin mindestens jährlich, welche Institute als potenziell systemgefährdendes Institut (PSI) einzustufen sind. Als potenziell systemgefährdend gilt ein Institut dann, wenn es entweder ein global systemrelevantes Institut (G-SRI) bzw. ein anderweitig systemrelevantes Institut (A-SRI) ist oder wenn die BaFin für dieses Institut keine vereinfachten Anforderungen an die Sanierungsplanung festsetzen kann.

Im Jahr 2017 hat die Aufsicht insgesamt 39 Institute als PSI eingestuft. Das sind zwar ebenso viele Institute wie im Vorjahr. Geändert hat sich aber die Zusammensetzung: Unter den 39 Instituten, die 2017 als

PSI eingestuft wurden, befinden sich nach wie vor ein G-SRI, aber 13 A-SRI (Vorjahr: 14) und 25 Institute, für die keine vereinfachten Anforderungen in der Sanierungsplanung festgesetzt werden können (Vorjahr: 24).

Methodisch erfolgte im Berichtsjahr eine Anpassung für die Allokation der A-SRIs auf die Kapitalpufferklassen. Hier haben BaFin und Bundesbank für das von den A-SRIs zusätzlich vorzuhaltende harte Kernkapital auf Basis der Erfahrungen der vorangegangenen Jahre nun feste Schwellenwerte für diese Kapitalpufferklassen eingeführt. Daraus ergaben sich für die betroffenen Institute jedoch keine veränderten Kapitalpuffer.

1.4 BaFin-Rundschreiben

1.4.1 MaRisk-Novelle

Am 27. Oktober 2017 hat die BaFin die überarbeiteten Mindestanforderungen an das Risikomanagement der Banken (MaRisk) veröffentlicht.⁹ Wesentliche Neuerungen gibt es bei den Punkten Datenaggregation, Risikoberichterstattung, Risikokultur und Auslagerung.¹⁰

Höhere Anforderungen an Datenaggregation

Die BaFin hat die Anforderungen an die Datenaggregation erhöht um sicherzustellen, dass die relevanten Informationen die verantwortlichen Entscheidungsträger schnell erreichen. Das neue Modul AT 4.3.4 gilt ausschließlich für global und anderweitig systemrelevante Institute. Deren IT-Infrastruktur soll eine umfassende und genaue Aggregation der Risikopositionen ermöglichen und dem Berichtswesen der Bank diese Informationen zeitnah zur Verfügung stellen.

Neben der Erfüllung von Anforderungen an instituts- und gruppenweit geltende Grundsätze für das Datenmanagement, die Datenqualität und die Aggregation von Risikodaten haben die Institute für alle Prozessschritte Verantwortlichkeiten festzulegen und Kontrollen einzurichten. Eine von den geschäftsinitiiierenden bzw. -abschließenden Organisationseinheiten unabhängige Stelle muss prüfen, ob die Mitarbeiter die

institutsinternen Regelungen, Verfahren, Methoden und Prozesse einhalten.

Risikoberichterstattung

Im neuen Modul BT 3 hat die BaFin die schon bestehenden Anforderungen an die Risikoberichterstattung zusammengeführt und um Anforderungen aus den BCBS 239 erweitert. Es richtet sich an alle Institute, wobei selbstverständlich weiterhin das Proportionalitätsprinzip gilt. Alle Institute müssen regelmäßige Risikoberichte erstellen und in der Lage sein, bei Bedarf kurzfristig Risikoinformationen zu generieren. Die Risikoberichterstattung muss nachvollziehbar und aussagefähig sein und die Risikosituation nicht nur darstellen, sondern auch beurteilen.

Unternehmens- und Risikokultur

Die BaFin hat des Weiteren die Unternehmens- und Risikokultur stärker in den aufsichtlichen Fokus gerückt. Grundlage hierfür ist AT 3 MaRisk. Demnach sind die Geschäftsleiter verpflichtet, eine angemessene Risikokultur zu entwickeln, im Institut zu integrieren und zu fördern. Ziel ist es, auf allen Ebenen eines Instituts ein Risikobewusstsein zu schaffen, das das tägliche Denken und Handeln aller Mitarbeiter prägt.

Die Aufsicht setzt voraus, dass die Geschäftsleitung, aber auch andere Führungsebenen klar formulieren, welches Verhalten gewünscht ist und welches nicht. Wesentlich hierfür ist, dass auf allen Ebenen klare Verantwortlichkeiten festgelegt werden und den Mitarbeitern die Konsequenzen möglicher Verstöße bewusst sind. Ein Verhaltenskodex, wie AT 5 ihn fordert, ist eine wichtige Hilfe.

⁹ www.bafin.de/dok/10149454.

¹⁰ Vgl. BaFinJournal November 2017, Seite 19 f.

Auslagerung

Die überarbeiteten MaRisk konkretisieren zudem die Anforderungen an die Auslagerung von Prozessen und Tätigkeiten. Die Risikocontrolling- und die Compliance-Funktion sowie die Interne Revision sollen künftig möglichst in den Instituten verbleiben. Eine vollständige Auslagerung der Kontrollfunktionen und der Internen Revision ist nur noch in bestimmten Ausnahmefällen möglich. Die MaRisk stellen außerdem klar, dass das Institut bei Auslagerungen von Aktivitäten und Prozessen in Kontroll- und Kernbankbereichen weiterhin über Kenntnisse und Erfahrungen verfügen muss, die eine wirksame Überwachung der Dienstleistungen des Auslagerungsunternehmens gewährleisten. Die MaRisk fordern zudem von Instituten mit umfangreichen Auslagerungen ein zentrales Auslagerungsmanagement, das die Geschäftsleitung bei der Steuerung und Überwachung der mit Auslagerungen verbundenen Risiken unterstützen kann.

1.4.2 BAIT: Bankaufsichtliche Anforderungen an die IT

Im November 2017 veröffentlichte die BaFin die „Bankaufsichtlichen Anforderungen an die IT“ (BAIT).¹¹ Die BAIT sind nun ein zentraler Baustein der IT-Aufsicht der BaFin über die Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute in Deutschland. Die Anforderungen richten sich an die Geschäftsleitungen der Unternehmen.¹²

Ziel der BAIT ist es, einen verständlichen und flexiblen Rahmen für das Management der IT-Ressourcen, des Informationsrisikos und der Informationssicherheit zu schaffen. Die BAIT sollen dazu beitragen, das unternehmensweite IT-Risikobewusstsein in den Instituten und gegenüber den Auslagerungsunternehmen zu erhöhen. Die Aufsicht hat in den BAIT auch ihre Erwartungen an die Steuerung und Überwachung des IT-Betriebs transparent gemacht.

Interpretation von Aufsichtsnormen

In den BAIT interpretiert die Aufsicht die gesetzlichen Anforderungen des § 25a Absatz 1 Satz 3 Nummern 4 und 5 Kreditwesengesetz (KWG). Sie konkretisiert, was sie unter einer angemessenen technisch-organisatorischen Ausstattung der IT-Systeme versteht, und zwar vor allem mit Blick auf die Informationssicherheit und ein angemessenes Notfallkonzept.

Da die Institute immer mehr IT-Services von Dritten beziehen, interpretieren die BAIT auch den § 25b KWG.

¹¹ Vgl. BaFinJournal Januar 2018, Seite 17 f.

¹² Vgl. hierzu auch Kapitel I 2.

Darin wird die Auslagerung von Aktivitäten und Prozessen geregelt.

Die BAIT gehen detailliert auf wichtige Themen ein und sollen auf diese Weise den Instituten helfen, auch in Bezug auf die IT-Infrastruktur und ihre internen und externen Abhängigkeiten eine ordnungsgemäße Geschäftsorganisation sicherzustellen. Die BAIT sind jedoch nicht als vollständiger Anforderungskatalog anzusehen. Die Banken bleiben gemäß AT 7.2 der oben genannten MaRisk in der Pflicht, bei der Umsetzung der BAIT auf gängige Standards abzustellen.

Auch für die BAIT gilt – wie für die MaRisk – uneingeschränkt der Grundsatz der doppelten Proportionalität. Er besagt, dass sowohl die Steuerungsinstrumente einer Bank als auch die Intensität der Aufsicht zu den Risiken des Instituts passen sollen.

IT-Risikobewusstsein schärfen

Ein zentrales Ziel der BAIT ist es, das IT-Risikobewusstsein in den Instituten zu schärfen – vor allem auf den Führungsebenen (siehe Infokasten „IT-Risiko“).

IT-Strategie

In Bezug auf die IT-Strategie steht die Anforderung im Vordergrund, dass sich die Geschäftsleitung mit den strategischen Implikationen der verschiedenen Aspekte der IT für die Geschäftsstrategie regelmäßig auseinandersetzt.

IT-Governance

Zudem ist die Geschäftsleitung dafür verantwortlich, dass die Regelungen zur IT-Governance institutsintern und gegenüber Dritten wirksam umgesetzt werden. Sie hat auch dafür Sorge zu tragen, dass insbesondere das Informationsrisiko und das Informationssicherheitsmanagement, der IT-Betrieb und die

Definition

IT-Risiko

Unter dem Begriff IT-Risiko versteht die Aufsicht alle Risiken für die Vermögens- und Ertragslage der Institute, die aufgrund von Mängeln entstehen, die das IT-Management beziehungsweise die IT-Steuerung, die Verfügbarkeit, Vertraulichkeit, Integrität und Authentizität der Daten, das interne Kontrollsystem der IT-Organisation, die IT-Strategie, -Leitlinien und -Aspekte der Geschäftsordnung oder den Einsatz von Informationstechnologie betreffen.

Anwendungsentwicklung angemessen mit Personal ausgestattet sind. Dies ist aus Sicht der BaFin wichtig, damit das Risiko einer qualitativen oder quantitativen Unterausstattung dieser Bereiche frühzeitig erkannt und möglichst umgehend behoben werden kann.

Informationssicherheitsmanagement

Die Geschäftsleitung ist dafür verantwortlich, unter Berücksichtigung der Risikosituation ihres Instituts eine Informationssicherheitsleitlinie zu beschließen und intern zu veröffentlichen. Die im Rahmen des Informationsrisikomanagements definierten Schutzbedarfe sind durch Informationssicherheitsrichtlinien zu konkretisieren. Der Informationssicherheitsbeauftragte ist die zentrale Instanz für die Einhaltung und Überwachung der Informationssicherheit innerhalb des Instituts und gegenüber Dritten. Diese Funktion ist organisatorisch und prozessual unabhängig auszugestalten.

Weiterentwicklung der BAIT

Die modulare Struktur der BAIT gibt der Aufsicht Spielraum für Anpassungen oder Ergänzungen, falls dies künftig aufgrund neuer internationaler oder nationaler Anforderungen erforderlich werden sollte. Derzeit prüft die BaFin beispielsweise, welche Ergänzungen der BAIT noch notwendig sind, um die „Grundelemente zur Cyber-Sicherheit für den Finanzsektor“, die die G-7-Staaten im Oktober 2016 veröffentlichten, vollständig umzusetzen.

1.4.3 Rundschreiben Zinsänderungsrisiko

Die BaFin hat das Rundschreiben 11/2011 (BA) zu Zinsänderungsrisiken im Anlagebuch von 2011 überarbeitet und die geplante Novelle im vierten Quartal 2017 zur Konsultation gestellt. Ziel der Überarbeitung war es, die Leitlinien der EBA zur Steuerung des Zinsänderungsrisikos vom Mai 2015 in die deutsche Verwaltungspraxis zu überführen, sofern dies nicht bereits mit der Veröffentlichung der Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk) vom 27. Oktober 2017 (Abschnitt BTR 2.3) erfolgt war. Die Deutsche Kreditwirtschaft hat das Rundschreiben umfassend kommentiert und einzelne Änderungsvorschläge eingebracht, insbesondere auch zur Vermeidung von Doppelmeldungen. Zum Redaktionsschluss stand noch nicht fest, ob diese Anpassungen des Rundschreibens vorgenommen werden können, ohne die Umsetzung der Leitlinien der EBA zu beeinträchtigen.

Zu den wesentlichen Änderungen zählen die Berücksichtigung negativer Zinsen, die Abschaffung des Ausweichverfahrens für Banken ohne barwertige Zinsrisikomessung, die Einbeziehung der unmittelbaren Pensionsverpflichtungen und der Währungsaggregation

sowie die Möglichkeit, Margen entsprechend der internen Steuerung abzubilden. Künftig können die Institute bei der Berechnung des Zinsänderungsrisikos auf die *Cashflows* ohne Margen abstellen, also auf Basis des Innenzinssatzes bzw. des laufzeitadäquaten Geld- und Kapitalmarktzinssatzes. Voraussetzung: Sie tragen dem aus Margen resultierenden Risiko in der internen Risiko-Steuerung Rechnung, etwa bei der Steuerung des Geschäftsrisikos.

Die Zulassung eines Ausweichverfahrens, das Banken ohne barwertige Zinsrisikomessung eine approximative Ermittlung der Risiken ermöglichen sollte, wird entbehrlich, da die neuen MaRisk die Institute nun verpflichten, ihre Zinsänderungsrisiken sowohl barwertig als auch ertragsorientiert zu messen. Entsprechend müssen Banken künftig beide Steuerungsperspektiven berücksichtigen.

Baseler Regeln nicht vorweggenommen

Die geplante Anpassung des Rundschreibens zum Zinsänderungsrisiko soll die künftigen Baseler Regeln zur Messung und Steuerung von Zinsänderungsrisiken im Anlagebuch nicht vorwegnehmen, da diese erst noch auf europäischer Ebene zu kodifizieren sind. Es beschränkt sich daher weiterhin insbesondere auf die Vorgaben zur Ermittlung der Auswirkungen einer Parallelverschiebung der Zinsstrukturkurve um 200 Basispunkte nach oben und nach unten. Regelungen für die vier übrigen barwertigen Baseler Schockszenarien werden noch nicht getroffen. Davon abgesehen, will die Aufsicht bei der Implementierung der aktuellen EBA-Leitlinien vorhersehbare Anpassungen im europäischen Gesetzgebungsverfahren teilweise antizipieren, um den erneuten Umstellungsaufwand für die Institute gering zu halten.

Auf die im Konsultationsverfahren eingereichten Stellungnahmen hat die Bankenaufsicht mit einzelnen Änderungen am Entwurf reagiert. Hierdurch werden unter anderem Doppelmeldungen der systemrelevanten Institute an die Europäische Zentralbank (EZB) und die nationalen Aufsichtsbehörden vermieden und Definitionen geschärft, zum Beispiel, was die einzubeziehenden Pensionsverpflichtungen und die aufsichtlichen Maßnahmen bei bestimmten Schwellenwerten für die Ausprägung des Zinsänderungsrisikos angeht.

1.5 Leitlinien

1.5.1 Risikotragfähigkeitskonzepte

Im zweiten Quartal 2018 wird die deutsche Aufsicht ihren grundlegend überarbeiteten Leitfaden zur Beurteilung bankinterner Risikotragfähigkeitskonzepte (RTF-Leitfaden) veröffentlichen. Seit der Veröffentlichung

des bisherigen Leitfadens im Dezember 2011 haben sich durch den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM) und die neuen Aufgaben und Kompetenzen der EZB sowie die Leitlinien zum aufsichtlichen Überwachungs- und Bewertungsprozess (Supervisory Review and Evaluation Process – SREP) der EBA signifikante Veränderungen in der europäischen Aufsichtsstruktur und -praxis ergeben. Diese Veränderungen beeinflussen auch die bankaufsichtliche Beurteilung der bankinternen Risikotragfähigkeitskonzepte (*Internal Capital Adequacy Assessment Process – ICAAP*) in erheblichem Maße.

LSIs im Fokus

Der überarbeitete RTF-Leitfaden trägt den Gegebenheiten und Beurteilungskriterien innerhalb des SSMs entsprechend Rechnung. Er richtet sich ausschließlich an die sogenannten weniger bedeutenden Institute in Deutschland (Less Significant Institutions – LSIs), die unter der unmittelbaren Aufsicht der BaFin stehen. Inhaltlich orientiert sich der Leitfaden an den Erwartungen, die die EZB an bedeutende Institute (Significant Institutions – SIs) richtet und für weniger bedeutende Institute als künftigen Maßstab anlegen wird. Was die konkrete Ausgestaltung des ICAAPs bei LSIs und deren aufsichtliche Beurteilung angeht, wird der Leitfaden dem Proportionalitätsprinzip hinreichend gerecht.

Der neue Leitfaden ebnet den Weg in die von der EZB entwickelte Verfahrensweise bei der Beurteilung des ICAAPs innerhalb des SSMs. Bis auf Weiteres wird es aber zulässig bleiben, den bisherigen ICAAP-Ansatz fortzuführen, wenn dabei jene Teile des Risikodeckungspotenzials, die für die Erfüllung der verbindlichen aufsichtlichen Kapitalanforderungen notwendig sind (inklusive des SREP-Zuschlags), nicht im Risikotragfähigkeitskonzept berücksichtigt werden (Going-Concern-Ansätze alter Prägung). Entsprechende Anforderungen, wie sie bisher im alten Leitfaden enthalten waren, finden sich nun im Annex des neuen Leitfadens.

2 Aufsicht in der Praxis

2.1 SREP-Kapitalfestsetzung in Deutschland

Die BaFin hat im Jahr 2016 mit der nationalen Umsetzung der Leitlinien der EBA zu gemeinsamen Verfahren und Methoden für den aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (*Supervisory Review and*

Evaluation Process – SREP)¹³ begonnen. In Zusammenarbeit mit der Deutschen Bundesbank wurde bereits im selben Jahr für 303 der LSIs, der weniger bedeutenden deutschen Institute, eine individuelle Gesamtkapitalanforderung als Ergebnis des SREPs festgesetzt.¹⁴

Für die übrigen rund 1.200 LSIs, für die die BaFin 2016 noch keine individuelle Gesamtkapitalanforderung im Rahmen des SREPs festgesetzt hatte, galt zunächst die Allgemeinverfügung der BaFin vom 23. Dezember 2016 (Anordnung von Eigenmittelanforderungen für Zinsänderungsrisiken im Anlagebuch). Diese Institute wurden 2017 nun ebenfalls in den Prozess der SREP-Kapitalfestsetzung einbezogen. Mit Wirksamwerden der jeweiligen institutsspezifischen SREP-Gesamtkapitalfestsetzung wird der Kapitalzuschlag aufgrund der Allgemeinverfügung gegenstandslos.

Säule-1-„plus“-Ansatz

Die angemessene institutsspezifische Gesamtkapitalausstattung wird im Rahmen der nationalen Implementierung der SREP-Kapitalfestsetzung anhand eines Säule-1-„plus“-Ansatzes ermittelt. Dieser berücksichtigt zusätzlich zu den bereits durch die Säule 1 abgedeckten Risiken alle weiteren wesentlichen Risiken des jeweiligen Instituts, deren Quantifizierung in der Regel durch die Auswertung institutsinterner Risikomess- und Managementverfahren erfolgt. Somit werden die Ergebnisse der institutsinternen Verfahren zur Sicherstellung der Risikotragfähigkeit (RTF-Konzepte; ICAAP) maßgeblich berücksichtigt. Damit wird gewährleistet, dass der ausgeprägten Heterogenität des deutschen Bankensektors Rechnung getragen und das Prinzip der Proportionalität berücksichtigt wird.

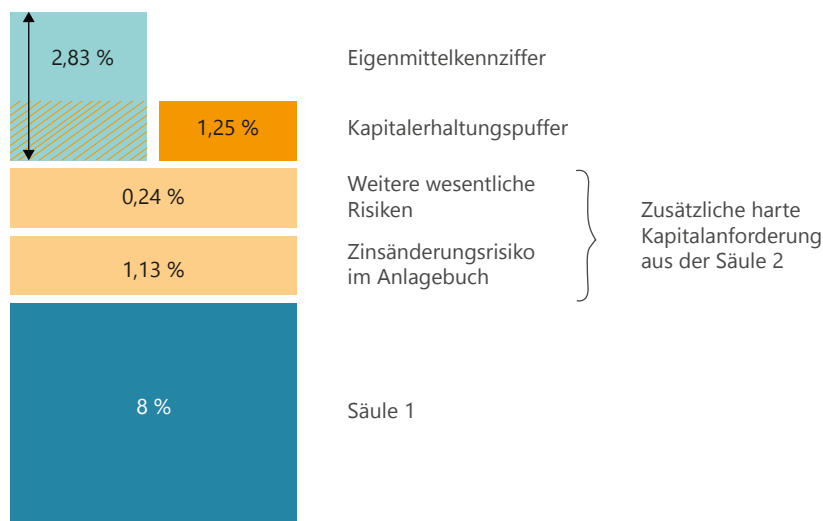
Individuelle Festsetzung der SREP-Gesamtkapitalanforderung

Im Rahmen der SREP-Kapitalfestsetzung (siehe Grafik 1 „SREP-Gesamtkapitalanforderung 2017“, Seite 73) setzt die BaFin nach § 10 Absatz 3 KWG eine angemessene Kapitalausstattung individuell für jedes Institut fest. Zu der bereits aus Säule 1 resultierenden Kapitalanforderung, die sich auf acht Prozent des Gesamtisikobetrags beläuft und die Kapitaluntergrenze darstellt, wird ein verpflichtender institutsspezifischer Zuschlag aus der Säule 2 bestimmt. Dieser macht die Summe der für die einzelnen Risikoarten der Säule 2 vorzuhaltenden Kapitalbeträge aus. Der Zuschlag muss dieselben Anforderungen an die Kapitalqualität und die

¹³ Leitlinien zu gemeinsamen Verfahren und Methoden für den aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (SREP).

¹⁴ Vgl. Jahresbericht 2016, Seite 94.

Grafik 1: SREP-Gesamtkapitalanforderung 2017, Stichtag 31.12.2017



Kapitalzusammensetzung erfüllen, wie sie in Säule 1 für die dortigen Kapitalanforderungen gestellt werden. Das bedeutet, dass der Zuschlag mindestens zum selben Anteil in Form von Kernkapital bzw. hartem Kernkapital vorzuhalten ist. Eine Unterschreitung zieht zudem dieselben aufsichtlichen Konsequenzen für das Institut nach sich wie vormals eine Unterschreitung der Säule-1-Anforderungen.

Zinsänderungsrisiko im Anlagebuch

Das bedeutendste Risiko, für das die Aufsicht im Jahr 2017 einen institutsspezifischen Kapitalzuschlag anordnen musste, war das Zinsänderungsrisiko im Anlagebuch. Für dessen Quantifizierung zieht die Aufsicht die Ergebnisse eines Stresstests, des sogenannten „Baseler Zinsschocks“, heran. Die Ergebnisse werden im Rahmen der standardisierten Szenarien und auf Basis der internen Methoden und Verfahren von den Instituten ermittelt. Bei den 2017 erfolgten SREP-Kapitalfestsetzungen zeigte sich, dass die Institute zur Abdeckung der vornehmlich durch die Fristentransformation induzierten Zinsänderungsrisiken die meisten zusätzlichen Eigenmittel vorhalten müssen. Im Durchschnitt weisen die bis zum 31. Dezember 2017 erteilten 902 Bescheide einen ungewichteten Kapitalaufschlag von etwa 1,13 Prozentpunkten für Zinsänderungsrisiken aus (Vorjahresdurchschnitt der finalen Bescheide: 0,89 Prozentpunkte).

Die Kapitalanforderungen für alle weiteren Risiken – neben den Säule-1-Risiken und den Zinsänderungsrisiken – waren nach den bis zum 31. Dezember 2017 erteilten Bescheiden mit einem Zuschlag von durchschnittlich 0,24 Prozentpunkten im Vergleich zum

Durchschnittswert der kleineren Vergleichsgruppe aus dem Vorjahr niedriger (Durchschnitt Bescheide 2016: 0,59 Prozentpunkte).

Eigenmittelzielkennziffer

Parallel zur SREP-Gesamtkapitalfestsetzung teilt die BaFin den Instituten eine Eigenmittelzielkennziffer mit. Sie ist der zweite Bestandteil der Säule-2-Vorgaben und erfüllt eine ähnliche Funktion wie der zusätzlich zur SREP-Gesamtkapitalanforderung vorzuhaltende Kapitalerhaltungspuffer. Die Eigenmittelzielkennziffer gibt an, wie viel Kapital ein Institut aus aufsichtlicher Sicht zusätzlich vorhalten sollte, damit es langfristig und unter Berücksichtigung möglicher Verluste in Stressphasen jederzeit die SREP-Gesamtkapitalanforderung erfüllen kann.

Die deutsche Aufsicht leitet die Eigenmittelzielkennziffer aus dem aufsichtlichen Stresstest ab, der auf die Stresskomponenten der Niedrigzinsumfeld-Umfrage (NZU) 2017 zurückgreift.¹⁵ Diese Zielkennziffer kann mit der Anforderung an den nach § 10c KWG vorzuhaltenden Kapitalerhaltungspuffer von 1,25 Prozent (2018: 1,875 Prozent; 2019: 2,50 Prozent) verrechnet werden. Eine positive Netto-Eigenmittelzielkennziffer, also ein über den Kapitalerhaltungspuffer hinausgehender Kapitalbetrag, ergibt sich folglich nur, wenn sich aus dem NZU-Stresstest ein im Vergleich zum Kapitalerhaltungspuffer höherer Wert ableitet. Umgekehrt führt eine unter dem Kapitalerhaltungspuffer liegende Eigenmittelzielkennziffer jedoch nicht zu einer geringeren Pufferanforderung, da der

¹⁵ Vgl. hierzu 2.2.1 und Kapitel I 7.

Tabelle 7: Methodische Vorgaben und Zinsszenarien (2017 bis 2021)

	Szenario	Zinsstrukturkurve	Bilanzannahme
1	Planszenario	Institutsindividuelle Annahmen	dynamisch
2	Konstant	+/-0 bp* per 31.12.2016	statisch
3	Positiver Zinsschock	+200 bp per 31.12.2016	statisch
4	Negativer Zinsschock	-100 bp per 31.12.2016	statisch
5	Negativer Zinsschock	-100 bp per 31.12.2016	dynamisch
6	Inverse Drehung	+200 bp bis -60 bp per 31.12.2016	statisch

*bp = Basispunkte

Kapitalerhaltungspuffer gesetzlich vorgeschrieben ist. Für die Erfüllung der Netto-Eigenmittelzielkennziffer können sowohl aufsichtliches Kapital nach Artikel 92 CRR als auch freie Reserven gemäß § 340f HGB herangezogen werden.

Erwartungshaltung der Aufsicht

Anders als bei der Festsetzung des SREP-Kapitalzuschlags handelt es sich bei der Eigenmittelzielkennziffer nicht um eine harte aufsichtliche Anforderung, sondern vielmehr um eine Erwartungshaltung der Aufsicht. Wird die Eigenmittelzielkennziffer unterschritten, behält sich die BaFin vor, ihre Aufsichtsintensität zu erhöhen, ein Automatismus zu aufsichtlichen Maßnahmen existiert jedoch nicht. Basierend auf allen bis zum 31. Dezember 2017 versendeten Schreiben liegt die Eigenmittelzielkennziffer im Durchschnitt bei 2,83 Prozentpunkten, wobei der Kapitalerhaltungspuffer in der jeweils geltenden Höhe noch abzuziehen ist. Sofern der Kapitalerhaltungspuffer die Eigenmittelzielkennziffer übersteigt, wird eine Eigenmittelzielkennziffer von Null angesetzt.

Die SREP-Gesamtkapitalanforderung 2017 zuzüglich der Eigenmittelzielkennziffer für die deutschen LSIs beläuft sich somit zum Stichtag 31. Dezember 2017 im Durchschnitt auf 12,2 Prozent (siehe Grafik 1 „SREP-Gesamtkapitalanforderung 2017“, Seite 73). Ersten Erkenntnissen zufolge sind die Institute insgesamt ausreichend kapitalisiert, um sowohl die „harten“ Kapitalanforderungen als auch die weiteren Kapitalbeträge gemäß Eigenmittelzielkennziffer abzudecken.

2.2 Niedrigzinsumfeld

2.2.1 Stresstest

Das Niedrigzinsumfeld belastet die kleinen und mittelgroßen Kreditinstitute in Deutschland weiterhin

erheblich.¹⁶ Das hat die Umfrage zur Ertragslage und Widerstandsfähigkeit deutscher Kreditinstitute im Niedrigzinsumfeld ergeben, die die BaFin und die Deutsche Bundesbank Anfang April 2017 angestoßen haben.¹⁷

Befragt wurden die rund 1.500 kleinen und mittelgroßen deutschen Kreditinstitute, die unmittelbar unter nationaler Aufsicht stehen. Diese machen beinahe 90 Prozent aller Kreditinstitute in Deutschland und mehr als 40 Prozent der aggregierten Bilanzsumme aus.

Ertragslage

Für die Umfrage wurden die institutseigenen Plan- und Prognosedaten erhoben. Zudem haben die Kreditinstitute für fünf von der Aufsicht vorgegebene Zinsszenarien Ergebnissimulationen für den Zeitraum 2017 bis 2021 mit unterschiedlichen Annahmen zur Bilanzanpassung durchgeführt.

Auf Grundlage der eigenen Plan- und Prognosedaten gaben die befragten Kreditinstitute an, dass sie in fünf Jahren mit einem um neun Prozent gesunkenen Jahresüberschuss vor Steuern rechnen. Da die Institute gleichzeitig von einem Bilanzwachstum ausgehen, entspricht dies einem Rückgang ihrer Gesamtkapitalrentabilität um 16 Prozent. Bei der Umfrage im Jahr 2015 waren Banken und Sparkassen für die folgenden fünf Jahre von einem Rückgang um 25 Prozent ausgegangen.

¹⁶ Dieser Abschnitt basiert auf einer gemeinsamen Pressemitteilung von der BaFin und der Deutschen Bundesbank vom 30.8.2017, die auf www.bafin.de abrufbar ist. Zur Niedrigzinsumfrage vgl. auch BaFin-Journal September 2017, Seite 21 f.

¹⁷ Vgl. hierzu auch Kapitel I 7.

Überwiegend gut kapitalisiert

Die deutschen Institute sind überwiegend gut kapitalisiert. „Die gute Kapitalausstattung der meisten Institute hilft dabei, die Effekte aus dem Niedrigzinsumfeld abzufedern“, stellte Raimund Röseler, BaFin-Exekutivdirektor für Bankenaufsicht, bei der Vorstellung der Umfrageergebnisse Ende August 2017 fest. Zudem würden die meisten Institute planen, alternative Ertragsquellen auszubauen, um die schrumpfenden Margen im Zinsgeschäft zu kompensieren.

Die Simulationen der fünf Zinsszenarien haben gezeigt, dass sich die Ertragskraft der Banken und Sparkassen in Deutschland deutlich verschlechtern würde, wenn das Niedrigzinsumfeld andauert oder sich verschärft. Die Gesamtkapitalrentabilität der Banken sänke bei konstanten Zinsen bis zum Jahr 2021 um etwa 40 Prozent, bei einem Rückgang des Zinsniveaus sogar um deutlich mehr als die Hälfte. Portfolioanpassungen im Rahmen einer dynamischen Bilanzannahme können diesen Effekt entsprechend mildern. Die rückläufige Gesamtkapitalrentabilität in den Szenarien wäre vor allem auf den Rückgang der Margen auf der Passivseite zurückzuführen. Bei einem Zinsanstieg wäre zunächst mit Gewinneinbrüchen aufgrund von Wertberichtigungen zu rechnen. Mittel- bis langfristig würden sich die Gewinne aber aufgrund steigender Margen über das Niveau von 2016 hinaus erholen.

Widerstandsfähigkeit

Insgesamt planen die Institute mit einem Anstieg ihrer harten Kernkapitalquote von 15,9 auf 16,5 Prozent bis zum Jahr 2021. Dabei geht ein Drittel der Institute für die nächsten fünf Jahre von einem Rückgang der harten Kernkapitalquote aus. Der Rückgang beruht vor allem auf der stärkeren Zunahme der risikogewichteten Aktiva, was – abgesehen von einem wachsenden Geschäftsvolumen – auch dadurch bedingt sein kann, dass die Institute dann risikoreichere Geschäfte eingehen.

Die Institute rechnen weiterhin mit starker Konkurrenz durch andere Banken oder Fintechs. Etwa jedes zehnte Institut gab an, sich schon in einem Fusionsprozess zu befinden oder eine Fusion konkret zu beabsichtigen.

Stresstest

Um die Auswirkung einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf die Kapitalausstattung der Institute abschätzen zu können, hat die Aufsicht als Teil der Umfrage auch einen Stresstest durchgeführt. Geprüft wurde dabei die Widerstandsfähigkeit der Kreditinstitute unter verschiedenen Stressszenarien, die Zinsänderungsrisiken, Kredit- und Marktpreisrisiken berücksichtigen. Ziel war es

festzustellen, wie gut die Eigenmittelausstattung der Kreditinstitute die Stresseffekte kompensieren kann.

Größtenteils widerstandsfähig

Im Ergebnis verfügen kleine und mittelgroße Institute größtenteils über eine gute Widerstandsfähigkeit. Die harte Kernkapitalquote nach Stress beträgt über alle teilnehmenden Banken hinweg 13,3 Prozent. Am deutlichsten wirken sich im Stresstest die Bewertungseffekte eines abrupten Zinsanstiegs aus. Bei den Marktpreisrisiken gehen die Stresseffekte zu etwa gleichen Teilen auf zinstragende und nicht zinstragende Positionen zurück. Nicht zinstragende Positionen machen jedoch nur etwa ein Fünftel des Portfolios aus und tragen damit überproportional zum Stresseffekt bei. Im Kreditrisikostresstest sind die Banken gegen einen plötzlichen Anstieg der Kreditrisiken gut gewappnet. Dabei wirkt sich vor allem die positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung entlastend auf das Ergebnis aus.

Die Erkenntnisse aus den Stresstests fließen, wie oben beschrieben, in die Eigenmittelzielkennziffer ein. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die Institute für Stressfälle hinreichend kapitalisiert sind.

Wohnimmobilienfinanzierung

Bei den Wohnimmobilienkrediten haben die Risiken leicht zugenommen, die Kreditvergabestandards und -konditionen wurden aber zum großen Teil nicht aufgeweicht. Ein spezifischer Stresstest zum Engagement bei Wohnimmobilien hat gezeigt, dass die meisten Institute einem hypothetischen Rückgang der Wohnimmobilienpreise um 20 bzw. 30 Prozent innerhalb von drei Jahren gewachsen wären. Die harte Kernkapitalquote der Banken würde sich um 0,5 bzw. 0,9 Prozentpunkte verringern.

Bausparkassen

Parallel wurde unter den deutschen Bausparkassen eine auf deren Geschäftsmodelle abgestimmte Erhebung durchgeführt. Das aktuelle Niedrigzinsumfeld belastet zwar deren Ertragskraft. Die Szenario-Berechnungen zeigen aber, dass sich die Ertragslage bei anhaltend niedrigen oder steigenden Zinsen im Zeitablauf stabilisiert. Bei einem weiter fallenden Marktzinsniveau würde sich der Druck auf die Ertragslage hingegen weiter fortsetzen.

Durch die 2017 (nach 2013 und 2015) zum dritten Mal durchgeführte Umfrage erhält die deutsche Aufsicht einen umfassenden Einblick in die Ertragsaussichten deutscher Kreditinstitute und kann so potenzielle Risiken frühzeitig identifizieren und in ihrem Aufsichtshandeln berücksichtigen.

2.2.2 Pensionsverpflichtungen

Einen ihrer aufsichtlichen Schwerpunkte hat die BaFin im Jahr 2017 auf die Untersuchung von Risiken aus Pensionsverpflichtungen gelegt. Hierfür hat sie bei der 2017 durchgeführten Niedrigzinsumfeld-Umfrage die rund 1.500 kleinen und mittelgroßen deutschen Kreditinstitute, die unmittelbar unter nationaler Aufsicht stehen, zu ihrem Bestand an unmittelbaren und mittelbaren Pensionsverpflichtungen befragt und dazu, wie sie Pensionsverpflichtungen im Risikomanagement zum Stichtag 31. Dezember 2016 berücksichtigt haben.

Die Auswertung der Umfrage lieferte der deutschen Aufsicht Informationen über den Umfang der unmittelbaren und mittelbaren Pensionsverpflichtungen sowie die Verteilung der mittelbaren Pensionsverpflichtungen auf externe Versorgungsträger. Sie ermöglichte außerdem eine Einschätzung der Materialität von Pensionsverpflichtungen für die Institute sowie übergreifende Aussagen zu ihrem Risikogehalt. Die Erkenntnisse wird die BaFin für institutsindividuelle Aufsichtsgespräche über die ökonomische Bewertung von Pensionsverpflichtungen und für Risikotragfähigkeitsbetrachtungen nutzen.

Die Ergebnisse zeigen, dass bei den meisten Instituten die unmittelbaren Pensionsverpflichtungen keine materielle (Bilanz-)Position darstellen. Bei einigen Instituten belief sich der Verpflichtungsumfang jedoch auf mehr als 20 Prozent des bilanziellen Eigenkapitals, so dass sich hier Pensionsrisiken deutlich auf das Eigenkapital bzw. die Risikodeckungsmasse auswirken könnten.

Weitere Belastung der Ertragslage

Die bilanzielle Abbildung der mittelbaren Pensionsverpflichtungen dürfte die ohnehin angespannte Ertragslage der Institute durch notwendige Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen in den nächsten Jahren noch weiter belasten. Sukzessive wird sich der über einen Zeitraum von zehn Jahren geglättete HGB¹⁸-Rechnungslegungszinssatz dem niedrigen Zinsniveau annähern, so dass die Folgen der Niedrigzinsphase durch steigende Aufwendungen für Pensionsrückstellungen erkennbar werden.

Was die Verteilung der mittelbaren Pensionsverpflichtungen auf die externen Versorgungsträger angeht, hat die Umfrage deutlich gezeigt, dass im Sparkassensektor fast ausschließlich Zusatzversorgungskassen (ZVK) eingeschaltet werden, während sich Institute anderer Institutsgruppen nicht auf einen einzigen Versorgungsträgertyp festgelegt haben.

Die aufsichtliche Einschätzung der Risiken aus mittelbaren Pensionsverpflichtungen bei Nicht- oder Teilerfüllung der zugesagten Versorgungsleistungen durch den Versorgungsträger war bis zum Redaktionsschluss noch nicht abgeschlossen, da die Umfrage hierzu keine ausreichenden Informationen lieferte. Das Risiko erheblicher Finanzierungsbelastungen eines Instituts durch unerwartet steigende Beiträge infolge von eingegangenen mittelbaren Pensionsverpflichtungen ist insgesamt aber als gering einzustufen. Finanzierungslücken der zugesagten Versorgungsleistungen werden regelmäßig durch gleitende Beitragserhöhungen der Versorgungsträger oder Zusatzzahlungen der Institute – zeitlich gestreckt in der Erfolgsrechnung (Gewinn- und -Verlust-Rechnung) – abgebildet.

In welcher Weise langfristige Finanzierungsbelastungen aus mittelbaren Pensionsverpflichtungen als stille Lasten in einer Risikotragfähigkeitsbetrachtung berücksichtigt werden sollen, wird die BaFin weiter untersuchen.

Einige Institute haben separate Risikocontrolling- und -steuerungsprozesse für Risiken aus unmittelbaren und mittelbaren Pensionsverpflichtungen eingerichtet. Dass die Mehrheit der Institute dies nicht getan hat, dürfte darauf zurückzuführen sein, dass sie die Pensionsrisiken als nicht wesentlich einstufen, was in Einzelfällen institutsindividuell in Aufsichtsgesprächen zu hinterfragen sein wird.

2.3 Sanierungs- und Abwicklungspläne: Erfahrungen der Aufsicht

Im Berichtsjahr hat die BaFin über 30 Einzel- und Gruppensanierungspläne ausgewertet (siehe Infokasten „Ergebnisse des Quervergleichs 2017“, Seite 77), hauptsächlich von signifikanten Instituten (SIs) aus Deutschland, aber auch von Instituten aus anderen Mitgliedstaaten des SSMs und weniger signifikanten deutschen Instituten (LSIs). Die Aufsicht prüft hierbei unter anderem, ob die Pläne die regulatorischen Vorgaben erfüllen und dem Ziel der Sanierungsplanung gerecht werden, die Widerstandsfähigkeit der Institute weiter zu verbessern, damit diese mögliche Schief lagen aus eigener Kraft bewältigen können.

Ein Hauptbestandteil von Sanierungsplänen sind daher die Handlungsoptionen, die das Institut im Sanierungsfall ergreifen kann, um seine finanzielle Solidität nachhaltig wiederherzustellen. Zudem müssen die Institute Indikatoren festlegen, anhand deren sie Krisen rechtzeitig erkennen können, um geeignete Sanierungsmaßnahmen einzuleiten. Ferner müssen die Institute Belastungsanalysen durchführen, denen sowohl

¹⁸ Handelsgesetzbuch.

Ergebnisse des Quervergleichs 2017

Wie bereits in den Vorjahren hat die BaFin auch 2017 die vorgelegten Sanierungspläne einem Quervergleich unterzogen. Das Hauptaugenmerk des Quervergleichs lag auf den Kernelementen eines Sanierungsplans, den Handlungsoptionen, den Indikatoren und den Stressszenarien.

Der Quervergleich zeigt, dass die oben erwähnten Handlungsoptionen überwiegend auf die Kategorien „Risikoreduzierung“, „Kapitalerhöhung“, „Veräußerung“ (von Beteiligungen und Vermögenswerten) sowie „Zugang zu großvolumiger Refinanzierung“ entfallen. Insgesamt verfügen die Institute im Durchschnitt über rund 20 Handlungsoptionen. Für etwa die Hälfte ihrer Handlungsoptionen bewerten die Institute die Durchführbarkeit als „hoch“.

Des Weiteren hat der Quervergleich gezeigt, dass die in den Sanierungsplänen verwendeten

Sanierungsindikatoren noch nicht vollständig den Anforderungen der Leitlinien der EBA zur Mindestliste der qualitativen und quantitativen Indikatoren des Sanierungsplans²⁰ entsprachen. Zu den am häufigsten verwendeten Indikatoren gehörten – wie schon in den Vorjahren – die Kernkapitalquote, die Gesamtkapitalquote und die Mindestliquiditätsquote. Indikatoren aus der EBA-Mindestliste, die nicht oder nur vereinzelt verwendet wurden, waren die Kapitalrendite, die Aktienkursschwankung, die Kosten der Refinanzierung am Interbankenmarkt, die Deckungsquote und die *Credit Default Swaps* auf öffentliche Schuldtitel.

Der Quervergleich der auslösenden Ereignisse von Stressszenarien ergab, dass die Institute in den Szenarien weniger einzelne Ereignisse, sondern eher die Kombination bzw. eine Abfolge mehrerer Ereignisse proben. Dabei liegt den Stressszenarien am häufigsten das Risiko einer erneuten Finanzkrise zugrunde.

schwerwiegende idiosynkratische als auch marktweite Stressszenarien zugrunde liegen und die sowohl plötzliche als auch langsam eintretende Entwicklungen umfassen.

Daneben wird die BaFin in ihrer Funktion als nationale Aufsichtsbehörde aufgrund der gesetzlichen Mitwirkungspflichten sowohl über den SSM als auch über die Abwicklungskollegien im Rahmen des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus SRM (Single Resolution Mechanism) von der zuständigen Abwicklungsbehörde zu institutsspezifischen Abwicklungsplänen konsultiert.

Diese Pläne kommen zum Tragen, wenn ein Institut finanzielle Schwierigkeiten nicht aus eigener Kraft überwinden kann und deshalb abgewickelt werden muss. Im Berichtsjahr hat die BaFin aus aufsichtlicher Sicht zu über 15 Abwicklungsplänen deutscher und ausländischer SIs und LSIs Stellung genommen. Zur Vorbereitung von Sitzungen des Supervisory Boards der EZB hat sie ferner die Auswertungsergebnisse zu einer Vielzahl weiterer Abwicklungspläne von SIs geprüft. Darüber hinaus ist die BaFin in ihrer Zuständigkeit als Aufsichtsbehörde über das deutsche Einlagensicherungssystem auch in derzeit über 20 Aufsichtskollegien vertreten.¹⁹

Seit dem 1. Januar 2018 ist die BaFin außerdem die nationale Abwicklungsbehörde (NAB) und als solche Teil des SRMs. Die NAB erstellt Abwicklungspläne für Institute und bewertet deren Abwicklungsfähigkeit. Für größere Institute geschieht dies zusammen mit dem SRM. Zeichnet sich eine Schieflage eines Instituts ab, bereitet die NAB Abwicklungsmaßnahmen vor und führt diese, falls erforderlich, durch. Von 2015 bis 2017 hatte die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) die Funktion der NAB inne.²¹

2.4 Verhaltensaufsicht

2.4.1 Cum/Cum-Umfrage

Das Bundesfinanzministerium hat am 17. Juli des Jahres 2017 ein Schreiben veröffentlicht, das sich mit der steuerlichen Behandlung sogenannter Cum/Cum-Transaktionen auseinandersetzt (siehe Infokasten „Bundesfinanzministerium zur steuerlichen Behandlung von Cum/Cum-Transaktionen“, Seite 78).²²

¹⁹ Stand 31.12.2017.

²⁰ EBA/GL/2015/02.

²¹ Vgl. Kapitel VI 3.

²² Das Schreiben „Steuerliche Behandlung von „Cum/Cum-Transaktionen“ ist unter www.bundesfinanzministerium.de abrufbar.

Bundesfinanzministerium zur steuerlichen Behandlung von Cum/Cum-Transaktionen

Nach dem Schreiben des Bundesfinanzministeriums können Finanzbehörden für den Zeitraum vor der Änderung des § 36a Einkommensteuergesetz (EStG), also bis zum 31. Dezember 2015, Fälle aufgreifen, in denen unmittelbar vor dem Dividendentichtag inländische Aktien zur Vermeidung einer Definitivbelastung mit Kapitalertragsteuer (insbesondere bei Steuerausländern) auf einen anrechnungsberechtigten Steuerinländer übertragen wurden (Cum/Cum-Gestaltungen). Wenn ein wirtschaftlich vernünftiger Grund für das Rechtsgeschäft fehlt und der Fall insgesamt eine steuerinduzierte Gestaltung (Steuerarbitrage)

aufweist, ist nach dem Schreiben des Bundesfinanzministeriums von einem Gestaltungsmissbrauch im Sinne von § 42 Abgabenordnung (AO) auszugehen. Als Rechtsfolge ist der steuerinduzierte Anteil der Kapitalertragsteuer beim kapitalsteueranrechnungsberechtigten Inländer nicht anzurechnen. Die Finanzämter der Länder können nach der Veröffentlichung des Schreibens flächendeckend und nach einheitlichen Kriterien Cum/Cum-Transaktionen aufgreifen und untersuchen, die vor der Gesetzesänderung bis zum 31. Dezember 2015 getätigt wurden.

Auf der Grundlage des Schreibens des Bundesfinanzministeriums könnten die zuständigen Finanzbehörden Steuernachzahlungen gegenüber Instituten anordnen, die in Cum/Cum-Transaktionen verwickelt waren. Um die möglichen Auswirkungen auf deutsche Kreditinstitute und Wertpapierhandelsbanken ermitteln zu können, haben die BaFin und die Deutsche Bundesbank am 18. Juli 2017 eine Umfrage zu möglichen Belastungen aus Cum/Cum-Transaktionen bei diesen Unternehmen gestartet. In die Umfrage wurden auch signifikante Kreditinstitute einbezogen, die der Aufsicht der EZB unterliegen.

Die BaFin wollte sich insbesondere ein Bild darüber machen, welche Folgen sich für die Solvenz der Banken ergeben und ob weitere bankaufsichtliche Maßnahmen erforderlich werden könnten. Steuerrechtliche Ermittlungen haben die BaFin und die Deutsche Bundesbank nicht durchgeführt; dafür sind beide nicht zuständig. Die für die Umfrage konzipierten Fragebögen wurden über die Hauptverwaltungen der Deutschen Bundesbank an mehr als 1.600 Institute und Institutsgruppen versandt. Die Frist zur Einreichung der Rückantworten war der 20. Oktober 2017.

Die Umfrage hat ergeben, dass ein Teil der befragten Kreditinstitute an Cum/Cum-Transaktionen beteiligt war. Nach den Angaben der Banken sind aufgrund der finanziellen Belastungen aus diesen Geschäften keine akuten, existenzgefährdenden Solvenzrisiken zu verzeichnen. Zum Zeitpunkt der Umfrage hatten einige der Institute hierfür bereits die notwendigen Rückstellungen gebildet oder Steuernachzahlungen geleistet. Ein Großteil der involvierten Institute gibt zudem an, mögliche Belastungen durch künftige Erträge kompensieren

zu wollen. Die Rückmeldungen der ebenfalls zu möglichen Steuerrückforderungen befragten Kapitalverwaltungsgesellschaften haben mit Blick auf entsprechende Kursabsicherungen und Wertpapierleihgeschäfte der Investmentvermögen überwiegend Fehlanzeigen ergeben. Lediglich in wenigen Fällen sind noch nähere Untersuchungen erforderlich. Darüber hinaus sind auch die Ermittlungen der zuständigen Finanzbehörden zu berücksichtigen, die ebenfalls zu neuen Erkenntnissen führen können.

2.4.2 Cum/Ex

Am 21. Juni 2017 hat der 4. Parlamentarische Untersuchungsausschuss des 18. Bundestags seinen Abschlussbericht zum Themenkomplex Cum/Ex²³ vorgelegt. Der Ausschuss ist im Ergebnis zu der Überzeugung gelangt, die BaFin habe „im Rahmen ihrer Zuständigkeit verantwortungsvoll gehandelt und nichts in vorwerfbarer Weise unterlassen“. Er stellte ferner klar, es sei Kernaufgabe der Bankenaufsicht, die Einhaltung der Aufsichtsgesetze zu überwachen, nicht aber die Einhaltung anderer Gesetze wie des Arbeits-, Sozial- oder Steuerrechts. Wörtlich stellt der Abschlussbericht hierzu fest: „Der Ausschuss betont, dass es für die BaFin aufgrund des Kreditwesengesetzes keine Rechtsgrundlage gab, steuerrechtliche Einzelfälle zu prüfen.“

Der Untersuchungsausschuss befasste sich ferner mit der Frage, ob die BaFin mit Informationen zu Steuerrechtsverstößen, die ihr im Rahmen ihrer Prüftätigkeit bekannt

²³ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/12700 vom 20.06.2017. Vgl. auch BaFin-Jahresbericht 2016, Seite 100.

geworden sind, richtig umgegangen ist. Auch hier hat der Ausschuss keine Verstöße der BaFin gegen die ihr obliegenden Verpflichtungen erkennen können und festgestellt: „Nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme hat die BaFin voll im Einklang mit geltendem Recht gehandelt.“

Für die Informationspflichten der BaFin gegenüber anderen Behörden ist seit dem 6. November 2015 eine Änderung des § 9 Absatz 5 KWG zu beachten, über die bereits der BaFin-Jahresbericht 2016 informiert hat.²⁴ Mit dieser Gesetzesänderung ist im Rahmen des unionsrechtlich Zulässigen eine für die Finanzaufsicht geltende Spezialregelung aufgehoben worden, die die Informationspflichten der BaFin gegenüber den Steuerbehörden eingeschränkt hatte.

Im Rahmen ihrer Aufgaben hat die BaFin auch 2017 die Erkenntnisse aus Steuerstrafverfahren und mögliche Auswirkungen aus Steuernach- oder Strafzahlungen auf die Solvenz- und Liquiditätssituation der Banken beurteilt. Seit der Neufassung des § 9 Absatz 5 KWG steht die BaFin auch im Austausch mit Steuer- und Strafverfolgungsbehörden, um sie bei deren Arbeit zu unterstützen.

2.4.3 Panama Papers

Bereits 2016 hatte die BaFin 15 Institute aufgefordert, Auskünfte zu Geschäften in Panama zu erteilen. Elf der befragten Institute konnten nicht ausschließen, dass sie dorthin Geschäftsbeziehungen unterhielten, so dass die BaFin diese Institute näher untersuchte. Durch Amtshilfersuchen hat die BaFin europäische Auskunftsbehörden um Informationen zu diesen Instituten gebeten.

Daraufhin erhielt die BaFin bis April 2017 umfangreiches Datenmaterial. Eine externe Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hat die Daten von April bis August 2017 auf geldwäscherechtliche Verstöße untersucht. Stichprobenartig wurden 991 Fälle von insgesamt 4.942 unter anderem um Mehrfachnennungen bereinigten Fällen einer Prüfung unterzogen.

Keine erheblichen Verstöße feststellbar

Die BaFin hat die Untersuchungsergebnisse ausgewertet. Sie konnte allerdings keine erheblichen Verstöße der Institute gegen geldwäscherechtliche Vorschriften feststellen; die Institute haben die Anforderungen an die geltenden Geldwäschevorschriften weitgehend eingehalten. Die im Rahmen der Untersuchung vorgefundenen Modelle und Konstruktionen sind nach deutscher

Rechtslage weltweit erlaubt. Dies gilt auch für Geschäfte mit Mantelgesellschaften, die von verschiedenen Instituten weiterhin betrieben werden.

2.5 Deutsche Institute unter direkter Aufsicht des SSM

2.5.1 Arbeit in den gemeinsamen Aufsichtsteams

Die BaFin ist Teil des europäischen Einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM (Single Supervisory Mechanism) und spielt darin eine zentrale Rolle – unter anderem durch ihre Mitwirkung in den gemeinsamen Aufsichtsteams (Joint Supervisory Teams – JSTs, siehe Infokasten „Aufsicht im SSM“). Die Zusammenarbeit in den gemeinsamen Aufsichtsteams (Joint Supervisory Teams – JSTs) erfolgt länderübergreifend auf einer soliden und vertrauensvollen Basis. Im dritten Jahr seit dem Start des SSMs am 4. November 2014 haben sich viele Prozesse gut eingespielt. Die BaFin ist mit ihrer langjährigen Erfahrung als integrierte Aufsicht bedeutende Impulsgeberin für die Entwicklung und Umsetzung der institutsspezifischen Aufsichtsstrategien. Zudem ist BaFin-Präsident Felix Hufeld Mitglied im zentralen Entscheidungsgremium des SSMs, dem Supervisory Board der EZB.

Hinweis

Aufsicht im SSM

Mit dem Start des einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM (Single Supervisory Mechanism) im November 2014 übernahm die Europäische Zentralbank (EZB) die direkte Aufsicht über die als bedeutend eingestuften Bankengruppen. Für jedes dieser Significant Institutions (SIs) ist ein gemeinsames Aufsichtsteam (Joint Supervisory Team – JST) zuständig. Neben Mitarbeitern der EZB sind in diesen Teams auch Mitarbeiter der BaFin und der Bundesbank vertreten. Je nach Größe und Komplexität der Bankengruppe variieren die Zahl der JST-Mitglieder und die Zusammensetzung der JSTs. Geleitet werden die JSTs jeweils von einem JST-Koordinator der EZB. Für deutsche SIs bildet der JST-Koordinator zusammen mit jeweils einem Sub-Koordinator von der BaFin und von der Bundesbank das JST-Kernteam (Core-JST).

²⁴ Vgl. Jahresbericht 2016, Seite 100.

Ende 2017: 19 deutsche Institutgruppen unter EZB-Aufsicht

Rund 100 BaFin-Mitarbeiter der Bankenaufsicht überwachen in den international besetzten JSTs die derzeit 19 deutschen SI-Gruppen (siehe Tabelle 32 „Deutsche Institute unter Aufsicht der EZB im Rahmen des SSM“, Anhang, Seite 177)²⁵ und ausländische SIs mit starken Präsenzen in Deutschland. Sie führen auch den aufsichtlich bedeutenden Supervisory Review and Evaluation Process, kurz SREP, durch. Im SREP beurteilt das JST die Risiken der einzelnen Bank und verdichtet die Erkenntnisse zu einem Gesamtrating.

Zu den Aufgaben der BaFin-Mitarbeiter zählt das gesamte Aufsichtsspektrum der JSTs, darunter auch *Thematic Reviews* und *Deep Dives*, die bankspezifische Risiken näher beleuchten sowie die Anordnung und Nachbereitung aufsichtlicher Prüfungen. BaFin-Kollegen aus den Grundsatzbereichen sowie Spezialisten für Modelle, Sanierung und Restrukturierung unterstützen dabei den Aufsichtsprozess maßgeblich. Die Vertreter der BaFin sind in allen Aufsichtsfragen kompetente und gefragte Gesprächspartner der Banken. Im Jahr 2017 nahmen die Mitarbeiter der BaFin allein an über 1.200 Gesprächen und 84 *Thematic Reviews* teil und waren an den SREP-Entscheidungen aller beaufsichtigten SIs beteiligt.

2.5.2 Mitwirkung an Thematic Reviews

Die JSTs haben im Jahr 2017 den Vorbereitungsstand der bedeutenden Institute auf die Einführung des internationalen Rechnungslegungsstandards IFRS²⁶ 9 zur Bilanzierung von Finanzinstrumenten bewertet. Der IFRS 9 ist seit dem 1. Januar 2018 anzuwenden. Der Schwerpunkt liegt auf der Umstellung des Wertberichtigungsmodells von eingetretenen auf erwartete Verluste.

Eine aufsichtliche Priorität des SSMs im Jahr 2017 bestand darin, einen *Thematic Review* zur Vorbereitung der Institute auf IFRS 9 durchzuführen. Einbezogen waren mehr als 100 bedeutende Institute, die die IFRS anwenden. Ziele des Quervergleichs waren es, die Vorbereitung auf die Einführung von IFRS 9 zu bewerten, die qualitativen und quantitativen Auswirkungen auf die Wertberichtigungspraxis einzuschätzen und die Qualität der Umsetzung von IFRS 9 zu fördern. Der Quervergleich begann im Dezember 2016 damit, aufsichtliche Erwartungen an

die IFRS-9-Umsetzung und eine Bewertungsmethodik zu entwickeln.

Aufsichtliche Erwartungen

Die aufsichtlichen Erwartungen beruhen auf den veröffentlichten Erwartungen des Basler Ausschusses und der EBA sowie auf ersten Erfahrungen mit der Umsetzung im Bankensektor. Im ersten Quartal 2017 holten die JSTs hierzu bei den Instituten Daten, Informationen und Dokumente ein und diskutierten im Anschluss offene Fragen in Gesprächen mit den Instituten. Die quantitative Datenabfrage wurde mit einer parallel laufenden Abfrage der EBA koordiniert. Die JSTs bewerteten auf Grundlage der vorliegenden Informationen den Vorbereitungsstand des Instituts auf IFRS 9 in neun Kategorien. Zur Qualitätssicherung und um einen Quervergleich vorzunehmen, hat die EZB im zweiten Quartal 2017 eine horizontale Analyse durchgeführt. Die institutsindividuellen Ergebnisse des *Thematic Reviews* haben die JSTs im Juni und Juli 2017 in weiteren Gesprächen mit den Instituten erörtert. Im Anschluss daran informierten die JSTs die Institute schriftlich über die getroffenen Feststellungen und empfahlen Maßnahmen. Die Ergebnisse der Untersuchungen verarbeiteten sie außerdem im SREP des jeweiligen Instituts. 2018 werden die JSTs den Umgang der Institute mit den Feststellungen und empfohlenen Maßnahmen zur IFRS-9-Umsetzung weiterverfolgen. Die EZB veröffentlichte im November 2017 einen Bericht über die zusammengefassten Ergebnisse des *Thematic Reviews* zur IFRS-9-Umsetzung.

2.6 Institute unter deutscher Bankenaufsicht

Der Geschäftsbereich Bankenaufsicht der BaFin war Ende 2017 für die Beaufsichtigung von 1.553 Kreditinstituten zuständig (siehe Tabelle 8 „Zahl der Institute nach Institutgruppen, Seite 81). Darunter waren auch 63 SIs, also bedeutende Institute oder Institutgruppen, die unter der direkten Aufsicht der EZB stehen und von den oben erwähnten gemeinsamen Aufsichtsteams beaufsichtigt werden.²⁷ 1.490 Institute standen Ende 2017 unter direkter Bankenaufsicht der BaFin – darunter 1.455 LSIs, also sogenannte weniger bedeutende Institute.²⁸ Die Zahl der beaufsichtigten Institute hat sich seit 2016 weiter deutlich verringert. Grund hierfür ist die anhaltende Fusionswelle im Bankensektor – insbesondere im Genossenschaftssektor.

25 Hier sind die Institutgruppen (SI-Gruppen) dargestellt. In der Tabelle 32 im Anhang sind die SI-Einzelinstitute aufgelistet.

26 International Financial Reporting Standards.

27 Zu den SIs unter direkter Aufsicht der EZB vgl. Anhang, Seite 178.

28 Zu den Instituten, die der Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht/Asset-Management beaufsichtigt, vgl. 2.8. Zu der Zahl der in Deutschland zugelassenen Institute vgl. Anhang, Seite 178 ff.

Tabelle 8: Zahl der Institute nach Institutsgruppen

Stand: 31.12.2017

	2017	2016	2015
Kreditbanken	170	171	179
(davon SI)	37	37	36
Institute des Sparkassensektors	398	412	422
(davon SI)	10	11	11
Institute des Genossenschaftssektors	919	976	1.027
(davon SI)	3	3	4
Sonstige Institute	66	69	112
(davon SI)	13	15	16
Summe	1.553	1.628	1.740

Aufteilung in Gruppen

Der Geschäftsbereich Bankenaufsicht unterteilt die Banken aufgrund ihres Geschäftsmodells bzw. ihrer Zugehörigkeit zu einem bestimmten Verbund in vier Institutsgruppen: Kreditbanken, Institute des Sparkassensektors, Institute des Genossenschaftssektors und sonstige Institute.

Zur Gruppe der Kreditbanken gehören die Großbanken, die Töchter ausländischer Banken und die Privatbanken. Die Institute des Sparkassensektors sind die öffentlich-rechtlichen und freien Sparkassen, die Landesbanken und die DekaBank. Die Institute des Genossenschaftssektors bilden weiterhin die größte Institutsgruppe; zu ihr gehören die Volks- und Raiffeisenbanken, die DZ Bank und drei weitere Institute. Zur kleinsten Institutsgruppe, der Gruppe der sonstigen Institute,

gehören unter anderem Bausparkassen, Bürgschaftsbanken und Kreditinstitute mit Sonderaufgaben.

2.6.1 Risikoklassifizierung

Die BaFin erstellt gemeinsam mit der Deutschen Bundesbank ein Risikoprofil für jedes der sogenannten weniger bedeutenden Institute, also der Kreditinstitute, die sie unmittelbar beaufsichtigt (siehe Tabelle 9 „Ergebnisse der Risikoklassifizierung von LSIs 2017“). Mindestens einmal pro Jahr passt die deutsche Aufsicht das Risikoprofil jedes dieser LSIs an.

Aus dem institutsindividuellen Risikoprofil leitet die BaFin ab, wie intensiv sie ein LSI beaufsichtigt. In die Bewertung fließen neben dem Ergebnis des Jahresabschlussprüfungsberichts aktuelle Risikoanalysen sowie Erkenntnisse aus Sonderprüfungen und Auskunftsverlangen ein.

Auf Grundlage des Risikoprofils teilt die BaFin jedes Institut in eine Risikoklasse ein. Diese Risikoklassifizierung erfolgt nach den Kategorien „Qualität“ des Instituts und potenzielle „Auswirkung“ – und zwar einer Solvenz- oder Liquiditätskrise des Instituts auf die Stabilität des Finanzsektors. Im Vergleich zum Jahr 2016 gab es nur marginale Veränderungen bei der Aufteilung auf die einzelnen Risikoklassen – während sich die Qualität der Institute tendenziell leicht verringert hat, hat sich die Auswirkung der Institute leicht erhöht.

