

2019

Jahresbericht

der Bundesanstalt für
Finanzdienstleistungsaufsicht



BaFin

Bundesanstalt für
Finanzdienstleistungsaufsicht

Jahresbericht 2019

der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht



Inhaltsverzeichnis

Standpunkt	10
Erklärung zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie	12
Die BaFin als integrierte Aufsicht und Nationale Abwicklungsbehörde	14
Die BaFin in Kürze	15
1 Aufgaben	15
2 Die einzelnen Bereiche der BaFin	16
2.1 Die Bankenaufsicht	16
2.2 Abwicklung	17
2.3 Die Versicherungsaufsicht	17
2.4 Die Wertpapieraufsicht	17
2.5 Kollektiver Verbraucherschutz	18
Zahlen im Überblick	20
I. Schlaglichter	24
1 Bundesverfassungsgericht zur Rolle der BaFin in SSM und SRM	25
2 Brexit	25
3 Reform der drei europäischen Aufsichtsbehörden	26
4 Digitalisierung	28
4.1 IT- und Cybersicherheit weiter im Fokus der BaFin	28
4.2 PSD 2 vollständig anwendbar	28
4.3 Umgang mit Kryptowerten	29
4.4 Follow-up des BaFin-Berichts „Big Data trifft auf künstliche Intelligenz“	29
4.5 BaFin bestellt erstmals Chief Digital Officer	30
5 Niedrigzinsumfeld	30
6 Geldwäscheprävention	31
6.1 Anordnung gegen Deutsche Bank AG	31
6.2 Anordnung gegen N26 Bank GmbH	32
6.3 Gemeinsam gegen Geldwäsche	32
6.4 Nationale Risikoanalyse	32

7	Nachhaltige Finanzwirtschaft	33
8	Reform der Europäischen Bankenregulierung	35
9	Solvency-II-Review	36
10	Zwei Jahre MiFID II und MiFIR	37
11	Bankenabgabe 2019	38
12	Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden	39
	12.1 Cum/Ex	39
13	Sanktionen	40
14	Chronologie wichtiger Ereignisse 2019	43
II. Die BaFin international		48
1	Bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit	49
2	Arbeiten der drei ESAs	49
	2.1 Paneuropäisches Privates Pensionsprodukt	51
	2.2 Nettorenditen und Performance von Produkten für Kleinanleger	52
3	Arbeiten der globalen Standardsetzer	53
	3.1 IAIS schließt langjährige Großprojekte ab	53
	3.2 Basler Ausschuss für Bankenaufsicht	55
	3.3 IOSCO: Fünf Schwerpunktthemen im Fokus	55
	3.4 FSB	56

1	Banken, Finanzdienstleister und Zahlungsinstitute	59
1.1	Grundlagen der Aufsichtspraxis	59
1.1.1	Antizyklischer Kapitalpuffer erstmals nicht bei Null	59
1.1.2	BaFin integriert neue Anforderungen an IRB-Ansatz in Aufsichtspraxis	60
1.1.3	Genossenschaftsbanken: neu begebene Geschäftsanteile und Rückzahlung von Geschäftsguthaben	61
1.1.4	Neues Rundschreiben zum Zinsänderungsrisiko im Anlagebuch	62
1.1.5	Rundschreiben zu Verbriefungen: BaFin übernimmt EBA-Leitlinien	62
1.2	Deutsche Institute unter direkter Aufsicht der EZB	63
1.3	Institute unter direkter Aufsicht der BaFin	64
1.3.1	Kreditinstitute unter direkter Aufsicht der BaFin	65
1.3.1.1	Risikoklassifizierung	65
1.3.1.2	Sonderprüfungen	65
1.3.1.3	Beanstandungen und Maßnahmen	67
1.3.1.4	Lage der Kreditinstitutsgruppen	68
1.3.1.4.1	Privat-, Regional- und Spezialbanken	68
1.3.1.4.2	Sparkassen	69
1.3.1.4.3	Bausparkassen	70
1.3.1.4.4	Genossenschaftsbanken	70
1.3.1.4.5	Pfandbriefgeschäft	71
1.3.1.4.6	Wertpapierhandelsbanken	72
1.3.1.4.7	Ausländische Banken	72
1.3.2	Zahlungs- und E-Geld-Institute	73
1.3.3	Finanzdienstleistungsinstitute	73
1.3.3.1	Wertpapierdienstleistungsunternehmen	73
1.3.3.2	Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute	74
2	Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds	75
2.1	Grundlagen der Aufsichtspraxis	75
2.1.1	Ergebnisabführungsverträge: Gesetzgeber bestätigt Praxis der BaFin	75
2.1.2	Mindestanforderung an die Geschäftsorganisation von kleinen Versicherungsunternehmen	76
2.1.3	Allgemeinverfügung der BaFin zum EIOPA-Rentendatenprojekt	76
2.2	Risikoklassifizierung	77
2.3	Vor-Ort-Prüfungen	78
2.4	Zugelassene Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds	78
2.5	Entwicklung in den einzelnen Sparten	79
2.5.1	Lebensversicherer	79
2.5.2	Private Krankenversicherer	82
2.5.3	Schaden- und Unfallversicherer	84
2.5.4	Rückversicherer	86
2.5.5	Pensionskassen und Pensionsfonds	87
2.5.5.1	EIOPA-Stresstest	87
2.5.5.2	Pensionskassen	88
2.5.5.3	Pensionsfonds	89

3.1	Kontrolle der Markttransparenz und -integrität	91
3.1.1	Marktmissbrauchsanalysen	91
3.1.1.1	Marktmanipulation	93
3.1.1.2	Insiderhandel	93
3.1.2	Marktmissbrauchsuntersuchungen	93
3.1.2.1	Marktmanipulation	93
3.1.2.1.1	Entwicklungen 2019	93
3.1.2.1.2	Ausgewählte Schwerpunkte der Untersuchungen	94
3.1.2.2	Insiderhandel	95
3.1.2.2.1	Entwicklungen 2019	95
3.1.2.2.2	Ausgewählte Schwerpunkte der Untersuchungen	96
3.1.2.3	Ad-hoc-Publizität und Directors' Dealings	96
3.1.2.3.1	Ad-hoc-Publizität	96
3.1.2.3.2	Directors' Dealings	97
3.1.3	Leerverkaufsüberwachung	97
3.1.3.1	Verbote	97
3.1.3.2	Transparenzpflichten und Anzeigen von Market Makern	98
3.1.4	Aufsicht über Finanzmarktinfrastrukturen: Zentrale Gegenparteien und Zentralverwahrer	99
3.1.4.1	Neue Verordnung EMIR 2.2	99
3.1.4.2	Brexit	100
3.1.4.3	Zulassungsverfahren für Zentralverwahrer – Berichtspflicht für Abwicklungsinternalisierer	100
3.1.5	Aufsicht über OTC-Derivategeschäfte und die Einhaltung der Positionslimits	100
3.1.6	Stimmrechte	101
3.2	Prospekte	103
3.2.1	Wertpapierprospekte	103
3.2.2	Verkaufprospekte für Vermögensanlagen	104
3.2.3	Marktaufsicht über öffentliche Angebote von Wertpapieren und Vermögensanlagen	105
3.3	Unternehmensübernahmen	107
3.4	Bilanzkontrolle	109
3.5	Aufsicht über das Investmentgeschäft	111
3.5.1	Kapitalverwaltungsgesellschaften	111
3.5.2	Investmentvermögen	111
3.5.2.1	Offene Immobilienfonds und Hedgefonds	112
3.5.2.2	Ausländische Investmentvermögen	112
3.6	Bußgeldverfahren	113

4	Verbraucherschutz	114
4.1	Verbraucherbeschwerden und Anfragen	114
4.1.1	Kreditinstitute und Finanzdienstleister	114
4.1.2	Versicherungsunternehmen	115
4.1.3	Wertpapiergeschäft	116
4.1.4	Investment- und Kapitalverwaltungsgesellschaften	116
4.1.5	Verbrauchertelefon	116
4.2	Produktinterventionen	117
4.3	Marktuntersuchungen	117
4.3.1	Zweite Marktuntersuchung zu MiFID II	117
4.3.2	forsa-Umfrage „Auswirkung von MiFID II auf das Verbraucherverhalten“	119
4.3.3	Koordinierte ESMA-Marktuntersuchung zur Angemessenheitsprüfung	119
4.3.4	Marktuntersuchung „Erneute Abschluss- und Vertriebskosten bei Riester-Rentenversicherungsverträgen“	120
4.3.5	Surfday zu Musterinformationsblättern bei Riester- und Rürup-Rentenversicherungen	120
4.4	Digitaler Stammtisch	120
4.5	World Investor Week	121
5	Geldwäscheprävention	122
5.1	Umstrukturierung der Abteilung Geldwäscheprävention	122
5.2	Fachtagung am 12. Dezember 2019	122
5.3	Prüfungstatistik und Prüfungsschwerpunkte der Abteilung Geldwäscheprävention	123
5.4	Anforderung einer zentralen Kontaktstelle	123
5.5	Statistik der Kontenabrufverfahren	124
5.6	Intensivierte Aufsicht über deutsche Zweigniederlassungen von Banken in der EU	124
6	Unerlaubte Geschäfte	126
6.1	Erlaubnispflicht	126
6.2	Verfolgung unerlaubter Geschäfte	127
6.3	Plattformen und Geldsammelstellen	128
6.4	Verfolgung des Hawala-Bankings	129
6.5	Identitätsdiebstahl	129
6.6	Advertorials – Werbung in redaktionellem Gewand	129
6.7	Hinweisgeberstelle der BaFin	130
IV.	Abwicklung	132
1	Abwicklungsstandards	133
1.1	Leitlinien für die Abwicklung	133
1.2	Rundschreiben und Merkblätter	133
1.2.1	MaBail-in	133
1.2.2	Merkblatt zur externen Bail-in-Implementierung	135
1.2.3	MIA – das Rundschreiben zu Meldepflichten	135
1.2.4	Insolvenzrechtliche Behandlung bestimmter Verbindlichkeiten von CRR-Instituten	135

2	EBA-Handbuch	136
3	Gesetzgebungsverfahren für CCP-Sanierung und -Abwicklung	136
4	Institute unter deutscher Abwicklungszuständigkeit	136
5	Abwicklungsplanung	137
5.1	Abwicklungsplanungszyklus 2019	137
5.2	MREL	137

V. Über die BaFin **138**

1	Wer für die BaFin arbeitet	139
2	Haushalt	140
3	Compliance	141
4	Gremien und Beiräte	141
5	Kommunikation	141
5.1	Presseanfragen	141
5.2	Veranstaltungen und Messen	142
5.3	Veröffentlichungen	143

Anhang **144**

1	Organigramm	145
2	Unternehmensindividuelle Beschwerdestatistik	146
3	Memoranda of Understanding (MoU)	147
Tabellenverzeichnis		149
Grafikverzeichnis		151

Standpunkt

BaFin-Präsident Felix Hufeld zu den Aufsichtsschwerpunkten 2020¹

¹ Dieser Standpunkt berücksichtigt die Planungen der BaFin im Dezember 2019. Um die Auswirkungen der Corona-Krise auf den Finanzsektor einzudämmen, passt die BaFin ihre Aufsichtspraxis und ihre Maßnahmen ständig risikoorientiert an die aktuelle Lage an.



Menschen neigen dazu, die Epoche, in der sie leben, als die schnelllebigste aller Zeiten anzusehen. Deshalb soll auch nicht behauptet werden, die Finanzbranche habe sich noch nie schneller und fundamentaler geändert als derzeit. Richtig ist aber: Die Branche steht unter hohem Veränderungsdruck, und die Dinge ändern sich schnell. Auch in einer solchen Phase muss es der BaFin gelingen, ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen.

Das Pfund, mit dem die BaFin wuchern kann: Sie ist eine in mehrfacher Hinsicht integrierte Behörde. Sie beaufsichtigt Banken, Versicherer, Wertpapierfirmen und Finanzdienstleistungsinstitute und vereint Solvenzaufsicht, Verhaltensaufsicht, Abwicklungsfunktion und makroprudenzielles Mandat unter einem Dach. Das hilft, Risiken und Verflechtungen besser zu erkennen und ausgewogene Entscheidungen zu fällen. Was auch hilft: Veränderungen am Markt und neu auftretende

Entwicklungen frühzeitig zu erfassen, zu bewerten und daraus Schwerpunkte für die jährliche Aufsichts- und Prüfungsplanung abzuleiten.

Vier BaFin-weite Aufsichtsschwerpunkte

Für 2020 hat die BaFin vier Schwerpunktthemen identifiziert, die für alle Geschäftsbereiche große Bedeutung haben: 1) Digitalisierung, IT- und Cyberrisiken, 2) Integrität des Finanzsystems und Bekämpfung von Finanzkriminalität, 3) nachhaltige Geschäftsmodelle und 4) Sustainable Finance. Einzelheiten dazu und zu den bereichsspezifischen Schwerpunkten finden sich in der Broschüre „Aufsichtsschwerpunkte 2020“, die auf www.bafin.de abrufbar ist.

Digitalisierung

Aus gutem Grund steht der Themenkomplex Digitalisierung an erster Stelle der Aufzählung. Die Finanzindustrie

wird zunehmend von digitalen Technologien durchdrungen. Prozesse, Produkte, Dienstleistungen, Vertrieb, ganze Geschäftsmodelle – die Digitalisierung macht auch im Finanzsektor vor nichts und niemandem Halt. Tempo und Intensität der digitalen Transformation dürften sogar noch weiter zunehmen.

Die BaFin ist darauf vorbereitet. Zum einen, indem sie technologieneutral Aufsicht betreibt und dabei zwei Devisen folgt. Erstens: „gleiches Geschäft, gleiches Risiko, gleiche Regel“. Zweitens: ausreichende Proportionalität. Zum anderen, indem sie ihr aufsichtliches Know-how und die zugrundeliegenden Regeln immer wieder auf den Prüfstand stellt. Beispiel „Big Data und Artificial Intelligence“: Hier geht es unter anderem darum, auszuloten, ob angesichts des Auftritts von Tech-Unternehmen am Markt die Kompetenzen der Finanzaufsicht erweitert werden sollten. Es geht aber auch darum, mehr Rechtssicherheit zu schaffen. Das gilt auch für den Umgang mit der Distributed-Ledger-Technologie, virtuellen Währungen und Initial Coin Offerings.

In einer mehr und mehr durchdigitalisierten Finanzwelt muss auch die IT- und Cybersicherheit der beaufsichtigten Unternehmen ein Aufsichtsschwerpunkt der BaFin sein. Der Finanzstabilitätsrat (Financial Stability Board – FSB) stuft Cyberkriminalität als globale Bedrohung ein und wirbt weltweit für ein gemeinsames Problemverständnis. Die BaFin beteiligt sich auch 2020 sehr engagiert an der international geführten Sicherheitsdiskussion und tauscht sich dazu regelmäßig mit den Aufsichtsbehörden anderer Länder aus. Aber auch innerhalb Deutschlands steht die Aufsicht im Kontakt zu den relevanten Behörden. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang: Noch immer geht der ganz überwiegende Teil der IT-Sicherheitsvorfälle bei Finanzmarktteilnehmern auf hausinterne Schwachstellen zurück – und nur zu einem kleineren Teil auf externe Angriffe.

Bekämpfung von Finanzkriminalität

Die Integrität, Solidität und Stabilität des Finanzsystems kann durch Finanzkriminalität, vor allem durch Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, schweren Schaden nehmen. Daher setzt die BaFin auch an dieser Stelle einen Schwerpunkt. Kryptowerte beispielsweise bringen in Zukunft voraussichtlich erhebliche Geldwäscherisiken mit sich. Da ist es folgerichtig, dass sich die Aufsicht vertieft ansieht, wie und in welchem Umfang Geschäfte mit Kryptowerten abgewickelt werden. Die BaFin beschäftigt sich 2020 auch besonders intensiv mit der Erlaubnispflicht neuer Geschäftsmodelle – vor allem solcher, bei denen es um die Ausgabe von Token geht, die auf der Distributed-Ledger-Technologie basieren, also etwa das Kryptoverwahrgeschäft.

Im Sinne der Rechtssicherheit benennt die BaFin frühzeitig Ansprechpartner und macht auch die Anforderungen transparent, die Marktteilnehmer erfüllen müssen, wenn sie eine Erlaubnis erhalten wollen. Werden Geschäfte, die eigentlich erlaubnispflichtig sind, ohne Erlaubnis der BaFin betrieben, greift die Aufsicht ein.

Ihre Geldwäscheprävention entwickelt die BaFin 2020 anhand der Standards der Financial Action Task Force (FATF) weiter. Die Aufsicht unterstützt zudem die Anti Financial Crime Alliance (AFCA), eine öffentlich-private Partnerschaft, die sich ebenfalls die Prävention und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf ihre Fahnen geschrieben hat. Gemeinsam mit der federführenden Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (Financial Intelligence Unit – FIU) vertritt die BaFin im Board der AFCA den öffentlichen Sektor.

Nachhaltigkeit von Geschäftsmodellen

Historisch niedrige Zinsen, Eintrübung der Konjunktur, digitaler Wandel – jedes für sich ist eine Herausforderung. Die Unternehmen des Finanzmarkts erfahren gerade die geballte Wucht des Dreierpacks. Spätestens jetzt ist es für jeden Marktteilnehmer an der Zeit, über die Nachhaltigkeit seines Geschäftsmodells nachzudenken. Die BaFin setzt jedenfalls genau da einen weiteren Schwerpunkt. Sie sieht sich 2020 in den verschiedenen Sektoren des Finanzmarkts genau an, wie nachhaltig die Geschäftsmodelle sind.

So untersucht sie, wie sich das Dauerzinstief auf die Kreditvergabestandards auswirkt – und auf die Anlagestrategien und -praktiken. BaFin-weit im Fokus steht 2020 auch das Risikomanagement der Unternehmen, das angemessen gestaltet sein muss, damit es die gebotene Risikotragfähigkeit gewährleisten kann.

Sustainable Finance

Ein weiterer Aufsichtsschwerpunkt der gesamten BaFin: die „Nachhaltigkeit“ – diesmal allerdings mit Blick unter anderem auf den Erhalt der Umwelt. Ein Finanzaufseher kann nicht anders: Er betrachtet auch dieses so wichtige Thema durch die Risikobrille. Die BaFin hat sich in puncto Nachhaltigkeit an die Spitze der aufsichtlichen Bewegung gestellt, indem sie Ende 2019 ein Merkblatt zum Umgang mit Nachhaltigkeitsrisiken veröffentlicht hat. Erklärtes Ziel ist, dass Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Kapitalverwaltungsgesellschaften Nachhaltigkeitsrisiken systematisch in ihr Risikomanagement integrieren. Die Aufsicht hat sich weitere ehrgeizige Ziele gesetzt: 2020 will sie ihre Vorstellungen vom Management von Nachhaltigkeitsrisiken konkretisieren. Von 2021 an

sollen diese Risiken dann systematisch durch bestehende Aufsichtsinstrumente erfasst und adressiert werden.


Die Frage, was nachhaltig ist und was nicht, kann nur international geklärt werden – mit einer Taxonomie beispielsweise, an der in den Gremien der Europäischen Union intensiv gearbeitet wurde und die im Sommer 2020 veröffentlicht werden soll. Die BaFin nimmt weiterhin mit großem Engagement an den Diskussionen teil, die auf europäischer, aber auch auf globaler Ebene

geführt werden. Es gilt, belastbare Standards zu entwickeln – und es geht darum, nicht vom bewährten Prinzip der Risikoorientiertheit abzuweichen. So wichtig Nachhaltigkeit allein mit Blick auf den Klimawandel ist: Wer eine Investitionseuphorie entfacht, die blind macht für Risiken, wer grüne Investitionen und Kredite losgelöst von ihren Risiken pauschal privilegiert, etwa mit einem Bonus bei der Kapitalunterlegung, der ebnet den Weg in die nächste Krise – und schadet der Nachhaltigkeit. Grün bedeutet nicht automatisch ein geringeres Risiko.

Hinweis

Erklärung zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie

Dieser Jahresbericht basiert auf Daten aus dem Jahr 2019. Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Finanzmärkte und entsprechende Maßnahmen der BaFin sind nicht berücksichtigt. Aktuelle Informationen dazu sind auf www.bafin.de abrufbar.



Die BaFin als integrierte Aufsicht und Nationale Abwicklungs- behörde



Bundesanstalt für
Finanzdienstleistungen

Die BaFin in Kürze

1 Aufgaben

Welche Unternehmen die BaFin kontrolliert

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) kontrollierte 2019¹ als integrierte Aufsicht

- 1.555 direkt beaufsichtigte Kreditinstitute,
- 1.189 Finanzdienstleistungsinstitute,
- 51 Zahlungs- und acht E-Geld-Institute,
- zwölf Kontoinformationsdienstleister,
- 94 deutsche Zweigniederlassungen ausländischer Kreditinstitute aus dem Europäischen Wirtschaftsraum,
- 20 Zweigstellen aus Drittstaaten,
- 551 Versicherer und 33 Pensionsfonds,
- 547 Kapitalverwaltungsgesellschaften,
- und 6.898 inländische Fonds.

Was die BaFin leistet

- **Zahlungsfähige Unternehmen:** Mit ihrer Solvenzaufsicht trägt die BaFin dazu bei, die Zahlungsfähigkeit von Kreditinstituten, Versicherern und Finanzdienstleistern sicherzustellen.
- **Faire Verhältnisse:** Die Marktaufsicht der BaFin soll faire und transparente Verhältnisse an den Märkten gewährleisten und darüber hinaus die Gemeinschaft der Verbraucher schützen.
- **Geldwäschebekämpfung:** Zu den Aufgaben der BaFin gehört es auch, zu verhindern, dass das Finanzsystem zu Zwecken der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung missbraucht wird. So sorgt die BaFin zum Beispiel dafür, dass die von ihr beaufsichtigten Unternehmen die geltenden Vorgaben zur Prävention von

Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung einhalten.

- **Nur mit Erlaubnis:** Außerdem dürfen in Deutschland Bank-, Finanzdienstleistungs-, Investment- und Versicherungsgeschäfte, Zahlungsdienste- und E-Geld-Geschäfte nicht ohne staatliche Erlaubnis betrieben werden. Die BaFin wacht über dieses Verbot und ist dazu mit weitreichenden Ermittlungs- und Eingriffskompetenzen ausgestattet.
- **Im Ernstfall abwickeln:** Darüber hinaus ist die BaFin Nationale Abwicklungsbehörde (NAB) für Banken, Wertpapierfirmen und Finanzmarktinfrastrukturen.
- **International aktiv:** Die BaFin wirkt in zahlreichen europäischen Gremien daran mit, einen einheitlichen europäischen Finanzmarkt zu schaffen. Darüber hinaus gestaltet sie in internationalen Gremien weltweite Aufsichts- und Abwicklungsstandards mit.

Welches Ziel die BaFin hat

Ziel der BaFin ist es, die Funktionsfähigkeit, Stabilität und Integrität des deutschen Finanzmarkts zu sichern. Bankkunden, Versicherte und Anleger sollen dem Finanzsystem vertrauen können. Daher achtet die BaFin darauf, dass die Marktteilnehmer sich an die einschlägigen Gesetze halten.

Wer die BaFin leitet

Geleitet wird die BaFin von einem Direktorium. Es besteht aus dem Präsidenten Felix Hufeld und den Exekutivdirektorinnen und -direktoren für die fünf Bereiche Bankenaufsicht (Raimund Röseler), Versicherungs- und Pensionsfondsaufsicht (Dr. Frank Grund), Wertpapieraufsicht/Asset-Management (Elisabeth Roegele), Abwicklung (Dr. Thorsten Pötzsch) sowie Innere Verwaltung und Recht (Béatrice Freiwald).

¹ Stand 31.12.2019.

Wie sich die BaFin finanziert

Die BaFin ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Sie finanziert sich ausschließlich aus Gebühren und Umlagen der beaufsichtigten Institute und Unternehmen und ist damit unabhängig vom Bundeshaushalt.

2 Die einzelnen Bereiche der BaFin

2.1 Die Bankenaufsicht

Nur ein stabiles Finanzsystem kann die finanziellen Mittel bereitstellen, die eine Volkswirtschaft benötigt. Die Bankenaufsicht der BaFin leistet dazu einen wichtigen Beitrag.

Die BaFin als Teil der europäischen Bankenaufsicht

Seit dem 4. November 2014 ist die BaFin Teil des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM) unter Leitung der Europäischen Zentralbank (EZB). Beschäftigte der BaFin sind auf allen Ebenen des SSM eingebunden.

Der SSM beaufsichtigt die 117 bedeutenden Institutsgruppen (Significant Institutions – SIs)² des Euroraums unmittelbar. Dies geschieht in gemeinsamen Aufsichtsteams, in denen BaFin-Beschäftigte mit Aufsehern aus dem gesamten Euroraum zusammenarbeiten. 57 deutsche Institute waren 2019 als bedeutend eingestuft und standen im SSM unter direkter Aufsicht der EZB.

Die sogenannten weniger bedeutenden Institute (Less Significant Institutions – LSIs) des Euroraums beaufsichtigt der SSM mittelbar; sie stehen nach wie vor unter nationaler Aufsicht. 2019 waren in Deutschland 1.352 CRR-Kreditinstitute³ als weniger bedeutend klassifiziert und standen unter der direkten Aufsicht der BaFin. Bei der Aufsicht über weniger bedeutende Institute kooperiert die BaFin mit der Deutschen Bundesbank.

Die BaFin achtet darauf, dass

- nur zugelassene Institute ihre Dienste am Markt anbieten und dass sie von Vorständen geleitet werden, die ihre fachliche Eignung und persönliche Zuverlässigkeit nachgewiesen haben,
- die Institute ihren Geschäftsbetrieb ordnungsgemäß führen und alle einschlägigen gesetzlichen und aufsichtsrechtlichen Vorgaben einhalten. Einer der wichtigsten Grundsätze besagt, dass Banken für Risiken, die sie eingehen, ein angemessenes Eigenkapitalpolster vorhalten müssen.

Die Bankenaufsicht hat nicht die Aufgabe, jedes Ausscheiden einer Bank aus dem Markt zu verhindern. Geht eine Bank in die Insolvenz, sorgen die gesetzlichen Einlagensicherungseinrichtungen dafür, dass Kunden ihre Einlagen nicht vollständig verlieren. Auch diese Einrichtungen beaufsichtigt die BaFin. Ein Entschädigungsverfahren kann beginnen, wenn die BaFin den Entschädigungsfall festgestellt hat. Ob und in welcher Höhe Ansprüche bestehen, stellt dann allerdings nicht die BaFin fest, sondern die zuständige Entschädigungseinrichtung.

² Stand 31.12.2019.

³ Stand 31.12.2019. CRR steht für die Europäische Eigenmittelverordnung (Capital Requirements Regulation).

2.2 Abwicklung

Was passiert, wenn eine Bank, eine Wertpapierfirma oder Finanzmarktinfrastruktur mit Banklizenz in ihrem Bestand gefährdet ist und sich diese Gefährdung mit privatwirtschaftlichen Maßnahmen oder aufsichtlichen Mitteln nicht abwenden lässt?

Wenn eine Insolvenz des Instituts nicht in Betracht kommt, weil sie die Finanzstabilität in Gefahr brächte, ist die BaFin als Nationale Abwicklungsbehörde (NAB) gefragt. Mit Hilfe verschiedener Abwicklungsinstrumente kann sie die Bank ohne Gefahr für die Stabilität des Finanzmarkts geordnet abwickeln – in ihrer eigenen Zuständigkeit oder auf Weisung des Ausschusses für die Einheitliche Abwicklung (Single Resolution Board – SRB).

Dieser Ausschuss leitet den europäischen Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism – SRM), zu dem auch die BaFin als NAB gehört. Im SRM ist die BaFin für die deutschen Institute zuständig, die im SSM als weniger bedeutend eingestuft sind und nicht grenzüberschreitend operieren. Dazu zählen auch Finanzmarktinfrastrukturen mit Bankerlaubnis (Financial Market Infrastructures – FMIs).

Das SRB dagegen ist zuständig für die bedeutenden Institute und für die grenzüberschreitend agierenden, weniger bedeutenden Institutsgruppen (darunter waren 2019 insgesamt 36 deutsche Institute). Für diese Institute gibt es – ähnlich wie im SSM – Internal Resolution Teams (IRTs), in denen BaFin-Beschäftigte mit Vertretern des SRB und gegebenenfalls weiterer NABs zusammenarbeiten.

Die BaFin wird aber als NAB nicht erst im Notfall aktiv. Für jedes Institut nimmt sie fortlaufend eine umfangreiche

Abwicklungsplanung vor. Das Ziel: für den Ernstfall gerüstet zu sein.

2.3 Die Versicherungsaufsicht

Das Versicherungsgeschäft basiert in besonderem Maß auf Vertrauen. Kunden erwarten von ihrem privaten Versicherer, dass er ein verlässlicher Vertragspartner ist – und das in vielen Fällen über einen sehr langen Zeitraum.

Die BaFin achtet darauf, dass die Belange der Versicherten gewahrt bleiben und die Versicherer ihre vertraglichen Verpflichtungen jederzeit erfüllen können. Sie nimmt damit eine wichtige wirtschaftliche und soziale Aufgabe wahr.

Die BaFin sorgt dafür, dass

- nur zugelassene Versicherer am Markt tätig sind und diese Unternehmen von Vorständen geleitet werden, die ihre fachliche Eignung und persönliche Zuverlässigkeit nachgewiesen haben,
- die Versicherer ihren Geschäftsbetrieb ordnungsgemäß führen und alle einschlägigen gesetzlichen und aufsichtlichen Vorgaben einhalten. Insbesondere haben die Unternehmen ihr Kapital risikogerecht anzulegen, also sicher und rentabel.

2.4 Die Wertpapieraufsicht

Wertpapierhandel kann nur funktionieren, wenn alle Teilnehmer darauf vertrauen können, faire und transparente Marktbedingungen vorzufinden. Bei Verdacht auf Marktmanipulation und Insiderhandel geht die BaFin den Dingen auf den Grund. Sie wacht auch darüber, dass börsennotierte Aktiengesellschaften und deren Aktionäre ihre Veröffentlichungspflichten einhalten. Die Gesellschaften müssen unter anderem Ad-hoc-Meldungen, Directors' Dealings

und Finanzberichte veröffentlichen. Aktionäre haben die Pflicht anzuzeigen, wenn sie bedeutende Stimmrechtsanteile an einem börsennotierten Unternehmen halten. Wer mindestens 30 Prozent der Stimmrechte innehat, muss den anderen Anteilseignern anbieten, deren Aktien zu kaufen.

Als Wertpapieraufsicht überwacht die BaFin darüber hinaus Finanzdienstleister, Kapitalverwaltungsgesellschaften und die von diesen aufgelegten Investmentfonds.

Außerdem prüft die BaFin Prospekte, Börsenzulassungsprospekte eingeschlossen, und kontrolliert, ob sie die erforderlichen Mindestinformationen enthalten. Der Gesetzgeber hat der BaFin allerdings nicht die Aufgabe übertragen, zu prüfen, ob die Inhalte der Prospekte richtig sind.

Gemeinsam mit der Deutschen Prüfstelle für Rechnungslegung (DPR) prüft die BaFin auch die Rechnungslegung kapitalmarktorientierter Unternehmen. Deren Zahl lag 2019 bei 549 Unternehmen (Vorjahr: 552 Unternehmen). Diese Bilanzkontrolle (Enforcement) ergänzt die interne Rechnungslegungsprüfung durch den Aufsichtsrat und den Abschlussprüfer eines Unternehmens.

2.5 Kollektiver Verbraucherschutz

Zu den Kernaufgaben der BaFin gehört auch der kollektive Verbraucherschutz, der sich auf alle Finanzprodukte und Finanzdienstleistungen erstreckt, mit denen sie sich offensichtlich befasst.

Ziel ist der Schutz der Verbraucher in ihrer Gesamtheit. Wenn es darum geht, Ansprüche einzelner Verbraucher

durchzusetzen, muss die BaFin dagegen an die zuständigen Ombudsleute, Schiedsstellen und Gerichte verweisen. Alleinige Ausnahme: Hat ein Kunde das Recht auf ein Basiskonto, kann die BaFin diesen Anspruch individuell durchsetzen.

Im Rahmen des kollektiven Verbraucherschutzes beobachtet die BaFin das Marktgeschehen und analysiert, welche Folgen es für Verbraucher haben kann. Sie setzt sich unter anderem für ein transparentes und verständliches Angebot von Finanz- und Versicherungsprodukten und von Finanzdienstleistungen ein. Außerdem kann die BaFin Anordnungen treffen, um verbraucherschutzrelevante Missstände zu verhindern oder zu beseitigen, wenn eine generelle Klärung im Interesse des Verbraucherschutzes geboten erscheint. In schwerwiegenden Fällen kann sie sogar den Vertrieb von Produkten einschränken oder gänzlich untersagen.

Auf ihrer Internetseite informiert die BaFin Verbraucher regelmäßig und warnt sie zum Beispiel vor unerlaubt tätigen Anbietern. 2019 beantwortete sie an ihrem Verbrauchertelefon (Telefon: 0 800 2 100 500) 20.391 Bürgeranfragen. Daneben erreichten die BaFin mehr als 17.200 schriftliche Anfragen und Beschwerden über Banken, Versicherer und Finanzdienstleister. Zeigt sich bei einer Beschwerde, dass – über den Einzelfall hinaus – ein Missstand besteht, greift die BaFin ein.



Zahlen im Überblick

Kennzahlen auf einen Blick

	2015	2016	2017	2018	2019
Kreditinstitute^{1, 2}					
Kapitalausstattung³					
Kernkapital Tier 1 (in Mrd. €)	473,1	489,6	491,2	514,7	511,7
Eigenmittel (in Mrd. €)	544,6	562,0	559,7	580,5	573,0
Kernkapital Tier 1 (in %, Quote)	15,3%	15,7%	16,6%	16,8%	16,6%
Eigenmittel (in %, Quote)	17,7%	18,0%	18,9%	18,9%	18,6%
Aktivstruktur und -Portfolioqualität					
Aktiva gesamt (in Mrd. €) ⁴	8.000,7	8.024,3	8.411,2	8.329,8	8.755,1
Aktiva gesamt (in Mrd. €) ⁵	7.975,9	7.995,3	8.379,5	8.303,3	8.826,8
Struktur der Forderungen an Banken und Nichtbanken (in %)⁶					
Inländische Banken	15,9%	16,5%	21,4%	19,8%	18,3%
Ausländische Banken	12,3%	10,9%	9,3%	9,2%	9,0%
Nichtbanken – andere Finanzunternehmen	2,4%	2,5%	2,6%	2,7%	2,9%
Nichtfinanzielle Unternehmen	15,9%	16,2%	15,8%	16,7%	17,3%
Private Haushalte	30,0%	30,7%	29,3%	30,2%	31,0%
Private Organisationen ohne Erwerbszweck	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Öffentliche Haushalte	5,8%	5,5%	5,2%	4,8%	4,5%
Ausländische Nichtbanken	17,4%	17,4%	16,0%	16,2%	16,5%
Verbindlichkeiten ggü. Nichtbanken zu Forderungen ggü. Nichtbanken (in %)⁷	103,4%	104,3%	104,3%	103,0%	102,0%
Anteil Fremdwährungskredite an private Haushalte (in %)⁸	0,5%	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%
In Verzug geratene Kredite zzgl. Einzelwertberichtigte Kredite vor Absetzung von Einzelwertberichtigungen zu Forderungen ggü. Banken und Nichtbanken⁹	2,4%	2,2%	1,6%	1,1%	1,2%
Passivstruktur (Anteil in %)¹⁰					
Verbindlichkeiten ggü. inländischen Banken	13,4%	13,0%	12,6%	12,3%	12,4%
Verbindlichkeiten ggü. ausländischen Banken	7,6%	8,2%	7,5%	6,8%	7,0%
Einlagen inländischer Nichtbanken	40,3%	41,5%	40,9%	42,2%	39,7%
Einlagen ausländischer Nichtbanken	6,4%	6,5%	6,4%	6,0%	5,6%
Verbriefte Verbindlichkeiten inkl. Nachrangkapital	11,7%	11,3%	15,3%	11,8%	15,2%
Struktur der GuV (in % der durchschnittlichen Bilanzsumme)¹¹					
Zinsüberschuss	1,11%	1,09%	1,04%	1,08%	1,06%
Provisionsüberschuss	0,35%	0,36%	0,37%	0,37%	0,40%
Allgemeine Verwaltungsaufwendungen	1,05%	1,06%	1,07%	1,09%	1,18%
Nettoergebnis des Handelsbestands	0,04%	0,04%	0,07%	0,04%	0,04%
Betriebsergebnis vor Bewertung	0,44%	0,47%	0,42%	0,40%	0,32%
Bewertungsergebnis	-0,04%	-0,10%	-0,04%	-0,08%	-0,02%
Betriebsergebnis	0,40%	0,37%	0,37%	0,32%	0,30%
Saldo der anderen und außerordentlichen Erträge und Aufwendungen	-0,09%	-0,03%	-0,04%	-0,09%	k/A

	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresüberschuss vor Steuern	0,31 %	0,33 %	0,33 %	0,23 %	k/A
Jahresüberschuss nach Steuern	0,21 %	0,24 %	0,24 %	0,15 %	k/A

- 1 Zur Zahl der beaufsichtigten Unternehmen vgl. Kapitel III.1 1.3.
- 2 Weitere Angaben zu den Kreditinstituten in Deutschland vgl. Kapitel III.1 1.3.
- 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 „Verbrieftete Verbindlichkeiten inkl. Nachrangkapital“ wurden zusätzlich die Angaben aus der FinaRisikoV (u. a. FDIs) berücksichtigt.
- 11 Für die Jahre 2013 bis 2018 wurden die Angaben aus den Veröffentlichungen der Deutschen Bundesbank entnommen (Monatsbericht zur Ertragslage deutscher Kreditinstitute). Für das Jahr 2019 liegen die Jahresabschlussangaben noch nicht vollständig vor, daher wurde auf die vorläufigen Meldungen zur FinaRisikoV abgestellt und die GuV-Struktur näherungsweise abgebildet.

Versicherungen und Pensionsfonds^{1, 7}

		Lebensversicherer				Private Krankenversicherer				Schaden-/ Unfallversicherer			
		2016	2017	2018	2019 ²	2016	2017	2018	2019 ²	2016	2017	2018	2019 ²
gebuchte Brutto-Beiträge	(in Mrd. Euro)	85,7	85,6	87,4	97,6	37,2	39,0	39,7	40,9	71,0	76,0	78,2	83,3
Kapitalanlagen	(in Mrd. Euro) ³	877,7	906,1	949,2	985,4	260,1	272,9	287,7	302,3	164,9	171,2	175,8	182,3
durchschnittliche SCR-Bedeckung	(in %) ^{4, 5}	316,3	382,1	448,3	382,0	418,6	495,5	430,3	440,5	288,3	284,0	283,1	283,5
Pensionskassen													
		2016	2017	2018	2019 ²								
verdiente Brutto-Beiträge	(in Mrd. Euro)	6,9	7,3	7,2	6,7								
Kapitalanlagen	(in Mrd. Euro) ³	154,1	162,2	168,5	180,4								
durchschnittliche Solvabilität	(in %)	131,2	133,7	132,1	137,7								
Pensionsfonds													
		2016	2017	2018	2019 ²								
gebuchte Brutto-Beiträge	(in Mrd. Euro)	2,7	2,4	10,2	2,6								
Kapitalanlagen	(in Mrd. Euro) ^{3, 6}	35,4	36,9	42,7	48,7								
Versorgungsberechtigte		924.074	942.782	1.058.215	1.112.677								
Leistungsempfänger		297.370	291.165	373.134	370.857								

- 1 Zu den Kennzahlen des Geschäftsbereichs Versicherungs- und Pensionsfondsaufsicht vgl. auch Kapitel III.2.
- 2 Die Angaben haben nur vorläufigen Charakter, da sie auf der unterjährigen Berichterstattung und Prognosen beruhen.
- 3 Buchwerte (Handelsgesetzbuch).
- 4 Wert für viertes Quartal.
- 5 Einige Unternehmen waren bis einschließlich 2018 gemäß § 45 VAG von der unterjährigen Berichterstattung der SCR-Bedeckung befreit.
- 6 Gesamte Kapitalanlagen.
- 7 Die hier angegebenen Zahlen wurden auf 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.

	2015	2016	2017	2018	2019
Kapitalmarktunternehmen^{1, 3, 4}					
Überwachte Finanzdienstleistungsinstitute	674	708	722	722	694
Überwachte Zweigstellen	86	94	106	110	94
Billigungen insgesamt ¹	1.682	1.652	1.405	1.174	1.097
davon Prospekte	399	348	301	303	291
davon Registrierungsformulare	32	33	38	35	41
davon Nachträge	1.251	1.271	1.066	836	765
KVGen mit Erlaubnis ²	138	136	142	146	143
registrierte KVGen ²	218	260	309	379	404
Anzahl Investmentvermögen ²	5.649	6.122	5.752	5.932	6.082
dort verwaltetes Vermögen in Mrd. € ²	1.743	1.908	2.062	2.062	2.391

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

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

3 Zur Zahl der beaufsichtigten Unternehmen vgl. Kapitel III.3 3.5.

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

Legende:

k/A: keine Angabe

Tier 1: höchste Eigenmittelklasse

KVG: Kapitalverwaltungsgesellschaft

SCR: Solvency Capital Requirement (Solvabilitätskapitalanforderungen)

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

I

Schlaglichter





1 Bundesverfassungsgericht zur Rolle der BaFin in SSM und SRM

Als integraler Bestandteil das große Ganze mitgestalten und zugleich als einzelner Spieler unersetzbar sein – so lasse sich die Rolle der BaFin im europäischen Aufsichtsorchester treffend charakterisieren, stellte BaFin-Präsident Felix Hufeld beim Neujahrspresseempfang der Behörde im Januar 2020 fest.¹

Das Bundesverfassungsgericht habe im Sommer 2019 in seinem Urteil zur Bankenunion² andere Worte gefunden, die Botschaft sei aber die gleiche: „Das Gericht hat dem Zuschnitt der Kompetenzen von SSM und SRM³, also von Aufsicht und Abwicklung, im Rahmen der europäischen Bankenunion seinen höchstrichterlichen Segen erteilt. Was ich sehr begrüße.“ Der Senat habe aber auch

unterstrichen, dass die nationalen Behörden nach wie vor eigene Kompetenzen hätten, dass sie aus eigener nationaler – und nicht bloß abgeleiteter – Souveränität agierten. Das begrüße er ebenso. Diese Kalibrierung von Unionsrecht und nationalem Recht zeige, wie sich europäische und nationale Aufsicht sinnstiftend ausbalancieren ließen. „Ein interessantes Lehrstück – und mögliches Referenzgebiet für die Weiterentwicklung des Unionsrechts auch in anderen Bereichen“, resümierte Hufeld.

2 Brexit

Nach dem Austritt: EU-Recht gilt bis Ende des Jahres weiter

Dreieinhalb Jahre nach dem knappen Brexit-Votum der britischen Bevölkerung und nach intensiven politischen Verhandlungen in Brüssel ist das Vereinigte Königreich am 31. Januar aus der Europäischen Union (EU) ausgetreten. Zuvor hatten die am Austrittsprozess beteiligten Parteien das Austrittsabkommen (siehe Infokasten, Seite 26) nacheinander ratifiziert, zuletzt das Europäische Parlament. Aufgrund innenpolitischer Differenzen im Vereinigten Königreich konnte der Brexit nicht – wie ursprünglich geplant – im März 2019 stattfinden, sondern musste mehrfach verschoben werden.

¹ www.bafin.de/dok/13482482.

² https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/rs20190730_2bvr168514.html.

³ Einheitlicher Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM) und Einheitlicher Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism – SRM).

Auf einen Blick

Austrittsabkommen

Nach Ratifizierung des Austrittsabkommens durch die EU und das Vereinigte Königreich ändert sich für die Bürger, aber auch für die Unternehmen zunächst prinzipiell nichts. Der Grund: Das Austrittsabkommen sieht eine Übergangsphase vor, in der das EU-Recht grundsätzlich weiter gilt. Das Vereinigte Königreich ist aber nicht mehr an EU-Institutionen beteiligt. Die Übergangsphase endet am 31. Dezember 2020. Sie kann auf gemeinsamen Beschluss bis 30. Juni 2020 um maximal zwei Jahre verlängert werden.

Mit der Ratifizierung des Austrittsabkommens sind die nationalen Notfallmaßnahmen, welche die BaFin auf Grundlage des Brexit-Steuerbegleitgesetzes (Brexit-StBG) zur Abmilderung der negativen Folgen eines ungeregelten Austritts vorbereitet hat, hinfällig geworden. Allerdings fällt die Übergangsfrist deutlich kürzer aus als die ursprünglich geplanten 21 Monate ab Austritt, da der Brexit mehrmals verschoben worden ist. Nach Ablauf der Übergangsfrist wird das Vereinigte Königreich aus Sicht der EU zu einem Drittland. Das Verhältnis zu dem früheren EU-Mitglied muss daher auch mit Blick auf Finanzdienstleistungen und Aufsichtsfragen neu geordnet werden. Sollte keine Verlängerung beantragt werden und sollten die EU und das Vereinigte Königreich bis Ende 2020 keine Vereinbarungen zum zukünftigen Verhältnis abgeschlossen haben, verlören Unternehmen aus dem Vereinigten Königreich, die bislang das grenzüberschreitende Betreiben von Bankgeschäften, Finanzdienstleistungen, Investmentfondsgeschäften oder Versicherungsgeschäften im Rahmen des Europäischen Passes der BaFin angezeigt haben, ihr bisheriges Marktzutrittsrecht.

Äquivalenzentscheidungen sind zu treffen

Das Marktzutrittsrecht im Bereich der regulierten Finanzdienstleistungen soll, anders als zahlreiche andere Aspekte, die im Zusammenhang mit dem Brexit neu geregelt werden müssen, nicht durch den Abschluss eines Freihandelsabkommens abgedeckt werden.⁴ Die Europäische Kommission wird daher – wie bei anderen Drittstaaten auch – von Bereich zu Bereich entscheiden müssen, ob das Aufsichtsregime des Vereinigten Königreichs mit dem der EU gleichwertig ist. Die Kommission schätzt, dass sie rund 40 solcher Äquivalenzentscheidungen zu treffen haben wird. Dass dabei den Clearinghäusern eine

wesentliche Rolle für die Sicherung der Finanzstabilität zukommen wird, gilt als sicher. Die Arbeiten werden absehbar unter großem Zeitdruck ablaufen, und vermutlich werden sich nicht alle Fragen bis Ende 2020 klären lassen.

BaFin-Präsident Felix Hufeld appelliert indes an die Unternehmen, die Übergangsphase bis zum Jahresende zu nutzen, um die erforderlichen Übergangsarbeiten zu erledigen: „Das Vereinigte Königreich hat die Europäische Union verlassen, was ich nach wie vor sehr bedaure. Nun gilt es aber, nach vorne zu schauen und bestmöglich mit dem neuen Status quo umzugehen. Was auch bedeutet, dauerhaft tragfähige Formen der Zusammenarbeit mit unseren Partnern in der britischen Aufsicht zu entwickeln.“ Den Unternehmen wiederum solle klar sein, dass sie in der verbleibenden Zeit ihre Hausaufgaben erledigen müssten.

Starker Sog in Richtung Frankfurt

Weitere Finanzunternehmen haben 2019 in Vorbereitung auf den Brexit Geschäftsaktivitäten vom Vereinigten Königreich nach Deutschland verlagert oder vorhandene Standorte ausgebaut. Der Trend der vergangenen Jahre hat sich verstetigt, und Frankfurt am Main ist einer der Standorte in der EU, die am meisten Neugeschäft aus dem Vereinigten Königreich angezogen haben. Die BaFin stand den Unternehmen in dieser Phase beratend zur Seite (siehe Infokasten, Seite 27).

3 Reform der drei europäischen Aufsichtsbehörden

Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union haben sich Ende 2019 auf eine Reform der drei europäischen Aufsichtsbehörden (ESAs) EBA, EIOPA und ESMA⁵ geeinigt.

⁵ Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority), Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority), Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority). Die drei Behörden bilden zusammen mit dem Europäischen Rat für Systemrisiken ESRB (European Systemic Risk Board) das Europäische System der Finanzaufsicht (European System of Financial Supervision – ESFS). Zum ESFS und den Aufgaben der drei Aufsichtsbehörden siehe Kapitel II 1.

⁴ Vgl. zu Brexit auch die Kapitel III.1 und III.3.

Auf einen Blick

BaFin prüft Modelle von Brexit-Banken

Die Umsiedlung von Kreditinstituten und Wertpapierhandelsbanken nach Deutschland ist mit einer Reihe hochkomplexer technischer Fragen verbunden – Stichwort „Modelleprüfung“.

Bis Ende 2019 hatten fünf sogenannte Brexit-Institute für ihr jeweiliges deutsches Tochterunternehmen bei der BaFin die Zulassung von IRBA-Ratingsystemen beantragt. Der Internal Ratings-Based Approach, kurz IRBA, ist ein Verfahren zur Ermittlung der regulatorischen Eigenkapitalunterlegung von Kreditrisiken, das auf instituts-eigenen Ratingverfahren basiert. Es gibt zwei IRBA-Varianten: Im Basis-Ansatz schätzt ein Institut jenseits des Mengengeschäfts nur die Ausfallwahrscheinlichkeit selbst. Im fortgeschrittenen Ansatz schätzt es auch die Verlustquote bei Ausfall und den Konversionsfaktor.

Sechs Institute wollen ein internes Risikomodell für das Marktrisiko ihres Handelsbuchs verwenden und sieben ein internes Modell für das Kontrahentenrisiko. Entsprechende Anträge wurden bereits gestellt.

Zweistufiges Prüfverfahren

Die BaFin macht – wie alle betroffenen Aufsichtsbehörden im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM – von einem zweistufigen Genehmigungsverfahren Gebrauch. Zeitlich befristet bis zum 30. Juni 2022 duldet sie interne Modelle, welche die britische Aufsicht bereits genehmigt hat. Wenn die BaFin das Modell bzw. das Ratingsystem vor Ort eingehend geprüft und für gut befunden hat, kann sie eine reguläre Genehmigung erteilen.

Erste Genehmigung erteilt

Die Deutsche Bundesbank prüfte 2019 bereits die internen Modelle für das Kontrahentenrisiko dreier Brexit-Institute. Nach Auswertung der Prüfungsergebnisse erteilte die BaFin im Februar 2020 eine erste reguläre Modellgenehmigung. Im 4. Quartal 2019 begann eine erste Vor-Ort-Prüfung für eine IRBA-Zulassung; weitere Prüfungen werden 2020 und 2021 folgen.

Allerdings ging die Aufsicht über einige Institute, die eine Modellgenehmigung beantragt haben, innerhalb des SSM 2019 auf die Europäische Zentralbank (EZB) über, weshalb die laufenden Verfahren in SSM-Prozesse überführt werden mussten. Durch die begleitende Abstimmung zwischen den Modellexperten von BaFin, Deutscher Bundesbank und EZB, die im SSM eng zusammenarbeiten, erfolgte diese Überleitung reibungslos.

Die EU-Kommission hatte im September 2017 einen umfassenden Gesetzgebungsvorschlag dazu veröffentlicht. Damit konnte sie sich aber in weiten Teilen nicht durchsetzen: So hält man an der bisherigen Finanzierung der ESAs fest. 40 Prozent der Kosten trägt also weiterhin die EU, 60 Prozent tragen die nationalen Aufsichtsbehörden wie die BaFin. Eine direkte Beteiligung der Industrie wurde verworfen.

Erhalten bleibt vom Grundsatz her auch die Organisationsstruktur der Entscheidungsgremien, wozu der Rat der Aufseher und der Verwaltungsrat zählen. Zwar werden die Vorsitzenden von EBA, ESMA und EIOPA gestärkt – unter anderem, indem sie ein Stimmrecht im

Rat der Aufseher erhalten, in dem alle nationalen Chefaufseher vertreten sind. Dieses Recht haben sie aber nicht bei Abstimmungen über technische Standards und Leitlinien. Gestärkt wurden die Komitees unterhalb der Leitungsgremien – sie sind zuständig etwa für Unionsrechtsverletzungen und Mediationsverfahren.

Verbindliche strategische Aufsichtspläne wird es – anders als ursprünglich vorgesehen – nicht geben. Stattdessen soll die Aufsichtskonvergenz dadurch gefördert werden, dass EBA, ESMA und EIOPA und die nationalen Aufsichtsbehörden alle drei Jahre zwei EU-weite Prioritäten definieren, die dann in die nationalen Arbeitsprogramme aufzunehmen sind.

Die Befugnisse speziell von ESMA sollen punktuell erweitert werden. Sie beaufsichtigt ab 1. Januar 2022 bestimmte Datenbereitstellungsdienste, Administratoren kritischer Referenzwerte sowie Referenzwerte aus Drittstaaten direkt.⁶ EIOPA kann nationalen Behörden auf deren Anfrage hin technische Unterstützung in Genehmigungsprozessen interner Modelle gewähren.

Aufsicht ausbalanciert

Für den BaFin-Präsidenten ging es bei der Reform um die angemessene Balance von europäischer und nationaler Aufsicht. Hufeld ist zufrieden: „Das Ergebnis deckt sich im Großen und Ganzen mit unseren Positionen.“ Anders als zunächst geplant habe man der Versuchung widerstanden, EBA, ESMA und EIOPA zu aufsichtlich-regulatorischen Mischwesen aufzublasen, was hohe bürokratische Kosten nach sich gezogen hätte. Stattdessen habe man die ESAs da gestärkt, wo sie – „es lebe das Subsidiaritätsprinzip!“ – besser agieren könnten als nationale Behörden: also etwa bei der Förderung von Aufsichtskonvergenz und der Bewertung von Drittstaatenäquivalenz. Dieser Weg sei richtig.

Zum 1. Januar 2022 muss die EU-Kommission den nächsten Bericht zur Überprüfung der drei ESAs vorlegen.

4 Digitalisierung

4.1 IT- und Cybersicherheit weiter im Fokus der BaFin

Der digitale Wandel in der Finanzindustrie prägte auch 2019 die Arbeit der Aufsicht. Im Fokus standen insbesondere Fragen der IT- und Cybersicherheit – und das nicht nur wegen des anhaltend hohen Risikos der beaufsichtigten Unternehmen, Opfer eines Cyberangriffs zu werden. Für Finanzunternehmen stellen auch operative Einschränkungen der IT-Infrastruktur ein signifikantes Risiko dar. So meldeten Banken und Versicherer 2019 der BaFin allein für den Zahlungsverkehr rund 270 IT-Vorfälle.⁷

Mit BAIT & Co. zum Vorreiter in Europa

Bei örtlichen Prüfungen hat die BaFin 2019 festgestellt, dass die Unternehmen ihre Anforderungen an die IT umsetzen.

⁶ Vgl. Kapitel III.3 3.1.4.3.

⁷ Für den Zahlungsverkehr besteht seit dem 13. Januar 2018 nach den Vorgaben des § 54 Absatz 1 Satz 1 Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG) die Verpflichtung, schwerwiegende IT-Sicherheitsvorfälle der BaFin zu melden.

Zwischen 2017 und 2019 hatte die BaFin für die verschiedenen Sektoren konkrete Erwartungen an die IT-Sicherheit der Unternehmen formuliert: 2017 erschienen die Bankaufsichtlichen Anforderungen an die IT (BAIT), 2018 die Versicherungsaufsichtlichen Anforderungen an die IT (VAIT) und 2019 schließlich die Kapitalverwaltungsaufsichtlichen Anforderungen an die IT (KAIT). Die BaFin hat ihre Anforderungen in BAIT, VAIT und KAIT weitgehend harmonisiert. Damit hat sie dem Umstand Rechnung getragen, dass IT-Sicherheit bei Banken, Versicherern, Pensionsfonds und Kapitalverwaltungsgesellschaften im Wesentlichen vergleichbar ist.⁸

Mit dieser Vorgehensweise hat die BaFin auf europäischem Aufsichtsparkett eine Vorreiterrolle übernommen und prägt die laufenden Harmonisierungsbestrebungen der EU in puncto IT-Risikomanagement und IT-Aufsicht nun wesentlich mit.

Besseres Krisenmanagement

Mit dem Ziel, das Krisenmanagement der Banken und Versicherungsunternehmen zu verbessern, hat die BaFin 2019 unter anderem an einem entsprechenden neuen Modul der BAIT und der VAIT gearbeitet. Der Fokus liegt dabei insbesondere auf dem Notfallmanagement, was nicht zuletzt auf neue europäische Anforderungen zurückzuführen ist. Das Modul soll 2020 in Fach- und Expertengremien erörtert werden; im gleichen Jahr sollen die überarbeiteten Rundschreiben veröffentlicht werden. Bereits im März 2019 wurden die VAIT um ein Modul zur kritischen Infrastruktur erweitert.

Bei einer international angelegten Cyberkrisenübung der G7-Staaten im Sommer 2019 erprobte die BaFin zudem ihr eigenes Krisenmanagement und das Zusammenspiel aller relevanten Akteure im Krisenfall. Wie wichtig auch auf diesem Gebiet die internationale Zusammenarbeit ist, betonte BaFin-Präsident Felix Hufeld: „Ich bin froh, dass sowohl in den Gremien der Europäischen Union als auch auf Ebene der G7-Staaten das Problembewusstsein vorhanden ist“.⁹

4.2 PSD 2 vollständig anwendbar

Die Cybersicherheit stellt aber nur eine Seite des digitalen Wandels dar. Die andere Seite: Die Durchdringung der Finanzunternehmen mit moderner Technik wirkt sich zunehmend auf deren Prozesse und Geschäftsmodelle aus. Ein wesentlicher Katalysator dieser Entwicklung könnte die Zweite Zahlungsdiensterichtlinie (Payment

⁸ Vgl. Kapitel III.3 3.5.1.

⁹ Vgl. Kapitel III.1 1.2 und www.bafin.de/dok/13156842.

Services Directive 2 – PSD 2) sein, deren aufsichtsrechtlicher Teil in Deutschland durch das neu gefasste Zahlungsdienstleistungsaufsichtsgesetz (ZAG) umgesetzt wurde. Die meisten Bestimmungen des ZAGs sind am 13. Januar 2018 in Kraft getreten, einzelne Regelungen gelten jedoch erst seit dem 14. September 2019. Hierzu zählt die Pflicht zur Starken Kundenauthentifizierung und die Bereitstellung von technischen Zugangsschnittstellen für Zahlungsauslöse- und Kontoinformationsdienstleister. Beide Regelungen fordern die Unternehmen heraus, gerade wenn es an die Umsetzung der Detailregelungen¹⁰ geht, die deren IT-Systeme betreffen.

Migrationsphase für Starke Kundenauthentifizierung

Die BaFin hat deshalb – in Übereinstimmung mit der EBA – eine zusätzliche Migrationsphase gewährt: Sie beanstandet es nicht, wenn Zahlungsdienstleister mit Sitz in Deutschland Kartenzahlungen im Internet nach dem 14. September 2019 vorerst auch ohne Starke Kundenauthentifizierung ausführen. Die Erleichterungen sind zeitlich befristet, sie laufen gemäß dem einschlägigen Beschluss der EBA am 31. Dezember 2020 aus. In der Zwischenzeit erwartet die BaFin, dass alle Beteiligten ihre Infrastrukturen so schnell wie möglich so anpassen, dass diese in den gesetzlich vorgesehenen Fällen eine Starke Kundenauthentifizierung ermöglichen.

Umstieg auf Zugangsschnittstellen

Vor Inkrafttreten der PSD 2 waren bereits viele Zahlungsauslöse- und Kontoinformationsdienstleister in einem bis dato unregulierten Markt tätig. Die BaFin ist sehr darauf bedacht, dass die Migration auf die neuen PSD-2-Schnittstellen ohne größere Verwerfungen verläuft, und hat darüber 2019 intensiv mit Banken und Zahlungsauslöse- und Kontoinformationsdienstleistern diskutiert – zum Beispiel bei ihren fünf Workshops zum Thema.¹¹

4.3 Umgang mit Kryptowerten

Wie mit Kryptowerten umgehen? Auch diese Frage beschäftigte die BaFin 2019 – vor allem mit Blick auf das Gesetz zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur vierten EU-Geldwäscherichtlinie, das am 1. Januar 2020 in Kraft getreten ist. Das Gesetz sieht vor, das Kryptoverwahrgeschäft als neue Finanzdienstleistung in das Kreditwesengesetz (KWG) aufzunehmen und Kryptowerte (siehe Infokasten) als Finanzinstrumente zu definieren.