2.6.2 Sonderprüfungen

199 Sonderprüfungen gemäß § 44 Absatz 1 Satz 2 Kreditwesengesetz (KWG) hat die BaFin 2017 angeordnet (siehe Tabelle 10 „Verteilung der Sonderprüfungen bei LSIs nach Prüfungsschwerpunkten“, Seite 82). Solche Prüfungen nutzt die BaFin als Aufsichtsinstrument, wenn

Tabelle 9: Ergebnisse der Risikoklassifizierung von LSIs 2017*

Stand: 31.12.2017

Institute in %		Qualität				
Risikomatrix	1	2	3	4	Gesamt	
Auswirkung	Hoch	0,0	0,4	0,2	0,0	0,6
	Mittel	3,7	7,0	1,9	0,3	12,9
	Mittelniedrig	15,8	34,2	5,2	0,3	55,5
	Niedrig	4,8	18,9	6,5	0,8	31,0
Gesamt	24,3	60,5	13,8	1,4	100,0	

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



sie einen erhöhten Informationsbedarf sieht, für den die regulären Informationsquellen nicht genügen, also das Meldewesen, der direkte Informationsaustausch mit den Instituten und die Jahresabschlussprüfungsberichte.

Tabelle 10: Verteilung der Sonderprüfungen bei LSIs nach Prüfungsschwerpunkten*

Stand: 31.12.2017

	2017	2016
Werthaltigkeitsprüfungen	15	19
§ 25a Absatz 1 KWG (MaRisk)	166	149
Deckung	13	10
Marktrisikomodelle	0	1
IRBA (Kreditrisikomessverfahren)	5	4
AMA (OpRisk-Messverfahren)	0	0
Liquiditätsrisikomessverfahren	0	0
Summe	199	183

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

Eine Prüfung nach § 44 KWG kann aufgrund eines konkreten Anlasses oder eines zu hohen zeitlichen Abstands zur letzten Sonderprüfung angeordnet werden. Mit der Durchführung von Sonderprüfungen werden

überwiegend die Deutsche Bundesbank, aber auch externe Wirtschaftsprüfer beauftragt.

Der Schwerpunkt der Prüfungen lag wie im Vorjahr auf Prüfungen nach § 25a Absatz 1 KWG. Bei Prüfungen nach § 25a Absatz 1 KWG verschafft sich die Aufsicht einen Eindruck davon, ob das Risikomanagement eines Instituts angemessen ist. Welche Mindestvoraussetzungen zu erfüllen sind, um ein angemessenes Risikomanagement zu haben, ist in den oben erwähnten MaRisk konkretisiert. Sie enthalten unter anderem Vorgaben zur Ausgestaltung des internen Kontrollsystems, zur Aufbau- und Ablauforganisation und insbesondere zur Risiko-steuerung eines Instituts.²⁹

Im Jahr 2017 fanden 13 Deckungsprüfungen statt. Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe im Pfandbriefgesetz soll die Deckung der Pfandbriefe in der Regel alle zwei Jahre geprüft werden.

Die BaFin ordnete 2017 auch fünf antragsgetriebene Sonderprüfungen an, also solche, die auf die Initiative von Instituten zurückgingen. Dabei ging es um die Anerkennung der Kreditrisikomessverfahren nach dem auf internen Ratings basierenden Ansatz (*Internal Ratings-Based Approach – IRBA*).

Die meisten Sonderprüfungen fanden im Genossenschaftssektor statt, was daran liegt, dass diese Institutsgruppe die meisten Institute zählt (siehe Tabelle 11 „Verteilung der Sonderprüfungen 2017 bei LSIs nach Institutsgruppen“).

Tabelle 11: Verteilung der Sonderprüfungen 2017 bei LSIs nach Institutsgruppen

Stand: 31.12.2017

	Kreditbanken	Sparkassensektor	Genossenschaftssektor	Sonstige Institute
Werthaltigkeitsprüfungen	1	4	10	0
§ 25a Absatz 1 KWG (MaRisk)	15	55	95	1
Deckung	0	11	0	2
Marktrisikomodelle	0	0	0	0
IRBA (Kreditrisikomessverfahren)	4	0	0	1
AMA (OpRisk-Messverfahren)	0	0	0	0
Liquiditätsrisikomessverfahren	0	0	0	0
Summe	20	70	105	4
Prüfungsquote in %*	16,4	18,0	11,5	12,5

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

²⁹ Zur Novelle der MaRisk vgl. 1.4.1.

Tabelle 12: Verteilung der aufsichtsgetriebenen Sonderprüfungen 2017 bei LSIs nach Risikoklassen

Stand: 31.12.2017

Aufsichtsgetriebene Sonderprüfungen		Qualität des Instituts				Summe	Institute* in %
		1	2	3	4		
Risikomatrix	Auswirkung						
	Hoch	0	2	0	0	2	22,2
	Mittel	9	15	2	2	28	14,9
	Mittelniedrig	32	75	10	1	118	14,6
	Niedrig	3	17	12	1	33	7,3
	Summe	44	109	24	4	181	12,5
	Institute in %*	12,5	12,4	11,9	20,0	12,5	

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

Bei 12,5 Prozent der beaufsichtigten LSIs hat die BaFin Sonderprüfungen durchgeführt. Tabelle 12 „Verteilung der aufsichtsgetriebenen Sonderprüfungen 2017 bei LSIs nach Risikoklassen“, zeigt die genaue Verteilung der aufsichtsgetriebenen Sonderprüfungen 2017 bei LSIs nach Risikoklassen.

2.6.3 Beanstandungen und Maßnahmen

Im Geschäftsbereich Bankenaufsicht gab es insgesamt 974 Beanstandungen und Maßnahmen (siehe Tabelle 13 „Aufsichtliche Beanstandungen und Maßnahmen nach dem KWG 2017“, Seite 84).³⁰ Dieser erhebliche Anstieg gegenüber dem Vorjahr (415 Beanstandungen und Maßnahmen) ergab sich nahezu ausschließlich aus formellen Maßnahmen im Bereich Eigenmittel/Liquiditätsmaßnahmen. Zu den aufsichtlichen Maßnahmen zählen 902 im Jahr 2017 erteilte SREP-Bescheide.³¹

Grundsätzlich verfolgt die Bankenaufsicht den Ansatz, bereits bei ersten Hinweisen auf Mängel mit den betroffenen Instituten in direkten Kontakt zu treten. Ziel ist es, dass die Institute die Mängel möglichst schnell beheben. In den meisten Fällen gelingt es der Aufsicht, die Institute dazu zu bewegen, so dass sie keine formellen Maßnahmen mehr ergreifen muss. 2017 hat die BaFin nur vereinzelt formelle Maßnahmen gegen Geschäftsleiter oder gegen Aufsichtsrats- und

Verwaltungsratsmitglieder eines Instituts ergreifen müssen.

Gespräche und Schreiben

Ein wichtiges Werkzeug der präventiven Aufsicht sind neben regelmäßigen Gesprächen mit Vertretern der Institute Schreiben, mit denen die BaFin die Institute darüber unterrichtet, wie sie die Feststellung der Jahresabschlussprüfung einschätzt oder wie sie das Ergebnis einer Sonderprüfung bewertet. In diesen Schreiben benennt die BaFin kleinere Mängel, bevor diese zu gravierenden Mängeln werden und möglicherweise formelle Maßnahmen zu ergreifen sind.

2.6.4 Lage der Institute

2.6.4.1 Lage der Privat-, Regional- und Spezialbanken

Keine Institutsgruppe weist eine so große Bandbreite an Geschäftsmodellen auf wie die der Privat-, Regional- und Spezialbanken. Die ausgeprägte Spezialisierung erlaubt einem Teil der Institute sehr auskömmliche Margen, nämlich dann, wenn sich aus der Konzentration auf einzelne Nischen oder Betätigungsfelder Wettbewerbsvorteile ergaben.

Leistungsspektrum erweitert

Um sich zinsunabhängige Ertragsquellen zu erschließen, erweiterten verschiedene – häufig regional verwurzelte – Institute ihr Leistungsspektrum über die klassischen Bankdienstleistungen hinaus, indem sie sich etwa als Immobilienentwickler oder Bauherren betätigten. Festzustellen ist auch eine – aus dem Zwang zur

³⁰ Zur Unterscheidung von Maßnahmen und Sanktionen vgl. Jahresbericht 2016, Seite 55 ff. Zu den Sanktionen nach dem KWG vgl. Kapitel II 6.

³¹ Vgl. hierzu 2.1.

Tabelle 13: Aufsichtliche Beanstandungen und Maßnahmen nach dem KWG 2017

Stand: 31.12.2017

Art der Maßnahme	Institutsgruppen				Summe
	Kreditbanken	Sparkassen-sektor	Genossenschafts-sektor	Sonstige Institute	
Gravierende Beanstandungen/Schreiben	8	10	29	16	63
Maßnahmen gegen Geschäftsleiter	Abberufungsverlangen***	2	0	0	2
	Verwarnungen	1	0	1	2
Maßnahmen gegen Aufsichts-/Verwaltungsrats-Mitglieder	Abberufungsverlangen***	0	0	1	1
	Verwarnungen	0	0	0	0
Maßnahmen Eigenmittel/Liquiditätsmaßnahmen, Überschreiten Großkreditobergrenze (§§ 10, 13 bzw. 45 KWG)	43	232	618	9	902
Maßnahmen nach § 25a KWG	3	0	0	0	3
Maßnahmen nach §§ 45, 45b und 46 KWG**	1	0	0	0	1
Summe	58	242	649	25	974

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

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

***Diese Zahlen beinhalten formelle und informelle Maßnahmen sowie Abberufungsverlangen durch Dritte. Zu Sanktionen nach dem KWG vgl. Kapitel II 6.

Kostenreduzierung resultierende – wachsende Bereitschaft zur Kooperation mit anderen Instituten, die sich zum Beispiel auf die Abwicklung von Wertpapiergeschäften, das Auflegen von Fonds oder den Zahlungsverkehr erstreckt. Einige – insbesondere Fintech-affine – Banken, sehen im Angebot von Zahlungsdienstleistungen ihre Marktnische.

Institute unter Druck

Andere Institute wiederum standen unter erheblichem Druck, sich neue Geschäftsfelder zu erschließen, da ihr Geschäftsmodell nicht nachhaltig war. Dies mündete etwa in den grenzüberschreitenden Ankauf von Forderungen oder die Spezialisierung auf einzelne Kreditportfolien. Weil die damit einhergehenden Konzentrations- und Klumpenrisiken für einzelne kleinere Häuser wegen unzureichender Geschäftsorganisation und Risikosteuerung nicht beherrschbar waren, gerieten diese Institute jedoch in existenzbedrohende wirtschaftliche Schwierigkeiten. Die hierdurch veranlassten aufsichtlichen Maßnahmen fielen je nach den Besonderheiten des Einzelfalls unterschiedlich aus.

Cum/Ex und Cum/Cum

Mehrere Häuser dieser Institutsgruppe waren von der Aufarbeitung der Cum/Ex- und der Cum/Cum-Geschäfte durch die Steuerstrafbehörden (im Anschluss an das Schreiben des Bundesfinanzministeriums vom 17. Juli 2017) betroffen.³² Auch aufgrund von Ermittlungsverfahren, die nicht die jeweiligen Kreditinstitute selbst, sondern deren Kunden betrafen, wurden Geschäftsräume von Banken durchsucht und Unterlagen beschlagnahmt. Ein Institut, das selbst der Steuerhinterziehung verdächtigt wurde, sah sich mit der Ankündigung von Regressforderungen wegen nicht abgeführter Steuern im Rahmen eines Kundengeschäfts konfrontiert.

2.6.4.2 Lage der Sparkassen

Die Sparkassen haben im abgelaufenen Geschäftsjahr ein insgesamt zufriedenstellendes Ergebnis erzielt. Die Auswirkungen der anhaltend niedrigen Zinsen sind in den

³² Vgl. 2.4.1. und 2.4.2.

Gewinn-und-Verlust-Rechnungen (GuV) der Verbundinstitute inzwischen aber deutlich zu spüren. So ist der Zinsüberschuss – die wichtigste Ertragsquelle der Sparkassen – erwartungsgemäß weiter gesunken. Der Ertragsrückgang konnte jedoch durch konsequente Kosteneinsparungen abgefedert werden. Im Ergebnis liegt der Jahresüberschuss wieder auf dem Niveau der Vorjahre.

Vom Kreditgeschäft profitiert

Profitiert haben die Sparkassen vor allem vom Kreditgeschäft mit kleinen und mittleren Unternehmen, die wegen des positiven konjunkturellen Umfelds verstärkt Investitionskredite nachfragten. Begünstigt durch die historisch niedrigen Kreditzinsen haben die Institute auch in der gewerblichen und privaten Immobilienfinanzierung Zuwächse erzielt. Beim Provisionsüberschuss setzte sich der leichte Wachstumstrend der vergangenen Jahre fort. Um Kosten einzusparen, haben die Sparkassen den Personalbestand verringert und die Zahl ihrer Filialen weiter reduziert (siehe Grafik 2 „Zahl der Sparkassen“). Kostenlose Girokonten bieten immer weniger Institute an. Die Aufwendungen für die Risikovorsorge im Kredit- und Wertpapiergeschäft sind gegenüber dem Vorjahr nur leicht gestiegen und bewegen sich weiterhin auf sehr niedrigem Niveau. Mit Blick auf die in Zukunft steigenden Kapitalanforderungen haben die Sparkassen ihre Rücklagen und Reserven noch einmal kräftig erhöht, allerdings nicht mehr so stark wie 2016.

Erhöhte Kapitalanforderungen eingehalten

In regulatorischer Hinsicht stand im vergangenen Geschäftsjahr für die Mehrheit der Sparkassen der Anstieg der Mindestkapitalanforderungen im Vordergrund. So

setzte die BaFin aufgrund des SREPs³³ bei etwa drei Vierteln der Verbundinstitute individuelle Eigenmittelanforderungen fest. Mit den erhöhten Anforderungen wird insbesondere das Zinsänderungsrisiko im Anlagebuch erfasst, aber auch weitere wesentliche Risiken, die in den Mindestanforderungen nach Säule 1 nicht explizit berücksichtigt sind. Sämtliche Sparkassen haben die erhöhten Kapitalanforderungen 2017 eingehalten. Die aggregierte Gesamtkapitalquote aller Sparkassen lag sogar recht deutlich über dem Mindestwert, der von den Einzelinstituten im Durchschnitt gefordert wird.

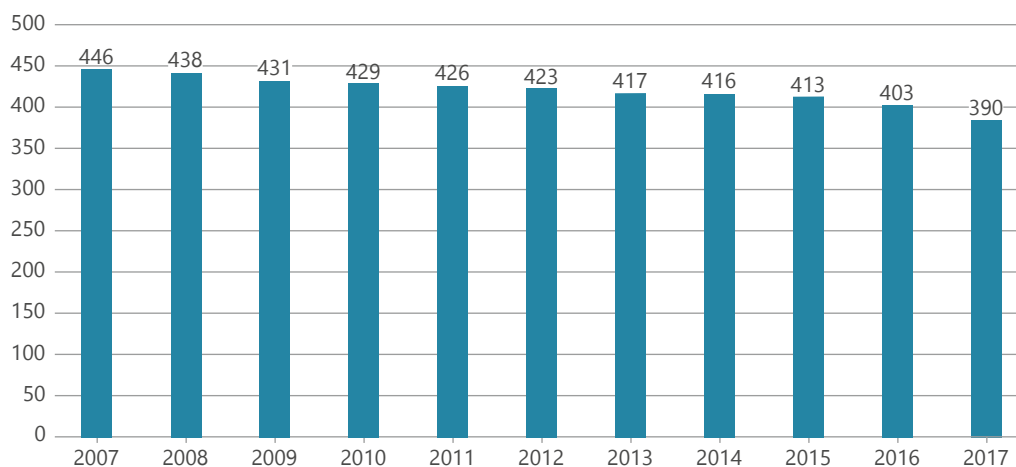
Mit Rückgang des Jahresüberschusses gerechnet

Die Ergebnisse der Niedrigzinsumfeld-Umfrage 2017 zeigen, dass die Sparkassen wegen ihrer starken Abhängigkeit vom Zinsertrag in allen Szenarien mit einem Rückgang des Jahresüberschusses rechnen.³⁴ Dieser Entwicklung wollen die Institute entgegenwirken, indem sie ihren Provisionsertrag verbessern, höhere Gebühren einnehmen und ihre Effizienz weiter steigern. Wegen ihrer guten Kapitalausstattung können sich die Sparkassen im Niedrigzinsumfeld insgesamt gut behaupten. Dennoch haben die Umfrageergebnisse gezeigt, dass sich viele Institute dieser Gruppe mittelfristig einen Zusammenschluss mit einer Nachbarsparkasse vorstellen können.

2.6.4.3 Lage der Bausparkassen

Auch 2017 war für die Bausparkassen die anhaltende Niedrigzinsphase die zentrale Herausforderung. Die Lage der Branche zeigte sich 2017 im Vergleich zum Vorjahr nicht grundsätzlich verändert: Der Anteil an

Grafik 2: Zahl der Sparkassen*



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

33 Vgl. hierzu 2.1.

34 Vgl. hierzu 2.2.1 und Kapitel I 7. Die Pressemitteilung zur Niedrigzinsumfrage ist abrufbar auf der BaFin-Website unter www.bafin.de/dok/8216350.

ausgereichten Bauspardarlehen war weiterhin rückläufig. Dies zeigt, dass nach wie vor nur wenige Bausparer die von ihrer Bausparkasse bereitgestellten, derzeit aber nicht marktgerecht verzinsten Bauspardarlehen in Anspruch nehmen möchten.

Zugleich dokumentieren die weiter steigenden Bausparbeiträge das Interesse von Bausparern an älteren Bausparverträgen, die mit einem hohen, derzeit ebenfalls nicht marktgerechten Einlagenzins ausgestattet sind.

Ertragslage erheblich belastet

Über die gesamte Bausparbranche hinweg belastet dies die Ertragslage erheblich, denn den vergleichsweise hohen Aufwendungen für hochverzinsten Bausparbeiträge stehen keine entsprechenden Erträge aus ausgereichten Bauspardarlehen gegenüber. Hinzu kommt, dass das Bausparkassengesetz die Bausparkassen im Wesentlichen auf das Wohnimmobilienfinanzierungsgeschäft beschränkt.

Vergabe von Baudarlehen forciert

Die Bausparkassen versuchten auch 2017, diesen Ertragsbelastungen entgegenzutreten. So forcierten sie die Vergabe von Baudarlehen, wobei der weitaus größte Teil der ausgereichten Darlehen wiederum auf Vor- und Zwischenfinanzierungskredite entfiel. Zudem reduzierten die Institute ihre Sach- und Personalkosten weiter, verbesserten (IT-)Prozesse und trieben – wie in den Vorjahren – die Einführung niedrig und damit marktgerecht verzinsten Tarife voran. Allerdings dauert es einige Zeit, bis der Vertrieb dieser neuen Tarife eine Dimension erreicht, in der sich der geringere Aufwand für die Einlagenverzinsung positiv auf die Ertragskraft der einzelnen Bausparkasse auswirkt.

Kündigung rechtens

Auch 2017 versuchten die Bausparkassen, Bausparverträge zu kündigen, um den Anteil hochverzinsten Bausparbeiträge im Vertragsbestand zu reduzieren. Die Branche kann sich auf eine gefestigte Rechtsprechung stützen, soweit es um die Kündigung übersparter Bausparverträge geht, also solchen, bei denen ein Bauspardarlehen nicht mehr ausgereicht werden kann, weil der Bausparer die vereinbarte Bausparsumme bereits durch seine Sparleistung erreicht hat.

Auch hat der Bundesgerichtshof am 21. Februar 2017 klargestellt, dass für einen Bausparvertrag, der seit mehr als zehn Jahren zuteilungsfähig ist, die Kündigungsregelungen in § 489 Absatz 1 Nr. 2 Bürgerliches Gesetzbuch angewendet werden können. Daher können Bausparkassen nun auch solche Bausparverträge grundsätzlich ohne ein rechtliches Risiko kündigen.

2.6.4.4 Lage der Genossenschaftsbanken

Für die Kreditgenossenschaften verlief das Geschäftsjahr 2017 trotz des schwierigen Marktumfelds befriedigend. Ursache des leichten Ergebnisrückgangs ist auch bei dieser Institutsgruppe die Niedrigzinsphase; der Zinsüberschuss liegt nun fühlbar unterhalb des langjährigen Durchschnitts. Die erheblichen Anstrengungen der vergangenen Dekade im Kostenmanagement kompensieren den Rückgang des Zinsüberschusses. Trotz voraussichtlich steigender Aufwendungen beim Bewertungsergebnis, die aber noch deutlich unter dem langjährigen Durchschnitt liegen, ist eine ausreichende Vorsorge in Form von Rücklagen und Reserven möglich.

Fusionen

Konsolidierungspotenziale wurden 2017 zum Beispiel genutzt, indem der Rheinisch-Westfälische Genossenschaftsverband (RWGV) mit dem Genossenschaftsverband (GV) zum größten deutschen genossenschaftlichen Prüfungsverband fusionierte. Auch fusionierten – wie schon in den vorangegangenen Jahren – genossenschaftliche Primärinstitute, so dass die Zahl der Primärinstitute von 972 im Vorjahr auf 915 sank (siehe Grafik 3 „Zahl der genossenschaftlichen Primärinstitute“, Seite 87).

IT-Prüfungen

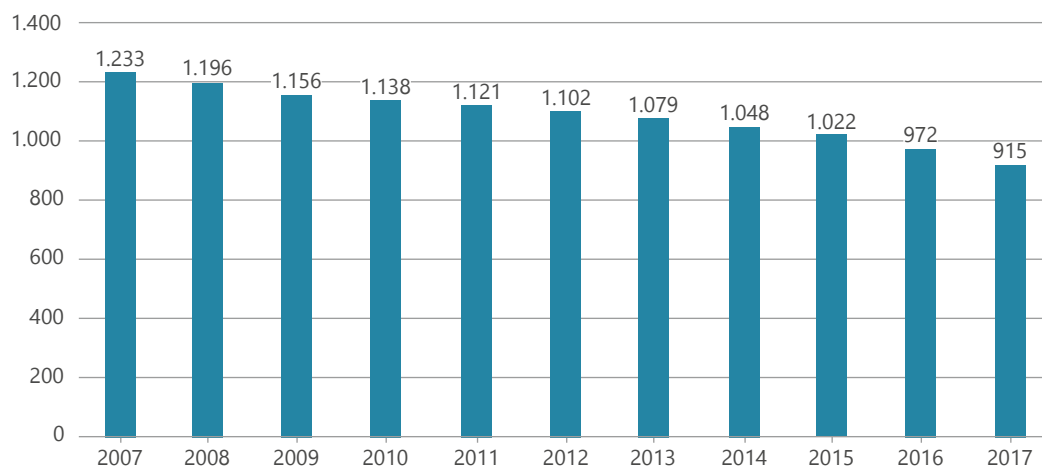
2017 prüfte die BaFin die IT zweier Dienstleister im genossenschaftlichen Sektor. Die Prüfungsberichte dazu werden noch ausgewertet. Für 2018 plant die Aufsicht weitere IT-Prüfungen.

Die BaFin hat auch Institute des Genossenschaftssektors wegen ihrer Beteiligung an Cum/Cum-Geschäften überprüft.³⁵ Die betroffenen Institute mussten, da es sich um mehrere Geschäftsjahre handelte, zum Teil nicht unerhebliche Zahlungen an die Finanzämter leisten, was die Ertragsrechnung erkennbar belastet hat. Ob die geltend gemachten Forderungen der Finanzämter tatsächlich berechtigt sind, ist Gegenstand von rechtlichen Auseinandersetzungen.

Negativzinsen

Im genossenschaftlichen Sektor sind Negativzinsen für Privatkunden zu einem wichtigen Thema geworden. Aktuell werden diese in der Regel nur bei sehr großen Einlagen gefordert. Die Institute erwägen jedoch Konzepte für die Erhebung von Negativzinsen in weiterem Umfang.

³⁵ Vgl. 2.4.1.

Grafik 3: Zahl der genossenschaftlichen Primärinstitute

2.6.4.5 Lage der ausländischen Banken

Ausländische Banken spielten auch im Jahr 2017 eine wichtige Rolle auf dem deutschen Finanzmarkt. Die in Deutschland ansässigen Auslandsbanken konzentrieren sich auf das Einlagengeschäft und daneben vor allem auf das Kreditgeschäft, das *Private Banking*, das *Investment Banking*, das Depotgeschäft sowie die Außenhandelsfinanzierung und den Zahlungsverkehr.

Die meisten in Deutschland ansässigen Einheiten ausländischer Kreditinstitute galten auch 2017 als weniger bedeutende Institute. Der Anteil der weniger bedeutenden Institute mit hoher Priorität (High Priority Less Significant Institutions – HP LSIs) blieb im Vergleich zum Vorjahr unverändert.

Folgen des Brexits

Derzeit ist davon auszugehen, dass aufgrund des geplanten Brexits einige Unternehmen ihr Geschäft vom Vereinigten Königreich nach Deutschland verlagern werden.³⁶ Dadurch wird sich das Geschäftsvolumen der bereits hier ansässigen Institute voraussichtlich erhöhen, und die BaFin bzw. der SSM wird zahlreiche Erlaubnis-, Inhaberkontroll- und EU-Pass-Verfahren zu bearbeiten haben.

Folgen der Aufhebung der Iran-Sanktionen

Seit der weitgehenden Aufhebung der Iran-Sanktionen im Jahr 2016 ist es den in Deutschland ansässigen iranischen Kreditinstituten wieder möglich, Bankgeschäfte zu betreiben. Drei der vier iranischen Kreditinstitute, die

vor der Sanktionierung in Deutschland tätig waren, haben 2017 ihre Geschäfte wieder aufgenommen. Weitere iranische Kreditinstitute haben ihr Interesse bekundet, in Deutschland tätig zu werden.

2.6.4.6 Lage der Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute

Die Leasing- und die Factoring-Branche verzeichneten im Jahr 2017 erneut Wachstum im Neugeschäft. Nach Zahlen des Bundesverbands Deutscher Leasing-Unternehmen³⁷ (BDL) wuchs das Neugeschäft der Leasing-Wirtschaft mit Ausrüstungsgütern im ersten Halbjahr 2017 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 7,5 Prozent. Die Umsätze der Factoring-Wirtschaft konnten laut Angaben des Deutschen Factoring-Verbands um 8,4 Prozent zulegen.³⁸

Die Zahl der unter der laufenden Aufsicht der BaFin stehenden (reinen) Finanzierungsleasing-Institute reduzierte sich 2017 auf 318 (Vorjahr: 334), die Zahl der (reinen) Factoring-Institute auf 159 (Vorjahr: 160). Darüber hinaus boten 32 Institute sowohl Finanzierungsleasing als auch Factoring an (Vorjahr: 26).

Erlaubnisse

Die BaFin bewilligte elf Neuerlaubnisanträge gemäß § 32 KWG. Insgesamt 21 Erlaubnisse endeten 2017, meist durch Erlaubnisverzichtserklärungen, seltener durch Fusionen oder dadurch, dass von einer erteilten

³⁶ Vgl. Kapitel I 1 und Kapitel II 1.

³⁷ Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen, Pressemitteilung vom 2.8.2017.

³⁸ Deutscher Factoring-Verband e.V., Pressemitteilung vom 10.8.2017.

Erlaubnis kein Gebrauch gemacht wurde. In zwei Fällen wurde die Erlaubnis auf Grundlage des § 35 Absatz 1 KWG aufgehoben, in einem weiteren Fall gemäß § 35 Absatz 2a KWG.

Die BaFin leitete 161 Inhaberkontrollverfahren ein. Die Aufsicht hat dabei unter anderem die Pflicht, sich ein Bild von der Integrität und den Zielsetzungen des potenziellen Erwerbers einer bedeutenden Beteiligung zu machen. Außerdem muss sie Existenz und Herkunft der zum Erwerb eingesetzten Mittel kontrollieren. Für 109 neue Mitglieder der Geschäftsleitung bzw. Prokuristen wurden Absichtsanzeigen eingereicht und der Vollzug der Bestellung von 37 Aufsichtsrats- oder Beiratsmitgliedern wurde angezeigt. Die BaFin hat die Aufgabe, diese Personen auf Zuverlässigkeit und Eignung zu überprüfen.

Maßnahmen und Sanktionen

An 17 Leasing- und Factoring-Institute wurden Hinweis- und Belehrungsschreiben versandt. Darüber hinaus wurden acht Bußgeldverfahren eingeleitet sowie zwei Geschäftsleiter nach § 36 Absatz 2 KWG verwarnt. Es wurde ein Sonderbeauftragter nach § 45c KWG bestellt und eine Abwicklung nach § 38 Absatz 1 KWG angeordnet.³⁹

2.6.4.7 Lage der Zahlungs- und E-Geld-Institute

2017 erteilte die BaFin sechs Erlaubnisse zum Erbringen von Zahlungsdiensten und eine Erlaubnis für das E-Geld-Geschäft nach dem Zahlungsdienstenaufsichtsgesetz (ZAG). Insbesondere die am 13. Januar 2018 in Kraft getretene Neufassung des ZAGs hat Auswirkungen auf bestehende Institute, da zusätzliche Erlaubnisanforderungen gestellt werden. Das ZAG war durch das Gesetz zur Umsetzung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie vom 17. Juli 2017 novelliert worden.

Zahlungs- und E-Geld-Institute, die nach dem bis zum 12. Januar 2018 geltenden ZAG über eine Erlaubnis der BaFin verfügen, dürfen längstens bis zum 13. Juli 2018 weiter Zahlungsdienste erbringen, ohne über eine Erlaubnis nach den Anforderungen des neuen ZAGs zu verfügen. Die BaFin hat die nach dem alten ZAG lizenzierten Institute daher frühzeitig über die zusätzlichen Anforderungen informiert, um das nach den Übergangsvorschriften durchzuführende Anzeigeverfahren optimal realisieren zu können.

Anfragen von Fintechs

Ferner erreichen die BaFin aufgrund der Neuerungen des ZAGs und der neu unter Erlaubnispflicht gestellten Zahlungsauslösedienste und Kontoinformationsdienste vermehrt Anfragen von Fintechs. Bereits im Vorgriff auf das Inkrafttreten des neugefassten ZAGs führte die Aufsicht Gespräche mit den neuen Marktteilnehmern, um anstehende Erlaubnisverfahren zu erörtern.

2.6.4.8 Pfandbriefgeschäft

Der deutsche Pfandbrief konnte sich 2017 in einem schwierigen Marktumfeld verhältnismäßig gut behaupten. Trotz alternativer Refinanzierungsmöglichkeiten und anhaltend niedrigem Zinsniveau legte der Gesamtpfandbriefabsatz leicht zu. Insgesamt wurden im abgelaufenen Jahr Pfandbriefe mit einem Volumen von 48,8 Milliarden Euro abgesetzt (siehe Tabelle 14 „Brutto-Absatz Pfandbriefe“).

Gemessen am Emissionsvolumen – 36,8 Milliarden Euro – wurden zum wiederholten Male mehr als dreimal so viele Hypothekendarlehen (inklusive Schiffs- und Flugzeugpfandbriefen, bei denen es sich jedoch um Nischenprodukte handelt) abgesetzt wie Öffentliche Pfandbriefe. Diese wurden 2017 in einem Umfang von 11,9 Milliarden Euro ausgegeben.

Tabelle 14: Brutto-Absatz Pfandbriefe

Stand: 31.12.2017

Jahr	Hypothekendarlehen (Mrd. Euro)	Öffentliche Pfandbriefe (Mrd. Euro)	Gesamtabsatz (Mrd. Euro)
2013	33,9	15,6	49,5
2014	30,6	15,3	45,9
2015	42,6	15,5	58,1
2016	35,1	10,4	45,5
2017	36,8	11,9	48,8

³⁹ Für eine zusammenfassende Darstellung der Maßnahmen und Sanktionen über die verschiedenen Geschäftsbereiche hinweg vgl. Kapitel II 6.

Gesamtpfandbriefumlauf

Mit einem ausstehenden Volumen von 362,2 Milliarden Euro konnte 2017 der stetige Rückgang des Gesamtpfandbriefumlaufs der vergangenen Jahre erstmals durchbrochen werden. Während das ausstehende Volumen von Hypothekendarlehen (inklusive Schiffs- und Flugzeugpfandbriefen) auf 214,0 Milliarden Euro zulegte, reduzierte sich das Umlaufvolumen Öffentlicher Pfandbriefe im Jahr 2017 erneut auf nun 148,2 Milliarden Euro (siehe Tabelle 15 „Pfandbriefumlauf“).

Investitionen der EZB

Auch wenn die monatlichen Ankaufsvolumina der EZB als des größten Investors am Covered-Bond-Markt abnehmen, dürfte die EZB auch in naher Zukunft weiterhin umfangreich in diesen Markt investieren, allein um Fälligkeiten wieder anzulegen. Bedingt durch die Marktmacht der EZB dürften die Margen am Covered-Bond-Markt zunächst nicht deutlich zulegen, was auch weiterhin den Absatz an klassische Investoren belasten dürfte. Zugleich zielt die Branche mit modernen Erscheinungsformen – wie etwa dem „Grünen Pfandbrief“ – darauf ab, die Investorenbasis zu verbreitern. Auch künftig dürfte der Anteil des aktuell vom robusten Immobilienmarkt profitierenden Hypothekendarlehens zunehmen. Weiter zurückgehen wird dagegen die Bedeutung des Öffentlichen Pfandbriefs, der primär noch zur Refinanzierung klassischer Kommunalfinanzierungen und staatlich gewährleiteter Exportfinanzierungen genutzt wird.

2.7 Finanzdienstleistungsinstitute

Ende 2017 beaufsichtigte der Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht/Asset-Management der BaFin 722 Finanzdienstleistungsinstitute (Vorjahr: 708). Unter seiner Aufsicht standen daneben 106 inländische Zweigstellen ausländischer Unternehmen (Vorjahr: 94).

45 Unternehmen beantragten 2017 die Erlaubnis, Finanzdienstleistungen zu erbringen (Vorjahr: 32). 12 Finanzdienstleistungsinstitute beantragten, ihre

Erlaubnis für die Erbringung von zusätzlichen Finanzdienstleistungen zu erweitern (Vorjahr: 8).

Die Zahl der vertraglich gebundenen Vermittler belief sich zum Jahresende 2017 auf ca. 34.900 und blieb damit konstant (Vorjahr: ca. 34.900). Die Zahl der haftenden Unternehmen reduzierte sich 2017 leicht von 188 auf 179.

Änderungen durch MiFID II

Im Zuge der Umsetzung der MiFID II dürfen seit dem 3. Januar 2018 haftende Unternehmen nur noch vertraglich gebundene Vermittler mit Sitz im Inland in das Register der vertraglich gebundenen Vermittler eintragen. Sollte ein haftendes Unternehmen mit Sitz in Deutschland einen vertraglich gebundenen Vermittler mit Sitz im Ausland in das von der BaFin geführte Register der vertraglich gebundenen Vermittler eintragen, so wird die BaFin das Institut anschreiben und dazu auffordern, die Beendigung der Tätigkeit zu melden. Für den Fall, dass das Institut der Aufforderung nicht nachkommt, kann die BaFin die Eintragung zwangsweise durchsetzen. Weigert sich ein Institut, kann dies bei der Beurteilung der Zuverlässigkeit der Geschäftsleiter berücksichtigt werden.

Im Verlauf des Jahres 2017 begleitete die BaFin 54 Prüfungen bei Finanzdienstleistungsinstituten (Vorjahr: 39) und führte 87 Aufsichtsgespräche mit Instituten (Vorjahr: 97).

Insgesamt 29 Erlaubnisse von Finanzdienstleistungsinstituten endeten (Vorjahr: 27), die meisten davon durch Rückgabe.

Neue Regeln für Erlaubnis Antrag

Wertpapierhandelsunternehmen oder -handelsbanken müssen seit dem 3. Januar 2018 die Delegierte Verordnung (EU) 2017/1943 beachten, wenn sie einen Erlaubnis Antrag stellen. § 32 Absatz 1 Satz 2 KWG in Verbindung mit § 14 Anzeigenverordnung (AnzV) gelten für sie nicht mehr.

Tabelle 15: Pfandbriefumlauf

Jahr	Hypothekendarlehen (Mrd. Euro)	Öffentliche Pfandbriefe (Mrd. Euro)	Gesamtumlauf (Mrd. Euro)
2013	206,2	246,0	452,2
2014	195,8	206,5	402,3
2015	203,9	180,5	384,4
2016	203,7	155,2	358,9
2017	214,0	148,2	362,2

Der Erlaubnisantrag ist schriftlich in dreifacher Ausfertigung bei der BaFin einzureichen. Dabei sind das Formular für den Antrag auf Zulassung als Wertpapierfirma, das Formular „Liste der Mitglieder des Leitungsorgans“ und gegebenenfalls die Benachrichtigung über Änderungen bei den Mitgliedern des Leitungsorgans zu verwenden. Die Formulare befinden sich auch im Anhang zur Durchführungsverordnung (EU) 2017/1945, die zum Zwecke eines einheitlichen Verfahrens europaweit die Verwendung dieser gemeinsamen Standardformulare und Mustertexte vorschreibt.

Inhaberkontrollverfahren

Im Zuge eines im Jahr 2017 durchgeführten Inhaberkontrollverfahrens bei einem Wertpapierdienstleistungsinstitut wurde der BaFin bekannt, dass gegen den vorgesehenen Erwerber diverse Ordnungswidrigkeitenverfahren vorlagen, bei denen zum Teil Bußgelder in erheblicher Höhe verhängt worden waren. Unter anderem deswegen hatte die BaFin Zweifel an der finanziellen Solidität des Erwerbsinteressenten. Auf einen entsprechenden Hinweis der BaFin hin hat der Erwerber von der Absicht des Erwerbs der bedeutenden Beteiligung an dem Institut Abstand genommen.

2017 wurden mehrere Verurteilungen von Mitarbeitern oder Geschäftsleitern der beaufsichtigten Wertpapierdienstleistungsinstitute wegen Marktmanipulation bekannt. Zugrunde lagen Sachverhalte, nach denen Vermögensverwalter über eine Börse zugleich Käufe und Verkäufe im gleichen Finanzinstrument für verschiedene Kunden getätigt hatten. Neben der strafrechtlichen Sanktionierung ist in solchen Fällen auch eine aufsichtsrechtliche Würdigung des Sachverhalts erforderlich. Dies kann auch zu förmlichen verwaltungsrechtlichen Maßnahmen gegen die Geschäftsleiter führen, beispielsweise zu einer Verwarnung oder Abberufung des Geschäftsleiters.

2.8 Wertpapierhandelsbanken

Auch die Solvenz- und die Verhaltensaufsicht über Wertpapierhandelsbanken finden im Geschäftsbereich

Wertpapieraufsicht/Asset-Management statt. Der Grund dafür ist, dass diese Institute schwerpunktmäßig im Wertpapierhandel tätig sind und als Wertpapierfirmen eingeordnet werden.

Die Geschäftsmodelle der Wertpapierhandelsbanken unterscheiden sich aufgrund ihrer Spezialisierung auf das Wertpapiergeschäft von denen der Kreditinstitute und reichen vom klassischen Maklergeschäft an den Börsen über den Eigenhandel bis hin zu Kapitalbeschaffungsmaßnahmen (*Corporate Finance*) oder dem Handel mit Energiederivaten. Mit Inkrafttreten der Finanzmarktrichtlinie MiFID II zum 3. Januar 2018⁴⁰ sind weitere regulierte Tätigkeiten hinzugekommen, beispielsweise die systematische Internalisierung oder das Betreiben eines multilateralen Handelssystems (*Multilateral Trading Facility – MTF*).⁴¹

Wettbewerb

Bei den in Deutschland tätigen Wertpapierhandelsbanken bestand aufgrund des harten Wettbewerbs im Geschäft mit institutionellen Kunden 2017 weiterhin ein starkes Wettbewerbsumfeld. Ein Institut reduzierte aufgrund der Kapitalanforderungen an Wertpapierhandelsbanken den Umfang seiner Tätigkeiten und führt seine Geschäfte als Finanzdienstleistungsinstitut fort.

Ein Institut zahlungsunfähig

Bei einem Institut leitete die BaFin eine Anhörung zur beabsichtigten Erlaubnisaufhebung wegen nachhaltig fehlender Risikotragfähigkeit des Geschäftsmodells ein. Im Anhörungsverfahren zeigte das Institut dann den Eintritt der Zahlungsunfähigkeit an. Daraufhin beantragte die BaFin beim zuständigen Insolvenzgericht die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens über das Vermögen des Instituts. Inzwischen hat das Institut seine Erlaubnis als Wertpapierhandelsbank zurückgegeben und die erlaubnispflichtigen Geschäfte vollständig abgewickelt.

⁴⁰ Vgl. hierzu Kapitel I 5 und Kapitel V 1.1.

⁴¹ Vgl. BaFinJournal Januar 2018, Seite 6.

IV

The background is a solid red color. Overlaid on this are several thin, white, wavy lines that originate from the top left and flow towards the bottom right, creating a sense of movement and depth.

Aufsicht über Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds

1 Grundlagen der Aufsicht

1.1 Globales Rahmenwerk

1.1.1 Globale Eigenmittelstandards

Die Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden IAIS (International Association of Insurance Supervisors) arbeitet seit mehreren Jahren an einem ersten globalen, risikosensitiven Solvenzregime für Versicherungsgruppen. Die BaFin wirkt daran mit und setzt sich sehr für eine Kompatibilität mit dem europäischen Regelwerk Solvency II¹ ein.

Im Sommer 2017 hat die IAIS für eine erweiterte Feldstudie² den ICS 1.0 veröffentlicht, die erste Version des *Insurance Capital Standards*.³ Dieser globale Kapitalstandard soll für alle großen international tätigen Versicherungsgruppen (*Internationally Active Insurance Groups – IAIGs*) gelten. In der Feldstudie sollen verschiedene Optionen für die unterschiedlichen Elemente des ICS, unter anderem Diskontierung oder Kriterien für Eigenmittel, getestet werden. Die so gewonnenen Erkenntnisse fließen in die Weiterentwicklung des ICS von Version 1.0 hin zu Version 2.0 ein, die dann keine Optionen mehr enthalten soll.

Anschließend hat die IAIS begonnen, die Ergebnisse der bereits im Mai 2017 gestarteten Feldstudie zu analysieren, an der auch deutsche Unternehmen teilgenommen haben. Nach intensiver Diskussion, an der auch die BaFin beteiligt war, gab die IAIS im November bekannt, wie der ICS 2.0 ab 2020 von der Entwicklungs- in die Implementierungsphase überführt werden soll.⁴

Weiteres Prozedere

Von 2020 an soll der ICS 2.0 zunächst in einer fünfjährigen Überwachungsphase (Monitoring) nur noch auf Grundlage der marktwertbasierten Bewertung berichtet werden. Die dann vorliegenden Ergebnisse bilden eine weitere Informationsgrundlage, um die Solvabilität von IAIGs zu beurteilen, ohne jedoch während der Überwachungsphase Grundlage für aufsichtliche Maßnahmen zu sein. Außerdem können die auf diese Weise gewonnenen Daten in den Aufsichtskollegien (*Colleges*) zu einer



besseren Vergleichbarkeit beitragen. Nach Abschluss der Überwachungsphase soll der ICS 2.0 nach dem Willen der IAIS und der Mitglieder als bindender Kapitalstandard weltweit eingeführt werden.

BaFin spricht sich für Interne Modelle aus

Der BaFin ist es ein Anliegen, dass zur Berechnung des ICS neben der Standardmethode, die alle Unternehmen während der Überwachungsphase anwenden sollen, auch interne Modelle gleichwertig zugelassen werden. Eine Überprüfung interner Modelle als zulässiger Alternative zur Standardmethode, während der Überwachungsphase nur als Ergänzung vorgesehen, ist spätestens zum Abschluss der Überwachungsphase geplant. Derzeit befasst sich die IAIS damit, Anwendungskriterien für interne Modelle festzulegen. Dieser Prozess soll planmäßig bis zur nächsten Runde der Feldstudie 2018 abgeschlossen sein. Andere IAIS-Mitglieder bevorzugen eine Methode auf Basis angepasster Rechnungslegungsstandards (GAAP+)⁵, die ebenfalls nach fünf Jahren

¹ Mehr zu Solvency II unter 1.2.

² Einzelheiten sind unter www.iaisweb.org zu finden.

³ Vgl. hierzu auch BaFinJournal August 2017, Seite 47 f.

⁴ Vgl. hierzu auch BaFinJournal November 2017, Seite 12 f.; zu ICS 2.0 vgl. auch Jahresbericht der BaFin 2015, Seite 168 f.

⁵ Generally Accepted Accounting Principles (Allgemein anerkannte Rechnungslegungsgrundsätze).

einer Prüfung standhalten müssen. Der vereinbarte Plan sieht auch vor, die unterschiedlichen Vorstellungen zügig zusammenzuführen und zu konkretisieren und die Optionen in der Feldstudie zu reduzieren.

Es geht unter anderem um die Methodik, mit der die Zinskurve zur Diskontierung der Verbindlichkeiten bestimmt wird. Zugleich muss eine umfassende Methodologie zur Berechnung der risikofreien Zinskurve vereinbart werden. Außerdem müssen sich die IAIS-Mitglieder auf Kriterien zur Einteilung der vorhandenen Eigenmittel in verschiedene *Tiers* einigen, damit eine Solvenzquote bestimmt werden kann. Weitere offene Punkte sind die Berechnung einzelner Elemente der Kapitalanforderungen und die Berechnung der Risikomarge.

1.1.2 Identifizierung von G-SIIs und ABA

Der Finanzstabilitätsrat FSB (Financial Stability Board) hat im Jahr 2017 darauf verzichtet, global systemrelevante Versicherungsunternehmen (Global Systemically Important Insurers – G-SIIs) zu benennen.⁶ Die aufsichtlichen Maßnahmen für G-SIIs bleiben jedoch für die bereits 2016 identifizierten neun Versicherungsgruppen unverändert in Kraft. Der FSB hob hervor, dass im Jahr 2018 erneut über eine Designierung diskutiert werden soll, auch im Licht der fortschreitenden Arbeiten an einem Ansatz, der auf den verschiedenen Aktivitäten der Unternehmen basiert (*Activities Based Approach* – ABA).

Direktes und indirektes systemisches Risiko

Der ABA zur Beurteilung systemischer Risiken in der Versicherungswirtschaft wird derzeit als Ergänzung zu dem auf Unternehmen abstellenden Ansatz entwickelt. Die BaFin wirkt an der Entwicklung des ABAs mit. Bei dem auf Unternehmen basierenden Ansatz steht die Frage im Vordergrund, ob die (unkontrollierte) Insolvenz eines Unternehmens direkte negative Auswirkungen auf das Finanzsystem haben kann (Domino-Effekt).⁷ Der ABA betrachtet systemische Risiken aus einem anderen Blickwinkel. Entscheidend ist hierbei, ob bestimmte Aktivitäten, die mehrere Akteure kollektiv unternehmen, das Potenzial haben, die Finanzmärkte negativ zu beeinflussen (Tsunami-Effekt). Diese Unterscheidung von direktem und indirektem systemischem Risiko ist aus Sicht der BaFin sehr wichtig, und beide können in einem hybriden

Ansatz zusammengeführt werden.⁸ Ein solches hybrides Verfahren, das die BaFin befürwortet, verbindet beide Sichtweisen und ermöglicht eine umfassende Überwachung – und folglich auch eine Reduzierung systemischer Risiken.

Die IAIS hat die Arbeiten am ABA im Jahr 2017 intensiviert und im Dezember ein erstes Konsultationspapier⁹ veröffentlicht. Darin beschreibt das Gremium ein mögliches Rahmenwerk und einen denkbaren Anwendungsbereich eines ABA. Das Rahmenwerk basiert auf den bisherigen Arbeiten der IAIS zu systemischen Risiken. Neben der Identifizierung potenziell systemrelevanter Aktivitäten – eine Arbeit, die 2018 fortgesetzt wird – sieht die IAIS vor, die vorhandenen aufsichtlichen Instrumente mit den identifizierten Risiken dieser Aktivitäten abzugleichen. Wenn sich dabei Lücken im IAIS-Werkzeugkasten offenbaren, sollen diese geschlossen werden.

Kreis der erfassten Unternehmen

Während bei der bisherigen Identifizierung von G-SIIs nur etwa 50 Unternehmen in die Datenabfrage einbezogen wurden, sollte dieser Kreis nach Ansicht der BaFin bei einem ABA weiter gefasst werden. Erst dann lassen sich eventuelle negative Auswirkungen bestimmter Aktivitäten beurteilen. Die BaFin ist überzeugt, dass auch bei einem ABA der Grundsatz der Proportionalität, der in Solvency II verankert ist, beachtet werden sollte. Dies gelte sowohl für mikro- als auch für makroökonomische Risiken.

1.2 Europäisches Rahmenwerk

1.2.1 Solvency-II-Review

Erst Anfang 2016 ist Solvency II¹⁰ in Kraft getreten, und doch steht das Regelwerk bereits auf dem Prüfstand (siehe Infokasten „Jahreskonferenz der Versicherungsaufsicht“, Seite 96). „Dass wir uns das Regelwerk so früh noch einmal kritisch ansehen, ist in der Richtlinie so vorgesehen, und es ist auch sinnvoll“, sagt Dr. Frank Grund, Exekutivdirektor Versicherungs- und Pensionsfondsaufsicht. Man habe erste Erfahrungen gesammelt, und die Rahmenbedingungen hätten sich geändert.

⁶ Vgl. BaFinJournal Dezember 2017, Seite 14.

⁷ Vgl. Global Financial Stability Report (GFSR), April 2016, Kapitel 3, Seite 90 f., und http://www.imf.org/~media/websites/imf/imported-full-text-pdf/external/pubs/ft/gfsr/2016/01/pdf_text.ashx

⁸ Vgl. Hufeld, Felix: A Regulatory Framework for Systemic Risk in the Insurance Industry. In: Hufeld, Felix; Kojen, Ralph S. J.; Thimann, Christian: The Economics, Regulation, and Systemic Risk of Insurance Markets, Oxford University Press, Oktober 2016.

⁹ <https://www.iaisweb.org/page/news/press-releases/file/70446/iais-press-release-interim-public-consultation-on-an-activities-based-approach>.

¹⁰ RL 2009/138/EG, ABl. EG L 335/1.

Das marktwertbasierte System steht nach Grunds Worten nicht zur Disposition. „Wir wollen es aber anpassen und verbessern“, ergänzt er. Ein Beispiel ist die Standardformel.¹¹

1.2.1.1 Überprüfung der Standardformel

Die Europäische Kommission hat im Rahmen des Solvency-II-Reviews die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersvorsorge EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) gebeten, bis Februar 2018 verschiedene Elemente der Delegierten Verordnung¹², die Durchführungsbestimmungen zu Solvency II enthält, zu prüfen. Das Ziel war, die Standardformel für die Berechnung der Solvenzkapitalanforderung (*Solvency Capital Requirement – SCR*) unter Solvency II zu vereinfachen und ein proportional angemessenes sowie technisch konsistentes Aufsichtsregime zu schaffen.

EIOPA legte der Europäischen Kommission im Oktober 2017 den ersten Satz an technischen Empfehlungen zur Überarbeitung der Delegierten Verordnung vor. Im November und Dezember folgte die öffentliche Konsultation des zweiten Satzes, der schließlich am 28. Februar 2018 von EIOPA veröffentlicht wurde. Gegenstand des zweiten Satzes an technischen Empfehlungen waren viele SCR-Themen, die für den deutschen Markt wichtig sind und welche die BaFin mit Nachdruck auf europäischer Ebene verhandelt hat.

Zinsänderungsrisiko

Beim Zinsänderungsrisiko wird eine neue Methodik vorgeschlagen, die insbesondere das Niedrigzinsumfeld mit negativen Zinsen angemessen abbilden soll.

Latente Steuern und Risikomarge

Zum Umgang mit der verlustabsorbierenden Wirkung latenter Steuern entwickelte EIOPA verschiedene Leitprinzipien, die insbesondere bei der Prüfung der Werthaltigkeit aktiver latenter Steueransprüche Anwendung finden sollen. Bei der Risikomarge beschränkte sich die Überprüfung auf den Kapitalkostensatz. Die Ergebnisse bestätigten den Wert von sechs Prozent.

Einfachere Standardformel

Die Vorschläge zur Vereinfachung der Standardformel betrafen insbesondere das Gegenparteiausfallrisiko, das Katastrophenrisiko und die Fondsdurchschau (*Look-Through*).

Behebung technischer Inkonsistenzen

Vorschläge zur Behebung technischer Inkonsistenzen werden unter anderem in dem Nicht-Leben Prämien und Reserverisiko Modul vorgenommen. Für das Nicht-Leben-Prämien- und Reserverisiko wurde für einige Geschäftsbereiche, zum Beispiel die Rechtsschutzversicherung, eine Anpassung der Risikofaktoren vorgeschlagen. Des Weiteren wurde für das Volumenmaß im Prämienrisiko vorgeschlagen, die im Volumenmaß existierende Prämienlücke für Mehrjahresverträge zu schließen.

Aufsicht befürwortet Überprüfung

Die BaFin begrüßt die Überprüfung der Standardformel. Sie hat die deutschen (Rück-)Versicherer, die den Regelungen von Solvency II unterliegen, ermutigt, sich an den Konsultationen zu beteiligen und auch an den Datenabfragen teilzunehmen. Bei der erstmaligen Überprüfung der Standardformel war es wichtig, nochmals auf die Besonderheiten des deutschen Versicherungsgeschäfts aufmerksam zu machen, damit diese – entsprechend ihrer Bedeutung für den deutschen Markt – Berücksichtigung finden.

1.2.1.2 EIOPA-Bericht zu Maßnahmen für langfristige Garantien

EIOPA veröffentlichte am 21. Dezember 2017 zum zweiten Mal einen Bericht zu den Maßnahmen für langfristige Garantien (Long-Term-Guarantee-Maßnahmen – LTG) und zu den Maßnahmen für das Aktienrisiko, die mit der Omnibus-II-Richtlinie in Solvency II verankert wurden.¹³ Bei EIOPA ist eigens ein Projekt zur Überprüfung der LTG-Maßnahmen eingerichtet worden, an dem Vertreter der BaFin mitwirken.

Der Bericht beschreibt, wie die Versicherer die genannten Maßnahmen anwenden. Er behandelt neben den Auswirkungen der Maßnahmen auf die Solvenzsituation der Versicherungsunternehmen auch die Auswirkungen auf die Wahrung der Interessen der Begünstigten aus den Versicherungsverträgen, die Verfügbarkeit von Versicherungsprodukten, das Kapitalanlageverhalten der Versicherer sowie die Stabilität der Finanzmärkte.

Zudem enthält der Bericht Angaben dazu, in welchem Umfang die einzelnen Maßnahmen in den verschiedenen Märkten genutzt werden. Teil des Berichts ist auch eine Analyse der Informationen zur Anwendung der LTG- und Aktienrisiko-Maßnahmen, die Versicherer in ihren Berichten über die Solvabilitäts- und Finanzlage

¹¹ Vgl. Kapitel I 6.

¹² Delegierte Verordnung (EU) 2015/35, ABl. EU L 12/1.

¹³ <https://eiopa.europa.eu/Publications/Reports/2017-12-20%20LTG%20Report%202017.pdf>.

Jahreskonferenz der Versicherungsaufsicht

Rund 250 Vertreter von Versicherungsunternehmen und Branchenverbänden kamen am 11. Oktober 2017 zur 7. Jahreskonferenz der Versicherungsaufsicht nach Bonn. Schwerpunkte der Veranstaltung waren Solvency II, die Digitalisierung im Versicherungssektor und die Fortentwicklung der Regulierung. In seiner Eröffnungsrede berichtete Exekutivdirektor Dr. Frank Grund über die aktuellen Themen und die wirtschaftliche Situation der Branche. Versicherer, die Geschäfte in Großbritannien betreiben, mahnte er, sich auch auf das Szenario eines harten Brexits einzustellen. Mit Blick auf externe *Run-offs* betonte Grund, dass bei der BaFin keine neuen Anträge von Lebensversicherern

eingegangen oder angekündigt seien. Aber „auch in künftigen Fällen werden wir die Belange der Versicherten wahren – nicht nur in finanzieller Hinsicht“, bekräftigte er. Gastrednerin Dr. Nathalie Berger, Referatsleiterin bei der EU-Kommission, berichtete über die Fortentwicklung der Versicherungsregulierung aus europäischer Perspektive.

Im Anschluss an die Vorträge diskutierten Branchenvertreter und Aufsicht über die Spannungsfelder unter Solvency II in der Praxis sowie die Chancen und Risiken der Digitalisierung.

(*Solvency and Financial Condition Report – SFCR*) veröffentlichten.

Deutsche Versicherer

Für den deutschen Markt stellen die Übergangsmaßnahmen für die Bewertung der versicherungstechnischen Rückstellungen, die Volatilitätsanpassung sowie die Extrapolation der Zinskurve die drei wichtigsten LTG-Maßnahmen dar. Im Jahr 2017 wendeten 82 deutsche Versicherer die Volatilitätsanpassung nach § 82 Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) an. 63 Unternehmen nutzten die Übergangsmaßnahmen für versicherungstechnische Rückstellungen gemäß § 352 VAG.

In den nächsten Jahren werden weitere LTG-Jahresberichte folgen. 2020 wird EIOPA als Ergebnis der Arbeiten der Projektgruppe Empfehlungen zu der LTG-Maßnahmen für die Kommission formulieren.

1.2.2 Paneuropäisches Privates Altersvorsorgeprodukt

Als Teil der geplanten Kapitalmarktunion beabsichtigt die EU-Kommission, ein einfaches, effizientes und wettbewerbsfähiges EU-Produkt der privaten Altersvorsorge zu etablieren. Einen ersten Verordnungsentwurf für ein solches *Pan European Personal Pension Product* (PEPP) hat die Kommission am 29. Juni 2017 vorgestellt.¹⁴ Grundlage für den Entwurf waren unter anderem ein EIOPA-Bericht

aus dem Jahr 2016¹⁵ und die Konsultation und öffentliche Anhörung von Stakeholdern zu diesem Thema.

Die Kommission will mit ihrem Vorschlag die Anbieter von Altersvorsorgeprodukten in die Lage versetzen, europaweit ein einfaches und innovatives privates Altersvorsorgeprodukt anzubieten. Sparer soll das neue Produkt bei ihrer Altersvorsorge größere Auswahlmöglichkeiten eröffnen. PEPPs sollen EU-weit einheitliche Merkmale aufweisen und, basierend auf dem Vorschlag der Kommission, von unterschiedlichen Unternehmen angeboten werden: von Versicherungsunternehmen, Banken, betrieblichen Rentenkassen, Wertpapierfirmen und Vermögensverwaltungsgesellschaften. PEPPs sollen die bestehende gesetzliche, betriebliche und nationale private Altersvorsorge ergänzen, die private Vorsorge aber weder ersetzen noch harmonisieren.

Steuerliche Behandlung

Die Kommission legt den Mitgliedstaaten nahe, PEPPs bei der steuerlichen Behandlung mit ähnlichen nationalen Produkten gleichzustellen. Die neue Produktkategorie soll ferner dazu beitragen, dass in der EU mehr Ersparnisse in langfristige Investitionen fließen können, wodurch letztendlich auch das Projekt einer Kapitalmarktunion unterstützt würde.¹⁶

Genauere Einzelheiten zu den PEPPs werden derzeit in der zuständigen Arbeitsgruppe des Europäischen Rats

14 Vgl. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1798_de.htm und Jahresbericht 2016, Seite 139.

15 „Final advice from EIOPA on the development of an EU single market for personal pension products“.

16 Vgl. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1800_de.htm.

verhandelt, in der das Bundesfinanzministerium vertreten ist. Die BaFin steht dem Ministerium bei Bedarf beratend zur Seite.

1.3 Betriebliche Altersversorgung

1.3.1 Umsetzung der EbAV-II-Richtlinie

Am 13. Januar 2017 ist die Richtlinie über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV II) in Kraft getreten, die novellierte Richtlinie über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung.¹⁷ Die Novelle ersetzt die bisherige EbAV-Richtlinie aus dem Jahr 2003 und ist innerhalb von zwei Jahren in nationales Recht umzusetzen.¹⁸

Die EbAV-II-Richtlinie sieht – im Vergleich zur bestehenden Richtlinie – wesentliche Änderungen der qualitativen Vorschriften und der Informationspflichten vor.¹⁹ Gerade diese Regelungen werden für die deutschen Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung, die Pensionskassen und Pensionsfonds, von großer Bedeutung sein und entsprechenden Anpassungsbedarf nach sich ziehen.

Arbeitsgruppe der BaFin

Die BaFin hat zur Umsetzung der EbAV-II-Richtlinie eine Arbeitsgruppe gegründet. Sie beschäftigt sich nicht nur mit Fragen der reinen Umsetzung der Richtlinie in das VAG oder in Rechtsverordnungen, sondern auch mit untergesetzlichen Regelungen, also etwa Merkblättern und Rundschreiben der BaFin. Es ist bereits jetzt absehbar, dass es auch in diesem Bereich zu Anpassungen oder neuen Veröffentlichungen kommen wird. Auch EIOPA will sich 2018 mit der Umsetzung der EbAV-II-Richtlinie auseinandersetzen. Die BaFin wird sich an EIOPA-Arbeitsgruppen beteiligen.

1.3.2 Betriebsrentenstärkungsgesetz

Das Betriebsrentenstärkungsgesetz (BRSg) hat die Möglichkeit geschaffen, seit 1. Januar 2018 in der betrieblichen Altersversorgung reine Beitragszusagen zu erteilen (siehe Infokasten „Reine Beitragszusage“).²⁰

Bisher sah das Betriebsrentengesetz ausschließlich Leistungszusagen vor. Dabei haftet der Arbeitgeber für eine

Definition

Reine Beitragszusage

Bei der reinen Beitragszusage haftet der Arbeitgeber lediglich für die Zahlung der Beiträge an die durchführenden Einrichtungen – also Pensionskassen, Pensionsfonds oder Lebensversicherer –, nicht aber für eine bestimmte Höhe der Leistung.

bestimmte Höhe der Leistung an den Arbeitnehmer. Ein Vorteil von Leistungszusagen, bei denen die Leistungen garantiert sind, besteht in einer gewissen Planungssicherheit. Als Nachteil solcher Garantien gilt beispielsweise eine relativ niedrige anfängliche Rente, da der externe Versorgungsträger (Pensionskasse, Pensionsfonds oder Lebensversicherungsunternehmen) sicher kalkulieren muss. Zudem gelten starke Restriktionen bei der Kapitalanlage: Es sind nur geringe Investitionen in Realwerte erlaubt.

Das BRSg ergänzt die möglichen Zusageformen um die reine Beitragszusage, bei der der Arbeitgeber lediglich für die Zahlung der Beiträge an die durchführende Einrichtung haftet. Die durchführende Einrichtung darf den Arbeitnehmern im Rahmen der reinen Beitragszusage keine Leistungen garantieren. Damit werden die Nachteile von Garantien vermieden. Insbesondere können so anfänglich höhere Renten ausgezahlt werden, als dies bei einer Garantie der Fall wäre. Das BRSg stellt durch verschiedene Regelungen sicher, dass reine Beitragszusagen trotz des Verzichts auf Garantien einen Mindestschutz für die Arbeitnehmer bieten.

Voraussetzung für die Nutzung der reinen Beitragszusage ist ein entsprechender Tarifvertrag. Vereinbaren die Tarifvertragsparteien eine betriebliche Altersversorgung in Form der reinen Beitragszusage, müssen sie sich an deren Durchführung und Steuerung beteiligen und somit dauerhaft Verantwortung übernehmen. Außerdem gibt es für die reine Beitragszusage umfangreiche spezielle aufsichtsrechtliche Regelungen, die die durchführenden Einrichtungen zusätzlich zu den übrigen Vorgaben des Aufsichtsrechts beachten müssen. So müssen sie für die Kapitalanlage ein gesondertes Sicherungsvermögen bzw. einen gesonderten Anlagestock einrichten. Damit ist sichergestellt, dass sie von allen anderen Kapitalanlagen getrennt ist und – einschließlich der Erträge – nur den Arbeitnehmern zugutekommt, denen die reine Beitragszusage gewährt wurde. Für Einrichtungen, die die reine Beitragszusage durchführen, gibt es einen einheitlichen Katalog zulässiger Anlageformen sowie Regelungen zur Streuung der Kapitalanlagen.

¹⁷ RL (EU) 2016/2341, ABI. EU L 354/37.

¹⁸ RL 2003/41/EG, ABI. EU L 235/10.

¹⁹ Vgl. Jahresbericht 2016, Seite 139.

²⁰ Zum Betriebsrentenstärkungsgesetz vgl. auch BaFinJournal Juli 2017, Seite 19 ff.

Bei der reinen Beitragszusage müssen die durchführenden Einrichtungen eine lebenslange, aber der Höhe nach nicht garantierte Rente zusagen. Bestimmte Vorgaben regeln, wie die Höhe dieser Rente zu ermitteln und später anzupassen ist. Dadurch werden willkürliche Festlegungen zulasten der Arbeitnehmer vermieden. Die durchführenden Einrichtungen müssen im Rahmen ihres Risikomanagements die reine Beitragszusage besonders berücksichtigen. Dies gilt vor allem für die Verfahren zur Messung, Überwachung, Steuerung und Begrenzung der Volatilität der Renten. Zudem bestehen besondere Informationspflichten gegenüber der BaFin sowie gegenüber den Versorgungsberechtigten.

1.4 Versicherungsvertrieb

1.4.1 Umsetzung der Versicherungsvertriebsrichtlinie

Die EU-Mitgliedstaaten mussten die IDD, die Richtlinie über den Versicherungsvertrieb (Insurance Distribution Directive)²¹, bis zum 23. Februar 2018 in nationales Recht umsetzen (siehe Infokasten „Anwendungsbeginn verschoben“).

Der deutsche Gesetzgeber hat daher das „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Januar 2016 über Versicherungsvertrieb und zur Änderung weiterer Gesetze“ beschlossen und am 28. Juli 2017 im Bundesgesetzblatt verkündet.²² Einige Vorschriften, wie das Sondervergütungs- und Provisionsabgabeverbot (§ 48b VAG), sind schon am Folgetag in Kraft getreten.

Die Gesetzesänderungen beruhen nicht nur auf der IDD. Das Sondervergütungs- und Provisionsabgabeverbot (§ 48b VAG) und das Durchleitungsgebot (§ 48c VAG) stellen nationale Besonderheiten dar, die dem Verbraucherschutz dienen sollen.

Um die vom Gesetzgeber beabsichtigte Stärkung der Honorarberatung zu unterstützen, wird die Aufsicht künftig ein besonderes Augenmerk auf die Einhaltung des Durchleitungsgebots legen. Versicherungsnehmer sollen nämlich in den Genuss der Prämienreduzierungen kommen, die in § 48c VAG vorgesehen sind. Zugleich sollen jedoch auch klassische Vertriebsformen wie die Versicherungsvermittlung nicht vernachlässigt werden. Die BaFin versteht die Delegierte Verordnung zu Versicherungsanlageprodukten so, dass der

Hinweis

Anwendungsbeginn verschoben

Mitte November 2017 akzeptierte die EU-Kommission einen Vorschlag des EU-Parlaments und der Mitgliedstaaten, den Anwendungsbeginn der IDD durch die Versicherungsbranche vom 23. Februar auf den 1. Oktober 2018 zu verschieben. Dies gilt allerdings nicht für die Mitgliedstaaten; sie müssen die IDD nunmehr spätestens bis zum 1. Juli 2018 in nationales Recht umsetzen. Die durch den deutschen Gesetzgeber im Juli 2017 auf Basis der IDD beschlossenen Änderungen des VAG, des Versicherungsvertragsgesetzes (VVG) und der Gewerbeordnung (GewO) sind hiervon nicht betroffen und gelten seit dem 23. Februar 2018 ohne Einschränkung.

provisionsbasierte Vertrieb nicht verboten oder unverhältnismäßig erschwert werden soll, und legt dieses Verständnis auch ihrer Aufsichtspraxis zugrunde.

Rechtsakte zur IDD

Ende Dezember 2017 wurden im EU-Amtsblatt zwei auf der IDD basierende Delegierte Verordnungen veröffentlicht, die sich im Wesentlichen mit dem Vertrieb von Versicherungsanlageprodukten²³ und dem Produktgenehmigungsverfahren²⁴ (im VAG: Produktfreigabeverfahren) beschäftigen. Neben den Delegierten Verordnungen der EU-Kommission wurde eine Durchführungsverordnung zur Festlegung eines Standardformats für ein Informationsblatt zu (Nichtleben-)Versicherungsprodukten verabschiedet.²⁵

Ferner hat die EIOPA auf Grundlage von Artikel 30 Absätze 7 und 8 der IDD die „Guidelines under the Insurance Distribution Directive on Insurance-based investment products that incorporate a structure which makes it difficult for the customer to understand the risk involved“ veröffentlicht. Hierbei handelt es sich um Leitlinien mit Kriterien, anhand deren nationale Aufsichtsbehörden und Versicherungsvermittler bzw. Versicherungsunternehmen bewerten können, ob ein Versicherungsanlageprodukt komplex ist.

Als komplex eingestufte Versicherungsanlageprodukte sollen nicht ohne Beratung per Telefon oder Internet

21 RL (EU) 2016/97, ABl. EU L 26/19.
22 BGBl. I 2017, Seite 2789.

23 Delegierte Verordnung (EU) 2017/2359, ABl. EU L 341/8.
24 Delegierte Verordnung (EU) 2017/2358, ABl. EU L 341/1.
25 Vgl. hierzu Kapitel II 2.6.1.

vertrieben werden dürfen (*Execution-Only Sales*). Bei nicht komplexen Versicherungsanlageprodukten ist dies grundsätzlich möglich, sofern sich der jeweilige Mitgliedstaat bei der Umsetzung der Richtlinie dazu entschieden hat, von der Execution-Only-Option (Artikel 30 Absatz 3 IDD) Gebrauch zu machen, und die weiteren Voraussetzungen von Artikel 30 Absatz 3 IDD erfüllt sind. Die BaFin wird die Leitlinien in ihre Aufsichtspraxis übernehmen.

1.4.2 Produktfreigabeverfahren

Artikel 25 IDD bestimmt Aufsichts- und Lenkungsanforderungen für den Vertrieb von Versicherungsprodukten. Diese Vorgaben sind besser bekannt unter dem Kürzel „POG“, das für *Product Oversight and Governance Requirements* steht. Das auf der IDD beruhende Produktfreigabeverfahren nach § 23 Absatz 1a bis 1c VAG und die europäischen Vorgaben gelten für Erstversicherungsunternehmen, die unter die Solvency-II-Richtlinie fallen. Versicherungsprodukte, deren Zweck die Versicherung von Großrisiken im Sinne des § 210 Absatz 2 Versicherungsvertragsgesetz ist, sind nicht betroffen.

Das Produktfreigabeverfahren, das dem Verbraucherschutz dient, formuliert Anforderungen an den Produkthersteller, aber auch an Versicherungsunternehmen, wenn diese, insbesondere innerhalb von Gruppen, den Vertrieb für andere Versicherungsunternehmen übernehmen (vgl. § 23 Absatz 1c VAG). Das Produktfreigabeverfahren ist Teil der Geschäftsorganisation der Versicherungsunternehmen und unterliegt dem Proportionalitätsprinzip.

Produktfreigabepolitik

Die Versicherungsunternehmen in ihrer Eigenschaft als Produkthersteller haben eine Produktfreigabepolitik zu entwickeln, die die Anforderungen an das Produktfreigabeverfahren definiert, und sodann für jedes konkrete neue Versicherungsprodukt oder jede wesentliche Änderung eines bestehenden Versicherungsprodukts das Produktfreigabeverfahren anzuwenden.

Die Produktfreigabepolitik ist in einer schriftlichen internen Leitlinie niederzulegen – bezeichnet als „Grundsätze der Aufsicht und Lenkung“ im Sinne der oben genannten Delegierten Verordnung²⁶.

Im Produktfreigabeverfahren haben die Versicherungsunternehmen vor allem einen Zielmarkt für die von ihnen hergestellten Versicherungsprodukte festzulegen. Der Zielmarkt beschreibt den Adressatenkreis bzw.

die Kundengruppe auf abstrakter Ebene. Der Versicherer muss prüfen, ob das Produkt über seine gesamte Lebensdauer den Bedürfnissen, Zielen und Merkmalen des Zielmarkts entspricht. Ein Vertrieb außerhalb des Zielmarktes kann zulässig sein. Gegenüber den Kunden maßgeblich sind die zivilrechtlichen Vorgaben zur Beratung und Information der Kunden.

1.5 Verordnungen

1.5.1 Prüfungsberichterverordnung des Bundesfinanzministeriums

Am 1. August 2017 ist die neue Prüfungsberichterverordnung (PrüfV) des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) in Kraft getreten.²⁷ Die Neufassung ersetzt die bis zum 31. März 2016 gültige Verordnung von 1998. Prüfungsberichte sind für die Aufsicht eine zentrale Quelle, um Informationen über die Geschäftslage der beaufsichtigten Unternehmen zu erhalten. Die PrüfV konkretisiert die Anforderungen der Aufsicht an den Inhalt der Prüfungsberichte sowie an Art und Umfang der Berichterstattung.

1.5.2 Versicherungsberichterstattungs-Verordnung

Am 31. Juli 2017 ist eine neue Versicherungsberichterstattungs-Verordnung (Verordnung über die Berichterstattung von Versicherungsunternehmen gegenüber der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – BerVersV) des BMFs im Bundesgesetzblatt veröffentlicht worden.²⁸ Sie löst die bis zum 31. März 2016 gültige Fassung ab. Die neue Verordnung war erstmals auf Geschäftsjahre anzuwenden, die nach dem 31. Dezember 2015 begonnen haben. Für die vierteljährliche Berichterstattung über Geschäftsjahre, die vor dem 1. Januar 2017 begonnen haben, war aber weiterhin die Verordnung in der bis zum 31. März 2016 geltenden Fassung maßgeblich.

Die BerVersV regelt die Berichterstattungspflichten von Versicherungsunternehmen gegenüber der Aufsichtsbehörde auf der Basis von Rechnungslegungsinformationen. Diese Informationen über die Geschäftstätigkeit der beaufsichtigten Unternehmen benötigt die Aufsichtsbehörde weiterhin auch von Unternehmen, die den Anforderungen der Solvency-II-Richtlinie und den dazugehörigen Berichtspflichten unterliegen.

²⁷ BGBl. I 2017, Seite 2846. Zum Verordnungsentwurf vgl. Jahresbericht 2016, Seite 141 f.

²⁸ BGBl. I 2017, Seite 2858.

²⁶ Delegierte Verordnung (EU) 2017/2358, ABl. EU L 341/1.

Der Berichtsumfang hat sich gegenüber der bisherigen Rechtslage etwas verändert. Im Hinblick auf die Einführung des Solvency-II-Berichtswesens wurden die bisherigen nationalen Berichtspflichten überprüft und angepasst. Ziel war es, eine doppelte Vorlage von Informationen zu vermeiden und der geänderten Priorisierung der Aufsichtstätigkeit im Zuge der Einführung von Solvency II Rechnung zu tragen. Einige der bisherigen Berichtspflichten sind dadurch entfallen oder werden nach einer Übergangsfrist wegfallen. Gleichzeitig mussten für Lebensversicherungsunternehmen einige Berichtspflichten ergänzt werden, um zwischenzeitliche Gesetzesänderungen (Lebensversicherungsreformgesetz) in der aufsichtlichen Berichterstattung abzubilden.

1.5.3 Erste Verordnung zur Änderung der RfB-Verordnung

Durch die Umsetzung der Solvency-II-Richtlinie in deutsches Recht mussten in der Verordnung des BMFs über den kollektiven Teil der Rückstellung für Beitragsrück erstattung (RfB-Verordnung) die Verweisungen an die Neufassung des VAGs und andere überarbeitete Verordnungen angepasst werden. Hierzu wurde die Erste Verordnung zur Änderung der RfB-Verordnung erlassen, die am 1. August 2017 in Kraft trat.²⁹ Die RfB-Verordnung blieb dabei materiell unverändert.

1.5.4 Zweite Verordnung zur Änderung von Verordnungen nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz

Auch die Sachverständigenprüfverordnung, die Versicherungs-Vergütungsverordnung, die Krankenversicherungsaufsichtsverordnung, die Kapitalausstattungs-Verordnung, die Mindestzuführungsverordnung und die Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung (PFAV) des BMF mussten geändert werden. Hierzu wurde die Zweite Verordnung zur Änderung von Verordnungen nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz erlassen, die am 1. August 2017 in Kraft trat.³⁰

Bei den meisten Änderungen ging es um die Aktualisierung von Verweisungen. Die PFAV wurde jedoch in dem neu formulierten Kapitel 7 um Regelungen zur Durchführung von Beitragszusagen mit Mindestleistung nach § 236 Absatz 2a VAG ergänzt. Sofern die Tarifvertragsparteien zustimmen, können Pensionsfonds nach dieser Vorschrift erstmals auch die Rentenbezugszeit bei einer

Beitragszusage mit Mindestleistung nicht versicherungsförmig ausgestalten.

In der PFAV werden unter Bezug auf die Verordnungsermächtigung in § 236 Absatz 2b VAG nun die Anfangshöhe, die Mindesthöhe und die Anpassung der lebenslangen Zahlungen an die Versorgungsberechtigten sowie Form, Inhalt und Nachweis der Zusage des Arbeitgebers für die Erbringung der Mindestleistung geregelt. Des Weiteren erfolgten Änderungen bei den Berichtspflichten der Pensionsfonds gegenüber der Aufsicht in den Nachweisungen 801 und 830. Bestimmte Daten sind von Pensionsfonds nun detaillierter auf die unterschiedlichen Arten des betriebenen Geschäfts aufzuschlüsseln.

1.6 BaFin-Rundschreiben

1.6.1 Kapitalanlagerundschreiben

Am 12. Dezember 2017 hat die BaFin das Kapitalanlagerundschreiben 11/2017 (VA) für Solvency-I-Unternehmen veröffentlicht.³¹ Es enthält Hinweise zur Anlage des Sicherungsvermögens und richtet sich an alle Unternehmen, die zum Erstversicherungsgeschäft zugelassen sind und unter die Vorschriften für kleine Versicherungsunternehmen fallen (§§ 212 bis 217 VAG), sowie an deutsche Pensionskassen und Pensionsfonds.

Das Kapitalanlagerundschreiben konkretisiert die Vorschriften der Anlageverordnung und Kapitel 4 der Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung. Es beinhaltet unter anderem eine Neuregelung zur Behandlung Bail-in-fähiger Schuldtitle und betont die Notwendigkeit, die Qualifikation der Anlagen für das Sicherungsvermögen eigenverantwortlich zu prüfen. Außerdem enthält das Rundschreiben erstmals gesonderte Hinweise zur Anlage des Sicherungsvermögens von Pensionsfonds.

Das Rundschreiben 11/2017 (VA) ersetzt das Rundschreiben 4/2011 (VA) zur Anlage des gebundenen Vermögens von Versicherungsunternehmen. Zwischenzeitlich veröffentlichte Auslegungsentscheidungen zum Rundschreiben 4/2011 (VA) hat die BaFin in das neue Kapitalanlagerundschreiben übernommen. Das Rundschreiben 1/2002 (VA) zu Anlagen in *Asset Backed Securities* und *Credit Linked Notes* sowie das Rundschreiben 7/2004 (VA) zu Anlagen in Hedgefonds hat sie aufgehoben. Die noch gültigen Hinweise aus diesen Rundschreiben wurden ebenfalls in das neue Kapitalanlagerundschreiben integriert. Damit wurde die Zahl der anzuwendenden Rundschreiben für Solvency-I-Unternehmen reduziert.

29 BGBl. I 2017, Seite 3037.

30 BGBl. I 2017, Seite 3023.

31 www.bafin.de/dok/10292296.

1.6.2 Derivative Finanzinstrumente und strukturierte Produkte

Die BaFin hat die Rundschreiben 3/2000 (VA) und 3/1999 (VA) überarbeitet und in einem neuen Rundschreiben 8/2017 (VA) „Derivative Finanzinstrumente und strukturierte Produkte“³² für Solvency-I-Unternehmen zusammengeführt. Es richtet sich an alle Erstversicherungsunternehmen, die unter die Vorschriften für kleine Versicherungsunternehmen (§§ 212 bis 217 VAG) fallen, sowie an deutsche Pensionskassen und Pensionsfonds. Das Rundschreiben enthält Hinweise zur Nutzung von Derivaten und zur Anlage in strukturierten Produkten.

Die Überarbeitung erfolgte, weil die BaFin seit der Veröffentlichung der Vorgängerrundschreiben den Anwendungsbereich des § 15 Absatz 1 Satz 2 VAG durch mehrere Auslegungsentscheidungen erweitert hatte. Dadurch hatten sich die Anforderungen an das Risikomanagement deutlich erhöht. Darüber hinaus fallen Versicherungsunternehmen und Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung in den Anwendungsbereich der EMIR-Verordnung.³³ Das neue Rundschreiben 8/2017 (VA) trägt den neuen europarechtlichen Vorgaben Rechnung. Außerdem hat die BaFin geänderte Begrifflichkeiten und Produkte berücksichtigt.

1.6.3 Änderungen an internen Modellen

Die BaFin hat am 27. April 2017 ihr Rundschreiben 4/2017 (VA) veröffentlicht, das sich an alle Versicherungsgruppen sowie an Erstversicherungs- und Rückversicherungsunternehmen richtet, denen die Verwendung eines internen Modells zur Ermittlung ihrer Solvenzkapitalanforderungen genehmigt wurde.³⁴

Konkretisierung

Das Rundschreiben konkretisiert die Interaktion der Unternehmen mit der BaFin bei der Beantragung größerer Modelländerungen und der Meldung kleinerer Modelländerungen sowie deren Akkumulation. Die Hinweise zur Akkumulation kleinerer Änderungen hat die BaFin am 10. Oktober 2017 durch eine weitere Veröffentlichung präzisiert.³⁵ Zusätzlich gibt das Rundschreiben Hinweise zur Abgrenzung von Modelländerungen und -erweiterungen, zu Änderungen der Leitlinien und des internen Modells sowie zu zeitlich parallelen Anträgen.

1.6.4 Sicherungsvermögen

Am 13. Juni 2017 hat die BaFin die Neufassung ihres Rundschreibens zur Aufstellung und Führung des Vermögensverzeichnisses und zur Aufbewahrung des Sicherungsvermögens veröffentlicht. Das neue Rundschreiben 6/2017 (VA)³⁶ richtet sich ausschließlich an Solvency-II-Unternehmen und ist am 1. Januar 2018 in Kraft getreten. Die Vorgaben des Rundschreibens folgen dem Grundsatz der unternehmerischen Vorsicht gemäß § 124 Absatz 1 VAG.

Das Vorgängerrundschreiben musste überarbeitet werden, weil sich mit Inkrafttreten des neuen VAG am 1. Januar 2016 die Kapitalanlagevorschriften geändert hatten. Bei der Anlage des Sicherungsvermögens differenziert das VAG nun zwischen Solvency-I- und Solvency-II-Unternehmen. Das Sicherungsvermögen-Rundschreiben für Solvency-I-Unternehmen hatte die BaFin bereits am 1. Dezember 2016 veröffentlicht.³⁷ Auch dieses Rundschreiben ist am 1. Januar 2018 in Kraft getreten.

1.6.5 Mindestbeitragsrückerstattung

Außerdem hat die BaFin im Jahr 2017 das Rundschreiben 12/2009 (VA) durch das Rundschreiben 7/2017 (VA) ersetzt. Das neue Rundschreiben enthält Hinweise dazu, wie Lebensversicherer die BaFin über die Werte zur Berechnung der Mindestbeitragsrückerstattung informieren müssen.

Zugleich stellt die BaFin ein neues Formular zur Verfügung, mit dem sich die Mindestzuführung zur Rückstellung für Beitragsrückerstattung (RfB) ermitteln lässt. Das neue Formular berücksichtigt auch die kollektiven Teile, die die Lebensversicherer innerhalb der RfB einrichten können.³⁸ Ferner werden die Angaben zur Beteiligung der Versicherten an den Erträgen im jeweiligen Geschäftsjahr erfasst, die die Unternehmen aufgrund von § 15 Absatz 1 der Mindestzuführungsverordnung in elektronischer Form veröffentlichen müssen.

1.6.6 Hinweise zum Betrieb von Lösegeldversicherungen

Das Rundschreiben 3/1998 (VA)³⁹ enthält Hinweise zum Betrieb von Lösegeldversicherungen. Es schreibt unter

32 www.bafin.de/dok/9959998.

33 Verordnung (EU) Nr. 648/2012, ABl. EU L 201/1.

34 www.bafin.de/dok/9203612.

35 www.bafin.de/dok/10099514.

36 www.bafin.de/dok/9442026.

37 www.bafin.de/dok/8623674.

38 Vgl. BaFinJournal April 2015, Seite 21.

39 Veröffentlichungen des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen (VerBAV) 1998, Seite 182.

anderem vor, dass diese nicht mit anderen Versicherungsverträgen gebündelt werden dürfen und dass Versicherungsschutz nicht in Kombination mit anderen Versicherungszweigen und -arten gewährt werden darf.

Neue Entscheidung der BaFin

Die BaFin hat nun entschieden, künftig die Bündelung von Lösegeldversicherungen mit Cyberversicherungen in einem Vertrag zu akzeptieren.⁴⁰ Die übrigen in dem Rundschreiben 3/1998 (VA) geregelten Voraussetzungen für den Betrieb einer Lösegeldversicherung gelten weiterhin. So darf zwar die Cyberpolice als solche beworben werden, nicht jedoch der Baustein Lösegeldversicherung.

Nachdem der Betrieb einer Lösegeldversicherung in Deutschland lange Zeit unzulässig war, da dieses Geschäftsmodell als unvereinbar mit wesentlichen Grundsätzen des deutschen Rechts erachtet wurde, gab das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen im Jahr 1998 diese strenge Sichtweise auf. Versicherungen gegen Produkterpressung und Lösegeldforderungen sind seitdem unter bestimmten Voraussetzungen zulässig.

Seit dem Erlass des Rundschreibens hat die BaFin dieses bereits drei Mal angepasst. Im Jahr 2000 entfiel die Notwendigkeit einer gesonderten Erlaubnis,⁴¹ seit 2008 gestattet die BaFin unter bestimmten Voraussetzungen automatische Vertragsverlängerungen.⁴² 2014 billigte sie, dass auf Seiten des Versicherungsnehmers im gewerblichen Bereich ausnahmsweise mehr als drei Personen Kenntnis vom Abschluss einer Lösegeldversicherung haben dürfen.⁴³

1.7 Auslegungsentscheidungen

1.7.1 Staatenrisiken

Versicherer, die Staatsanleihen oder Darlehen an Staaten im Bestand haben, müssen sich – unabhängig von der Eigenmittelunterlegung – mit den hiermit verbundenen Risiken auseinandersetzen. Das gilt insbesondere mit Blick auf den Grundsatz der unternehmerischen Vorsicht, bei der eigenen Kreditrisikobewertung und bei der unternehmenseigenen Risiko- und Solvabilitätsbeurteilung. Dies ergibt sich aus dem VAG und wird in den

EIOPA-Leitlinien zum Governance-System und zur unternehmenseigenen Risiko- und Solvabilitätsbeurteilung spezifiziert.

Neue Auslegungsentscheidung

Die BaFin hat bei einem Symposium und einem Workshop mit Branchenvertretern sinnvolle Verfahrensweisen zur Behandlung von Risiken erarbeitet und in einer Auslegungsentscheidung zusammengefasst, die sie am 7. April 2017 veröffentlicht hat.⁴⁴ An diesen Good-Practice-Ansätzen können sich die Versicherer bei der unternehmensindividuellen Behandlung von Staatenrisiken orientieren. Die aufgezeigten Grundsätze und Prozesse können gegebenenfalls auch auf die Behandlung von Risiken weiterer Anlagekategorien unter Berücksichtigung der jeweiligen Besonderheiten entsprechend übertragen werden.

1.7.2 Derivate

Mit ihrer Auslegungsentscheidung zur „Verwendung von derivativen Finanzinstrumenten im Rahmen des Grundsatzes der unternehmerischen Vorsicht (§ 124 VAG)“⁴⁵ vom 14. Juli 2017 konkretisiert die BaFin das *Prudent Person Principle*, den Grundsatz der unternehmerischen Vorsicht. Die Auslegungsentscheidung enthält unter anderem eine Definition der Begriffe „effiziente Portfolioverwaltung“ sowie „effektiver Risikotransfer“ und zeigt mögliche Methoden zum Nachweis des effektiven Risikotransfers auf.

Versicherungsunternehmen, die in den Anwendungsbereich der Solvency-II-Richtlinie⁴⁶ fallen, müssen gemäß § 124 Absatz 1 Satz 1 VAG ihre gesamten Vermögenswerte nach dem *Prudent Person Principle* anlegen. Bei der Nutzung von Derivaten müssen sie das Derivate-Rundschreiben 3/2000 (VA) bzw. das Nachfolgerundschreiben 08/2017 (VA) „Derivative Finanzinstrumente und strukturierte Produkte“⁴⁷ nicht beachten. Die Verwendung derivativer Finanzinstrumente ist gemäß § 124 Absatz 1 Nr. 5 VAG vielmehr dann zulässig, wenn diese zur Verringerung von Risiken oder zur Erleichterung einer effizienten Portfolioverwaltung beitragen. Arbitragegeschäfte oder Leerverkäufe sind nicht zulässig.

40 Vgl. BaFinJournal September 2017, Seite 4.

41 VerBAV 2000, Seite 171.

42 Vgl. BaFinJournal März 2008, Seite 3.

43 Vgl. BaFinJournal Juni 2014, Seite 5.

44 www.bafin.de/dok/9133240.

45 www.bafin.de/dok/9716538.

46 RL 2009/138/EG, ABl. EG L 335/1.

47 Vgl. 1.6.4.

1.8 Merkblätter

1.8.1 Zulassung von Versicherungs-Aktiengesellschaften zum Betrieb der Rückversicherung

Die BaFin veröffentlichte am 1. März 2017 ein aktualisiertes Merkblatt mit Hinweisen und Erläuterungen zum Zulassungsverfahren und zu den Zulassungsvoraussetzungen für Unternehmen, die ausschließlich das Rückversicherungsgeschäft betreiben wollen.⁴⁸ Das Merkblatt konkretisiert unter anderem die Unterlagen und Angaben, die die Gesellschaften bei der BaFin bei einem Antrag auf Erlaubnis zum Geschäftsbetrieb einzureichen haben. Für Rückversicherungsunternehmen gelten hierbei einige Besonderheiten, die das Merkblatt thematisiert. Das neue Merkblatt ersetzt die entsprechende Veröffentlichung aus dem Jahr 2008 und passt die Hinweise und Erläuterungen an die veränderte Rechtslage an. Das Merkblatt ist auch in einer englischsprachigen Fassung auf der Internetseite der BaFin abrufbar.⁴⁹

1.8.2 Zulassung von Versicherungs-Aktiengesellschaften zum Betrieb der Krankenversicherung

Am 10. März 2017 hat die BaFin außerdem ein neues Merkblatt mit Hinweisen für die Zulassung von Versicherungs-Aktiengesellschaften zum Betrieb der Krankenversicherung als Erstversicherungsunternehmen in Deutschland veröffentlicht.⁵⁰ Das Merkblatt konkretisiert die Unterlagen und Angaben, die die Gesellschaften bei der BaFin einzureichen haben, damit diese prüfen kann, ob sie eine Zulassung erteilen kann. Zudem benennt es die Besonderheiten, die für kleine Versicherungsunternehmen im Sinne von § 211 VAG gelten. Das Merkblatt ersetzt die alte Fassung von 2006. Die Überarbeitung war aufgrund der Umsetzung von Solvency II in deutsches Recht notwendig geworden.

1.8.3 Aktualisierung der Hinweise zum Berichtswesen

Die BaFin hat die „Hinweise zum Berichtswesen für Erst- und Rückversicherungsunternehmen und Versicherungsgruppen“ aktualisiert und im Dezember 2017 veröffentlicht.⁵¹ Anders als bei der letzten Aktualisierung im März 2017 standen diesmal die Elemente des narrativen

Berichtswesens im Vordergrund. Die BaFin hat bei der Aktualisierung ihre Erfahrungen mit oben erwähntem SFCR berücksichtigt, der im Jahr 2017 erstmals zu veröffentlichten war. Aufgegriffen hat die Aufsicht auch die Fragen der Erst- und Rückversicherer und der Versicherungsgruppen zum Solvency-II-Berichtswesen. Die Hinweise behandeln allein fachliche Aspekte und werden regelmäßig überarbeitet und aktualisiert.

2 Aufsicht in der Praxis

2.1 Aufsichtliche Offenlegung

Zu den Zielen von Solvency II gehört es, für mehr Transparenz im Versicherungssektor zu sorgen. Deshalb sind Unternehmen und Aufsicht verpflichtet, umfassende Informationen für die Öffentlichkeit bereitzustellen. Die Aufsichtsbehörden müssen beispielsweise die Rechtsgrundlagen zu Solvency II offenlegen, über ihre Ziele und ihr Aufsichtshandeln berichten und aggregierte statistische Daten über die Branche veröffentlichen. Die Offenlegungspflichten der BaFin sind in § 318 und § 319 VAG geregelt. Konkretisiert werden diese Regelungen durch die Delegierte Verordnung⁵² (Artikel 316 und 317 sowie Anlage XXI) sowie durch den technischen Durchführungsstandard über die Meldebögen und die Struktur für die von den Aufsichtsbehörden offenzulegenden Informationen.⁵³

Die BaFin musste die neu geschaffenen Offenlegungspflichten erstmals im Jahr 2017 erfüllen. Zu diesem Zweck hat sie gemeinsam mit den Aufsichtsbehörden der Bundesländer entsprechende Informationen auf ihrer Homepage veröffentlicht.⁵⁴

2.2 Risikoklassifizierung

Die BaFin stuft die beaufsichtigten Unternehmen in Risikoklassen ein und richtet daran die Intensität ihrer Aufsicht aus. Die Einordnung der Versicherer erfolgt anhand einer zweidimensionalen Matrix, in der die Marktauswirkung und die Qualität eines Unternehmens berücksichtigt werden. Das Kriterium Marktauswirkung bemisst sich bei den Lebensversicherern, Pensionskassen sowie Pensionsfonds anhand der Summe ihrer Kapitalanlagen. Bei den Kranken-, Schaden-/Unfall- und

48 www.bafin.de/dok/7851008.

49 www.bafin.de/dok/8960864.

50 www.bafin.de/dok/7851002.

51 www.bafin.de/dok/7851368.

52 Delegierte Verordnung (EU) 2015/35, ABl. EU L 12/1.

53 Durchführungsverordnung (EU) 2015/2451, ABl. EU L 347/1224.

54 www.bafin.de/dok/9204202.

Rückversicherern sind die jeweiligen Bruttobeträge der Beitragseinnahmen entscheidend.

Die Marktauswirkung wird in einer vierstufigen Skala mit den Ausprägungen „sehr hoch“, „hoch“, „mittel“ und „niedrig“ gemessen. Die Beurteilung der Qualität der Unternehmen leitet sich aus den folgenden Teilbereichen ab: aus der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage, aus dem Wachstum und aus der Qualität des Managements.

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

Tabelle 16 zeigt die Einschätzung auf Basis der Daten zum 31. Dezember 2017.

Zahl der Versicherer mit guter Qualität auf Vorjahresniveau

Die BaFin stufte bei der Risikoklassifizierung 70,8 Prozent der Versicherer in den Qualitätsbereichen „A“ oder „B“ ein. Damit blieb der Anteil der Unternehmen im oberen Qualitätsbereich auf Vorjahresniveau. Wie auch in den Vorjahren hat die BaFin keinen Versicherer mit hoher oder sehr hoher Marktbedeutung als Unternehmen mit niedriger Qualität eingestuft.

Ergebnisse in den einzelnen Sparten

Bei den Schaden-/Unfallversicherern gab es bei der Entwicklung der Qualität nur geringfügige Abweichungen zum Vorjahr, wobei weiterhin über 80 Prozent der Unternehmen mit „A“ oder „B“ benotet worden sind.

Eine Verschlechterung der Bewertung war dagegen bei den Krankenversicherungsunternehmen zu verzeichnen. Der Anteil der mit „A“ und „B“ benoteten Krankenversicherern ist insgesamt gesunken: über 70 Prozent der Krankenversicherungsunternehmen sind mit „A“ oder „B“ benotet worden. Der Anteil der mit „C“ bewerteten Unternehmen ist hingegen gestiegen.

Leichte Veränderungen sind auch bei den Lebensversicherern zu verzeichnen, wobei der Schwerpunkt der Einstufung bei den Lebensversicherungsunternehmen weiterhin im mittleren Qualitätsbereich liegt.

Bei den Pensionsfonds hat sich sowohl der Anteil der mit „B“ als auch der mit „C“ benoteten Unternehmen um ca. drei Prozentpunkte erhöht, während sich der Anteil der mit „A“ eingestuften Unternehmen entsprechend verringert hat.

Die im mittleren Qualitätsbereich eingestuften Pensionskassen verminderten sich um ca. sieben Prozentpunkte. Es ergab sich zudem sowohl ein Anstieg bei den mit „A“ bewerteten Pensionskassen als auch bei den mit „D“ bewerteten Pensionskassen.

Bei den Rückversicherern gab es dagegen keine nennenswerten Verschiebungen. Der Anteil im oberen Qualitätsbereich lag im Berichtsjahr weiterhin bei über 82 Prozent.

Zahl der klassifizierten Versicherer weiterhin rückläufig

Die Zahl der im Berichtsjahr klassifizierten Unternehmen ist im Vergleich zum Vorjahr gesunken. Die reduzierte Anzahl der klassifizierten Unternehmen ergab sich vor allem durch die Entscheidung unter Berücksichtigung

Tabelle 16: Ergebnisse der Risikoklassifizierung 2017

Unternehmen in %	Qualität des Unternehmens				Summe
	A	B	C	D	
sehr hoch	0,0	1,7	1,0	0,0	2,7
hoch	1,3	6,9	3,3	0,0	11,5
mittel	1,2	15,6	8,1	0,0	24,9
niedrig	7,1	37,0	13,9	2,9	60,9
Summe	9,6	61,2	26,3	2,9	100,0

des Proportionalitätsprinzips, die Sterbekassen von der Risikoklassifizierung auszunehmen.

Klassifizierung von Versicherungsgruppen

Neben der Risikoklassifizierung von Einzelversicherungsunternehmen wird die BaFin für das Jahr 2017 alle Versicherungsgruppen unter Solvency II, bei denen sie die Gruppenaufsicht wahrnimmt, zusätzlich auf Gruppenebene klassifizieren. Gegenüber einer rein rechnerischen Aggregation der Klassifizierungsergebnisse der Einzelunternehmen fließen in diese Qualitätseinschätzung weitere qualitative und quantitative gruppenspezifische Informationen ein, zum Beispiel Gewinnabführungs- und Beherrschungsverträge. Die jährliche Risikoklassifizierung auf Gruppenebene ist Ausdruck der wachsenden Bedeutung der Versicherungsgruppenaufsicht. Sie wurde mit der Einführung von Solvency II angepasst und ausgeweitet. Damit bietet die Risikoklassifizierung auf Gruppenebene der BaFin einen deutlichen informatorischen Mehrwert und gibt in aggregierter Form über die Gesamtlage der Gruppe Auskunft.

2.3 Vor-Ort-Prüfungen

Die Planung der Vor-Ort-Prüfungen erfolgt nach einem risikoorientierten Ansatz. Hierbei berücksichtigt die BaFin neben den Ergebnissen der Risikoklassifizierung unter anderem, ob bei einem Versicherer in der jüngeren Vergangenheit eine örtliche Prüfung stattgefunden hat.

Darüber hinaus finden Vor-Ort-Prüfungen auch aus aktuellem Anlass statt.

Im Berichtsjahr führte der Geschäftsbereich Versicherungsaufsicht insgesamt 115 örtliche Prüfungen durch, 2016 waren es 105. Die gestiegene Anzahl der Vor-Ort-Prüfungen gegenüber dem Vorjahr ergab sich sowohl durch die Zunahme an Interne-Modelle-Prüfungen als auch durch eine gestiegene Anzahl an regulären Prüfungen.

Tabelle 17 zeigt die Verteilung der Prüfungen auf die Risikoklassen.

2.4 Kapitalanlagen der Erstversicherer

2.4.1 Überblick

Die deutschen Erstversicherungsunternehmen unter Aufsicht der BaFin verwalteten zum Stichtag 31. Dezember 2017 einen Kapitalanlagebestand zu Buchwerten in Höhe von 1.517,1 Milliarden Euro (Vorjahr: 1.467,8 Milliarden Euro), wie Tabelle 18 (Seite 106) zeigt.⁵⁵ Der Kapitalanlagebestand erhöhte sich 2017 um 3,4 Prozent (+49,3 Milliarden Euro). Im Vergleich der Versicherungssparten verzeichneten dabei die Pensionskassen (+5,8 Prozent) und die Krankenversicherer (+4,8 Prozent) die größten prozentualen Anstiege. Lediglich bei den Sterbekassen verminderte sich der Kapitalanlagebestand leicht gegenüber dem Vorjahreswert.

Tabelle 17: Verteilung der Vor-Ort-Prüfungen 2017 nach Risikoklassen

Vor-Ort-Prüfungen	Qualität des Unternehmens				Summe	Unternehmen in %
	A	B	C	D		
sehr hoch	0	13	0	0	13	12,1
hoch	1	20	9	0	30	28,0
mittel	6	14	10	0	30	28,0
niedrig	3	22	8	1	34	31,8
Summe*	10	69	27	1	107	100,0
Unternehmen in %	9,3	64,5	25,2	0,9	100,0	

* Zusätzlich haben acht Vor-Ort-Prüfungen bei Unternehmen ohne Klassifizierung stattgefunden, so dass sich die Gesamtsumme auf 115 Prüfungen beläuft.

⁵⁵ Zu Einzelheiten zu den Kapitalanlagen der einzelnen Sparten und der Pensionsfonds vgl. 2.5.

Tabelle 18: Kapitalanlagen der Erstversicherungsunternehmen*

Kapitalanlagen der Erstversicherungsunternehmen (Buchwerte, HGB)	Bestand zum 31.12.2017		Bestand zum 31.12.2016		Veränderung im Jahr 2017	
	in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %
Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Anteile an Grundstücksgesellschaften, REITs und geschlossene Immobilienfonds	35.063	2,3	32.929	2,2	2.134	6,5
Anteile an Sondervermögen, Investmentaktiengesellschaften und Investmentgesellschaften	542.047	35,7	504.727	34,4	37.320	7,4
Grundpfandrechtlich gesicherte Darlehen und Gesellschafterdarlehen an Grundstücksgesellschaften	63.019	4,2	59.338	4,0	3.681	6,2
Wertpapierdarlehen und durch Schuldverschreibungen gesicherte Forderungen	1.183	0,1	1.180	0,1	3	0,3
Darlehen an EWR-/OECD-Staaten, ihre Regionalregierungen, Gebietskörperschaften, internationale Organisationen	128.681	8,5	127.481	8,7	1.200	0,9
Unternehmensdarlehen	16.185	1,1	14.742	1,0	1.443	9,8
ABS/CLN	5.514	0,4	6.392	0,4	-878	-13,7
Policendarlehen	2.660	0,2	2.927	0,2	-267	-9,1
Pfandbriefe, Kommunalobligationen und andere Schuldverschreibungen von Kreditinstituten	193.114	12,7	205.287	14,0	-12.173	-5,9
Börsennotierte Schuldverschreibungen	267.892	17,7	235.645	16,1	32.247	13,7
Andere Schuldverschreibungen	23.617	1,6	22.077	1,5	1.540	7,0
Forderungen aus nachrangigen Verbindlichkeiten oder Genussrechten	23.219	1,5	24.868	1,7	-1.649	-6,6
Schuldbuchforderungen und Liquiditätspapiere	644	0,0	630	0,0	14	2,2
Notierte Aktien	1.633	0,1	1.662	0,1	-29	-1,7
Nicht notierte Aktien und Gesellschaftsanteile ohne Anteile in Private Equity	34.733	2,3	44.520	3,0	-9.787	-22,0
Anteile in Private Equity	18.841	1,2	14.936	1,0	3.905	26,1
Anlagen bei Kreditinstituten	139.062	9,2	148.591	10,1	-9.529	-6,4
Anlagen in der Öffnungsklausel	18.961	1,2	18.758	1,3	203	1,1
Andere Kapitalanlagen	1.056	0,1	1.122	0,1	-66	-5,9
Summe der Kapitalanlagen	1.517.124	100,0	1.467.814	100,0	49.310	3,4
Lebens-VU	909.156	59,9	885.120	60,3	24.036	2,7
Pensionskassen	164.090	10,8	155.044	10,6	9.046	5,8
Sterbekassen	2.055	0,1	2.059	0,1	-3	-0,2
Kranken-VU	273.044	18,0	260.654	17,8	12.390	4,8
Schaden-/Unfall-VU	168.779	11,1	164.939	11,2	3.840	2,3

* Die Zahlen beruhen auf der quartalsweisen Berichterstattung der Erstversicherungsunternehmen für das vierte Quartal 2017 und haben nur vorläufigen Charakter.

Schwerpunkt

Der Schwerpunkt der Kapitalanlagen lag – wie in den Vorjahren – bei festverzinslichen Wertpapieren und Schuldscheindarlehen. Bei den festverzinslichen Anlagen gab es leichte Verschiebungen. So stieg der Anteil der direkt gehaltenen börsennotierten Schuldverschreibungen im Berichtsjahr um 13,7 Prozent auf 267,9 Milliarden Euro an, während sich der Anteil der Anlagen bei Kreditinstituten gegenüber dem Vorjahr verminderte.

Der Bestand an Kapitalanlagen, den die Versicherungsunternehmen indirekt über Investmentfonds halten, hat sich auch 2017 überdurchschnittlich erhöht (+7,4 Prozent) und stellt – wie bereits im Vorjahr – mit 542,1 Milliarden Euro über ein Drittel des gesamten Kapitalanlagebestands aller Erstversicherungsunternehmen dar. Wie in den Vorjahren handelt es sich bei den über Investmentfonds erworbenen Vermögensgegenständen insbesondere um börsennotierte Papiere. Der Bestand an direkten Immobilienanlagen erhöhte sich gegenüber dem Vorjahreswert um 6,5 Prozent auf 35,1 Milliarden Euro.

2.4.2 Search for Yield

Ende 2016 führte die BaFin im Auftrag der EIOPA eine Abfrage zum Kapitalanlageverhalten von Versicherungsunternehmen durch.⁵⁶ Die BaFin ergänzte diese Abfrage um einen eigenen Fragebogen⁵⁷. Ziel war es, das Search-for-Yield-Verhalten (siehe Infokasten „Search for Yield“) der deutschen Versicherungswirtschaft zu ergreifen. Die 35 Versicherer (Versicherungsunternehmen und -gruppen, Pensionsfonds und Pensionskassen), die sich an der Abfrage beteiligt hatten, sollten beantworten, in welchem Maße sie die Struktur ihres Anlageportfolios zwischen 2011 und 2015 zur Erzielung höherer Renditen

verändert hatten. Zudem sollten sie eine Zukunftsprognose für den Zeitraum von 2016 bis 2018 abgeben.

Ergebnisse

Die Abfrage ergab, dass die Versicherer von 2011 bis 2015 in moderatem Maß *Search for Yield* betrieben haben und dies auch künftig beabsichtigen, allerdings in weniger ausgeprägter Form. In den fünf Jahren spielten besonders längere Laufzeiten neu erworbener Kapitalanlagen, Veränderungen der Hauptanlageklassen (zum Beispiel weniger festverzinsliche Wertpapiere und mehr Aktien) und ein höherer Anteil von Infrastrukturanlagen eine Rolle. Mit Blick auf die Zukunft zeichnet sich ab, dass die Versicherungsunternehmen einen Investitionsschwerpunkt bei Infrastrukturanlagen setzen werden.

2.4.3 Klimawandel

Als Anbieter von Versicherungsprodukten sind Versicherer von direkten Auswirkungen des Klimawandels, beispielsweise in Form von Naturkatastrophen wie Überschwemmungen, Stürmen und Hitzewellen, immer stärker betroffen. Das Thema ist aber zunehmend auch aus Investorensicht in den Fokus von Versicherern gerückt.⁵⁸

Transformationsrisiken

Unternehmen, die Nachhaltigkeitskriterien keine Bedeutung beimessen, setzen sich Risiken aus. So kann die Abkehr von CO₂-intensiven hin zu klimafreundlichen Geschäftsfeldern zu hohen Wertverlusten bei Öl-, Gas- und Kohleunternehmen führen. Insbesondere langfristig orientierte Investoren wie Lebensversicherungsunternehmen und Pensionsfonds sollten mit entsprechenden Risiken vertraut sein.

Definition

Search for Yield

Der Begriff „*Search for Yield*“ heißt zunächst einmal nur „Suche nach Rendite“. Die Aufsicht will wissen, ob Unternehmen bei dieser Suche eine riskantere Kapitalanlagestrategie wählen. Vor allem in Zeiten niedriger Zinsen ist das zu erwarten. Mit dem Vorteil, höhere Renditen zu erwirtschaften, gehen auch Risiken für die Kapitalanlage einher. Hierzu zählen unter

anderem höhere Ausfälle durch eine geringere Kreditwürdigkeit der Schuldner, fehlende Erfahrungswerte mit neuen Anlageprodukten, eine geringere Liquidität und längere Laufzeiten. *Search for Yield* wird dann aufsichtlich problematisch, wenn ein Unternehmen nicht in der Lage ist, mit höheren Risiken angemessen umzugehen.

⁵⁶ https://eiopa.europa.eu/Publications/Reports/Investment_behaviour_report.pdf.

⁵⁷ Vgl. BaFinJournal Dezember 2017, Seite 23.

⁵⁸ Vgl. hierzu auch BaFinJournal November 2017, Seite 23 ff.

Gegenwärtige Regulierung

Bei der Regulierung durch den europäischen und deutschen Gesetzgeber stehen gegenwärtig Transparenzpflichten in Bezug auf Nachhaltigkeitsaspekte, sogenannte ESG-Kriterien (*Environmental, Social and Governance* – Umwelt, Soziales und Unternehmensführung) im Vordergrund. Die Richtlinie 2014/95/EU⁵⁹ verpflichtet bestimmte Unternehmen und Gruppen erstmals für das Geschäftsjahr 2017, eine Erklärung über nichtfinanzielle Leistungsindikatoren wie ökologische Aspekte in ihrem Konzernlagebericht zu veröffentlichen, soweit diese für das Verständnis des Geschäftsverlaufs oder für die Lage des Konzerns von Bedeutung sind.

Berücksichtigung ökologischer Belange

Sofern Lebensversicherer Leistungen der betrieblichen Altersversorgung erbringen, haben sie ihre Kunden bei Beginn des Versicherungsverhältnisses auch darüber zu informieren, wie sie bei der Verwendung der eingezahlten Beiträge ökologische Belange berücksichtigen. Versicherer, die Solvency II unterliegen, müssen bei der regelmäßigen Überprüfung der Anlagegrundsätze nach der EIOPA-Leitlinie 29⁶⁰ zum Governance-System Merkmale der Vermögenswerte einschließlich der Nachhaltigkeit berücksichtigen.

EbAV-II-Richtlinie

Die EbAV-II-Richtlinie⁶¹, die im Januar 2017 in Kraft getreten ist, sieht vor, dass die Mitgliedstaaten es den Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung gestatten, den möglichen langfristigen Auswirkungen der Anlageentscheidungen auf ökologische, soziale und die Unternehmensführung betreffende Faktoren Rechnung zu tragen.

Durch Artikel 30 der EbAV-II-Richtlinie stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass EbAV eine schriftliche Erklärung über diejenigen Grundsätze ihrer Anlagepolitik ausarbeiten, die Belange aus den Bereichen Umwelt, Soziales und Unternehmensführung berücksichtigen.

Umsetzung der Nachhaltigkeit

Wie Versicherer das Thema Nachhaltigkeit in der Praxis handhaben, zeigen Aufsichtsgespräche zwischen der BaFin und einzelnen Unternehmen: So haben im dritten Quartal 2017 verschiedene Unternehmen dargelegt, welchen Stellenwert ESG-Kriterien in ihrer Kapitalanlage haben. Dabei haben die Unternehmen teilweise umfangreiche Prozesse zur Integration von Nachhaltigkeitskriterien vorgestellt.

59 RL 2014/95/EU, ABl. EU L 330/1.

60 EIOPA-BoS-14/253 DE.

61 RL (EU) 2016/2341, ABl. EU L 354/37, zur EbAV-Richtlinie vgl. auch 1.3.

2.4.4 Bail-in

Gerät ein Kreditinstitut in Schieflage, so können seit dem 1. Januar 2017 im Falle der Insolvenz auch unbesicherte Schuldtitel herangezogen werden, und zwar unmittelbar nach den Eigentümern. Grundlage ist das Instrument der Gläubigerbeteiligung, auch *Bail-in* genannt.⁶²

Das Thema ist für die Versicherungsbranche von großer Bedeutung. Die meisten deutschen Versicherer und EbaV sind in Banktiteln investiert, insbesondere in Aktien, Pfandbriefen und unbesicherten Schuldtiteln. In den vergangenen Jahren lag das Investment in unbesicherte Schuldtitel von Banken im hohen zweistelligen Milliardenbereich. Versicherer müssen sich daher mit den neuen regulatorischen Rahmenbedingungen und den damit verbundenen Risiken im Rahmen der aufsichtsrechtlichen Vorschriften auseinandersetzen. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass in der jüngeren Vergangenheit einzelne Kreditinstitute in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten sind.

Eigene Kreditrisikobewertung

Nach § 28 Absatz 2 VAG in Verbindung mit Artikel 5a Absatz 1 der europäischen Ratingverordnung⁶³ müssen Versicherungsunternehmen und Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung eigene Kreditrisikobewertungen vornehmen. Sie dürfen sich bei der Beurteilung der Bonität eines Unternehmens oder eines Finanzinstruments nicht ausschließlich oder automatisch auf externe Ratings stützen. Vor dem Hintergrund der anhaltend niedrigen Zinsen und der hiermit verbundenen geringen Renditen hat die Vermeidung eines Kreditausfalls und damit die Erhaltung des Nominalwerts für die Versicherer eine noch größere Bedeutung. Die eigene Kreditrisikobewertung spielt daher, unabhängig von den gesetzlichen Regelungen, eine entscheidende Rolle in der Kapitalanlage von Versicherern. Einige Unternehmen haben bereits umfangreiche und komplexe Ratingprozesse installiert.

Bei der Bewertung des Kreditrisikos von Bankschuldtiteln ist neben quantitativen Aspekten wie etwa Bilanzdaten eine Auseinandersetzung mit qualitativen Kriterien geboten. Die Versicherer sollten auch analysieren, inwiefern noch Unterstützungsmechanismen durch gesetzliche oder freiwillige Einlagensicherungen vorhanden sind. *Non-Performing Loans* des Kreditinstituts können Aufschluss über das Kreditrisiko geben.

62 Vgl. BaFinJournal Dezember 2015, Seite 22 ff.

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

2.5 Entwicklung in den einzelnen Sparten

Die nachfolgenden Zahlen für das Jahr 2017 haben nur vorläufigen Charakter. Sie basieren auf der unterjährigen Berichterstattung zum 31. Dezember 2017.

Außerdem ist zu beachten, dass die BaFin gemäß § 45 VAG einige Unternehmen, die in den Anwendungsbereich der Solvency-II-Richtlinie fallen, von Teilen der unterjährigen Berichterstattung befreit hat.⁶⁴

2.5.1 Lebensversicherer

Geschäftsentwicklung

Das eingelöste Neugeschäft in der selbst abgeschlossenen Lebensversicherung blieb 2017 mit rund 4,9 Millionen knapp unter dem Vorjahresniveau von 5,0 Millionen Neuverträgen. Gleichzeitig stieg die Versicherungssumme des Neugeschäfts leicht um 0,6 Prozent auf rund 265,8 Milliarden Euro gegenüber 264,2 Milliarden Euro im Vorjahr.

Der Anteil der Risikoversicherungen ist, gemessen an der Zahl der neu abgeschlossenen Verträge, im Vergleich zum Vorjahr von 34,1 Prozent auf 35,4 Prozent gestiegen.

Der Anteil der Renten- und sonstigen Versicherungen ging im gleichen Zeitraum von 55,8 Prozent auf 55,5 Prozent leicht zurück. Ebenso verringerte sich der Anteil der Kapitallebensversicherungen um 1,0 Prozentpunkte auf 9,1 Prozent.

Der vorzeitige Abgang bei Lebensversicherungen durch Rückkauf und Umwandlung in beitragsfreie Versicherungen sowie durch sonstige Gründe sank geringfügig von 2,3 Millionen Verträgen im Jahr 2016 auf 2,2 Millionen Verträge im Berichtsjahr. Dagegen erhöhte sich die Versicherungssumme der vorzeitig beendeten Verträge leicht auf 98,5 Milliarden Euro gegenüber 98,1 Milliarden Euro im Vorjahr.

Der gesamte Bestand an selbst abgeschlossenen Lebensversicherungen belief sich Ende 2017 auf rund 83,7 Millionen Verträge nach 84,5 Millionen Verträgen im Vorjahr. Die Versicherungssumme stieg hingegen um 2,9 Prozent auf 3.102 Milliarden Euro. Die Risikolebensversicherungen verzeichneten einen geringfügigen Rückgang bei der Zahl der Verträge von 13,0 Millionen auf rund 12,9 Millionen, jedoch einen deutlichen Anstieg bei der Versicherungssumme von

781,4 Milliarden Euro auf 827,9 Milliarden Euro. Die Renten- und sonstigen Versicherungen setzten ihre positive Entwicklung der vorherigen Jahre weiter fort: Die Anzahl der Verträge erhöhte sich, gemessen am Gesamtbestand, von 52,6 Prozent auf 54,4 Prozent. Gemessen an der Versicherungssumme, entspricht dies einem Anstieg von 54,5 Prozent auf rund 55,6 Prozent.

Die gebuchten Brutto-Beiträge des selbst abgeschlossenen Versicherungsgeschäfts der deutschen Lebensversicherer blieben im Berichtsjahr mit 85,6 Milliarden Euro gegenüber 85,7 Milliarden Euro im Vorjahr relativ konstant.

Kapitalanlagen

Der Bestand an Kapitalanlagen stieg im Berichtsjahr um 2,7 Prozent von 882,6 Milliarden Euro auf 906,1 Milliarden Euro. Insbesondere da sich das Zinsniveau am Kapitalmarkt leicht erholte, sanken die saldierten stillen Reserven zum Jahresende auf 132,6 Milliarden Euro gegenüber 152,5 Milliarden Euro im Vorjahr. Bezogen auf die gesamten Kapitalanlagen, entspricht dies 14,6 Prozent nach 17,2 Prozent im Vorjahr.

Die durchschnittliche Nettoverzinsung der Kapitalanlagen lag im Jahr 2017 nach vorläufigen Angaben mit 4,4 Prozent auf dem Niveau des Vorjahres. Ein Grund für die hohe Nettoverzinsung könnte sein, dass die Unternehmen erneut Bewertungsreserven realisiert haben, um den hohen Aufwand für den Aufbau der Zinszusatzreserve zu finanzieren.

Prognoserechnung

Die BaFin führte auch 2017 bei den Lebensversicherern eine Prognoserechnung durch. Damit analysiert die BaFin in erster Linie, wie zwei unterschiedliche von ihr vorgegebene Kapitalmarktszenarien den Unternehmenserfolg des laufenden Geschäftsjahres beeinflussen (siehe Infokasten „Prognoserechnung Lebensversicherung“, Seite 110).

Die Auswertung bestätigte die Einschätzung der BaFin, dass die Lebensversicherer kurz- bis mittelfristig ihren vertraglichen Verpflichtungen nachkommen können. In einer anhaltenden Niedrigzinsphase ist allerdings damit zu rechnen, dass sich die wirtschaftliche Lage der Unternehmen 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 einer fortgesetzten Niedrigzinsphase verläuft. Es ist essenziell für die Lebensversicherer, dass sie rechtzeitig geeignete Maßnahmen einleiten und entsprechende Vorsorge treffen.

⁶⁴ Zur Zahl der beaufsichtigten Unternehmen vgl. Anhang, Seite 181.

Prognoserechnung Lebensversicherung

Die Prognoserechnung zum Stichtag 30. September 2017 untersuchte schwerpunktmäßig die mittel- bis langfristigen Auswirkungen des Niedrigzinsniveaus auf die Lebensversicherer. Die BaFin erhob dazu Daten zur prognostizierten wirtschaftlichen Entwicklung nach dem Handelsgesetzbuch im Geschäftsjahr 2017 und in den nachfolgenden 14 Geschäftsjahren. Hierbei

unterstellt die BaFin eine Neu- und Wiederanlage ausschließlich in festverzinsliche Anlagen mit einer Laufzeit von zehn Jahren und einer Verzinsung von 1,2 Prozent. Die Unternehmen mussten zudem simulieren, wie sich ein Anstieg des Zinsniveaus um 100 Basispunkte auf das laufende Jahresergebnis sowie auf die folgenden zwei Geschäftsjahre auswirkt.

Solvency II

Für die Berechnung der Solvabilitätskapitalanforderungen (*Solvency Capital Requirement – SCR*) verwendeten Ende 2017 insgesamt 73 der 84 unter Aufsicht der BaFin stehenden Lebensversicherer die Standardformel und elf Unternehmen ein partielles internes Modell. Unternehmensspezifische Parameter nutzt kein Lebensversicherer.

Von den 84 Lebensversicherern wendeten 45 die Volatilitätsanpassung nach § 82 VAG sowie die Übergangsmaßnahmen für versicherungstechnische Rückstellungen gemäß § 352 VAG an, also das Rückstellungstransitional. 14 Lebensversicherer nutzten ausschließlich das Rückstellungstransitional und neun Unternehmen als einzige Maßnahme die Volatilitätsanpassung. Die Übergangsmaßnahme für risikofreie Zinssätze gemäß § 351 VAG, das Zinstransitional, wendete ein Unternehmen kombiniert mit der Volatilitätsanpassung an. Insgesamt nutzten somit 55 Lebensversicherer die Volatilitätsanpassung, 59 Lebensversicherer das

Rückstellungstransitional und ein Lebensversicherer das Zinstransitional.

SCR-Bedeckung

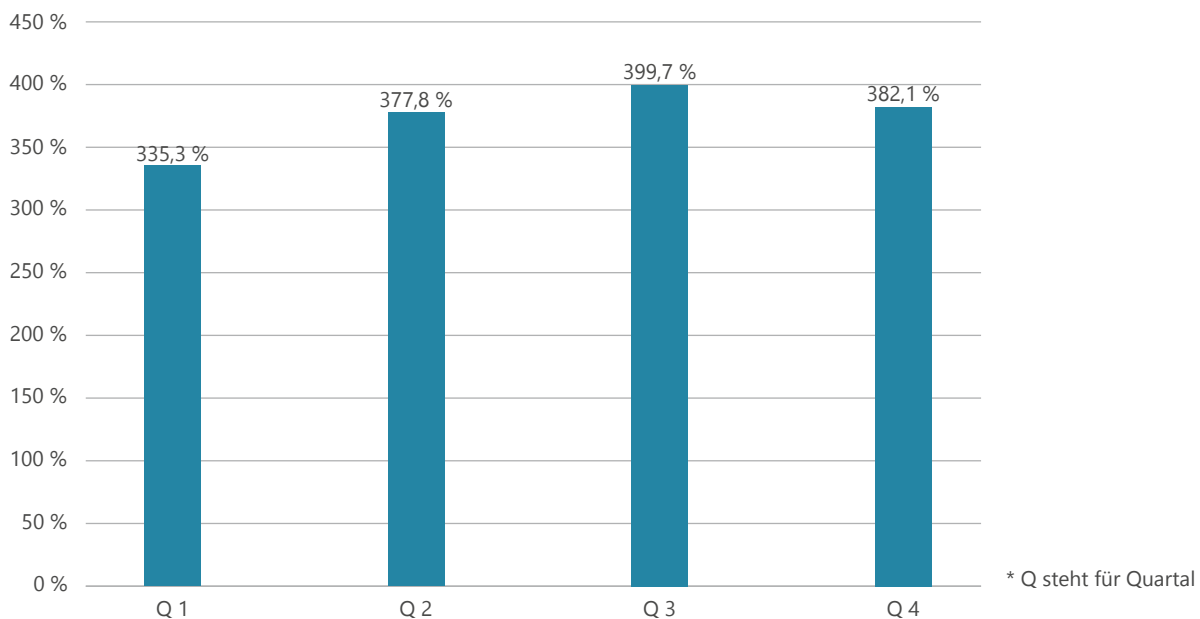
Zum 31. Dezember 2017 konnten alle Lebensversicherungsunternehmen eine ausreichende SCR-Bedeckung nachweisen. Die SCR-Quote der nicht nach § 45 VAG von Teilen der unterjährigen (Quartals-) Berichterstattung befreiten Unternehmen (anrechenbare Eigenmittel der Branche im Verhältnis zum SCR der Branche) belief sich auf 382,1 Prozent nach 316,3 Prozent im Vorjahr.

Die Grafik 4 („Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten“) zeigt die SCR-Bedeckungsquoten der unterjährig berichtspflichtigen Lebensversicherungsunternehmen im Zeitverlauf.

Zusammensetzung des SCR

Zum 31. Dezember 2017 ist das SCR der unterjährig berichtspflichtigen Lebensversicherungsunternehmen

Grafik 4: Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten



gegenüber dem Vorjahr von 36,0 Milliarden Euro auf 31,7 Milliarden Euro zurückgegangen. Gemessen am Brutto-Basis-SCR, entfielen die Kapitalanforderungen der Standardformelanwender im Jahr 2016 durchschnittlich zu 76 Prozent auf Marktrisiken (ohne Berücksichtigung von Diversifikationseffekten). Ein wesentlicher Anteil des SCR bezog sich außerdem auf versicherungstechnische Risiken Leben (29 Prozent) und Kranken (21 Prozent). Dahingegen waren Gegenparteiausfallrisiken (zwei Prozent) eher von untergeordneter Bedeutung. Die genannten Prozentsätze betragen in der Summe mehr als 100 Prozent, weil Diversifikationseffekte, die sich reduzierend auf das Brutto-Basis-SCR ausgewirkt haben, noch nicht berücksichtigt sind. Diese beliefen sich auf 28 Prozent.

Ausgehend vom Brutto-Basis-SCR wird unter Berücksichtigung weiterer Größen das zu bedeckende SCR berechnet. Hier hatten die verlustabsorbierende Wirkung der versicherungstechnischen Rückstellung (65 Prozent) und die verlustabsorbierende Wirkung der latenten Steuern (neun Prozent) einen mindernden Effekt, bzw. das operationelle Risiko (drei Prozent) hatte einen leicht erhöhenden Effekt.

Zusammensetzung der Eigenmittel

Zum 31. Dezember 2017 lagen die auf das SCR anrechnungsfähigen Eigenmittel der unterjährig berichtspflichtigen Lebensversicherungsunternehmen bei 121,1 Milliarden Euro. Im Vorjahr entfielen 98 Prozent der anrechnungsfähigen Eigenmittel auf die Basiseigenmittel und zwei Prozent auf die ergänzenden Eigenmittel. 96 Prozent der anrechnungsfähigen Eigenmittel waren der höchsten Eigenmittelklasse (*Tier 1*) zuzurechnen, der verbleibende Betrag entfiel weit überwiegend auf die zweithöchste Eigenmittelklasse (*Tier 2*). Im Branchendurchschnitt setzten sich die Basiseigenmittel zu 64 Prozent aus der sogenannten Ausgleichsrücklage und zu 29 Prozent aus dem Überschussfonds zusammen. Weitere nennenswerte Bestandteile zum Betrachtungsstichtag waren das Grundkapital inklusive Emissionsagio (vier Prozent) sowie nachrangige Verbindlichkeiten (drei Prozent).