Definition

Kryptowerte neu im KWG

Kryptowerte sind nach § 1 Absatz 11 Satz 4 KWG „digitale Darstellungen eines Wertes, der von keiner Zentralbank oder öffentlichen Stelle emittiert wurde oder garantiert wird und nicht den gesetzlichen Status einer Währung oder von Geld besitzt, aber von natürlichen oder juristischen Personen aufgrund einer Vereinbarung oder tatsächlichen Übung als Tausch- oder Zahlungsmittel akzeptiert wird oder Anlagezwecken dient und der auf elektronischem Wege übertragen, gespeichert und gehandelt werden kann.“

Erlaubnispflicht und Übergangsbestimmung

Unternehmen, die das Kryptoverwahrgeschäft erbringen wollen, benötigen nun eine schriftliche Erlaubnis der BaFin. Die Erlaubnis gilt für Unternehmen, die zum 1. Januar 2020 erlaubnispflichtig wurden, als vorläufig erteilt. Sie mussten der BaFin jedoch bis zum 31. März 2020 die Absicht anzeigen, einen Erlaubnis-antrag zu stellen. Dieser Erlaubnis-antrag muss dann bis zum 30. November 2020 eingereicht werden. Das Gleiche gilt für Unternehmen, die nun eine Erlaubnis nach § 32 Absatz 1 Satz 1 KWG benötigen, da die von ihnen erbrachten Geschäfte mit Kryptowerten durch die oben erwähnte KWG-Änderung nun als Bankgeschäft oder Finanzdienstleistung gelten.

Um für die nötige Rechtssicherheit zu sorgen, hat die BaFin frühzeitig Ansprechpartner benannt und Hinweise zur neuen Rechtslage für die Marktteilnehmer veröffentlicht¹².

4.4 Follow-up des BaFin-Berichts „Big Data trifft auf künstliche Intelligenz“

2019 wertete die BaFin die zahlreichen Anregungen und Hinweise von Verbänden, Behörden und Unternehmen aus, die sie bei der Konsultation ihres Berichts zum Thema Big Data und Artificial Intelligence (BDAl)¹³ im September 2018 erhalten hatte. Die BaFin hatte den Bericht im Sommer 2018 veröffentlicht. Die

¹⁰ Delegierte Verordnung (EU) 2018/389.

¹¹ Vgl. Kapitel III.1 1.3.2.

¹² www.bafin.de/dok/13747052.

¹³ Big Data trifft auf künstliche Intelligenz – Herausforderungen und Implikationen für Aufsicht und Regulierung von Finanzdienstleistungen, www.bafin.de/dok/10985478. Die BaFin hat den Bericht unter Mitwirkung von PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH, der Boston Consulting Group GmbH und Fraunhofer – Institut für Intelligente Analyse und Informationssysteme erarbeitet. Vgl. auch BaFinPerspektiven Ausgabe 1/2018, www.bafin.de/dok/11056838.

Stellungnahmen halfen der BaFin, Kernaussagen des Berichts zu überprüfen und weiter auszubuchstabieren. Zur weiteren Bearbeitung hat die BaFin die wichtigsten Themen in fünf Blöcke aufgeteilt:

- **Marktanalysen:** Die BaFin untersucht fortlaufend den Einsatz von BDAI-Techniken im Finanzsektor – auch im Vergleich zu anderen Märkten. Geplant ist auch die Analyse neuer Akteure in immer stärker fragmentierten Wertschöpfungsketten.
- **Aufsicht über algorithmenbasierte Entscheidungsprozesse:** In den Rückmeldungen zur Konsultation ist zu lesen, die bestehende Regulierung sei grundsätzlich ausreichend. Es sei aber in einigen Punkten zu klären, wie bestehende Regeln in Bezug auf BDAI anzuwenden bzw. auszulegen seien.
- **Daten und Wettbewerb:** Insbesondere daten- bzw. plattformgetriebene Geschäftsmodelle erstrecken sich über Branchengrenzen hinweg; spiegelbildlich müssen auch zwischen den verschiedenen beteiligten Aufsichtsbehörden stabile Kommunikationskanäle bestehen.
- **Grenzen der Finanzaufsicht untersuchen:** Es ist zu beobachten, dass Daten- oder Plattformanbieter einer Vielzahl von Marktteilnehmern identische oder sehr ähnliche Grundlagen für Prozesse oder Algorithmen zur Verfügung stellen. Über einen geeigneten rechtlichen Rahmen zur Überwachung solcher Dienstleister wird momentan auf europäischer Ebene diskutiert. Die BaFin beteiligt sich an dieser Diskussion.
- **BDAI in der Geldwäscheerkennung:** BDAI kann helfen, Compliance-Prozesse wie zum Beispiel die Geldwäscheerkennung und die Betrugsprävention effektiver und effizienter zu gestalten. Die BaFin setzt sich hiermit intensiv auseinander.

Insgesamt verfolgt die BaFin mit ihren weiteren Arbeiten rund um BDAI das Ziel, in der Aufsichtspraxis rechtzeitig für die weitreichenden und vielfältigen Auswirkungen der Digitalisierung auf dem Finanzmarkt gewappnet zu sein. Auch BaFin-Präsident Felix Hufeld unterstrich die Bedeutung dieser analytischen Grundsatzarbeit: „Immer mehr Nutzer generieren immer weitere Daten, was den etablierten Unternehmen der Finanzindustrie wie auch neuen Playern am Markt ständig neue Möglichkeiten eröffnet, um Big Data und künstliche Intelligenz nutzbringend anzuwenden. Als BaFin wollten wir solchen Zukunftsfragen so früh wie möglich auf die Spur gehen“.

4.5 BaFin bestellt erstmals Chief Digital Officer

Silke Deppmeyer ist seit Anfang Juli 2019 Chief Digital Officer (CDO) der BaFin. Die CDO übernimmt eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der

Digitalisierungsstrategie, die sich die BaFin im August 2018 gegeben hat.¹⁴ Ihre Hauptaufgabe ist es, gemeinsam mit dem neu geschaffenen Digital Office die Digitalisierungsaktivitäten der BaFin zu bündeln und Aufsichts- und Unterstützungsprozesse mit Blick auf die Digitalisierung weiter zu verbessern.

5 Niedrigzinsumfeld

Stresstest 2019: Rentabilität der Banken unter Druck

Die historisch niedrigen Zinsen bereiteten den deutschen Kreditinstituten und Versicherern auch 2019 Sorgen. Die Aussicht auf ein fortgesetzt niedriges Zinsniveau macht auch einen weiteren Rückgang der Rentabilität der kleinen und mittelgroßen deutschen Banken und Sparkassen sehr wahrscheinlich, die als sogenannte weniger bedeutende Institute (Less Significant Institutions – LSIs) unter direkter Aufsicht der BaFin stehen¹⁵. Das ergab eine Umfrage zur Ertragslage und Widerstandsfähigkeit, welche die BaFin gemeinsam mit der Deutschen Bundesbank 2019 durchführte¹⁶. 1.400 LSIs, also 89 Prozent aller Kreditinstitute in Deutschland, nahmen an diesem Stresstest teil. Die Umfrage hatte auch den Zweck, dass sich die Banken und Sparkassen bei ihren Planungen mit verschiedenen Stressszenarien beschäftigen sollten.¹⁷

„Der LSI-Stresstest 2019 hat unsere Einschätzung bestätigt, dass die Niedrigzinsphase eine erhebliche Herausforderung für die Banken darstellt“, resümierte Raimund Röseler, BaFin-Exekutivdirektor für Bankenaufsicht, bei der Präsentation der Stresstest-Ergebnisse. So hat sich im Stressszenario die harte Kernkapitalquote – die wichtigste Kennziffer für die Widerstandsfähigkeit einer Bank – um 3,5 Prozentpunkte verschlechtert. „Gleichwohl sind die deutschen Institute im Durchschnitt auch im Stressfall solide kapitalisiert“, betonte Röseler.

Röseler: Geschäftsmodelle auf den Prüfstand stellen

Röseler sieht die Bankvorstände in der Pflicht, aktiv zu werden. Nach wie vor seien Deutschlands Banken überproportional auf Einnahmen aus Zinsgeschäften angewiesen. Sie machen im Schnitt rund 70 Prozent der Gesamterträge aus. Mit Provisionseinnahmen erzielten sie

¹⁴ www.bafin.de/dok/12126268.

¹⁵ Zur Aufsicht über Banken, Finanzdienstleister und Zahlungsinstitute siehe auch Kapitel III.1.

¹⁶ www.bafin.de/dok/13030394.

¹⁷ Zu den Auswirkungen des Niedrigzinsumfelds auf Kreditinstitute vgl. Kapitel III.1.

dagegen nur rund ein Viertel der Einnahmen. „Die deutschen Kreditinstitute werden nicht umhinkommen, sich sehr intensiv mit neuen Konzepten und Geschäftsmodellen auseinanderzusetzen“, sagte der Exekutivdirektor. Das geschehe auch bereits. Dennoch warnte Röseler davor, dass einige Institute in Turbulenzen geraten könnten, falls die Zinsen niedrig blieben und dazu noch die Konjunktur nachlasse. Zu Vorsorgezwecken habe die BaFin bereits eine Intensivstation für Banken eingerichtet, die in starke Turbulenzen gerieten. „Dort haben wir viel von unserem Krisen-Know-how gebündelt“, erläuterte Röseler.

Lebensversicherer und Pensionskassen brauchen langen Atem

Auch für die Lebensversicherer und Pensionskassen verschärfte sich 2019 die wirtschaftliche Lage weiter. Dazu BaFin-Exekutivdirektor Dr. Frank Grund im November¹⁸: „Die jüngste Zinssenkung der EZB hat das Niedrigzinsumfeld manifestiert. Und je länger die Niedrigzinsphase anhält, desto länger müssen die betroffenen Unternehmen durchhalten.“¹⁹

Die 2018 angepasste Deckungsrückstellungsverordnung hat zwar dafür gesorgt, dass Lebensversicherer und ein Teil der Pensionskassen die Zinszusatzreserve langsamer aufbauen können. Die grundsätzlichen Probleme der Branche bestehen aber weiterhin. Und das, obwohl viele Lebensversicherer bereits ihre Verwaltungskosten gesenkt, die Eigenmittel gestärkt oder die Überschussbeteiligung reduziert haben. Es wurden auch Produkte mit flexibleren Formen von Zinsgarantien entwickelt. Hält die Niedrigzinsphase aber weiter an, werden die Unternehmen nicht umhinkommen, noch weiter an ihren Kosten und Eigenmitteln zu arbeiten. Einige Unternehmen mussten sich bereits aus dem Neugeschäft zurückziehen und wickeln nun ihre Versicherungsbestände ab. Dies geschieht entweder intern oder extern – durch einen Verkauf der Bestände an eine Run-off-Plattform. Im deutschen Lebensversicherungsmarkt haben sich drei dieser Plattformen etabliert. Auf sie sind bis Ende 2019 sieben Lebensversicherungsbestände und drei Pensionskassenbestände übergegangen. Ein Trend zu einem anhaltenden Run-off-Geschäft war 2019 allerdings nicht zu beobachten.

Pensionskassen traf das Niedrigzinsniveau 2019 wieder besonders hart. Sie reagierten beispielsweise, indem sie ihre Deckungsrückstellung stärkten oder ihre

Kapitalanlagepolitik änderten. Wichtig wäre, dass Trägerunternehmen oder Aktionäre von großer Bedeutung den Kassen zusätzliche Mittel zur Verfügung stellen. Alle Beteiligten sind aufgefordert, diese Möglichkeit der Unterstützung auszuloten. In einigen Fällen ist dies bereits erfolgt, was die BaFin begrüßt.

„Je höher die Risiken der einzelnen Versicherer und Pensionskassen sind, desto intensiver beaufsichtigen wir sie“, erläuterte BaFin-Präsident Felix Hufeld. Unternehmen, die besonders tief in der Zinsklemme steckten, müssten der BaFin umso genauer darlegen, wie sie ihre Lage verbessern wollen und – besonders wichtig – wie sie dafür sorgen wollen, dass sie auch künftig die Versprechen erfüllen können, die sie ihren Kunden gegeben haben.²⁰

6 Geldwäscheprävention

Formelle und informelle Maßnahmen

Die BaFin nutzt generell ein breites Spektrum an Maßnahmen und Instrumenten, mit denen sie Mängel beseitigt und Verstöße gegen das Geldwäschegesetz (GwG) und sonstige relevante Gesetze sanktioniert. Um Mängel zu beseitigen, greift sie sowohl auf formelle als auch informelle Aufsichts- und Zwangsmaßnahmen zurück. Zu den informellen Maßnahmen gehören Gespräche und Schreiben. Ihre formellen und informellen Instrumente kann die BaFin je nach Lage flexibel einsetzen, um den ordnungsgemäßen Zustand wiederherzustellen oder Gefahren abzuwehren.²¹

6.1 Anordnung gegen Deutsche Bank AG

Um Defizite in der Geldwäscheprävention ging es in einer formellen Anordnung, welche die BaFin am 21. September 2018 gegenüber der Deutschen Bank AG traf.

Um den Fortschritt des Instituts bei der Umsetzung der Anordnungspunkte zu überwachen, bestellte die BaFin erstmalig für den Bereich Geldwäscheprävention gemäß § 45c Absatz 2 Nr. 6 KWG eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft als Sonderbeauftragte. Diese Gesellschaft berichtete der BaFin regelmäßig über den Fortschritt der Umsetzung.

¹⁸ www.bafin.de/dok/13177558.

¹⁹ Zur Aufsicht über Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds siehe auch Kapitel III.2.

²⁰ Zu den Auswirkungen des Niedrigzinsumfelds auf Versicherer und Pensionskassen vgl. auch Kapitel III.2.

²¹ Vgl. auch Kapitel III.5.

BaFin erweitert Anordnung

Am 15. Februar 2019 erweiterte die BaFin ihre Anordnung. Demnach muss das Institut seine geldwäscherechtlichen Risiken im Korrespondenzbankbereich angemessen steuern.

Flankierend zu ihren formellen Maßnahmen führte die BaFin viele Gespräche mit der Deutschen Bank, sowohl auf Fachebene als auch auf höchster Leitungsebene. Auch dadurch wollte die Aufsicht sicherstellen, dass das Institut tatsächlich hinreichende Fortschritte bei der Behebung von Defiziten in der Geldwäscherprävention machte.²²

6.2 Anordnung gegen N26 Bank GmbH

Die BaFin erließ am 20. Mai 2019 eine formelle Anordnung gegen die N26 Bank GmbH – und zwar auf Grundlage des § 6 Absatz 8 und § 51 Absatz 2 Satz 1 GwG. Grund waren verschiedene Mängel in der Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und sonstiger strafbarer Handlungen.

Neben der Anordnung, Rückstände im EDV-Monitoring abzarbeiten, trug die BaFin dem Institut unter anderem auf, eine vorgegebene Zahl von Bestandskunden neu zu identifizieren. Außerdem sollte die N26 Bank eine angemessene personelle und technisch-organisatorische Ausstattung zur Einhaltung ihrer geldwäscherechtlichen Verpflichtungen sicherstellen.

6.3 Gemeinsam gegen Geldwäsche

Die fünfte europäische Geldwäscherichtlinie, die bis zum 10. Januar 2019 in nationales Recht umgesetzt werden musste, bringt aus Sicht von Exekutivdirektor Dr. Thorsten Pöttsch wesentliche Verbesserungen im Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Zum Beispiel seien die Befugnisse der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU) bei Zugriffen auf polizeiliche Abfragesysteme erweitert worden. Aus Sicht von Pöttsch muss die Zusammenarbeit bei der Geldwäscherprävention in Europa aber noch weiter vertieft werden. Pöttsch begrüßte auch die Initiative der EU-Finanzminister, Kompetenzen in einer zentralen EU-Behörde zu bündeln.

Kompetenzen bündeln

Auch BaFin-Präsident Felix Hufeld ist der Meinung, dass man nicht umhinkomme, „mehr Geldwäschaufsicht auf die europäische Ebene zu heben.“²³ Beste Lösung aus

seiner Sicht: eine „separate neue europäische Behörde, mit den nationalen Behörden zu einem engen Netz verwoben“. Für falsch hielt Hufeld eine Übertragung der Geldwäschaufsicht auf die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA oder die Europäische Zentralbank (EZB). Wichtig ist seiner Meinung nach aber auch ein wirklich einheitliches europäisches materiellrechtliches Regime. Eine Verordnung, die unmittelbar wirksam würde, wäre ihm lieber als eine Richtlinie, die den Ländern Spielräume bei der Umsetzung lasse – oder gar nicht umgesetzt werde.

Öffentlich-private Partnerschaft

Bei der Prävention und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung arbeitet die BaFin nicht nur mit Partnerbehörden zusammen. Seit dem 24. September 2019 engagiert sie sich auch in der Anti Financial Crime Alliance (AFCA), einer öffentlich-privaten Partnerschaft mit Unternehmen der Finanzindustrie. Gemeinsam mit der federführenden FIU und dem Bundeskriminalamt vertritt die BaFin den öffentlichen Sektor im Management Board der AFCA. In diesem Gremium sitzen auch Vertreter dreier Kreditinstitute.

Die AFCA ist gegründet worden, um eine dauerhafte strategische Kooperation bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu etablieren. In verschiedenen Arbeitsgruppen sollen gemeinsame Lösungsansätze erarbeitet werden, um den strategischen Informationsaustausch zwischen Behörden und Unternehmen effizienter zu gestalten. Die BaFin leitet gemeinsam mit der Commerzbank AG die Arbeitsgruppe „Risiken und Trends im Bereich Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor“. Exekutivdirektor Pöttsch zeigte sich zuversichtlich: „Ich bin sicher, dass eine solche Partnerschaft von Aufsichtsbehörden und Unternehmen nicht nur sinnvoll ist, sondern in der Praxis auch gut funktionieren kann. Sie muss nur strategisch und wohl überlegt vorbereitet und anschließend regelmäßig evaluiert werden.“

6.4 Nationale Risikoanalyse

Am 21. Oktober 2019 publizierte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) seine erste Nationale Risikoanalyse (NRA) zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Das Ergebnis lautet: Das Risiko Deutschlands, zur Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden, ist mittelhoch, was Stufe 4 auf der fünfstufigen Skala von niedrig bis hoch entspricht. Als Risikofelder identifizierte das BMF anonyme und grenzüberschreitende Geschäfte sowie das Finanztransfergeschäft und den Immobiliensektor. Fintechs und Großbanken seien in bestimmten

²² Vgl. Kapitel III.5.

²³ www.bafin.de/dok/13482482.

Konstellationen anfällig dafür, zum Vehikel von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu werden.

Die NRA ist ein Kernelement des risikobasierten Aufsichtsansatzes der Financial Action Task Force (FATF) und der vierten EU-Geldwäscherichtlinie. Sie liefert der BaFin und den Unternehmen wichtige Hinweise zu länder-, produkt- und sektorspezifischen Risiken. An der Entwicklung der NRA waren seit Ende 2017 unter Federführung des BMF 35 Bundes- und Landesbehörden beteiligt – unter anderem die BaFin. Sie leitete unter anderem die für die Analyse des Finanzmarkts zuständige Arbeitsgruppe.

Subnationale Risikoanalyse

Neben der Nationalen Risikoanalyse des BMF erstellt die BaFin regelmäßig eine interne Subnationale Risikoanalyse (SRA) für den Finanzsektor. Ziel dieser SRA ist es, die aktuellen Geldwäscherisiken des Finanzsektors zu identifizieren und die Personalressourcen entsprechend den festgestellten Risiken einzusetzen – Stichwort „risikoorientierte Aufsicht“.²⁴

7 Nachhaltige Finanzwirtschaft

Das Thema „Nachhaltige Finanzwirtschaft“ hat für die BaFin seit Anfang 2018 den Rang „strategisch wichtig“. Im Jahr 2020 zählt es zu den Aufsichtsschwerpunkten der Behörde. Das liegt auch an der Relevanz des Themas Nachhaltigkeit: Jeder Mensch ist davon betroffen. Entscheidend ist aber, dass der Finanzwirtschaft in Fragen der Nachhaltigkeit eine immer wichtigere Rolle zugewiesen wird. Aus Sicht eines risikobasierten Aufsichtsansatzes wird damit aus dem berühmten Nachhaltigkeitsstrio „Umwelt/Soziales/Unternehmensführung“²⁵ automatisch das Trio „Umweltrisiken/soziale Risiken/Risiken der Unternehmensführung“.

Ein internationales Netzwerk von Aufsichtsbehörden und Zentralbanken (Network for Greening the Financial System – NGFS), dem auch die BaFin angehört, stellte in seinem ersten umfassenden Bericht von April 2019 unmissverständlich klar, dass der Klimawandel eine Quelle finanzieller Risiken sei. Das Netzwerk empfiehlt unter anderem, klimabezogene Risiken in die mikroprudenzielle

Aufsicht einzubeziehen. Zwei Arten klimabezogener Risiken sind definiert: physische Risiken und transitorische Risiken. Bei physischen Risiken geht es um Extremwetterereignisse und die langfristige Verschlechterung klimatischer Verhältnisse. Transitorische Risiken sind die Dekarbonisierung der Wirtschaft, alternative Technologien und verändertes Nachfrageverhalten.

Risiken im Blick behalten

Diese Risiken gilt es nach Ansicht von BaFin-Präsident Hufeld im Blick zu behalten, wie er beispielsweise beim Neujahrspresseempfang der BaFin Anfang 2020 betonte. Hufeld warnte auch davor, eine Investitionseuphorie zu entfachen, die blind mache für Risiken, und grüne Investitionen und Kredite losgelöst von ihren Risiken pauschal zu privilegieren, etwa mit einem Bonus bei der Kapitalunterlegung. „Wer diesen Weg beschreitet, der wählt den Weg in die nächste Krise – und schadet der Nachhaltigkeit. Grün bedeutet mitnichten automatisch ein geringeres Risiko!“²⁶ (siehe auch Infokasten.)

Auf einen Blick

Risiko nachhaltiger Kapitalanlagen

Es gibt bislang keinen Beleg dafür, dass nachhaltige Kapitalanlagen ein anderes oder niedrigeres Risikoprofil haben, das im Marktrisikomodul des Regelwerks Solvency II zur Berechnung der Solvenzkapitalanforderung (Solvency Capital Requirement – SCR) berücksichtigt werden müsste. Zu diesem Schluss kommt die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA in ihrer Stellungnahme an die EU-Kommission vom 30. September 2019. EIOPA werde aber regelmäßig prüfen, ob das Naturkatastrophenrisikomodul richtig kalibriert sei.

Merkblatt der BaFin

Nach Ansicht von Hufeld hat sich die BaFin „in puncto Nachhaltigkeit an die Spitze der aufsichtlichen Bewegung gestellt“, indem sie kurz vor Weihachten auf ihrer Webseite (www.bafin.de) ein Merkblatt zum Umgang mit Nachhaltigkeitsrisiken veröffentlicht habe. Hufeld ist sich bewusst, dass die Frage, wie mit Nachhaltigkeitsrisiken umzugehen sei, nach internationalen Antworten verlange. „Was nachhaltig ist und was nicht, legen wir nicht in

²⁴ Zu Geldwäscheprävention vgl. auch Kapitel III.5.

²⁵ Gebräuchlich ist auch das Kürzel ESG, das für „environmental“, „social“ und „governance“ steht.

²⁶ www.bafin.de/dok/13482482.

einem deutschen Soloauftritt verbindlich fest.“ Das erledige die EU mit ihrer Taxonomie.

Ansinnen der BaFin war es demnach auch, eine Orientierungshilfe im Umgang mit Nachhaltigkeitsrisiken zu geben. „Wir wollten erreichen, dass die Unternehmen, die wir beaufsichtigen, schon jetzt lernen, ihre Nachhaltigkeitsrisiken einzuschätzen und angemessen zu steuern. Und dass sie schon jetzt die Chancen dieser Entwicklung nutzen können“, erläuterte Hufeld. Ein Blick in den Sustainable Finance Action Plan der EBA vom Dezember 2019 zeigt, dass sich die BaFin mit ihrem Ansatz erfolgreich in die Entwicklungen auf europäischer Ebene integriert.

Weil noch viele Fragen unbeantwortet sind, hat die BaFin den Begriff „Nachhaltigkeit“ sehr weit definiert und ihr Merkblatt als rechtlich nicht verbindlich angelegt. Die Aufsicht musste das Rad auch nicht neu erfinden: Alle bisher berücksichtigten Risikoarten – vor allem Kredit-, Markt-, operationelles und Liquiditätsrisiko – können einen Nachhaltigkeitsrisikobezug haben.

Europäische Arbeiten

In die Arbeiten des europäischen Gesetzgebers an der Taxonomie war die BaFin 2019 indirekt eingebunden. BaFin-Präsident Hufeld legte dabei auf einen Aspekt besonderen Wert: „Mir ist wichtig, dass wir eine wie auch immer geartete Taxonomie nicht bis ins letzte Detail ins Stein meißeln. Es liegt in der Natur der Sache, dass wir

immer wieder Anpassungsbedarf haben werden. Ein prinzipienbasierter Aufsichtsansatz wäre daher auch an dieser Stelle eine gute Entscheidung.“

Für institutionelle Investoren und Vermögensverwalter besonders wichtig ist die neue Verordnung vom 27. November 2019 über nachhaltigkeitsbezogene Offenlegungspflichten. Seit Juni 2019 arbeitet die BaFin an den Entwürfen für technische Regulierungsstandards mit, die Details dazu regeln sollen.

Darüber hinaus arbeitete die BaFin an dem Thema auch 2019 in den verschiedenen Arbeitsgruppen und Netzwerken der drei ESAs und der EZB mit. Deren Beratungen kreisten unter anderem um die Frage, ob und wie Nachhaltigkeitsrisiken in die Geschäftsorganisation, ins Risikomanagement, ins Underwriting bei Versicherungsunternehmen, in die Produktfreigabe und in Kapitalanforderungen für nachhaltige Exposures integriert werden können. Die EBA beschäftigt sich noch bis Juni 2021 mit der Integration von ESG-Risiken in die Säule 2 des aufsichtlichen Regelwerks.

BaFin ernannt Chief Sustainable Finance Officer

Um den Nachhaltigkeitsgedanken noch konsequenter in ihrer eigenen Organisation zu verankern, hat die BaFin im Mai 2019 Frank Pierschel zum Chief Sustainable Finance Officer ernannt. Im selben Monat fand die erste von der BaFin organisierte Konferenz zum Thema „Nachhaltige

Auf einen Blick

Nachhaltigkeit: Engagement der BaFin

Ende 2017 – BaFin ist Gründungsmitglied des internationalen Network for Greening the Financial System (NGFS)

März 2018 – BaFin-Direktorium erhebt Nachhaltigkeit zum strategisch wichtigen Ziel: Mitwirkung an internationaler Regulierung, Transparenz und Verankerung im Risikomanagement der beaufsichtigten Unternehmen

April 2018 – BaFin bildet internes geschäftsbereichsübergreifendes Netzwerk Sustainable Finance, das die strategischen Vorgaben des Direktoriums umsetzt und sich mit entsprechenden Verordnungsentwürfen der EU-Kommission beschäftigt

Seit 2018 – BaFin unterstützt die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten bei den europäischen

Aufsichtsbehörden, insbesondere als Mitglied der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde EBA, der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA und der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA; darüber hinaus berät sie die EZB und – im Rahmen der laufenden Gesetzgebung – das BMF

Mai 2019 – BaFin benennt Chief Sustainable Finance Officer; erste BaFin-Konferenz „Nachhaltige Finanzwirtschaft“, Ausgabe der Schriftenreihe BaFinPerspektiven

Juni 2019 – BaFin wird ständiger Beobachter im Beirat Sustainable Finance der Bundesregierung

Dezember 2019 – BaFin veröffentlicht Merkblatt zum Umgang mit Nachhaltigkeitsrisiken

Finanzwirtschaft“ statt, zu der rund 350 Experten erschienen. Am Tag der Konferenz hat die BaFin zudem eine Ausgabe ihrer Schriftenreihe BaFinPerspektiven²⁷ veröffentlicht die sich ausschließlich mit nachhaltiger Finanzierung befasst. Enthalten sind vertiefende Beiträge von Referenten der Konferenz, von BaFin-Direktoriumsmitgliedern und von Chief Sustainable Finance Officer Frank Pierschel.

8 Reform der Europäischen Bankenregulierung

Ein Thema, das die BaFin 2019 intensiv beschäftigte: Das umfassende Reformpaket, auf das sich die Mitgliedstaaten der EU schließlich im Mai 2019 einigten. Es umfasst unter anderem Änderungen der Eigenmittelverordnung (Capital Requirements Regulation – CRR) und der Eigenmittelrichtlinie (Capital Requirements Directive – CRD). Am 7. Juni 2019 wurden CRR II und CRD V im Amtsblatt der EU veröffentlicht.

Verhältnismäßigkeit

Ein Punkt war aus Sicht der BaFin bei der Überarbeitung von CRR und CRD essentiell: Aufsichtliche Anforderungen sollen künftig stärker dem Verhältnismäßigkeitsprinzip Rechnung tragen, also je nach Größe oder den eingegangenen Risiken eines Instituts variieren. Außerdem wurden die vorzuhaltenden Eigenmittel und die ausschüttungsfähigen Posten (Available Distributable Items) neu definiert. Förderbanken werden von der unmittelbaren Anwendung von CRR und CRD befreit, bestimmte Finanzholdinggesellschaften indes einer Erlaubnispflicht unterworfen. Um die Eigenmittelanforderung für das operationelle Risiko zu ermitteln, werden die Erträge aus dem Leasinggeschäft nun im Zinsgeschäft und nicht bei den sonstigen betrieblichen Erträgen berücksichtigt. Damit werden Kredit- und Leasinggeschäfte über alle Länder der EU hinweg gleichbehandelt, was aus Sicht der BaFin wünschenswert ist.

BaFin hatte für Erleichterungen geworben

Die BaFin hatte auf europäischer Ebene für Erleichterungen für kleine, nichtkomplexe Institute geworben. Sie begrüßte daher die Entscheidung, Institute mit einer Bilanzsumme von bis zu fünf Milliarden Euro als kleine Institute einzustufen. Die EU-Kommission hatte

ursprünglich einen Schwellenwert von 1,5 Milliarden Euro vorgeschlagen. Der nun festgelegte Schwellenwert von fünf Milliarden Euro kann unterschritten werden. Die Mitgliedstaaten haben hier ein Wahlrecht. In Deutschland soll der Schwellenwert voll ausgeschöpft werden, demnach gälten beinahe 90 Prozent der deutschen Institute als klein. Sie können mit erheblichen regulatorischen Erleichterungen rechnen – vor allem bei den Vorgaben zu Vergütung, Meldewesen und Offenlegung.