Maßnahmenpläne

Sollten Unternehmen eine Übergangsmaßnahme anwenden und ohne diese eine Unterdeckung des SCR aufweisen, müssen sie gemäß § 353 Absatz 2 VAG einen Maßnahmenplan vorlegen. Hierin hat das Unternehmen die schrittweise Einführung von Maßnahmen darzulegen, die zur Aufbringung ausreichender Eigenmittel oder zur Senkung des Risikoprofils geplant sind, so dass die Einhaltung der Solvabilitätskapitalanforderungen ohne Übergangsmaßnahmen spätestens am Ende des

Übergangszeitraums zum 31. Dezember 2031 gewährleistet ist.

27 Versicherer betroffen

Seit Einführung von Solvency II mussten 27 Lebensversicherungsunternehmen einen solchen Maßnahmenplan vorlegen, weil sie ohne Anwendung von Übergangsmaßnahmen keine ausreichende SCR-Bedeckung sicherstellen konnten. Die BaFin steht mit diesen Unternehmen in engem Kontakt, um die dauerhafte Einhaltung des SCR spätestens nach Ende des Übergangszeitraums zu gewährleisten. Die betroffenen Unternehmen müssen im Rahmen der jährlichen Fortschrittsberichte zur Entwicklung der Maßnahmen Stellung nehmen, auch wenn mittlerweile wieder eine ausreichende SCR-Bedeckung selbst ohne Anwendung von Übergangsmaßnahmen gegeben ist.

Sinkende Überschussbeteiligung im Niedrigzinsumfeld

Da das Zinsniveau für Neuanlagen weiterhin sehr niedrig ist, haben viele Lebensversicherer die Überschussbeteiligung für 2018 weiter reduziert. Die laufende Gesamtverzinsung, also die Summe aus garantiertem Rechnungszins und Zinsüberschussbeteiligung, beträgt für die verkaufsoffenen Tarife in der kapitalbildenden Lebensversicherung im Branchendurchschnitt 2,3 Prozent. In den Jahren 2017 und 2016 waren es 2,5 Prozent bzw. 2,8 Prozent.

Entwicklung der Zinszusatzreserve

Die Lebensversicherer sind seit dem Jahr 2011 verpflichtet, eine Zinszusatzreserve aufzubauen, um einerseits den künftig geringeren Kapitalerträgen und andererseits den unverändert hohen Garantieverprechen Rechnung zu tragen. Gut 15,0 Milliarden Euro haben sie dafür im Jahr 2017 aufgewendet. Damit belief sich die Zinszusatzreserve Ende 2017 kumuliert auf 59,5 Milliarden Euro. Der Referenzzins zur Berechnung der Zinszusatzreserve lag Ende 2017 bei 2,21 Prozent.

Es ist damit zu rechnen, dass es für die Unternehmen auch in den kommenden Jahren sehr aufwändig sein wird, die Zinszusatzreserve aufzubauen. Die BaFin beobachtet die zukünftige Entwicklung auf Branchen- und Unternehmensebene daher sehr genau.⁶⁵

⁶⁵ Zur Kalibrierung der Zinszusatzreserve vgl. auch Kapitel I 7.2.

2.5.2 Private Krankenversicherer

Geschäftsentwicklung

Die von der BaFin beaufsichtigten 46 privaten Krankenversicherer nahmen im Jahr 2017 Beiträge in Höhe von insgesamt rund 39 Milliarden Euro ein. Dies sind etwa 4,8 Prozent mehr als 2016. Damit fiel der Beitragszuwachs höher aus als noch im Vorjahr. Das Beitragswachstum ist zum einen darauf zurückzuführen, dass sich der Bestandsabrieb der letzten Jahre nicht fortgesetzt hat. Zum anderen ist es durch Neugeschäft insbesondere in der Zusatzversicherung und durch Beitragsanpassungen begründet.

Die Krankheitskostenvollversicherung war im Jahr 2017 mit etwa 8,8 Millionen versicherten Personen und Beitragseinnahmen in Höhe von 27 Milliarden Euro – was 70 Prozent der gesamten Beitragseinnahmen entspricht – nach wie vor das mit Abstand wichtigste Geschäftsfeld der privaten Krankenversicherer. Einschließlich der übrigen Versicherungsarten – wie etwa der obligatorischen Pflegeversicherung, der Krankentagegeldversicherung und der sonstigen Teilversicherungen – versichern die Unternehmen der privaten Krankenversicherung (PKV) rund 41,4 Millionen Personen.

Kapitalanlagen

Die Krankenversicherer erhöhten ihren Kapitalanlagenbestand zu Buchwerten im Berichtsjahr um 4,9 Prozent auf rund 273 Milliarden Euro. Den Schwerpunkt der Anlage machten unverändert festverzinsliche Wertpapiere aus. Wesentliche Verschiebungen zwischen den Anlageklassen waren nicht festzustellen.

Der bestimmende gesamtwirtschaftliche Einflussfaktor auf die PKV ist weiterhin das Niedrigzinsumfeld. Die Zinsen sind im Berichtsjahr zwar leicht gestiegen, befinden sich aber weiterhin auf einem äußerst niedrigen Niveau. Die Reservesituation der Krankenversicherer bleibt vor allem aufgrund hoher Bewertungsreserven in festverzinslichen Wertpapieren komfortabel. Die saldierten stillen Reserven in den Kapitalanlagen beliefen sich zum 31. Dezember 2017 auf rund 41 Milliarden Euro, was etwa 15 Prozent der Kapitalanlagen entspricht (Vorjahr: 17 Prozent).

Im Berichtsjahr lag die durchschnittliche Nettoverzinsung der Kapitalanlagen nach vorläufigen Angaben bei etwa 3,5 Prozent und damit unter dem Niveau des Vorjahres (3,7 Prozent).

Solvabilität

Seit Inkrafttreten von Solvency II zum 1. Januar 2016 findet Solvency I nur noch bei sechs Krankenversicherern

Anwendung, bei denen es sich um kleine Versicherungsunternehmen im Sinne des § 211 VAG handelt. Alle sechs Unternehmen werden die für sie geltenden Solvabilitätsvorschriften zum 31. Dezember 2017 nach vorläufigen Angaben erfüllen.

Die übrigen 40 Krankenversicherer waren zum Ende des Jahres 2017 berichtspflichtig nach Solvency II. Der überwiegende Teil dieser Krankenversicherer verwendet zur SCR-Berechnung die Standardformel. Vier Unternehmen nutzten ein partielles oder vollständiges internes Modell. Unternehmensspezifische Parameter hat kein Unternehmen angewendet.

Übergangsmaßnahmen

Im Berichtsjahr wendete ein Krankenversicherer die Volatilitätsanpassung nach § 82 VAG sowie die Übergangsmaßnahmen für die versicherungstechnischen Rückstellungen gemäß § 352 VAG an, also das Rückstellungstransitional. Zwei Krankenversicherer nutzten ausschließlich das Rückstellungstransitional, und vier Unternehmen wendeten als einzige Maßnahme die Volatilitätsanpassung an. Die Übergangsmaßnahme für risikofreie Zinssätze gemäß § 351 VAG, also das Zinstransitional, nutzten die Krankenversicherer nicht. Unternehmen, die eine Übergangsmaßnahme anwenden und ohne diese eine Unterdeckung aufwiesen, haben gemäß § 353 Absatz 2 VAG einen Maßnahmenplan vorzulegen. Kein Krankenversicherer musste bislang einen derartigen Maßnahmenplan vorlegen.

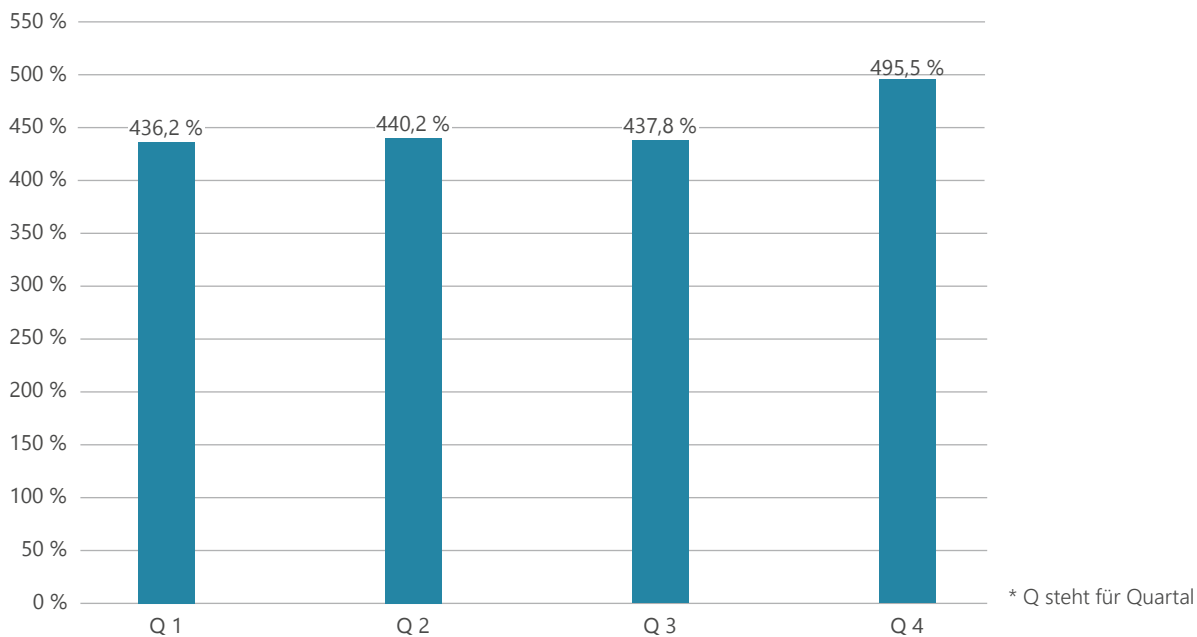
Bei allen Krankenversicherern zeigte sich zum Stichtag 31. Dezember 2017 – wie auch zu allen Quartalsstichtagen 2017 – eine Überdeckung des SCRs. Grafik 5 „Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten (Seite 113)“ zeigt die SCR-Bedeckungsquoten der Branche.

Zum 31. Dezember 2016 lag die SCR-Bedeckungsquote bei 432 Prozent.⁶⁶ Ein Vergleich dieses Wertes mit den Angaben zu den Quartalsstichtagen ist allerdings nur eingeschränkt möglich, da einige Unternehmen nach § 45 VAG von Teilen der unterjährigen Berichterstattung befreit wurden. Die Schwankungen der Bedeckungsquoten ergeben sich insbesondere durch Veränderungen des Zinsumfelds sowie der Eigenmittel, vor allem des Überschussfonds.

Das SCR der PKV-Branche lag für alle unterjährig berichtspflichtigen Krankenversicherer zum 31. Dezember 2017 bei 5,5 Milliarden Euro. Die Krankenversicherer sind vornehmlich im Marktrisiko exponiert. Dieses machte bei

⁶⁶ Jahresendwert.

Grafik 5: Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten



den Anwendern der Standardformel zum Ende des Vorjahres rund 78 Prozent der Kapitalanforderungen aus. Etwa 41 Prozent der Kapitalanforderungen entfielen zu diesem Zeitpunkt auf das versicherungstechnische Risiko Kranken.

Die Höhe der anrechnungsfähigen Eigenmittel aller unterjährig berichtspflichtigen Krankenversicherer betrug zum 31. Dezember 2017 rund 27,2 Milliarden Euro. Den überwiegenden Teil der Eigenmittel weisen die Krankenversicherer in der Ausgleichsrücklage aus. Zum Ende des Vorjahres betrug der Anteil rund zwei Drittel. Der Überschussfonds ist mit etwa einem Drittel ein weiterer großer Bestandteil der Eigenmittel. Andere Eigenmittellelemente wie Grundkapital inklusive des darauf entfallenden Emissionsagios waren von vergleichsweise geringer Bedeutung.

Prognoserechnung

Auch bei den Krankenversicherern führte die BaFin im Jahr 2017 eine Prognoserechnung durch, um zu simulieren, wie sich nachteilige Entwicklungen am Kapitalmarkt auf den Erfolg des Unternehmens und seine finanzielle Stabilität auswirken (siehe Infokasten „Prognoserechnung Krankenversicherung“, Seite 114).

38 Versicherer nahmen an der Prognoserechnung teil. Lediglich neun Versicherer hatte die BaFin von der

Teilnahme befreit.⁶⁷ Hierbei handelt es sich insbesondere um solche Versicherer, die das Krankenversicherungsgeschäft nach Art der Schadenversicherung betreiben. Diese Unternehmen müssen keine Alterungsrückstellung bilden bzw. keinen bestimmten Rechnungszins erwirtschaften.

Insgesamt ist festzustellen, dass auch eine andauernde Niedrigzinsphase für die Krankenversicherer aus ökonomischer Sicht tragbar wäre. Erwartungsgemäß zeigen die vorliegenden Daten, dass sich in einem Niedrigzinsszenario das Neu- und Wiederanlagerisiko weiter realisiert und dass Kapitalanlagerenditen sinken. Daraus folgt, dass der Rechnungszins im Rahmen von Beitragsanpassungen allmählich gesenkt werden muss.

AUZ-Wert und Rechnungszins

Bei der Bestimmung des Rechnungszinssatzes orientieren sich die Krankenversicherer am aktuariellen Unternehmenszins (AUZ) (siehe Infokasten „Aktuarieller Unternehmenszins“, Seite 114).

Die im Geschäftsjahr 2017 berechneten AUZ-Werte liegen branchenweit unter dem Höchstrechnungszins von 3,5 Prozent, der in der Krankenversicherungsaufsichtsverordnung (KVAV) festgelegt ist. Infolge des anhaltenden

⁶⁷ Ein Schaden-/Unfallversicherer betreibt im Wesentlichen die Krankenversicherung nach Art der Schadenversicherung und wird bei dieser Aufzählung in diesem Kapitel bei der Prognoserechnung zu den Krankenversicherungsunternehmen hinzugezählt.

Prognoserechnung Krankenversicherung

Die Prognoserechnung zum Durchführungsstichtag 30. September 2017 untersuchte schwerpunktmäßig die mittelfristigen Auswirkungen des Niedrigzinsniveaus auf die Krankenversicherer. Die BaFin erhob dazu Daten zur prognostizierten wirtschaftlichen Entwicklung nach dem Handelsgesetzbuch im Geschäftsjahr 2017 und in den vier Folgejahren – und zwar jeweils in verschiedenen ungünstigen

Kapitalmarktszenarien. In einem Szenario unterstellte die BaFin eine Neu- und Wiederanlage ausschließlich in festverzinslichen Anlagen mit einer Laufzeit von zehn Jahren und einer Verzinsung von 1,2 Prozent. In einem zweiten Szenario konnten die Krankenversicherer die Neu- und Wiederanlage entsprechend ihrer individuellen Unternehmensplanung simulieren.

Niedrigzinsumfelds sind die AUZ-Werte zum Teil sogar deutlich stärker gefallen als in den Vorjahren. Die jeweils verwendeten tariflichen Rechnungszinssätze werden daher in den meisten Fällen weiter gesenkt werden müssen.

AUZ-Verfahren überarbeitet

Am 27. November 2017 hat der Vorstand der DAV eine überarbeitete Fassung der AUZ-Richtlinie verabschiedet. Sie ersetzt die gleichnamige Richtlinie vom Juli 2012 und gilt erstmals für die Berechnung des AUZ im April 2018. Kalkulationen, die vor dem Gültigkeitstermin datiert sind und zu denen die Zustimmung des Treuhänders vorliegt, sind nicht von der neuen Richtlinie betroffen.

Ziel der überarbeiteten Richtlinie ist unverändert die Festlegung eines adäquaten Verfahrens zur Überprüfung des für ein privates Krankenversicherungsunternehmen angesetzten maximalen Rechnungszinses nach aktuariellen Gesichtspunkten. Es wird für die Aktuar ein Verfahren zur unternehmensindividuellen Überprüfung der Renditeträglichkeit eines Krankenversicherungsunternehmens bereitgestellt. Zudem wird ein Verfahren aufgezeigt, mit dem der Verantwortliche Aktuar und der in die Beitragsanpassung eingebundene mathematische Treuhänder einen der jeweiligen Beobachtungseinheit

angemessenen und sicheren Rechnungszins ermitteln können (entsprechend der Richtlinie „Aktuarielle Festlegung eines angemessenen Rechnungszinses für eine Beobachtungseinheit“ der Deutschen Aktuarvereinigung e.V. (DAV) von 2016).

Von den im Jahr 2018 anstehenden Beitragsanpassungen in der Krankheitskostenvollversicherung ist rund die Hälfte der Versicherten betroffen. Die Beitragsanpassung liegt im Branchendurchschnitt bei etwa 6,8 Prozent. Die Krankenversicherer haben insgesamt etwa 2,1 Milliarden Euro aus den Rückstellungen für Beitragsrückerstattungen zur Begrenzung der Beitragserhöhungen eingesetzt.

2.5.3 Schaden- und Unfallversicherer

Geschäftsentwicklung

Die Schaden- und Unfallversicherer konnten 2017 im Vergleich zum Vorjahr einen Anstieg der gebuchten Brutto-Beiträge im selbst abgeschlossenen Geschäft um 6,9 Prozent auf 76,0 Milliarden Euro (Vorjahr: 71,0 Milliarden Euro) verzeichnen. Dieser überdurchschnittliche Anstieg – im Vergleich zu den Vorjahren – resultierte u.a. auch aus zwei Sondereffekten. Zum einen wurde erstmals die Neuzulassung eines größeren

Aktuarieller Unternehmenszins

Das Geschäftsmodell der nach Art der Lebensversicherung betriebenen Krankenversicherung basiert auf Tarifen, deren Beiträge jährlich auf ihre Angemessenheit überprüft werden müssen. Dabei kommen sämtliche der Beitragskalkulation zugrunde gelegten Annahmen auf den Prüfstand – insbesondere die zur Entwicklung der Nettoverzinsung der Kapitalanlagen. Die Unternehmen schätzen diese Entwicklung und die

Sicherheitsmarge, die in diesen Annahmen zusätzlich zu berücksichtigen ist, auf Basis des aktuariellen Unternehmenszinses (AUZ) ein, den die Deutsche Aktuarvereinigung (DAV) entwickelt. Die Versicherer müssen der BaFin jedes Jahr den AUZ melden. Von ihm hängt ab, ob die Unternehmen auch den Rechnungszins für bestehende Tarife absenken müssen, wenn sie eine Beitragsanpassung vorzunehmen haben.

Versicherungsunternehmens in die Berechnungen einbezogen. Zum anderen kam es zu einem deutlichen Beitragszuwachs bei einem Versicherungsunternehmen. Ohne Berücksichtigung dieser beiden Sondereffekte lag das Beitragswachstum aller Schaden-Unfallversicherer mit +3,1 Prozent leicht über dem Niveau des Vorjahres.

Die Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres erhöhten sich um 5,5 Prozent auf 24,4 Milliarden Euro (Vorjahr: 23,1 Milliarden Euro). Die Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle aus den Vorjahren erhöhten sich ebenfalls um 5,5 Prozent auf 18,9 Milliarden Euro. Einzelrückstellungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres wurden in Höhe von 21,1 Milliarden Euro (Vorjahr: 19,1 Milliarden Euro) gebildet; die Einzelrückstellungen für Versicherungsfälle aus Vorjahren summierten sich auf den Betrag von 63,5 Milliarden Euro (Vorjahr: 58,3 Milliarden Euro).

Kraftfahrtversicherung

Die Kraftfahrtversicherung stellte mit gebuchten Brutto-Beiträgen in Höhe von 27,5 Milliarden Euro den mit Abstand größten Zweig dar. Der Zuwachs gegenüber dem Vorjahr betrug acht Prozent. Diese Zunahme ist wie in den Vorjahren sowohl auf einen gestiegenen Bestand als auch auf höhere Durchschnittsbeiträge zurückzuführen. Die geleisteten Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres haben sich im Vergleich zum Vorjahr um 7,3 Prozent erhöht, wobei die Zahlungen für Versicherungsfälle aus Vorjahren um 10,7 Prozent angestiegen sind. Insgesamt waren die gebildeten Brutto-Einzelrückstellungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres um 17,5 Prozent höher und für nicht abgewickelte Versicherungsfälle des Vorjahres um 7,8 Prozent höher als 2016.

Allgemeine Haftpflichtversicherung

Die Schaden- und Unfallversicherer nahmen in der Allgemeinen Haftpflichtversicherung Beiträge in Höhe von 9,8 Milliarden Euro ein (+3,9 Prozent). Die Geschäftsjahresschäden erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um 4,0 Prozent auf 1,0 Milliarden Euro. Für Vorjahresschäden zahlten die Schaden- und Unfallversicherer 3,1 Milliarden Euro (Vorjahr: 3,2 Milliarden Euro). Die für diesen Versicherungszweig besonders wichtigen Brutto-Einzelrückstellungen stiegen für nicht abgewickelte Versicherungsfälle des Geschäftsjahres um 7,8 Prozent auf 3,2 Milliarden Euro an. Für noch nicht abgewickelte Versicherungsfälle der Vorjahre erhöhten sie sich um 9,7 Prozent auf 20,4 Milliarden Euro.

Feuerversicherung

In der Feuerversicherung nahmen die Unternehmen gebuchte Bruttobeiträge in Höhe von 2,3 Milliarden Euro ein (+7,6 Prozent). Die Brutto-Zahlungen für

Versicherungsfälle des Geschäftsjahres reduzierten sich deutlich um 13,9 Prozent auf 491,9 Millionen Euro.

Wohngebäude- und Hausratversicherung

In der verbundenen Wohngebäude- und der verbundenen Hausratversicherung erzielten die Versicherer Beitragseinnahmen in Höhe von 10,1 Milliarden Euro (+5,6 Prozent). Die Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um 1,8 Prozent. Die Brutto-Einzelrückstellungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres erhöhten sich um 14,1 Prozent. Die Zahlungen für Versicherungsfälle aus Vorjahren stiegen um 4,1 Prozent. Die Rückstellungen für Versicherungsfälle der Vorjahre stiegen um 8,5 Prozent.

Unfallversicherung

Die Beitragseinnahmen in der Allgemeinen Unfallversicherung lagen bei 6,5 Milliarden Euro und somit auf dem Niveau des Vorjahres. Die Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres betragen 431,5 Millionen Euro. Für die noch nicht abgewickelten Versicherungsfälle des Geschäftsjahres wurden 2,4 Milliarden Euro reserviert (+3,7 Prozent).

Solvabilität nach Solvency I

Zum 1. Januar 2016 trat das neue Aufsichtssystem Solvency II in Kraft. Solvency I findet nur noch auf rund elf Prozent der Schaden- und Unfallversicherer Anwendung, bei denen es sich um kleine Versicherungsunternehmen im Sinne des § 211 VAG handelt.

Bei den deutschen Schaden- und Unfallversicherern, die unter Solvency I fallen, lag der Bedeckungssatz Ende 2016⁶⁸ mit 349 Prozent deutlich über dem Vorjahreswert von 311 Prozent. Ursächlich für diesen Anstieg ist die geringere Grundgesamtheit der weiterhin unter Solvency I fallenden Schaden- und Unfallversicherer.

Solvabilität nach Solvency II

Zum Stichtag 31. Dezember 2017 fielen 89 Prozent der Schaden- und Unfallversicherungsunternehmen unter die Aufsicht nach Solvency II. 92 Prozent aller berichtspflichtigen Schaden- und Unfallversicherer unter Solvency II verwendeten zur Ermittlung der Solvenzkapitalanforderung die Standardformel. Sechs Versicherungsunternehmen berechneten das SCR anhand eines internen Modells und neun Versicherungsunternehmen auf der Grundlage eines partiellen internen Modells. Von der gesetzlichen Möglichkeit, unternehmensspezifische Parameter in die Berechnung des SCR einfließen zu lassen,

⁶⁸ Die Angabe bezieht sich auf das Geschäftsjahr 2016, da für Schaden- und Unfallversicherer keine Prognoserechnungen erfolgen.

machten sieben Versicherer Gebrauch. Hierbei handelte es sich fast ausschließlich um Rechtsschutzversicherer.

Zum 31. Dezember 2017 konnten alle Schaden- und Unfallversicherungsunternehmen eine ausreichende SCR-Bedeckung nachweisen. Die SCR-Quote der Branche belief sich auf 284 Prozent.

Das SCR der Schaden- und Unfallversicherungsunternehmen betrug 2017 34,6 Milliarden Euro. Das MCR der gesamten Branche belief sich auf 11,5 Milliarden Euro. Die mit Abstand bedeutendsten Risikotreiber im Bereich Schaden- und Unfallversicherungen waren das Marktrisiko sowie das versicherungstechnische Risiko Nicht-Leben. Diese machten 61 Prozent bzw. 53 Prozent der Basissolvabilitätskapitalanforderung aus. Von deutlich untergeordneter Bedeutung war das versicherungstechnische Risiko Kranken (sieben Prozent) und das Gegenparteiausfallrisiko (vier Prozent). Der die Kapitalanforderungen mindernde Diversifikationseffekt betrug 26 Prozent und die Verlustausgleichsfähigkeit latenter Steuern betrug 20 Prozent der Basiskapitalanforderung.

Die deutschen Schaden- und Unfallversicherer, die unter Solvency II fallen, verfügten zum 31. Dezember 2017 über anrechnungsfähige Eigenmittel zur Bedeckung des SCR in Höhe von insgesamt 98,3 Milliarden Euro. Von diesen waren etwa 98 Prozent der höchsten Eigenmittelklasse (*Tier 1*) zuzurechnen. Der Anteil der *Tier 2* Eigenmittel betrug zwei Prozent. Den überwiegenden Teil der Eigenmittel weisen die Schaden- und

Unfallversicherer in der Ausgleichsrücklage aus. Zum 31. Dezember 2017 betrug der Anteil rund 87 Prozent der Basiseigenmittel.

Die relative Konstanz der Bedeckungsquote – etwa im Vergleich zur Lebensversicherungssparte – ist vor allem darauf zurückzuführen, dass Schaden- und Unfallversicherer keine langfristigen Garantien vergeben und die durchschnittliche Dauer der Kapitalanlage geringer ist. Die Unternehmen reagieren daher deutlich weniger sensitiv und volatil auf Kapitalmarktschwankungen.

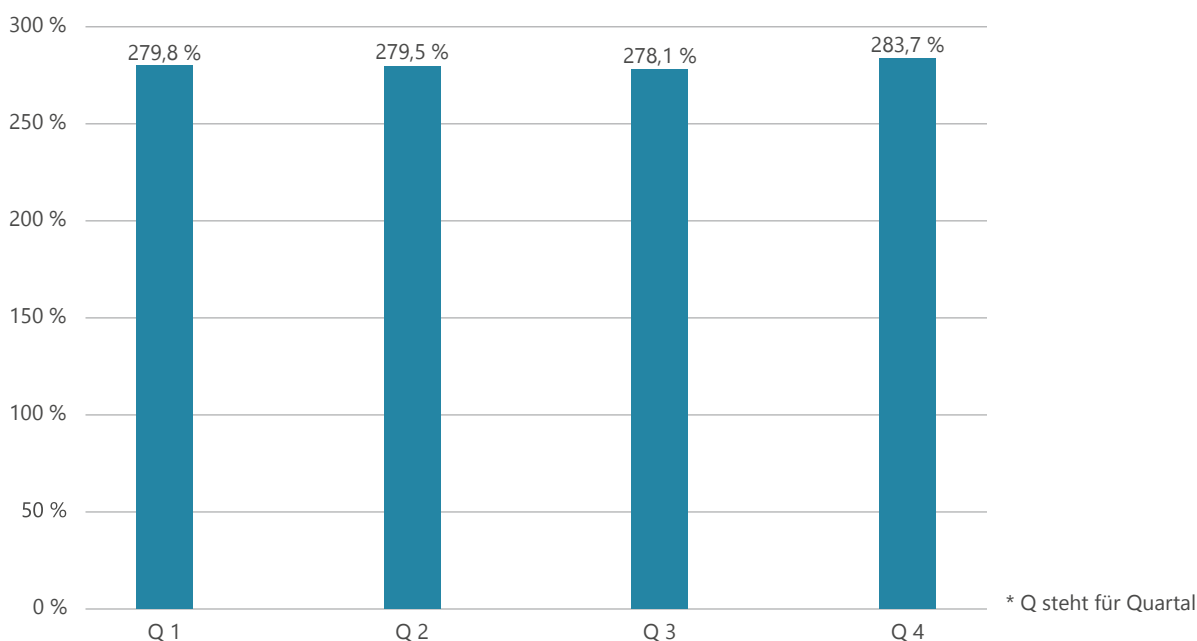
2.5.4 Rückversicherer

Geschäftsentwicklung

2017 lag die Schadenbelastung für die Rückversicherer deutlich über dem langjährigen Durchschnitt, was auf die Hurrikansaison zurückzuführen ist. Nachdem zwölf Jahre lang kein starker Wirbelsturm mehr auf das US-amerikanische Festland getroffen war, erreichten im August und September gleich drei Hurrikane der Kategorie 4 und höher die USA. Nach bisherigen Schätzungen verursachten Harvey, Irma und Maria in den USA und in der Karibik versicherte Schäden in Höhe von rund 92 Milliarden US-Dollar (USD) und machten die Hurrikansaison 2017 zur teuersten nach 2005 mit Katrina, Wilma und Rita.

Die vollständige Bewertung der versicherten Schäden ist noch nicht abgeschlossen. Die gesamtwirtschaftlichen Schäden durch Harvey, Irma und Maria werden aber deutlich über den versicherten Schäden liegen. Denn

Grafik 6: Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten



große Teile der Überschwemmungsschäden durch Harvey in Texas sowie der längere Stromausfall auf Puerto Rico nach Maria sind ebenso unversichert wie der Preisanstieg infolge der Beseitigung der Schäden.

Schätzungen zufolge verursachten Naturkatastrophen 2017 weltweit gesamtwirtschaftliche Schäden in Höhe von 330 Milliarden USD. Dieser Betrag lag erheblich über dem Vorjahreswert von 184 Milliarden USD und über dem zehnjährigen Durchschnitt von 170 Milliarden USD.⁶⁹ Von den gesamtwirtschaftlichen Naturkatastrophenschäden im Jahr 2017 waren Schäden in Höhe von 135 Milliarden USD versichert. Auch dieser Wert übertraf den Vorjahreswert von 51 Milliarden USD und den zehnjährigen Durchschnitt von 49 Milliarden USD deutlich. Auf die Hurrikane Harvey, Irma und Maria entfielen mit 92 Milliarden USD somit über zwei Drittel aller versicherten Schäden. Weitere bedeutende Schäden entstanden durch Waldbrände in Kalifornien und durch Erdbeben in Mexiko, die sich ebenfalls in der zweiten Jahreshälfte zutragen.

Die hohen Schäden im zweiten Halbjahr 2017 belasten die versicherungstechnischen Ergebnisse der Rückversicherer zum Teil schwer. Inwieweit sich im Gegenzug eine Trendwende im Rückversicherungsmarkt vollziehen wird, ist ungewiss. Sicherlich werden die Preise in den Gebieten und Versicherungszweigen, die von Naturkatastrophen betroffen sind, steigen. Ob die Preise jedoch nachhaltig auf breiter Front anziehen werden, ist angesichts des Ausmaßes an überschüssigem Kapital, das aufgrund des niedrigen Zinsumfeldes am Finanzmarkt nach Anlagemöglichkeiten sucht, fraglich. Angesichts des Überangebots an Kapazität scheint die Fortsetzung der weichen Marktphase nach ein oder zwei Erneuerungs- runden nicht unwahrscheinlich.

Zum Preisdruck trägt auch die Entwicklung im alternativen Rückversicherungsmarkt bei. Der im vierten Quartal 2017 zu beobachtende Zufluss an alternativem Kapital glich zumindest die infolge der Naturkatastrophen eingefrorenen *Collaterals* aus. Nachhaltig zurückzugehen scheint der alternative Kapitalzufluss nicht.

Solvabilität nach Solvency II

Von den 33 deutschen Rückversicherungsunternehmen, die unter der Finanzaufsicht der BaFin stehen, sind 30 berichtspflichtig nach Solvency II. Sie besaßen zum 31. Dezember 2016 Eigenmittel in Höhe von rund 209,4 Milliarden Euro (Vorjahr: 183,6 Milliarden Euro). Die geforderte Höhe des SCR betrug zum gleichen

Zeitpunkt rund 61,2 Milliarden Euro (Vorjahr: 56,4 Milliarden Euro). Daraus ergab sich eine durchschnittliche Bedeckung des SCR von rund 342 Prozent (Vorjahr: 326 Prozent), was leicht über dem Branchenschnitt (rund 330 Prozent) lag. Die Bedeckung der Mindestkapitalanforderung (*Minimum Capital Requirement – MCR*) betrug zum Stichtag im Durchschnitt 981 Prozent (Vorjahr: 930 Prozent).

Die Spannweite der Bedeckungsquoten innerhalb der Rückversicherungsbranche ist beachtlich, vor allem was das MCR angeht. Zum Stichtag 31. Dezember 2016 meldeten die Rückversicherungsunternehmen SCR-Bedeckungsquoten zwischen rund 70 Prozent und 550 Prozent sowie MCR-Bedeckungsquoten zwischen 104 Prozent und 2.200 Prozent. Lediglich ein Rückversicherungsunternehmen wies zum 31. Dezember 2016 eine unzureichende Kapitalbedeckung auf, die es 2017 aber behob.

Heterogener Markt

Die große Spannweite der Bedeckungsquoten ist der Heterogenität der Rückversicherungsbranche geschuldet. Neben regionalen und international agierenden Unternehmen umfasst die Branche auch Eigenversicherer (*Captives*), Run-off-Plattformen sowie einige Rückversicherungsunternehmen, die zugleich die Holdingfunktion über eine Versicherungsgruppe oder ein Finanzkonglomerat ausüben (siehe Infokasten „BaFin lädt zum Austausch über *Captives* ein“, Seite 118). In diesen Fällen ist die Rückversicherungstätigkeit häufig der Holdingtätigkeit nachgeordnet, was sich unter anderem in einer – im Hinblick auf die Rückversicherungstätigkeit – mehr als ausreichenden Kapitalausstattung niederschlägt. Auch wenn die Rückversicherungsunternehmen von der Anzahl her nur 8,8 Prozent aller Versicherungsunternehmen ausmachen, so vereinigen sie doch rund 45,5 Prozent der Eigenmittel der gesamten Versicherungsbranche auf sich.

Bis zum Ende des vierten Quartals 2017 nahm die durchschnittliche SCR-Bedeckungsquote um sechs Prozentpunkte auf rund 336 Prozent ab. Dies ist überwiegend auf den Anstieg der Solvabilitätskapitalanforderung bei einem großen Rückversicherungsunternehmen zurückzuführen. Die global aktiven Rückversicherungsunternehmen vereinen fast zwei Drittel aller versicherungstechnischen Rückstellungen auf sich. Die Eigenmittel der Rückversicherungsunternehmen stiegen zum Stichtag 31. Dezember 2017 insgesamt auf 212,2 Milliarden Euro, die Solvabilitätskapitalanforderung nahm leicht auf 63,2 Milliarden Euro zu.

⁶⁹ Munich Re: Pressemitteilung 4.1.2018.

BaFin lädt zum Austausch über *Captives* ein

BaFin-Exekutivdirektor Dr. Frank Grund und weitere Experten der Versicherungsaufsicht trafen sich im März 2017 mit Vertretern konzerneigener Versicherungsunternehmen (*Captives*) in Bonn zum Austausch. Die 20 Teilnehmer repräsentierten fast alle deutschen *Captives*, darunter die von BASF, Siemens und Metro.

Im Mittelpunkt der Diskussionen stand die Anwendung des Proportionalitätsgrundsatzes unter Solvency II. Demnach sind die Anforderungen des Regelwerks so zu erfüllen, dass sie Art, Umfang und Komplexität der Risiken des individuellen Unternehmens gerecht werden. Verglichen mit großen Versicherungsunternehmen stellen *Captives*⁷⁰ ein vergleichsweise geringes Risiko für den deutschen Versicherungsmarkt dar, da sie in

eine Nichtversicherungs-Unternehmensgruppe eingebunden sind. Sie versichern Risiken, die im Konzern selbst entstehen und in der Regel gut zu überblicken sind. Viele *Captive*-Vertreter sind der Ansicht, dass Solvency II ihrem besonderen Geschäftsmodell nicht ausreichend Rechnung trage. Die vorgesehenen Erleichterungen blieben weit hinter den Erwartungen zurück. Den *Captives* ist daher an einer möglichst weiten Auslegung des Proportionalitätsgrundsatzes gelegen.

Aus Sicht der BaFin seien unter Proportionalitätsgesichtspunkten Vereinfachungen möglich, sagte BaFin-Referatsleiterin Ricarda Meier⁷¹: „Auf Antrag können Unternehmen im Einzelfall von bestimmten Berichtspflichten befreit werden. Das rechtliche Rahmenwerk verlassen können wir aber nicht.“

2.5.5 Pensionskassen

Geschäftsentwicklung

Laut der Prognoserechnung zum Bilanzstichtag 2017 sind die Beitragseinnahmen aller Pensionskassen im Jahr 2017 im Vergleich zum Vorjahr gestiegen. Die verdienten Beiträge summierten sich im Berichtsjahr auf etwa 7,4 Milliarden Euro und erhöhten sich damit im Vergleich zum Vorjahr um ca. 7,2 Prozent. Im Jahr 2016 waren sie um 4,1 Prozent gestiegen.

Bei den seit 2002 neu gegründeten Aktiengesellschaften, die sich mit ihren Leistungen an alle Arbeitgeber wenden, lagen die Beitragseinnahmen mit ca. 2,6 Milliarden Euro leicht unter dem Niveau des Vorjahres.

Bei den überwiegend von den Arbeitgebern finanzierten Vereinen auf Gegenseitigkeit stiegen die Beitragseinnahmen im Vergleich zum Vorjahr. Sie beliefen sich auf ca. 4,7 Milliarden Euro nach 4,2 Milliarden Euro im Vorjahr. Der Anstieg ist insbesondere auf Sonderzuwendungen von Arbeitgebern zurückzuführen.

Kapitalanlagen

Der Kapitalanlagebestand der von der BaFin beaufichtigten Pensionskassen nahm 2017 um 6,1 Prozent auf rund 163,5 Milliarden Euro zu (Vorjahr: 154,1 Milliarden Euro). Die Positionen „Investmentanteile,

Inhaberschuldverschreibungen und andere festverzinsliche Wertpapiere“ sowie „Namensschuldverschreibungen, Schuldscheinforderungen und Darlehen“ sind weiterhin die dominierenden Kapitalanlagearten.

Da die Zinsen 2017 weiter auf einem sehr niedrigen Niveau blieben, veränderten sich die Bewertungsreserven der Branche im Vergleich zum Vorjahr nur geringfügig. In sämtlichen Kapitalanlagen verfügten die Pensionskassen zum Jahresende nach vorläufigen Angaben über stille Reserven in Höhe von ca. 23,7 Milliarden Euro (Vorjahr: 23,9 Milliarden Euro). Dies entspricht ca. 14,5 Prozent der gesamten Kapitalanlagen (Vorjahr: 15,5 Prozent). Die stillen Lasten sind mit insgesamt 0,4 Prozent vernachlässigbar gering.

Prognoserechnungen und Auswirkungen des Niedrigzinsumfelds

Die BaFin nahm auch bei den Pensionskassen zum Stichtag 30. September 2017 eine Prognoserechnung vor. Darin forderte sie die Unternehmen auf, ihr Ergebnis für das Geschäftsjahr in vier Aktien- bzw. Zinsszenarien abzuschätzen. Angesichts der anhaltenden Niedrigzinsphase umfasste die Prognoserechnung außerdem – wie bereits im Vorjahr – die folgenden vier Geschäftsjahre.

Wie die Prognosen zeigten, bewegt sich der Bedeckungssatz der Solvabilitätskapitalanforderung für das

70 Vgl. BaFinJournal April 2017, Seite 25 f.

71 Vgl. BaFinJournal April 2017, Seite 26.

Geschäftsjahr 2017 auf dem Niveau des Vorjahres, wobei die Pensionskassen nicht dem neuen Regelwerk Solvency II unterliegen. In aller 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 2017 wie im Vorjahr bei etwa 3,9 Prozent.

Die anhaltend niedrigen Zinsen stellen auch die Pensionskassen vor besondere Herausforderungen. 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

Hinweis

Pensionskassen und Pensionsfonds im EIOPA-Stresstest

Die EIOPA führte 2017 den zweiten europaweiten Stresstest für Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge (EbAV) durch. Die von der EIOPA angestrebte Marktdeckung von 50 Prozent wurde in Deutschland mit der Teilnahme einer für den deutschen Markt repräsentativen Auswahl von Pensionskassen und -fonds erreicht. Ziel des Stresstests war es, mit Blick auf mögliche negative Entwicklungen am Kapitalmarkt die Widerstandsfähigkeit des europäischen EbAV-Sektors zu ermitteln. Dazu wurde ein Kapitalmarktszenario angenommen, bei dem sinkende risikolose Zinsen zu einem Anstieg des ökonomischen Werts der Verpflichtungen führten, während zugleich der Wert der Kapitalanlagen der EbAV verfiel. Die EIOPA hat sich auch mit möglichen indirekten Auswirkungen solcher Entwicklungen auf die Arbeitgeber befasst, die die EbAV für die betriebliche Altersversorgung in Form von Leistungszusagen nutzen.

In ihrem Bericht zum Stresstest führt die EIOPA aus, dass die europäischen EbAV, die Leistungszusagen anbieten, bei aggregierter Betrachtung nicht genug Kapitalanlagen hätten, um die Verpflichtungen gegenüber den Versorgungsberechtigten bedecken zu können. Für einen Teil der Arbeitgeber, die die EbAV für die betriebliche Altersversorgung ihrer Mitarbeiter nutzen, könnten sich negative Auswirkungen ergeben, wenn sie diese Lücken schließen müssten.

Der Stresstest umfasste sowohl Leistungs- als auch Beitragszusagen. Bei Leistungszusagen wird den Arbeitnehmern, wie oben beschrieben, eine bestimmte Leistung garantiert. Bei Beitragszusagen sichert der Arbeitgeber lediglich zu, einen bestimmten Beitrag für die betriebliche Altersversorgung des Arbeitnehmers aufzuwenden. Da reine Beitragszusagen in

Deutschland erst seit dem 1. Januar 2018 zulässig sind, haben deutsche EbAV nur an dem Teil des Stresstests teilgenommen, der Leistungszusagen betrifft.

Der Stresstest wurde zum einen auf Basis nationaler Bewertungsstandards – in Deutschland also auf Basis der HGB-Bilanzen der EbAV – durchgeführt, zum anderen auf Basis eines einheitlichen europäischen Bewertungsansatzes (*Common Balance Sheet* – CBS). Im Rahmen der CBS wurden Aktiva und Passiva marktkonsistent bewertet. Die technischen Rückstellungen wurden mit risikolosen Zinssätzen ermittelt. Sicherheitsmechanismen, wie Verpflichtungen des Arbeitgebers zu zusätzlichen Zahlungen und der Schutz durch den Pensions-Sicherungs-Verein, wurden im Rahmen der CBS als Aktiva bewertet. Sofern die Passiva die vorhandenen Aktiva einschließlich Sicherheitsmechanismen ansonsten überstiegen hätten, wurde der Wert der technischen Rückstellungen so verringert, dass der Wert der Passiva mit dem der Aktiva übereinstimmte.

Entsprechende Verringerungen der Passiva oder positive Werte von Sicherheitsmechanismen als Aktiva weisen darauf hin, dass Sicherheitsmechanismen künftig tatsächlich in Anspruch genommen oder Leistungen herabgesetzt werden könnten. Dies hängt aber insbesondere von eventuellen Gegenmaßnahmen ab.

Die Ergebnisse des Stresstests bestätigten die Einschätzung der BaFin, dass eine weiter andauernde Niedrigzinsphase für die EbAV eine große Herausforderung wäre. Dies gilt erst recht für das im Stresstest verwendete Szenario einer negativen Entwicklung der Kapitalmärkte.

fallen, dafür erforderliche Nachreservierungen aus Überschüssen zu finanzieren.

Auch die Ergebnisse des jüngsten EIOPA-Stresstests haben bestätigt, dass das niedrige Zinsniveau Pensionskassen besonders belastet (siehe Infokasten „Pensionskassen und Pensionsfonds im EIOPA-Stresstest“). Die BaFin beaufsichtigt und begleitet die Pensionskassen weiterhin entsprechend intensiv, damit diese ihre Risikotragfähigkeit auch in einer lang andauernden Niedrigzinsphase möglichst erhalten und stärken.

Die Pensionskassen haben bereits frühzeitig Maßnahmen ergriffen, um ihre Risikotragfähigkeit zu erhalten. Dies verdeutlichen auch die Ergebnisse der Prognoserechnung 2017: Die Pensionskassen haben in vielen Fällen zusätzliche Rückstellungen gebildet. Allerdings zeichnet sich ab, dass bei Anhalten der Niedrigzinsphase einige Pensionskassen zusätzliche Mittel von Dritten benötigen. Bei Pensionskassen in Form von Versicherungsvereinen böte sich dann an, dass deren Träger Mittel zur Verfügung stellen. Bei Aktiengesellschaften wären die Aktionäre gefragt.

Pensionskassen in der Rechtsform der Aktiengesellschaft gehören in der 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.

Solvabilität

Die Bedeckungsquote des Solvabilitäts-Solls gemäß der für die Pensionskassen geltenden Kapitalausstattungs-Verordnung betrug laut der Prognoserechnung zum Bilanzstichtag 2017 durchschnittlich 131 Prozent und bewegt sich damit auf dem Niveau des Vorjahres. Den Schätzungen zufolge konnten drei Pensionskassen die Solvabilitätskapitalanforderung zum 31. Dezember 2017 nicht vollständig bedecken. Pensionskassen haben in diesem Fall Maßnahmen zu ergreifen, um die Eigenmittelanforderungen wieder einzuhalten.

2.5.6 Pensionsfonds

Geschäftsentwicklung

Die Pensionsfonds verbuchten 2017 Brutto-Beiträge in Höhe von 2,4 Milliarden Euro. Im Vorjahr waren es 2,7 Milliarden Euro. Die Schwankungen der Beitragseinnahmen erklären sich insbesondere dadurch, dass bei Pensionsfonds – je nach Art der vereinbarten Zusage – die Beiträge oft als Einmalbeitrag geleistet werden.

Die Zahl der Versorgungsberechtigten stieg von 924.074 Personen im Vorjahr auf insgesamt 942.782 Personen im Berichtsjahr. Davon waren 596.923 Anwärter aus beitragsbezogenen Pensionsplänen und 55.385 Anwärter aus leistungsbezogenen Pensionsplänen. Diese Aufwendungen verteilten sich auf 291.165 Personen, die Versorgungsleistungen bezogen.

Kapitalanlagen

Die Kapitalanlagen für Rechnung und Risiko der Pensionsfonds erhöhten sich im Berichtsjahr von 2.440 Millionen Euro auf 2.690 Millionen Euro. Dies entspricht einem Zuwachs der Kapitalanlagen um 10 Prozent (Vorjahr: elf Prozent). Im Portfolio waren überwiegend Verträge mit Lebensversicherungsunternehmen, Inhaberschuldverschreibungen, andere festverzinsliche Wertpapiere sowie Investmentanteile. Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2017 summierten sich die saldierten stillen Reserven in den Kapitalanlagen der Pensionsfonds auf rund 139,5 Millionen Euro (Vorjahr: 168,1 Millionen Euro).

Die Höhe der für Rechnung und Risiko von Arbeitnehmern und Arbeitgebern verwalteten Kapitalanlagen stieg im Berichtsjahr nur leicht von ca. 31,7 Milliarden Euro im Vorjahr auf 34,2 Milliarden Euro. Diese Kapitalanlagen, die gemäß § 341 Absatz 4 HGB zum Zeitwert bewertet werden, bestanden zu etwa 91 Prozent aus Investmentanteilen.

Prognoserechnungen und Auswirkungen des Niedrigzinsumfelds

Die BaFin nahm 2017 bei 29 Pensionsfonds eine Prognoserechnung vor (siehe Infokasten „Prognoserechnungen Pensionsfonds“). Im Fokus standen dabei insbesondere das erwartete Geschäftsergebnis, die erwartete Solvabilität sowie die erwarteten Bewertungsreserven zum Ende des laufenden Geschäftsjahres.

Hinweis

Prognoserechnungen Pensionsfonds

Als Szenarien für die Prognoserechnung der Pensionsfonds gab die BaFin die Kapitalmarktsituation zum Erhebungsstichtag 30. September 2017 und ein negatives Aktienszenario mit einem Kursrückgang von 29 Prozent vor. Außerdem ließ sie Szenarien rechnen, die die beiden zuvor genannten Szenarien jeweils mit einem Anstieg der Zinsstrukturkurve um 100 Basispunkte kombinierten.

Die Auswertung der Prognoserechnungen hat gezeigt, dass die 29 einbezogenen Pensionsfonds die unterstellten Szenarien wirtschaftlich tragen können. Die pensionsfondstechnischen Rückstellungen für Rechnung und Risiko von Arbeitnehmern und Arbeitgebern werden grundsätzlich retrospektiv entsprechend dem Vermögen für Rechnung und Risiko von Arbeitnehmern und Arbeitgebern gebildet. Sofern die Höhe der Kapitalanlagen dabei eine gegebenenfalls prospektiv zu ermittelnde Mindestdeckungsrückstellung unterschreitet, ist diese Differenz durch Nachschüsse des Arbeitgebers auszugleichen. Die Prognoserechnung zeigte, dass bei zwei Pensionsfonds zum 31. Dezember 2017 Nachschüsse fällig geworden sind. Die bilanzierte Bedeckung dieser pensionsfondstechnischen Rückstellungen ist daher stets gewährleistet.

Die bilanzierten Verpflichtungen der Pensionsfonds werden zwar weitgehend nicht von den Pensionsfonds garantiert, und die Garantien sind teilweise durch kongruente Rückdeckungen abgesichert.

Die BaFin hält es aber für erforderlich, dass sich auch die Pensionsfonds mit den möglichen mittel- und langfristigen Auswirkungen einer noch länger anhaltenden Niedrigzinsphase auseinandersetzen. Daher mussten die Pensionsfonds im Rahmen der Prognoserechnung auch die Aufwendungen für die Zinszusatzreserve in den kommenden vier Geschäftsjahren schätzen. Außerdem mussten sie angeben, ob sie die Aufwendungen voraussichtlich durch entsprechende Erträge decken und

die Solvabilitätsvorschriften gemäß Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung auch künftig erfüllen können. Von 21 Pensionsfonds, die versicherungsförmiges Geschäft betreiben, hatten bislang 18 eine Zinszusatzreserve zu bilden. Die Finanzierung ist bei diesen 18 Pensionsfonds derzeit durch kongruente Rückdeckung oder durch laufende Erträge bzw. Überschüsse gesichert.

Mehrere Pensionsfonds haben auch am EIOPA-Stresstest für EbAV teilgenommen (siehe Infokasten „Pensionskassen und Pensionsfonds im EIOPA-Stresstest“, Seite 119). Die Ergebnisse zeigen, dass ein anhaltendes Niedrigzinsumfeld zu zusätzlichen wirtschaftlichen Belastungen der Arbeitgeber führen kann, die gegebenenfalls Nachschüsse an die Pensionsfonds zu leisten haben.

Solvabilität

Nach vorläufigen Angaben verfügten sämtliche beaufsichtigte Pensionsfonds über genügend Eigenmittel. Damit erfüllten sie die Anforderungen der Aufsicht an ihre Solvabilität. Bei etwa zwei Dritteln der Pensionsfonds entsprach die aufsichtsrechtlich geforderte Eigenmittelausstattung der Mindestkapitalanforderung in Höhe von drei Millionen Euro für Aktiengesellschaften und 2,25 Millionen Euro für Pensionsfondsvereine auf Gegenseitigkeit. Bei diesen Pensionsfonds liegt die individuelle Solvabilitätskapitalanforderung unter dem Mindestbetrag der Mindestkapitalanforderung. Dies ist entweder durch den relativ geringen Geschäftsumfang begründet oder aber durch die Art des betriebenen Geschäfts.

V

Aufsicht über den
Wertpapierhandel und das
Investmentgeschäft





1 Grundlagen der Aufsicht

1.1 MiFID II und MiFIR

1.1.1 Mehr Transparenz und mehr Anlegerschutz

Zu den prägenden Themen des Jahres 2017 gehörte die Umsetzung der MiFID II, die zweite europäische Finanzmarktrichtlinie (Markets in Financial Instruments Directive).¹ Deren Regelungen gelten seit dem 3. Januar 2018. Ziel der Novelle ist es, die Funktionsweise und Transparenz der Finanzmärkte zu verbessern und Verbraucher in der Europäischen Union (EU) besser zu schützen.² Der deutsche Gesetzgeber hat die MiFID II mit dem Zweiten Finanzmarktnovellierungsgesetz umgesetzt.

Die MiFID II betraut die Wertpapieraufsicht mit einigen neuen Aufgaben, etwa der Zulassung und Überwachung von organisierten Handelssystemen (Organised Trading Facilities – OTF). Es handelt sich dabei um Handelsplattformen, die zuvor nicht reguliert waren. Des Weiteren werden auch Positionen in Warenderivaten transparenter.

Diese müssen die Marktteilnehmer ab einer jeweils definierten Höhe nun offenlegen. Die Aufsichtsbehörden überwachen daneben zusätzlich Datenbereitstellungsdienste. Ziel ist es, dass Marktdaten – etwa zu abgeschlossenen Geschäften in Finanzinstrumenten – transparenter und kostengünstiger zur Verfügung gestellt werden.

Neben diesen marktbezogenen Neuerungen umfasst die MiFID II zahlreiche Vorgaben für einen verbesserten Anlegerschutz.

Anlegerschutz verbessert

Die MiFID II sorgt beispielsweise dafür, dass Kunden besser über die Kosten von Finanzdienstleistungen informiert werden. Wertpapierdienstleister müssen dem Kunden die Gesamtkosten und deren Auswirkungen auf die Rendite darstellen. Dabei müssen sie zwischen den Kosten für das Produkt und denen für die Dienstleistungen differenzieren.

Darüber hinaus fördert die MiFID II die unabhängige Anlageberatung. Die Richtlinie untersagt es Banken und anderen Finanzdienstleistern, die unabhängige Anlageberatungen erbringen, dafür Zuwendungen von Dritten anzunehmen. So steht es bereits im Honoraranlageberatungsgesetz, das Anfang August 2014 in Kraft getreten ist. Das Verbot der MiFID II umfasst auch Vergütungen, die der Emittent eines Finanzinstruments dem Unternehmen als Vertriebsprovision zahlt.

¹ ABI. EU L 173/349.

² Vgl. hierzu auch Kapitel I 5. Zum Verbraucherschutz und Kapitel II 2.

Zielmarkt bestimmen

Die MiFID II macht darüber hinaus EU-weit umfangreiche Vorgaben zum Produktfreigabeverfahren. Die Richtlinie umspannt die gesamte Wertschöpfungskette vom Produktgeber bis zum Kunden und regelt die damit einhergehenden Organisations- und Wohlverhaltenspflichten neu. Das Ziel: Finanzprodukte sollen so beschaffen sein, dass sie den Bedürfnissen der Kunden entsprechen. Emittenten müssen daher nun schon bei der Schaffung eines Produktes festlegen, für welchen Zielmarkt, also welche Kunden, das Produkt bestimmt ist. Dazu sollen die Emittenten bestimmte Kriterien heranziehen, etwa die Kundenkategorie (Privatkunde, professioneller Kunde), die Kenntnisse und Erfahrungen der Kunden, ihre Finanzsituation und Risikotragfähigkeit, ihre Risikotoleranz, Anlageziele und Bedürfnisse.

Vom Vertrieb fordert die MiFID II, dass er den vom Hersteller vorgegebenen Zielmarkt kritisch prüft, mit Blick auf seinen Kundenstamm konkretisiert und dies im Vertrieb praktisch umsetzt. Der Hintergrund ist der, dass ein Hersteller die oben genannten Kriterien oft nur sehr allgemein berücksichtigen kann. Ergänzt werden die Vorgaben um Produktüberwachungspflichten, auch im Nachgang zum Vertrieb.

Deutsche Produkthersteller und ihre Verbände haben die neuen Regeln zum Anlass genommen, einen Marktstandard zu schaffen, der eine einheitliche Basis für den Vertrieb in unterschiedlichen Geschäftsmodellen und Produktwelten des deutschen Finanzmarkts ermöglicht.

Aufzeichnungspflichten

Für Kunden werden die Neuerungen der MiFID II vor allem in der Anlageberatung spürbar. Das Beratungsprotokoll gehört der Vergangenheit an. Stattdessen gibt es die Geeignetheitserklärung, in der unter anderem dargestellt werden muss, wie die Beratung auf die Präferenzen, Ziele und sonstigen Merkmale des Kleinanlegers abgestimmt worden ist. Der Vertrag über das empfohlene Geschäft darf erst geschlossen werden, nachdem der Kunde die Geeignetheitserklärung erhalten hat, es sei denn, der Vertrag wurde im Wege der Fernkommunikation abgeschlossen. Dann gelten Ausnahmen.

Die Aufzeichnungspflichten der Wertpapierdienstleister gehen allerdings über die Geeignetheitserklärung hinaus. Erteilen Kunden ihrem Berater im Anschluss an die Beratung einen Auftrag, so müssen Zeitpunkt und Ort der Besprechung, die dort Anwesenden, der Initiator des Gesprächs und Angaben zum Auftrag selbst dokumentiert werden. Wertpapierdienstleister müssen nun auch die externe und interne elektronische Kommunikation

und Telefongespräche aufzeichnen, die sich auf Kundenaufträge beziehen (*Taping*). Kunden müssen darüber vorab informiert werden und können der Aufzeichnung widersprechen. Dann darf das Unternehmen die Dienstleistung nicht auf diesem Weg erbringen. Die Aufzeichnungen sind für fünf Jahre aufzubewahren. Kunden können verlangen, dass ihnen die Aufzeichnungen oder Kopien zur Verfügung gestellt werden.

Mitarbeiterqualifikation

Die MiFID II erweitert und harmonisiert zudem die Anforderungen an die Qualifikation von Mitarbeitern. Neu sind Deutschland Vorgaben zu Kenntnissen und Erfahrungen sowie zur Zuverlässigkeit von Finanzportfolioverwaltern. Sie treffen – im Gegensatz zu Anlageberatern – eigenständig Anlageentscheidungen für Kunden und sind zur Verfügung über Kundengelder ermächtigt.

Unverändert bleiben hingegen die bestehenden Anzeigepflichten. In das Mitarbeiter- und Beschwerderegister werden künftig aber weiterhin nur Anlageberater, Vertriebsbeauftragte und Compliance-Beauftragte anzuzeigen sein.

MiFIR regelt Produktintervention

Flankiert wird die MiFID II durch die Finanzmarktverordnung MiFIR (Markets in Financial Instruments Regulation). Als europäische Verordnung ist die MiFIR unmittelbar anwendbar. Sie schafft nun europaweit die Möglichkeit, dass die nationalen Aufsichtsbehörden den Vertrieb und den Verkauf von Finanzinstrumenten verbieten oder beschränken können. Auch die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority) und die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority) haben jetzt in bestimmten Fällen diese Möglichkeit. Die Interventionsbefugnisse der MiFIR werden zudem durch die europäische PRIIPs-Verordnung³ flankiert, die seit dem 1. Januar 2018 unmittelbar anwendbar ist. Dort finden sich für die europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersvorsorge EIOPA wie auch für die nationalen Aufsichtsbehörden parallel ausgestaltete Befugnisse etwa zu bestimmten Versicherungsanlageprodukten.

³ Packaged Retail and Insurance-based Investment Products. Verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte, die einem Anlagerisiko unterliegen. Als verpackt im Sinne der PRIIPs-Verordnung gelten alle Anlageprodukte und -verträge, bei denen das Geld der Kunden nicht direkt, sondern indirekt am Kapitalmarkt angelegt wird oder deren Rückzahlungsanspruch auf andere Weise an die Wertentwicklung bestimmter Papiere oder Referenzwerte gekoppelt ist.

Das Produktinterventionsrecht hatte der deutsche Gesetzgeber schon 2015 eingeführt – und zwar mit dem Kleinanlegerschutzgesetz. Die BaFin hat davon auch bereits Gebrauch gemacht, indem sie die Vermarktung, den Vertrieb und den Verkauf von finanziellen Differenzkontrakten (*Contracts for Difference* – CFDs) eingeschränkt hat.⁴ Interventionsmaßnahmen kann die BaFin auch weiterhin ergreifen. Sie werden aber mit der MiFIR auf neue Rechtsgrundlagen gestellt.

1.1.2 MaComp angepasst

Die BaFin hat ihre Mindestanforderungen an die Compliance-Funktion (MaComp) an die Änderungen der MiFID II angepasst und die Novelle im März 2018 veröffentlicht.⁵ Die BaFin hat bestehende Module angepasst und neue Module hinzugefügt, durch die sie ESMA-Leitlinien nach Artikel 16 ESMA-Verordnung (ESMA-VO) umgesetzt hat. Alle Module sind sprachlich und inhaltlich an die neuen Rechtsgrundlagen im Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) und in der Delegierten Verordnung (EU) 2017/565 angepasst worden.

Das Modul zum Zuwendungs- und Verwendungsverzeichnis, das das bisherige Modul AT 8.2 ersetzt, hat die Aufsicht gänzlich neu formuliert. Insbesondere wurden folgende Anpassungen vorgenommen:

- Bei der Überwachung der Mitarbeitergeschäfte (BT 2)⁶ wird es keine Stichprobenverfahren mehr geben, da nach Artikel 29 Absatz 5b Durchführungsverordnung (DV) Wertpapierdienstleistungsunternehmen künftig unverzüglich über jedes persönliche Geschäft informiert werden müssen. Wertpapierdienstleistungsunternehmen, die kein Zweitschriftenverfahren durchführen, keine Anzeigepflicht oder keinen Zustimmungsvorbehalt eingeführt haben, müssen ihre Vorkehrungen entsprechend anpassen.
- Das neu gefasste Modul BT 5 setzt die ESMA-Leitlinien vom Juni 2017 zur Product Governance⁷ um. Die Leitlinien konzentrieren sich auf eine EU-weit einheitliche Bestimmung des Zielmarktes, der das oben erwähnte Kernstück der Vorgaben der MiFID II zum Produktfreigabeverfahren bildet. Die Pflichten zur Zielmarktbestimmung richten sich sowohl an Hersteller als auch an Vertriebsunternehmen. Neben den oben genannten Kriterien für

die Bestimmung des Zielmarktes⁸ spielen auch die Produkteigenschaften eine Rolle. Je komplexer ein Produkt ist, desto detaillierter muss der Zielmarkt bestimmt werden, um auszuschließen, dass ungeeignete Zielkundengruppen erfasst werden. Das Vertriebsunternehmen muss den Zielmarkt konkretisieren und dabei insbesondere festlegen, über welche Dienstleistung ein bestimmtes Produkt angeboten werden kann. Hersteller und Vertriebsunternehmen müssen jeweils auch eine Vertriebsstrategie festlegen. Die Leitlinien sehen in diesem Zusammenhang einen Informationsaustausch zwischen beiden darüber vor, über welche Kundeninformationen das Vertriebsunternehmen verfügen muss und über welche Dienstleistungen die Produkte vertrieben werden können, bevor der Konzipierer die Vertriebsstrategie festlegt.

Die Compliance-Funktion muss am Produktüberwachungsprozess beteiligt werden und ist verpflichtet, die Geschäftsleitung über die vom Wertpapierdienstleistungsunternehmen konzipierten und empfohlenen Finanzinstrumente zu informieren, insbesondere über die Vertriebsstrategie.

- Das neu gefasste Modul BT 9 legt fest, dass Staffelp Provisionen ausdrücklich in der *Policy* zum Umgang des Unternehmens mit Interessenkonflikten zu benennen sind. Das Modul ist das Ergebnis der thematischen Arbeit zum Thema Staffelp Provisionen im Jahr 2017. Die BaFin hat dabei festgesellt, dass es bei den Staffelp Provisionen unterschiedliche Ansätze gibt, von denen einige dazu führen, dass Interessenkonflikte nicht auszuschließen sind.
- Die MiFID II erweitert und harmonisiert zudem die Anforderungen an die Qualifikation von Mitarbeitern. Neu sind in Deutschland Vorgaben zu Kenntnissen und Erfahrungen sowie zur Zuverlässigkeit von Finanzportfolioverwaltern und Vertriebsmitarbeitern. Mitarbeiter in der Finanzportfolioverwaltung treffen – im Gegensatz zu Anlageberatern – eigenständig Anlageentscheidungen für Kunden und sind ermächtigt, über Kundengelder zu verfügen. Vertriebsmitarbeiter sind Mitarbeiter, die Kunden über Finanzinstrumente, strukturierte Einlagen, Wertpapierdienstleistungen oder Wertpapiernebenleistungen informieren. Unverändert bleiben hingegen die bestehenden Anzeigepflichten. In das Mitarbeiter- und Beschwerderegister werden künftig aber weiterhin nur Anlageberater, Vertriebsbeauftragte und Compliance-Beauftragte anzuzeigen sein.

BT 11 behandelt die Qualifikation der Mitarbeiter von Wertpapierdienstleistungsunternehmen, setzt die entsprechenden ESMA-Leitlinien aus

⁴ Vgl. hierzu Kapitel I 3 und Kapitel II 2.

⁵ „Mindestanforderungen an die Compliance-Funktion und die weiteren Verhaltens-, Organisations-, und Transparenzpflichten nach §§ 63 ff. (WpHG).“

⁶ BT steht für Besonderer Teil.

⁷ Guidelines on MiFID II product governance requirements.

⁸ Vgl. 1.1.1.

2015 um und ergänzt die Regelungen der WpHG-Mitarbeiteranzeigeverordnung (WpHGMAAnzV). BT 11 beschreibt u. a. durch Beispiele gute Vorgehensweisen, wie Wertpapierdienstleistungsunternehmen dauerhaft sicherstellen können, dass ihre Mitarbeiter die fachlichen Anforderungen erfüllen und auch bewahren.

- Die BaFin plant, Module zur Geeignetheitsprüfung und zu den Anforderungen an die Vergütungssysteme zu veröffentlichen, sobald die ESMA die maßgeblichen Leitlinien publiziert hat.

1.2 EMIR – Diskussion über Änderung

Bei der Überarbeitung der europäischen Marktinfrastrukturverordnung (European Market Infrastructure Regulation – EMIR) sind 2017 wesentliche Fortschritte erzielt worden (siehe Infokasten „EMIR“).⁹ Im Mai hat die EU-Kommission zwei Entwürfe zu Änderungen der EMIR öffentlich gemacht. Im ersten Entwurf geht es vor allem um Anpassungen bei der Aufsicht über zentrale Gegenparteien, die aus einem Drittstaat heraus Dienstleistungen für den EU-Markt anbieten. Über diese Änderungen wird vor allem im Zusammenhang mit dem bevorstehenden Brexit diskutiert (EMIR 2). Der zweite Entwurf setzt sich zum Ziel, die Vorschriften für Derivate einfacher und effizienter zu gestalten. Vor allem sollen für kleinere Marktteilnehmer Erleichterungen geschaffen werden. Hintergrund dieser Bemühungen ist das „Regulatory Fitness and Performance“-Programm (REFIT) der EU-Kommission, das sicherstellen soll, dass die Ziele europäischer Rechtsvorschriften für Bürger und Unternehmen wirksam und kostengünstig erreicht werden. Am 11. Dezember 2017 hat der Rat eine gemeinsame politische Ausrichtung zu den durch das REFIT-Programm initiierten Änderungsvorschlägen veröffentlicht. Über die im Rahmen von EMIR 2 beabsichtigten Änderungen wird dagegen noch diskutiert.

Die wesentlichen Möglichkeiten zur Erleichterung der bestehenden EMIR-Regelungen, die die EU-Kommission im Zuge des REFIT-Programms identifiziert hat, werden im Folgenden kurz dargestellt.

Meldepflicht

Nach Ansicht der EU-Kommission besteht zum einen Änderungsbedarf bei der Meldepflicht von OTC-Kontrakten. An Börsen gehandelte Derivatekontrakte sollen künftig nicht mehr von allen Vertragsparteien, sondern nur noch von den zentralen Gegenparteien gemeldet werden. Sind an dem Kontrakt eine kleine nichtfinanzielle

Definition

EMIR

Mit der europäischen Marktinfrastrukturverordnung (European Market Infrastructure Regulation – EMIR) hat der europäische Gesetzgeber 2012 die Pflicht eingeführt, standardisierte außerbörsliche Derivategeschäfte (*Over-the-Counter-Derivate* – OTC-Derivate) über eine zentrale Gegenpartei (*Central Counterparty* – CCP) zu verrechnen. Diese brauchen eine Zulassung und unterliegen regulatorischen Anforderungen. Die EMIR geht zurück auf eine entsprechende Verpflichtungserklärung der G-20-Staaten aus dem Jahr 2009. Die Erfahrungen der Finanzmarktkrise 2007/2008 hatten gezeigt, dass auf dem globalen Markt für OTC-Derivate systemische Risiken entstehen können.

Gegenpartei¹⁰ und eine finanzielle Gegenpartei beteiligt, so soll künftig nur noch die finanzielle Gegenpartei melden – auch für die kleine nichtfinanzielle Gegenpartei.

Zum anderen sollen gruppeninterne Geschäfte, an denen eine nichtfinanzielle Gegenpartei beteiligt ist, von der Meldepflicht befreit werden. Auch soll die Meldepflicht für historische Transaktionen entfallen. Diese Maßnahmen sollen zu einer erheblichen Erleichterung im Bereich des Meldewesens führen.

Des Weiteren soll für nichtfinanzielle Gegenparteien das Überschreiten der Clearingschwelle in einer bestimmten Assetklasse nur noch zu einer Clearingpflicht in dieser Anlageklasse führen, aber nicht mehr für alle Anlageklassen. Ob der Schwellenwert überschritten ist, soll zudem nicht mehr laufend, sondern nur noch einmal jährlich berechnet werden. Damit will die Kommission insbesondere nichtfinanzielle Unternehmen, also Unternehmen der Realwirtschaft, entlasten. Sie sollen nicht mehr verpflichtet sein, ihre in der Regel kleinen Derivatepositionen laufend zu überwachen.

Finanzielle Gegenparteien

Auch für finanzielle Gegenparteien soll eine Clearingschwelle eingeführt werden. Das heißt, wenn eine finanzielle Gegenpartei ein bestimmtes Bruttonominalvolumen an OTC-Kontrakten nicht überschreitet, soll sie nicht

⁹ Zur EMIR vgl. auch Jahresbericht 2016, Seite 172 ff.

¹⁰ Klein ist eine nichtfinanzielle Gegenpartei, wenn sie die in Artikel 10 Absatz 3 EMIR festgesetzten Clearingschwellenwerte für OTC-Derivate nicht überschreitet.

zum Clearing der OTC-Derivate verpflichtet werden. Damit verbunden ist eine Erleichterung für Unternehmen, deren Derivategeschäft ein sehr geringes Volumen hat, da die Kosten für die Erfüllung der Pflichten im Vergleich zum gehandelten Volumen recht gering ausfallen.

Durch die Erleichterungen für diese Unternehmen, die unter systemischen Gesichtspunkten nicht relevant sind, soll verhindert werden, dass diese Gesellschaften aus Kostengründen auf die Absicherung relevanter Geschäftsrisiken verzichten.

Auch das *Frontloading* von Geschäften soll entfallen, also die nachträgliche Clearingpflicht für Kontrakte, die nach Inkrafttreten der EMIR, aber vor dem Start der Clearingpflicht abgeschlossen wurden.

Aussetzen der Clearingpflicht

Vorgesehen ist auch, dass die EU-Kommission auf Vorschlag der ESMA unter besonderen Umständen die Möglichkeit bekommen soll, die Clearingpflicht in einzelnen Derivaten temporär aussetzen zu können. Dadurch könnte man flexibler auf geänderte Rahmenbedingungen im Derivategeschäft oder auch Krisenfälle reagieren.

Die Vorschläge der EU-Kommission werden nun mit dem Europäischen Parlament diskutiert. Nach einer Einigung werden die geänderten Vorschriften voraussichtlich im Laufe des Jahres 2018 erlassen.

1.3 Sanierungs- und Abwicklungsregime für CCPs

Der von der EU-Kommission Ende 2016 veröffentlichte Verordnungsentwurf für die Sanierung und Abwicklung zentraler Gegenparteien umfasst die Verpflichtung von CCPs, Sanierungspläne zu erstellen, die deren besondere Geschäftsmodelle berücksichtigen (siehe Infokasten „CCPs als Risiko“).¹¹

Der Entwurf umfasst darüber hinaus Regelungen für den Fall, dass eine Sanierung scheitert oder wegen einer Gefahr für die Finanzstabilität nicht durchführbar ist. Hierfür gibt der Entwurf vor, wie offene Positionen glattgestellt und ungedeckte Verluste im Wege der Abwicklung ausgeglichen werden können. Ungedeckte Verluste können entstehen, wenn Clearing-Mitglieder, in der Regel Banken (*Default Losses*), ausfallen. Sie können aber auch durch den operativen Betrieb der CCPs selbst entstehen, etwa bei IT-Störungen oder Fehlern bei der Verwaltung der Sicherheiten, welche die Clearing-Mitglieder leisten müssen (*Non-Default Losses*). Nach der EMIR und den weitergehenden Sanierungsmaßnahmen der CCP-Regelwerke werden zumindest bei *Default Losses* zunächst die Clearing-Mitglieder zur Deckung der Verluste herangezogen. Zahlreiche Regelungen sind unter den Mitgliedstaaten trotz laufender Verhandlungen noch streitig. Aktuell liegt ein Kompromissvorschlag der estnischen Ratspräsidentschaft zum gesamten Verordnungstext vor. Die

Hinweis

CCPs als Risiko

Die europäischen Marktinfrastrukturverordnung EMIR hat die Finanzmärkte deutlich robuster gemacht: Das Clearing von OTC-Derivaten erfolgt nun nicht mehr unter den Banken, was die Ansteckungseffekte bei Ausfall einer Bank verringert. Auf der anderen Seite ist aber die Abhängigkeit der Finanzmarktteilnehmer von CCPs stark gewachsen. Fällt ein CCP aus, kann daher die Finanzmarktstabilität Schaden nehmen. Um dieses Risiko einzudämmen, braucht man ein Sanierungs- und Abwicklungsregime, das zumindest sicherstellt, dass die für den Finanzmarkt kritischen Funktionen von CCPs aufrechterhalten werden. Das Sanierungs- und Abwicklungsregime der Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie (Bank Recovery and Resolution

Directive – BRRD) – in Deutschland insbesondere umgesetzt durch das Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (SAG) – ist nur anwendbar auf CCPs, die zugleich CRR-Kreditinstitute sind.¹² Zudem ist das SAG für Banken konzipiert und daher nicht geeignet, den besonderen Risiken aus dem Geschäftsmodell der CCPs zu begegnen. Insbesondere sind die im SAG aufgeführten Abwicklungsmaßnahmen, etwa die Herabschreibung von Verbindlichkeiten gegen Ausgabe von Unternehmensanteilen (*Bail-in*), für CCPs nicht hinreichend wirksam. Angesichts dessen hat die EU-Kommission Regeln für die Sanierung und Abwicklung von CCPs erarbeitet.

¹¹ Zu CCPs vgl. auch 2.6.

¹² Kreditinstitute, welche die Kriterien in Artikel 4 Absatz 1 Nr. 1 der Eigenmittelverordnung CRR erfüllen.

Verhandlungen in der Ratsarbeitsgruppe werden 2018 fortgesetzt. Der finale Berichtsentwurf des Europäischen Parlaments wurde am 31. Januar 2018 veröffentlicht.

1.4 EU-Prospektverordnung

Am 20. Juli 2017 ist die EU-Prospektverordnung (Prospekt-VO)¹³ in Kraft getreten. Die Verordnung gilt – mit wenigen Ausnahmen – erst ab dem 21. Juli 2019. Die Verordnung soll dafür sorgen, dass Wertpapierprospekte einfacher und nutzerfreundlicher gestaltet werden, damit Anleger fundierte Anlageentscheidungen treffen können, und zugleich Unternehmen den Zugang zum Kapitalmarkt zu erleichtern.

Die Neuregelungen weiten die Prospektausnahme für die Zulassung von Aktien derselben Gattung an einem geregelten Markt von zehn auf 20 Prozent aus. Ein einheitliches Registrierungsformular soll Angaben zu Organisation, Geschäftstätigkeiten, Finanzlage, Ertrag und Zukunftsaussichten von Emittenten enthalten und kann durch eine Wertpapierbeschreibung und eine Zusammenfassung zu einem Prospekt ergänzt werden. Durch das einheitliche Registrierungsformular können Emittenten den Status eines Daueremittenten erlangen, wodurch sich die Frist zur Prospektbilligung von zehn auf fünf Arbeitstage verkürzt.

Die Prospekt-VO gibt Regeln für die vereinfachte Offenlegung für Sekundäremissionen vor. Für bestimmte Unternehmen, deren Wertpapiere seit mindestens 18 Monaten durchgehend an einem geregelten Markt oder speziellen Marktsegment für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) – einem KMU-Wachstumsmarkt – zugelassen waren, gelten geringere Anforderungen. Als neue Prospektart gibt der EU-Wachstumsprospekt bestimmten Unternehmen die Möglichkeit, verminderte Publizitätspflichten zu nutzen, beispielsweise den KMU. Durch eine verbesserte Darstellung der Informationen im Prospekt soll insbesondere der Anlegerschutz gestärkt werden. So sollten Prospekte künftig nicht mehr mit Risikofaktoren überfrachtet werden, die die für Anleger relevanten Risikofaktoren verdecken.

Auf europäischer Ebene wurden und werden eine Reihe von Maßnahmen zur Umsetzung der Prospekt-VO ergriffen. Die ESMA hat drei Konsultationspapiere veröffentlicht, die Entwürfe für technische Empfehlungen (*Technical Advice*) zum Format und Inhalt von Prospekten, zum EU-Wachstumsprospekt und zur Prüfung und Billigung (*Scrutiny and Approval*) enthalten.

¹³ Verordnung (EU) 2017/1129, ABl. Nr. L 168, Seite 12.

Umsetzung nationaler Regelungsspielräume

Artikel 1 Absatz 3 der Prospekt-VO sieht vor, dass für öffentliche Angebote von Wertpapieren mit einem Gesamtgegenwert in der EU von weniger als einer Million Euro (berechnet über zwölf Monate) kein Prospekt verlangt wird, die Mitgliedstaaten aber andere Offenlegungspflichten vorsehen können. Zudem erlaubt Artikel 3 Absatz 2 Prospekt-VO den Mitgliedstaaten, ab dem 21. Juli 2018 auf nationaler Ebene die Schwellenwerte für die Prospektspflicht auf bis zu acht Millionen Euro (ebenfalls berechnet über zwölf Monate) heraufzusetzen.

1.5 Umsetzung der SFT-Verordnung

Die EU-Verordnung über Transparenz von Wertpapierfinanzierungsgeschäften und deren Weiterverwendung¹⁴ (SFT-Verordnung) ist am 12. Januar 2016 in Kraft getreten. Wesentlicher Inhalt dieser Verordnung sind Regelungen zur Verbesserung der Transparenz und der Kontrolle von Wertpapierfinanzierungsgeschäften wie Wertpapierdarlehens- oder Wertpapierpensionsgeschäften und vergleichbaren Finanzierungsstrukturen, die sowohl im Bankensektor als auch im sogenannten Schattenbankensektor weit verbreitet sind.

Zweites FiMaNoG

Mit dem Zweiten Finanzmarktnovellierungsgesetz (2. FiMaNoG) vom 23. Juni 2017¹⁵ hat der Gesetzgeber die BaFin als zuständige Behörde im Sinne der SFT-Verordnung benannt. Das 2. FiMaNoG enthält spezifische Ausführungsbestimmungen und Vorgaben zu Bußgeldtatbeständen, damit die BaFin in der Lage ist, alle Maßnahmen zu treffen, die geeignet und erforderlich sind, um zu überwachen, ob die Regelungen der SFT-Verordnung und die auf ihrer Grundlage erlassenen delegierten Rechtsakte und technischen Regulierungsstandards der Europäischen Kommission eingehalten werden.

Im Rahmen des 2. FiMaNoGs wurden auch jene Regelungen aus der SFT-Verordnung in das Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB) aufgenommen, die die Verwaltungsgesellschaften und Investmentvermögen im Sinne des KAGBs betreffen. So wurden insbesondere die Transparenzpflichten gegenüber den Anlegern sowie die Regelungen zu Meldepflichten und Sicherheitsvorkehrungen in das

¹⁴ Verordnung (EU) 2015/2365 vom 25. November 2015 über die Transparenz von Wertpapierfinanzierungsgeschäften und der Weiterverwendung sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 (Transparency of Securities Financing Transactions Regulation, SFT-Verordnung), ABl. L 337/1.

¹⁵ Zweites Gesetz zur Novellierung von Finanzmarktvorschriften aufgrund europäischer Rechtsakte, BGBl. I S. 1693.

KAGB übertragen. Die Regelungen der SFT-Verordnung zu verwaltungsrechtlichen Sanktionen und anderen Verwaltungsmaßnahmen wurden zentral im WpHG geregelt, und das KAGB verweist diesbezüglich auf das WpHG, soweit die Regelung des Artikels 28 der SFT-Verordnung keine Anwendung findet. Artikel 28 der SFT-Verordnung erklärt bei Verstößen gegen die Transparenzvorschriften der Artikel 13 und 14 der SFT-Verordnung die gemäß der Richtlinie über Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW)¹⁶ und der Richtlinie über die Verwalter alternativer Investmentfonds (AIFM)¹⁷ festgelegten Sanktionen und andere Maßnahmen für anwendbar.

Meldepflicht

Ferner enthält die SFT-Verordnung in Artikel 4 eine Meldepflicht für Wertpapierfinanzierungsgeschäfte. Die zur Abgabe einer Meldung verpflichteten Unternehmen müssen die Meldung jedoch nicht bei der zuständigen Aufsichtsbehörde abgeben, sondern bei einem zugelassenen Transaktionsregister. Auch wenn die SFT-Verordnung bereits am 12. Januar 2016 in Kraft getreten ist, tritt die Meldepflicht erst gestaffelt zu späteren Zeitpunkten in Kraft. Die in Artikel 33 der SFT-Verordnung beschriebenen Umsetzungsfristen beginnen dabei erst zu laufen, sobald die dort genannten Rechtsakte erlassen worden sind.

Die Meldepflicht in Artikel 4 SFT-Verordnung setzt zunächst voraus, dass zumindest einer der Kontrahenten des Geschäfts als Gegenpartei einzustufen ist. Das ist dann der Fall, wenn es sich bei dem handelnden Unternehmen um eine finanzielle oder nichtfinanzielle Gegenpartei handelt. Finanzielle Gegenparteien sind in dem abschließenden Katalog des Artikels 3 Nr. 3 SFT-Verordnung genannt. Für eine nichtfinanzielle Gegenpartei¹⁸ ist lediglich Voraussetzung, dass es sich um ein Unternehmen mit Sitz in der EU handelt oder um eines, das über eine innereuropäische Zweigniederlassung tätig wird. Von der Meldepflicht des Artikel 4 SFT-Verordnung erfasst werden sämtliche Abschlüsse von Wertpapierfinanzierungsgeschäften, also von Pensionsgeschäften, Wertpapier- oder Warenleihgeschäften, Kauf-/Rückkauf- oder Verkauf-/Rückkaufgeschäften und Lombardgeschäften. Darüber hinaus sind nicht nur die Abschlüsse solcher Geschäfte zu melden, sondern auch jede Änderung oder Beendigung – und zwar von beiden Parteien und spätestens am darauffolgenden Arbeitstag.

Allerdings wird in Artikel 4 SFT-Verordnung nur der Mindestinhalt beschrieben, den die abzugebenden Meldungen enthalten müssen. Details, auch zur Ausgestaltung der jeweiligen Meldefelder, enthält diese Vorschrift nicht. Aus diesem Grund sieht Artikel 4 Absatz 9 und 10 der SFT-Verordnung vor, dass die ESMA in Abstimmung mit dem Europäischen System für Zentralbanken (ESZB) technische Regulierungsstandards entwirft, in denen die weiteren Einzelheiten zu Inhalt und technischem Format dieser Meldungen beschrieben sind. Die Entwürfe dieser Regulierungsstandards legte die ESMA der Europäischen Kommission am 31. März 2017 vor. Sie enthalten Ausführungen zu Meldestandards und zur Meldelogik sowie die wichtigsten Aspekte der Struktur einer Meldung.

1.6 WpHG-Bußgeldleitlinien II der BaFin

Die BaFin hat ihre Bußgeldleitlinien aus dem Jahr 2013 an die Vorgaben der Transparenzrichtlinie II¹⁹ und der Market Abuse Regulation (MAR)²⁰ angepasst und die Novelle im Februar 2017 veröffentlicht.²¹ Die Höhe der Geldbuße bemisst die BaFin anhand eines zweistufigen Systems.

Stufe 1 – Bestimmung des einschlägigen Bußgeldrahmens

Ist eine juristische Person betroffen, ermittelt die BaFin zunächst, welcher Bußgeldrahmen einschlägig ist. Geldbußen können auf der Grundlage eines betragsmäßigen Höchstbetrags oder eines umsatz- oder mehrerlösbezogenen Höchstbetrags festgesetzt werden. Der zuletzt genannte ist bei natürlichen Personen nicht anwendbar.

Stufe 2 – Bußgeldzumessung

Die weitere Zumessung, die sich primär an tat- und täterbezogenen Umständen orientiert, erfolgt auf der zweiten Stufe. Zunächst bestimmt die BaFin in Schritt 1 dafür den Grundbetrag der Geldbuße anhand der Marktkapitalisierung des Emittenten und der Bewertung der Tatumstände. Die Leitlinien definieren sechs größenabhängige Emittentengruppen; diese reichen von Emittenten mit einer Marktkapitalisierung von bis zu zehn Millionen Euro bis zu solchen mit einer Marktkapitalisierung von über 20 Milliarden Euro. Die Tatumstände werden in die Kategorien „leicht“, „mittel“, „schwer“, „sehr schwer“ und „außerordentlich schwer“ eingestuft. Insbesondere die letzten beiden Kategorien dienen dazu, auch atypische Fälle, die einen erhöhten Unrechtsgehalt aufweisen, zu erfassen. Dies ermöglicht, falls notwendig, eine

16 Richtlinie zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW), RL 2009/65/EG, ABl. L 302/32.

17 Alternative Investment Fund Managers, RL 2011/61/EU, ABl. EU L 174/1.

18 Vgl. Artikel 3 Nr. 4 SFT-Verordnung.

19 RL 2013/50/EU, ABl. EU L 294/13.

20 Verordnung EU Nr. 596/2014, ABl. EU L 173/1.

21 Vgl. www.bafin.de/dok/8535194. Zu Bußgeldern vgl. 7 und Kapitel II 6.

Annäherung an den jeweils anwendbaren Höchstbetrag im Interesse einer spürbaren Sanktionierung.

Anschließend passt die BaFin in Schritt 2 den Grundbetrag an, sofern mildernde oder verschärfende Anpassungskriterien vorliegen. So kann sich beispielsweise ein Geständnis mildernd auswirken, ein vorheriger bußgeldbewehrter Verstoß gegen das Kapitalmarktrecht jedoch verschärfend.

Zuletzt berücksichtigt die BaFin in Schritt 3 die wirtschaftlichen Verhältnisse des Betroffenen. Dieser Anpassungsschritt gewinnt infolge der deutlich erhöhten Bußgeldhöchstbeträge zunehmend an Bedeutung. Eine Reduzierung der Höhe der Geldbuße durch ein *Settlement* ist auch im Anwendungsbereich der WpHG-Bußgeldleitlinien II weiterhin möglich.

2 Kontrolle der Markttransparenz und -integrität

2.1 Marktmissbrauchsanalyse

Im Berichtsjahr analysierte die BaFin 811 Vorgänge (Vorjahr: 706) im Hinblick auf Marktmanipulation und Insiderhandel (siehe Grafik 7 „Marktmissbrauchsanalysen“).

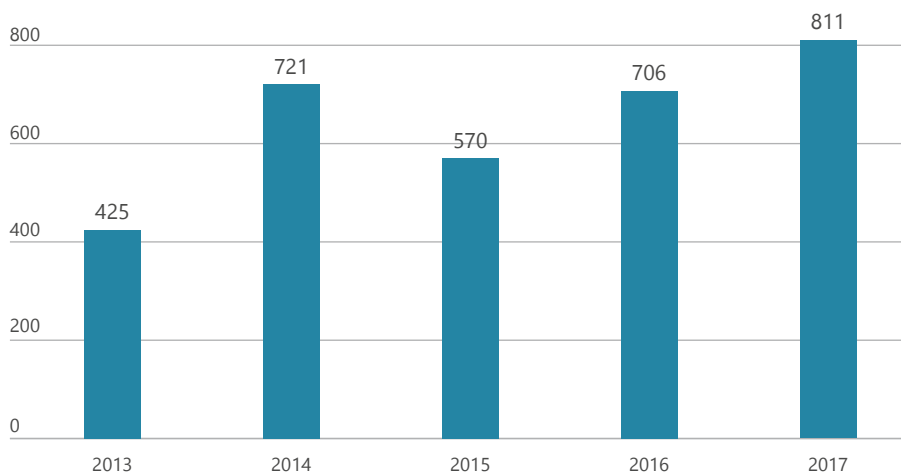
In 241 Analysen wurden Anhaltspunkte auf Marktmissbrauch festgestellt. Davon entfielen 181 Sachverhalte (Vorjahr: 103) auf Marktmanipulationen und 60 (Vorjahr: 46) auf Insiderhandel.

Die meisten Analysen gingen erneut auf Verdachtsmeldungen zurück. Bereits im Vorjahr war deren Zahl mit Einführung der neuen Regelungen der Marktmissbrauchsverordnung (Market Abuse Regulation – MAR) für die Meldung auffälliger Aufträge und Geschäfte, deutlich gestiegen. 2017 setzte sich dieser Trend fort. Die BaFin erhielt 2.830 Meldungen (Vorjahr: 1.274) von insgesamt 292 verschiedenen Meldepflichtigen (siehe Grafik 8 „Verdachtsmeldungen“, Seite 131).

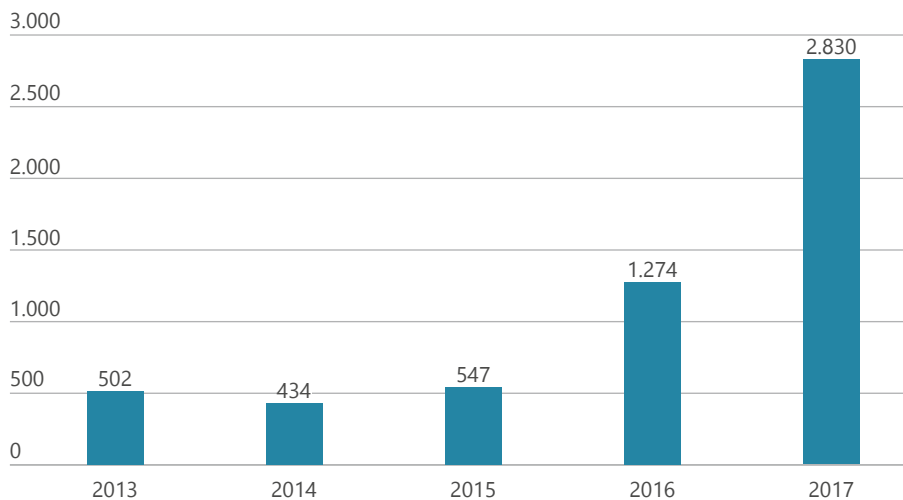
Insbesondere aufgrund zahlreicher Hinweise auf handelsgestützte Marktmanipulation (vor allem Insich- und abgesprochene Geschäfte) ging es bei 2.467 Meldungen um eine mutmaßliche Marktmanipulation, bei 344 Meldungen um einen Verdacht auf Insiderhandel. 17 Mal wurde ein möglicher Verstoß sowohl gegen das Insiderhandels- als auch gegen das Marktmanipulationsverbot gemeldet. 58 Prozent und damit die überwiegende Mehrheit der Meldungen betrafen möglichen Marktmissbrauch in Aktien, 20 Prozent Optionsscheine und Zertifikaten und 14 Prozent Anleihen. Insgesamt waren 1.786 unterschiedliche Finanzinstrumente (Vorjahr: 765) betroffen.

Darüber hinaus veröffentlichte die BaFin erneut sieben Verbraucherhinweise auf ihrer Webseite, um private Marktteilnehmer vor Marktmanipulationen in Form von konzertierten Manipulationsversuchen – etwa durch Anrufe oder Spam-E-Mails – zu warnen.

Grafik 7: Marktmissbrauchsanalysen



Grafik 8: Verdachtsmeldungen



2.1.1 Marktmanipulationsanalysen

149 der insgesamt 181 positiven Marktmanipulationsanalysen beschäftigten sich mit vorgetäuschten Aktivitäten wie etwa Insichgeschäften und abgesprochenen Geschäften (Vorjahr: 81, siehe Grafik 9 „Inhalte der positiven Marktmanipulationsanalysen“). In 24 Fällen gab es Anhaltspunkte für informationsgestützte Marktmanipulationen wie unwahre, irreführende oder verschwiegene Angaben sowie Manipulationen in Form des *Scalpings* (Vorjahr: 15). Fast alle übrigen Fälle bezogen sich auf Manipulationen von Orderlagen oder Referenzpreisen.

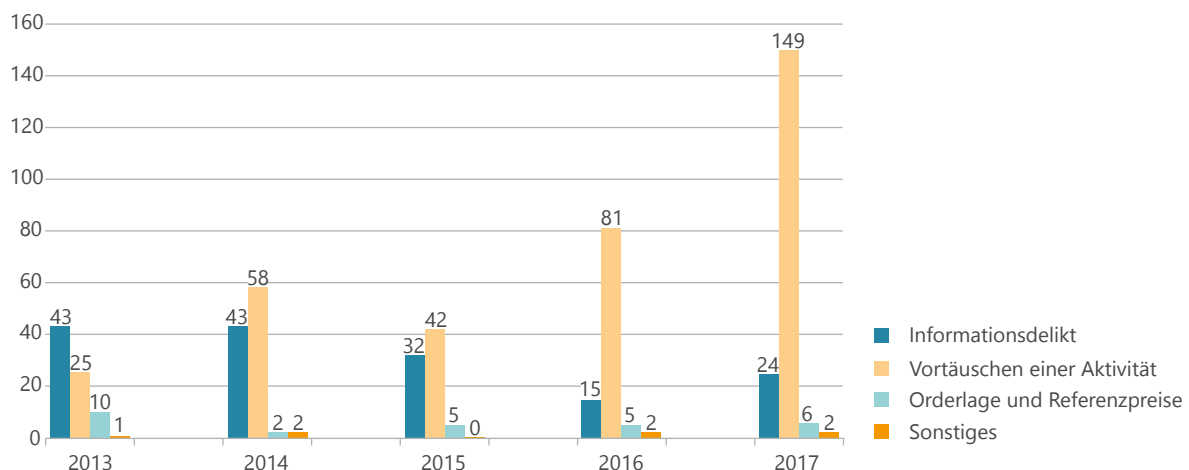
Differenziert nach Börsensegmenten fanden 69 Prozent der mutmaßlichen Marktmanipulationen im Freiverkehr

statt. Damit blieb deren Anteil gegenüber dem Vorjahr (68 Prozent) fast unverändert. Der Anteil der Analysen im regulierten Markt betrug 31 Prozent (Vorjahr: 32 Prozent).

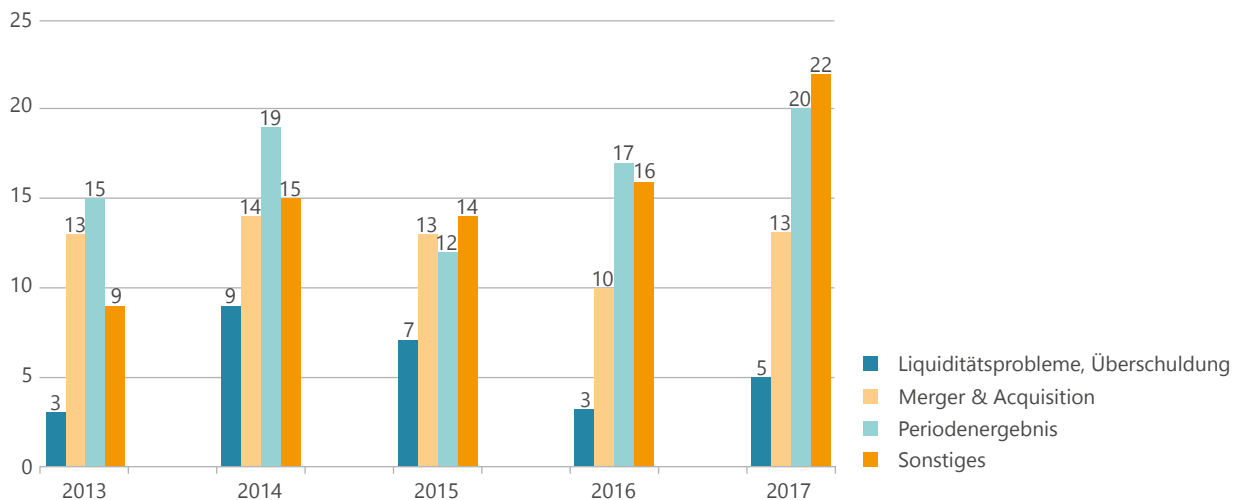
2.1.2 Insideranalysen

Der Schwerpunkt der positiven Insideranalysen betraf mit 20 Fällen Periodenergebnisse (Vorjahr: 17, siehe Grafik 10 „Inhalte der positiven Insideranalysen“, Seite 132). Ebenfalls zu nennen sind 13 Fälle im Zusammenhang mit Übernahmen und Fusionen (Vorjahr: zehn). Wie bereits in den vergangenen Jahren fand mutmaßlicher Insiderhandel überwiegend im regulierten Markt statt (72 Prozent, Vorjahr: 80 Prozent). Die restlichen Fälle betrafen den Freiverkehr (28 Prozent, Vorjahr: 20 Prozent).

Grafik 9: Inhalte der positiven Marktmanipulationsanalysen



Grafik 10: Inhalte der positiven Insideranalysen



2.1.3 Empfehlungen und Finanzanalysen

Ende 2017 standen 392 Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute, die ihren Kunden eigene oder von Dritten ausgearbeitete Empfehlungen im Sinne von Artikel 20 Marktmissbrauchsverordnung zur Verfügung stellen, unter Aufsicht der BaFin (Vorjahr: 431). Daneben waren 236 institutsunabhängige, natürliche oder juristische Personen oder Personenvereinigungen als Ersteller oder Weitergeber von Empfehlungen bei der BaFin angezeigt (Vorjahr: 213).

Neben der seit Mitte 2016 geltenden Marktmissbrauchsverordnung müssen die Ersteller und Weitergeber von Researchmaterial seit dem 3. Januar 2018 auch die Delegierte Verordnung zu MiFID II beachten, die bestimmte Organisationspflichten regelt.²² Während in der Delegierten Verordnung zu MiFID II weiterhin der Begriff der „Finanzanalyse“ verwendet wird, wird in der Marktmissbrauchsverordnung von „Anlageempfehlungen“ gesprochen. Trotz unterschiedlicher Bezeichnung ist in beiden Fällen das Gleiche gemeint. Die abweichenden Bezeichnungen haben im Berichtsjahr zu diversen Anfragen geführt. So richteten sich Anlageempfehlungen im Sinne der Marktmissbrauchsverordnung wie auch Finanzanalysen im Sinne der Delegierten Verordnung zu MiFID II an einen größeren Empfängerkreis, sie können deshalb die individuellen Ziele und die Risikoneigung eines einzelnen Anlegers nicht berücksichtigen. Aus diesem Grund dürfen sie nicht mit

den persönlichen Empfehlungen verwechselt werden, die Anlageberater im Rahmen der individuellen Anlageberatung geben.

2.2 Marktmanipulation

2.2.1 Untersuchungen

Die Zahl der neu eingeleiteten Marktmanipulationsuntersuchungen ist im Jahr 2017 im Vergleich zum Vorjahr nahezu stabil geblieben (siehe Tabelle 19 „Marktmanipulationsuntersuchungen“, Seite 133). Der Schwerpunkt lag dabei auf handelsgestützten Manipulationen. Ein weiterer Schwerpunkt war die Untersuchung von Short-Attacken. Hierbei gehen natürliche oder juristische Personen Short-Positionen beispielsweise in Aktien eines Emittenten ein, bevor sie zu diesem negative Stellungnahmen verbreiten. Die Kurse der betroffenen Aktien brachen teilweise binnen Sekunden nach Veröffentlichung solcher Stellungnahmen um mehr als 30 Prozent ein. Eine Marktmanipulation liegt dann etwa vor, wenn in den Stellungnahmen nicht deutlich auf konkrete Interessenkonflikte hingewiesen wird.²³

Mehr als die Hälfte der neu eingeleiteten förmlichen Untersuchungen ging auch im Jahr 2017 auf Abgaben der Handelsüberwachungsstellen zurück. Die meisten der übrigen Untersuchungen wurden aufgrund positiver Marktmanipulationsanalysen sowie Anfragen von Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden eingeleitet. Vor

²² Vgl. § 80 Absatz 1 Satz 2 Nr. 2 WpHG i. V. m. Artikel 37 Del. VO (EU) 2017/565.

²³ Vgl. BaFinJournal Mai 2017, Seite 26 ff.

Tabelle 19: Marktmanipulationsuntersuchungen

Zeitraum	Neue Untersuchungen	Untersuchungsergebnisse					Offene Untersuchungen	
		Einstellungen	Abgaben an Staatsanwaltschaften (StA) oder BaFin-Bußgeldreferat					
			StA		Bußgeldreferat*			Gesamt (Vorgänge)
		Vorgänge	Personen	Vorgänge	Personen		Gesamt	
2015	256	44	160	290	10	14	170	279
2016	272	40	106	275	7	9	113	398
2017	226	56	121	197	6	7	127	441

* Die unterschiedliche Anzahl der Abgaben an das BaFin-Bußgeldreferat und der von der BaFin eingeleiteten Bußgeldverfahren (vgl. 7.1.) geht auf unterschiedliche Verfahrensabläufe zurück.

allem von Staatsanwaltschaften kamen deutlich mehr Anfragen als im Jahr 2016.

Internationale Zusammenarbeit

Die BaFin arbeitete auch im Jahr 2017 bei Marktmanipulationsfällen mit ausländischen Finanzaufsichtsbehörden zusammen. In 95 Fällen (Vorjahr: 113) schaltete sie Aufsichtsbehörden aus insgesamt 27 Ländern (Vorjahr: 23) ein. Die BaFin selbst wurde in 44 Fällen um internationale Amtshilfe gebeten (Vorjahr: 42). Absender von Amtshilfeersuchen an die BaFin waren Finanzaufsichtsbehörden aus insgesamt 13 Ländern (Vorjahr: 14).

Der Schwerpunkt lag dabei auch 2017 wieder auf dem Austausch mit den Aufsichtsbehörden anderer EU-Mitgliedstaaten, wie beispielsweise Österreich und Großbritannien. Aber auch mit Ländern wie Singapur, Mauritius oder den Bahamas arbeitete die BaFin erfolgreich zusammen. Auch mit den Aufsichtsbehörden in Hong Kong, Kanada und den USA hat die BaFin verstärkt Informationen ausgetauscht – vor allem zu mutmaßlicher Marktmanipulation im Zusammenhang mit der Verbreitung von Stellungnahmen zu Aktien kleinerer Unternehmen. Was derartige *Pump and Dump Schemes* angeht, konnte die BaFin von den Erkenntnissen und Erfahrungen ihrer ausländischen Kollegen profitieren. Gerade bei der Untersuchung solcher meist komplexen Fälle ist es erforderlich, schnell und effizient mit Aufsichtsbehörden – weltweit – zu kooperieren, um Erkenntnisse zu bündeln und gegebenenfalls ein gemeinsames Vorgehen zu koordinieren.

In 121 Fällen, die im Jahr 2017 abgeschlossen wurden, stellte die BaFin Anhaltspunkte für strafbare Marktmanipulation fest (Vorjahr: 106). Sie zeigte 197 verdächtige Personen (Vorjahr: 275) bei den zuständigen Staatsanwaltschaften an. In sechs weiteren Fällen (Vorjahr:

sieben) mit insgesamt sieben betroffenen Personen (Vorjahr: neun) ergaben sich Hinweise auf eine vorliegende Ordnungswidrigkeit. In 56 Fällen führte die Untersuchung nicht zu Anhaltspunkten für einen Verstoß (Vorjahr: 40). Ende 2017 waren noch 441 Untersuchungen offen (Vorjahr: 398).

2.2.2 Sanktionen

Vier Personen wurden 2017 nach öffentlicher Hauptverhandlung wegen Marktmanipulation verurteilt (Vorjahr: zehn), 0 Personen wurden freigesprochen (Vorjahr: drei, siehe Tabelle 20 „Abgeschlossene Marktmanipulationsverfahren“, Seite 134). Strafbefehle wurden in 15 Fällen erlassen (Vorjahr: 13).

Insgesamt 373 Ermittlungsverfahren stellten die Staatsanwaltschaften ein (Vorjahr: 310). Für 187 dieser Fälle bestand nach § 170 Absatz 2 Strafprozessordnung (StPO) nicht die notwendige Verurteilungswahrscheinlichkeit (Vorjahr: 166). Weitere 24 Verfahren wurden nach § 154f StPO vorläufig eingestellt, da der Aufenthaltsort der Beschuldigten unbekannt war (Vorjahr: 17). Darüber hinaus beendeten die Staatsanwaltschaften 71 Verfahren (Vorjahr: 49) nach § 153 StPO, da sie das Verschulden des Täters als gering einstufen und kein öffentliches Interesse an einer Strafverfolgung bestand. 56 andere Ermittlungsverfahren wurden nach § 153a StPO eingestellt, nachdem die Beschuldigten eine Geldauflage gezahlt hatten (Vorjahr: 50).

Bei weiteren 30 Verfahren konzentrierten sich die Staatsanwaltschaften auf andere parallele Strafrechtsverbote und stellten die Marktmanipulationsverfahren nach § 154 oder § 154a StPO zugunsten anderer Tatwürfe ein, wie zum Beispiel Betrug oder Untreue (Vorjahr: 28).

Tabelle 20: Abgeschlossene Marktmanipulationsverfahren

Zeitraum	Insgesamt	Entscheidungen der Staatsanwaltschaften*					
		Einstellungen				Einstellungen nach § 153a StPO	Nichteröffnung d. öffentl. HV gem. 204 StPO
		Einstellungen nach § 152 Abs. 2 StPO u. § 170 Abs. 2 StPO	Einstellungen nach § 153 StPO	Einstellungen nach §§ 154, 154a StPO	Einstellungen nach § 154f StPO		
2015	256	97	29	16	37	49	0
2016	345	166	49	28	17	50	0
2017	407	187	71	30	24	56	5

Zeitraum	Rechtskräftige gerichtliche Entscheidungen im Strafverfahren*				Entscheidungen im Bußgeldverfahren		
	Einstellungen durch das Gericht nach § 153a StPO	Verurteilungen im Strafbefehlsverfahren	Verurteilungen nach Hauptverhandlung	Freisprüche	Einstellungen	rechtskräftige Bußgelder	
2015	1	10	6	1	4	6	
2016	6	13	10	3	3	0	
2017	5	15	4	0	3	7	

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

2.2.3 Ausgewählte Sachverhalte

Vermögensverwalter

Das Amtsgericht Stuttgart hat im Januar 2017 gegen den Geschäftsführer einer Vermögensverwaltungsgesellschaft einen Strafbefehl mit einer Geldstrafe in Höhe von 85 Tagessätzen erlassen, der im November 2017 rechtskräftig wurde. Die Höhe der Tagessätze betrug 90 Euro, was zu einer Gesamtsumme von 7.650 Euro führte. Die BaFin hatte den Sachverhalt im Dezember 2015 bei der Staatsanwaltschaft Stuttgart angezeigt. Der Vermögensverwalter hatte für Kundendepots gegenläufige Sammelorders in einem illiquiden Optionsschein auf Aktien der Bilfinger SE erteilt. Diese stimmte er über die gewählte Stückzahl, Orderlimitierung und Einstellungszeit so aufeinander ab, dass sie an der Börse Stuttgart unmittelbar gegeneinander ausgeführt werden konnten. Auf diesem Weg erzielte er eine für sich bzw. seine Kunden positive börsliche Preisfestsetzung. Das manipulative Geschäft des Beschuldigten in dem Optionsschein führte zu einem signifikanten Kursanstieg, ohne dass der Kursverlauf des Basiswerts dies gerechtfertigt hätte.

Xing AG

Die Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main stellte 2017 das Verfahren gegen einen Wertpapierhändler ein, den die BaFin bereits 2014 wegen Marktmanipulation durch wirtschaftlich unbegründete Umsätze in Aktien der Xing AG dort angezeigt hatte. Das Verfahren wurde gegen Zahlung einer Geldauflage in Höhe von 25.000 Euro gemäß § 153a StPO eingestellt.

Der Wertpapierhändler hatte im März 2013 als *Designated Sponsor* (siehe Infokasten „Designated Sponsor“, Seite 135) die Preisstellung der Aktien der Xing AG beeinflusst, um Handelsumsätze in den Aktien in die Höhe zu treiben. Jeweils nach einem Geschäftsabschluss gegen die von ihm bestimmte Quotierung veränderte er diese so, dass für den Markt erneut der Anreiz bestand, gegen seine Preisstellung zu handeln. So erhöhte er zum Beispiel seine Preise auf der Kaufseite über die zuvor gestellten Kurse auf der Verkaufseite. Aus Sicht seiner Kontrahenten bestand damit ein steter Anreiz, zuvor eröffnete Positionen mit Gewinn zu schließen, während der *Designated Sponsor* systematisch Verluste in Kauf nahm.

Definition

Designated Sponsor

Als *Designated Sponsor* werden Banken oder sonstige Finanzdienstleister bezeichnet, die im elektronischen Handelssystem XETRA verbindliche An- und Verkaufskurse (*Quotes*) für Finanzinstrumente veröffentlichen, die sie betreuen.

Dabei erklärt sich der *Designated Sponsor* grundsätzlich bereit, zu den von ihm veröffentlichten *Quotes* Finanzinstrumente auch selbst am Markt zu kaufen oder zu verkaufen. Dies erhöht die Liquidität in den betreuten Finanzinstrumenten. Durch die Liquiditätsspenden des *Designated Sponsors* soll gewährleistet werden, dass Finanzinstrumente jederzeit handelbar sind.

Blue Cap AG

Die Staatsanwaltschaft München I hat 2017 mit Strafbefehl in Höhe von 160 Tagessätzen ein Ermittlungsverfahren abgeschlossen, bei dem es um den Handel in Aktien der Blue Cap AG über einen Zeitraum von drei Jahren ging. Die Höhe der Tagessätze belief sich auf 80 Euro, die Gesamtstrafe lag damit bei 12.800 Euro. Ausgelöst hatte das Verfahren eine im Februar 2017 erstattete Strafanzeige der BaFin.

Der Beschuldigte besaß im Tatzeitraum von 2014 bis 2017 umfassende Vollmachten für die Gesellschaftsdepots von zwei Beteiligungsgesellschaften. Er handelte zudem über zwei Wertpapierdepots, die zwar auf seinen Namen liefen, aber bei unterschiedlichen Kreditinstituten geführt wurden. Diese Depots nutzte er und erteilte über einen mehrjährigen Zeitraum an den Börsen Düsseldorf, München und Stuttgart in insgesamt 48 Fällen aufeinander abgestimmte gegenläufige Kauf- und Verkaufsaufträge, die dann auch unmittelbar gegeneinander ausgeführt wurden. Auf diese Weise hat der Beschuldigte auf die Preis- und die Umsatzentwicklung der Aktien der Blue Cap AG eingewirkt.

Die Untersuchung der BaFin erfolgte in enger Zusammenarbeit mit den Handelsüberwachungsstellen der Wertpapierbörsen in Düsseldorf, München und Stuttgart. Der Strafbefehl des Amtsgerichts München ist seit November 2017 rechtskräftig.

Mologen AG

Im April 2017 wurde in einem Verfahren, das auf eine Anzeige der BaFin zurückgeht, die Geldstrafe rechtskräftig. Die BaFin hatte im März 2016 bei der Staatsanwaltschaft Stuttgart Strafanzeige wegen des Verdachts der

Marktmanipulation in Form abgesprochener Geschäfte erstattet. Angezeigt wurden fünf Geschäftsabschlüsse in Aktien der Mologen AG an der Börse Stuttgart. Diese hatte der Tatverdächtige bewirkt, indem er gegenläufige Wertpapieraufträge für sein Wertpapierdepot und das Wertpapierdepot seiner Ehefrau erteilte, über das er Vollmacht besaß. Die Geschäfte erfolgten am letzten Handelstag des Kalenderjahrs 2013. Der Tatverdächtige wählte bei seinen Ordererteilungen schrittweise ansteigende Kauf- und Verkaufslimits. Aufgrund der manipulativen Geschäftsabschlüsse wurde der Börsenpreis der Aktie zum Jahresultimo sukzessive erhöht.

Das Amtsgericht Stuttgart erließ im Juni 2016 einen Strafbefehl über eine Geldstrafe in Höhe von 15.000 Euro (150 Tagessätze zu 100 Euro). Der Beschuldigte legte dagegen Einspruch ein. Daraufhin bestimmte das Amtsgericht Stuttgart den Termin zur Hauptverhandlung, zu dem der Beschuldigte jedoch nicht erschien. Das Gericht wies den Einspruch durch Urteil ab. Auch dagegen ging der Beschuldigte in Berufung, die das Landgericht Stuttgart jedoch verwarf. Auch eine vom Beschuldigten eingelegte Revision gegen das Urteil des Landgerichts Stuttgart hatte letztlich keinen Erfolg, so dass die Geldstrafe rechtskräftig wurde.

Grit International Inc.

2017 erhielt die BaFin von der Staatsanwaltschaft Düsseldorf die Mitteilung, dass ein Verfahren, das auf eine Anzeige der Aufsicht zurückging, mit einer Geldauflage nach § 153a StPO in Höhe von 70.000 Euro geendet hatte. Bereits im Jahr 2011 hatte die BaFin bei der Staatsanwaltschaft Düsseldorf Strafanzeige wegen mutmaßlicher Marktmanipulation gestellt. Es bestand der Verdacht, dass ein kanadischer Staatsbürger in Zusammenarbeit mit einem Vertriebsnetzwerk die Aktien der Grit International Inc. zunächst in den Börsenhandel in Deutschland einbeziehen und dann bewerben ließ.

Die Börsenbriefe, die er hierfür einsetzte und mit denen er Kurssteigerungen in dreistelliger Prozenzhöhe in wenigen Monaten versprach, wiesen jedoch pflichtwidrig nicht auf bestehende Interessenkonflikte hin. Den Anlegern blieb also verborgen, dass der Verdächtige ein eigenes finanzielles Interesse an der Entwicklung der Aktien hatte. Zum Zeitpunkt der Werbeaktionen hielt der Verdächtige auf einem Bankdepot in Liechtenstein mehrere Hunderttausend Aktien der Gesellschaft, deren Veräußerung er beabsichtigte.

Entsprechend nutzte der Verdächtige die aufgrund der Bewerbung der Aktien entstandene Nachfrage, um seine zuvor eingegangene Position zu veräußern. Die Staatsanwaltschaft Düsseldorf erhob wegen des Verdachts auf

Marktmanipulation im Jahr 2013 Anklage beim Landgericht Düsseldorf. Dem Angeschuldigten wurde im Rechtshilfegeweg rechtliches Gehör gewährt, er wurde in Kanada polizeilich vernommen. Zwar kam eine Auslieferung des kanadischen Staatsbürgers nicht in Betracht, erreicht werden konnte jedoch, wie oben erwähnt, eine Geldauflage in Höhe von 70.000 Euro.

LetsBuyIt Group AG

Das Amtsgericht Frankfurt am Main hat im November 2017 in einem Strafbefehlsverfahren, das auf eine Anzeige der BaFin im Dezember 2014 zurückging, eine Gesamtfreiheitsstrafe von zehn Monaten verhängt. Die Strafe richtete sich gegen einen in den Vereinigten Arabischen Emiraten ansässigen Beschuldigten. Daneben ordnete das Gericht die Einziehung von rund 61.000 Euro an. Der Strafbefehl ist rechtskräftig.

Die Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main klagte den Beschuldigten an, durch eine Vielzahl von Kauf- und Verkaufsaufträgen in Aktien der LetsBuyIt Group AG Geschäftsabschlüsse bewirkt zu haben, die nicht der Umsetzung einer legitimen Handelsstrategie dienten, sondern allein der Generierung von Umsätzen in der Aktie. In mehr als 200 Fällen veräußerte der Beschuldigte Aktien der LetsBuyIt Group AG, um diese dann umgehend wieder zurück zu erwerben. Dabei nahm der Beschuldigte auch Verluste in Kauf, da er die Aktien regelmäßig zu einem niedrigeren Preis veräußerte, als er für den nachfolgenden Rückerwerb der Aktien zahlen musste.

Die künstlich erhöhten Handelsumsätze sollten bei Anlegern Interesse an den Aktien wecken. Der Beschuldigte handelte dabei im Auftrag von Personen, die durch den Verkauf eigener Positionen von erhöhten Handelsumsätzen in Aktien der LetsBuyIt Group AG profitieren wollten.

Rechtskräftige Bußgeldbescheide

Gegen den Vorsitzenden des Vorstands einer Aktiengesellschaft, deren Aktien in den Freiverkehrshandel der Frankfurter Wertpapierbörse einbezogen sind, setzte die BaFin im Jahr 2017 eine Geldbuße in Höhe von 42.000 Euro fest, weil er unrichtige kursrelevante Angaben zu dem Unternehmen gemacht hatte.²⁴

Der Betroffene hatte Ende 2014 in einem Aktionärsbrief Angaben zur Höhe des erwarteten Jahresüberschusses gemacht, die zu diesem Zeitpunkt objektiv nicht mehr vertretbar waren. Diese Angaben wiederholte der Betroffene auch in einem später veröffentlichten Interview mit einer lokalen Tageszeitung. Entgegen der

kundgegebenen Einschätzung des Betroffenen, wonach ein Gewinn in Höhe des Vorjahres zu erwarten sei, erlitt die Gesellschaft im Vergleich zum vorangegangenen Geschäftsjahr tatsächlich einen Gewinneinbruch in Höhe von 90 Prozent.

Die vom Vorstandsvorsitzenden wiederholt gemachten Angaben zur Höhe des erwarteten Jahresüberschusses waren zum einen bewertungserheblich und zum anderen geeignet, auf den Preis der Aktien der betroffenen Gesellschaft einzuwirken. Tatsächlich wirkten sie jedoch nicht auf den Börsenpreis der Aktien der betroffenen Gesellschaft ein. Daher wurde der Sachverhalt nicht als Straftat bewertet, sondern als Ordnungswidrigkeit geahndet.

2.3 Insiderhandel

2.3.1 Untersuchungen

Im Jahr 2017 eröffnete die BaFin 62 neue Untersuchungen wegen des Verdachts auf Insiderhandel (Vorjahr: 42, siehe Tabelle 21 „Insideruntersuchungen“, Seite 137). Da vielen dieser Insideruntersuchungen grenzüberschreitende Sachverhalte zugrunde lagen, bat die BaFin in 79 Fällen ausländische Aufsichtsbehörden um Amtshilfe (Vorjahr: 54). In 28 Fällen (Vorjahr: 35) wurde die BaFin ihrerseits in Insidersachverhalten von ausländischen Aufsichtsbehörden um Amtshilfe ersucht.

In 18 der abgeschlossenen Untersuchungen (Vorjahr: 21) stellte die BaFin Anhaltspunkte für Insiderhandel fest. Sie zeigte daher insgesamt 40 Personen (Vorjahr: 49) bei den zuständigen Staatsanwaltschaften an. In elf der abgeschlossenen Untersuchungen (Vorjahr: 23) ließen sich dagegen keine Anhaltspunkte für Insiderhandel feststellen. Diese Untersuchungen wurden daher von der BaFin eingestellt. 72 Untersuchungen, die teilweise noch aus den Vorjahren stammten, waren Ende 2017 noch nicht abgeschlossen (Vorjahr: 39).

2.3.2 Sanktionen

Im Jahr 2017 wurden insgesamt vier Personen rechtskräftig im Strafbefehlsverfahren verurteilt (Vorjahr: 1, siehe Tabelle 22 „Abgeschlossene Insiderverfahren“, Seite 137). Alle den Strafbefehlen zugrunde liegenden Ermittlungsverfahren gingen auf Anzeigen der BaFin zurück. Insgesamt 32 Verfahren (Vorjahr: 89) stellten die Staatsanwaltschaft ein. Bei 27 dieser Fälle (Vorjahr: 75) konnte die Staatsanwaltschaft dabei die nach § 170 Absatz 2 StPO notwendige Verurteilungswahrscheinlichkeit nicht nachweisen. In fünf Fällen (Vorjahr: 14) wurde das Verfahren von der Staatsanwaltschaft nach § 153a StPO

²⁴ Vgl. hierzu Kapitel II 6.

Tabelle 21: Insideruntersuchungen

Zeit- raum	Neue Untersuchungen	Untersuchungsergebnisse			Offene Untersuchungen
		Einstellungen	Abgaben an Staatsanwaltschaften		
	Insider	Insider	Vorgänge	Personen	Gesamt
2015	43	19	26	87	41
2016	42	23	21	49	39
2017	62	11	18	40	72

Tabelle 22: Abgeschlossene Insiderverfahren

Zeit- raum	Insgesamt	Einstellungen	Einstellungen gegen Zahlung einer Geldauflage	Rechtskräftige gerichtliche Entscheidungen			
				Entscheidungen durch das Gericht	Verurteilungen im Strafbefehls- verfahren	Verurteilungen nach Haupt- verhandlung	Freisprüche
2015	41	31	8	1	1	0	0
2016	93	75	14	3	1	0	0
2017	41	27	5	5	4	0	0

eingestellt, nachdem die Beschuldigten eine Geldauflage gezahlt hatten.

2.3.3 Ausgewählte Sachverhalte

VERBIO Vereinigte BioEnergie AG

Seit März 2017 sind zwei Strafbefehle des Amtsgerichts Frankfurt am Main wegen Insiderhandels gegen einen Beschäftigten der VERBIO Vereinigte BioEnergie AG (VERBIO AG) und dessen Mutter rechtskräftig. Die BaFin hatte 2016 Anzeige bei der Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main erstattet. Das Gericht verhängte gegen den Angestellten eine Geldstrafe in Höhe von 90 Tagessätzen zu je 200 Euro, weil er verbotenerweise den Kauf des Insiderpapiers empfohlen hatte. Seine Mutter musste wegen Insiderhandels eine Geldstrafe von 90 Tagessätzen zu je 40 Euro zahlen.

Die VERBIO AG hatte am 4. November 2013 eine Ad-hoc-Mitteilung veröffentlicht, in der sie unter anderem die Ergebnisprognose für das Geschäftsjahr 2013/2014 (per 30. Juni) erhöhte. Nach Auswertung der vorläufigen Zahlen zum 30. September 2013 konnte sie ihr EBITDA²⁵ auf etwa elf Millionen Euro steigern

(2012/2013: 1,6 Millionen Euro). Darüber hinaus erwartete die Gesellschaft für das Geschäftsjahr 2013/2014 ein weitestgehend ausgeglichenes EBIT²⁶ (bisher: -5,0 Millionen Euro). Nach Veröffentlichung der Mitteilung stieg der Kurs der VERBIO-Aktie um 30 Prozent.

Die Mutter des VERBIO-Beschäftigten hatte einige Tage vor der Meldung begonnen, für insgesamt etwa 51.824 Euro Aktien der Gesellschaft zu kaufen. Diese verkaufte sie von März bis Mai 2014 mit Gewinn.

Alphaform AG

In einem weiteren Verfahren wegen Insiderhandels, das auf eine Anzeige der BaFin im Jahr 2015 zurückgeht, verhängte das Amtsgericht München im November 2017 gegen einen Bereichsleiter der Alphaform AG per Strafbefehl eine Geldstrafe von 90 Tagessätzen zu je 90 Euro. Zusätzlich ordnete das Gericht den Verfall in Höhe von 10.000 Euro an.

Gegen einen weiteren Angestellten des Unternehmens, der unbefugt Insiderinformationen an den Bereichsleiter weitergegeben hatte, wurde das Verfahren zwar eingestellt. Er musste jedoch eine Geldauflage von 4.000 Euro zahlen.

²⁵ Earnings before Interests, Taxes, Depreciation and Amortisation (Ergebnis vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen).

²⁶ Earnings before Interests and Taxes (Ergebnis vor Zinsen, Steuern).

Die Alphaform AG hatte am 28. Juli 2015 bekannt gegeben, beim Amtsgericht München einen Insolvenzantrag wegen drohender Zahlungsunfähigkeit gestellt zu haben. Am Folgetag eröffnete der Kurs der Alphaform-Aktie auf Xetra mit 0,64 Euro fast 70 Prozent unter dem Vortagesschlusskurs. Im Tagesverlauf lag der Kurs dann teilweise sogar mehr als 80 Prozent im Minus.

Die BaFin ermittelte, dass der Angestellte dem Bereichsleiter unbefugt die Insiderinformation mitgeteilt hatte, woraufhin dieser nur etwa eine Stunde vor der Veröffentlichung der Insolvenz-Mitteilung 10.000 Alphaform-Aktien verkaufte und so einen Kursverlust vermeiden konnte.

Hugo Boss AG

Die Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main stellte am 3. Februar 2017 gegen Zahlung einer Geldauflage in Höhe von 1.000 Euro ein Verfahren wegen Insiderhandels ein, das auf eine Anzeige der BaFin aus dem Jahr 2016 zurückging. Der Beschuldigte, ein leitender Angestellter von Permira, einem Großaktionär der Hugo Boss AG, hatte den Tatvorwurf eingeräumt und zuvor bereits freiwillig 3.500 Euro gespendet.

Am 2. Mai 2013 um 20:29 Uhr hatte der Nachrichtendienst Bloomberg berichtet, dass Permira beabsichtige, sieben Millionen Hugo-Boss-Aktien (9,9 Prozent des gezeichneten Kapitals) im Rahmen eines beschleunigten Bookbuilding-Verfahrens zu platzieren. Diese Meldung wurde am 3. Mai 2013 um 08:01 Uhr in einer Ad-hoc-Mitteilung der Hugo Boss AG bestätigt und konkretisiert. Demnach beabsichtigte die Red & Black Holding GmbH, ein Tochterunternehmen der Permira, ihren Anteil auf 56 Prozent zu reduzieren. Nach Veröffentlichung der Bloomberg-Meldung eröffnete die Aktie am Morgen des 3. Mai 2013 auf Xetra bei 88,95 Euro, was einem Verlust

von vier Prozent gegenüber dem Vortagesschlusskurs entspricht. Der Kurs sank im Verlauf des Tages weiter bis auf einen Schlusskurs von 87,08 Euro und lag damit etwa sechs Prozent unter dem Vortagesschlusskurs.