BaFin-Präsident Felix Hufeld begrüßte die Neuerungen, die Aufsehern mehr Spielraum für Proportionalität geben: Erstmals sei eine klare Definition für „kleine, nichtkomplexe Institute“ in Verordnungsform gegossen worden. „Wir verfügen damit über eine belastbare Grundlage, auf der den Instituten künftig gezielt Erleichterungen eingeräumt werden können. Und so sehr wir uns gegen Deregulierung verwahren, so richtig bleibt der Gedanke, dass sich auch bei kleinen und mittleren Instituten das Maß der aufsichtlichen Anforderungen nach dem jeweiligen Risiko richten muss.“

Bessere Rahmenbedingungen für Bankenabwicklung

Auch für den Geschäftsbereich Abwicklung bringt das EU-Bankenpaket wichtige Neuerungen mit sich. Im Mittelpunkt stehen die Berechnungsgrundlagen für Höhe und Umfang der Mindestanforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (MREL). Damit soll die Wirksamkeit eines Bail-in-Prozesses weiter verbessert werden. Übergeordnetes Ziel ist es, die Abwicklungsfähigkeit von Instituten sicherzustellen – vor allem mit Blick auf Umfang und Qualität der Nachrangigkeit von Verbindlichkeiten. Abwicklungsbehörden wird darüber hinaus ein zusätzliches Moratoriumsinstrument an die Hand gegeben. Damit haben sie in Zukunft die Möglichkeit, auch vor einer Abwicklungsmaßnahme Liquiditätsabflüsse zu verhindern.

Geändert wurden auch Vorgaben für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch unter den verschiedenen Behörden, die mit der Aufsicht oder Abwicklung von grenzüberschreitend agierenden Bankengruppen betraut sind.²⁸

Allgemeinverfügung der BaFin

Der Großteil der Neuerungen aus dem Bankenpaket ist ab Ende 2020 auf europäischer und nationaler Ebene anzuwenden. Dagegen müssen Institute bereits seit dem Inkrafttreten der CRR II eine Erlaubnis der Abwicklungsbehörde zum Rückkauf der

²⁷ Vgl. BaFinPerspektiven Ausgabe 2/2019, www.bafin.de/dok/12377478.

²⁸ Vgl. Kapitel IV 2.

berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten einholen. Die BaFin hat hierzu in einer Allgemeinverfügung klargestellt, dass eine allgemeine Erlaubnis zum Rückkauf erteilt wird – und zwar für Institute, die nicht in die Zuständigkeit des Ausschusses für die einheitliche Abwicklung (Single Resolution Board – SRB) fallen und für die keine MREL-Anforderungen festgelegt wurden bzw. eine MREL-Anforderung, die nicht über die Eigenmittelanforderungen hinausgeht.

Verhältnismäßigkeit auch bei weiterer Umsetzung von Basel III

Auf europäischer Ebene wird nun auch die nächste Überarbeitung des aufsichtsrechtlichen Rahmenwerks vorbereitet. Nach der Finalisierung des Basel-III-Reformpakets durch den Basler Ausschuss für Bankenaufsicht BCBS (Basel Committee on Banking Supervision) hatte die EU-Kommission die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA Anfang Mai 2018 in einem Call for Advice gebeten, sie bei der EU-Umsetzung des Basel-III-Finalisierungspakets zu unterstützen. Dabei ging es hauptsächlich um die Neuerungen zum Kreditrisiko und zu operationellen Risiken sowie um den Output Floor. Die Neuerungen zum Marktrisiko und Gegenparteausfallrisiko waren bereits in der CRR II umgesetzt worden.

Die EBA hat der Kommission 2019 eine Reaktion auf den Call for Advice vorgelegt, an der auch die BaFin mitgewirkt hat. Die Kommission erarbeitet auch auf dieser Basis einen Legislativentwurf zur Umsetzung des letzten Basel-III-Teils.

BaFin-Präsident Felix Hufeld kündigte Anfang 2020 an, auch in diesem Prozess konsequent Verhältnismäßigkeit einzufordern: „Vor gut zwei Jahren haben wir nach zahllosen Verhandlungen im GHOS²⁹, dem Lenkungsgremium des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht, ein Versprechen gegeben: Der Kompromiss zum Finalisierungspaket sollte überall auf der Erde umgesetzt werden – und zwar vollständig.“ Um der europäischen Besonderheit Rechnung zu tragen, dass die Umsetzung auch kleinere, nicht international aktive Banken betrifft, müsse aber gelten: „Augenmaß gehört dazu.“ Deutschland stehe da in einer besonderen Verantwortung, da es im zweiten Halbjahr 2020 die EU-Ratspräsidentschaft übernehme.

9 Solvency-II-Review

Solvency II stand auch 2019 weiter auf dem Prüfstand. Im Rahmen des 2020-Reviews lässt die Europäische Kommission ausgewählte Vorgaben der Rahmenrichtlinie überprüfen. Zentraler Punkt beim Review: Die Überprüfung der Maßnahmen für langfristige Garantien (Long-Term guarantees – LTG). Dabei geht es vor allem darum, künstliche Volatilität zu reduzieren. Geprüft werden aber auch Teile der Standardformel, die Mindestkapitalanforderungen (Minimum Capital Requirement – MCR) sowie die Themen makroprudenzielle Instrumente, Restrukturierungs- und Abwicklungspläne, Gruppenaufsicht, Eigenmittel, Berichtswesen und Proportionalität.

[Auf einen Blick](#)

SCR-Reform umgesetzt

Für das SCR, ein zentrales Element des Solvency-II-Rahmenwerks, hat die Kommission neue Vorgaben formuliert. Dazu hat sie am 18. Juni 2019 im Amtsblatt der EU eine Delegierte Verordnung ((EU) 2019/981) veröffentlicht.

Die Änderung geht auf den SCR-Review 2018 zurück. Es ging vor allem darum, die Standardformel, mit der Unternehmen ihr SCR berechnen, zu vereinfachen. Im Rahmen dieser Arbeiten hatte EIOPA aus eigener Initiative einen Vorschlag unterbreitet, wie die Standardformel künftig negative Zinsen berücksichtigen könnte. Ein Punkt, der Exekutivdirektor Grund immer sehr wichtig war. Anders als die internen Modelle, mit denen Versicherer ihre Solvenzkapitalanforderung auch berechnen dürfen, kann die Standardformel bislang keine negativen Zinsen berücksichtigen. Daher ist es aus Grundsicht nur konsequent, sie so abzuändern, dass sie auch dieses Stück Zinsrealität in Zukunft abbilden kann.

Die Kommission folgte bei der Änderung überwiegend den Empfehlungen von EIOPA, an denen auch die BaFin mitgewirkt hatte. Den Vorschlag zum Zinsänderungsrisiko übernahm sie allerdings nicht. Sie bat EIOPA aber, den Punkt im Rahmen des Solvency-II-Reviews 2020 wieder aufzugreifen. Die BaFin hält die Anpassung des Zinsänderungsrisikos weiterhin für dringend geboten und unterstützt den von EIOPA entwickelten Ansatz daher nach wie vor.

²⁹ Group of Governors and Heads of Supervision.

BaFin eng eingebunden

Die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA war und ist eng in die Arbeiten am Solvency-II-Review eingebunden – und damit auch die BaFin, die in allen relevanten Arbeitsgruppen vertreten ist und sich dort unter anderem für eine umfassende Weiterentwicklung des Proportionalitätsgedankens einsetzt – vor allem mit Blick auf die Berichtspflichten. Außerdem verfolgt die BaFin das Ziel, Vorgaben so zu verändern, dass Produkte mit langfristigen Garantien risikogerechter abgebildet werden können.

Chance der Nachschärfung

Dr. Frank Grund, BaFin-Exekutivdirektor Versicherungs- und Pensionsfondsaufsicht, sieht im Solvency-II-Review eine Gelegenheit, ein erprobtes Regelwerk, welches das Risikomanagement der Versicherer verbessert hat, an der einen oder anderen Stelle nachzuschärfen: „Drei Punkte sind mir besonders wichtig“, machte er deutlich, „die Standardformel, das Langfristgeschäft und das Berichtswesen.“

EIOPA setzte sich auch unter anderem dafür ein, im Sinne des Proportionalitätsgedankens für Meldebögen, die als nichtzentral eingestuft werden, risikobasierte Schwellenwerte einzuführen. Unternehmen, die einen solchen Schwellenwert unterschreiten, sollen von bestimmten Meldepflichten befreit werden. Das erweitert den Kreis der Unternehmen, die von möglichen Erleichterungen infolge des Solvency-II-Reviews profitieren, und macht die aufsichtliche Praxis für Unternehmen besser vorhersehbar.

10 Zwei Jahre MiFID II und MiFIR

Auch 2019, im Jahr zwei nach ihrem Inkrafttreten am 3. Januar 2018, stellten die zweite Finanzmarktrichtlinie (Markets in Financial Instruments Directive – MiFID II) und die Finanzmarktverordnung (Markets in Financial Instruments Regulation – MiFIR) Marktteilnehmer und Aufsicht vor Herausforderungen. Alle Vorgaben angemessen und praxisgerecht handzuhaben, hat sich als nicht immer einfach herausgestellt – zumal Anwendungs- und Auslegungsfragen stets eine europäische Dimension haben. Um dauerhaft tragfähige Lösungen zu finden, arbeitet die BaFin eng mit ESMA, anderen nationalen Aufsichtsbehörden und den deutschen Börsenaufsichtsbehörden zusammen. Diese Kooperation ist vor allem mit Blick auf den Review von Bedeutung, der 2020 ansteht.

Bei diesem Überprüfungsprozess werden einige Regelungsbereiche der MiFID II und der MiFIR näher untersucht³⁰.

Elisabeth Roegele, Exekutivdirektorin Wertpapieraufsicht und Asset-Management, zog zwei Jahre nach der Scharfschaltung von MiFID II und MiFIR Bilanz: „Wenn man sich einmal die Vielzahl und die Komplexität der neuen Vorgaben vor Augen führt, dann können wir feststellen, dass sich die Prozesse bei den allermeisten Unternehmen viel geräuschloser eingespielt haben, als wir erwarten durften.“ Es überrasche sie aber auch nicht, „dass wir bei derartig grundlegenden Regelwerken auch einmal an der einen oder anderen Stelle nachbessern müssen.“ Genau dafür seien Reviews vorgesehen.

Share Trading Obligation im Blickpunkt

Der MiFID-II-Review bietet zum Beispiel eine gute Gelegenheit, die Vorgaben zur Handelspflicht für Aktien nach Artikel 23 MiFIR zu prüfen. Grundsätzlich besteht für alle Aktien, die an einem regulierten Markt in der EU zugelassen sind oder an einem EU-Handelsplatz gehandelt werden, die Share Trading Obligation (STO). Das gilt auch für Nicht-EU-Aktien (Drittlandaktien), wenn sie an einem Handelsplatz in der EU gehandelt werden.

Wertpapierfirmen müssen ihre Geschäfte in diesen Drittlandaktien über EU-Handelsplätze oder systemische Internalisierer (SIs) innerhalb der EU ausführen. Der Handel an einem Drittlandhandelsplatz ist nur möglich, wenn die EU-Kommission feststellt, dass der dortige Rechts- und Aufsichtsrahmen gleichwertig mit dem Regime unter MiFID II und MiFIR ist. Ist dies nicht der Fall, führt die Share Trading Obligation dazu, dass Drittlandaktien an einem EU-Handelsplatz gehandelt werden müssen, auch wenn die Liquidität schwerpunktmäßig an einem Handelsplatz außerhalb der EU liegt.

Mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU zum 31. Januar 2020 wurde das ehemalige EU-Mitglied zum Drittland. Damit europäische Wertpapierfirmen weiterhin Zugang zu den britischen Handelsplätzen haben, müsste die EU-Kommission die Gleichwertigkeit der Handelsplätze feststellen. Das war bis zum Redaktionsschluss nicht der Fall. Für den Übergangszeitraum, in dem keine Gleichwertigkeitsentscheidung vorliegt, plant ESMA Übergangsregelungen. Da das Vereinigte Königreich über eine eigene STO verfügt, die inhaltlich der europäischen entspricht, könnten Wertpapierfirmen, die dort und in der EU tätig sind, künftig zwei STO-Regelungen unterliegen. Um zu vermeiden, dass einzelne Wertpapiere gleichzeitig der STO der EU und der

³⁰ Vgl. Kapitel III.4 4.3.

STO des Vereinigten Königreichs unterliegen, hat ESMA in einem Statement vom 29. Mai 2019 vorgesehen, dass alle Wertpapiere mit der internationalen Kennnummer (ISIN) „GB“ vom Anwendungsbereich der EU-STO ausgenommen werden sollen (ISIN-only-Ansatz). Wertpapiere mit Kennnummern der verbleibenden 27 EU-Staaten (EU27-ISIN) unterliegen hingegen der EU-STO. Durch den ISIN-only-Ansatz sollen die Wertpapierfirmen in die Lage versetzt werden, betroffene Aktien der EU-STO oder der STO des Vereinigten Königreichs zuzuordnen.

Erste Korrekturen an Tick-Größen-Regime

Änderungen am Tick-Größen-Regime der MiFID II sind 2019 in Kraft getreten (siehe Infokasten). Schon unmittelbar nach dem Start der Richtlinie am 3. Januar 2018 hatten ESMA und die nationalen Aufsichtsbehörden – in Deutschland sind dies die BaFin und die Börsenaufsichtsbehörden der Länder – Korrekturen am Tick-Größen-Regime vorgenommen.³¹ Ein Teil der Anpassungen ist nun 2019 in Gestalt einer Delegierten Verordnung in Kraft getreten.

Definition

Tick-Größe

Die Tick-Größe ist die kleinstmögliche Preisänderung, die bei der Abgabe von Orders und Quotes beim Handel mit Aktien, aktienvertretenden Zertifikaten und börsengehandelten Fonds (ETFs) zu beachten ist. Die Tickgröße hängt vom Auftragspreis ab und – außer bei ETFs – von der Liquidität.

Der Hintergrund: Es hatten sich Probleme bei Aktien gezeigt, die in der EU gehandelt wurden, deren höchste Liquidität aber an einem Handelsplatz in einem Drittstaat war, in den meisten Fällen dem Heimatmarkt der Aktie. In diesen Fällen erwies es sich als unangemessen, auf die im Vergleich zum Heimatmarkt deutlich niedrigere Liquidität innerhalb der EU abzustellen. Die gegenüber dem Heimatmarkt größeren Spreads führten dazu, dass Liquidität von EU-Handelsplätzen zu Drittstaaten-Handelsplätzen abwanderte.

Um diese Nachteile beim Handel mit Drittstaatenaktien abzustellen, haben sich die nationalen Behörden EU-weit und mit ESMA abgestimmt. ESMA hatte noch 2018 der EU-Kommission einen Vorschlag zur Änderung der ursprünglichen Delegierten Verordnung vorgelegt. Diese Änderung ist am 13. Februar 2019 in Kraft getreten. Das

jeweilige Liquiditätsprofil der Aktien außerhalb der EU kann nun in der Tick-Größen-Berechnung berücksichtigt werden – und zwar auch unterjährig.

Eine weitere Anpassung des Tick-Größen-Regimes trat bereits 2018 in Kraft. Sie betraf Institute, die im SSM als bedeutend eingestuft gewesen waren. Sie waren anfangs den Handelsplätzen nicht gleichgestellt gewesen und hatten die Vorgaben des Tick-Größen-Regimes nicht beachten müssen.

11 Bankenabgabe 2019

Institute aus Deutschland haben 2019 rund zwei Milliarden Euro in den Einheitlichen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund – SRF, siehe Infokasten) eingezahlt. Mit seinem Beitrag (26 Prozent) lag Deutschland an zweiter Stelle nach Frankreich (31 Prozent). Der deutsche Anteil am SRF beträgt mittlerweile rund neun Milliarden Euro (27 Prozent). Insgesamt ist der Topf 2019 auf nun 33 Milliarden Euro aufgefüllt worden. Damit ist mehr als die Hälfte des Zielvolumens von rund 60 Milliarden Euro erreicht.

Definition

Einheitlicher Abwicklungsfonds

Der SRF, der Einheitliche Abwicklungsfonds, ist zum 1. Januar 2016 eingerichtet worden. Er unterstützt den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus SRM und ermöglicht ihm beispielsweise, bei einer Abwicklung dem Institut unter bestimmten Voraussetzungen Liquiditätshilfen zu gewährleisten. Verwaltet wird der SRF vom Ausschuss für Einheitliche Abwicklung SRB. Gespeist wird er durch die Bankenabgabe.

Bankenabgabe

Die Bankenabgabe wird seit 2015 nach europäischen Vorgaben berechnet und erhoben. Jedes Mitgliedsland der Bankenunion sammelt sie von den beitragspflichtigen Instituten ein. Bei der Berechnung der Bankenabgabe spielt neben der Institutsgröße auch das Risikoprofil im Verhältnis zu anderen Instituten der Eurozone eine wichtige Rolle. Die Bankenabgabe trägt also auch den vielen unterschiedlichen Geschäftsmodellen Rechnung.

³¹ Vgl. auch Jahresbericht 2018, Seite 128.

Für das ordnungsgemäße Funktionieren des Abwicklungsmechanismus ist der SRF unentbehrlich. Darauf hat im Juli 2019 auch das Bundesverfassungsgericht in seinem eingangs erwähnten grundlegenden Urteil zur Bankenunion hingewiesen. „Der SRF muss im Krisenfall schnell und kraftvoll reagieren können“, erläuterte BaFin-Exekutivdirektor Dr. Thorsten Pötzsch. Das sichere die Handlungsfähigkeit des europäischen Abwicklungsregimes und schaffe Vertrauen an den Märkten. Auf diese Weise schütze der SRF nicht nur grenzübergreifend tätige Finanzkonzerne, sondern auch kleinere Institute.

12 Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden

12.1 Cum/Ex

Bei einem der wohl größten Steuerskandale in der jüngeren Geschichte der Bundesrepublik sollen Steuerzahler mit Cum/Ex-Geschäften (siehe Infokasten) um mehrere Milliarden Euro gebracht worden sein. Bei Cum/Ex-Geschäften geht es darum, sich eine einmal gezahlte Kapitalertragsteuer mindestens zweimal vom Fiskus erstatten zu lassen.

Definition

Cum/Ex-Geschäfte

Bei Cum/Ex-Geschäften wurde mit Leerverkäufen rund um den Dividendenstichtag versucht, den Anschein zu erwecken, dass für den Käufer der Aktien Kapitalertragsteuer auf die Dividendenzahlung einbehalten und abgeführt worden sei, obwohl dies nicht erfolgt war. Durch die Erstattung der nicht abgeführten Steuer erzielten die Beteiligten Gewinne, die sie sich teilten. Seit einer Gesetzesänderung 2012 sind derartige Geschäfte in Deutschland nicht mehr möglich.

Vielbeachteter Strafprozess in Bonn zu Cum/Ex-Geschäften

Das Thema Cum/Ex erfährt spätestens seit dem Strafprozess gegen zwei an solchen Geschäften beteiligte Personen vor dem Landgericht Bonn besondere

Aufmerksamkeit. Mit Urteil vom 18. März verurteilte das Gericht nunmehr einen Angeklagten zu 1 Jahr und 10 Monaten Freiheitsstrafe auf Bewährung. Darüber hinaus wurde für diesen Angeklagten die Einziehung des Wertes von Taterträgen in Höhe von 14 Millionen Euro angeordnet. Der weitere Angeklagte wurde zu 1 Jahr auf Bewährung verurteilt. Gegen die verbliebene Einziehungsbeteiligte wurde die Einziehung des Wertes von Taterträgen in Höhe von rund 176 Millionen Euro angeordnet. Gegen das Urteil kann binnen einer Woche Revision beim Bundesgerichtshof eingelegt werden. Es ist davon auszugehen, dass eine höchstrichterliche Klärung durch den Bundesgerichtshof erfolgen wird.

Das Landgericht Bonn hat damit als erstes Gericht überhaupt entschieden, dass Cum/Ex-Geschäfte den Tatbestand einer schweren Steuerhinterziehung erfüllen können. Es entschied damit einen jahrelangen Grundsatzzstreit, ob solche Geschäfte nur moralisch vorwerfbar sind oder aber strafrechtlich geahndet werden können. Angeklagt waren 34 Fälle mit einer Schadenssumme von mehr als 400 Millionen Euro. Das Urteil gilt als wegweisend für eine Vielzahl bereits anhängiger und künftiger Strafverfahren.

Die mündliche Urteilsbegründung nutzte das Gericht auch für generelle Ausführungen und machte deutlich, dass es zu keinem Zeitpunkt eine Gesetzeslücke gegeben habe. Das Gesetz sage klar und eindeutig, unter welchen Voraussetzungen eine Steuer zu erstatten sei bzw. einer Erstattung beantragt werden könne. In den vorliegenden Fällen sei dies nicht der Fall gewesen. Auch die Bezeichnung der Geschäfte als Ausnutzung von Marktineffizienzen sei „absoluter Unsinn“. Zum Argument, dass derartige Geschäfte seinerzeit üblich gewesen seien, wurde das Gericht in der mündlichen Verhandlung deutlich: „Wenn sie sich in einen Kreis von Ganoven begeben, können Sie doch nicht sagen, um mich herum waren auch nur Ganoven, die haben das alle gemacht“. Andererseits hob das Gericht die Aufklärungshilfe der beiden Angeklagten auch in Bezug auf andere Verfahren positiv hervor.

BaFin nutzt aufsichtliche Maßnahmen

Welche Rolle spielt dabei die BaFin? Die BaFin ist keine Finanz- oder Steuerbehörde und hat auch keine Ermittlungsbefugnis in Steuersachen. In der Zentralen Rechtsabteilung der BaFin werden zwar Ordnungswidrigkeitenverfahren bearbeitet; Steuerstraftaten fallen jedoch nicht in die Zuständigkeit der Aufsicht. Dennoch haben derartige Sachverhalte für die BaFin eine große Bedeutung. Beteiligen sich Geschäftsleiter oder Beschäftigte beaufsichtigter Unternehmen an Steuerstraftaten, kann dies die BaFin dazu veranlassen, aufsichtliche Maßnahmen zu ergreifen.

Die Schwierigkeit besteht darin, dass der Nachweis einer Steuerstraftat ausschließlich Sache der Strafverfolgungsbehörden ist und es bis zu einer rechtskräftigen Verurteilung der Angeklagten mitunter Jahre dauern kann. Oft kann die BaFin daher nur schwer einschätzen, ob das Verhalten einzelner oder eine Verletzung von Organisationspflichten ausreichend ist, um harte aufsichtliche Maßnahmen zu rechtfertigen. Zieht ein Gericht allerdings von einer Bank Geld ein, um Vermögen abzuschöpfen, ist das für die BaFin stets aufsichtlich relevant. Sie muss nämlich prüfen, ob ein Institut jederzeit über das aufsichtliche Mindestkapital verfügt und angemessen mit Risiken umgeht.

Wichtige Kooperation

Die BaFin kooperiert daher eng mit den Strafverfolgungsbehörden – etwa mit den Staatsanwaltschaften, Steuerfahndungen, dem Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) und der Polizei. In der Regel geschieht dies im Wege einer Anzeige durch die BaFin nach § 116 Abgabenordnung (AO) bei Verdacht auf Steuerstraftaten oder indem die BaFin Auskunfts- und Vorlageersuchen der Strafverfolgungsbehörden beantwortet. Geht es darum, Informationen weiterzugeben, muss die BaFin aber immer auch ihre gesetzlichen Verschwiegenheitspflichten beachten.

Die in § 9 Kreditwesengesetz (KWG) verankerte Verschwiegenheitspflicht der BaFin sah jedoch bis zum Inkrafttreten der aktuellen Fassung im November 2015 eine Anzeige nach § 116 AO nur dann vor, wenn ein „zwingendes öffentliches Interesse an der Strafverfolgung“ bestand. Und das kam nur unter den engen Voraussetzungen des § 30 Absatz 4 Nr. 5 AO überhaupt in Betracht. Erst seit der Änderung der Rechtslage unterliegt die BaFin – unter den Einschränkungen des § 9 Absatz 5 KWG – der umfassenden Anzeigepflicht nach § 116 AO, die mit der anderer Behörden vergleichbar ist.

13 Sanktionen

Im Jahr 2019 leitete die BaFin insgesamt 319 Bußgeldverfahren³² ein (siehe Infokasten, Seite 41).³³ Die Verfahren liefen gegen natürliche Personen, Zahlungsagenten, Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Zahlungsinstitute sowie gegen Institute, die das Finanzierungsleasing und/oder Factoring betreiben³⁴, und

gegebenenfalls auch gegen deren Verantwortliche. Anlass waren Verstöße gegen bußgeldbewehrte Vorschriften der folgenden Gesetze: Geldwäschegesetz (GwG), KWG, Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG), Vermögensanlagegesetz (VermAnlG), Wertpapierhandelsgesetz (WpHG), Wertpapierprospektgesetz (WpPG) und ZAG.

Definition

Maßnahmen oder Sanktionen?

Zum Schutz der Integrität des Finanzmarkts und der kollektiven Verbraucherinteressen stehen der BaFin eine Vielzahl von Maßnahmen zur Verfügung, die in den verschiedenen Fachgesetzen niedergelegt sind. Dieser Maßnahmenkatalog erlaubt es der BaFin, gegen juristische Personen, also Unternehmen, und gegen natürliche Personen vorzugehen. Neben den klassischen Maßnahmen des Aufsichtsrechts kann die BaFin aber auch Rechtsverstöße ahnden – und zwar mit Geldbußen.

Die beiden Handlungsoptionen unterscheiden sich in ihren Zielen. Aufsichtliche Maßnahmen dienen der Abwehr von Gefahren. Sie sind als präventive Verwaltungsmaßnahmen zu verstehen, denen nicht zwingend ein Rechtsverstoß vorausgegangen sein muss. Bei Geldbußen dagegen handelt es sich um Sanktionen, also um repressives Verwaltungshandeln. Repressiv, da es Aufgabe des Ordnungswidrigkeitenrechts ist, festgestellte Gesetzesverstöße mittels Geldbußen zu sanktionieren. Zudem sollen die Verursacher angehalten werden, künftig die Rechtsvorgaben zu beachten.

Höhe der Geldbußen

Im Jahr 2019 setzte die BaFin über alle Geschäftsbereiche hinweg Geldbußen in einer Gesamthöhe von **9.625.900 Euro** fest (siehe Infokasten, Seite 41).

Bußgeldverfahren der Wertpapieraufsicht

Der Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht/Asset-Management der BaFin setzte wegen Verstößen gegen das Kapitalmarktrecht³⁵ 2019 Geldbußen in einer

32 Verfahren nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG).

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

34 § 1 Absatz 1a Satz 2 Nr. 9 und 10 KWG.

35 Erfasst werden hierbei Verstöße gegen das WpHG, das Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz (WpÜG) und das VermAnlG. In diesem Segment wurden 2018 fünf Verfahren neu eröffnet.

Auf einen Blick

Geldbußen der BaFin

2019 setzte die BaFin insgesamt Geldbußen in Höhe von **9.625.900 Euro** fest.

- Auf die Bereiche Bankenaufsicht, Geldwäscheprävention und Versicherungsaufsicht entfielen Geldbußen in Höhe von insgesamt **125.900 Euro**.
- Bußgelder in Höhe von insgesamt **9.500.000 Euro** setzte der Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht/Asset-Management fest.

Auf einen Blick

Neue Bußgeldverfahren der BaFin

319 Bußgeldverfahren leitete die BaFin 2019 ein.

- 77 entfielen auf die Bereiche Bankenaufsicht, Geldwäscheprävention und Versicherungsaufsicht³⁶.
- 242³⁷ entfielen auf den Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht/Asset-Management.

Gesamthöhe von 9,5 Millionen Euro fest³⁸ (siehe Infokasten). Aus dem Vorjahr waren 682 Verfahren anhängig, 242 Verfahren³⁹ leitete der Geschäftsbereich neu ein. Insgesamt 407 Verfahren schloss er ab, 98 davon mit Geldbuße. Dies ergibt eine Ahndungsquote von 24 Prozent.⁴⁰

Bußgeldverfahren der Banken- und Versicherungsaufsicht

Wegen Verstößen gegen bußgeldbewehrte Vorschriften des GwG, ZAG, KWG und VAG leitete die BaFin 2019 im

Bereich der Unternehmensaufsicht⁴¹ 77 Verfahren⁴² gegen juristische Personen ein – dazu gehörten Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen, Zahlungsinstitute und Institute, die das Finanzierungsleasing und/oder Factoring betreiben. Dabei handelte es sich auch um Verfahren gegen Leitungspersonen der betreffenden Unternehmen, zum Beispiel Geschäftsführer und Geldwäschebeauftragte, sowie gegen andere natürliche Personen, für die fachaufsichtsgesetzliche Vorschriften gelten.⁴³ In diesen Verfahren und in weiteren aus den Vorjahren noch anhängigen Bußgeldverfahren erließ die BaFin 23 Bußgeldbescheide.

Zehn dieser Bußgeldbescheide wurden 2019 rechtskräftig, da auf die Einlegung eines Rechtsbehelfs verzichtet wurde. Ein aus dem Vorjahr anhängiger Einspruch wurde zurückgenommen.

In einem weiteren Verfahren wurde das erstinstanzliche Urteil auf die Rechtsbeschwerden des Betroffenen und der Nebenbeteiligten durch das Oberlandesgericht (OLG) Frankfurt am Main aufgehoben und an das Amtsgericht Frankfurt am Main zurückverwiesen, woraufhin dieses gegen die Beteiligten die Einziehung eines Geldbetrags in Höhe von 50.000 Euro anordnete.

Gegen Agenten im Sinne des § 1 Absatz 9 ZAG erließ die BaFin⁴⁴ im Berichtsjahr elf Bußgeldbescheide. Davon wurden zehn Bußgeldbescheide 2019 rechtskräftig, vier von diesen Bescheiden im Zwischenverfahren nach Einlegung eines ordentlichen Rechtsbehelfs. Drei weitere Bußgeldbescheide waren wegen im Vorjahr eingelegerter Einsprüche Gegenstand erstinstanzlicher Gerichtsentscheidungen des Amtsgerichts Frankfurt am Main, mit denen die Bußgeldbescheide in der Sache vollumfänglich bestätigt wurden.

Zwei weitere Einsprüche aus dem Vorjahr wurden durch Verwerfungsbescheid bzw. Rücknahme des Einspruchs erledigt. Ein weiteres Bußgeldverfahren gegen einen Agenten befand sich nach zulässigem Einspruch bei Redaktionsschluss noch im Zwischenverfahren.

2019 wurden insgesamt 47 Verfahren, die teilweise noch aus den Vorjahren anhängig waren, eingestellt, davon zehn aus Opportunitätsgründen.⁴⁵ 37 Verfahren wurden

36 Diese Verfahren leitete der Geschäftsbereich Innere Verwaltung und Recht ein. Die Geldwäscheprävention gehört seit Anfang 2018 zum Geschäftsbereich Abwicklung.

37 Diese Zahlen umfassen die Zahlen, die unter Kapitel III.3 3.6 genannt sind.

38 Die Summe umfasst die unter Kapitel III.3 3.6 genannten Bußgelder.

39 Diese Zahlen umfassen die Zahlen, die unter Kapitel III.3 3.6 genannt sind.

40 Die statistischen Daten erfassen die unter Kapitel III.3 3.6 dargestellten Bußgeldverfahren.

41 Diese Verfahren leitete der Geschäftsbereich Innere Verwaltung und Recht ein. Übersicht der Bußgeldverfahren aus dem Bereich der Marktaufsicht siehe Seite 113.

42 Verfahren nach dem OWiG.

43 Bzw. gegen deren Verantwortliche.

44 Diese Verfahren leitete der Geschäftsbereich Innere Verwaltung und Recht ein.

45 § 47 Absatz 1 OWiG.

in sonstiger Weise beendet, zum Beispiel durch Einstellungen nach § 46 Absatz 1 OWiG in der Regel in Verbindung mit § 170 Absatz 2 Strafprozessordnung (StPO).

Höhe der Bußgelder

Wegen Verstößen gegen Vorschriften des GwG, KWG und ZAG setzte die BaFin 2019 insgesamt 69 Einzelgeldbußen fest, die sich auf eine Gesamthöhe von 125.900 Euro summierten. Betroffen waren Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen, Zahlungsinstitute und Institute, die das Finanzierungsleasing und/oder Factoring betreiben, und – je nach Sachlage – auch deren Verantwortliche.

Im Vergleich zu den Vorjahren⁴⁶ fiel die Gesamtsumme der Bußgelder niedriger aus, da die BaFin 2019 den Schwerpunkt ihrer Ahndungspraxis darauf legte, Ordnungswidrigkeiten bei Instituten zu verfolgen und nicht

bei Agenten. 2019 leitete die BaFin insgesamt 110 Prozent mehr Verfahren gegen Institute ein als 2018. Die Ermittlungsarbeit ist, verglichen mit den Verfahren gegen Agenten, deutlich aufwändiger. Daher dauern diese Verfahren auch länger. Weiterhin wurden 2019 zwei Ermittlungsverfahren eingeleitet, die sich als sehr umfangreich herausstellten. Bei den Ermittlungen fielen Beweismittel in weit überdurchschnittlicher Größenordnung an. Die Auswertung dauerte bei Redaktionsschluss noch an.

Weitere umfangreiche und zeitaufwändige Verfahren waren der Erlass von zwei Einziehungsbescheiden gegen ein Kreditinstitut und ein Zahlungsinstitut, bei dem die BaFin den aus der Ordnungswidrigkeit erlangten Vermögensvorteil in Höhe von insgesamt 90.000 Euro anordnete. Die Erkenntnisse, die sie aus diesen Verfahren gewonnen hat, nutzt die BaFin seitdem in ihrer Ahndungspraxis.

⁴⁶ Vgl. unter anderem Jahresbericht 2018, Seite 50 und Jahresbericht 2017, Seite 54.

14 Chronologie wichtiger Ereignisse 2019

Januar	<ul style="list-style-type: none">▪ Zum 15. Januar 2019 gründet die BaFin in der Bankenaufsicht das Referat Intensivaufsicht.
Februar	<ul style="list-style-type: none">▪ Die Europäische Kommission richtet am 11. Februar 2019 einen Call for Advice an die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority), um bestimmte Vorgaben der Solvency-II-Richtlinie zu überprüfen (Solvency II Review 2020). Dieser muss bis zum 30. Juni 2020 beantwortet werden. Die BaFin ist an den Arbeiten beteiligt.
März	<ul style="list-style-type: none">▪ Am 20. März 2019 ergänzt die BaFin ihre Versicherungsaufsichtlichen Anforderungen an die IT (VAIT) um ein KRITIS-Modul.
April	<ul style="list-style-type: none">▪ Die BaFin veröffentlicht am 16. April 2019 das Rundschreiben 3/2019 (BA). Damit übernimmt sie die Leitlinien der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority) zur Ausfalldefinition und Schätzung von Risikoparametern in ihre Verwaltungspraxis.▪ Die Zweite Verordnung zur Änderung der Institutsvergütungsverordnung (InstitutsVergV) tritt am 26. April 2019 in Kraft.
Mai	<ul style="list-style-type: none">▪ Die BaFin veröffentlicht am 2. Mai 2019 ihr Merkblatt zur insolvenzrechtlichen Behandlung bestimmter Verbindlichkeiten von Instituten im Sinne der europäischen Eigenmittelverordnung (Capital Requirements Regulation – CRR).▪ Am 9. Mai 2019 veranstaltet die BaFin ihre erste Konferenz „Nachhaltige Finanzwirtschaft“. Rund 350 Teilnehmende aus beaufsichtigten Unternehmen, Verbänden, Nichtregierungsorganisationen, öffentlicher Verwaltung und Wissenschaft tauschen sich mit der Aufsicht über die finanziellen Risiken, aber auch die Chancen aus dem Klimawandel und anderen ökologischen und sozialen Veränderungen aus. Am selben Tag erscheint eine Ausgabe der BaFinPerspektiven zum Thema. Sie ist auf www.bafin.de abrufbar.
Juni	<ul style="list-style-type: none">▪ Am 6. Juni 2019 tritt zum ersten Mal der Sustainable Finance-Beirat der Bundesregierung zusammen. Die BaFin nimmt als Beobachterin teil.▪ Die Verordnung (EU) Nr. 2019/834 (EMIR REFIT) tritt zum 17. Juni 2019 in Kraft. Damit werden einige Verbesserungen in der Derivateregulierung in der EU (European Market Infrastructure Regulation – EMIR) eingeführt. So unterliegen besonders kleine finanzielle Gegenparteien nicht länger der Clearingpflicht. Außerdem ist die Meldung von Derivategeschäften für Unternehmen der Realwirtschaft weniger aufwendig.▪ Am 28. Juni 2019 tritt die VAG-Informationspflichtenverordnung (VAG-InfoV) in Kraft. Sie konkretisiert die Informationspflichten von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) gegenüber Versorgungsanwärttern und Versorgungsempfängern.▪ Das europäische Bankenpaket tritt am 27. Juni 2019 in Kraft. Es umfasst Änderungen der CRR und der Eigenkapitalrichtlinie (Capital Requirements Directive IV – CRD IV) sowie der Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie (Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD) und der Verordnung für einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism – SRM). Durch die Änderung der CRD V werden weitere deutsche Förderbanken vom Anwendungsbereich der CRD ausgenommen. Für die Aufsicht von drei Förderbanken, die zuvor als „bedeutende Institute“ eingestuft waren (Landwirtschaftliche Rentenbank, NRW.BANK und L-Bank), ist nun die BaFin zuständig. Für neun Landesförderbanken, die zuvor als „weniger bedeutende Institute“ eingestuft waren, endet die indirekte Aufsichtszuständigkeit der Europäischen Zentralbank (EZB).

Juli

- Zum 1. Juli 2019 wird die Quote des inländischen **antizyklischen Kapitalpuffers** auf 0,25 Prozent erhöht – ein Novum, davor hatte die Quote immer bei Null gelegen.
- Die BaFin verbietet zum 1. Juli 2019 die Vermarktung, den Vertrieb und den Verkauf von **Binären Optionen** an Kleinanleger.
- Mit ihrem **Rundschreiben 4/2019** (BA) zur Konkretisierung der Kriterien für einfache, transparente und standardisierte Verbriefungen (Simple, Transparent and Standardised Securitisations – **STS**) übernimmt die BaFin die einschlägigen Standards der EBA zum 1. Juli 2019 in ihre Verwaltungspraxis.
- Die BaFin veröffentlicht am 4. Juli 2019 das Rundschreiben 5/2019 zu den Mindestanforderungen zur Umsetzbarkeit eines Bail-in (**MaBail-In**).
- Die Delegierte Verordnung (EU) 2019/981 tritt am 8. Juli 2019 in Kraft. Sie ändert die Delegierte Verordnung (EU) 2015/35 und vereinfacht insbesondere die Standardformel zur Berechnung der aufsichtsrechtlichen Solvenzkapitalanforderung (Solvency Capital Requirement – **SCR**).
- Der deutsche Gesetzgeber verkündet am 15. Juli 2019 das **Gesetz zur weiteren Ausführung der EU-Prospektverordnung und zur Änderung von Finanzmarktgesetzen**. Damit wird das Wertpapierprospektgesetz (WpPG) an die neue Prospektverordnung (EU) 2017/1129 angepasst, die seit dem 21. Juli 2019 in Gänze gilt. In dem Gesetz wird unter anderem klargestellt, dass die Aufhebung, die Kündigung und die Beendigung eines Ergebnisabführungsvertrags durch Rücktritt erst nach Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde in Kraft gesetzt werden dürfen, wenn ein Erstversicherungsunternehmen beteiligt ist.
- Die BaFin verbietet zum 23. Juli 2019 die Vermarktung, den Vertrieb und den Verkauf von Differenzkontrakten (Contracts for Difference – **CFDs**) an Privatkunden. CFDs dürfen Privatkunden nur noch angeboten werden, wenn bestimmte Anlegerschutzstandards eingehalten werden.
- Das Bundesverfassungsgericht (**BVerfG**) entscheidet mit Urteil vom 30. Juli 2019 über die Verfassungsbeschwerden zu den Verordnungen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM) und zum Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism – SRM). Es hält die Regelungen zur Europäischen Bankenunion bei strikter Auslegung für nicht kompetenzwidrig. Daneben unterstreicht das Gericht aber auch, dass die nationalen Behörden nach wie vor aus eigener nationaler Souveränität agieren.

August

- Die BaFin veröffentlicht am 12. August 2019 das Rundschreiben 6/2019 (BA) – **Zinsänderungsrisiken im Anlagebuch**.
 - Am 12. August 2019 publiziert die Aufsicht ein Informationsblatt zu **Settlement-Verfahren in Bußgeldsachen**.
 - Am 16. August 2019 erscheint das BaFin-Rundschreiben 7/2019 (**MaDepot**), das Wertpapierdienstleistern eine Übersicht der aufsichtsrechtlichen Vorgaben zu Verhaltens- und Organisationspflichten im Depotgeschäft bietet.
 - Am 20. August 2019 veröffentlicht die BaFin das Rundschreiben 12/2019 (A) hinsichtlich der Festlegung des **Mindestbetrages von Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten** für Institute, bei denen ein Insolvenzverfahren als Abwicklungsstrategie in Frage kommt.
 - Die BaFin veröffentlicht am 30. August 2019 das Rundschreiben 9/2019 (A) zur Meldung von Informationen für die Abwicklungsplanung (**MIA**).
-

-
- September
- Am 11. September 2019 billigt die BaFin den Wertpapierprospekt der TeamViewer AG und damit **den ersten Prospekt** für einen Börsengang nach Inkrafttreten der neuen Prospektverordnung (EU) 2017/1129 und der Delegierten Verordnung (EU) 2019/980.
 - Zum 14. September 2019 endet die Umsetzungsfrist der Delegierten Verordnung (EU) 2018/389 zur Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie (Payment Service Directive 2 – PSD 2). Eine **Starke Kundenauthentifizierung** ist fortan insbesondere für das Auslösen elektronischer Zahlungen verpflichtend.
 - BaFin und Deutsche Bundesbank veröffentlichen am 23. September 2019 gemeinsam in einer Pressekonferenz die **Ergebnisse des LSI-Stresstests 2019** sowie der Umfragen zu Immobilienfinanzierungen und Kreditvergabestandards in der Unternehmensfinanzierung. Teilgenommen hatten die sogenannten weniger bedeutenden Institute (Less Significant Institutions – LSIs) unter direkter Aufsicht der BaFin.
 - Die BaFin ruft am 24. September 2019 mit der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (Financial Intelligence Unit – FIU), dem Bundeskriminalamt und 14 Banken die **Anti Financial Crime Alliance (AFCA)** ins Leben. Als öffentlich-private Partnerschaft wollen Behörden und Banken unter Federführung der FIU den Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verstärken und koordinieren.
-
- Oktober
- Die BaFin veröffentlicht am 2. Oktober 2019 ein Rundschreiben zu den Kapitalaufsichtlichen Anforderungen an die IT (**KAIT**).
 - Die BaFin gibt am 7. Oktober 2019 bekannt, dass sie **Leitlinien** der EBA zur Offenlegung der Liquiditätsquote (GL/2017/01) **nicht umsetzen** werde. Einen Rundschreibenentwurf dazu zieht sie zurück (Konsultation 14/2018).
 - Am 11. Oktober 2019 trifft sich die BaFin mit Spitzenvertretern der Deutschen Kreditwirtschaft und Vertretern von vier großen Zahlungsauslöse- und Kontoinformationsdienstleistern. Eine gemeinsame Erklärung für die schnellstmögliche **Migration auf PSD-2-konforme Kontozugangsschnittstellen** wird formuliert.
 - Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) publiziert am 21. Oktober 2019 die erste **Nationale Risikoanalyse** zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (NRA). Darin wird das Risiko Deutschlands, zur Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden, als mittel-hoch eingestuft, was Stufe 4 auf der fünfstufigen Skala von niedrig bis hoch entspricht.
-
- November
- Die BaFin veröffentlicht am 8. November 2019 das Rundschreiben 13/2019 (BA) zur Festlegung von mit hohem Risiko verbundenen **Risikopositionsarten** gemäß Artikel 128 Absatz 3 der Eigenmittelverordnung.
 - Die BaFin nimmt am 14. November 2019 am ersten **SSM-Finanzkonglomerate-College** der EZB teil. Dieses wird für eine deutsche systemrelevante Institutsgruppe unter Teilnahme verschiedener BaFin-Aufsichtssäulen, ESAs und der Bundesbank durchgeführt.
 - Am 28. November 2019 erklärt das Gericht der Europäischen Union (EuG), dass die Beschlussfassung des Ausschusses für die einheitliche Abwicklung (Single Resolution Board – SRB) über die Berechnung der im Voraus erhobenen Beiträge zum einheitlichen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fonds – **SRF**) für das Jahr 2016 wegen formeller Verstöße (Form, Verfahren, Nachvollziehbarkeit der Begründung) nichtig ist, soweit sie die Portigon AG betrifft.
-

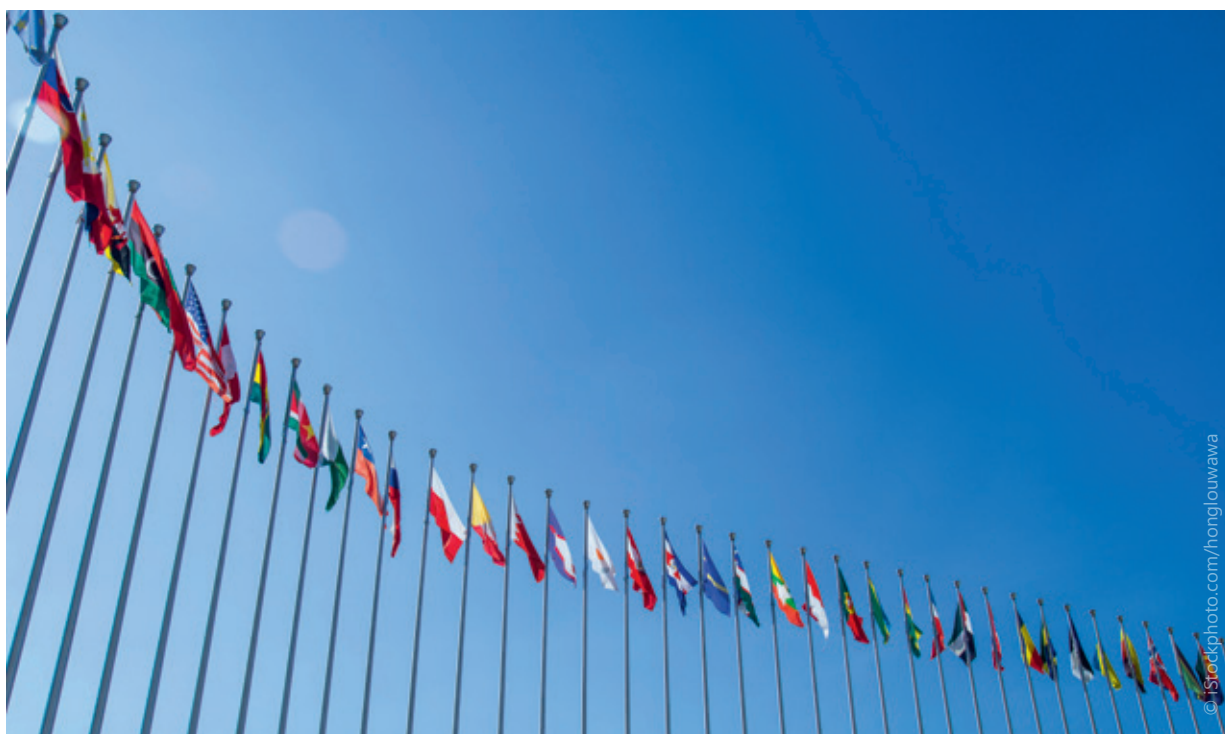
Dezember

- Die BaFin und andere Abwicklungsbehörden in Europa legen im Dezember – neben den konsolidierten MREL-Bescheiden – erstmalig auch **individuelle MREL-Ziele** fest. MREL steht für „Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities“ (Mindestanforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten).
 - EIOPA veröffentlicht am 17. Dezember 2019 die Ergebnisse des europaweiten **Stresstests für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV)**. Die Stresstestergebnisse bestätigen die Einschätzung der BaFin, dass eine weiter andauernde Niedrigzinsphase für die EbAV eine gewaltige Herausforderung wäre.
 - Am 20. Dezember 2019 publiziert die BaFin die finale Fassung ihres zuvor öffentlich konsultierten Merkblatts zum Umgang mit **Nachhaltigkeitsrisiken**. Mit dem Merkblatt will die BaFin den von ihr beaufsichtigten Unternehmen eine Orientierungshilfe im Umgang mit Nachhaltigkeitsrisiken geben.
 - Am 25. Dezember 2019 treten die Verordnung (EU) 2019/2033 (**Investment Firms Regulation – IFR**) und die Richtlinie (EU) 2019/2034 (**Investment Firms Directive – IFD**) in Kraft. Diese prudenziellen Regelungen verfolgen das Ziel, risikoadäquatere und passgenauere aufsichtsrechtliche Anforderungen für Wertpapierfirmen zu schaffen. Bisher unterlagen die Wertpapierfirmen den gleichen Vorgaben, die auch für Kreditinstitute gelten. Die IFR ist ab dem 21. Juni 2021 anwendbar, die IFD ist bis zu diesem Datum in nationales Recht umzusetzen.
-

II

Die BaFin international





1 Bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit

Die BaFin arbeitet eng mit Aufsichtsbehörden anderer Staaten zusammen. Darüber hinaus ist sie in zahlreichen europäischen und internationalen Organisationen und Arbeitsgruppen vertreten, die sich mit Fragen der Aufsicht, der Abwicklung und der Regulierung beschäftigen.

MoUs und technische Kooperation

Auch 2019 vereinbarte die BaFin mit ausländischen Aufsichtsbehörden Memoranda of Understanding (MoUs) über eine Zusammenarbeit. So schloss sie MoUs mit der Japan Financial Services Agency (JFSA), der Prudential Regulatory Authority (PRA) und der Financial Conduct Authority (FCA) aus dem Vereinigten Königreich, der China Banking and Insurance Regulatory Commission (CBIRC) und der Ontario Securities Commission (OSC) aus Kanada.

Im Rahmen der technischen Kooperationen lud die BaFin 35 Kolleginnen und Kollegen, vor allem aus Afrika und Asien, zu einem sektorübergreifenden Seminar ein. Darüber hinaus vermittelte sie zahlreichen Delegationen internationale Aufsichtsstandards.

Als Mitglied der European Supervisor Education Initiative (ESE) richtete die BaFin zudem zwei Fachseminare aus. Themen waren Verbraucherschutz und Management von IT- und Cyberrisiken.

2019 setzte die BaFin auch das EU-Twinning-Projekt mit Montenegro fort. Als Projektleiterin unterstützt die BaFin, gemeinsam mit den Aufsichtsbehörden Kroatiens und der Niederlande sowie der Deutschen Bundesbank, das Land dabei, seine Aufsichtsstandards an EU-Recht anzugleichen.

Multilaterale Zusammenarbeit

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden vollzieht sich größtenteils in den europäischen und internationalen Aufsichtsorganisationen und Standardsetzergremien. 2019 war die BaFin Mitglied in mehr als 600 Gruppen dieser Art – einige davon sind oder waren temporärer Art.

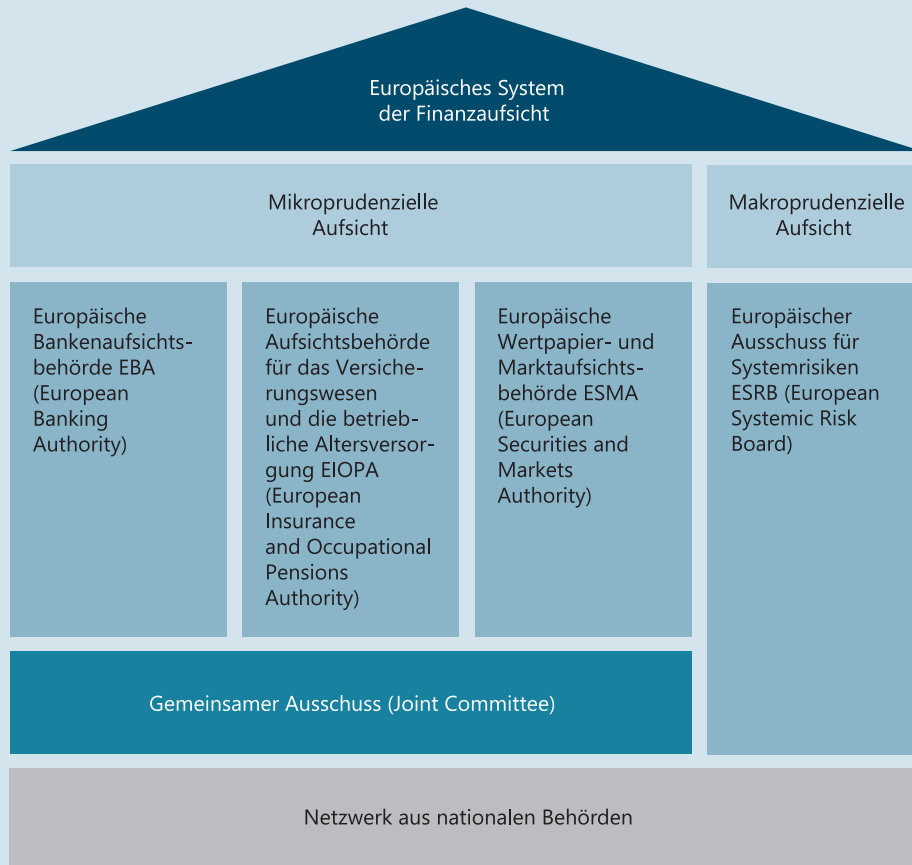
2 Arbeiten der drei ESAs

2019 beschäftigten sich die drei Europäischen Aufsichtsbehörden intensiv mit den Vorbereitungen auf den bevorstehenden Brexit, den Entwicklungen hin zu einem nachhaltigen Finanzwesen und der Stärkung der aufsichtlichen Konvergenz. Weitere Schwerpunkte der

Die BaFin im Europäischen System der Finanzaufsicht

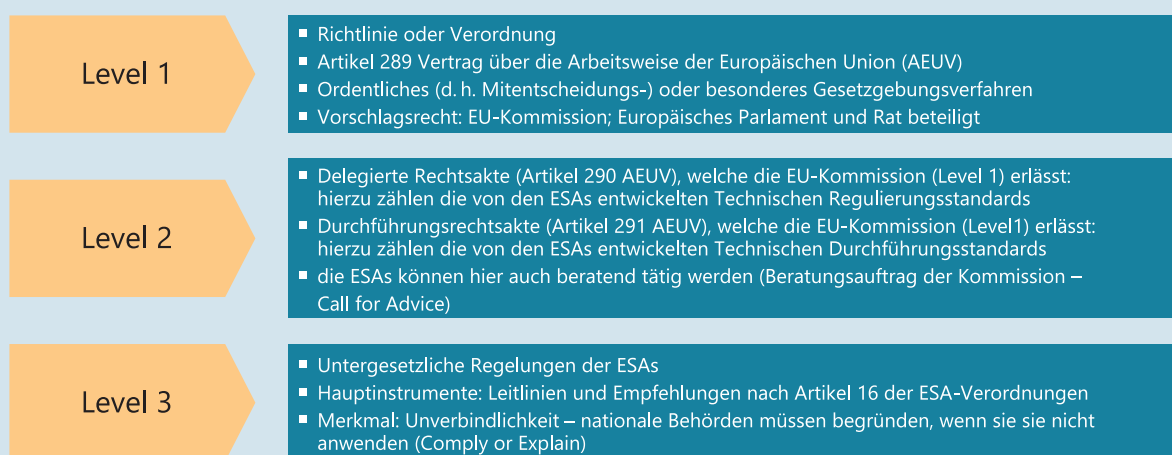
Die BaFin ist aktiver Teil des seit Anfang 2011 bestehenden Europäischen Systems der Finanzaufsicht (European System of Financial Supervision – ESFS, siehe Grafik 1).

Grafik 1: Europäisches System der Finanzaufsicht



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

Grafik 2: Rolle der ESAs in der EU-Gesetzgebung



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

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

Die BaFin in der Bankenunion

Im Rahmen der Europäischen Bankenunion ist die BaFin Teil des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM (Single Supervisory Mechanism) und des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus SRM (Single Resolution Mechanism). Informationen zu beiden Bereichen finden Sie ab Seite 134 (SSM und SRM).

Die BaFin in globalen Organisationen

Die BaFin ist auch Mitglied einiger globaler Gremien, zum Beispiel

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

In diesen internationalen Zusammenschlüssen wirkt die BaFin an der Entwicklung weltweiter Aufsichtsstandards mit. Darüber hinaus engagiert sich die BaFin zum Beispiel bei der Financial Action Task Force (FATF) und beim Islamic Financial Services Board (IFSB). Auch im Finanzstabilitätsrat FSB (Financial Stability Board) ist die BaFin vertreten. Die G20-Staats- und -Regierungschefs haben das FSB im Zuge der regulatorischen Reformen nach Ausbruch der globalen Finanzkrise mit einem umfangreichen Mandat ausgestattet: Unter anderem soll das FSB das internationale Finanzsystem überwachen. Sollte es dabei auf Schwachstellen stoßen, soll es Vorschläge erarbeiten, wie diese behoben werden sollen. Zudem soll das FSB die Kooperation und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedern koordinieren und fördern.

Arbeiten lagen 2019 bei der EBA auf der Umsetzung von Basel III und bei EIOPA auf der Überarbeitung des Solvency-II-Regelwerks¹. ESMA befasste sich mit den Themen Anlegerschutz, Finanzinnovationen, konsistente Nutzung von Aufsichtsdaten, Crypto-Assets und Aufsicht über zentrale Gegenparteien.

2.1 Paneuropäisches Privates Pensionsprodukt

Nach längeren Verhandlungen haben sich das Europäische Parlament und der Europäische Rat Mitte 2019 auf einen Kompromisstext für ein europaweites Paneuropäisches Privates Pensionsprodukt (Pan-European Personal Pension Product – PEPP) geeinigt. Die entsprechende PEPP-Verordnung wurde im Sommer 2019 verabschiedet.

Doch völlig abgeschlossen ist das Projekt PEPP noch nicht, da noch zahlreiche Arbeiten auf Level 2 des

¹ Vgl. Kapitel I 9.

europäischen Gesetzgebungsverfahren zu erledigen sind. EIOPA hat dabei seit 2019 einen umfangreichen Arbeitsauftrag zu erfüllen: Auf der Agenda steht beispielsweise die Vorbereitung eines PEPP-Basisinformationsblatts (Key Information Document – KID). Daneben gilt es aber auch, Vorgaben für einen Kostendeckel im Rahmen des Basis-PEPP und die notwendigen Techniken zur Risikominderung zu konkretisieren. Bei den genannten Level-2-Arbeiten ist darüber hinaus darauf zu achten, dass für die unterschiedlichen potenziellen Anbieter, aber auch die Produkte Wettbewerbsgleichheit (Level-Playing-Field) sichergestellt wird.

2.2 Nettoerrenditen und Performance von Produkten für Kleinanleger

Ende 2017 beauftragte die Europäische Kommission EBA, EIOPA und ESMA mit der jährlichen Berichterstattung zu Kosten (Produkt- und Vertriebskosten) und Nettoerrenditen von Finanzprodukten für Kleinanleger. Dies betrifft OGAW-Fonds², alle verpackten Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte (Packaged Retail and Insurance-Based Investment Products – PRIIPs) sowie mittelfristig sämtliche Altersvorsorgeprodukte. Auf diese Weise will die EU-Kommission insbesondere Preisdifferenzen auf den nationalen Märkten transparent machen und den Wettbewerb in den Privatkundenmärkten fördern.

Das Mandat legt den Grundstein für eine EU-weite detaillierte Marktanalyse und Statistik des Produktangebots für Kleinanleger. Dieses Mandat wird nun auch im revidierten Artikel 9 Absatz 1 der Gründungsverordnungen von EBA, ESMA und EIOPA verfestigt. Dieser ermächtigt die drei ESAs explizit, Analysen von Verbrauchertrends im Hinblick auf Kosten- und Gebührenentwicklungen vorzunehmen.