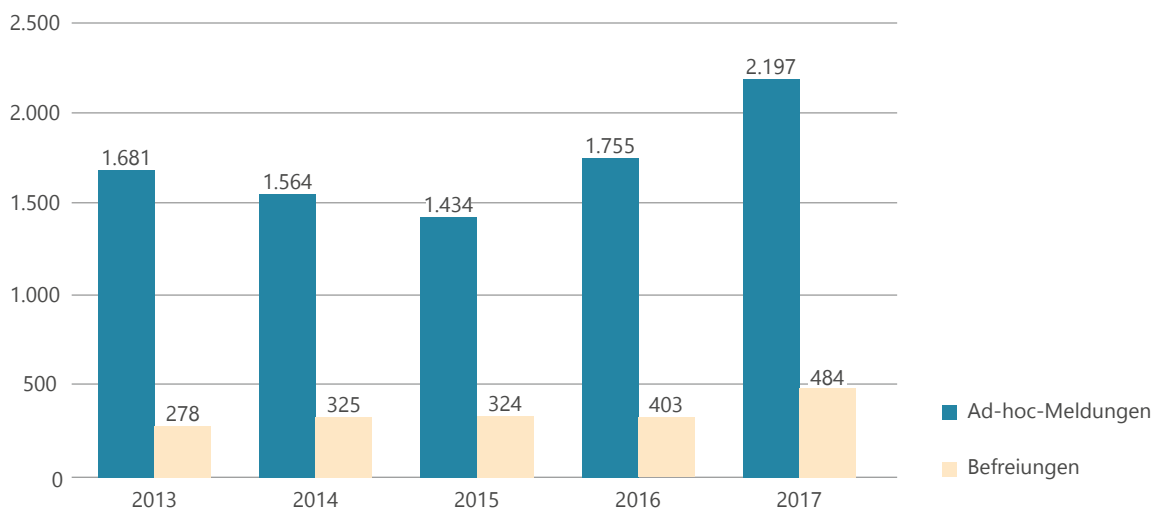
Der oben genannte leitende Angestellte von Permira kaufte im Tagesverlauf des 2. Mai 2013 insgesamt 21.100 Put-Optionsscheine auf Hugo Boss. Seine Kaufaufträge teilte er dabei auf drei verschiedenen Optionscheinemittenten auf. Er verkaufte die Optionsscheine nach der Veröffentlichung und erzielte damit einen Gewinn von insgesamt 3.003 Euro.

2.4 Ad-hoc-Publizität und Directors' Dealings

2.4.1 Ad-hoc-Publizität

Im Berichtsjahr veröffentlichten Emittenten insgesamt 2.197 Ad-hoc-Mitteilungen (Vorjahr: 1.755, siehe Grafik 11 „Ad-hoc-Meldungen und Befreiungen“). Damit setzte sich der deutliche Anstieg fort, der sich bereits im zweiten Halbjahr 2016 – bedingt durch das Wirksamwerden der Marktmissbrauchsverordnung (Market Abuse Regulation – MAR) – abgezeichnet hatte. So waren 2017 rund 1.350 Emittenten ad-hoc-pflichtig, davon rund 530 Emittenten von Wertpapieren, die im Freiverkehr bzw. in nationalen multilateralen Handelssystemen (Multilateral Trading Facility – MTF) gelistet sind. Freiverkehrsemittenten bzw. solche, die in nationalen multilateralen Handelssystemen (Multilateral Trading Facility – MTF) gelistet sind, unterliegen der Veröffentlichungspflicht allerdings nur dann, wenn sie dem Listing zugestimmt oder dieses genehmigt haben. Gleiches gilt seit dem 3. Januar 2018 für Emittenten, deren Wertpapiere mit Zustimmung oder Genehmigung an einem organisierten Handelssystem

Grafik 11: Ad-hoc-Meldungen und Befreiungen



(Organised Trading Facility – OTF) gelistet sind. Mit der steigenden Zahl von Ad-hoc-Meldungen hat sich auch die Zahl der Mitteilungen über einen Aufschub der Veröffentlichung weiter erhöht (484, Vorjahr: 403). Mit einem Aufschubbeschluss kann ein Emittent gemäß Artikel 17 Absatz 4 MAR vorübergehend die Offenlegung einer Insiderinformation aufschieben.

Schwerpunkt der BaFin

Im Fokus der Aufsicht stand auch 2017 die Umsetzung der MAR und der begleitenden Rechtsvorschriften. Anfragen gab es etwa zur Sprache, in der MTF-Emittenten veröffentlichen können, aber auch weiterhin dazu, welche Behörde im Einzelfall aufsichtspflichtig ist. Ein wichtiges Thema war darüber hinaus die Bewertung von Zwischenschritten in einem gestreckten Sachverhalt, etwa im Zusammenhang mit *Mergers and Acquisitions*. Auch diese Zwischenschritte, und nicht nur das Endergebnis selbst, können bereits Insiderinformationen und damit zu veröffentlichen sein.

In zwei Workshops informierte die BaFin über die Veröffentlichung von Insiderinformationen und den Umgang damit. Zur Vorbereitung auf die seit dem 3. Januar 2018 bestehende Ad-hoc-Pflicht auch für Teilnehmer am Markt für Emissionszertifikate – das Wirksamwerden dieser Vorschriften der MAR war um ein Jahr verschoben worden – veröffentlichte sie auf ihrer Internetseite www.bafin.de verschiedene Fragen und Antworten (FAQ). Gemäß Artikel 17 Absatz 2 MAR ist jeder Teilnehmer am Markt für Emissionszertifikate verpflichtet, Insiderinformationen in Bezug auf ihm gehörende Emissionszertifikate, die er aufgrund seiner Geschäftstätigkeit hält, bekannt zu geben. Dazu zählt etwa die geplante oder ungeplante Nichtverfügbarkeit einer Anlage. Allerdings besteht diese Verpflichtung nur dann, wenn

seine Anlage- oder Luftverkehrsemissionen bestimmte Schwellenwerte überschreiten.

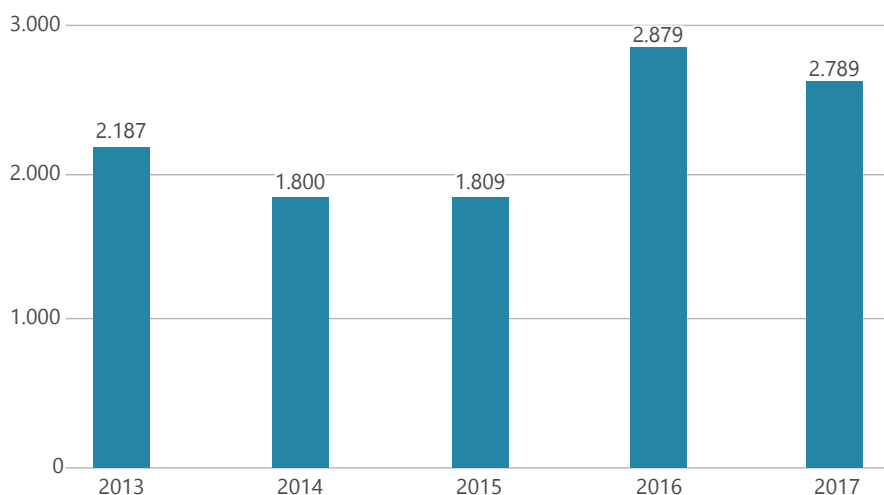
In ihren FAQs erläutert die BaFin etwa, wie diese Mindestschwelle berechnet werden und welche Insiderinformationen veröffentlichungspflichtig sein können. Ein wichtiger Punkt ist zudem das Veröffentlichungsprivileg: Teilnehmer am Markt für Emissionszertifikate, die bereits nach Artikel 4 der Verordnung (EU) 1212/2012 (REMIT) verpflichtet sind, Insiderinformationen zu veröffentlichen – gemeint sind Energiegroßhandelsunternehmen – müssen keine zusätzliche Veröffentlichung der Insiderinformation nach Artikel 17 Absatz 2 MAR vornehmen, sofern es sich im Wesentlichen um die gleiche Information handelt und bei der Veröffentlichung gewährleistet ist, dass die Insiderinformation an die einschlägigen Medien übermittelt wird.

2.4.2 Directors' Dealings

Führungskräfte (zum Beispiel Vorstände und Aufsichtsräte) von Emittenten, die an einem geregelten Markt bzw. einem MTF zugelassen sind, sowie Personen, die zu diesen in enger Beziehung stehen, meldeten im Jahr 2017 insgesamt 2.789 Wertpapiergeschäfte (Vorjahr: 2.879, siehe Grafik 12 „Directors'-Dealings-Meldungen“). Nachdem im Jahr 2016 ein deutlicher Anstieg der Meldungen zu verzeichnen war, blieb die Zahl der Meldungen 2017 auf dem Niveau des Vorjahres.

Die BaFin überprüfte die Meldungen daraufhin, ob die dreitägige Frist, innerhalb der Eigengeschäfte von Führungskräften zu melden und zu veröffentlichen sind, eingehalten wurde (145 Fälle), ob das 30-tägige Handelsverbot vor Veröffentlichung von Finanzkennzahlen beachtet wurde (sieben Fälle) und ob Führungskräfte

Grafik 12: Directors'-Dealings-Meldungen



über ihre Meldepflichten vom Emittenten belehrt wurden (zwei Fälle). Durch die Anwendbarkeit der MAR seit dem 3. Juli 2016 wurde die Meldefrist von fünf auf drei Geschäftstage verkürzt und die Emittenten dazu verpflichtet, ihre Führungskräfte über die gesetzlichen Meldepflichten zu belehren. In drei Fällen verfolgte die BaFin den Sachverhalt bußgeldrechtlich weiter, 28 Fälle stellte sie ein.

Die nach wie vor sehr hohe Zahl teilweise komplexer Auslegungsfragen bündelt die BaFin – sofern diese von allgemeiner Bedeutung waren – in einem fortlaufend aktualisierten Katalog von FAQ, der auf der Internetseite www.bafin.de abrufbar ist. Auf diese Weise will die Aufsicht dafür sorgen, dass die rechtlichen Normen gleichmäßig angewendet werden. Zudem will sie Marktteilnehmern in Anwendungsbeispielen Handlungsanweisungen geben.

2.5 Leerverkaufsüberwachung

2.5.1 Verbote

Ungedeckte Leerverkäufe in Aktien und bestimmten öffentlichen Schuldtiteln sind durch die EU-Leerverkaufsverordnung verboten. Dies gilt auch für den Eintritt in oder das Begründen von öffentlichen Kreditausfallprämien (*Credit Default Swaps* – CDS) ohne Sicherungszweck. Dies überprüfte die BaFin 2017 in 100 Fällen (Vorjahr: 97) aufgrund von Verdachtsanzeigen und eigenen Anhaltspunkten. In den Verdachtsanzeigen ging es um Verkäufe von Unternehmen und von Privatpersonen. Außerdem gingen 72 Selbstanzeigen bei der Aufsicht ein.

Die BaFin stellte 79 Untersuchungen ein (Vorjahr: 78). 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 2017 waren 19 Sachverhalte noch nicht abschließend geprüft

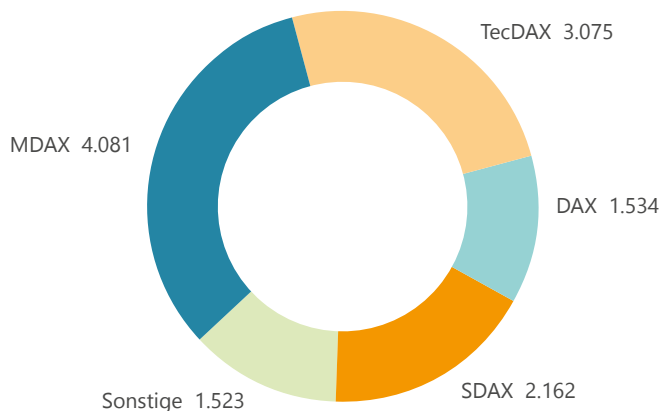
(Vorjahr: acht); davon stammte einer aus dem Jahr 2016 und 18 aus 2017. Weitere sechs Sachverhalte gab die BaFin zuständigkeitshalber an andere EU-Behörden ab (Vorjahr: elf). In 13 Fällen verfolgte die Aufsicht den Sachverhalt bußgeldrechtlich weiter (Vorjahr: elf).

2.5.2 Transparenzpflichten

Die BaFin untersuchte 38 Verstöße gegen die Transparenzpflichten in Netto-Leerverkaufspositionen (Vorjahr: 61). Insgesamt 26 Untersuchungen stellte sie ein (Vorjahr: 25). Zum 31. Dezember 2017 waren zwölf Sachverhalte noch nicht abschließend geprüft (Vorjahr: 18).

Netto-Leerverkaufspositionen werden über die Melde- und Veröffentlichungsplattform der BaFin mitgeteilt. Bis Ende 2017 nutzten 1.190 Unternehmen und 23 Privatpersonen die Möglichkeit, bei der Aufsicht insgesamt 2.431 Zulassungsanträge für das Verfahren einzureichen. Der Großteil der Mitteilungspflichtigen stammte, wie in den Vorjahren, aus den USA und Großbritannien. 285 Mitteilungspflichtige (Vorjahr: 331) meldeten der BaFin im Jahr 2017 für Aktien, die zum Handel an einem regulierten Markt oder multilateralen Handelssystem zugelassen sind, 12.861 Netto-Leerverkaufspositionen (Vorjahr: 14.492) in 281 verschiedenen Aktien (Vorjahr: 249). Dies entspricht durchschnittlich 51 Mitteilungen pro Handelstag. Insgesamt 4.001 Mitteilungen (Vorjahr: 4.151) mussten 2017 im Bundesanzeiger veröffentlicht werden, da die Schwelle von 0,5 Prozent des ausgegebenen Aktienkapitals berührt worden war. Die BaFin erhielt darüber hinaus 135 Mitteilungen für öffentliche Schuldtitel des Bundes (Ausgangsschwellenwert: 0,5 Prozent), also deutlich mehr als im Vorjahr (94 Mitteilungen). Für Schuldtitel der Bundesländer hingegen gingen bei der Aufsicht wie im Vorjahr keine Mitteilungen ein (Ausgangsschwellenwert: 0,1 Prozent). Größtenteils wurden Netto-Leerverkaufspositionen in Aktien von Emittenten am regulierten Markt aufgebaut (siehe Grafik 13 „Verteilung der Meldungen auf Indizes“).

Grafik 13: Verteilung der Meldungen auf Indizes



2.5.3 Anzeigen von Market Makern

2017 zeigten 44 *Market Maker* (Vorjahr: 48) und 30 Primärhändler (Vorjahr: 32) der BaFin ihre Tätigkeit an und nutzten die Ausnahmen von den Leerverkaufsverböten und Transparenzpflichten, die in Artikel 17 EU-Leerverkaufsverordnung verankert sind (siehe Tabelle 23 „Anzeigen von Market Makern und Primärhändlern 2017“). Insgesamt 33 der 44 *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 Schuldtitle eines weiteren Emittenten ausdehnen. Im Jahr 2017 erhielt die BaFin insgesamt 1.570 Absichtsanzeigen (Vorjahr: 1.207) von *Market Makern* und keine Absichtsanzeigen von Primärhändlern (Vorjahr: eine).

2.6 Aufsicht über Finanzmarktinfrastrukturen

Zentrale Gegenparteien

Die Eurex Clearing AG (ECAG) beantragte im Januar 2017 bei der BaFin, ihre ursprüngliche Zulassung nach der europäischen Marktinfrastrukturverordnung (EMIR)²⁷ um das Clearing von außerbörslich gehandelten Fremdwährungsprodukten (OTC FX) zu erweitern. Da es sich dabei um eine neue Produktkategorie handelt, musste die ECAG das Risikomanagement für die zu clearingenden Produkte anpassen und erweitern. Die BaFin prüfte den Antrag gemeinsam mit der Deutschen Bundesbank, stimmte sich darüber im ECAG-EMIR-Aufsichtskollegium ab und erlaubte die Erweiterung im November 2017.

Tabelle 23: Anzeigen von Market Makern und Primärhändlern 2017

	Market Maker	Primärhändler
Gesamtzahl Unternehmen	44	30
davon aus dem Inland	40	9
davon aus dem Ausland	4*	21**
Gesamtzahl Anzeigen 2017	1.570	0
Gesamtzahl Anzeigen seit September 2012	6.442	38

* Drittland außerhalb der EU.

** Sitz außerhalb Deutschlands.

ESMA-Stresstest für CCPs

CCPs in Europa sind gegen Marktverwerfungen gut aufgestellt. Das hat der zweite EU-weite Stresstest der ESMA ergeben, dessen Ergebnisse am 2. Februar 2018 veröffentlicht worden sind. Ziel war es, zu prüfen, ob die europäischen CCPs ausreichend vorfinanzierte Sicherheiten und Liquidität vorhalten, um auch bei extremen Marktbewegungen den Ausfall der zwei EU-weit wichtigsten Clearing-Mitglieder bei gleichzeitigen Preisschocks aufzufangen. Die ESMA kam zu dem Schluss, dass die CCPs dazu in der Lage wären. Ansteckungseffekte auf die nicht ausgefallenen Clearingmitglieder, die über Ausfallfonds und Nachschusspflichten an den Verlusten beteiligt werden, konnte sie nicht feststellen. Zudem ergab der Test, dass die europäischen CCPs über ausreichend Ressourcen verfügten, um den Liquiditätsbedarf bei einem Ausfall der zwei wichtigsten Clearing-Mitglieder bzw. Liquiditätsgeber zu decken.

Hintergrund des Stresstests ist die EMIR, nach der die ESMA jährlich einen solchen Stresstest durchzuführen hat. Geprüft wurden insgesamt 16 europäische CCPs, darunter zwei deutsche.

EU-Zulassungsverfahren für CSDs

Die Zulassung der europäischen Zentralverwahrer (*Central Securities Depositories* – CSDs) wird sich bis in die zweite Jahreshälfte 2018 oder sogar bis ins Jahr 2019 verzögern. Hintergrund: Fast alle Zulassungsanträge waren unvollständig. Die europäischen CSDs mussten bis Ende September 2017 ihre Antragsunterlagen für die – nach der *Central Securities Depositories Regulation* (CSDR)²⁸ erforderlichen – Neuzulassungen ihrer CSD-Kerndienstleistungen und der bankartigen Nebendienstleistungen bei den zuständigen Aufsichtsbehörden einreichen. Die jeweiligen zuständigen Aufsichtsbehörden – darunter die BaFin – müssen, sobald die Unterlagen vollständig sind, in Abstimmung mit den Zentralbanken und ggf. weiteren einzubeziehenden Aufsichtsbehörden, innerhalb von sechs Monaten über die Anträge entscheiden.

2.7 Aufsicht über OTC-Derivategeschäfte und die Einhaltung der Positionslimits

Nach der EMIR müssen finanzielle und bestimmte nicht-finanzielle Gegenparteien standardisierte außerbörsliche Derivate über eine CCP clearen.²⁹ Auf OTC-Derivategeschäfte, die nicht über eine CCP gecleart werden müssen, sind alternative Risikominderungsstechniken,

²⁷ Zur EMIR vgl. dazu auch Kapitel II 1.

²⁸ ABl. L 257 v. 28. August 2014, S. 1 ff.

²⁹ Vgl. 1.2.

wie die der Besicherung, anzuwenden. Nachdem die Clearingpflicht schon seit 2016 in Kraft ist, trat zum 4. Januar 2017 die Delegierte Verordnung der EU-Kommission in Kraft, mit der die Anforderungen an die Besicherung bilateraler OTC-Derivatetransaktionen konkretisiert wurden, die nicht durch eine CCP geleast werden.³⁰ Danach müssen finanzielle Gegenparteien für nicht zentral geleaste OTC-Derivatekontrakte Sicherheiten stellen. Nichtfinanzielle Gegenparteien sind hierzu nur verpflichtet, soweit ihr Derivatevolumen über einem Schwellenwert liegt. Im Berichtszeitraum hat die BaFin die Umsetzung der Vorschriften durch die Marktteilnehmer begleitet sowie die relevanten Auslegungsfragen mit den Unternehmen und auf europäischer Ebene diskutiert. Insbesondere die Möglichkeit Transaktionen innerhalb einer konzern- oder aufsichtsrechtlichen Gruppe von der Besicherungspflicht befreien zu lassen, führte hierbei zu Zweifeln in der konkreten Auslegung der damit verbundenen Regelungen. Hier war beispielsweise der Begriff des gruppenangehörigen Unternehmens zu klären. Auch die konkrete Kalkulation des von der Besicherung befreiten Geschäftsvolumens war zu diskutieren. Eine weitere relevante Frage war, wie nicht nettingfähige Jurisdiktionen durch die Marktteilnehmer identifiziert werden können.

Die Möglichkeit für Unternehmen ihre Transaktionen innerhalb der konzern- oder aufsichtsrechtlichen Gruppe von der Besicherung befreien zu lassen, bedarf jedoch, soweit die beiden gruppenangehörigen Gegenparteien nicht beide ihren Sitz im Inland haben, der Zustimmung der BaFin. Sie erhielt dafür im Jahr 2017 insgesamt 172 Anträge (siehe Tabelle 24 „Anzeigen und Anträge“).

Parallel dazu können sich die Unternehmen, die bereits seit 2016 der Clearingpflicht für OTC-Derivate unterfallen, von den gruppeninternen Transaktionen befreien lassen. Die BaFin erhielt dafür 2017 nur 20 Anträge, 2016 waren es noch 140.

Seit Anfang 2018 sind durch die MiFID II formulierte Anforderungen für Positionslimits bei Warenderivaten und Positionsmeldungen in solchen Produkten in Kraft. Die Regelungen der MiFID in diesem Bereich wurden eingeführt, um Funktionsweise und Transparenz der Finanz- und Warenmärkte zu verbessern und übermäßigen Schwankungen der Rohstoffpreise vorzubeugen. Um dies zu erreichen, sind nach der Geltung der MiFID II auf der Grundlage einer von ESMA festgelegten Methodologie Limits für Positionen festzulegen, die ein Unternehmen aggregiert auf Gruppenebene halten kann, um

30 Delegierte Verordnung (EU) Nr. 2016/2251, ABl. L 340/9.

Tabelle 24: Anzeigen und Anträge

	Anzeigen/Anträge
Gesamtzahl Anzeigen/Anträge	172
Eine Gegenpartei mit Sitz im EU-Ausland	102
Eine Gegenpartei mit Sitz in einem Drittstaat	70

Marktmissbrauch wie auch den Aufbau marktverzerrender Positionen zu verhindern. Zur Vorbereitung hat die BaFin bereits 2017 Limits indikativ festgesetzt und dazu acht Allgemeinverfügungen vorbereitet und angehört. Parallel entwickelte die Aufsicht die technische Infrastruktur für die Positionsmeldungen, da mit Inkrafttreten der MiFID die Handelsplätze tägliche Reportings über die Positionen ihrer Handelsteilnehmer und deren Kunden in Warenderivaten abzugeben haben.

2.8 Stimmrechte und Informationspflichten gegenüber Wertpapierinhabern

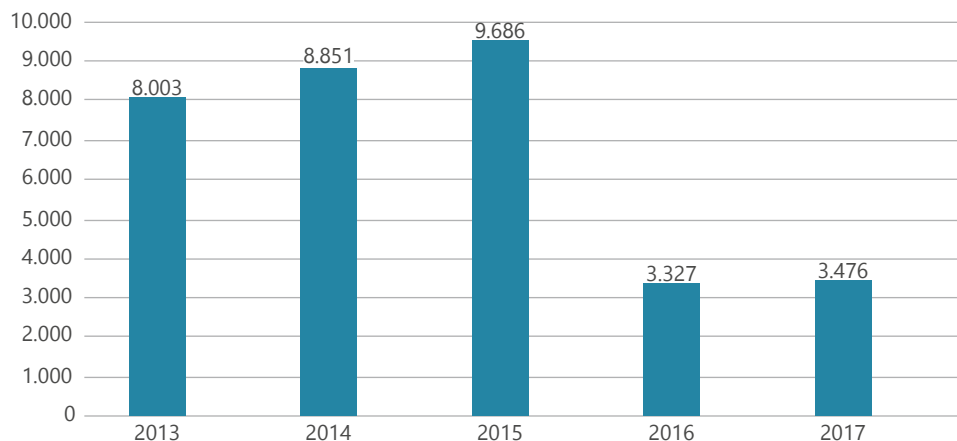
Stimmrechte

2017 wurden 3.476 Änderungen von Stimmrechtsanteilen gemeldet (siehe Grafik 14 „Stimmrechtsmitteilungen“, Seite 143, Vorjahr: 3.327³¹). Davon entfielen 2.214 auf Konzernmitteilungen, bei denen das oberste Mutterunternehmen Beteiligungsveränderungen oder -bestände innerhalb eines Konzerns meldet. 455 Konzernmitteilungen waren freiwillig, das heißt, sie bezogen sich auf Sachverhalte, bei denen nur Tochterunternehmen Meldepflichten treffen, das oberste Mutterunternehmen aber (freiwillig) eine Konzernmitteilung mit befreiender Wirkung für die Tochterunternehmen abgibt. Beim überwiegenden Teil aller Mitteilungen (2.674) ging es um Stimmrechtsveränderungen aufgrund von Schwellenberührungen bei Stimmrechten (§§ 33, 34 WpHG). 204 bzw. 219 Meldungen beinhalteten (auch) Veränderungen infolge von Schwellenberührungen bei Finanzinstrumenten (§ 38 WpHG) bzw. bei den aggregierten Beständen von Stimmrechten und Finanzinstrumenten (§ 39 WpHG). Bei 436 Mitteilungen ging es lediglich um eine Schwellen-irrelevante Bestandsveränderung.

2017 waren 602 Unternehmen zum Handel am regulierten Markt zugelassen. Die Zahl ging damit, verglichen mit dem Vorjahr, weiter leicht zurück (614). Dagegen stieg die Zahl der Veröffentlichungen dieser

31 Bereinigte Zahl. Im Jahresbericht 2016 waren 2.378 Meldungen angegeben worden.

Grafik 14: Stimmrechtsmitteilungen



Unternehmen zu Veränderungen ihres stimmberechtigten Grundkapitals leicht auf 313 (Vorjahr: 265). Vier *Real Estate Investment Trusts* (REIT) unterlagen Ende 2017 der Meldepflicht.

Zwei Jahre geänderte Transparenzrichtlinie

2017 hatte sich die Zahl der Stimmrechtsmeldungen mit 3.476 etwa auf dem Vorjahresniveau gehalten. Mit rund 2.214 Meldungen entfällt dabei mehr als die Hälfte aller Meldungen auf Konzernsachverhalte. Änderungen im Meldewesen hatten bereits 2016 zu einem erheblichen Rückgang von Stimmrechtsmeldungen geführt. So gingen die Stimmrechtsmeldungen von 9.686 im Jahr 2015 auf 3.327 im Jahr 2016 zurück, also um rund zwei Drittel.³² Damit wurde ein wesentliches Ziel der oben erwähnten Änderungen erreicht, nämlich die nachhaltige Vereinfachung des Meldewesens durch eine Konzentration von Meldeinformationen in einer Meldung.

Durch das Umsetzungsgesetz zur europäischen Transparenzrichtlinie-Änderungsrichtlinie waren Ende 2015 umfangreiche Änderungen im Stimmrechtsmeldewesen in Kraft getreten. Neben der Umsetzung von zwingenden Vorgaben durch die überarbeitete Transparenzrichtlinie zielten weitere Änderungen des deutschen Gesetzgebers darauf ab, das Meldewesen zu vereinfachen und weiter an europäische Standards anzupassen. Das soll der Transparenz von Stimmrechtsmeldungen dienen. So wurde ein verpflichtendes, alle drei Meldetatbestände umfassendes Meldeformular eingeführt, das der Emittent entsprechend zu veröffentlichen hat. Außerdem

wurde der Schwellenberührungszeitpunkt vom dinglichen auf das schuldrechtliche Rechtsgeschäft vorverlagert, soweit es sich um unbedingte und ohne zeitliche Verzögerung zu erfüllende Transaktionen handelt. Zudem sind seit Ende 2015 Konzernmeldungen ausreichend, das heißt, dass bei Mutter-Tochter-Verhältnissen nur noch durch das oberste Mutterunternehmen eine Stimmrechtsmeldung erfolgt.

Vorverlagerung

Zu einer Vereinfachung in der Praxis hat auch die Vorverlagerung des Schwellenberührungszeitpunkts geführt, vor allem in Fällen, in denen Käufer und Verkäufer melden müssen. Zuvor war es oft vorgekommen, dass beide Seiten unterschiedliche Angaben zum Zeitpunkt der Schwellenberührung machten, was in der Regel Korrekturmeldungen nach sich zog.

Die Bedenken, die im Gesetzgebungsverfahren mit Blick auf die geplante Vorverlagerung geäußert worden waren, haben sich zudem nicht bewahrheitet. So hat es nur eine kaum nennenswerte Anzahl von Fällen gegeben, in denen es beim Vollzug des schuldrechtlichen Geschäfts zu zeitlichen Verzögerungen und damit einer Korrektur der ursprünglichen Meldung gekommen ist.

Transparenter sind auch Meldungen zu Kapitalmaßnahmen geworden: Meldungen erfolgen in aller Regel nur noch von den Neu- und Altaktionären, soweit diese eine Schwelle berühren. Meldungen der Konsortialbanken stellen eine Besonderheit dar, da diese aufgrund der Ende 2015 geänderten Verwaltungspraxis der BaFin von der Ausnahme für Clearing-Settlement-Transaktionen (§ 23 WpHG a. F., § 36 WpHG n. F.) Gebrauch machen können.

³² Bereinigte Zahl. Im Jahresbericht 2016 waren 2.999 Meldungen angegeben worden.

Elektronisches Meldeverfahren für 2018 geplant

Als weitere Vereinfachung im Bereich der Stimmrechtsmeldungen ist für das Jahr 2018 geplant, ein elektronisches Meldeverfahren einzuführen.

3 Prospekte

3.1 Wertpapierprospekte

Die BaFin billigte im Jahr 2017 insgesamt 1.405 Wertpapierprospekte, Registrierungsformulare und Nachträge. Damit sank die Anzahl der Billigungen im Vergleich zum Vorjahr um ca. 15 Prozent (1.652, siehe Tabelle 25 „Billigungen 2017 und 2016“).

Bei 254 der 301 im Jahr 2017 gebilligten Prospekte handelte es sich um Prospekte von Großemittenten (Banken, Sparkassen) für deren Emissionsprogramme. Insgesamt fiel die Zahl der Basisprospekte und damit auch die der Nachträge. Letztere werden überwiegend für die Basisprospekte von Großemittenten gebilligt, um diese während der Gültigkeit der Prospekte aktuell zu halten.

Trotz rückläufiger Prospektbilligungen kann für 2017 an der Gesamtzahl der hinterlegten endgültigen Bedingungen eine rege Emissionstätigkeit der Banken abgelesen werden. Die Zahl der endgültigen Bedingungen erhöhte sich von 3.260.884 im Jahr 2016 auf 3.491.583.

Rückläufig zeigte sich – seit 2014 erstmalig – auch die Zahl der ausgehenden Notifizierungen, die die BaFin im Rahmen des Europäischen Passes an andere nationale Aufsichtsbehörden übermittelt (3.143, Vorjahr: 3.935), beispielsweise nach Österreich und Luxemburg. Die Zahl der eingehenden Notifizierungen ist mit 692 ebenfalls gesunken (Vorjahr: 849). Die Notifizierungen kamen zu über 60 Prozent aus Luxemburg.

Tabelle 25: Billigungen 2017 und 2016

Produkt	2017	2016
Prospekte	301	348
Registrierungsformulare	38	33
Nachträge	1.066	1.271
Gesamt	1.405	1.652

Aufgrund der gestiegenen Anzahl der hinterlegten endgültigen Bedingungen war das Gesamtaufkommen an Emissionen mit 3.491.656 höher als im Vorjahr (3.260.986).

3.2 Verkaufsprospekte für Vermögensanlagen

Die BaFin erhielt im Jahr 2017 insgesamt 121 Vermögensanlagen-Verkaufsprospekte zur Prüfung, also marktbedingt weniger als im Vorjahr (179; siehe Grafik 15 „Prospekte: Eingänge, Billigungen, Rücknahmen, Unter-sagungen“, Seite 145). Die BaFin billigte 93 Prospekte (Vorjahr: 77). Die übrigen Verfahren waren bis zum Jahresende laufend.

50 Prospekte – und damit fast die Hälfte – betrafen Nachrangdarlehen (rund 41 Prozent, Vorjahr: rund 39 Prozent). Der Trend bei dieser Beteiligungsform hielt damit weiter an (siehe Grafik 16 „Prospekte nach Beteiligungsformen“, Seite 145). Darauf folgten mit 29 Eingängen (rund 24 Prozent, Vorjahr: rund 17 Prozent) die sonstigen Vermögensanlagen, also beispielsweise Direktinvestitionen in Container oder Baumplantagen. Beteiligungen an Kommanditgesellschaften lagen mit 28 Eingängen im Jahr 2017 auf dem dritten Platz (rund 23 Prozent, Vorjahr: rund 22 Prozent).

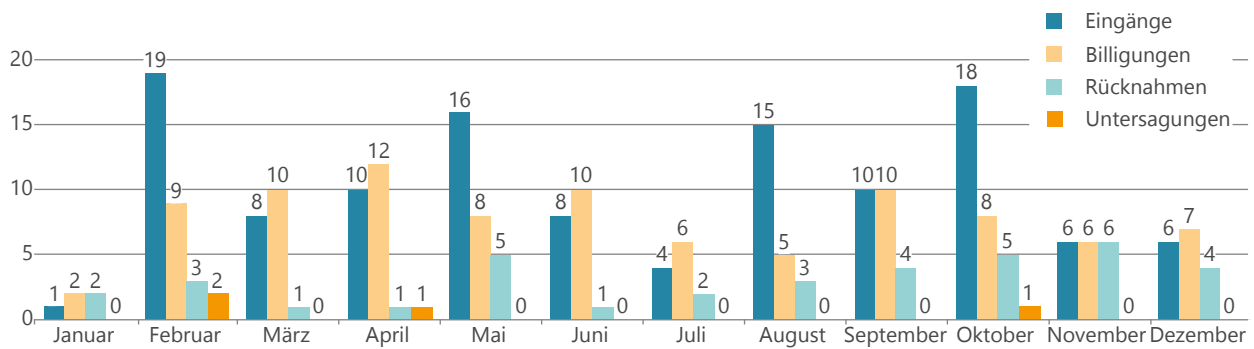
Bei den Anlageobjekten (siehe Grafik 17 „Prospekte nach Anlageobjekten“, Seite 145) führen nun die Immobilien (In- und Ausland) mit insgesamt 37 Eingängen (rund 31 Prozent, Vorjahr: rund 20 Prozent). Die erneuerbaren Energien (Windkraft, Solar, Biogas) wurden mit 28 Eingängen auf den zweiten Platz verdrängt (rund 23 Prozent, Vorjahr: rund 25 Prozent). Sonstige Anlageobjekte wie etwa Blindpool-Konstruktionen stellten mit 21 Eingängen (rund 17 Prozent, Vorjahr: rund 28 Prozent) weiterhin einen bedeutenden Anteil neben den traditionellen Varianten.

2017 gingen insgesamt 41 Anträge auf Billigung von Nachträgen nach dem Vermögensanlagengesetz ein und damit mehr als im Vorjahr (24 Eingänge). Die BaFin billigte im Berichtszeitraum 36 Nachträge (Vorjahr: 13).

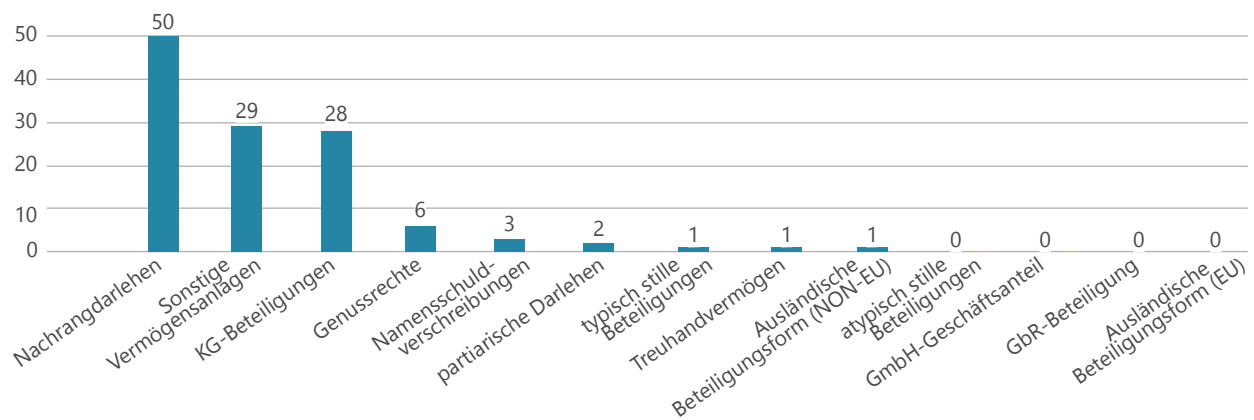
Neuerungen bei Vermögensanlagen-Informationsblättern

Die BaFin erhielt im Berichtsjahr insgesamt 452 Vermögensanlagen-Informationsblätter für Schwarmfinanzierungen (Vorjahr: 263): 251 bis einschließlich 20. August 2017 zur Hinterlegung und 201 ab dem 21. August 2017 zur Gestattung (siehe Infokasten „Gestattungsverfahren für Vermögensanlagen-Informationsblätter“, Seite 146).

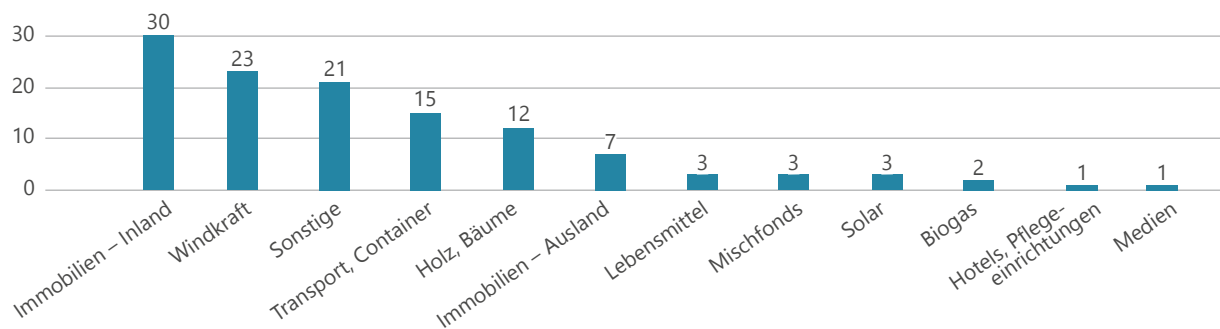
Grafik 15: Prospekte: Eingänge, Billigungen, Rücknahmen, Untersagungen



Grafik 16: Prospekte nach Beteiligungsformen



Grafik 17: Prospekte nach Anlageobjekten



3.3 Prospektspflicht

2017 wurden rund 150 Marktaufsichtsverfahren wegen möglicher Verstöße gegen das Vermögensanlagen- bzw. Wertpapierprospektgesetz geführt (Vorjahr: 119). Dabei ging die Aufsicht einerseits Hinweisen nach, kontrollierte andererseits aber auch von sich aus Angebote und deren Werbung. Bei über 80 Prozent dieser rund 150 Verfahren wurde überprüft, ob Vermögensanlagen oder Wertpapiere unter Verletzung der Pflicht

zur Veröffentlichung eines Prospektes öffentlich angeboten werden. 92 Verfahren hat die BaFin 2017 abgeschlossen. Soweit Verstöße festgestellt wurden, erfolgte bei noch laufenden Angeboten eine Untersagung oder eine Veröffentlichung des Missstandes. 23 der abgeschlossenen Verfahren betrafen den Verdacht eines öffentlichen Angebots von Aktien, bei 17 Fällen ging es um das öffentliche Angebot von Anleihen, bei 15 Verfahren um Direktinvestments, also sonstige Vermögensanlagen.

Gestattungsverfahren für Vermögensanlagen-Informationsblätter

Zum 21. August 2017 wurde ein formelles Gestattungsverfahren für Vermögensanlagen-Informationsblätter gesetzlich eingeführt. Dieses sieht die Aufnahme von erweiterten Mindestangaben und Hinweisen sowie die Einhaltung einer bestimmten Reihenfolge vor. Hierdurch wird die Vergleichbarkeit der Angaben für den Verbraucher erleichtert. Die neuen Regelungen gelten für Vermögensanlagen-Informationsblätter, die gemeinsam mit einem

Verkaufsprospekt eingereicht werden. Sie gelten zudem für Vermögensanlagen-Informationsblätter, bei denen das öffentliche Angebot aufgrund der Befreiungstatbestände der §§ 2a, b Vermögensanlagengesetz (VermAnlG), insbesondere im Rahmen einer Schwarmfinanzierung, prospektfrei erfolgen darf. Vor Inkrafttreten dieser Regelung mussten die Vermögensanlagen-Informationsblätter lediglich bei der BaFin hinterlegt werden.

Deutlich seltener als noch im Vorjahr stellte die BaFin Verstöße gegen die Prospektpflicht bei den Anbietern von Nachrangdarlehen fest (17, Vorjahr: 49). Dieser Rückgang ist damit zu erklären, dass die Aufsicht die betroffenen Anbieter und Emittenten regelmäßig über Verstöße aufklärt und Verstöße verfolgt.

Auch die Zahl der Verfahren wegen Verdachts des öffentlichen Angebots von Anteilen im Sinne des § 1 Absatz 2 Nr. 1 Vermögensanlagengesetz (VermAnlG), wie zum Beispiel Unternehmensbeteiligungen an Personenhandelsgesellschaften (insbesondere OHG und KG) oder GmbH-Anteilen, ist leicht zurückgegangen.

Die Werbeverstöße stellten im Berichtsjahr 20 Prozent der Verfahren der Marktüberwachung dar. Sämtliche Verfahren wegen Werbeverstößen wurden abgeschlossen. Die meisten Fälle, insgesamt 17, betrafen Verstöße gegen die Hinweispflichten aus § 12 Absatz 2 VermAnlG. Dabei ging es weniger darum, dass der Warnhinweis fehlte. Zum großen Teil hat die Aufsicht bemängelt, dass er nicht deutlich hervorgehoben war. In acht Verfahren wurde das Fehlen des Warnhinweises im Hinblick auf versprochene Rendite in Werbung für öffentlich angebotene Vermögensanlagen gerügt (§ 12 Absatz 3 VermAnlG). Der von § 12 Absatz 1 VermAnlG in Werbung für öffentlich angebotene Vermögensanlagen aufzunehmende Hinweis auf den Verkaufsprospekt und dessen Veröffentlichung wurde in sieben Fällen erst durch Handeln der Einheit Marktüberwachung aufgenommen. Insgesamt dreimal wurde ein nach § 12 Absatz 4 VermAnlG unzulässige Bezugnahme auf die BaFin in Werbung für öffentlich angebotene Vermögensanlagen beanstandet. Lediglich ein Fall betraf einen Werbeverstöß nach dem Wertpapierprospektgesetz.

4 Unternehmensübernahmen

Angebotsverfahren

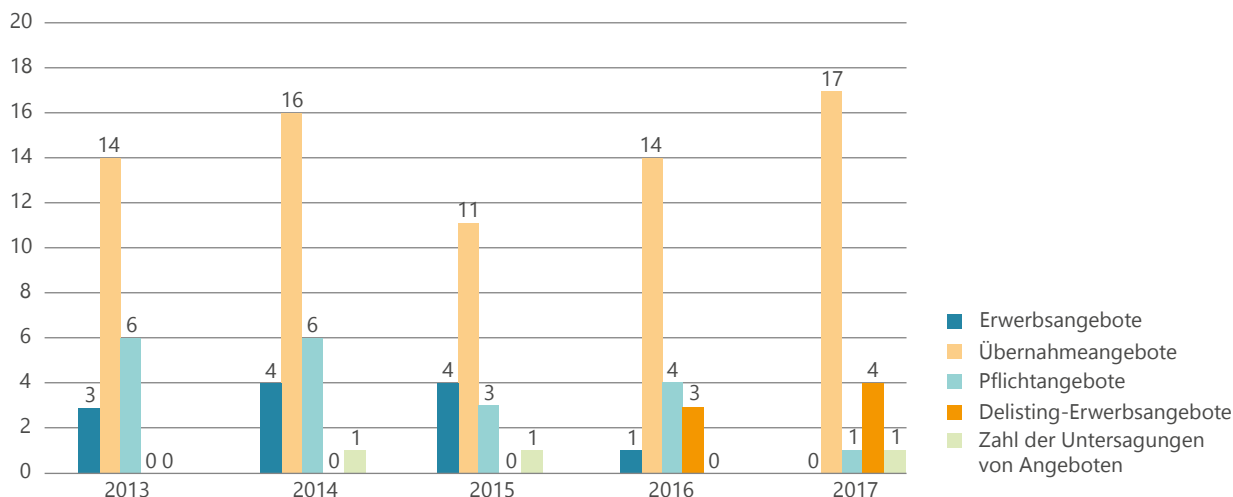
Die BaFin prüfte 2017 insgesamt 23 Angebotsunterlagen (Vorjahr: 22). Sie gestattete wie im Vorjahr 22 Fälle; die Veröffentlichung einer Angebotsunterlage musste sie untersagen (siehe Grafik 18 „Angebotsverfahren 2013 bis 2017“, Seite 147).

Übernahmeangebote STADA Arzneimittel AG

Die STADA Arzneimittel AG war 2017 Gegenstand von zwei Übernahmeverfahren. Das Scheitern ihres ersten Übernahmeverfahrens veröffentlichte die Nidda Healthcare Holding AG am 26. Juni 2017. Die Angebotsunterlage, die am 27. April 2017 veröffentlicht worden war, sah eine Mindestannahmeschwelle vor. Da zu wenige Aktionäre das Angebot annahmen, scheiterte es. Bereits am 19. Juli 2017 unterbreitete die Nidda Healthcare Holding AG den Aktionären der STADA Arzneimittel AG erneut ein Übernahmeangebot. Dies war möglich, weil die BaFin die Nidda Healthcare Holding AG von der Sperrfrist nach § 26 Absatz 1 Satz 2 Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz (WpÜG) befreit hatte (siehe Infokasten „Sperrfrist“, Seite 147).

Ausschlaggebend für die Entscheidung der BaFin im Fall STADA war, dass die Nidda Healthcare Holding AG vorzeitig, kurzfristig ein zweites Angebot abgeben zu wollen. Hierdurch konnte sie ihr sachliches Interesse an der beantragten Entscheidung belegen. Auch die erforderliche Zustimmung der Zielgesellschaft lag vor. Zudem ergab eine Abwägung der gegenseitigen Interessen keine Umstände, die gegen eine Befreiung sprachen. Insbesondere lagen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die Zustimmung der Zielgesellschaft von sachfremden Erwägungen, beispielsweise der Inaussichtstellung

Grafik 18: Angebotsverfahren 2013 bis 2017



Recht

Sperrfrist

Untersagt die BaFin ein Angebot nach § 15 Absatz 1 oder 2 Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz (WpÜG) oder erreicht der Bieter die gewählte Mindestannahmeschwelle nicht, bestimmt § 26 Absatz 1 Satz 1, 2 WpÜG, dass eine einjährige Sperrfrist für ein neues Angebot eintritt. Hiervon kann die BaFin nach § 26 Absatz 2 WpÜG befreien, wenn die Zielgesellschaft der Befreiung zustimmt.

einer lukrativen Position für deren Vorstände nach einer erfolgreichen Übernahme, beeinflusst wurde. Daher konnte die BaFin dem Antrag der Nidda Healthcare Holding AG stattgeben. Das erneute Angebot war mit einer Annahmequote von rund 65,28 Prozent erfolgreich.

Übernahmeangebote Pfeiffer Vacuum Technology AG

Auch für die Pfeiffer Vacuum Technology AG gab es im Jahr 2017 zwei Übernahmeverfahren. Am 13. Februar 2017 veröffentlichte die Pangea GmbH ihr erstes Übernahmeangebot. Dieses stand unter verschiedenen Bedingungen. Unter anderem durfte die Zielgesellschaft im Zusammenhang mit dem Angebot keine Hauptversammlung einberufen. Eine solche kündigte der Vorstand der Pfeiffer Vacuum Technology AG allerdings am 7. März 2017 an – und zwar zur Aussprache über das Übernahmeangebot. Damit war dieses Angebot gescheitert. Zwar steht es einem Bieter grundsätzlich frei, bis zu

einem Werktag vor Ablauf der Annahmefrist auf Bedingungen zu verzichten. Dies ist jedoch nur vorab möglich. Ein nachträglicher Verzicht auf eine bereits ausgefallene Bedingung ist ausgeschlossen. Die Pangea GmbH konnte ihr Übernahmeangebot daher nicht aufrechterhalten.

Am 12. April 2017 veröffentlichte die Pangea GmbH ein erneutes Übernahmeangebot mit einer Gegenleistung, die über dem ersten Angebot lag. Die Sperrfrist war bei diesem zweiten Angebot nicht zu beachten, da das erste Angebot weder untersagt wurde noch an der Nichterfüllung einer Mindestannahmeschwelle scheiterte. Am 27. Juni 2017 veröffentlichte die Pangea GmbH, dass das Übernahmeangebot für insgesamt 22.828 Aktien der Pfeiffer Vacuum Technology AG (entsprechend 0,23 Prozent des Grundkapitals und der Stimmrechte) angenommen worden sei.

Delisting-Erwerbsangebot der Zielgesellschaft

Nach der ständigen Verwaltungspraxis der BaFin stellt ein öffentliches Angebot zum Rückerwerb eigener Aktien durch eine Zielgesellschaft kein Angebot im Sinne des WpÜG dar. Diese Verwaltungspraxis gilt jedoch nicht, wenn eine Zielgesellschaft ein Angebot im Sinne von § 39 Absatz 2 BörsG (Delisting-Erwerbsangebot) abgeben möchte.

Am 12. September 2017 veröffentlichte erstmals eine Zielgesellschaft ein Delisting-Erwerbsangebot an ihre eigenen Aktionäre. Bieterin und Zielgesellschaft war die Vermögensverwaltungsgesellschaft Rheintex Verwaltungs AG (vormals Rheinische Textilfabriken AG).

Die Verpflichtung der Bieterin, ein Delisting-Erwerbsangebot an alle Aktionäre der Zielgesellschaft zu richten, kollidierte mit den aktienrechtlichen Beschränkungen, die gelten, wenn Bieter und Zielgesellschaft identisch sind. Die Bieterin musste – neben den Vorgaben des § 71 Absatz 1 AktG – unbedingt die Höchstgrenze von zehn Prozent des Grundkapitals des § 71 Absatz 2 Satz 1 AktG einhalten. Hierfür vereinbarte die Bieterin mit fünf Aktionären mit einem Stimmrechtsanteil von zusammen 90,051 Prozent Nichtannahmevereinbarungen. Zudem verpflichteten sich diese Aktionäre, Depotsperrvereinbarungen mit ihren Banken abzuschließen. Damit die BaFin solche Vereinbarungen als eine Finanzierungsmaßnahme akzeptiert, müssen diese einen einredefreien Schadensersatzanspruch zugunsten der Bieterin vorsehen, falls für die entsprechenden Aktien – trotz entgegenstehender Vereinbarungen – das Angebot angenommen werden soll.

Die Annahmequote des ersten Delisting-Erwerbsangebots einer Zielgesellschaft an ihre eigenen Aktionäre lag bei 1,05 Prozent des Grundkapitals und der Stimmrechte der Zielgesellschaft.

Befreiungsverfahren

Die BaFin erhielt 45 Anträge auf Befreiung oder Nichtberücksichtigung (Vorjahr: 44). In 29 Fällen beantragten Stimmrechtsinhaber die Nichtberücksichtigung der Stimmrechte nach § 36 WpÜG (Vorjahr: 21), bei den übrigen 16 Anträgen handelte es sich um Befreiungsanträge gemäß § 37 WpÜG (Vorjahr: 21). Die BaFin gab 35 Anträgen statt. Drei Anträge wurden zurückgenommen, 19 Fälle waren Ende 2017 noch in Bearbeitung.

Kein Drittschutz im WpÜG

Das Oberlandesgericht (OLG) Frankfurt/Main hat in seinem Beschluss vom 8. Januar 2018³³ seine bisherige Rechtsprechung bestätigt, dass das WpÜG keinen Drittschutz gewährt. Das Gericht hat bei seiner Entscheidung unter anderem aktuelle zivilgerichtliche Rechtsprechung zu übernahmerechtlichen Ansprüchen eines Zivilsenates des OLGs Frankfurt/Main³⁴ und des Bundesgerichtshofs³⁵ und die Entstehungsgeschichte und die folgenden Änderungen des WpÜG berücksichtigt.

Entsprechend der Entscheidung des OLGs Frankfurt/Main muss Aktionären nachträglich kein verwaltungsrechtlicher Drittschutz gewährt werden. Dies gelte auch, wenn Aktionäre ein Übernahmeangebot nicht

angenommen haben und diese keine zivilgerichtlichen Ansprüche wegen zu geringen Gegenleistungen im Übernahmeangebot geltend machen können. Damit stellt das OLG Frankfurt/Main klar, dass die vorangegangenen zivilrechtlichen Entscheidungen keine Auswirkungen auf das verwaltungsrechtliche Verfahren der BaFin haben.

Zudem lehnte das Gericht die Auffassung der Beschwerdeführerin ab, Drittschutz zugunsten der Aktionäre, die das Übernahmeangebot ablehnen, könne aus der ursprünglichen Gesetzesbegründung zu § 50 WpÜG oder den späteren Änderungen des WpÜGs hergeleitet werden.

5 Bilanzkontrolle

Überwachung von Unternehmensabschlüssen

2017 unterlagen erneut weniger Unternehmen dem zweistufigen *Enforcement* durch die BaFin und die Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung (DPR, siehe Infokasten „ESMA-Peer-Review“, Seite 149).³⁶ Zum 1. Juli 2017 waren es 561 Unternehmen (Vorjahr: 615) aus acht Ländern (Vorjahr: neun).

2017 schloss die DPR insgesamt 99 Prüfungen ab (Vorjahr: 96), von denen 91 Stichprobenprüfungen waren. Die BaFin selbst führte 18 Bilanzkontrollverfahren durch (Vorjahr: 16) und ordnete in 15 Verfahren an, Fehler zu veröffentlichen. In 13 der 18 Verfahren hatte die DPR zuvor den Fehler einvernehmlich mit dem Unternehmen festgestellt (siehe Tabelle 26 „Abgeschlossene Enforcementverfahren“, Seite 149). Den übrigen fünf Fällen lagen Fehlerfeststellungsverfahren der BaFin zugrunde. In zwei dieser Fälle hatte das Unternehmen die Fehlerfeststellung der DPR nicht akzeptiert, bei drei Verfahren kooperierte das Unternehmen nicht mit der DPR. Insgesamt endeten zwei der fünf Fälle mit einer Fehlerfeststellung. Bei diesen zwei Verfahren ordnete die Aufsicht deren Bekanntmachung an. Sie betrafen verschiedene Sachverhalte der Rechnungslegung, beispielsweise das Ergebnis je Aktie, den Eigenkapitalausweis oder latente Steuern. Ende 2017 waren noch acht Verfahren bei der BaFin anhängig.

Veröffentlichung von Finanzberichten

Die BaFin führte 2017 rund 930 Prüfungen durch, um festzustellen, ob Emittenten ihre Jahres- und Halbjahresfinanzberichte rechtzeitig online veröffentlicht hatten

33 Az. WpÜG 1/17.

34 Vgl. Urteil vom 19.1.2016, Az. 5 U 2/15.

35 Vgl. Urteil vom 7.11.2017, Az. II ZR 37/16.

36 Vgl. Jahresbericht 2016, Seite 191 ff.

ESMA-Peer-Review

Beim zweistufigen deutschen Bilanzkontrollverfahren wurden im Rahmen eines *Peer Reviews* der ESMA im Jahr 2017 keine Verstöße gegen die „ESMA-Leitlinien zur Überwachung von Finanzinformationen (*Enforcement*)“ festgestellt.³⁷ Die ESMA hatte die Leitlinien 2014 veröffentlicht, um die Qualität der nationalen *Enforcement*-Systeme sicherzustellen. Bei dem *Peer Review* verschaffte sie sich einen Überblick über die Ressourcen, die den nationalen Behörden zur Verfügung stehen (Leitlinie 2). Sie begutachtete zudem die Methoden, mit denen

die zu prüfenden Unternehmen ausgewählt werden (Leitlinie 5). Schließlich verifizierte sie auch, wie wirksam die einzelnen *Enforcement*-Systeme tatsächlich sind (Leitlinie 6). Alle ESMA-Mitglieder wurden über einen Fragebogen in den *Peer Review* einbezogen. Ergänzend fanden in einigen Ländern Vor-Ort-Prüfungen statt, so auch in Deutschland. Bei den Leitlinien selbst sah die europäische Aufsicht inhaltliche Verbesserungsmöglichkeiten. Damit wird sich eine neu eingerichtete temporäre Arbeitsgruppe beschäftigen.

Tabelle 26: Abgeschlossene Enforcementverfahren

	Fehlerfeststellung: ja	Fehlerfeststellung: nein	Fehlerveröffentlichung: ja	Fehlerveröffentlichung: nein
Unternehmen akzeptiert DPR-Fehlerfeststellung	13	n/a	13	0
Unternehmen akzeptiert DPR-Fehlerfeststellung nicht	2	0	2	0
Unternehmen verweigert Kooperation mit DPR	0	3	0	0
BaFin hat wesentliche Zweifel an Richtigkeit des DPR-Prüfungsergebnisses/Verfahrens	0	0	0	0
Ansichziehen der Prüfung (Banken, Versicherungen)	0	0	0	0
Gesamt	15	3	15	0

(Vorjahr: 940). In 16 Fällen – und damit deutlich seltener als im Vorjahr (27) – fand sie Hinweise für Verstöße und verfolgte diese bußgeldrechtlich weiter.³⁸ Der Rückgang ist im Wesentlichen auf zwei Ursachen zurückzuführen: Ein Teil der in 2016 auffälligen Emittenten ist ihren Pflichten 2017 nachgekommen und ein weiterer Teil hat keine Wertpapiere mehr am organisierten Markt zugelassen.

Wie im Vorjahr überwachte die BaFin schwerpunktmäßig weiter die Abgabe von Hinweisbekanntmachungen. Diese informieren darüber, wann und wo die Finanzberichte im Internet veröffentlicht werden. In 31 Fällen

haben Emittenten mit Sitz in Deutschland keine Hinweisbekanntmachungen zu Finanzberichten veröffentlicht, was die BaFin in Ordnungswidrigkeitsverfahren aufgriff.³⁹ Dies betraf in 29 Verfahren die Hinweisbekanntmachungen zu Jahresfinanzberichten (Vorjahr: 34), in zwei Fällen die zu Halbjahresfinanzberichten. In allen 29 Fällen hatten die Emittenten es nicht nur versäumt, die Hinweisbekanntmachungen zu veröffentlichen, sondern haben auch die Jahresberichterstattung selbst nicht veröffentlicht. Die Überwachung der Veröffentlichung der Jahresberichterstattung übernimmt bei Emittenten mit Sitz in Deutschland das Bundesamt für Justiz.

³⁷ Pressemitteilung der ESMA vom 18 Juli 2017.

³⁸ Vgl. hierzu auch 7.1.

³⁹ Vgl. hierzu auch Kapitel II 6.

Die BaFin prüfte auch wieder, ob die veröffentlichten Halbjahresfinanzberichte die gesetzlich geforderten Mindestbestandteile enthielten. In 13 Fällen stellte sie etwa fest, dass die Entsprechenserklärungen („Bilanzeit“) fehlten. In einem weiteren Fall war der Anhang zum Zwischenabschluss nicht enthalten. Die BaFin verfolgte diese 14 Verfahren bußgeldrechtlich weiter.

Um die Pflichten zur Finanzberichterstattung durchzusetzen, eröffnete die BaFin acht Verwaltungsverfahren (Vorjahr: 13). Aus den Vorjahren waren noch 14 Verfahren offen, fünf Verfahren schloss die Aufsicht 2017 ab. Die offenen Verfahren befinden sich größtenteils in der Vollstreckung. Die BaFin drohte in acht Fällen Zwangsgelder an, in neun Fällen setzte sie diese in Höhe von bis zu 402.500 Euro fest und leitete Vollstreckungsmaßnahmen ein.

Durch das Gesetz zur Umsetzung der europäischen Transparenzrichtlinie-Änderungsrichtlinie ergaben sich auch Änderungen bei der Überwachung der Veröffentlichung von Finanzberichten nach §§ 37v ff. WpHG a. F. (§§ 114 ff. WpHG n.F.).

Die BaFin erhielt ein neues Aufsichtsinstrument nach § 40c WpHG a. F. (§ 124 WpHG n.F.): So muss sie nun Entscheidungen der Behörde über Maßnahmen und Sanktionen zu Verstößen gegen die oben genannten Finanzberichterstattungspflichten auf ihrer Internetseite unverzüglich bekannt machen. Auch die dazugehörigen Hinweise hat die BaFin zu veröffentlichen. Zu den Hinweisen gehören Informationen über die Bestandskraft von Maßnahmen, über das Einlegen von Rechtsbehelfen gegen die von der BaFin getroffenen Maßnahmen sowie über das Ergebnis dieser Rechtsbehelfsverfahren.⁴⁰

Im Jahr 2017 veröffentlichte die BaFin zu elf Unternehmen (Vorjahr: sieben) die von ihr getroffenen Maßnahmen und die dazugehörigen Hinweise. Diese Veröffentlichungen machen das Verwaltungshandeln deutlich transparenter.

6 Aufsicht über das Investmentgeschäft

6.1 Kapitalverwaltungsgesellschaften und Verwahrstellen

Elf deutsche Kapitalverwaltungsgesellschaften (KVG) erhielten im Jahr 2017 die Erlaubnis, Investmentvermögen zu verwalten oder erweiterten die bereits bestehende Zulassung (Vorjahr: 14). Sechs Gesellschaften gaben ihre Erlaubnis zurück (Vorjahr: zwei). Ende 2017 hatten damit 136 Unternehmen eine Erlaubnis nach dem KAGB (Vorjahr: 136). 52 Kapitalverwaltungsgesellschaften (Vorjahr: 50) registrierten sich darüber hinaus nach § 44 Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB). Zwölf Gesellschaften gaben ihre Registrierung zurück, zwei davon beantragten eine Erlaubnis nach dem KAGB. Die Gesamtzahl der registrierten Kapitalverwaltungsgesellschaften lag damit Ende 2017 bei 314 (Vorjahr: 260).

Die BaFin hat für das Jahr 2017 in der Branche eine allgemeine Tendenz zur Konsolidierung beobachtet. Dies betrifft vor allem geplante Fusionen und Übernahmen bei kleineren und mittleren sowie gruppenangehörigen Kapitalverwaltungsgesellschaften.

In 22 Fällen gründeten Kapitalverwaltungsgesellschaften in einem anderen EU-Mitgliedstaat eine Zweigniederlassung oder boten ihre Dienstleistungen grenzüberschreitend an (Vorjahr: Elf). 53 Gesellschaften aus dem EU-Ausland zeigten die Gründung einer Zweigniederlassung oder die Aufnahme grenzüberschreitender Dienstleistungen in Deutschland an (Vorjahr: 25).

Risikoorientierte Aufsicht

Die BaFin führte 116 Aufsichtsbesuche und Jahresgespräche durch (Vorjahr: 102). Sie begleitete fünf Abschlussprüfungen und Sonderprüfungen bei Kapitalverwaltungsgesellschaften sowie Verwahrstellen und Treuhändern (Vorjahr: 13). Wie häufig die Aufsicht diese Maßnahmen bei einer Gesellschaft anwendet, bestimmt sich vor allem nach deren Risikoklassifizierung (siehe Tabelle 27 „Risikoklassifizierung von Kapitalverwaltungsgesellschaften“, Seite 151).