Anfang 2019 legten die ESAs ihre ersten Pilotberichte vor. Dabei zeigte sich, dass eine Analyse der Kosten und Vergangenheitsrenditen von Finanzprodukten teilweise nur durch umfangreiche Abfragen bei den beaufsichtigten Unternehmen möglich ist. Dies liegt daran, dass die dafür benötigten Daten weder routinemäßig im Rahmen der Finanzaufsicht abgefragt werden noch alle öffentlich oder über Datenanbieter verfügbar sind.

ESMA-Fokus

Daher konzentrierte ESMA ihre ersten Untersuchungen insbesondere auf den Fondsmarkt. Sie stellte fest, dass die Kosten für Fonds in den EU-Mitgliedstaaten trotz eines weitgehend harmonisierten europäischen Rechtsrahmens teilweise stark voneinander abweichen. Diese Unterschiede lassen sich nur bedingt durch unterschiedliche Assetklassen und Fondsarten erklären. Durchschnittlich mindern die Kosten die Rendite um 25 Prozent. Dabei stellen die laufenden Kosten wiederum 80 Prozent der Gesamtkosten dar. Im Bereich der alternativen Investmentfonds und strukturierten Produkte lag der Fokus insbesondere darauf, Größe und Beschaffenheit der Privatkundenmärkte zu analysieren. Doch mangels Daten sind diese Märkte im Übrigen EU-weit ausgesprochen intransparent.

EBA-Fokus

Die Analyse der EBA galt 2019 dem Markt für strukturierte Einlagen. Mangels Marktdaten konzentrierte der Bericht sich darauf, die existierenden Offenlegungspflichten zu untersuchen. Insgesamt ist der europäische Markt für strukturierte Einlagen aufgrund der niedrigen Zinsen deutlich geschrumpft.

EIOPA-Fokus

EIOPA entwickelte eine eigene Methodik, um Daten von kapitalbildenden Lebensversicherungen und privaten Rentenversicherungen, inklusive Riester- und Rürup-Rentenversicherungen, zu erfassen. Die Datensammlung erfolgte durch stichprobenartige Abfragen bei beaufsichtigten Versicherungsunternehmen; dabei nahm EIOPA die Angaben im PRIIPs-Basisinformationsblatt zu Hilfe. Die Analyse zeigte, dass die Kosten stark von vier Faktoren abhängen, und zwar vom konkreten Vertragstyp, von der Versicherungsprämie, von der Risikoklasse des Produkts und vom nationalen Markt. Eine Aggregation der Daten über die verschiedenen nationalen Märkte war daher nicht möglich. Die Produkte der Stichprobe umfassten Vertragslaufzeiten von acht bis 40 Jahren. Für die Assetklassen konzentrierte sich EIOPA auf fondsgebundene Lebensversicherungen und erzielte Ergebnisse, die in Einklang mit den Befunden von ESMA standen.

Aus Sicht der BaFin werden sich die Berichte der ESAs zu Nettoerrenditen und Kosten von Finanzprodukten für Kleinanleger zu einem wichtigen Steuerungsinstrument für Empfehlungen und Maßnahmen im Privatkundenmarkt entwickeln.

² Unter OGAW-Fonds sind Fonds zu verstehen, welche die Anforderungen der Richtlinie 2009/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rats vom 13. Juli 2009 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmter Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) erfüllen.

3 Arbeiten der globalen Standardsetzer

3.1 IAIS schließt langjährige Großprojekte ab

Das Jahr 2019 markiert einen Meilenstein für die Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden. Auf der Hauptversammlung der IAIS in Abu Dhabi im November 2019 vollendete sie mehrere Projekte. Die Reformagenda, die unter anderem als Antwort auf die globale Finanzkrise in Gang gesetzt wurde, ist damit im Wesentlichen abgeschlossen.

ICPs als Grundlage

Als Standardsetzerin für den Versicherungssektor beschäftigt sich die IAIS vorrangig mit der Frage, welche Minimalstandards für die Aufsicht über Versicherungsunternehmen international gelten sollen. Diese Mindeststandards schreibt die IAIS in den Kernprinzipien der Versicherungsaufsicht (Insurance Core Principles – ICPs) fest. Erläuterungen (Guidance) begleiten die Standards. Insgesamt gibt es nun 25 ICPs. Diese sind seit 2012 und bis Ende 2019 mit Ausnahme zweier ICPs³ überarbeitet worden. Eine Übersicht über den gesamten Regelkanon der IAIS findet sich in Grafik 3.

³ Es handelt sich einerseits um ICP 14 zur Bewertung und andererseits um ICP 17 zur Kapitalangemessenheit. Beide werden aufgrund ihres Bezugs zum International Capital Standard (ICS) erst zu einem späteren Zeitpunkt in Angriff genommen.

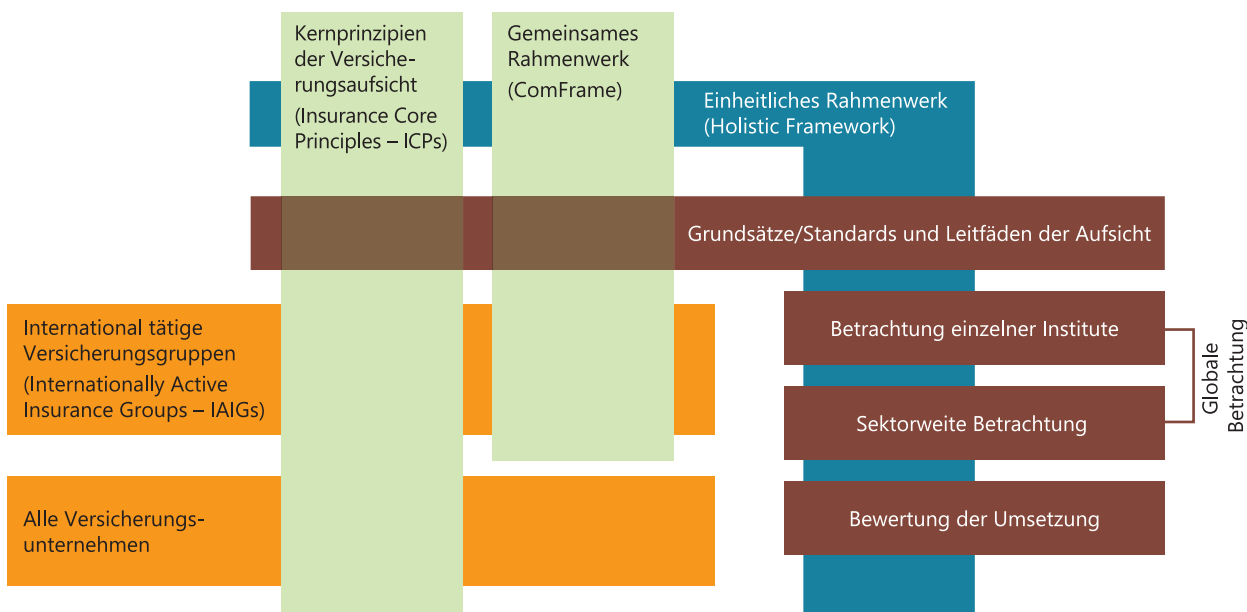
Die IAIS hat in den vergangenen Jahren in gemeinsamen Arbeitsgruppen mit Mitarbeitern verschiedener Behörden wie der BaFin erhebliche Anstrengungen unternommen, die ICPs weiterzuentwickeln und an die aktuellen Herausforderungen anzupassen. Dabei sind auch Rückmeldungen aus öffentlichen Konsultationen berücksichtigt worden. Zu nennen sind hier Aspekte wie die Zusammenarbeit in Aufsichtskollegien (ICP 25) oder etwa die grundlegende Überarbeitung der Herangehensweise im Abwicklungsfall (ICP 12). Insgesamt bilden die ICPs nun ein schlüssiges Bündel von Standards. So tragen sie dazu bei, global sichere Versicherungsmärkte im Interesse der Versicherungsnehmer zu fördern.

ComFrame als risikoorientierte Ergänzung für ausgewählte Versicherungsgruppen

Große Versicherungsgruppen agieren nicht nur auf dem Versicherungsmarkt eines Landes, sondern sind global aufgestellt. Um diese international agierenden Unternehmensgruppen effektiver beaufsichtigen zu können, hat die IAIS bereits im Jahr 2010 begonnen, die ICPs entsprechend zu ergänzen. Nach intensiver Beratung und mehrfacher Konsultation hat die IAIS nun im November 2019 das gemeinsame Rahmenwerk (Common Framework – ComFrame) für die Aufsicht über große international tätige Versicherungsgruppen (Internationally Active Insurance Groups – IAIGs) verabschiedet.

Mit ComFrame beschreibt die IAIS Anforderungen, die über ICPs hinausgehen: Zum Beispiel sollen Gruppenaufseher von IAIGs von diesen grundsätzlich einen

Grafik 3: Gesammelte Regelwerke der IAIS



Quelle: Eigene Darstellung.

Sanierungsplan anfordern, während die Aufsicht bei einem Versicherungsunternehmen unter ICPs dafür einen Ermessensspielraum hat. ComFrame legt in CF 23.0.a fest, welche Versicherungsgruppen von der Aufsicht als IAIGs identifiziert werden sollen. In Deutschland erfüllen die Allianz, die Münchner Rückversicherungsgesellschaft sowie der Haftpflichtverband der Deutschen Industrie (HDI) die Kriterien.

Ein globaler Kapitalstandard für IAIGs

Im Zuge der Verabschiedung von ComFrame hat die IAIS im November 2019 ebenfalls den globalen Kapitalstandard (Insurance Capital Standard – ICS) für IAIGs beschlossen. Für diesen beginnt allerdings zunächst ab 2020 eine fünfjährige Beobachtungsphase. Der ICS wird ab 2025 in ComFrame integriert und macht ComFrame damit zu einem vollständigen Rahmenwerk. Der ICS bedeutet einen großen Schritt nach vorne: Er betrachtet die Solvenz einer Gruppe auf der Basis einer konsolidierten Berechnung. Zugleich liegt dem ICS eine marktnahe Bewertung zugrunde, die bereits 2017 im Kuala Lumpur Agreement⁴ beschlossen wurde. Die USA arbeiten parallel an einem eigenen Berechnungsansatz, der Aggregationsmethode.

In der fünfjährigen Erprobungsphase sollen möglichst viele IAIGs den ICS – basierend auf der Standardmethode – an den Gruppenaufseher berichten. Im Anschluss wird in den Aufsichtskollegien über die Ergebnisse diskutiert, wobei diese sich einzig auf die Funktionsweise des ICS konzentrieren sollen. Parallel analysiert die IAIS die Resultate und schlägt, sofern notwendig, Korrekturen vor. Interne Modelle – ein im europäischen Aufsichtsregime Solvency II wichtiges Element der Unternehmenssteuerung und Berechnung der Kapitalanforderung – werden während der Beobachtungsphase weiter untersucht. Zum Abschluss wird geprüft, ob ihre Verwendung mit der Standardmethode vergleichbar ist. Das Gleiche gilt auch für die oben genannte Aggregationsmethode der USA.

Systemische Risiken durch Weitwinkelobjektiv betrachten

Als Reaktion auf die Finanzkrise hat die IAIS im Jahr 2013 ein Rahmenwerk für global systemrelevante Versicherungsgruppen (Global Systemically Important Insurers – G-SIIs) verabschiedet. Das G-SII-Regelwerk umfasst neben der Identifizierung von G-SIIs durch den Finanzstabilitätsrat FSB auch ein Paket an aufsichtlichen Maßnahmen.

Seit dem Jahr 2016 hat sich die IAIS bereits damit beschäftigt, diesen Ansatz hin zu einem Holistic Framework fortzuentwickeln. Dieses Projekt hat sie 2019 erfolgreich abgeschlossen. Das Holistic Framework ergänzt die bisherige Betrachtung einzelner Institute durch eine sektorweite Betrachtung ausgewählter Aktivitäten oder Exposures. Einen solchen Ansatz, der dazu geeignet ist, mögliche systemische Risiken umfassender zu identifizieren, hatte die BaFin bereits 2015 ins Spiel gebracht.⁵

Die IAIS hat seit 2016 neben den Überlegungen zum Monitoring ebenfalls untersucht, inwieweit in ICPs oder ComFrame Elemente integriert werden müssen, die dazu beitragen, möglichen Risiken für die Finanzstabilität zu begegnen. Zu diesem Zweck hat die IAIS verschiedene Standards angepasst oder ergänzt. Unter dem Gesichtspunkt der Proportionalität soll sich nun ein weiter gefasster Kreis von Unternehmen mit systemischen Risiken auseinandersetzen.

Das Holistic Framework gilt seit Anfang 2020. Bis Ende 2022 überprüft die IAIS, ob ihre Mitglieder es umgesetzt haben und welche praktischen Erfahrungen die IAIS in dieser Phase sammeln konnte. Diese Untersuchung wird auch Grundlage der Entscheidung des FSB im Jahr 2022 sein, ob die ab 2020 vorläufig ausgesetzte G-SII-Identifizierung bis auf weiteres verstetigt oder aber rückgängig gemacht werden sollte.

Was nun?

Durch den Beitritt zur IAIS verpflichtet sich jedes Mitglied, also auch die BaFin, die von ihr verabschiedeten Standards national umzusetzen und die eigenen Versicherungsmärkte entsprechend zu beaufsichtigen. Dies ist die Grundlage für globale Konvergenz und wird auch vom Internationalen Währungsfonds (IWF) dadurch anerkannt, dass er die ICPs im Financial Sector Assessment Program (FSAP) berücksichtigt. Die IAIS-Mitglieder verfolgen das gemeinsame Ziel, durch ihre Standards sichere Versicherungsmärkte zu gewährleisten, zur Finanzstabilität beizutragen und regulatorischer Arbitrage entgegenzuwirken. Folglich wird auch die IAIS eine tragende Rolle bei der nationalen Einführung in den Mitgliedsländern übernehmen können, zum Beispiel durch Schulungsmaterial oder Foren für den Austausch der Aufseher untereinander. Außerdem wird sie durch eigene Prüfungen zum Umsetzungsstand der Standards dazu beitragen, diese Ziele zu verwirklichen.

⁴ Vgl. Jahresbericht 2018, Seite 101 und BaFinJournal November 2017, Seite 12.

⁵ Vgl. Hufeld, A Regulatory Framework for Systemic Risk in the Insurance Industry. In: Hufeld, Felix; Koijen, Ralph S. J.; Thimann, Christian: The Economics, Regulation, and Systemic Risk of Insurance Markets, Oxford University Press, October 2016.

Beim Übergang von der Aufstellung neuer Standards hin zu deren Einführung kommt den Anwendungspapieren (Application Papers) eine besondere Rolle zu. Sie geben den Aufsehern Beispiele dafür an die Hand, wie die Standards in ICPs und ComFrame erfüllt werden können, ohne dabei selbst bindende oder neue Anforderungen zu formulieren. Die IAIS bemüht sich verstärkt, durch eine Palette von Anwendungspapieren die Standards in Beispiele für die tägliche Arbeit der Aufseher zu übersetzen. Die BaFin begrüßt diesen Wechsel des Fokus und unterstützt die Initiative.

Seit 2016 beaufsichtigt die BaFin die Unternehmen und Gruppen in Deutschland auf Basis von Solvency II – ebenso wie alle anderen Aufseher in der Europäischen Union. Die Standards der IAIS sind globale Mindeststandards, die im Wesentlichen durch europäische Regelungen – also etwa denen aus Solvency II – abgedeckt sind. Auf der anderen Seite werden bei der Weiterentwicklung von Solvency II auch Elemente der internationalen Diskussion aufgegriffen und ins europäische Rahmenwerk integriert.

3.2 Basler Ausschuss für Bankenaufsicht

Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht BCBS (Basel Committee on Banking Supervision) hat sich 2019 unter anderem der Konsolidierung seines Rahmenwerks, der Kontrolle seiner Implementierung und Fragen der Proportionalität gewidmet.

Erstmals hat der Ausschuss eine konsolidierte Fassung seines Rahmenwerks vorgestellt, aus dem sich alle aktuell gültigen Regelungen abrufen lassen, das aber zugleich alle Entwicklungsstufen von Basel I bis Basel III aufzeigt. Darüber hinaus hat das Gremium 2019 offene Punkte abgearbeitet und zum Beispiel die Regelungen zur Leverage Ratio und zur Anpassung der Kreditbewertung (Credit Valuation Adjustment) modifiziert.

Die Diskussion über die Behandlung von Forderungen an Staaten, Kommunen und öffentliche Stellen endet mit einer Empfehlung, solche Forderungen freiwillig zu veröffentlichen. Der Ausschuss identifiziert in seinem Rahmenwerk zudem einzelne Inhalte, die Kreditinstitute zu Arbitrage und Bilanzkosmetik nutzen könnten, und überlegt, wie diese Lücken geschlossen werden können.

Mit Blick auf die Implementierung prüfte der Ausschuss zudem 2019 die nationalen Großkredit- und NSFR⁶-Regelungen in Argentinien, Australien, Brasilien, China,

Indien und Kanada. Insgesamt haben alle geprüften Staaten und Staatengemeinschaften den Basler Vorgaben äquivalente nationale Regulierungen eingeführt. Einige wenige nichtmaterielle Abweichungen wurden dabei festgestellt. Dies führt jedoch nicht zur Verschlechterung der grundsätzlich positiven Bewertung des Umsetzungsstands.

Gemeinsam mit der Basel Consultative Group, einer Kooperationsrunde mit Ländern, die nicht im Basler Ausschuss vertreten sind, erörterte der Ausschuss Prinzipien zur proportionalen Anwendung des Basler Rahmenwerks. Hier geht es insbesondere um eine angepasste Anwendung des Basler Rahmenwerks in Nicht-Basel-Jurisdiktionen, in denen zumeist kleine und mittelgroße, nicht international aktive Banken agieren. Zudem wird der Basler Ausschuss in künftig zu entwickelnden Standards verstärkt auch auf Regelungen achten, die proportional zur Größe, Komplexität und Internationalität befolgt werden können.

3.3 IOSCO: Fünf Schwerpunktthemen im Fokus

Die Internationale Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden IOSCO, die führende globale Standardsetzerin auf dem Gebiet der Wertpapieraufsicht, hat 2019 fünf Themen prioritär bearbeitet: Kryptotoken, künstliche Intelligenz und maschinelles Lernen, passive Anlagestrategien und Indexanbieter, Vertrieb an Privatkunden, Digitalisierung und Marktfragmentierung. 2020 wird die IOSCO die Arbeiten zu diesen Themen fortführen und als weitere Priorität die Auswirkungen des Niedrigzinsumfelds auf die Unternehmensfinanzierung untersuchen.

2019 veröffentlichte die IOSCO auch mehrere Berichte. So erschien im Januar ein Bericht zu bewährten Verfahren (Good Practices) bei der Prüfung von Jahresabschlüssen.⁷ Auch aktuelle Themen griff die IOSCO kurzfristig auf. So zeigte eine Bewertung des IOSCO-Fintech-Netzwerks im November, dass Stablecoins Elemente enthalten und Eigenschaften haben können, die typischerweise bei regulierten Wertpapieren auftreten. Je nach Struktur gelten die IOSCO-Grundsätze und IOSCO-Standards sowie nationale Gesetze zur Offenlegung, Registrierung, Berichterstattung und Haftung auch für Stablecoins wie etwa Libra. Die BaFin hat an der Bewertung des IOSCO-Fintech-Netzwerks mitgewirkt.

⁶ NSFR steht für Net Stable Funding Ratio.

⁷ IOSCO Report on Good Practices for Audit Committees in Supporting Audit Quality.

3.4 FSB

Zentrales Thema im Finanzstabilitätsrat FSB war auch 2019 die Umsetzung der regulatorischen Reformen, welche die G20-Staats- und -Regierungschefs nach der Lehman-Pleite angestoßen hatten. Die BaFin wirkte an dem Bericht „Implementation and Effects of the G20 Financial Regulatory Reforms“ mit, den das FSB jedes Jahr dazu herausgibt. Die Passagen zu den „other reform areas“ erarbeitete eine FSB-Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz der BaFin. Dabei ging es unter anderem um die weitere Verbreitung des „Legal Entity Identifier“ (LEI), der jedem Rechtsträger im Finanzmarkt, wie zum Beispiel Banken oder Fonds, eine eindeutige 20-stellige Kennzeichnung zuordnet. Das versetzt unter anderem Aufsichtsbehörden in die Lage, am Kapitalmarkt getätigte Transaktionen einzelnen Rechtsträgern eindeutig zuzuordnen. So können Risiken, denen Rechtsträger ausgesetzt sind, besser erfasst und überwacht werden. Ein weiteres Thema der Arbeitsgruppe waren Referenzzinssätze wie etwa LIBOR oder EURIBOR. Viele Verträge zwischen Teilnehmern des Finanzmarkts beziehen sich auf solche Zinssätze, zum Beispiel Kreditverträge, in denen als Kreditzins der aktuelle LIBOR vereinbart ist. Diese Referenzzinssätze hatten sich in der Vergangenheit als

anfällig für Manipulationen gezeigt. Daher setzt sich das FSB unter Mitarbeit der BaFin für eine weltweite Abkehr von der Verwendung solcher Zinssätze ein.

Die angemessene Regulierung und Beaufsichtigung von Non-Bank Financial Institutions (NBFI) („Schattenbanken“) zählt zu den Kernzielen des FSB. 2019 arbeitete die BaFin in mehreren FSB-Arbeitsgruppen an diesem Thema. Der jährliche „Global Monitoring Report on Non-Bank Financial Intermediation“ gibt Auskunft über den Stand der Arbeiten. Der 2019 erschienene Bericht, an dem die BaFin mitgearbeitet hat, beschäftigt sich unter anderem mit der weltweit gestiegenen Kreditvergabe durch „Financial technology-related non-bank entities“ (Fintechs).

Auch die Aufsicht und Regulierung von Stablecoins beschäftigte das FSB im Jahr 2019. Im Oktober 2019 nahm das FSB eine Bestandsaufnahme vor und trug alle Aspekte zusammen, die relevant sind für die Regulierung von Stablecoins, zum Beispiel deren grenzüberschreitende Nutzung. Eine Facharbeitsgruppe befasst sich 2020 vertieft mit der Stablecoin-Regulierung. Auch daran ist die BaFin beteiligt.

III

Aufsicht





1 Banken, Finanzdienstleister und Zahlungsinstitute

1.1 Grundlagen der Aufsichtspraxis

1.1.1 Antizyklischer Kapitalpuffer erstmals nicht bei Null

Die BaFin hat für sämtliche Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute¹ den antizyklischen Kapitalpuffer (Countercyclical Capital Buffer – CcyB) zum dritten Quartal 2019 erstmals auf 0,25 Prozent gesetzt – eine Premiere, bis dahin hatte der Puffer immer bei null Prozent gelegen (siehe Infokasten). Die damit verbundene Pufferanforderung an das harte Kernkapital (Common Equity Tier 1 – CET1) müssen die Institute ab dem 1. Juli 2020 erfüllen. Eine entsprechende Allgemeinverfügung hat die BaFin am 28. Juni 2019 veröffentlicht.

¹ Bedeutende (Significant Institutions – SIs) und weniger bedeutende Institute (Less Significant Institutions – LSIs).

Definition

CCyB – der Puffer für mehr Widerstandskraft

Der antizyklische Kapitalpuffer CCyB ist ein makroprudenzielles Instrument. Er soll die Banken widerstandsfähiger gegenüber zyklischen systemischen Risiken machen. Der zusätzliche Puffer wird in Zeiten übermäßigen Kreditwachstums aufgebaut. Im Krisenfall soll er dazu dienen, Verluste abzufedern und so eine Kreditklemme vermeiden.

Die Anhebung des Puffers von null Prozent auf 0,25 Prozent geht auf eine Empfehlung des Ausschusses für Finanzstabilität (AFS) zurück (siehe Infokasten, Seite 60). Der AFS stellte ein zyklisches systemisches Risiko aufgrund von drei Risikofeldern fest: Erstens könnten die Banken die Kreditrisiken unterschätzen, da diese durch die gute konjunkturelle Entwicklung in den vergangenen Jahren gesunken sind. Auch die Risikoversorge und die risikogewichteten Aktiva gingen zurück. In einem wirtschaftlichen Abschwung könnten deshalb die Kreditausfälle zunehmen.

Definition

AFS – der Ausschuss für die makroprudenzielle Überwachung

Der Ausschuss für Finanzstabilität – kurz AFS ist das zentrale Gremium der makroprudenziellen Überwachung in Deutschland. Er besteht aus jeweils drei Vertretern des Bundesministeriums der Finanzen (BMF), der Deutschen Bundesbank und der BaFin. Der BaFin-Exekutivdirektor für den Geschäftsbereich Abwicklung gehört dem Gremium darüber hinaus als beratendes Mitglied ohne Stimmrecht an.

Zweitens könnten Banken nach Einschätzung des AFS, dass Banken Kreditsicherheiten möglicherweise überbewerten. Hintergrund sind die Immobilienpreise, die seit Jahren anziehen und teilweise hohe Überbewertungen aufweisen. Ein wirtschaftlicher Abschwung kann zu Ausfällen bei Krediten für Wohnimmobilien und steigenden Verlustquoten bei Verwertung der Sicherheiten für Wohnimmobilien führen. Drittens tragen laut AFS auch die langanhaltend niedrigen Zinsen zur Risikolage bei. Sie belasten die Erträge der Institute und sind ein Anreiz, erhöhte Risiken einzugehen.

Materialisiert sich ein solches zyklisches Risiko schlagend, müssen Banken, deren Verlusttragfähigkeit unzureichend ist, entweder zusätzliches Kapital aufbringen oder ihre Risikoaktiva reduzieren. Würden Risikoaktiva in größerem Umfang reduziert, könnte sich dies negativ auf die Vergabe von Krediten an die Realwirtschaft auswirken.

Die Entwicklung der ökonomischen Daten seit der Entscheidung der BaFin bestätigen die Risikoanalyse des AFS und die Angemessenheit des Puffers.

1.1.2 BaFin integriert neue Anforderungen an IRB-Ansatz in Aufsichtspraxis

Die Europäische Kommission und die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority) haben die Anforderungen an den Ansatz zur Bemessung der Eigenmittelanforderungen für Kreditrisiken, der auf internen Beurteilungen basiert (Internal Ratings-Based

Approach – IRBA), konkretisiert (siehe Infokasten, Seite 61). Die neuen Anforderungen richten sich an alle in der Europäischen Union (EU) zugelassenen Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und treten zum 31. Dezember 2020 in Kraft. Sie betreffen die Ausfalldefinition (auch für den Kreditrisiko-Standardansatz), die Schätzung der Ausfallwahrscheinlichkeit (Probability of Default – PD) und der Verlustrate bei Ausfall (Loss Given Default – LGD) sowie die Behandlung ausgefallener Kredite.

Die BaFin hat die neuen Anforderungen in ihre Aufsichtspraxis integriert, indem sie zum einen die Solvabilitätsverordnung geändert hat; die neue Fassung ist am 19. Februar 2019 veröffentlicht worden. Zum anderen hat sie am 16. April 2019 das Rundschreiben 3/2019 (BA) zum IRBA veröffentlicht. Ein Institut, das den IRB-Ansatz verwendet, darf insbesondere seine Ausfalldefinition nur mit Einwilligung der zuständigen Aufsichtsbehörde ändern. In einem Sammelschreiben an die LSI-IRBA-Institutions (Less Significant Institutions – LSI), also die weniger bedeutenden IRBA-Institute, hat die BaFin im November 2018 das Verfahren geregelt, wie die neuen IRBA-Anforderungen eingeführt werden.

BaFin stellt zwei Verfahren zur Wahl

Wie auch die Europäische Zentralbank (EZB) stellt die BaFin zwei Verfahren zur Wahl: ein einstufiges und ein zweistufiges. Nach dem zweistufigen Verfahren passt das Institut in der ersten Stufe seine Ausfalldefinition an die neuen Anforderungen an, es stuft also seine Schuldner nun nach Maßgabe der neuen Anforderungen als „ausgefallen“ oder „nicht ausgefallen“ ein. Diese erste Stufe wurde 2019 absolviert. Die seit Abschluss der ersten Stufe auf neuer Grundlage ermittelten Ausfalldaten dienen dazu, in der zweiten Stufe die Risikoparameter zu überprüfen und, soweit erforderlich, anzupassen. Außerdem müssen die Institute in der zweiten Stufe weitere neue Anforderungen an die Ratingsysteme umsetzen. Zum Beispiel müssen sie Sicherheitsspannen ausweisen, die in den Risikoparametern enthalten sind. Im alternativen einstufigen Verfahren vollzieht ein Institut beide Änderungen in einem Schritt.

Für das zweistufige Verfahren haben sich nur weniger bedeutende IRBA-Institute entschieden, die mit bedeutenden – und daher von der EZB beaufsichtigten – IRBA-Instituten Daten poolen. Um den Betreibern der Datenpools und den teilnehmenden Instituten die gemeinsame Anpassung an die neuen Vorgaben zu erleichtern, fordert die BaFin für ihre Entscheidungen die gleichen Unterlagen an wie die EZB und wendet auch die gleichen Beurteilungsmaßstäbe an.

IRBA-Harmonisierungs-Programme der EBA

Mit der Harmonisierung der Anforderungen an die Nutzung der IRBA-Verfahren reagiert die EBA auf die Kritik an internen Risikomodellen, die nach der Finanzkrise laut wurde. Die Harmonisierung erfolgt einerseits durch detaillierte Vorgaben für die IRB-Verfahren der Institute, andererseits durch Vorgaben an die zuständigen Aufsichtsbehörden, um eine konsistente Beurteilung der Verfahren sicherzustellen.

Im März 2019 veröffentlichte die EBA Leitlinien für im Konjunkturabschwung angemessene LGD-Schätzungen. Die europäische Eigenmittelverordnung (Capital Requirements Regulation – CRR) verlangt, bei den Schätzungen der Verlustquote bei Kreditausfall (LGD) einen konjunkturellen Abschwung zu berücksichtigen, wenn dies konservativer ist, als auf den jeweiligen langfristigen Durchschnitt abzustellen.