Neben dem Umgang mit Negativzinsen im aktuellen Zinsumfeld und Brexit-relevanten Fragestellungen, wie zum Beispiel Investitionen in Großbritannien, waren weitere besondere Schwerpunkte im Rahmen der Aufsichts- und Jahresgespräche im Jahr 2017 nachhaltige und ethische Investments, IT-Sicherheit, die Auswirkungen von Cyberrisiken und Klimawandel auf

⁴⁰ Vgl. 7.1 und Kapitel II 6.

Tabelle 27: Risikoklassifizierung von Kapitalverwaltungsgesellschaften

Kapitalverwaltungs- gesellschaften	Qualität				Summe
	A	B	C	D	
Auswirkung	Hoch	8	1		9
	Mittel	9	4		13
	niedrig	46	6	2	54
Summe	63	11	2	0	76

Kapitalverwaltungsgesellschaften sowie der Anpassungsbedarf der Kapitalverwaltungsgesellschaften durch gesetzliche Änderungen (zum Beispiel InvStG, MiFID II, Benchmark-VO).

6.2 Investmentvermögen

Auch im Jahr 2017 zeigte sich der deutsche Investmentmarkt stark und wachsend. Dies zeigte sich sowohl bei den offenen Publikums- als auch bei den Spezialfonds. Beide konnten erneut Mittelzuflüsse verzeichnen.

Insgesamt verwalteten die Kapitalverwaltungsgesellschaften Ende 2017 6.449 offene Investmentvermögen (Vorjahr: 6.122) mit einem Vermögen von 2.062 Milliarden Euro (Vorjahr: 1.908 Milliarden Euro). Davon waren 2.417 Publikumsfonds (Vorjahr: 2.194) mit einem Vermögen von insgesamt 498 Milliarden Euro (Vorjahr: 451 Milliarden Euro) und 4.032 Spezial-AIF⁴¹ (Vorjahr: 3.928) mit einem Vermögen von 1.564 Milliarden Euro (Vorjahr: 1.457 Milliarden Euro).

Das gesamte (Netto-)Mittelaufkommen von offenen Publikums- und Spezialfonds erreichte 94,9 Milliarden Euro (Vorjahr: 119,96 Milliarden Euro). Die (Brutto-)Mittelzuflüsse betragen 331,7 Milliarden Euro (Vorjahr: 310,3 Milliarden Euro). Davon entfielen 115 Milliarden Euro auf Publikumsinvestmentvermögen (Vorjahr: 106,8 Milliarden Euro) und 217 Milliarden Euro auf Spezial-AIF (Vorjahr: 203,5 Milliarden Euro). Diesen standen Mittelabflüsse in Höhe von insgesamt 236,8 Milliarden Euro gegenüber (Vorjahr: 190,3 Milliarden Euro).

Die BaFin genehmigte 2017 insgesamt 138 neue Publikumsinvestmentvermögen nach dem KAGB

41 Alternative Investmentfonds.

(Vorjahr: 151), darunter 107 OGAW⁴² (Vorjahr: 99), sieben offene Publikums-AIF (Vorjahr: zwölf) und 24 geschlossene Publikums-AIF (Vorjahr: 40).

6.2.1 Offene Immobilienfonds und Hedgefonds

Die Zahl der Kapitalverwaltungsgesellschaften, die über eine Erlaubnis zur Verwaltung offener Immobilienfonds verfügen, blieb konstant bei 58. Eine Gesellschaft erhielt im Jahr 2017 ihre Erlaubnis, eine gab sie zurück.

Während 21 Kapitalverwaltungsgesellschaften auch offene Immobilien-Publikumsfonds aufgelegt hatten (Vorjahr: 22), beschränkten sich 37 Gesellschaften auf die Verwaltung von offenen Immobilien-Spezialfonds (Vorjahr: 36). Davon haben bisher vier Gesellschaften keine offenen Immobilienfonds aufgelegt.

Drei offene Immobilien-Publikumsfonds kamen im Laufe des Jahres 2017 durch eine Neuauflage hinzu, ein offener Immobilien-Publikumsfonds wurde im Laufe des Jahres 2017 liquidiert, so dass sich die Gesamtzahl dieser Fonds auf 53 erhöhte (Vorjahr: 51). Das Fondsvolumen dieses Marktsegments betrug zum Jahresende 92,33 Milliarden Euro (Vorjahr: 89,48 Milliarden Euro).

Im Jahr 2017 beliefen sich bei den offenen Immobilien-Publikumsfonds die Brutto-Mittelzuflüsse wie im Vorjahr auf 7,9 Milliarden Euro. Die Brutto-Mittelzuflüsse bei den offenen Immobilien-Spezialfonds haben sich das siebte Jahr in Folge erhöht – und zwar auf

42 OGAW steht für „Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren“. Unter OGAW-Fonds versteht man Fonds, die die Anforderungen der OGAW-Richtlinie (Richtlinie 2009/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren) erfüllen.

16,2 Milliarden Euro (Vorjahr: 14,9 Milliarden Euro). Das Fondsvermögen der offenen Immobilien-Spezialfonds betrug Ende 2017 88,2 Milliarden Euro (Vorjahr: 75,6 Milliarden Euro).

21 offene Immobilien-Publikumsfonds befanden sich Ende 2017 in der Abwicklung (Vorjahr: 20). Ihr Fondsvolumen belief sich noch auf 3,92 Milliarden Euro (Vorjahr: 8,2 Milliarden Euro). Bei 19 dieser Fonds ist das Verwaltungsrecht bereits auf die Verwahrstelle übergegangen (Vorjahr: 14).

Ende 2017 gab es in Deutschland 14 Hedgefonds (Vorjahr: 14). Das insgesamt verwaltete Volumen betrug 3,43 Milliarden Euro (Vorjahr: rund 3,02 Milliarden Euro). Wie schon im Vorjahr existierte in Deutschland 2017 kein inländischer Dach-Hedgefonds.

6.2.2 Erfahrungen mit der Aufsicht über geschlossene Fonds

Die Verwalter geschlossener Investmentvermögen wurden mit Einführung des Kapitalanlagegesetzbuches (KAGB) im Sommer 2013 erstmals unter eine intensive staatliche Aufsicht gestellt, weil man Anleger besser vor Missständen wie mangelhafter Produkttransparenz, unzureichend qualifiziertem Personal und lückenhafter Organisation der Anbieter schützen wollte. Sowohl für die betroffene Branche als auch für die Investimentaufsicht der BaFin begann damit ein neues Aufsichtsregime.

Auslegungsentscheidungen

Das KAGB, die darunter erlassenen Rechtsverordnungen und die Durchführungsverordnung zur AIFM-Richtlinie enthalten eine Fülle detaillierter Regelungen für Kapitalverwaltungsgesellschaften und geschlossene alternative Investmentfonds (AIF), insbesondere wenn diese an Privatanleger vermarktet werden sollen. Dennoch musste und muss die Aufsicht hierzu viele Auslegungsfragen entscheiden und geeignete Standards entwickeln, um eine effektive Verwaltungspraxis zu etablieren. Entsprechend komplex, aber mit der Zeit immer effizienter, gestalten sich die Abstimmungsverfahren zwischen Aufsicht und Antragstellern, bis eine tragfähige Lösung gefunden ist.

Wachsende Akzeptanz

Bei den Unternehmen, die durch das KAGB neu unter Aufsicht kamen, wichen die anfänglichen Vorbehalte gegenüber einer Beaufsichtigung durch die BaFin einer wachsenden Akzeptanz. Dazu beigetragen haben auch der regelmäßige informelle Austausch auf Arbeitsebene und die mindestens jährlichen stattfindenden

Aufsichtsgespräche mit der Geschäftsleitung. Hinzu kommt, dass viele Unternehmen erkannt haben, dass sich die Umstellung auf professionelle Prozesse, klare Strukturen und sorgfältige Dokumentation nicht nur gegenüber der BaFin bezahlt macht.

Die Aufsicht stellt allerdings auch fest, dass einige Unternehmen weiterhin an ihrer Professionalität und Geschäftsphilosophie arbeiten müssen. Einige kleine Kapitalverwaltungsgesellschaften (KVGs) finden beispielsweise keinen ausreichenden Zugang zu Investitionsobjekten oder Investoren. Große Qualitätsunterschiede beobachtet die BaFin auch bei den Verwahrstellen einschließlich der alternativen (Treuhand-)Verwahrstellen, bei der Rechtsberatung der Gesellschaften und bei den Berichten der jährlichen Abschlussprüfer.

Bei kleineren KVGs, die lediglich eine Registrierung beantragen, sind Defizite schwer erkennbar, weil die gesetzlich vorgegebene Aufsichtsintensität dafür nicht ausreicht. Spätestens in einer Sonderprüfung oder bei der Prüfung eines Antrags, auf eine Vollerlaubnis aufzustoßen, zeigen sich jedoch häufig deutliche Qualitätsunterschiede im Vergleich zu KVGs mit Erlaubnis.

Geschäftsleiter

Besonders intensiv sieht sich die BaFin auch die Geschäftsleiterkandidaten an. Für die Gesellschaften ist es oft schwierig, hierfür Personen zu gewinnen, die ausreichend qualifiziert und erfahren sind, um die hohe Verantwortung für die Wahrung der Anlegerinteressen übernehmen zu können. Da die Gesellschaften zu Zeiten des grauen Kapitalmarkts in aller Regel kein Risikomanagement praktiziert haben, das den KAGB-Standards nahegekommen wäre, müssen die Kandidaten entsprechende operative Erfahrungen etwa in KWG-Instituten⁴³ oder auch in der einschlägigen Wirtschaftsprüfung gesammelt haben. Es gelingt jedoch mehr und mehr, sich auf maßgeschneiderte Einarbeitungs- und Übergangslösungen zu verständigen, den die Beaufsichtigten spätestens im Nachhinein als Kompetenzgewinn verbuchen.

Vielzahl an Geschäftsmodellen

Neben der rechtlichen Pionierarbeit in den ersten Jahren des KAGBs prägte auch die Analyse einer Vielzahl an Spezialisierungen, Assetkompetenzen, Produktlinien, Gesellschaftsstrukturen und Dienstleistungsbeziehungen die Aufsicht über geschlossene Fonds. Wertvolle Erkenntnisgewinne verschafft sich die Aufsicht durch

43 Vgl. Kreditwesengesetz.

Begleitung von Sonderprüfungen vor Ort, manchmal auch bei Auslagerungsunternehmen im Ausland, um ein unmittelbares Verständnis für die Arbeitsabläufe und deren äußere Bedingungen zu entwickeln. Auf diese Weise werden auch Widersprüche zwischen eingereichten Papieren und der Realität sichtbar.

Inwieweit die Regulierung unter dem KAGB zu besseren Produkten für die Anleger führt, wird man in einigen Jahren noch besser ermitteln können, nämlich dann, wenn die ersten nach dem KAGB aufgelegten geschlossenen AIF abgewickelt sein werden. Die BaFin kann nicht kontrollieren, ob die Entscheidungen von Kapitalverwaltungsgesellschaften wirtschaftlich sind. Aber sie definiert die äußeren Rahmenbedingungen der Geschäftstätigkeit und fördert über Transparenzanforderungen die Wahrnehmung im Markt. Wo sich Interessenkonflikte und nichtmarktgerechte Kosten oder Bewertungen bemerkbar machen, schreitet die Aufsicht ein.

6.2.3 Ausländische Investmentvermögen

2017 existierten 10.183 vertriebsberechtigte EU-OGAW-Fonds (Vorjahr: 9.795). Die BaFin bearbeitete insgesamt 1.006 Neuanzeigen von Gesellschaften, die EU-OGAW in Deutschland vertreiben wollten (Vorjahr: 941). Der Großteil der Anzeigen – 592 Meldungen – kam, wie schon in den Vorjahren, aus Luxemburg. Daneben gingen 276 Anzeigen aus Irland, 52 aus Österreich und 45 aus Frankreich ein. Der Vertrieb von 565 EU-OGAW wurde eingestellt.

Überdies waren 1.591 EU-AIF und 285 AIF aus ausländischen Drittstaaten zum Vertrieb in Deutschland berechtigt (Vorjahr: 1.402 EU-AIF und 266 AIF aus ausländischen Drittstaaten). 885 davon stammten aus Luxemburg, 269 aus Großbritannien, 234 aus Irland, 101 aus den USA, 91 von den Kaimaninseln, 72 aus Frankreich, 45 aus den Niederlanden und zwei aus der Schweiz. Für 553 AIF (Vorjahr: 525) startete 2017 der Vertrieb in Deutschland, davon stammten 287 aus Luxemburg, 74 aus Großbritannien, 51 aus Irland, 39 aus den USA und 17 von den Kaimaninseln. 184 EU-AIF und ausländische AIF stellten den Vertrieb ein, darunter 56 aus Luxemburg, 46 aus Großbritannien und 25 aus Irland.

7 Bußgeldverfahren

7.1 Bußgelder⁴⁴

2017 leitete die BaFin 188⁴⁵ neue Bußgeldverfahren ein (2016: 281; siehe Tabelle 28 „Bußgeldverfahren“, Seite 154). Aus den Jahren zuvor waren noch 981 Verfahren anhängig. Die BaFin schloss 300 Verfahren ab, 96 davon mit Geldbuße (Vorjahr: 106). Die Ahndungsquote lag damit bei 32 Prozent (Vorjahr: 27,6 Prozent). Insgesamt wurden 204 Verfahren eingestellt, davon 177 aus Opportunitätsgründen. Die BaFin setzte Geldbußen in Höhe von rund 5,64 Millionen Euro fest (Vorjahr: 2,57 Millionen Euro).⁴⁶ Die höchste festgesetzte Einzelgeldbuße lag bei 668.000 Euro.

Die BaFin muss seit Ende 2016 Maßnahmen und Sanktionen⁴⁷ auf ihrer Internetseite www.bafin.de veröffentlichen.⁴⁸ Sie machte im Jahr 2017 acht Bußgeldentscheidungen bekannt. Sieben dieser Verfahren betrafen die Erfüllung der Finanzberichterstattungspflichten.⁴⁹

7.2 Ausgewählte Sachverhalte

Vorsätzlicher Verstoß gegen die Ad-hoc-Publizitätspflicht

Die BaFin verhängte eine Geldbuße in Höhe von 92.000 Euro gegen ein TecDAX-Unternehmen. Dieses hatte eine Insiderinformation vorsätzlich nicht rechtzeitig veröffentlicht. Zwar stufte der Vorstand die grundsätzliche Einigung mit dem Vertragspartner am Vorabend der Veröffentlichung der Ad-hoc-Mitteilung als Insiderinformation ein, veröffentlichte diese jedoch nicht unverzüglich, sondern erst am Morgen des darauffolgenden Tages.

Verstöße gegen die Transaktionsmeldepflichten

Gegen ein Wertpapierdienstleistungsunternehmen setzte die BaFin eine Geldbuße in Höhe von 25.000 Euro fest. Das Unternehmen hatte es über einen Zeitraum von

44 Zu Bußgeldverfahren wegen Verstößen von Wertpapierdienstleistungsunternehmen gegen die Verhaltens-, Organisations- und Transparenzpflichten des WpHG sowie Verstößen gegen des KWG vgl. Kapitel II 2.4.3 und Kapitel II 6.

45 Die genannten Zahlen beziehen sich auf die Gesamtheit aller in WA geführten Bußgeldverfahren.

46 Die Gesamtsumme der festgesetzten Geldbußen erfasst auch die in Kapitel II 6 dargestellten Bußgeldverfahren.

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

48 Diese neue Praxis resultiert aus der europäischen Transparenzrichtlinie II (RL 2013/50/EU, ABl. EU L 294/13) und der Market Abuse Regulation (MAR, Verordnung EU Nr. 596/2014, ABl. EU L 173/1). Vgl. hierzu Jahresbericht 2016, Seite 199.

49 Vgl. hierzu 5.

Tabelle 28: Bußgeldverfahren

	Anhängige Verfahren Anfang 2017	Neu eröffnete Verfahren 2017	Geldbußen*	Höchste verhängte Geldbuße** in Euro	Einstellungen aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen	Einstellungen aus Opportunitätsgründen	Anhängige Verfahren Ende 2017
Transaktionsmeldepflichten	9	2	2	25.000			9
Ad-hoc-Publizität	82	22	11	250.000		10	83
Marktmanipulation	36	7	8	42.000	1	2	32
Mitteilungs- und Veröffentlichungspflichten (Abschnitt 5 des WpHG)	567	57	56	375.000	11	112	445
Informationspflichten ggü. Wertpapierinhabern (Abschnitt 5a des WpHG)	37	2	2	26.600	2	9	26
Finanzberichterstattungspflichten	131	78	10	668.000	9	22	168
Unternehmensübernahmen (WpÜG)	18	1	1	17.000	1	7	10

* Verfahren, die mit einer Geldbuße abgeschlossen wurden.

** Einzelgeldbußen.

mehr als zwei Monaten leichtfertig unterlassen, nach § 9 Absatz 1 WpHG ca. 70.000 Geschäfte in Finanzinstrumenten an der Börse an die BaFin zu melden. In diesem Zeitraum unterblieben die Meldungen, da die Systemanbindung an die Börse technisch umgestellt wurde. Das Unternehmen hat die Geschäfte erst nach einem Hinweis der BaFin nachgemeldet. Es hatte nach seiner Systemumstellung nicht geprüft, ob weiterhin Meldungen nach § 9 Absatz 1 WpHG an die BaFin abgegeben werden.

Verstöße gegen die Stimmrechtsmitteilungspflicht

Wegen einer fahrlässigen Aufsichtspflichtverletzung in Zusammenhang mit sechs Verstößen gegen die Stimmrechtsmitteilungspflicht verhängte die BaFin eine Geldbuße in Höhe von 100.000 Euro. Die betroffene

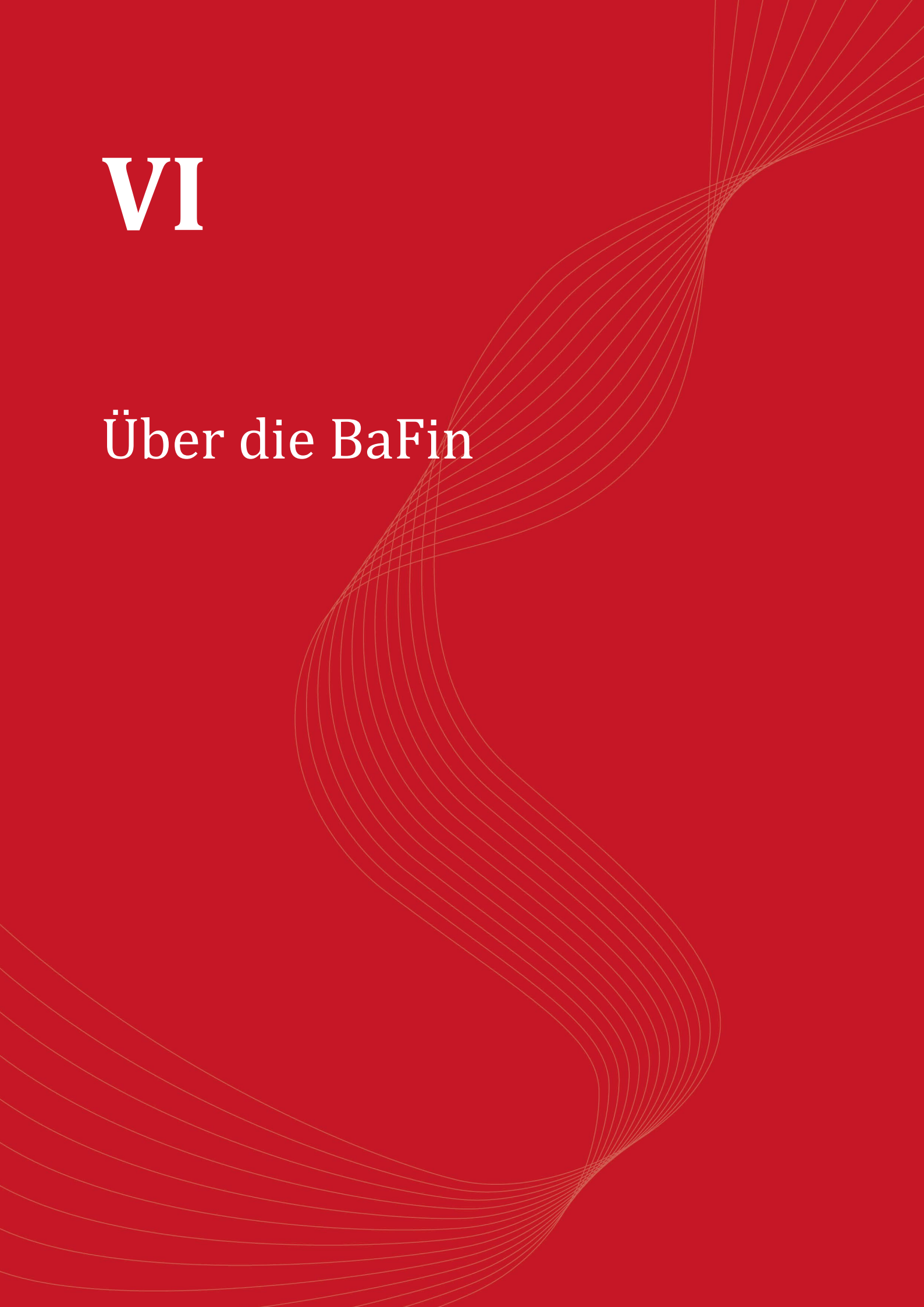
Gesellschaft hatte nicht durch geeignete Aufsichtsmaßnahmen, wie ein Vier-Augen-Prinzip und hinreichende interne Kontrollen, sichergestellt, dass Stimmrechtsmitteilungen rechtzeitig und inhaltlich korrekt gegenüber den Emittenten und der BaFin abgegeben wurden.

Verstoß gegen das Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz

Weil eine natürliche Person nicht rechtzeitig veröffentlichte, dass sie die Kontrolle an einer Zielgesellschaft erlangt hatte, verhängte die BaFin ein Bußgeld in Höhe von 17.000 Euro. Die Bieterin kontrollierte bereits seit mehr als einem halben Jahr die Zielgesellschaft, bevor sie nach Hinweis der BaFin die entsprechende Veröffentlichung über die Kontrollenerlangung vornahm.

VI

Über die BaFin



1 Personal

Zum 31. Dezember 2017 arbeiteten insgesamt 2.602 Beschäftigte (Vorjahr: 2.552) an den Dienstsitzen der BaFin in Bonn (1.893) und Frankfurt am Main (709). Davon waren rund 76,48 Prozent (1.990) verbeamtet und rund 23,52 Prozent als Tarifbeschäftigte und außertariflich Beschäftigte (612) angestellt (siehe Tabelle 29 „Personal“).

Frauen machten etwa die Hälfte, nämlich 47 Prozent (1.223) der BaFin-Beschäftigten aus. 78 Beschäftigte waren zum 31. Dezember 2017 längerfristig bei internationalen Institutionen und Aufsichtsbehörden tätig, 36 davon arbeiteten vorübergehend als Entsandte bei der Europäischen Zentralbank (EZB).

118 Neueinstellungen

Die BaFin stellte 2017 insgesamt 118 neue Mitarbeiter ein, 38 mehr als im Vorjahr (siehe Tabelle 30 „Einstellungen 2017“, Seite 158). Bei einem großen Teil der Neueinstellungen handelte es sich um Volljuristen und Wirtschaftswissenschaftler; es waren aber auch Mathematiker und Fachhochschul- bzw. Hochschulabsolventen anderer Fachrichtungen darunter. Hinzu kamen Anwärter für den gehobenen Dienst, Auszubildende für den mittleren Dienst und befristete Kräfte.

Berufseinstieg bei der Aufsicht

Berufsanfänger können sich bei der BaFin u. a. auf den gehobenen Dienst vorbereiten lassen oder eine Berufsausbildung im mittleren Dienst absolvieren. Ende 2017 hatte die BaFin insgesamt 43 Auszubildende und Anwärter, im Vorjahr waren es 57.

Zum 31. Dezember 2017 waren 18 Studierende (Vorjahr: 26) als Anwärter an der Hochschule der Deutschen Bundesbank im Studiengang Zentralbankwesen/Central Banking und eine Studierende an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung im Studiengang Verwaltungsinformatik eingeschrieben. Davon haben fünf Studierende ihr Studium im Berichtsjahr aufgenommen (Vorjahr: vier).

2017 haben neun Personen mit ihrer beruflichen Ausbildung begonnen (Vorjahr: acht). Ende 2017 hatte die BaFin insgesamt 24 Auszubildende (Vorjahr: 31) in folgenden Berufsbildern ausgebildet: Verwaltungsfachangestellte, Fachinformatiker für Systemintegration, Kaufleute für Büromanagement und Fachangestellte für Medien- und Informationsdienste, Fachrichtung Bibliothek.

Kompetenz durch Fortbildung

Die BaFin legt besonderen Wert darauf, Wissen und Fähigkeiten ihrer Beschäftigten fortlaufend auszubauen, zu fördern und zu aktualisieren. Im Jahr 2017 nahmen BaFin-Beschäftigte an 656 Fortbildungsveranstaltungen teil (Vorjahr: 673). Insgesamt verzeichnete die BaFin 4.029 Teilnahmen (Vorjahr: 4.037). Durchschnittlich besuchte jeder BaFin-Beschäftigte an 3,0 Tagen eine Fortbildung (Vorjahr: 3,1 Tage).

Ob für Einsteiger, Fortgeschrittene oder Experten: Die BaFin bietet breit gefächerte Fortbildungen zur Stärkung von Expertise und *Soft Skills* an. Die Fortbildungsmaßnahmen befassen sich mit spezifischen Anforderungen einzelner Bereiche, aber auch mit übergreifenden Themen. Trainingskooperationen, insbesondere mit der Deutschen Bundesbank, der Europäischen Zentralbank (EZB) und den Europäischen

Tabelle 29: Personal

Stand: 31.12.2017

Laufbahn	Beschäftigte			davon Beamte	davon tariflich und außertariflich Beschäftigte
	Gesamt	Frauen	Männer	Gesamt	Gesamt
Höherer Dienst	1.238	503	735	1.143	95*
Gehobener Dienst	822	360	462	690	132
Mittlerer/ Einfacher Dienst	542	360	182	157	385
Gesamt	2.602	1.223	1.379	1.990	612*

* Inklusive der außertariflich Beschäftigten.

Tabelle 30: Einstellungen 2017

Laufbahn	Gesamt	Frauen	Männer
Höherer Dienst	70	31	39
Qualifikation:			
Volljuristen	34		
Wirtschaftswissenschaftler	22		
Mathematiker/Statistiker	7		
Andere	7		
Gehobener Dienst	40	18	22
Qualifikation:			
Wirtschaftsjuristen	5		
Wirtschaftswissenschaftler	23		
Laufbahnausbildung	2		
Andere	10		
Mittlerer/Einfacher Dienst	8	2	6
Anwärter/Auszubildende	14	7	7
Gesamt	118*	51*	67*

* Ohne Anwärter/Auszubildende.

Aufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities – ESAs), stärken die Zusammenarbeit und internationale Vernetzung.

2 Haushalt

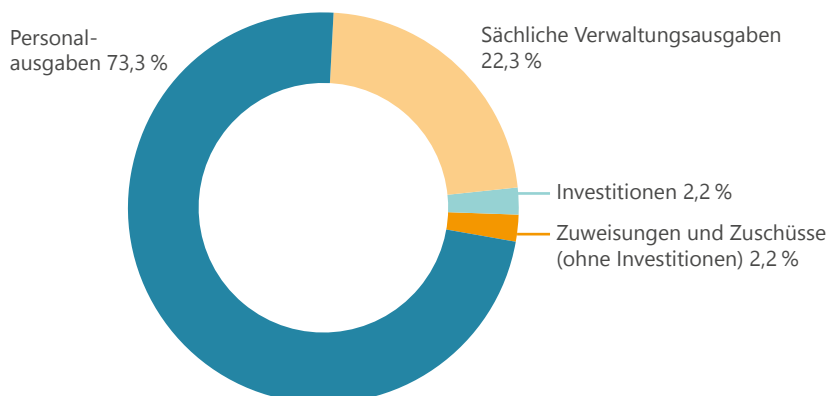
Für das Jahr 2017 hatte der Verwaltungsrat der BaFin einen Haushaltsplan in Höhe von 285,5 Millionen Euro bewilligt (Vorjahr: 262,8 Millionen Euro). Die veranschlagten Ausgaben verteilten sich zu rund 73,3 Prozent auf Personalkosten (209,3 Millionen Euro, Vorjahr: 190 Millionen Euro) und zu etwa 22,3 Prozent auf Sachkosten (63,5 Millionen Euro, Vorjahr: 55,9 Millionen Euro). Auf Investitionen entfielen 2,2 Prozent des Budgets (Vorjahr: 4,2 Prozent). Zuweisungen und Zuschüsse verblieben mit 2,2 Prozent des Budgets auf Vorjahresniveau (siehe Grafik 19 „Ausgaben nach Haushaltsplan 2017“).

Finanzierung durch Umlage und Gebühren

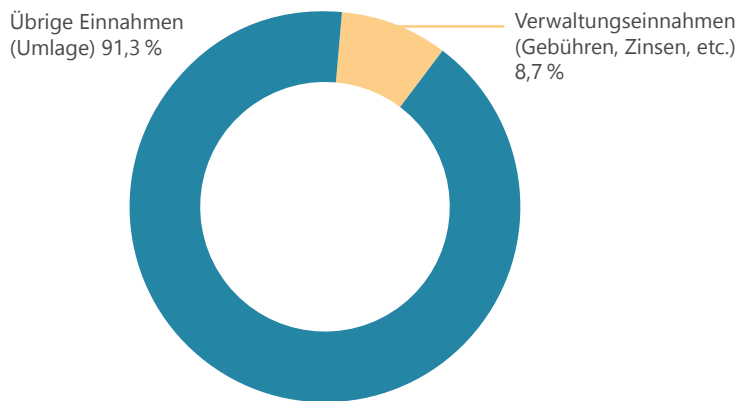
Die BaFin ist unabhängig vom Bundeshaushalt und finanziert sich zu 100 Prozent aus eigenen Einnahmen. Diese setzten sich im Haushalt 2017 größtenteils aus den Umlagezahlungen der beaufsichtigten Unternehmen zusammen, einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion (Soll 2017: 260,6 Millionen Euro, Vorjahr: 236,3 Millionen Euro). Des Weiteren finanziert sich die BaFin über Verwaltungseinnahmen wie Gebühren und Zinsen (Soll 2017: 24,9 Millionen Euro, Vorjahr: 26,5 Millionen Euro, siehe Grafik 20 „Einnahmen nach Haushaltsplan 2017“, Seite 159).

Im Jahr 2017 erfolgte die Umlageabrechnung für das Jahr 2016. Die Kreditindustrie beteiligte sich mit 47,4 Prozent am Gesamtaufkommen der Umlage. Die Versicherungswirtschaft trug 26,7 Prozent bei und der Wertpapierhandel 25,9 Prozent. Die Umlageabrechnung für 2017 findet im Laufe des Jahres 2018 statt (siehe Grafik 21 „Umlageverteilung nach Aufsichtsbereichen 2016“).

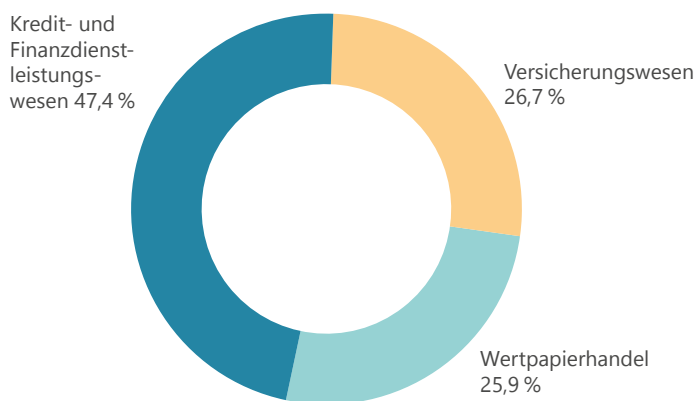
Grafik 19: Ausgaben nach Haushaltsplan 2017



Grafik 20: Einnahmen nach Haushaltsplan 2017



Grafik 21: Umlageverteilung nach Aufsichtsbereichen 2016



Tatsächliche Ausgaben/Einnahmen

Die tatsächlichen Ausgaben der BaFin lagen 2017 bei rund 279 Millionen Euro (Vorjahr: 248 Millionen Euro). Dies sind rund 6,4 Millionen Euro weniger, als im Haushaltsplan ausgewiesen sind. Dem standen Einnahmen von rund 282,5 Millionen Euro gegenüber (Vorjahr: 261,5 Millionen Euro). Der Verwaltungsrat der BaFin hatte die Jahresrechnung 2017 bis zum Redaktionsschluss noch nicht festgestellt.

Gesonderter Haushaltsplan Enforcement

Für den gesonderten Etat *Enforcement* hatte die BaFin im Jahr 2017 8,2 Millionen Euro angesetzt (Vorjahr: 8,2 Millionen Euro). Darin enthalten war eine geplante Zuweisung an die Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung in Höhe von sechs Millionen Euro (Vorjahr: sechs Millionen Euro). Die tatsächlichen Ausgaben für das *Enforcement* beliefen sich auf rund 7,9 Millionen Euro (Vorjahr: 7,8 Millionen Euro); die Einnahmen – einschließlich der Umlagevorauszahlungen für 2018 – summierten sich auf etwa 16,5 Millionen Euro (Vorjahr: 14,7 Millionen Euro).

3 Neuer Geschäftsbereich Abwicklung

Seit dem 1. Januar 2018 ist die BaFin auch nationale Abwicklungsbehörde. Der neue Geschäftsbereich hat die Abwicklungsfunktionen von der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) übernommen. Geleitet wird er von Dr. Thorsten Pöttsch.

Der Gesetzgeber hat der BaFin mit der Übernahme der Abwicklungsfunktion die Verantwortung für ein weiteres, bedeutendes Aufgabenfeld übertragen. BaFin-Präsident Felix Hufeld begrüßte in seiner Rede zum Neujahrspresseempfang der BaFin die Übernahme der neuen Funktion.¹ Abwicklung und Aufsicht profitieren davon, eigenständig zwar, aber unter einem Dach vereint zu agieren. So ließe es sich einfach effizienter arbeiten. „Wenn eine Bank in eine Schieflage gerät, können wir sie nun leichter restrukturieren oder – falls erforderlich und die Voraussetzungen vorliegen – abwickeln und auf diese Weise Schaden von der Allgemeinheit abwenden“, sagte er zusammenfassend. Als nationale Abwicklungsbehörde ist die BaFin nun auch Teil des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus SRM (Single Resolution Mechanism).

Dem Geschäftsbereich Abwicklung sind außerdem die Abteilung Erlaubnispflicht und Verfolgung unerlaubter Geschäfte sowie die Einheiten der Abteilung Geldwäscheprävention zugeordnet, die keine operative Aufsicht ausüben und daher mit der Abwicklungsfunktion nicht in Konflikt kommen können.²

4 Compliance

Verhaltenskodex für die Mitglieder des Direktoriums

Ein neuer, 2017 mit dem Bundesfinanzministerium (BMF) abgestimmter und im Internet veröffentlichter Verhaltenskodex bündelt die Wohlverhaltensregeln, die für das Direktorium der BaFin gelten. Diese Wohlverhaltensregeln ergeben sich unter anderem aus dem Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (FinDAG), dem Bundesbeamtengesetz (BBG), den vertraglichen Regelungen und den BaFin-internen Leitlinien.

1 www.bafin.de/dok/10361936.

2 Die Organigramme befinden sich im Anhang, Seite 167 ff.

Definition

Aufgaben der Zentralen Compliance

Die Stabsstelle Zentrale Compliance (ZC) bündelt die Beauftragtenfunktionen für den Datenschutz, den Arbeitsschutz, die Korruptionsprävention, die Mitarbeitergeschäfte, das Sponsoring, das *Business Continuity Management* (BCM) und für das Krisen- und Katastrophenmanagement. Sie trifft vorbeugende Maßnahmen und wirkt somit präventiv darauf hin, dass alle Einheiten der BaFin die gesetzlichen Vorgaben einhalten. Die Stabsstelle nimmt Compliance-Funktionen für das Direktorium wahr und berät die Beschäftigten der BaFin. Auch die Umsetzung der Vorschriften zu Nebentätigkeiten, zu Belohnungen und Geschenken sowie der Arbeits- und Gesundheitsschutz gehören zu den Aufgaben der ZC.

Der Verhaltenskodex enthält Regelungen zur Annahme von Zuwendungen, zu Vortragstätigkeiten und Ehrenämtern und vor allem zu privaten Wertpapiergeschäften. So sieht der Verhaltenskodex vor, dass der Präsident und die Exekutivdirektoren keine Geschäfte in Wertpapieren von Unternehmen des Finanzsektors tätigen. Ein externer Wirtschaftsprüfer prüft dies und stellt eine neutrale Kontrolle sicher.

Seit dem 1. Januar 2018 berät der in der Stabsstelle Zentrale Compliance (ZC; siehe Infokasten „Aufgaben der Zentralen Compliance“) angesiedelte Compliance-Beauftragte die Mitglieder des Direktoriums zu den im Verhaltenskodex festgelegten Wohlverhaltenspflichten und nimmt deren Meldungen nach dem Verhaltenskodex entgegen.

Ethics Framework

Die Zentrale Compliance koordiniert die Einhaltung des im Jahr 2015 erlassenen „Ethik-Rahmenwerk für den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus“ (*Ethics Framework*). Das Rahmenwerk richtet sich an die nationalen zuständigen Behörden (National Competent Authorities – NCAs), also u. a. an die BaFin, und an die Zentralbanken (National Central Banks – NCBs) der Mitgliedstaaten, die am Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM) teilnehmen. Es legt einheitliche Mindeststandards im zur Compliance bzw. *Corporate Governance* der NCAs und NCBs fest.

Die BaFin hat darüber hinaus elektronische Meldesysteme eingerichtet, über die Beschäftigte ihren

Anzeige- und Antragspflichten bei der Annahme von Be-
lohnungen und Geschenken sowie im Nebentätigkeits-
recht nachkommen können.

5 Risikomanagement

Am 26. Juli 2017 ist das Risikohandbuch der BaFin in
Kraft getreten. Es fasst alle organisatorischen Regelun-
gen, Funktionen und Instrumente des BaFin-internen
Risikomanagements zusammen.

Das Direktorium der BaFin hatte Anfang 2016 beschlos-
sen, ein integriertes Risikomanagementsystem zu schaf-
fen, das sämtliche Risiken der BaFin abdeckt und die
Funktionen und Abläufe bereits bestehender, auf risiko-
behaftete Themen spezialisierter Organisationseinheiten
(z. B. IT-Sicherheit, Compliance, internes Kontrollsystem)
bündelt. Der integrierte Ansatz ermöglicht die Gesamt-
schau auf die Risiken aller Geschäftsbereiche.

Zuvor wurden unterschiedliche Risikoarten in den ein-
zelnen auf risikobehaftete Themen spezialisierten Orga-
nisationseinheiten separat gemessen und gesteuert. Um
Redundanzen zu vermeiden, werden diese Risiken zwar
weiterhin in den entsprechenden Organisationseinhei-
ten identifiziert, bewertet und dokumentiert. Für diese
einzelnen Bausteine gelten spezifische gesetzliche Vor-
gaben oder Standards. Risiken, die trotz Risikobehand-
lung mit einem besonders hohen Schadenspotenzial
bewertet werden, sind nun aber an das zentrale Risiko-
management der BaFin zu übermitteln. Darüber hinaus
identifiziert und steuert das zentrale Risikomanagement
besonders relevante geschäftsbereichsspezifische und
BaFin-weite Risiken.

6 E-Government

E-Beschaffung und E-Rechnung

Die BaFin hat im Jahr 2017 eine elektronische Vergabe-
plattform eingerichtet und wickelt Vergabeverfahren nun
zunehmend über diese ab. Die BaFin kann dadurch weit
vor dem gesetzlich vorgegebenen Umsetzungszeitpunkt³
alle europaweiten Vergabeverfahren elektronisch
abwickeln.

3 RL (EU) 2014/24/EU, ABl. EU L 94/65.

Definition

XBRL

XBRL steht für *eXtensible Business Reporting Language* und ist ein auf XML-Basis (*Extensible Markup Language*)⁵ entwickelter Standard, der den Austausch von Daten zwischen zwei Parteien automatisiert und standardisiert. Die Daten wer-
den in Taxonomien festgelegt. Eine Taxonomie ist ein Katalog, in dem die Elemente definiert werden, aus denen ein XBRL-Informationspaket bestehen kann. Die Definition enthält neben dem eigentlichen Format – wie dem Datentyp – auch Regeln zur Prüfung der Datenkonsistenz. Dadurch können Medienbrüche und eine manuelle Erfassung von Finanzdaten vermieden werden.

Die BaFin richtet zudem einen weitgehend einheitlichen und effizienten workflow-gesteuerten Bearbeitungs-
prozess zur elektronisch gestützten Rechnungsbearbei-
tung ein. Damit erfüllt sie die gesetzlichen Vorgaben der
Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung bei
öffentlichen Aufträgen.⁴

Automatisierter Datenaustausch

Zum automatischen Austausch von Geschäfts- und
Finanzdaten mit beaufsichtigten Unternehmen nutzt die
BaFin den Standard XBRL (siehe Infokasten).

Dieser Standard wurde in der BaFin erstmals mit dem
Inkrafttreten der Solvency-II-Richtlinie am 1. Januar 2016
angewendet. Die Europäische Aufsichtsbehörde für das
Versicherungswesen und die betriebliche Altersver-
sorgung EIOPA (European Insurance and Occupational
Pensions Authority) hatte dazu eine entsprechende
XBRL-Taxonomie entwickelt, die sowohl von den beauf-
sichtigten Versicherungsunternehmen als auch von den
nationalen Aufsichtsbehörden genutzt wird.

Dabei ist von Beginn an eine hohe Zahl an validen Mel-
dungen zu verzeichnen. Die automatisierte Verarbeitung
in der BaFin dauert in der Regel wenige Minuten. Im eu-
ropäischen Vergleich haben sich diese Verarbeitungszei-
ten als sehr gut herausgestellt.

4 RL (EU) 2014/55/EU, ABl. EU L 133/1.

5 XML ist eine maschinenlesbare Sprache zur Darstellung von
hierarchisch strukturierten Daten im Format einer Textdatei.

Aktuell stellt die BaFin Überlegungen bezüglich einer eigenen nationalen Taxonomie an und trifft zusätzlich Vorbereitungen für weitere Datenlieferungen auf XBRL-Basis.

Analytic Data Warehouse

Die Verfügbarkeit großer Datenmengen (*Big Data*) erfordert neue Ansätze, um daraus sachgerechte Informationen zu gewinnen. Die BaFin hat deshalb ein Analytic Data Warehouse (ADW) eingeführt, sprich: eine skalierbare High-End-in-Memory-Datenbank-Architektur. Mit dem ADW lassen sich Daten nahezu in Echtzeit analysieren und auswerten. Zusätzlich hat die BaFin eine Visualisierungssoftware und erste Methoden der künstlichen Intelligenz (KI) in Betrieb genommen.

Projekt ALMA

Im März 2017 startete das interdisziplinäre Projekt „Automatisiertes Alarm- und Marktüberwachungssystem“, kurz ALMA. Dieses nutzt das ADW sowie die Visualisierungssoftware und erste Methoden der KI. Für das automatisierte Erkennen von Insiderfällen beim Wertpapierhandel entnimmt ALMA Informationen zur Kursrelevanz aus Ad-hoc-Mitteilungen und führt diverse Mustererkennungen durch.

Das ALMA-Projekt erfasst neue Anforderungen nicht im Rahmen einer klassischen Konzeptphase. Alle Akteure innerhalb der BaFin, die mit diesem Projekt befasst sind, sind Teil eines Lernprozesses im Umgang mit den Daten und erarbeiten interdisziplinär Anforderungen, Proto-/Pseudocodes und Kennzahlen.

Über die Abfragesprache SQL (*Structured Query Language*) werden die benötigten Informationen formal so beschrieben, dass das Datenbanksystem des ADWs diese in optimierter Reaktionszeit im riesigen Datenvolumen auffindet. Diese Kennzahlen⁶ und SQLs sind für die Datenanalysten in den zuständigen Referaten die Grundlage dafür, gewöhnliche Handelsaktivitäten vom System zu lernen. So lassen sich Auffälligkeiten automatisch erkennen und zur Entscheidungsunterstützung heranziehen.

ALMA integriert diese Algorithmen und Methoden in einer einzigen, intuitiv bedienbaren visuellen Oberfläche für die Anwender bei der BaFin. Die an die BaFin übermittelten Daten werden dazu über mehrere Prozessschritte im ADW gespeichert. Durch neu in Kraft

getretene Verordnungen wird sich das Datenvolumen noch vervielfachen.

7 Kommunikation

7.1 Presseanfragen

Auch im Jahr 2017 erhielt die BaFin zu ihren verschiedenen Aufgabengebieten mehrere Tausend Anfragen von Journalisten.

Brexit

Auch nach den Folgen des Brexits erkundigten sich in diesem Jahr wieder viele Journalisten. Für Unternehmen mit Sitz im Vereinigten Königreich wird voraussichtlich der Europäische Pass seine Gültigkeit verlieren – darunter auch zahlreiche Töchter nichteuropäischer Großbanken. Die BaFin hat bereits über 100 Gespräche mit Unternehmen geführt, die darüber nachdenken, ihren Standort nach Deutschland zu verlagern, um die Passporting-Rechte weiterhin nutzen zu können.

Digitalisierung

Auf großes Medieninteresse stieß das Thema IT-Sicherheit von Banken. Viele Journalisten interessierten sich für die Anforderungen an die IT-Sicherheit der Institute und dafür, ob die Einrichtungen diese Kriterien bereits erfüllen.

Ebenso Krypto-Token – Stichwort „*Bitcoins*“ – beschäftigten die Presse 2017 sehr. Im Vordergrund standen dabei Aspekte des Verbraucherschutzes und der Regulierung, insbesondere der Erlaubnispflicht.

Auf großes Interesse stieß gleichfalls das neue Phänomen der *Initial Coin Offerings* (ICOs), zu denen die BaFin im November 2017 als eine der ersten Aufsichtsbehörden weltweit eine Verbraucherwarnung⁷ herausgegeben hatte.

Die Umsetzung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie (Payment Services Directive 2 – PSD 2) war ebenfalls Gegenstand vieler Presseanfragen. Insbesondere die Sicherheitsaspekte im Zusammenhang mit der Zulassung von Drittanbietern und der Kundenauthentifizierung waren für Journalisten von Interesse.

⁶ Zu den Kennzahlen zählen zum Beispiel Ereignisse wie Datum, Akteur, Preis und arithmetische Größen wie Mittelwerte und Signifikanzen.

⁷ www.bafin.de/dok/10181964.

Die Einrichtung eines Referats für Finanztechnologische Innovationen fand ebenfalls ein Echo in den Medien.

Abschluss Basel III

Auf reges Medieninteresse stießen auch die Verhandlungen zu den letzten Arbeiten an Basel III, dem globalen Regulierungsrahmen für Banken. Gefragt wurde nach Positionen zum *Output-Floor* und nach möglichen Folgen für die Institute.

MiFID II

Große Beachtung fanden in den Medien überdies die Vorschriften der europäischen Finanzmarktrichtlinie MiFID II (Markets in Financial Instruments Directive II) und deren Umsetzung ins deutsche Recht. Journalisten stellten vor allem Fragen zum neuen Fokus der Regulierung auf den gesamten Produktzyklus.

Produktintervention

Mediale Aufmerksamkeit erregte auch die erste Produktinterventionsmaßnahme der BaFin. Mitte des Jahres machte die Aufsicht erstmals von der Möglichkeit zur Produktintervention Gebrauch und beschränkte die Vermarktung, den Vertrieb und den Verkauf von finanziellen Differenzkontrakten (*Contracts for Difference – CFDs*). Daneben interessierten sich Pressevertreter zusätzlich dafür, dass die BaFin weiterhin von einem Vertriebsverbot für bonitätsabhängige Schuldverschreibungen absah und die Selbstverpflichtung von der Deutschen Kreditwirtschaft (DK) und dem Deutschen Derivate Verband (DDV) weiterhin überwacht.

Deutsche Börse AG

Das staatsanwaltschaftliche Verfahren um den Vorstandsvorsitzenden der Deutschen Börse AG und weitere Mitglieder der Geschäftsleitung waren ebenfalls Gegenstand zahlreicher Presseanfragen. Journalisten wollten wissen, welche Rolle die BaFin bei Ermittlungen zum Insiderhandelspiel und wie sie mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeite. Auch interessierten sie sich für rechtliche Aspekte zum Tatbestand des Insiderhandels. Ferner wurde die Frage nach der Zuverlässigkeit eines Vorstandsvorsitzenden gestellt.

Niedrigzins und Run-off

Zu den zentralen Themen für die Medien zählte auch die anhaltende Niedrigzinsphase. Neben der allgemeinen Lage der Lebensversicherungswirtschaft und dem Aufbau der Zinszusatzreserve rückte auch die Situation der Pensionskassen zunehmend in den medialen Fokus. In diesem Zusammenhang waren die Ergebnisse des EIOPA-Stresstests für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung von besonderem Interesse.

Die Medien sprachen außerdem das Thema „externer Run-off“ an, nachdem mehrere Lebensversicherungsunternehmen Überlegungen öffentlich gemacht hatten, sich möglicherweise von Altbeständen zu trennen. Journalisten wollten insbesondere wissen, welche aufsichtsrechtlichen Vorgaben bei einem Unternehmensverkauf oder einer Bestandsübertragung zum Tragen kämen und wie die BaFin sicherstelle, dass die Belange der Versicherungsnehmer bei einem externen Run-off gewahrt blieben.

Solvency II

Auch das europäische Regelwerk Solvency II, das Anfang 2016 in Kraft trat, war weiterhin ein bestimmendes Thema in der Presse. Anfragen hierzu betrafen unter anderem die erstmalige Veröffentlichung der Berichte zur Solvabilität und Finanzlage der Versicherer (Solvency and Financial Condition Report – SFCR).

Basiskonto und Hinweisgeberstelle

Mit Blick auf das Basiskonto wollten Medienvertreter wissen, in wie vielen Fällen pro Jahr nach Einführung des Rechtsanspruchs Kontoeröffnungsanträge unberechtigt abgelehnt worden seien und wie die BaFin mit dieser Situation umgehe.

Auch die Einführung eines anonymen Zwei-Wege-Kommunikationstools bei der Hinweisgeberstelle (*Whistleblower*) im Januar 2017 beschäftigte die Presse sehr, zumal die BaFin über diesen Kanal rund doppelt so viele Hinweise erhielt wie zuvor.

7.2 Veranstaltungen und Messen

Praxisforum „Wirtschaftskriminalität und Kapitalmarkt“

Am 9. und 10. November 2017 veranstaltete die BaFin zum 14. Mal ihr jährliches Praxisforum „Wirtschaftskriminalität und Kapitalmarkt“. Teilgenommen haben rund 400 Vertreter von Polizei und Staatsanwaltschaft sowie Vertreter der Deutschen Bundesbank, der Börsenaufsichtsbehörden, der Handelsüberwachungsstellen der Börsen und ausländischer Aufsichtsbehörden. Die Teilnehmer konnten zusätzlich Seminare besuchen, etwa zu den Themen „Wirtschaftskriminalität digital“ und „Preisbildung an den Börsen“.

BaFin-Konferenz zur neuen Zahlungsdiensterichtlinie

Zudem lud die BaFin zur Konferenz „Zahlungsdienstleistungen im Spannungsfeld von Digitalisierung und Sicherheitsbedürfnissen: Was bringt das neue ZAG?“ ein, die am 5. Dezember 2017 stattfand. Auf dieser Veranstaltung gab die BaFin gemeinsam mit dem Bundesfinanzministerium Einblicke in die aktuellen

Entwicklungen auf nationaler und internationaler Ebene und informierte über die aufsichtsrechtlichen Vorgaben an die Sicherheit im Zahlungsverkehr.

MiFID-II-Konferenz

Für Vertreter der beaufsichtigten Unternehmen hielt die BaFin am 27. Oktober 2017 die MiFID-II-Konferenz „Umsetzung der MiFID-II-Vorgaben im Bereich der Wohlverhaltensregeln“ ab. Rund 375 Teilnehmer informierten sich über die wichtigsten Änderungen der Wohlverhaltensregeln.

Informationsveranstaltung „IT-Aufsicht bei Banken“

Am 16. März 2017 trafen sich Vertreter der Finanzbranche sowie IT-Sicherheitsexperten auf Einladung der BaFin bei der Informationsveranstaltung „IT-Aufsicht bei Banken“. Rund 400 Teilnehmer informierten sich über aktuelle bankaufsichtliche Themen der IT-Aufsicht. Im

Fokus standen die bankaufsichtlichen Anforderungen an die IT (BAIT) und die PSD 2.

Informationen für Anleger

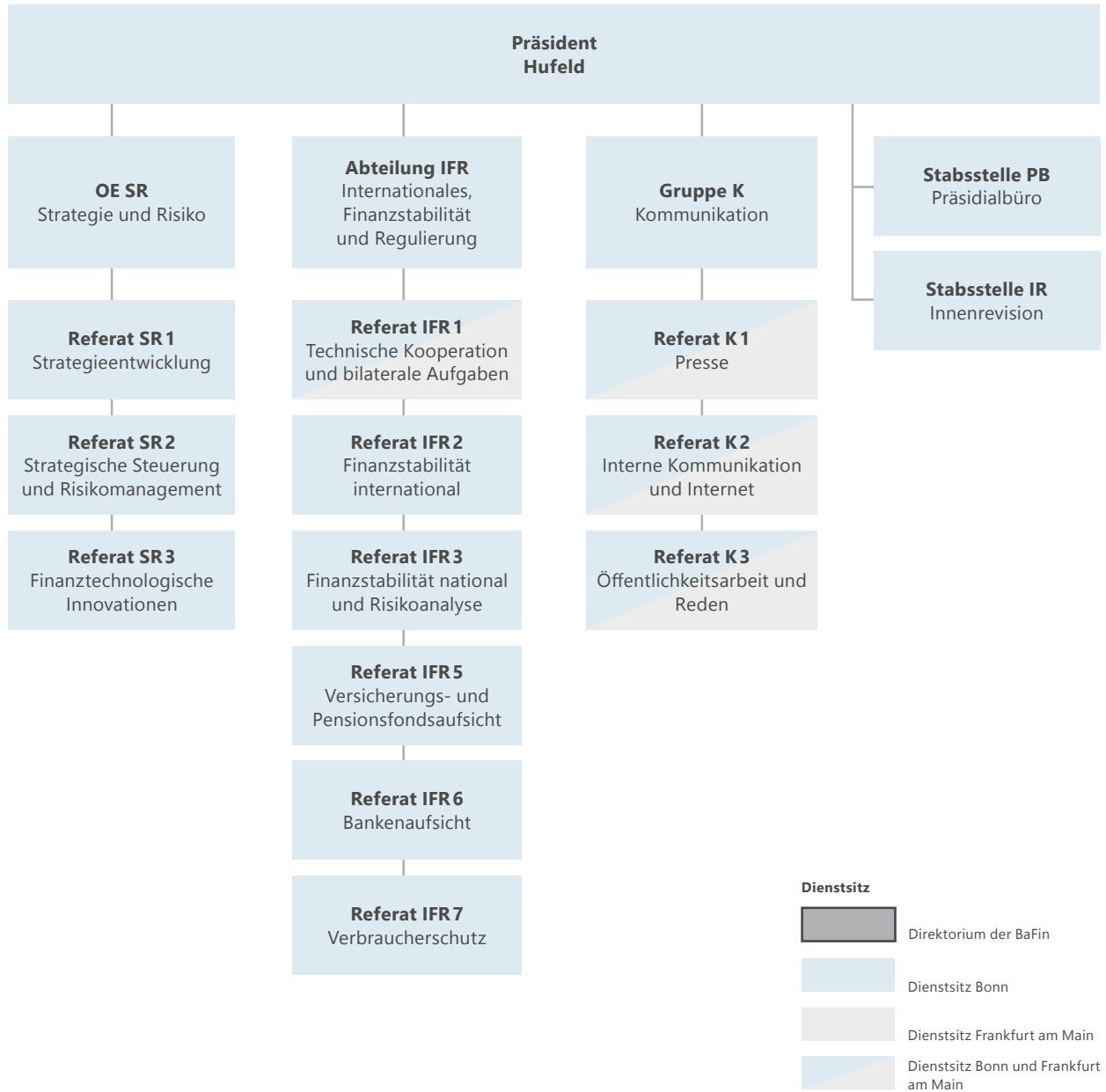
Im April 2017 war die BaFin mit ihrem Informationsangebot auf der Anlegermesse „Invest“ in Stuttgart präsent. In Vorträgen von BaFin-Vertretern konnten sich Anleger unter anderem über bonitätsabhängige Schuldverschreibungen, strukturierte Produkte und finanzielle Differenzgeschäfte (*Contracts for Difference* – CFDs) informieren und erfahren, worauf es beim Kauf dieser Produkte zu achten gilt.

Nicht zuletzt bei den Börsentagen in Berlin, Dresden, München und Hamburg sowie am Tag der offenen Tür beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) in Berlin war die BaFin mit ihrem Informationsangebot vertreten.

Anhang

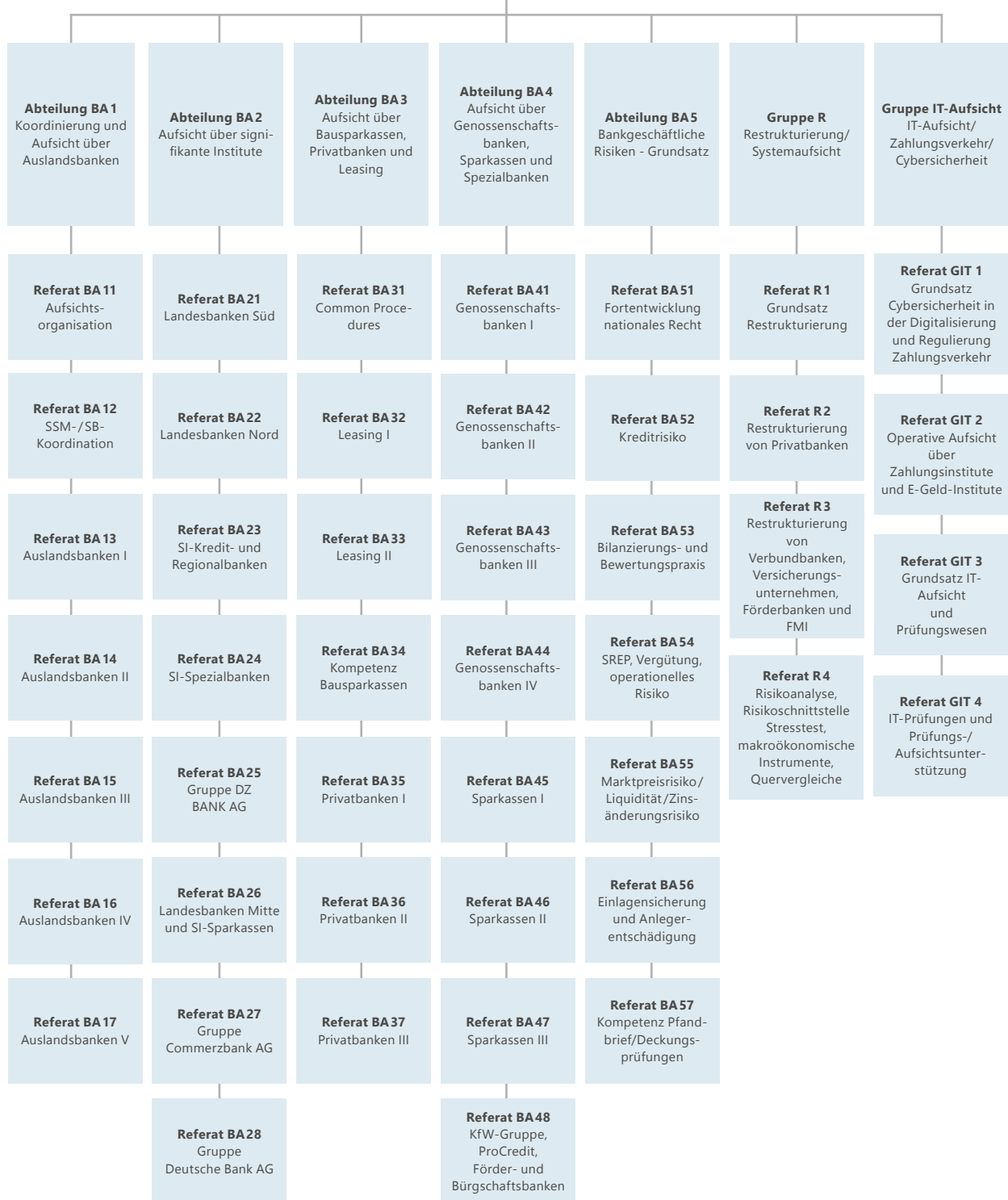


1 Organigramm*

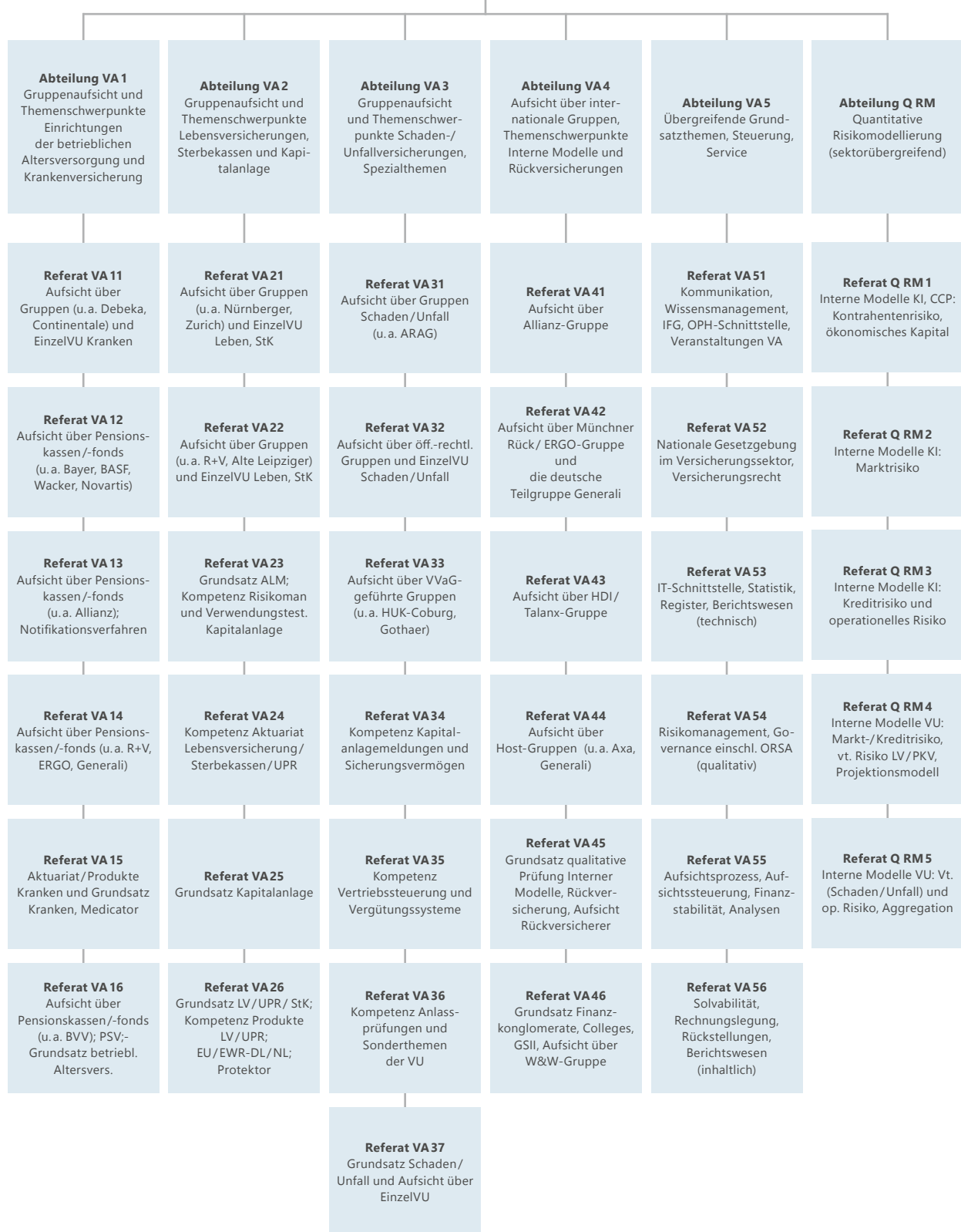


* Stand: Februar 2018

**Bankenaufsicht
Exekutivdirektor Röseler**



Versicherungs- und Pensionsfondsaufsicht
Exekutivdirektor Dr. Grund



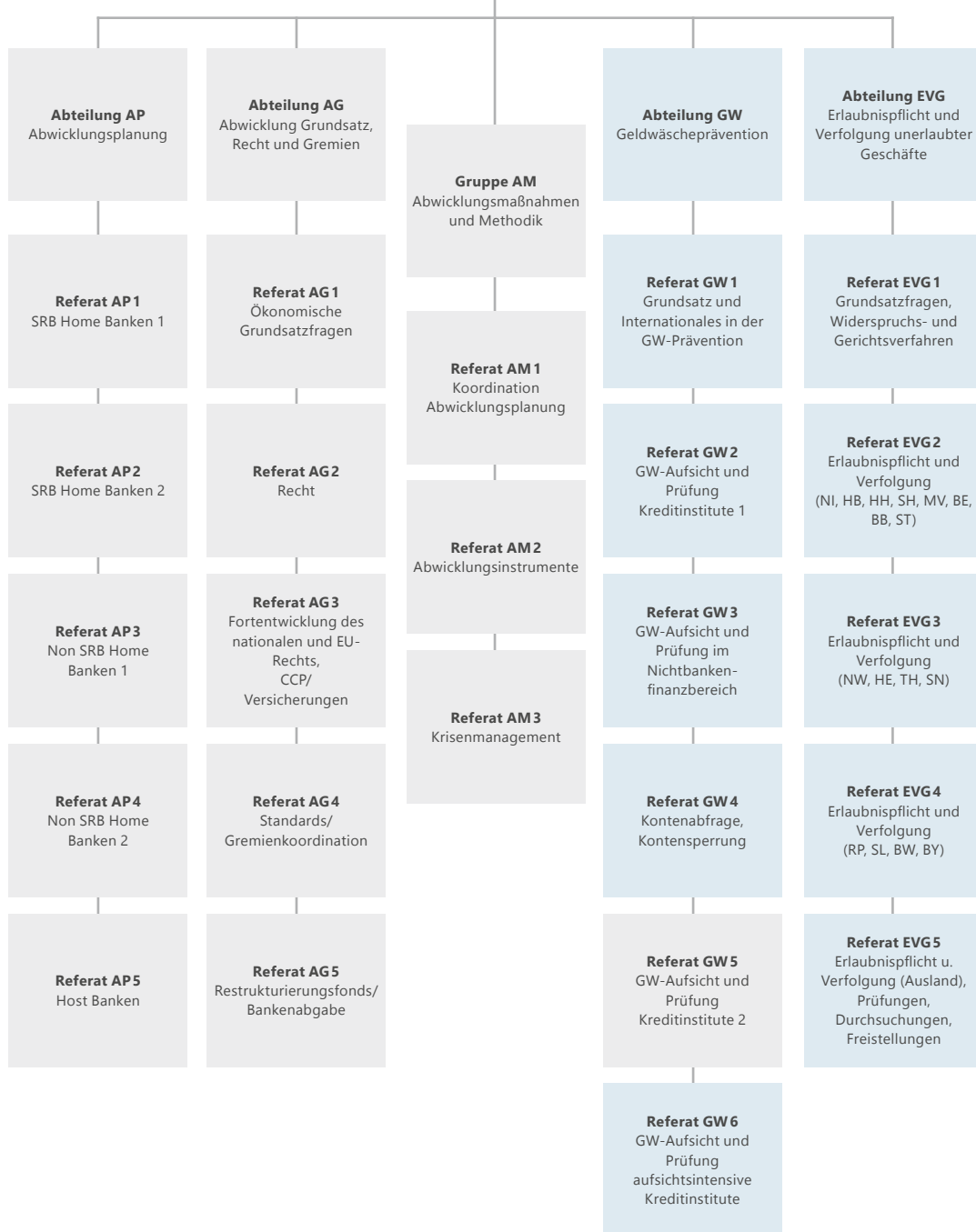
**Wertpapieraufsicht / Asset-Management
Exekutivdirektorin Roegel**



**Innere Verwaltung und Recht
Exekutivdirektorin Freiwald**



Abwicklung
Exekutivdirektor Dr. Pötzsch



2 Gremien bei der BaFin

2.1 Verzeichnis der Mitglieder des Verwaltungsrats

Vertreter der Bundesministerien

Dr. Thomas Steffen (Vorsitzender)
Dr. Levin Holle (stellv. Vorsitzender)
Dr. Eva Wimmer
Dr. Raphael L'Hoest
Erich Schaefer
Helga Springeneer

Mitglieder des Deutschen Bundestages

MdB Klaus-Peter Flosbach
MdB Bartholomäus Kalb
MdB Manfred Zöllmer
MdB Dr. Jens Zimmermann
MdB Dr. Axel Troost

Experten aus Wirtschaft und Wissenschaft

Dr. Christian Ossig
Dr. Jörg von Fürstenwerth
Thomas Richter
Prof. Dr. Isabel Schnabel
Prof. Dr. Brigitte Haar
Prof. Dr. Fred Wagner

Stand: März 2018

2.2 Verzeichnis der Mitglieder des Fachbeirats

Für die Kreditwirtschaft

Dr. Christian Ossig
Dr. Karl-Peter Schackmann-Fallis
Gerhard Hofmann
Dr. Oliver Wagner
Jens Tolckmitt
Iris Bethge

Für die Versicherungswirtschaft

Dr. Wolfgang Weiler (Stellvertretender Vorsitzender)
Dr. Jörg Frhr. Frank von Fürstenwerth
Dr. Markus Faulhaber
Dr. Immo Querner

Für die Kapitalanlagegesellschaften

Rudolf Siebel

Für die Deutsche Bundesbank

Erich Loeper

Für den Verband der privaten Krankenversicherung

Uwe Laue

Vertreter der Wissenschaft

Prof. Dr. Andreas Hackethal
Prof. Dr. Andreas Richter
Prof. Dr. Isabel Schnabel (Vorsitzende)

Vertreter der Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung

– aba –

Heribert Karch

Vertreter der Verbraucherschutzorganisationen

Stephan Kühnlitz
Prof. Dr. Günter Hirsch
Dr. h.c. Hans-Joachim Bauer

Vertreter der freien Berufe

Frank Rottenbacher

Vertreter der mittelständischen Vereinigungen

Ralf Frank

Vertreter der Gewerkschaften

Leonhard Regneri

Vertreter der Industrie

Ralf Brunkow

Stand: Dezember 2017

2.3 Verzeichnis der Mitglieder des Versicherungsbeirats

Dr. Helmut Aden

Dr. Guido Bader

Dr. Karin Becker

Dr. Frank Ellenbürger

Christian J. Fuchs

Prof. Dr. Nadine Gatzert

Prof. Dr. Helmut Gründl

Martina Grundler

Prof. Dr. Maria Heep-Altiner

Jörg F. Henne

Burkhard Keese

Dr. Mathias Kleuker

Sandra Klug

Uwe Laue

Katharina Lawrence

Dr. Ursula Lipowsky

Hubertus Münster

Ute Pesch

Prof. Dr. Petra Pohlmann

Dr. Markus Rieß

Holger R. Rohde

Prof. Dr. Heinrich R. Schradin

Prof. Dr. Manfred Wandt

Michael Wortberg

Stand: Oktober 2017

2.4 Verzeichnis der Mitglieder des Wertpapierrats

Ministerium für Finanzen und Wirtschaft
Baden-Württemberg

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und
Medien, Energie 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, Klimaschutz, Energie und
Landesplanung Rheinland-Pfalz

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr
des Saarlandes

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit
und Verkehr

Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft des Landes
Sachsen-Anhalt

Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein

Thüringer Finanzministerium

Stand: März 2018

2.5 Verzeichnis der Mitglieder des Verbraucherbeirats

Für die Wissenschaft

Prof. Dr. Brigitte Haar (stellv. Vorsitzende)

Prof. Dr. Kai-Oliver Knops

Prof. Dr. Udo Reifner

Für Verbraucher- und Anlegerschutzorganisationen

Jella Benner-Heinacher

Stephan Kühnlitz

Dorothea Mohn (Vorsitzende)

Katharina Lawrence

Für außergerichtliche Streitschlichtungssysteme

Wolfgang Arenhövel

Dr. Peter Frellesen

Prof. Dr. Günter Hirsch

Für das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

Dr. Erich Paetz

Für die Gewerkschaften

Christoph Hahn

Stand: Dezember 2017

3 Zugelassene Kreditinstitute, Versicherer und Pensionsfonds

3.1 Kreditinstitute unter BaFin- bzw. EZB-Aufsicht

3.1.1 Zugelassene Institute

Im Jahr 2017 war die BaFin zuständig für insgesamt 1.577 deutsche Kreditinstitute (Vorjahr: 1.655) und 47 Wohnungsunternehmen mit Spareinrichtung (WUMS, Vorjahr: 47, siehe Tabelle 31).

Unter den 1.579 Kreditinstituten waren 1.522 CRR-Kreditinstitute (Vorjahr: 1.596). Von diesen 1.522 CRR-Instituten standen 1.457 (Vorjahr: 1.528) im Rahmen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM (Single Supervisory Mechanism) als sogenannte weniger bedeutende Institute (Less Significant Institutions – LSIs) unter direkter Aufsicht der BaFin (siehe Infokasten „Definitionen“). Die in Tabelle 31 ebenfalls genannten 25 Wertpapierhandelsbanken, 32 sonstigen Kreditinstitute und die 47 WUMS standen nur unter Aufsicht der BaFin.

Tabelle 31: Deutsche Institute

	1.522
CRR-Kreditinstitute*	63
	1.457
Wertpapierhandelsbanken	25
sonstige Kreditinstitute	32
Kreditinstitute gesamt	1.579
Wohnungsunternehmen mit Spareinrichtung	47

* Zwei dieser CRR-Kreditinstitute sind weder SI noch LSI.

** Die SIs stehen unter direkter Aufsicht der EZB. In dieser Tabelle sind die Einzelinstitute aufgelistet. Siehe hierzu Kapitel III 2.5.1. (SI-Gruppen).

*** Zwei dieser Kreditinstitute stellen Finanzmarktinfrastrukturen zur Verfügung und werden daher im Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht beaufsichtigt.

3.1.2 Deutsche Institute unter direkter Aufsicht der EZB und im Rahmen des SSM

63 der in Tabelle 31 genannten deutschen CRR-Kreditinstitute standen 2017 (Vorjahr: 66) als bedeutende Institute (Significant Institutions – SIs) im Rahmen des SSM unter direkter Aufsicht der Europäischen Zentralbank

Definition

Kreditinstitut oder nicht?

Ein **Kreditinstitut** ist ein Unternehmen, das mindestens eines der in § 1 Absatz 1 Kreditwesengesetz (KWG) näher bezeichneten Bankgeschäfte gewerbsmäßig oder in einem Umfang betreibt, der einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert. Zu den Bankgeschäften gehören das Einlagen- und das Kreditgeschäft, aber auch bestimmte Geschäfte aus dem Wertpapiersektor wie das Finanzkommissions- oder das Depotgeschäft.

Ein **CRR-Kreditinstitut** ist gemäß § 1 Absatz 3d KWG ein Kreditinstitut, das auch die engeren Definition eines Kreditinstituts gemäß Artikel 4 Absatz 1 Nr. 1 der EU-Eigenmittelverordnung CRR (Capital Requirements Regulation) erfüllt. Die CRR-Kreditinstitute werden im Rahmen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM (Single Supervisory Mechanism) entweder als bedeutende Kreditinstitute (Significant Institutions – SIs)

direkt durch die EZB oder als weniger bedeutende Kreditinstitute (Less Significant Institutions – LSIs) durch die BaFin in Zusammenarbeit mit der Deutschen Bundesbank beaufsichtigt.

Die **Wertpapierhandelsbanken** und die anderen Kreditinstitute sind zwar keine CRR-Institute, fallen aber unter den deutschen Begriff des Kreditinstituts.

Wohnungsunternehmen mit Spareinrichtung sind gemäß § 1 Absatz 29 KWG Unternehmen in der Rechtsform der eingetragenen Genossenschaft, deren Unternehmensgegenstand überwiegend darin besteht, den eigenen Wohnungsbestand zu bewirtschaften, und die daneben als Bankgeschäft ausschließlich das Einlagengeschäft in einer vom Gesetz eingeschränkten Form ausüben. Sie wurden in dieser Tabelle nicht zu den Kreditinstituten gezählt.

(EZB, siehe Tabelle 32). Die BaFin ist als Teil des SSM an deren Beaufsichtigung beteiligt.

Tabelle 32: Deutsche Institute unter Aufsicht der EZB im Rahmen des SSM

Aareal Bank AG	ING-DiBa AG
Bankhaus Neelmeyer Aktiengesellschaft	Landesbank Baden-Württemberg
Bausparkasse Schwäbisch Hall Aktiengesellschaft, Bausparkasse der Volksbanken und Raiffeisenbanken	Landesbank Berlin AG
Bayerische Landesbank	Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale
Berlin Hyp AG	Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank -
Bethmann Bank AG	Landwirtschaftliche Rentenbank
BHW Bausparkasse Aktiengesellschaft	Merck Finck Privatbankiers AG
comdirect bank Aktiengesellschaft	MKB Mittelrheinische Bank Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Commerz Finanz GmbH	Münchener Hypothekenbank eG
COMMERZBANK Aktiengesellschaft	NATIXIS Pfandbriefbank AG
CreditPlus Bank Aktiengesellschaft	Norddeutsche Landesbank -Girozentrale-
DB Investment Services GmbH	norisbank GmbH
DekaBank Deutsche Girozentrale	NRW.BANK
DEUTSCHE APOTHEKER- UND ÄRZTEBANK EG	PSA Bank Deutschland GmbH
DEUTSCHE BANK AKTIENGESELLSCHAFT	S Broker AG & Co. KG
Deutsche Bank Bauspar-Aktiengesellschaft	Sal. Oppenheim jr. & Cie. AG & Co. Kommanditgesellschaft auf Aktien
Deutsche Bank Europe GmbH	Santander Consumer Bank Aktiengesellschaft
Deutsche Bank Privat- und Geschäftskunden Aktiengesellschaft	SEB AG
Deutsche Genossenschafts-Hypothekenbank Aktiengesellschaft	Sparkasse Mittelholstein Aktiengesellschaft
Deutsche Hypothekenbank (Actien-Gesellschaft)	State Street Bank International GmbH
Deutsche Kreditbank Aktiengesellschaft	TARGO Commercial Finance AG
Deutsche Pfandbriefbank AG	TARGOBANK AG & Co. KGaA
Deutsche Postbank AG	TeamBank AG Nürnberg
Dexia Kommunalbank Deutschland AG	UniCredit Bank AG
DVB Bank SE	Volkswagen Bank Gesellschaft mit beschränkter Haftung
DZ BANK AG Deutsche Zentral-Genossenschaftsbank, Frankfurt am Main	VON ESSEN Bank GmbH
European Bank for Financial Services GmbH (ebase)	VR DISKONTBANK GmbH
FIDOR Bank AG	VTB Bank (Deutschland) Aktiengesellschaft
Frankfurter Bankgesellschaft (Deutschland) AG	WL BANK AG Westfälische Landschaft Bodenkreditbank
Frankfurter Sparkasse	
GEFA BANK GmbH	
Hamburger Sparkasse AG	
Hanseatic Bank GmbH & Co KG	
HSH Nordbank AG	

3.1.3 Berechnung der Eigenkapitalanforderungen

Nutzung von IRB-Ansatz-Verfahren

Zum Stichtag 31. Dezember 2017 nutzten insgesamt zwölf weniger bedeutende Institute und Institutsgruppen sowie eine Förderbank interne Ratingsysteme (*Internal Ratings Based Approach* bzw. IRB-Ansatz), um ihre Eigenkapitalanforderungen für das Kreditrisiko zu ermitteln. Der interne Bemessungsansatz für Verbriefungspositionen (*Internal Assessment-Approach* – IAA) kam bei diesen Instituten und Institutsgruppen und der beaufsichtigten Förderbank nicht zur Anwendung.

Beim IRB-Ansatz wird danach unterschieden, ob ein Institut jenseits des Mengengeschäfts lediglich die Ausfallwahrscheinlichkeit (IRB-Basis-Ansatz) oder auch die Verlustquote bei Ausfall und den Umrechnungsfaktor selbst schätzen muss (fortgeschrittener IRB-Ansatz). Insgesamt nutzten vier der zwölf weniger bedeutenden Institute und Institutsgruppen sowie eine Förderbank den fortgeschrittenen IRB-Ansatz auf Gruppen- oder Einzelbasis und drei Institute verwendeten den IRB-Ansatz auf Einzelbasis ausschließlich für ihre Risikopositionen aus dem Mengengeschäft.

Verfahren für das Operationelle Risiko

Die deutschen Institute bzw. Institutsgruppen in Deutschland verwenden alle vier zur Verfügung stehenden Ansätze, um ihre Eigenmittelanforderungen für das operationelle Risiko zu ermitteln. Der Basisindikatoransatz (BIA) und der Standardansatz (STA) werden auf Grundlage des maßgeblichen Indikators bestimmt, der auf Zahlen der Gewinn- und Verlustrechnung basiert. Zum Jahresende 2017 nutzten mehr als 1.500 Institute und Institutsgruppen – fast ausnahmslos weniger bedeutende Kreditinstitute – den Basisindikatoransatz. Den Standardansatz verwendeten wiederum 54 Institute oder Institutsgruppen, wovon 26 von der EZB und 28 von der BaFin direkt beaufsichtigt werden. Mit dem Alternativen Standardansatz (ASA), der statt des maßgeblichen Indikators auf einen normierten Ertragsindikator zurückgreift, arbeiteten zwei Institute bzw. Institutsgruppen. Für sie ist die BaFin zuständig.

Der Fortgeschrittene Messansatz AMA (*Advanced Measurement Approach*) greift nicht auf Indikatoren, sondern auf tatsächliche institutseigene Verlusterfahrungen, externe Daten, Szenarien und auf Geschäftsumfeld- und

interne Kontrollfaktoren zurück. Mit Hilfe eines komplexen Modells wird daraus die Eigenmittelanforderung für das operationelle Risiko eines Instituts bzw. einer Institutsgruppe berechnet. Ende 2017 verwendeten insgesamt 13 Institute und Institutsgruppen den AMA, wovon sechs deutsche und sieben ausländische Institute waren. Von den deutschen Instituten werden vier durch die EZB und zwei durch die BaFin beaufsichtigt. Von den ausländischen Instituten werden fünf durch die EZB und zwei durch die BaFin beaufsichtigt.

Mit der Veröffentlichung des neuen Rahmenwerks zur Ermittlung des operationellen Risikos durch den Basler Ausschuss im Dezember 2017 wird voraussichtlich ab 2022 die Verwendung eines modellbasierten Ansatzes für Säule-I-Zwecke nicht mehr möglich sein. Die BaFin rechnet aber damit, dass modellbasierte Ansätze zur Ermittlung des ökonomischen Kapitals vor allem für bedeutende Institute über das Jahr 2022 hinaus wichtig bleiben werden. Zudem stellt der AMA mindestens weitere vier Jahre die rechtliche Realität dar. Daher hat die BaFin auch im Jahr 2017 auf notwendige Verbesserungen bzw. Modelländerungen des AMAs bestanden.

Im Fokus der Aufsicht standen, wie auch in den vergangenen Jahren, die Verfahren zur Messung, Steuerung und Überwachung von Rechtsrisiken & IT-Risiken, wobei besonders die IT-Risiken an Bedeutung gewonnen haben und in den nächsten Jahren weiter an Bedeutung gewinnen werden.

3.2 Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds unter BaFin-Aufsicht

3.2.1 Zugelassene Versicherer und Pensionsfonds

Die Zahl der Versicherungsunternehmen unter Bundesaufsicht ist 2017 leicht gesunken, die der Pensionsfonds leicht gestiegen. Zum Ende des Berichtsjahres beaufsichtigte die BaFin insgesamt 552 Versicherungsunternehmen (Vorjahr: 555) und 31 Pensionsfonds (Vorjahr: 29). Unter den Versicherern waren 528 mit und 24 ohne Geschäftstätigkeit. Um den Versicherungsmarkt in Deutschland möglichst vollständig abzubilden, werden zehn öffentlich-rechtliche Versicherungsunternehmen unter Landesaufsicht in allen Ausführungen dieses Kapitels berücksichtigt. Damit ergibt sich folgende Aufteilung nach Sparten (siehe Tabelle 33, Seite 179):

Tabelle 33: Zahl der beaufsichtigten Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds*

Bestand zum 31.12.2017

	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	136	0	136	3	0	3
Sterbekassen	34	0	34	1	0	1
Kranken-VU	46	0	46	0	0	0
Schaden-/Unfall-VU***	200	7	207	6	0	6
Rück-VU	28	0	28	5	0	5
Gesamt	528	10	538	24	0	24
Pensionsfonds	31	0	31	0	0	0

* Nicht enthalten sind die zumeist regional tätigen kleineren Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit unter Landesaufsicht (Statistik der BaFin 2016 – Erstversicherungsunternehmen und Pensionsfonds, Seite 7, Tabelle 5).

** Das Kürzel VU steht für Versicherungsunternehmen.

*** Ein Schaden-/Unfall-Versicherer betreibt im Wesentlichen die Krankenversicherung nach Art der Schadenversicherung und wird im Kapitel IV 2.5.2 bei den Ausführungen zur Prognoserechnung zu den Krankenversicherungsunternehmen hinzugezählt.

Lebensversicherer

Im Jahr 2017 stellten zwei Lebensversicherer unter Bundesaufsicht den Geschäftsbetrieb ein. Zwei Unternehmen wurden neu zugelassen. Ein Lebensversicherer aus den Niederlanden gründete eine Niederlassung in Deutschland. Zur Aufnahme der Dienstleistungstätigkeit in Deutschland meldeten sich drei Versicherer aus dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) an (siehe Tabelle 34 „Anmeldungen von EWR-Lebensversicherern 2017“).

Krankenversicherer

Ein Krankenversicherer beendete seine Geschäftstätigkeit. Ein Unternehmen wurde neu zugelassen.

Schaden-/Unfallversicherer

Drei Schaden-/Unfallversicherer unter Bundesaufsicht gaben 2017 ihre Geschäftstätigkeit auf. Zwei Unternehmen wurden im Berichtsjahr neu zugelassen. Fünf Schaden-/Unfallversicherer aus dem EWR (Dänemark, Frankreich, Irland, Liechtenstein, Luxemburg) gründeten eine Niederlassung in Deutschland. Jeweils eine Niederlassung aus Großbritannien, den Niederlanden und Schweden beendete ihre Geschäftstätigkeit. Zur Aufnahme der Dienstleistungstätigkeit in Deutschland meldeten sich 24 Versicherer aus dem EWR an. Weitere Versicherer, die bereits zum Dienstleistungsverkehr in Deutschland

Tabelle 34: Anmeldungen von EWR-Lebensversicherern 2017

Bestand zum 31.12.2017

Land	DL*	NL**
Belgien	1	
Malta	2	
Niederlande		1

* DL = Dienstleistungsverkehr im Sinne des § 61 Absatz 3 Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG).

** NL = Niederlassungsverkehr im Sinne des § 61 Absatz 2 VAG.

gemeldet waren, zeigten Erweiterungen ihres Geschäftsbetriebs an (siehe Tabelle 35 „Anmeldungen von EWR-Schaden-/Unfallversicherern 2017“, Seite 180).

Rückversicherer

Die Zahl der aktiven Rückversicherer unter Bundesaufsicht betrug im Berichtsjahr 28. Weitere fünf Rückversicherer tätigen kein Neugeschäft mehr. Sechs Niederlassungen aus dem EWR (Irland, Luxemburg, Spanien, drei aus Frankreich) waren 2017 in Deutschland aktiv.

**Tabelle 35: Anmeldungen von EWR-Schaden-/
Unfallversicherern 2017**

Bestand zum 31.12.2017

Land	DL*	NL**
Bulgarien	1	
Dänemark	1	1
Finnland	1	
Frankreich	2	1
Großbritannien	2	
Irland	3	1
Liechtenstein	1	1
Litauen	1	
Luxemburg	3	1
Malta	4	
Polen	2	
Rumänien	1	
Schweden	1	
Spanien	1	

* DL = Dienstleistungsverkehr im Sinne des § 61 Absatz 3 Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG).

** NL = Niederlassungsverkehr im Sinne des § 61 Absatz 2 VAG.

Pensionskassen, Pensionsfonds und Sterbekassen

Im Jahr 2017 beendeten zwei Pensionskassen und eine Sterbekasse ihre Geschäftstätigkeit. Eine Pensionskasse stellte ihre Tätigkeit rückwirkend zum Berichtsjahr 2016 ein. Zwei Pensionsfonds wurden in 2017 neu zugelassen.

4 Unternehmens-individuelle Beschwerdestatistik

4.1 Hinweise zur Statistik

Seit Jahren veröffentlicht die BaFin im Jahresbericht eine nach Versicherungsunternehmen und -sparten aufgeschlüsselte Beschwerdestatistik. Hierzu hatte das Oberverwaltungsgericht Berlin das ehemalige Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen (BAV), eine der Vorgängerbehörden der BaFin, mit Urteil vom 25. Juli 1995 (Az.: OVG 8 B 16/94) verpflichtet.

Die Beschwerdestatistik gibt an, wie viele Beschwerden die BaFin im Jahr 2017 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 2017 abschließend bearbeitet hat, die Zahl der Verträge zum 31. Dezember 2016 in der jeweiligen Sparte gegenübergestellt. Die Bestandszahlen werden von den Unternehmen gemeldet. Stark expandierende Versicherer, zu denen häufig neu gegründete Unternehmen gehören, werden durch die Nennung der Bestandszahlen nicht angemessen berücksichtigt, weil sich der im Laufe des Jahres erhöhte Bestand, aus dem sich die Beschwerden ergeben, nicht in der Statistik wiederfindet.

Bei den Bestandszahlen der Lebensversicherer wird bei Kollektivversicherungen die Zahl der Versicherungsverhältnisse angegeben. Beim Versicherungsbestand der Krankenversicherer wird die Zahl der natürlichen Personen, die krankenversichert sind, angegeben und nicht die Zahl der so genannten Tarifversicherten, die in der Regel höher ist. Diese Kennzahl ist weiterhin noch nicht völlig zuverlässig.

Bei den Angaben zu den Schaden-/Unfall-Versicherungszweigen handelt es sich um die versicherten Risiken. Sofern Unternehmen Gruppenversicherungen mit vielen versicherten Personen vereinbart haben, führt dies zu einem höheren Versicherungsbestand. Wegen der eingeschränkten Publizitätspflicht (§ 51 Absatz 4 Nr. 1 Satz 4 der Rechnungslegungsverordnung von Versicherungsunternehmen – RechVersV) können nur Bestandszahlen für Versicherer angegeben werden, deren verdiente Brutto-Beitragseinnahmen im Jahr 2016 in den jeweiligen Versicherungszweigen oder -arten über 10 Mio. Euro lagen. Zu Unternehmen, die in einzelnen Versicherungszweigen unter dieser Grenze lagen, finden sich in den Tabellen keine Angaben zum Bestand (k.A.).

Unternehmen, die zwar den entsprechenden Versicherungszweig betreiben, über die im Berichtsjahr aber keine Beschwerden eingegangen sind, erscheinen nicht in der Statistik.

Da Unternehmen aus dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) gegenüber der BaFin nicht rechenschaftspflichtig waren, entfällt für diese die Bestandsangabe. Die Beschwerdezahlen sind der Vollständigkeit halber genannt.

4.2 Versicherungszweig Lebensversicherung

Reg.-Nr.	Name	Bestand	Beschwerden
1001	AACHENMÜNCHENER LEB.	5.112.537	62
1006	ALLIANZ LEBEN	10.546.803	103
1007	ALTE LEIPZIGER LEBEN	1.391.428	49
1017	ATHENE LEBEN AG	286.914	12
1020	AXA LEBEN	2.838.199	55
1011	BARMENIA LEBEN	240.265	5
1028	BASLER LEBEN	676.856	18
1013	BAYER. BEAMTEN LEBEN	195.881	2
1015	BAYERN-VERS.	1.829.096	16
1122	CONCORDIA LEBEN	k.A.	1
1177	CONCORDIA OECO LEBEN	173.303	3
1021	CONDOR LEBEN	219.331	4
1335	CONTINENTALE LV AG	719.202	10
1022	COSMOS LEBEN	1.390.155	24
1115	CREDIT LIFE AG	909.948	1
1023	DEBEKA LEBEN	3.385.116	33
1136	DEVK ALLG. LEBEN	804.968	8
1025	DEVK DT. EISENBAHN LV	571.213	5
1113	DIALOG LEBEN	306.327	1
1180	DT. ÄRZTEVERSICHERUNG	217.426	2
1148	DT. LEBENSVERS.	650.985	3
1343	ENTIS LV AG	k.A.	4
1130	ERGO DIREKT LEBEN AG	1.019.398	24
1184	ERGO LEBEN AG	4.651.870	80
1151	ERGO VORSORGE LEBEN	164.670	2
1107	EUROPA LEBEN	485.717	5
1035	FRANKFURT MÜNCHENER	307.942	9
1152	FRANKFURTER LEBEN	k.A.	7
1139	GENERALI LEBEN AG	4.246.777	83
1108	GOTHAER LEBEN AG	1.323.091	34
1312	HANNOVERSCHE LV AG	964.088	5
1114	HANSEMERKUR LEBEN	292.031	2
1033	HDI LEBEN AG	2.215.765	57
1158	HEIDELBERGER LV	382.157	17
1137	HELVETIA LEBEN	148.590	2
1055	HUK-COBURG-LEBEN	670.592	22

Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 181.

1047	IDEAL LEBEN	594.793	6
1048	IDUNA VEREINIGTE LV	1.687.395	31
1119	INTERRISK LEBENSVERS.	91.339	1
1045	KARLSRUHER LV AG	85.806	2
1054	LANDESLEBENSHILFE	15.734	1
1062	LEBENSVERS. VON 1871	657.512	6
1112	LVM LEBEN	789.294	3
1109	MECKLENBURG. LEBEN	164.034	4
1064	MÜNCHEN. VEREIN LEBEN	k.A.	1
1342	MÜNCHENER VEREIN LEBEN	133.079	2
1164	NEUE LEBEN LEBENSVERS	900.616	10
1147	NÜRNBG. LEBEN	2.684.041	43
1056	OEFF. LEBEN BERLIN	224.807	3
1194	PB LEBENSVERSICHERUNG	1.095.658	33
1123	PLUS LEBEN	64.635	3
1309	PROTEKTOR LV AG	100.092	3
1081	PROV. LEBEN HANNOVER	815.692	8
1083	PROV.NORDWEST LEBEN	1.684.119	21
1082	PROV.RHEINLAND LEBEN	1.219.451	19
1085	R+V LEBEN	55.167	2
1141	R+V LEBENSVERS. AG	4.203.547	23
1018	RHEINLAND LEBEN	89.550	1
1150	SAARLAND LEBEN	145.063	1
1157	SKANDIA LEBEN	270.550	70
1153	SPARK.-VERS.SACHS.LEB	549.820	1
1104	STUTTGARTER LEBEN	503.100	6
1091	SV SPARKASSENVERS.	1.648.590	17
1090	SWISS LIFE AG (CH)	877.816	21
1132	TARGO LEBEN AG	1.869.308	11
1092	UNIVERSA LEBEN	178.639	4
1140	VICTORIA LEBEN	1.036.702	28
1099	VOLKSWOHL-BUND LEBEN	1.429.154	15
1160	VPV LEBEN	758.096	12
1149	WGV-LEBEN	56.274	2
1005	WÜRTT. LEBEN	2.126.106	34
1103	WWK LEBEN	916.303	27
1138	ZURICH DTSCH. HEROLD	3.245.451	67

Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 181.

4.3 Versicherungszweig Krankenversicherung

Reg.-Nr.	Name	Bestand	Beschwerden
4034	ALLIANZ PRIV.KV AG	2.617.887	60
4142	ALTE OLDENBURGER AG	161.679	4
4112	ARAG KRANKEN	595.223	20
4095	AXA KRANKEN	1.733.457	210
4042	BARMENIA KRANKEN	1.230.199	36
4134	BAYERISCHE BEAMTEN K	1.132.075	28
4004	CENTRAL KRANKEN	1.721.082	62
4118	CONCORDIA KRANKEN	99.270	2
4001	CONTINENTALE KRANKEN	1.358.302	50
4028	DEBEKA KRANKEN	4.002.120	52
4131	DEVK KRANKENVERS.-AG	391.403	6
5129	DFV DEUTSCHE FAM.VERS	k.A.	3
4044	DKV AG	4.400.233	113
4013	DT. RING KRANKEN	593.748	12
4121	ENVIVAS KRANKEN	406.356	5
4126	ERGO DIREKT KRANKEN	1.510.964	12
4119	GOTHAER KV AG	591.553	17
4043	HALLESCHE KRANKEN	641.604	45
4144	HANSEMERKUR KRANKEN_V	1.473.189	24
4122	HANSEMERKUR S.KRANKEN	6.710.973	2
4117	HUK-COBURG KRANKEN	1.028.380	36
4031	INTER KRANKEN	k.A.	2
4145	INTER KV AG	376.713	10
4011	LANDESKRANKENHILFE	366.091	35
4109	LVM KRANKEN	351.864	5
4037	MÜNCHEN.VEREIN KV	314.585	17
5070	NEXIBLE VERS. AG	k.A.	1
4125	NÜRNBG. KRANKEN	280.917	1
4116	R+V KRANKEN	884.433	5
4002	SIGNAL IDUNA KRANKEN	1.977.989	42
4039	SÜDDEUTSCHE KRANKEN	666.892	14
4108	UNION KRANKENVERS.	1.206.407	9
4045	UNIVERSA KRANKEN	358.170	8

Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 181.

4.4 Versicherungszweig Kraftfahrtversicherung

Reg.-Nr.	Name	Bestand	Beschwerden
5342	AACHENMÜNCHENER VERS.	2.428.610	18
5135	ADAC AUTOVERSICHERUNG	1.099.280	17
5312	ALLIANZ VERS.	12.406.295	82
5441	ALLSECUR DEUTSCHLAND	1.238.264	54
5405	ALTE LEIPZIGER VERS.	419.640	4
5397	ASSTEL SACH	k.A.	3
5155	AXA EASY	195.181	13
5515	AXA VERS.	4.955.289	49
5317	BARMENIA ALLG. VERS.	302.535	2
5633	BASLER SACH AG	311.602	2
5310	BAYER. BEAMTEN VERS.	198.093	2
5324	BAYER.VERS.VERB.AG	1.822.658	6
5146	BGV-VERSICHERUNG AG	722.145	1
5098	BRUDERHILFE SACH.AG	430.242	2
5338	CONCORDIA VERS.	978.878	3
5339	CONDOR ALLG. VERS.	245.636	4
5340	CONTINENTALE SACHVERS	735.488	6
5552	COSMOS VERS.	990.944	14
5343	DA DEUTSCHE ALLG.VER.	1.181.911	34
5513	DEVK ALLG. VERS.	4.014.353	25
5344	DEVK DT. EISENB. SACH	1.006.114	1
5562	ERGO DIREKT	k.A.	2
5472	ERGO VERSICHERUNG	2.314.799	25
5508	EUROPA VERSICHERUNG	695.343	17
5470	FAHRLEHRERVERS.	324.041	2
5024	FEUERSOZietät	147.349	1
5505	GARANTA VERS.	545.204	4
5473	GENERALI VERSICHERUNG	2.226.143	18
5858	GOTHAER ALLGEMEINE AG	1.448.119	8
5585	GVV-PRIVATVERSICH.	203.539	1
5501	HANSEMERKUR ALLG.	k.A.	2
5096	HDI GLOBAL SE	894.215	14
5085	HDI VERSICHERUNG	2.656.817	41
5044	HDNA VVAG	k.A.	1
5448	HELVETIA	k.A.	2
5384	HELVETIA VERS. (CH)	314.760	7

Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 181.

5086	HUK24 AG	3.539.322	45
5375	HUK-COBURG UNTER.	7.237.505	52
5521	HUK-COBURG-ALLG. VERS	8.832.444	75
5401	ITZEHOER VERSICHERUNG	1.433.924	23
5078	JANITOS VERSICHERUNG	122.019	2
5058	KRAVAG-ALLGEMEINE	1.632.353	13
5080	KRAVAG-LOGISTIC	1.088.588	21
5402	LVM SACH	5.820.388	28
5061	MANNHEIMER VERS.	221.105	1
5412	MECKLENBURG. VERS.	865.882	5
5426	NÜRNBG. ALLG.	230.487	2
5787	OVAG - OSTDT. VERS.	358.928	9
5446	PROV.NORD BRANDKASSE	786.641	4
5095	PROV.RHEINLAND VERS.	1.458.668	9
5438	R+V ALLGEMEINE VERS.	4.146.682	28
5137	R+V DIREKTVERSICHER.	468.151	14
5051	S DIREKTVERSICHERUNG	314.656	5
5773	SAARLAND FEUERVERS.	168.277	1
5125	SIGNAL IDUNA ALLG.	1.053.929	10
5781	SPARK.-VERS.SACHS.ALL	187.179	1
5036	SV SPARK.VERSICHER.	1.018.406	1
5767	THÜGA SCHADENAUSGL.	k.A.	3
5042	VERSICHERUNGSK.BAYERN	166.456	1
5055	VERTI VERSICHERUNG	1.252.787	45
5400	VGH LAND.BRAND.HAN.	1.961.170	10
5862	VHV ALLGEMEINE VERS.	4.836.208	62
5169	VOLKSWAGEN AUTO AG	772.085	18
5093	WESTF.PROV.VERS.AG	1.453.441	13
5525	WGV-VERSICHERUNG	1.335.587	11
5479	WÜRTT. GEMEINDE-VERS.	1.038.176	3
5783	WÜRTT. VERS.	2.882.405	23

Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 181.

4.5 Versicherungszweig Allgemeine Haftpflichtversicherung

Reg.-Nr.	Name	Bestand	Beschwerden
5342	AACHENMÜNCHENER VERS.	1.300.057	7
5035	AGILA HAUSTIER AG	k.A.	1
5312	ALLIANZ VERS.	4.330.539	34
5405	ALTE LEIPZIGER VERS.	197.952	2
5068	AMMERLÄNDER VERS.	k.A.	1
5455	ARAG ALLG. VERS.	21.123.262	5
5397	ASSTEL SACH	k.A.	6
5515	AXA VERS.	3.198.733	18
5317	BARMENIA ALLG. VERS.	237.057	2
5633	BASLER SACH AG	336.093	3
5324	BAYER.VERS.VERB.AG	1.126.594	9
5098	BRUDERHILFE SACH.AG	213.948	1
5338	CONCORDIA VERS.	361.890	1
5340	CONTINENTALE SACHVERS	441.092	1
5552	COSMOS VERS.	322.729	1
5343	DA DEUTSCHE ALLG.VER.	k.A.	2
5549	DEBEKA ALLGEMEINE	1.369.572	5
5513	DEVK ALLG. VERS.	1.218.893	1
5472	ERGO VERSICHERUNG	1.581.740	25
5508	EUROPA VERSICHERUNG	k.A.	6
5024	FEUERSOZietät	166.710	1
5366	GEMEINN. HAFT	k.A.	1
5473	GENERALI VERSICHERUNG	1.545.911	12
5858	GOTHAER ALLGEMEINE AG	1.418.634	17
5469	GVV-KOMMUNALVERS.	3.465	5
5374	HAFTPFLICHTKASSE	402.263	9
5501	HANSEMERKUR ALLG.	279.848	4
5096	HDI GLOBAL SE	15.125	4
5085	HDI VERSICHERUNG	1.362.785	24
5384	HELVETIA VERS. (CH)	359.093	4
5086	HUK24 AG	444.926	3
5375	HUK-COBURG UNTER.	2.017.452	4
5521	HUK-COBURG-ALLG. VERS	1.591.016	4
5573	IDEAL VERS.	k.A.	1
5546	INTER ALLG. VERS.	117.065	4
5780	INTERRISK VERS.	k.A.	1

Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 181.

5401	ITZEHOER VERSICHERUNG	169.010	1
5078	JANITOS VERSICHERUNG	197.125	5
5080	KRAVAG-LOGISTIC	k.A.	1
5402	LVM SACH	1.359.290	7
5061	MANNHEIMER VERS.	154.160	4
5412	MECKLENBURG. VERS.	280.707	2
5426	NÜRNBG. ALLG.	319.865	2
5017	OSTANGLER BRANDGILDE	k.A.	1
5787	OVAG - OSTDT. VERS.	k.A.	4
5446	PROV.NORD BRANDKASSE	371.716	2
5095	PROV.RHEINLAND VERS.	843.383	6
5583	PVAG POLIZEIVERS.	k.A.	1
5438	R+V ALLGEMEINE VERS.	1.859.900	17
5121	RHION VERSICHERUNG	179.050	2
5773	SAARLAND FEUERVERS.	88.162	2
5125	SIGNAL IDUNA ALLG.	703.996	7
5036	SV SPARK.VERSICHER.	1.059.813	3
5459	UELZENER ALLG. VERS.	k.A.	1
5042	VERSICHERUNGSK.BAYERN	15.678	6
5055	VERTI VERSICHERUNG	k.A.	1
5400	VGH LAND.BRAND.HAN.	783.349	7
5862	VHV ALLGEMEINE VERS.	1.445.930	15
5461	VPV ALLGEMEINE VERS.	k.A.	1
5093	WESTF.PROV.VERS.AG	832.582	4
5525	WGV-VERSICHERUNG	353.236	3
5479	WÜRTT. GEMEINDE-VERS.	273.454	3
5783	WÜRTT. VERS.	1.180.260	6
5476	WWK ALLGEMEINE VERS.	143.126	1

Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 181.

4.6 Versicherungszweig Unfallversicherung

Reg.-Nr.	Name	Bestand	Beschwerden
5342	AACHENMÜNCHENER VERS.	2.519.949	9
5498	ADAC - SCHUTZBRIEF VERS.	3.512.859	7
5312	ALLIANZ VERS.	3.923.047	30
5405	ALTE LEIPZIGER VERS.	62.799	1
5068	AMMERLÄNDER VERS.	k.A.	1
5455	ARAG ALLG. VERS.	20.955.489	1
5515	AXA VERS.	864.218	6
5792	BADEN-BADENER VERS.	275.059	3
5317	BARMENIA ALLG. VERS.	177.611	1
5633	BASLER SACH AG	389.504	3
5310	BAYER. BEAMTEN VERS.	102.422	4
5324	BAYER.VERS.VERB.AG	981.417	2
5338	CONCORDIA VERS.	356.121	1
5340	CONTINENTALE SACHVERS	591.165	2
5552	COSMOS VERS.	173.352	2
5549	DEBEKA ALLGEMEINE	1.941.860	2
5129	DFV DEUTSCHE FAM.VERS	k.A.	1
5562	ERGO DIREKT	233.210	3
5472	ERGO VERSICHERUNG	1.994.562	17
5473	GENERALI VERSICHERUNG	2.450.933	9
5858	GOTHAER ALLGEMEINE AG	677.046	6
5365	GVO GEGENSEITIGKEIT	k.A.	1
5501	HANSEMERKUR ALLG.	91.448	1
5085	HDI VERSICHERUNG	474.626	4
5384	HELVETIA VERS. (CH)	120.482	1
5375	HUK-COBURG UNTER.	979.460	4
5521	HUK-COBURG-ALLG. VERS	746.008	1
5780	INTERRISK VERS.	482.195	2
5078	JANITOS VERSICHERUNG	168.571	4
5058	KRAVAG-ALLGEMEINE	k.A.	1
5061	MANNHEIMER VERS.	59.156	1
5426	NÜRNBG. ALLG.	488.780	8
5095	PROV.RHEINLAND VERS.	2.399.458	1
5583	PVAG POLIZEIVERS.	318.491	1
5438	R+V ALLGEMEINE VERS.	1.411.961	4
5121	RHION VERSICHERUNG	130.037	1

Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 181.

5125	SIGNAL IDUNA ALLG.	1.685.231	11
5586	STUTTGARTER VERS.	558.075	9
5036	SV SPARK.VERSICHER.	280.916	4
5400	VGH LAND.BRAND.HAN.	5.087.924	1
5862	VHV ALLGEMEINE VERS.	424.783	2
5093	WESTF.PROV.VERS.AG	838.504	1
5479	WÜRTT. GEMEINDE-VERS.	145.820	1
5783	WÜRTT. VERS.	708.373	1
5590	WÜRZBURGER VERSICHER.	k.A.	2
5476	WWK ALLGEMEINE VERS.	278.941	3

Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 181.

4.7 Versicherungszweig Hausratversicherung

Reg.-Nr.	Name	Bestand	Beschwerden
5342	AACHENMÜNCHENER VERS.	951.788	3
5312	ALLIANZ VERS.	2.501.959	18
5405	ALTE LEIPZIGER VERS.	114.082	1
5068	AMMERLÄNDER VERS.	360.000	6
5455	ARAG ALLG. VERS.	864.688	3
5397	ASSTEL SACH	k.A.	1
5515	AXA VERS.	1.270.743	15
5317	BARMENIA ALLG. VERS.	k.A.	1
5633	BASLER SACH AG	252.556	1
5146	BGV-VERSICHERUNG AG	k.A.	2
5098	BRUDERHILFE SACH.AG	178.793	2
5339	CONDOR ALLG. VERS.	k.A.	1
5340	CONTINENTALE SACHVERS	213.775	1
5343	DA DEUTSCHE ALLG.VER.	k.A.	3
5513	DEVK ALLG. VERS.	929.265	3
5344	DEVK DT. EISENB. SACH	419.112	1
5328	DOCURA VVAG	k.A.	1
5562	ERGO DIREKT	k.A.	2
5472	ERGO VERSICHERUNG	1.010.038	18
5508	EUROPA VERSICHERUNG	k.A.	1
5024	FEUERSOZietät	115.800	1
5473	GENERALI VERSICHERUNG	1.189.131	8
5858	GOTHAER ALLGEMEINE AG	700.889	7
5365	GVO GEGENSEITIGKEIT	k.A.	2
5374	HAFTPFLICHTKASSE	257.008	2
5012	HAMB. LEHRER-FEUERK.	k.A.	1
5501	HANSEMERKUR ALLG.	k.A.	1
5085	HDI VERSICHERUNG	701.170	6
5384	HELVETIA VERS. (CH)	236.910	1
5086	HUK24 AG	250.676	1
5375	HUK-COBURG UNTER.	1.439.278	8
5521	HUK-COBURG-ALLG. VERS	937.473	6
5573	IDEAL VERS.	k.A.	1
5546	INTER ALLG. VERS.	k.A.	1
5401	ITZEHOER VERSICHERUNG	87.987	1
5078	JANITOS VERSICHERUNG	111.982	1
5404	LBN	111.479	2

Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 181.

5402	LVM SACH	823.673	1
5061	MANNHEIMER VERS.	60.173	2
5426	NÜRNBG. ALLG.	156.097	1
5446	PROV.NORD BRANDKASSE	264.578	1
5095	PROV.RHEINLAND VERS.	501.955	2
5583	PVAG POLIZEIVERS.	k.A.	1
5438	R+V ALLGEMEINE VERS.	1.074.961	7
5798	RHEINLAND VERS. AG	k.A.	1
5121	RHION VERSICHERUNG	k.A.	1
5491	SCHLESWIGER VERS.V.	k.A.	1
5125	SIGNAL IDUNA ALLG.	320.939	3
5036	SV SPARK.VERSICHER.	518.289	1
5862	VHV ALLGEMEINE VERS.	399.557	1
5093	WESTF.PROV.VERS.AG	560.071	3
5525	WGV-VERSICHERUNG	155.970	2
5479	WÜRTT. GEMEINDE-VERS.	187.333	1
5783	WÜRTT. VERS.	734.716	3
5476	WWK ALLGEMEINE VERS.	k.A.	1

Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 181.

4.8 Versicherungszweig Wohngebäudeversicherung

Reg.-Nr.	Name	Bestand	Beschwerden
5342	AACHENMÜNCHENER VERS.	402.881	6
5312	ALLIANZ VERS.	2.483.134	38
5405	ALTE LEIPZIGER VERS.	117.596	5
5455	ARAG ALLG. VERS.	146.811	4
5515	AXA VERS.	854.118	17
5317	BARMENIA ALLG. VERS.	46.937	2
5633	BASLER SACH AG	181.369	3
5310	BAYER. BEAMTEN VERS.	k.A.	1
5319	BAYER. HAUSBESITZER	31.578	1
5043	BAYER.L-BRAND.VERS.AG	2.049.326	7
5324	BAYER.VERS.VERB.AG	870.066	8
5339	CONDOR ALLG. VERS.	140.936	5
5340	CONTINENTALE SACHVERS	133.337	1
5552	COSMOS VERS.	k.A.	1
5549	DEBEKA ALLGEMEINE	263.913	2
5513	DEVK ALLG. VERS.	398.555	1
5344	DEVK DT. EISENB. SACH	182.247	2
5522	DOLLERUP.FREIE BRANDG	k.A.	1
5472	ERGO VERSICHERUNG	411.133	11
5541	EUROP ASSISTANCE	k.A.	1
5024	FEUERSOZIJETÄT	83.526	1
5473	GENERALI VERSICHERUNG	540.661	10
5858	GOTHAER ALLGEMEINE AG	328.628	9
5485	GRUNDEIGENTÜMER-VERS.	81.741	2
5365	GVO GEGENSEITIGKEIT	k.A.	1
5032	HAMB. FEUERKASSE	161.488	1
5085	HDI VERSICHERUNG	271.361	5
5448	HELVETIA	k.A.	2
5384	HELVETIA VERS. (CH)	152.204	5
5126	HÜBENER VERSICHERUNG	k.A.	1
5086	HUK24 AG	88.248	3
5375	HUK-COBURG UNTER.	677.933	7
5521	HUK-COBURG-ALLG. VERS	282.250	3
5546	INTER ALLG. VERS.	k.A.	1
5057	INTERLLOYD VERS.AG	54.024	1
5780	INTERRISK VERS.	110.239	2

Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 181.

5404	LBN	k.A.	1
5402	LVM SACH	634.303	11
5061	MANNHEIMER VERS.	50.999	9
5412	MECKLENBURG. VERS.	108.263	1
5334	MEDIENVERS. KARLSRUHE	k.A.	3
5426	NÜRNBG. ALLG.	71.094	1
5446	PROV.NORD BRANDKASSE	300.292	4
5095	PROV.RHEINLAND VERS.	551.122	7
5438	R+V ALLGEMEINE VERS.	1.017.925	26
5798	RHEINLAND VERS. AG	k.A.	1
5125	SIGNAL IDUNA ALLG.	195.366	10
5781	SPARK.-VERS.SACHS.ALL	39.357	1
5036	SV SPARK.VERSICHER.	1.691.638	25
5042	VERSICHERUNGSK.BAYERN	k.A.	2
5400	VGH LAND.BRAND.HAN.	470.149	11
5862	VHV ALLGEMEINE VERS.	133.889	2
5461	VPV ALLGEMEINE VERS.	67.372	1
5093	WESTF.PROV.VERS.AG	585.705	7
5525	WGV-VERSICHERUNG	83.455	3
5479	WÜRTT. GEMEINDE-VERS.	87.440	1
5783	WÜRTT. VERS.	448.458	9
5476	WWK ALLGEMEINE VERS.	36.113	2

Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 181.

4.9 Versicherungszweig Rechtsschutzversicherung

Reg.-Nr.	Name	Bestand	Beschwerden
5826	ADAC-RECHTSSCHUTZ	2.223.536	9
5809	ADVOCARD RS	1.523.449	34
5312	ALLIANZ VERS.	2.421.395	37
5405	ALTE LEIPZIGER VERS.	333.977	24
5455	ARAG ALLG. VERS.	k.A.	1
5800	ARAG SE	1.446.227	91
5801	AUXILIA RS	543.511	8
5838	BADISCHE RECHTSSCHUTZ	169.531	3
5310	BAYER. BEAMTEN VERS.	k.A.	2
5098	BRUDERHILFE SACH.AG	90.558	3
5338	CONCORDIA VERS.	421.488	7
5340	CONTINENTALE SACHVERS	126.329	4
5343	DA DEUTSCHE ALLG.VER.	k.A.	1
5549	DEBEKA ALLGEMEINE	426.865	7
5803	DEURAG DT. RS	1.218.523	48
5829	DEVK RECHTSSCHUTZ	1.107.762	31
5834	DMB RECHTSSCHUTZ	800.305	5
5472	ERGO VERSICHERUNG	2.098.404	33
5365	GVO GEGENSEITIGKEIT	k.A.	4
5096	HDI GLOBAL SE	5.864	1
5086	HUK24 AG	119.749	4
5818	HUK-COBURG RS	1.715.189	15
5573	IDEAL VERS.	k.A.	1
5401	ITZEHOER VERSICHERUNG	k.A.	1
5078	JANITOS VERSICHERUNG	k.A.	1
5402	LVM SACH	786.123	8
5412	MECKLENBURG. VERS.	145.673	3
5805	NEUE RECHTSSCHUTZ	450.660	16
5426	NÜRNBG. ALLG.	k.A.	1
5813	OERAG RECHTSSCHUTZ	1.798.370	39
5438	R+V ALLGEMEINE VERS.	778.360	12
5807	ROLAND RECHTSSCHUTZ	1.723.026	47
5400	VGH LAND.BRAND.HAN.	208.498	3
5525	WGV-VERSICHERUNG	427.632	16
5479	WÜRTT. GEMEINDE-VERS.	k.A.	1
5783	WÜRTT. VERS.	689.752	10

Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 181.

4.10 Unternehmen aus dem EWR-Bereich

Reg.-Nr.	Name	Beschwerden	Reg.-Nr.	Name	Beschwerden
7985	ADVIGON VERS. (LI)	15	7956	INTER PARTNER (B)	4
7685	AIG EUROPE (GB)	1	7587	INTERN.INSU.COR.(NL)	1
5163	AIG EUROPE LIMITED (GB)	8	7828	LA MONDIALE (LU)	1
5029	AIOI NISSAY (GB)	2	7031	LEGAL/GENERAL ASS(GB)	2
7778	ALPHA INS. A/S (DK)	2	9031	LIBERTY EURO.(IRL/E)	6
7509	AMTRUST INT. (IE)	4	9139	LIECHTENSTEIN L. (FL)	3
7923	ARCH INSUR. COMP.(GB)	1	7899	LIGHTHOUSE LIFE (GBZ)	1
7366	ARISA ASSURANCES (LU)	1	5592	LLOYD'S VERS. (GB)	1
5119	ASSURANT ALLG. (GB)	4	7199	LOMBARD INTERNAT. (L)	1
7053	AVIVA INSURANCE (GB)	1	5054	LONDON GENERAL I.(GB)	1
9357	AWP HEALTH (FR)	1	5130	MAPFRE ASISTENC.(E)	6
5636	AWP INTERNATION. (F)	31	5167	MARKEL INTERNATIONAL (GB)	1
7595	AXA FRANCE IARD (F)	1	9313	METLIFE EUROPE (IE)	1
9374	AXA LIFE EUROPE (IE)	6	1323	MONUTA VERS. (NL)	3
5145	BALCIA INS. (LV)	1	1340	NOVIS (SK)	1
7811	CACI LIFE DAC (IE)	2	5140	OBERÖSTERREICH. V.(A)	3
7786	CANADA LIFE (IE)	6	7723	PRISMALIFE AG (FL)	6
1300	CANADA LIFE (IRL)	8	7455	PROBUS INSURANCE (IE)	1
1182	CARDIF LEBEN (F)	14	7894	QUANTUM LEBEN AG(FL)	2
5056	CARDIF VERS. (F)	7	1317	R+V LUXEMB. LV (L)	1
5902	CHUBB EUROPEAN (GB)	16	7415	R+V LUXEMBOURG L (L)	3
9306	CNP SANT. (IE)	5	9158	RCI INSURANCE (MT)	1
9307	CNP SANTANDER (IE)	9	7453	SCOTT. WID. (GB)	12
7715	CREDIT SUISSE (FL)	1	5174	SOCIETATEA (RO)	2
5048	DOMESTIC AND GEN.(GB)	6	5128	SOGECAP DNL (F)	1
7483	ERGO LIFE (LU)	7	5177	SOGESSUR (F)	2
5175	EULER HERMES (B)	5	9012	SQUARELIFE (LI)	1
5115	EUROMAF SA (F)	2	1320	STANDARD LIFE (GB)	11
7231	EUROP ASSISTANCE (FR)	3	7763	STONEBRIDGE (GB)	2
7674	EUROPÄISCH.REISE. (A)	1	1328	SWISS LIFE PROD.(L)	1
5053	FINANCIAL INSUR.(GB)	1	5157	TELEFONICA INSURANCE (L)	59
9283	FRIENDS LIFE LIM. (GB)	4	5752	TOKIO MARINE EUR.(GB)	1
7203	FWU LIFE (LU)	4	7540	VALORLIFE LEBENS.(LI)	1
9016	GABLE INSURANCE (LI)	2	1311	VDV LEBEN INT. (GR)	2
9390	GEFION INS. (DK)	1	7456	VDV Leben International	2
7268	GENERALI VERS.AG (A)	3	7643	VIENNA-LIFE (FL)	1
7214	HELVETIA VERS. (A)	1	5152	W.R. BERKLEY (GB)	1
5079	HISCOX INS. (GB)	1	5182	W.R.BERKLEY (LI)	1
7688	INORA LIFE (IE)	4	5151	ZURICH INSURANCE (IRL)	52

Bitte beachten Sie die Hinweise zur Beschwerdestatistik auf Seite 181.

5 Memoranda of Understanding (MoUs)

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

Versicherungsaufsicht

Guernsey	2011
Hong Kong	2008
Jersey	2012
Kalifornien (USA)	2007
Kanada	2004
Katar	2008
Korea	2010
Kroatien	2008
Lettland	2002
Litauen	2003
Malta	2004
Maryland (USA)	2009
Minnesota (USA)	2009
Nebraska (USA)	2007
New Jersey (USA)	2009
New York (USA)	2008
Rumänien	2004
Singapur	2009
Slowakische Republik	2001
Thailand	2010
Tschechien	2002
Ungarn	2002
Vatikan	2014

Tabellenverzeichnis

Zahlen im Überblick 2013 – 2017	15
Tabelle 1: Beschwerden nach Institutsgruppen	39
Tabelle 2: Eingaben je Versicherungszweig seit 2013	40
Tabelle 3: Die häufigsten Beschwerdeinhalte 2017	41
Tabelle 4: Zahl der Mitarbeiter	43
Tabelle 5: Zahl der angezeigten Beschwerden	43
Tabelle 6: Kontenabrufverfahren nach § 24c KWG	51
Tabelle 7: Methodische Vorgaben und Zinsszenarien (2017 bis 2021)	74
Tabelle 8: Zahl der Institute nach Institutsgruppen	81
Tabelle 9: Ergebnisse der Risikoklassifizierung von LSIs 2017	81
Tabelle 10: Verteilung der Sonderprüfungen bei LSIs nach Prüfungsschwerpunkten	82
Tabelle 11: Verteilung der Sonderprüfungen 2017 bei LSIs nach Institutsgruppen	82
Tabelle 12: Verteilung der aufsichtsgetriebenen Sonderprüfungen 2017 bei LSIs nach Risikoklassen	83
Tabelle 13: Aufsichtliche Beanstandungen und Maßnahmen nach dem KWG 2017	84
Tabelle 14: Brutto-Absatz Pfandbriefe	88
Tabelle 15: Pfandbriefumlauf	89
Tabelle 16: Ergebnisse der Risikoklassifizierung 2017	104
Tabelle 17: Verteilung der Vor-Ort-Prüfungen 2017 nach Risikoklassen	105
Tabelle 18: Kapitalanlagen der Erstversicherungsunternehmen	106
Tabelle 19: Marktmanipulationsuntersuchungen	133
Tabelle 20: Abgeschlossene Marktmanipulationsverfahren	134
Tabelle 21: Insideruntersuchungen	137
Tabelle 22: Abgeschlossene Insiderverfahren	137
Tabelle 23: Anzeigen von Market Makern und Primärhändlern 2017	141
Tabelle 24: Anzeigen und Anträge	142
Tabelle 25: Billigungen 2017 und 2016	144

Tabelle 26: Abgeschlossene Enforcementverfahren	149
Tabelle 27: Risikoklassifizierung von Kapitalverwaltungsgesellschaften	151
Tabelle 28: Bußgeldverfahren	154
Tabelle 29: Personal	157
Tabelle 30: Einstellungen 2017	158
Tabelle 31: Deutsche Institute	176
Tabelle 32: Deutsche Institute unter Aufsicht der EZB im Rahmen des SSM	177
Tabelle 33: Zahl der beaufsichtigten Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds	179
Tabelle 34: Anmeldungen von EWR-Lebensversicherern 2017	179
Tabelle 35: Anmeldungen von EWR-Schaden-/Unfallversicherern 2017	180

Grafikverzeichnis

Grafik 1: SREP-Gesamtkapitalanforderung 2017, Stichtag 31.12.2017	73
Grafik 2: Zahl der Sparkassen	85
Grafik 3: Zahl der genossenschaftlichen Primärinstitute	87
Grafik 4: Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten	110
Grafik 5: Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten	113
Grafik 6: Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten	116
Grafik 7: Marktmissbrauchsanalysen	130
Grafik 8: Verdachtsmeldungen	131
Grafik 9: Inhalte der positiven Marktmanipulationsanalysen	131
Grafik 10: Inhalte der positiven Insideranalysen	132
Grafik 11: Ad-hoc-Meldungen und Befreiungen	138
Grafik 12: Directors'-Dealings-Meldungen	139
Grafik 13: Verteilung der Meldungen auf Indizes	140
Grafik 14: Stimmrechtsmitteilungen	143
Grafik 15: Prospekte: Eingänge, Billigungen, Rücknahmen, Untersagungen	145

Grafik 16: Prospekte nach Beteiligungsformen	145
Grafik 17: Prospekte nach Anlageobjekten	145
Grafik 18: Angebotsverfahren 2013 bis 2017	147
Grafik 19: Ausgaben nach Haushaltsplan 2017	158
Grafik 20: Einnahmen nach Haushaltsplan 2017	159
Grafik 21: Umlageverteilung nach Aufsichtsbereichen 2016	159

Impressum

Herausgeber

Bundesanstalt für
Finanzdienstleistungsaufsicht
Gruppe Kommunikation

Graurheindorfer Straße 108 | 53117 Bonn
Marie-Curie-Straße 24 – 28 | 60439 Frankfurt am Main

Fon: +49(0)228 41 08-0
Internet: www.bafin.de
E-Mail: poststelle@bafin.de

Bonn und Frankfurt am Main | Mai 2018
ISSN 1611-910X

Redaktion

Gruppe Kommunikation der BaFin
Dr. Werner GmbH, Lüneburg

Redaktionsschluss

31. März 2018

Design

werksfarbe.com, konzept + design, Frankfurt

Satz

Da-TeX Gerd Blumenstein, Leipzig

Druck

Naumilkat – Agentur für Kommunikation und Design,
Düsseldorf