Der Begriff des konjunkturellen Abschwungs soll durch eine Delegierte Verordnung der

EU-Kommission näher definiert werden. Hierzu legte die EBA ihr bereits im November 2018 einen Entwurf vor (Finaler Entwurf EBA/RTS/2018/04). Außerdem hat die EBA im Mai 2019 Leitlinien zur Anrechnung von Kreditrisikominderungstechniken bei eigener Schätzung der LGDs konsultiert. Die endgültige Fassung der Leitlinien soll Anfang 2020 vorliegen.

Zum 31. Dezember 2020 sind die Delegierte Verordnung (EU) 2018/171 und die Leitlinien zur Anwendung der Ausfalldefinition anzuwenden. Die Ausfalldefinition spielt eine zentrale Rolle für die IRB-Modellierung, da sie die Basis für die einheitliche Ausfallzählung der Institute ist. Damit beeinflusst sie auch die Schätzung der Ausfallwahrscheinlichkeit grundlegend. Die Implementierung der neuen Vorgaben wird durch die Umsetzung der neuen Anforderungen für die Ausfallerkennung und die Anpassung des Modells an die neue Ausfalldefinition erfolgen.

1.1.3 Genossenschaftsbanken: neu begebene Geschäftsanteile und Rückzahlung von Geschäftsguthaben

Die BaFin hat am 1. Januar 2019 die überarbeitete Allgemeinverfügung Geschäftsguthaben veröffentlicht. Damit implementiert sie die Vorgaben der geltenden europäischen Eigenmittelverordnung (CRR) zu den Anforderungen an Eigenmittel und die Vorgaben der ergänzenden Delegierten Verordnung (EU) Nr. 241/2014, kurz Eigenmittel-RTS (technische Regulierungsstandards (Regulatory Technical Standards – RTS)). Demnach müssen Institute erst die Erlaubnis der Aufsichtsbehörde einholen, bevor sie Instrumente des harten Kernkapitals zurückzahlen.

Dieses Regelverfahren ist bei genossenschaftlichen Primärinstituten praktisch nicht handhabbar. Der Grund: Es gibt sehr viele Institute dieser Art in Deutschland, 2019 waren es 841 Institute, und es werden regelmäßig bei jedem dieser Institute im Laufe eines Geschäftsjahrs Genossenschaftsanteile gekündigt und neue ausgegeben.

Vereinfachte Regelung

Artikel 32 Absatz 2 des Eigenmittel-RTS bietet daher die Möglichkeit einer vereinfachten Regelung: Die BaFin kann danach vorab für einen Zeitraum von bis zu einem Jahr eine Genehmigung aussprechen – und zwar für einen im Voraus festgelegten Rückzahlungsbetrag von Geschäftsanteilen abzüglich des Betrags der Zeichnung neuer Instrumente des harten Kernkapitals.

Für jedes Jahr eine Allgemeinverfügung

Diese Möglichkeit setzt die BaFin seit 2015 jährlich durch eine Allgemeinverfügung um, die jeweils für ein Jahr gültig ist und nur für LSIs, also weniger bedeutende Institute, in der Rechtsform einer eingetragenen Genossenschaft anwendbar ist. Dazu stimmt sie sich mit der Deutschen Bundesbank ab. Nach der jeweiligen Allgemeinverfügung gilt die Genehmigung zur Rückzahlung von Geschäftsguthaben als erteilt, sofern diese nicht mehr als 0,5 Prozent des harten Kernkapitals ausmachen und die weiteren Voraussetzungen der Allgemeinverfügung zur Höhe der Eigenmittel erfüllt sind.

Auch nach der Rückzahlung müssen die Institute die Eigenmittelanforderungen inklusive bestehender Kapitalzuschläge, Eigenmittelzielkennziffer und eines Sicherheitspuffers erfüllen. Diesen Sicherheitspuffer hat die BaFin in der Allgemeinverfügung für das Jahr 2019 auf 1,25 Prozent festgesetzt und prüft sie jährlich.

1.1.4 Neues Rundschreiben zum Zinsänderungsrisiko im Anlagebuch

Das neue Rundschreiben 6/2019 (BA) zum Zinsänderungsrisiko im Anlagebuch setzt das entsprechende Baseler Regelwerk aus dem Jahr 2016 und die Neufassung der einschlägigen EBA-Leitlinien² für alle Kreditinstitute in deutsches Recht um, also für SIs und LSIs, allerdings mit Ausnahme der Wertpapierhandelsbanken.

Zu den wichtigsten Neuerungen gegenüber dem Rundschreiben 9/2018 (BA) zählen zusätzliche aufsichtliche Zinsszenarien (steilere und flachere Zinsstrukturkurve, Anstieg bzw. Absenkung der kurzfristigen Zinsen, Parallelverschiebung der Zinsstrukturkurve in beide Richtungen) und ein Frühwarnindikator. Neben dem weiterhin anzuwendenden ± 200 -Basispunkte-(BP-)Schock, dessen Auswirkung im Verhältnis zum regulatorischen Eigenkapital betrachtet wird, müssen die Institute bei den neuen Zinsszenarien die negative Barwertänderung ins Verhältnis zum Kernkapital (Tier 1) setzen. Erreicht der Verlust aus einem der sechs Szenarien mehr als 15 Prozent des Kernkapitals, soll dieser sogenannte Frühwarnindikator einen aufsichtlichen Dialog auslösen, aber analog zum bisher verwendeten Zinsschock keine sonstigen automatischen aufsichtlichen Maßnahmen nach sich ziehen.

Weitere wesentliche Änderungen sind die folgenden:

- Berechnung und Meldung der aufsichtlichen Zinsschocks sowohl auf Einzel- als auch auf Gruppenebene sind verpflichtend, ausgenommen hiervon sind Institute, die aufgrund der Ausnahmeregel nach § 2a Absatz 1 und 2 oder Absatz 5 (Gruppen-Waiver) des Kreditwesengesetzes (KWG) das Zinsänderungsrisiko im Anlagebuch auf Gruppenebene steuern.
- Es gilt eine laufzeitabhängige Untergrenze, die bei -100 BP für Laufzeiten von null beginnt und linear um fünf BP pro Jahr steigt.
- Bei der Aggregation von materiellen Fremdwährungen dürfen Gewinne zu maximal 50 Prozent in den jeweiligen Zinsszenarien berücksichtigt werden. Eine Währung ist als materiell anzusehen, wenn die

Positionen in der jeweiligen Währung fünf Prozent der Vermögenswerte übersteigen oder die aggregierten Positionen ohne Fremdwährungen weniger als 90 Prozent ausmachen.

- Notleidende Forderungen (Non-Performing Exposures – NPE) sind als erwartete Cashflows einzubeziehen, wenn sie einen Anteil von mehr als zwei Prozent am gesamten Kreditvolumen haben. Hiervon ist nur abzuweichen, falls die interne Zinsrisikosteuerung die vollständigen Cashflows bis zu einem Ausfall berücksichtigt und stattdessen Rückstellungen gebildet hat.

1.1.5 Rundschreiben zu Verbriefungen: BaFin übernimmt EBA-Leitlinien

Mit ihrem Rundschreiben 4/2019 (BA) zur Konkretisierung der STS-Kriterien für Nicht-ABCP-Verbriefungen und für ABCP-Verbriefungen hat die BaFin die einschlägigen Leitlinien der EBA zu beiden Arten von Verbriefungen in ihre Verwaltungspraxis überführt.

Das Kürzel STS steht für einfache, transparente und standardisierte Verbriefungen (Simple, Transparent and Standardised). Bei ABCP-Verbriefungen handelt es sich um besicherte Geldmarktpapiere (Asset-Backed Commercial Paper – ABCP), bei Nicht-ABCP-Verbriefungen um nicht besicherte Geldmarktpapiere.

Nach der am 1. Januar 2019 in Kraft getretenen sektorübergreifend geltenden Verbriefungsverordnung dürfen als „STS“ oder „einfach, transparent und standardisiert“ nur Verbriefungen bezeichnet werden, welche die hierfür festgesetzten Kriterien tatsächlich erfüllen. Ziel dieser Bezeichnung und der damit verbundenen Anforderungen ist es, den Aufsichtsrahmen für Verbriefungen stärker risikoorientiert auszurichten. Ein solcher Aufsichtsrahmen setzt allerdings voraus, dass der Begriff der STS-Verbriefung europaweit und sektorübergreifend einheitlich interpretiert wird. Die Leitlinien der EBA sollen daher ein gemeinsames Verständnis gewährleisten, indem sie sämtliche STS-Kriterien konkretisieren.

Vorschlag zu synthetischen STS-Verbriefungen

Auf der Grundlage von Artikel 45 der Verbriefungsverordnung hat die EBA von September bis November 2019 zudem einen Vorschlag konsultiert, einen spezifischen Rahmen auch für synthetische STS-Verbriefungen zu schaffen. Dieser soll sich auf synthetische Bilanzverbriefungen beschränken. Das Ergebnis der Konsultation stand zum Redaktionsschluss noch nicht fest.

² EBA/GL/2018/02.

1.2 Deutsche Institute unter direkter Aufsicht der EZB

54 deutsche Institute waren 2019 als SIs klassifiziert und standen im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM)³ unter direkter Aufsicht der EZB.⁴

Für alle europäischen SIs war die Digitalisierung 2019 ein zentrales Thema. Die Institute strengen sich unterschiedlich intensiv an, mit dem technologischen Wandel Schritt zu halten. Den Eintritt global agierender Bigtechs wie Amazon, Apple, Microsoft und Google in den Finanzmarkt sehen die großen europäischen Banken derzeit als größte Herausforderung – neben klassischen Finanzmarktrisiken wie dem aktuellen Niedrigzinsumfeld und der zunehmenden Regulierung.⁵

Trend zu Auslagerungen

Die Bigtechs haben längst bewiesen, welche Effizienzgewinne und welche Umsätze sie dank konsequenter Digitalisierung erreichen können. Vor diesem Hintergrund und angesichts der allgemeinen Erwartung, mit dieser Technologie erhebliche Kosten sparen zu können, ist bei den europäischen SIs bereits seit Jahren ein zunehmender Trend zu Auslagerungen zu beobachten, und das insbesondere auf dem Gebiet der IT.

Dieser Trend hat sich auch 2019 fortgesetzt. Neu ist, dass SIs nun auch zunehmend in Clouds auslagern. Die meisten SIs versuchen, Cloud-Technologie-Lösungen in ihre Systemlandschaft zu implementieren. Was aber die Auslagerung von kritischen Prozessen in öffentliche Clouds angeht, halten sich die SIs weiterhin deutlich zurück. Gründe sind Cyberrisiken, Fragen des Datenschutzes und die Herausforderung, ausgelagerte Daten wirkungsvoll zu verschlüsseln und sie zugleich barrierearm nutzbar zu machen.

BaFin und EZB begleiten diesen Trend. Sie veröffentlichen zum einen ihre aufsichtlichen Erwartungen⁶ oder teilen sie den Instituten individuell mit. Zum anderen prüfen sie vollzogene Auslagerungen darauf, ob sie mit den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Geschäftsorganisation vereinbar sind. Darüber hinaus bewertet die Aufsicht im Rahmen des jährlichen aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozesses

(Supervisory Review and Evaluation Process – SREP) seit 2018 gesondert die IT der Institute und lässt diese Ergebnisse ebenfalls in die Bewertung der operationellen Risiken einfließen.

TRIM-Projekt der EZB

Vertreter der EZB sowie der BaFin und anderer nationaler Aufsichtsbehörden führten im Jahr 2019 ihre Arbeiten am SSM-Projekt TRIM (Targeted Review of Internal Models) fort. Das im Jahr 2016 begonnene Vorhaben soll innerhalb des SSM gleiche Kapitalanforderungen für gleiche Risikopositionen sicherstellen und die Aufsicht über interne Modelle harmonisieren. Durch ihre Mitarbeit will die BaFin dazu beitragen, das seit der Finanzkrise erschütterte Vertrauen in die Nutzung interner Modelle wiederherzustellen.

Die Modellexperten des SSM erreichten im Jahr 2019 wesentliche TRIM-Projektziele. So ergänzten sie den „ECB Guide to Internal Models“ um Kapitel über interne Modelle für Markt-, Kontrahenten- und Kreditrisiken. Banken und Aufseher erhielten durch die einheitliche Interpretation der aufsichtlichen Anforderungen für interne Modelle im SSM eine weitere Orientierung dafür, wie sie interne Modelle verwenden oder überprüfen können.

Im Rahmen des TRIM-Projekts untersuchten die Fachleute in rund 200 Modelleprüfungen, ob diese die aufsichtlichen Anforderungen erfüllten. Im Sinne einer harmonisierten Aufsicht gingen die Prüfer dabei nach einheitlichen, im Projekt entwickelten Verfahrensweisen vor. Darüber hinaus hat auch die Qualitätssicherung der Prüfungsberichte durch SSM-Modellexperten zur angestrebten Harmonisierung aufsichtlicher Anforderungen beigetragen. Die Ergebnisse der Prüfungen werden noch bewertet. Die EZB wird sie zum Ende des Projekts veröffentlichen, also voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte 2020.

Die durch TRIM gestärkte Modelleaufsicht wird auch nach Abschluss des Projekts fortgeführt. Die Strukturen der Zusammenarbeit zwischen Mitarbeitern der EZB und der national zuständigen Behörden und nationalen Zentralbanken in TRIM haben sich bewährt und sollen über das Ende des Projekts hinaus erhalten bleiben.

Interne Modelle sind nie statisch, sondern müssen ständig an neue Gegebenheiten angepasst werden, wie die Entwicklung der Märkte und Produkte oder die Ergebnisse aktueller Risikoanalysen. Das gilt auch für die aufsichtliche Interpretation des Regelwerks durch den EZB-Guide.

³ Zur Rolle der BaFin im SSM vgl. Seite 16.

⁴ Vgl. Jahresbericht der EZB, <https://www.ecb.europa.eu/pub/annual/html/index.en.html>.

⁵ Zum Niedrigzinsumfeld vgl. auch Kapitel I 4.

⁶ Zum Beispiel das BaFin-Merkblatt „Orientierungshilfe zu Auslagerungen an Cloud-Anbieter“.

Nach dem erfolgreichen Verlauf im Jahr 2019 ist zu erwarten, dass die oben genannten Ziele des TRIM-Projekts im Jahr 2020 erreicht werden.

1.3 Institute unter direkter Aufsicht der BaFin

Die BaFin war Ende 2019 für die Beaufsichtigung von 2.829 Instituten zuständig (siehe Tabelle 1). 57 dieser Institute waren als SIs klassifiziert und standen im SSM unter direkter Aufsicht der EZB. Die BaFin war in den gemeinsamen Aufsichtsteams des SSM an der Beaufsichtigung dieser 57 Institute beteiligt.

Aufteilung zwischen zwei Geschäftsbereichen

Der Geschäftsbereich Bankenaufsicht nahm die Aufsicht über Kreditinstitute, Zahlungs- und E-Geld-Institute sowie über Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute wahr, die den Finanzdienstleistern zuzurechnen waren. Daneben beaufsichtigte der Geschäftsbereich

Bankenaufsicht vier Wertpapierhandelsbanken, weil diese Tochtergesellschaften von Instituten sind, die als SIs dem SSM zugeordnet waren. Die Aufsicht über Wertpapierhandelsbanken ist ansonsten Aufgabe des Geschäftsbereichs Wertpapieraufsicht/Asset-Management. Das Gleiche gilt für Finanzdienstleistungsinstitute.

Die Aufteilung in der Institutsaufsicht zwischen den beiden Geschäftsbereichen folgt zunächst der Unterscheidung, ob es sich um Kredit- oder Finanzdienstleistungsinstitute handelt und durchbricht dieses Prinzip dort, wo das Geschäftsmodell der jeweiligen Gattung besser zum Aufsichtsfokus des anderen Geschäftsbereichs passt. So werden Wertpapierhandelsbanken, obwohl Kreditinstitute, in der Regel im Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht/Asset-Management und Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute, obwohl Finanzdienstleister, im Geschäftsbereich Bankenaufsicht überwacht.

Tabelle 1: Institute unter deutscher Aufsicht

Stand: 31.12.2019

Kreditinstitute		1.556
		1.411
davon	CRR-Kreditinstitute* ⁺	
	davon SIs** ^{+,+++}	57
	davon LSIs*** ^{+,+}	1.352
	Wertpapierhandelsbanken**** ^{+,++}	37
	Weitere Kreditinstitute***** ⁺	29
	Wohnungsunternehmen mit Spareinrichtung ⁺	47
	Förderbanken ⁺	12
	Drittstaatenzeitstellen ⁺	20
Zahlungs- und E-Geldinstitute ⁺		69
Finanzdienstleistungsinstitute*****		1.204
davon	Finanzdienstleistungsinstitute der Gruppe III ⁺⁺	693
	Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute ⁺	490
Institute unter BaFin Aufsicht		2.829

* Zwei dieser CRR-Kreditinstitute sind weder SI noch LSI.

** Die SIs stehen unter direkter Aufsicht der EZB.

*** Zwei dieser Kreditinstitute stellen Finanzmarktinfrastrukturen zur Verfügung und werden daher im Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht beaufsichtigt.

**** Fünf dieser Kreditinstitute werden wegen ihrer Konzernzugehörigkeit im Geschäftsbereich Bankenaufsicht beaufsichtigt.

***** Eins dieser Kreditinstitute wird im Geschäftsbereich WA beaufsichtigt.

***** Neben den hier aufgeführten Instituten der FDI-Gruppen III und V (Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute) werden auch Institute der FDI-Gruppen I, II und IV gezählt. Letztere sind in dieser Übersicht nicht enthalten.

+ Aufsicht durch Geschäftsbereich Bankenaufsicht

++ Aufsicht durch Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht / Asset Management

+++ Aufsicht durch EZB

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 engere Definition eines Kreditinstituts gemäß Artikel 4 Absatz 1 Nr. 1 der EU-Eigenmittelverordnung CRR erfüllt und das Einlagen- und das Kreditgeschäft betreibt. Die CRR-Kreditinstitute werden im Rahmen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM entweder als bedeutende Kreditinstitute (SIs) direkt von der EZB oder als weniger bedeutende Kreditinstitute (LSIs) von der BaFin in Zusammenarbeit mit der Deutschen Bundesbank beaufsichtigt.

Die **Wertpapierhandelsbanken** betreiben nicht zugleich das Einlagen- und das Kreditgeschäft, aber andere in § 1 Absatz 1 KWG genannte Bankgeschäfte und fallen deshalb unter den deutschen Begriff des

Kreditinstituts. Eine Wertpapierhandelsbank betreibt als Kreditinstitut das Finanzkommissions- oder Emissionsgeschäft oder eine Finanzdienstleistung gemäß § 1 Absatz 1a Nr. 1 bis 4 KWG. Die Geschäftsmodelle der Wertpapierhandelsbanken variieren vom klassischen Maklergeschäft an den Börsen über den Eigenhandel bis hin zur Ausführung von Kapitalbeschaffungsmaßnahmen oder dem Handel mit Energiederivaten. Ihre Produktpalette reicht von Aktien und Anleihen über geclearte und nicht geclearte Derivate, etwa öffentliche Kreditausfallprämien (Credit Default Swaps – CDSs), bis zu Energiederivaten und finanziellen Differenzkontrakten (Contracts for Difference – CFDs). Einige Wertpapierhandelsbanken bieten daneben als innovatives Geschäftsfeld auch Dienstleistungen zu Kryptowerten an, wie zum Beispiel Bitcoin.

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.

1.3.1 Kreditinstitute unter direkter Aufsicht der BaFin

1.3.1.1 Risikoklassifizierung

Die EBA-SREP-Leitlinie⁷ sieht vor, dass BaFin und Deutsche Bundesbank jährlich ein Risikoprofil für alle LSIs erstellen, also die weniger bedeutenden Institute, die unter ihrer Aufsicht stehen (siehe Tabelle 2, Seite 66). Auf Grundlage dieses Risikoprofils klassifiziert die BaFin jedes Institut nach Risikoklassen von 1 bis 4 – und zwar nach den Kategorien „Qualität des Instituts“ und „potenzielle Auswirkung einer Solvenz- oder Liquiditätskrise des Instituts auf die Stabilität des Finanzsektors“. Aus dieser Gesamteinschätzung leitet sie die notwendigen aufsichtlichen Handlungen ab und legt nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit fest, wie intensiv jedes Institut zu beaufsichtigen ist.

Die Konsolidierung im Bankensektor schreitet voran. Somit vergrößerte sich 2019 der Anteil der Institute in den mittleren Auswirkungstufen, während der Anteil der Institute mit geringer Auswirkung zurückging. Zugleich sind die Folgen des aktuellen Niedrigzinsumfelds für die Risikosituation der Institute spürbar: Der Anteil mit einer Qualitätseinstufung von 1 ging zurück, schlechtere Qualitätseinstufungen nahmen zu.

1.3.1.2 Sonderprüfungen

Im Jahr 2019 ordnete der Geschäftsbereich Bankenaufsicht der BaFin insgesamt 161 Sonderprüfungen gemäß § 44 Absatz 1 Satz 2 KWG bei LSIs an (siehe Tabelle 3, Seite 66). 11,9 Prozent der deutschen LSIs mussten sich also einer Sonderprüfung unterziehen. Der Schwerpunkt lag wie schon 2018 auf Prüfungen nach § 25a Absatz 1 KWG. Dabei wird kontrolliert, ob das Risikomanagement eines Instituts angemessen ist. Die Mindestvoraussetzungen dafür konkretisieren die Mindestanforderungen

⁷ EBA/GL/2014/13 in der Fassung vom 19.7.2018.

Tabelle 2: Ergebnisse der Risikoklassifizierung von LSIs 2019*

Stand: 31.12.2019

Institute in %		Qualität				
Risikomatrix	1	2	3	4	Gesamt	
Auswirkung	Hoch	0,1	0,4	0,1	0,0	0,6
	Mittel	4,4	9,6	2,5	0,1	16,6
	Mittelniedrig	9,0	39,2	7,0	0,4	55,6
	Niedrig	2,7	16,0	7,6	0,9	27,2
Gesamt	16,2	65,2	17,2	1,4	100,0	

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

an das Risikomanagement der Banken (MaRisk)⁸. Diese enthalten unter anderem Vorgaben dazu, wie das interne Kontrollsystem zu gestalten ist, sowie zur Aufbau- und Ablauforganisation und insbesondere zur Risiko-steuerung eines Instituts.

Tabelle 3: Verteilung der Sonderprüfungen 2019 bei LSIs nach Prüfungsschwerpunkten*

Stand: 31.12.2019

	2019	2018
Werthaltigkeitsprüfungen	6	9
§ 25a Absatz 1 KWG (MaRisk)	133	130
Deckung	5	7
Marktrisikomodelle	1	0
IRBA (Kreditrisikomessverfahren)	16	7
AMA (OpRisk-Messverfahren)	0	0
Liquiditätsrisikomessverfahren	0	0
Summe	161	153

* 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).

Höchste Prüfungsquote bei sonstigen Instituten

Die Mehrzahl der Sonderprüfungen fanden 2019 im Genossenschaftssektor statt, zu dem die meisten

⁸ Rundschreiben 09/2017 (BA) – Mindestanforderungen an das Risikomanagement – MaRisk.

Auf einen Blick

Warum Sonderprüfungen?

Die BaFin ordnet immer dann Sonderprüfungen gemäß § 44 Absatz 1 Satz 2 KWG an, wenn sie einen erhöhten Informationsbedarf sieht, den die regulären Informationsquellen – wie beispielsweise das Meldewesen, der direkte Informationsaustausch mit den Instituten und die Jahresabschlussprüfungsberichte – nicht abdecken. Eine Prüfung nach § 44 KWG kann die BaFin entweder aufgrund eines konkreten Anlasses ansetzen oder sofern die vorangegangene Sonderprüfung zu lange zurückliegt.

Zu den Sonderprüfungen zählen auch Deckungsprüfungen, die entsprechend der gesetzlichen Vorgabe des Pfandbriefgesetzes in der Regel alle zwei Jahre stattfinden sollen. Zudem können Institute Sonderprüfungen selbst beantragen, wenn sie interne Modelle verwenden wollen und die BaFin diese abnehmen muss. Die BaFin beauftragt überwiegend die Deutsche Bundesbank damit, die Sonderprüfung vorzunehmen. In einigen Fällen beauftragt sie auch externe Wirtschaftsprüfer.

Institute in Deutschland gehören. Die höchste Prüfungsquote weisen dagegen die sonstigen Institute auf (siehe Tabelle 4, Seite 67).

Tabelle 5 (Seite 67) zeigt die Verteilung der aufsichtsgetriebenen, also von der Aufsicht initiierten, Sonderprüfungen 2019 bei LSIs nach Risikoklassen. Die Sonderprüfungen

Tabelle 4: Verteilung der Sonderprüfungen 2019 bei LSIs nach Institutsgruppen

Stand: 31.12.2019

	Kreditbanken	Sparkassensektor	Genossen- schaftssector	Sonstige Institute
Werthaltigkeitsprüfungen	0	0	6	0
§ 25a Absatz 1 KWG (MaRisk)	23	45	63	2
Deckung	1	3	1	0
Marktrisikomodelle	1	0	0	0
IRBA (Kreditrisikomessverfahren)	6	3	0	7
AMA (OpRisk-Messverfahren)	0	0	0	0
Liquiditätsrisikomessverfahren	0	0	0	0
Summe	31	51	70	9
Prüfungsquote in %*	27,0	13,6	8,3	47,4

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

erfolgen risikoorientiert, so dass die Prüfungsquote mit höherer Auswirkung bzw. geringerer Qualität tendenziell steigt. Zusätzlich ordnete die BaFin auch 17 Sonderprüfungen an, die Institute selbst beantragt hatten.

1.3.1.3 Beanstandungen und Maßnahmen

Im Jahr 2019 verhängte der Geschäftsbereich Bankenaufsicht insgesamt 665 Beanstandungen und Maßnahmen, davon 610 Beanstandungen bei LSIs und 55 Beanstandungen bei Nicht-CRR-Kreditinstituten (siehe Tabelle 6, Seite 68). Im Vorjahr waren es bei den LSIs noch 684 Beanstandungen gewesen.

Gespräche und Schreiben als Aufsichtsinstrumente

Die BaFin leitet bei ersten Hinweisen auf Mängel nicht zwangsläufig sofort formelle Maßnahmen ein. Meist spricht sie zunächst die Institute an oder schreibt ihnen. So erfahren die Banken schnell und unkompliziert, wie die BaFin zum Beispiel die Feststellung der Jahresabschlussprüfung einschätzt – oder wie sie das Ergebnis einer Sonderprüfung bewertet. Kleinere Mängel lassen sich so beheben, bevor sie sich zu gravierenden Problemen auswachsen und möglicherweise sogar förmliche Maßnahmen auslösen.

Tabelle 5: Verteilung der aufsichtsgetriebenen Sonderprüfungen 2019 bei LSIs nach Risikoklassen

Stand: 31.12.2019

Aufsichtsgetriebene Sonderprüfungen		Qualität des Instituts				Summe	Institute* in %
		1	2	3	4		
Auswirkung	Hoch	0	2	1	0	3	37,5
	Mittel	2	14	5	2	23	10,3
	Mittelniedrig	4	59	15	0	78	10,4
	Niedrig	2	22	8	3	35	9,6
	Summe	8	97	29	5	139	10,3
Institute in %*		3,7	11,0	12,6	25,0	10,3	

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

Tabelle 6: Aufsichtliche Beanstandungen und Maßnahmen nach dem KWG 2019*

Aufsichtliche Beanstandungen und Maßnahmen nach dem KWG 2019

Stand: 31.12.2019

Art der Maßnahme	Institutsgruppen					Summe
	LSI			kein SSM		
	Kreditbanken	Spar-kassen-sektor	Genossen-schafts-sektor	Sonstige Institute	Nicht-CRR-Kredit-institute*	
Gravierende Beanstandungen/Schreiben	17	14	29	3	7	70
Maßnahmen gegen Geschäftsleiter	Abberufungsverlangen***		2			2
	Verwarnungen		1			1
Maßnahmen gegen Aufsichts-/Verwaltungsrats-Mitglieder	Abberufungsverlangen***					
	Verwarnungen					
Maßnahmen Eigenmittel/Liquiditätsmaßnahmen, Überschreiten Großkreditobergrenze (§§ 10, 13 bzw. 45 KWG)	84	197	241	13	39	574
Maßnahmen nach § 25a KWG	6				7	13
Maßnahmen nach §§ 45, 45b und 46 KWG**	3				2	5
Summe	111	211	272	16	55	665

* Inklusive KfW.

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

*** Beinhalten formelle und informelle Maßnahmen sowie Abberufungsverlangen durch Dritte.

Hintergrund ist der präventive Aufsichtsansatz der Bankenaufsicht. Dieser hat – anders als Sanktionen⁹ – nicht das Ziel, zu bestrafen. Vielmehr soll er in die Zukunft wirken und dafür sorgen, dass die Unternehmen Dinge verbessern.¹⁰ Dass dazu informelle Instrumente wie Gespräche und Schreiben oft ausreichen, zeigen auch die Zahlen für 2019: Nur sehr vereinzelt musste die BaFin zum Beispiel formelle Maßnahmen gegen Geschäftsleiter oder gegen Aufsichts- und Verwaltungsratsmitglieder eines Instituts ergreifen (siehe Tabelle 6). Aber selbst solche formellen Maßnahmen sind keine Sanktionen, sondern sollen präventiv wirken.

⁹ Zu den Sanktionen der BaFin vgl. Kapitel I 13.

¹⁰ Zur Unterscheidung von Sanktionen und Maßnahmen vgl. Infokasten und Jahresbericht 2016, Seite 55 ff.

1.3.1.4 Lage der Kreditinstitutsgruppen

1.3.1.4.1 Privat-, Regional- und Spezialbanken

Die Privat-, Regional-, und Spezialbanken, die als sogenannte LSIs unter der Aufsicht der BaFin stehen, bilden eine recht heterogene Gruppe. Sie unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Größe, aber auch mit Blick auf ihre Geschäftsmodelle.

Spezialbanken

So finden sich unter den Spezialbanken unter anderem Vermögensverwalter, die standardisierte Finanzprodukte direkt oder indirekt über Vermittler für eine breit gestreute Kundschaft anbieten. Außerdem zählen Abwickler von Finanz- und Wertpapiertransaktionen sowie Banken dazu, die sich neben der Refinanzierung von Leasing- und Factoringgeschäften auch auf Supply Chain Finance spezialisiert haben, also die Zwischen- bzw. Vorfinanzierung von Warenlieferungen oder Dienstleistungen für die jeweiligen Leistungsempfänger.

Auch die konzerngebundenen Absatzfinanzierer (Captives) zählen zu der Gruppe der Spezialbanken. Sie sollen vornehmlich als Unternehmen eines produzierenden Konzerns den Absatz der Produkte der Mutterfirma mit Finanzdienstleistungen unterstützen, zum Beispiel in der Automobil- oder Konsumgüterbranche. Captives erweisen sich bislang als robust; von der Niedrigzinsphase sind sie im Vergleich weniger betroffen. Für diese Institute ist entscheidend, dass die Produkte des Mutterkonzerns sich gut absetzen lassen. Die Aufsicht muss daher besonders auf konjunkturelle Veränderungen achten – und darauf, wie sich das Produktportfolio der Mutterkonzerne entwickelt. Im Automobilssektor etwa geht es um die Fähigkeit der Hersteller, rechtzeitig auch konkurrenzfähige Fahrzeuge mit alternativen Antrieben anbieten zu können. Auch die Bereitschaft der Kunden, diese Fahrzeuge zu kaufen, ist ausschlaggebend. Je nach Entwicklung auf diesem Gebiet verschieben sich möglicherweise die Absatzkanäle. Vorstellbar ist, dass Kunden vermehrt Fahrzeuge für einen begrenzten Zeitraum leasen, um zügig von zu erwartenden Verbesserungen bzw. Innovationen profitieren zu können, etwa bei der Reichweite.

Klassische Privatbanken

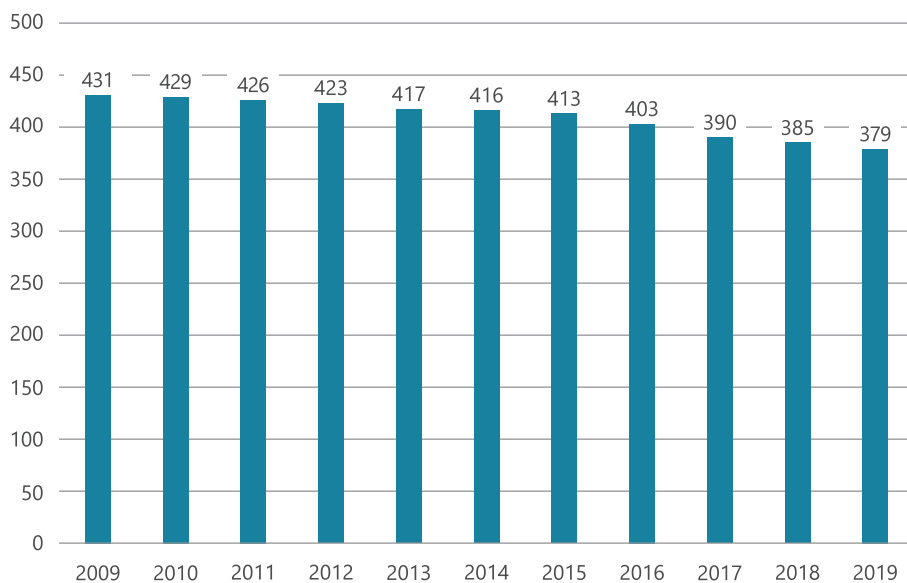
Bei den klassischen Privatbanken ist das Geschäftsmodell häufig stark zinsabhängig. Sie versuchen daher, sich hiervon unabhängige Ertragsquellen zu erschließen. Dazu zählen Provisionserträge aus Dienstleistungen, die klassische Vermögensverwaltung oder aber Geschäftsfelder, die vorher klassischen Großbanken vorbehalten waren, etwa das Investmentbanking.

Wie bereits in den Vorjahren haben verschiedene Institute bei der Suche nach neuen Ertragsquellen auf Digitalisierung gesetzt, um allein oder gemeinsam mit anderen Privatbanken oder Fintechs Nischen zu besetzen. Ungeachtet dessen standen auch 2019 viele Privat-, Regional- und Spezialbanken aufgrund der ausbleibenden Zinswende und fehlender alternativer Ertragsquellen unverändert unter Druck.

1.3.1.4.2 Sparkassen

Die Sparkassen erzielten im Geschäftsjahr 2019 ungeachtet des niedrigen Zinsniveaus noch immer ein insgesamt zufriedenstellendes Ergebnis. Der Jahresüberschuss lag in etwa auf dem Niveau des Vorjahrs. Die Ertragslage war jedoch unverändert durch den weiteren Rückgang des Zinsüberschusses geprägt: Die Institute konnten ihn trotz eines leichten Wachstums beim Provisionsüberschuss nicht ausgleichen. Der Wertberichtigungsbedarf im Wertpapiergeschäft ging zurück; sogar Wertaufholungen waren möglich. Die Aufwendungen für die Risikovorsorge im Kreditgeschäft erhöhten sich leicht, blieben aber nach wie vor auf einem sehr niedrigen Niveau. Das Betriebsergebnis nach Bewertung konnten die Sparkassen insgesamt halten, wobei sich zwischen den einzelnen Instituten deutliche Unterschiede zeigten. Fast alle konnten ihre Rücklagen und Reserven erneut stärken, wenn auch nicht mehr so komfortabel wie in den Vorjahren. Die regulatorischen Eigenmittelanforderungen erfüllten generell alle Sparkassen. Die durchschnittliche Gesamtkapitalquote lag deutlich über der jeweils von der BaFin geforderten Mindestquote.

Grafik 4: Zahl der Sparkassen*



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

Das Kreditgeschäft haben die Sparkassen weiter ausgebaut. Zuwächse ergaben sich im Kreditneugeschäft mit Unternehmen und Selbstständigen. Noch stärker stieg die Vergabe von Krediten an Privatpersonen. Besonders gut liefen die Abschlüsse von privaten Wohnungsbaukrediten.

Um den Ertragsrückgang und damit den rückläufigen Zinsüberschuss aufzufangen, passten Institute unter anderem ihre Konditionen weiter an und setzen ihre Gebühren herauf. Unternehmen und Kommunen werden ab einer größeren Einlagensumme Verwarentgelte berechnet. Mittlerweile erwägen viele Institute, diese Entgelte auch im Privatkundengeschäft zu verlangen. Vereinzelt geschieht dies schon – allerdings werden dabei hohe Freibeträge gewährt.

Ein wesentlicher Kostentreiber beim ordentlichen Aufwand ist das Filialnetz der Sparkassen. Auch im abgelaufenen Geschäftsjahr trieben die Institute Filialschließungen voran. Allerdings ist der Spielraum hierfür begrenzt: Nur mit ausreichender Präsenz vor Ort können die Sparkassen weiterhin sicherstellen, dass alle Bevölkerungskreise flächendeckend sowie angemessen und ausreichend mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen versorgt sind.

1.3.1.4.3 Bausparkassen

Das Niedrigzinsniveau stellte 2019 auch die Bausparkassen wieder vor große Herausforderungen. Die gesamte Bausparbranche steht vor dem Problem, dass sie ursprünglich vereinbarte, heutzutage aber nicht mehr marktgerechte Einlagenzinsen auf alte Bausparverträge leisten muss, ohne entsprechende Zinserträge aus Bauspardarlehen zu erhalten. Denn Angebote für Bauspardarlehen aus zuteilungsreifen Altbausparverträgen sind in der Regel nicht mehr marktgerecht verzinst. Damit sind solche Darlehen für den Verbraucher nicht mehr attraktiv. Der Anteil an ausgereichten Bauspardarlehen war daher auch 2019 sehr niedrig. Bereits ausgereichte, aber nicht mehr marktgerecht verzinsten Bauspardarlehen werden überdies häufig vorzeitig getilgt.

Die Bausparkassen begegneten diesen Herausforderungen auch 2019 mit verschiedenen Maßnahmen, die sie schon in den Vorjahren genutzt hatten. So reduzierten sie Verwaltungs- und Personalkosten und senkten flächendeckend weiter ihren Zinsaufwand. Dies erreichten sie, indem sie ältere, nicht marktgerecht verzinsten Bausparverträge wegen Übersparung oder seit mehr als zehn Jahren bestehender Zuteilungsreife kündigten. Ein Bausparvertrag wird als überspart bezeichnet, wenn die Sparleistung die vereinbarte Bausparsumme bereits erreicht hat und deswegen ein Bauspardarlehen nicht mehr ausgereicht werden kann. Im Interesse eines

steigenden Volumens an Bauspardarlehen boten die Bausparkassen ihren Kunden zudem den Wechsel aus Altbausparverträgen in Verträge mit attraktiveren Bauspardarlehenszinsen an.

Das Bausparkassengesetz beschränkt die Bausparkassen im Wesentlichen auf das Geschäft mit der Finanzierung von Wohnimmobilien. Deswegen forcierten die Institute den Abschluss neuer Bausparverträge zu erheblich niedrigeren und damit marktgerechten Zinskonditionen, um die Ertragslage mittel- und langfristig zu entlasten. Die Bausparkassen warben hierbei nicht mit Renditeaspekten, sondern vielmehr mit der Zinssicherungsfunktion des Bausparvertrags. Außerdem weiteten sie die Vergabe von Darlehen zur Vor- und Zwischenfinanzierung sowie von Baudarlehen aus.

1.3.1.4.4 Genossenschaftsbanken

Für die Kreditgenossenschaften verlief das Geschäftsjahr 2019 ungeachtet des anhaltend schwierigen Marktumfelds zufriedenstellend. Dem deutlich gesunkenen Zinsaufwand standen noch stärkere absolute Rückgänge bei den Zinserträgen gegenüber, was im Ergebnis den Zinsüberschuss nochmals sinken ließ. Dieser liegt nun spürbar unterhalb des langjährigen Durchschnitts. Die weiterhin erfolgreichen Anstrengungen der Primärinstitute im Kostenmanagement kompensieren den Rückgang des Zinsüberschusses nur teilweise. Der Wertberichtigungsbedarf im Wertpapiergeschäft ist erkennbar zurückgegangen, dafür stieg die Risikoversorge im Kreditgeschäft wieder leicht. Eine ausreichende Vorsorge in Form von Rücklagen und Reserven ist weiterhin in angemessener Höhe möglich.

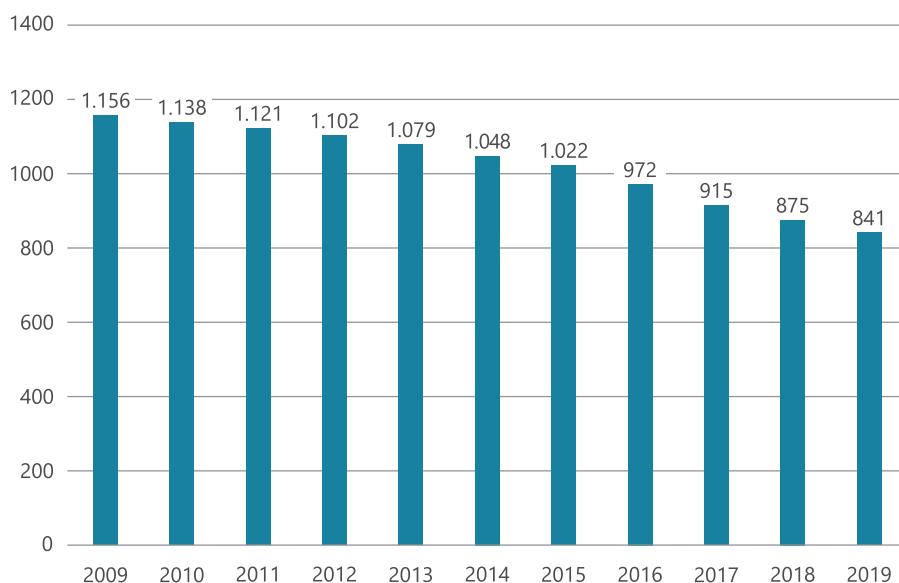
Hoher Druck durch niedrige Zinsen

Das anhaltende Niedrigzinsniveau belastet das bisher erfolgreiche Geschäftsmodell der Kreditgenossenschaften immer stärker. Und das, obwohl sich der genossenschaftliche Finanzverbund in den vergangenen Jahren erfolgreich darum bemüht hat, sich den neuen Gegebenheiten anzupassen.

So blieb der Zinsüberschuss (in absoluten Zahlen) nahezu stabil und die Verwaltungskosten sanken (im Verhältnis zur Bilanzsumme) um über 30 Prozent. Um die Verwaltungskosten zu reduzieren, haben die Institute drastische Maßnahmen ergriffen: Sie haben kostenlose Angebote für Girokonten aufgegeben, Rechenzentren zusammengelegt (2015) und Filialen geschlossen. Zudem haben zahlreiche Primärgenossenschaften und die beiden Spitzeninstitute DZ- und WGZ-Bank (2016) fusioniert.

Dies bedeutet auf der einen Seite, dass sich die Banken und ihre Filialen zunehmend aus der Fläche zurückziehen. Dadurch gehen Kenntnisse der regionalen Märk-

Grafik 5: Zahl der genossenschaftlichen Primärinstitute



te verloren. Die Institute versuchen andererseits, durch den Aufbau neuer Geschäftsfelder wie beispielsweise der Vermietung von Wohnungen, Studentenwohnheimen und dem Betrieb von Windanlagen Erträge zu erwirtschaften, was allerdings neue Risiken mit sich bringt. Diese Veränderungen begleitet die BaFin eng.

Sollten die bereits negativen Zinsen weiter gesenkt werden, könnte sich die Rentabilität bis zum Jahr 2023 halbieren. Die Banken werden sich weiter dagegenstemmen, indem sie die Kosten durch Fusionen der Ortsbanken und Filialschließungen weiter reduzieren. Andererseits werden die Kreditgenossenschaften die Gebühren weiter erhöhen. Es ist fraglich, ob diese Maßnahmen ausreichen werden. Die Banken könnten sich ab einem bestimmten Punkt gezwungen sehen, die Negativzinsen an eine größere Gruppe von Kunden weiterzugeben.

1.3.1.4.5 Pfandbriefgeschäft

Der deutsche Pfandbrief hat sich 2019 – dem Jahr seines 250. Jubiläums – ungeachtet des anhaltenden Niedrigzinsumfelds erneut gut behauptet. Dass dieses klassische Produkt ausgesprochen beliebt ist, belegt auch die Rekordzahl von über 80 Emittenten. Auf dem Pfandbriefmarkt bleibt die EZB für die nahe Zukunft durch die Reinvestition von Rückflüssen aus den verschiedenen Anleihekaufprogrammen ein dominanter Teilnehmer. Mit dem „Grünen Pfandbrief“, der auf Nachhaltigkeit setzt, ist die Branche auch zunehmend dabei, sich einen neuen Investorenstamm aufzubauen.¹¹

¹¹ Vgl. Kapitel I 7.

Insgesamt wurden 2019 Pfandbriefe mit einem Volumen von 54,9 Milliarden Euro abgesetzt (siehe Tabelle 7).

Tabelle 7: Brutto-Absatz Pfandbriefe

Jahr	Hypothekenspfandbriefe* (Mrd. Euro)	Öffentliche Pfandbriefe (Mrd. Euro)	Gesamtabsatz (Mrd. Euro)
2016	35,1	10,4	45,5
2017	36,8	11,9	48,8
2018	43,2	7,2	50,4
2019	43,7	11,2	54,9

Mit einem ausstehenden Volumen von 359,8 Milliarden Euro reduzierte sich 2019 der Gesamtpfandbriefumlauf im Vergleich zum Vorjahr moderat (siehe Tabelle 8 „Gesamtpfandbriefumlauf“).

Tabelle 8: Gesamtpfandbriefumlauf

Jahr	Hypothekenspfandbriefe* (Mrd. Euro)	Öffentliche Pfandbriefe (Mrd. Euro)	Gesamtumlauf (Mrd. Euro)
2016	203,7	155,2	358,9
2017	214,0	148,2	362,2
2018	230,5	134,1	364,6
2019	237,2	122,6	359,8

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

Am 18. Dezember 2019 wurde das EU-Rechtsetzungspaket zur Harmonisierung des Rechtsrahmens gedeckter Schuldverschreibungen im Amtsblatt der EU veröffentlicht. Es macht Anpassungen am deutschen Rechtsrahmen erforderlich, die bis zum 8 Juli 2021 vorzunehmen sind. Zum Redaktionsschluss waren daraus keine maßgeblichen Auswirkungen auf die künftige Emissionstätigkeit der Pfandbriefbanken zu erwarten.

1.3.1.4.6 Wertpapierhandelsbanken

Wertpapierhandelsbanken (siehe Infokasten, Seite 65) werden, wie oben beschrieben, vom Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht/Asset-Management beaufsichtigt – soweit sie nicht Tochtergesellschaft eines bedeutenden Instituts sind (siehe Infokasten, Seite 65).

Für die an den Handelsplätzen tätigen Wertpapierhandelsbanken brachte das Jahr 2019 schwierige Rahmenbedingungen mit sich. Zum einen wurde der Kapitalmarkt durch den Handelsstreit zwischen China und den USA und den angekündigten Brexit belastet. Zum anderen ist seit der MiFID-II-Umsetzung zu beobachten, dass sich Handelsaktivitäten auf alternative Handelsplattformen oder einen voll elektronischen Handel verlagern.

Bei einem Institut leitete die BaFin Maßnahmen zur Verbesserung der Eigenmittelausstattung ein, da es die Anforderungen an die Kapitalquoten bei Wertpapierhandelsbanken nicht eingehalten hatte.

Brexit

Auch 2019 spielte der Brexit¹² eine große Rolle bei der Aufsicht über Wertpapierhandelsbanken. Die BaFin hatte bis zum zwischenzeitlich vorgesehenen Austrittsdatum 31. Oktober 2019 zehn Erlaubnisse für Wertpapierhandelsbanken erteilt, die ihre Aktivitäten von London nach Deutschland verlagern wollten. Dabei handelte es sich überwiegend um neu gegründete Tochtergesellschaften von Bankengruppen insbesondere aus den USA und Asien, die künftig von Deutschland aus ihre Dienstleistungen in der EU anbieten wollen.

Bei den Erlaubnisverfahren lag der Schwerpunkt auf den Anforderungen an das Risikomanagement, an die Angemessenheit der Prozess- und Aufbauorganisation sowie an die Auslagerung wesentlicher Bereiche. Hierzu fand ein intensiver Austausch mit dem Supervisory Coordination Network (SCN) der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority) statt, in dem die BaFin

und andere europäische Aufsichtsbehörden mitarbeiten. Dieses Netzwerk leistet einen wichtigen Beitrag zu einer konvergenten Aufsichtspraxis, indem es einheitliche Maßstäbe für die Zulassung von Wertpapierfirmen entwickelt.

1.3.1.4.7 Ausländische Banken

In Deutschland sind ausländische Banken aus 15 Nicht-EU-Ländern durch Töchter oder Zweigstellen aktiv. Gemeinsam mit den Tochtergesellschaften und Zweigniederlassungen von EU-Instituten spielten sie auch 2019 eine bedeutende Rolle für den deutschen Markt. Was Geschäftsmodelle und Herkunft angeht, sind sie vielgestaltig. Sie bewegen sich zwischen Nischengeschäften, wie der Abwicklung der Außenhandelsfinanzierung mit ihrem Herkunftsland, über das Investmentbanking oder die Vermögensverwaltung bis hin zum vollen Angebot einer Universalbank.

Die Einbindung dieser Institute in ihren jeweiligen Konzern ist einerseits positiv für ihre Geschäftsmöglichkeiten, birgt andererseits aber die Gefahr einer zu großen Abhängigkeit – insbesondere in der Governance. Die BaFin legt Wert darauf, dass die ausländischen Institute dieselben Anforderungen an die Unabhängigkeit der Geschäftsleitung und die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsorganisation einhalten wie deutsche. Kleinere Einheiten greifen aus Kosten- oder Größenaspekten gerne auf Dienstleistungen ihres Mutterkonzerns zurück. Sie laufen je nach Ausgestaltung dann aber Gefahr, die Anforderungen an ein quantitativ wie qualitativ angemessenes und damit zu selbständigen Entscheidungen befähigendes Risikocontrolling und -management nicht mehr zu erfüllen.

Dies trifft in ähnlicher Weise auch auf verschiedene Banken zu, die aufgrund des 2019 drohenden Brexits zwar rechtzeitig ihren Sitz nach Deutschland verlegt hatten, aber wegen dessen Verschiebung nur mit wenig Geschäft und Ressourcen ausgestattet sind. Die BaFin hält hier mit Augenmaß den Druck aufrecht, vor Ort ein für die Ertragskraft auskömmliches Geschäftsvolumen mit den dazugehörigen Strukturen für das Risikomanagement aufzubauen. Immerhin haben vier der Institute, die wegen des Brexits nach Deutschland gekommen sind, im Jahr 2019 den Status eines bedeutenden Instituts erreicht und sind in die direkte Aufsicht des SSM übergegangen. Insgesamt ist die Vorbereitung auf den Brexit gut vorangeschritten; die erforderlichen Erlaubnisverfahren sind abgeschlossen.

¹² Zum Brexit siehe auch Kapitel I 2.

1.3.2 Zahlungs- und E-Geld-Institute

Die Umsetzung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie (Payment Services Directive 2 – PSD 2) und des im Januar 2018 in Kraft getretenen Zahlungsdienstleistungsgesetzes (ZAG) sorgten auch 2019 für einen starken Anstieg der ZAG-Anträge.

Bis zum Stichtag 31. Dezember 2019 hat die BaFin insgesamt 74 Erlaubnisbescheide nach dem neuen ZAG erteilt – sowohl für bestehende als auch für neue Unternehmen, davon 28 neue Erlaubnisse und Erlaubniserweiterungen im Jahr 2019.

Zu den wichtigsten Neuerungen der PSD 2 zählen neue Erlaubnistatbestände wie der Zahlungsauslöse- und der Kontoinformationsdienst. Mit der Regulierung dieser bereits auf dem Markt tätigen Dienstleister hat der Gesetzgeber die Basis für mehr Sicherheit und Wettbewerb geschaffen. Denn gleichzeitig werden die Banken verpflichtet, diesen Dienstleistern einen geordneten Zugriff auf Zahlungskonten anzubieten. Voraussetzung für diesen Zugriff ist immer, dass der Zahlungsdienstnutzer ausdrücklich zustimmt.

Aus wirtschaftlicher Sicht bergen diese Geschäftsmodelle ein enormes Potential. Das gilt insbesondere für die Kontoinformationsdienste, die es dem Kunden ermöglichen, seine Zahlungskontendaten aus dem Online-Banking herauszulösen und von anderen Anbietern weiterverarbeiten zu lassen. Das macht auch die starke Präsenz dieses Dienstes unter den abgeschlossenen Verfahren deutlich: So befinden sich unter den oben genannten Bescheiden für 2019 allein zwölf Registrierungsbescheide für reine Kontoinformationsdienstleister.¹³

Aus regulatorischer Sicht wird dieser Entwicklung sowohl innerhalb der PSD 2 als auch der einschlägigen EBA-Leitlinien Rechnung getragen. So sehen zum Beispiel die EBA-Leitlinien für die Erlaubnis bzw. Registrierung von Zahlungs- und E-Geld-Instituten unter anderem eine umfassende Prüfung des Geschäftsmodells und der Anforderungen an die Sicherheit der IT-Infrastruktur vor.

1.3.3 Finanzdienstleistungsinstitute

1.3.3.1 Wertpapierdienstleistungsunternehmen

Der Großteil der Finanzdienstleistungsinstitute, die Wertpapierdienstleistungen allein oder zusammen mit

Wertpapiernebenendienstleistungen erbringen, verfügen über die Erlaubnis, Finanzportfolios zu verwalten. Darüber hinaus – oder gegebenenfalls auch ausschließlich – können sie zur Anlagevermittlung und zur Abschlussvermittlung von Finanzinstrumenten berechtigt sein. Daneben besitzen einige Institute die Erlaubnis zum Eigenhandel. Sehr wenige Unternehmen sind dabei befugt, sich Eigentum oder Besitz an Kundengeldern zu verschaffen.

Tabelle 9: Wertpapierdienstleistungsunternehmen

Wertpapierdienstleistungsunternehmen	2019	2018
Beaufsichtigte Wertpapierdienstleistungsunternehmen	706	722 ¹⁴
Inländische Zweigstellen ausländischer Unternehmen	94	110
Erteilte Erlaubnisse	44	47
Erteilte Erlaubniserweiterungen	8	8
Erlaubnisrückgaben	41	26
Vertraglich gebundene Vermittler	21.779	23.300
Haftende Unternehmen	177	183
Prüfungsbegleitungen bei Instituten	6	28
Aufsichtsgespräche mit Instituten	75	82

Brexit

Aufgrund der mehrfachen Verschiebung des Brexits wurde auch 2019 ein knappes Drittel der Erlaubnisangebote von Unternehmen gestellt, die nach dem EU-Austritt des Vereinigten Königreichs als Finanzdienstleistungsinstitut in Deutschland tätig werden wollen. Wie schon im Vorjahr waren dies zumeist deutsche Tochtergesellschaften von Unternehmen aus den USA. Auch zu diesen Erlaubnisverfahren tauscht sich die BaFin intensiv mit dem SCN von ESMA aus.

Die BaFin stellte 2019 in zwei Fällen einen Antrag nach § 46b Absatz 1 Satz 4 KWG auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens über das Vermögen eines Instituts. In beiden Fällen hatte der Geschäftsleiter die Zahlungsunfähigkeit des Instituts entgegen § 46b Absatz 1 Satz 1 KWG der BaFin nicht mitgeteilt. Eine Verletzung der Pflicht zur Anzeige der Zahlungsunfähigkeit oder der Überschuldung ist nach § 55 KWG strafbar.

¹³ Vgl. Kapitel I 2.

¹⁴ In dieser Anzahl sind auch Institute berücksichtigt, die nach § 2 Absatz 4 oder 7 KWG freigestellt sind.

Seit dem 2. Januar 2018 erfasst § 2 Absatz 10 KWG nur noch inländische vertraglich gebundene Vermittler. Die BaFin kontaktierte 2019 die haftenden Unternehmen schriftlich, denen diese Rechtsänderung entgangen war und die daher noch vertraglich gebundene Vermittler mit Sitz in einem anderen Land im Register der vertraglich gebundenen Vermittler eingetragen hatten, und forderte sie auf, Abhilfe zu schaffen.

1.3.3.2 Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute

Die Leasing- bzw. Factoring-Branche verzeichnete 2019 erneut ein Wachstum im Neugeschäft. Das Leasingneugeschäft mit Ausrüstungsgütern wuchs um neun Prozent (Vorjahr: 4,5 Prozent). Die Umsätze der Factoring-Wirtschaft legten im ersten Halbjahr 2019 um rund zwölf Prozent zu (Vorjahr: fünf Prozent). Das größte Risiko für diese Institute besteht im Betrug. Hierunter zählen bei Factoringinstituten insbesondere Fälle, in denen dem Institut nicht vorhandene Forderungen verkauft werden. Für Leasinginstitute besteht ein großes Risiko in der Unterschlagung des finanzierten Leasingobjekts. Derartigen Straftaten und den daraus resultierenden Risiken, die zu einer Gefährdung des Vermögens der Institute führen können, versuchen die Unternehmen unter anderem durch Diversifikation ihrer Kunden und Forderungen, den Einsatz von Limitsystemen und die Einholung von Saldenbestätigungen entgegenzuwirken. Bei Leasinginstituten besteht zudem eine zum Teil hohe Abhängigkeit von den geleasteten Objekten und deren Herstellern.

Tabelle 10: Aufsicht über Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute

Fakten	Zahlen 2019 (2018)
Zahl Aufsichtsobjekte	
Finanzierungsleasing	303 (311)
Factoring	158 (158)
Beide Erlaubnisarten	29 (28)
Routinemäßige Fallbearbeitungen	
Neuerlaubnisse	23 (17)
Erlaubnisbeendigungen	36 (24)
Geschäftsleiterbestellungen	177 (109)
Aufsichtsratsbestellungen	46 (62)
Inhaberkontrollverfahren	224 (186)
Maßnahmen und Sanktionen	
Gravierende Schreiben	16 (3)
Eingeleitete Bußgeldverfahren	23 (5)
Erlaubnisaufhebungen	1

2019 institutionalisierte die BaFin den regelmäßigen Austausch mit den Branchenverbänden und Institutsvertretern, indem sie einen Gesprächskreis einrichtete. In der ersten Sitzung wurden mögliche aufsichtsrechtliche Erleichterungen insbesondere für kleine und mittelständische Institute erörtert. Diese sehen sich mit der zunehmenden Regulierungskomplexität teilweise überfordert. Das Protokoll der Sitzung, in dem die BaFin ihre Verwaltungspraxis im Umgang mit kleinen und mittelständischen Instituten näher konkretisiert (doppelte Proportionalität), soll den Instituten und ihren Jahresabschlussprüfern mehr Rechtssicherheit geben.



2 Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds

2.1 Grundlagen der Aufsichtspraxis

2.1.1 Ergebnisabführungsverträge: Gesetzgeber bestätigt Praxis der BaFin

Der Gesetzgeber hat im Geschäftsjahr 2019 durch eine Änderung von § 12 Absatz 1 Satz 1 Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) klargestellt, dass auch die Beendigung eines Ergebnisabführungsvertrags (EAV), etwa durch Aufhebung, Kündigung oder Rücktritt, vorab von der Aufsicht zu genehmigen ist, bevor diese in Kraft gesetzt werden darf. Damit folgt der Gesetzgeber der bisherigen Aufsichtspraxis der BaFin und stellt klar, dass die Aufsicht auch die Beendigung von EAVs vollständig überprüfen muss. Die Aufsichtsbehörde prüft insbesondere, ob sichergestellt ist, dass die Verpflichtungen aus den Versicherungsverträgen dauerhaft erfüllbar und ob die Belange der Versicherten ausreichend gewahrt sind. EAVs, die lediglich für einen begrenzten Zeitraum abge-

schlossen werden sollen, genehmigt die Aufsichtsbehörde nur dann, wenn sie eine automatische Verlängerungsklausel enthalten.

Genehmigungsvorbehalt der Aufsicht

Mit einem EAV verpflichtet sich ein Unternehmen gegenüber einem anderen Unternehmen, seinen Gewinn an dieses abzuführen. Im Gegenzug verpflichtet sich das betreffende andere Unternehmen allerdings dazu, etwaige Verluste zu übernehmen. Der Genehmigungsvorbehalt der Aufsicht verhindert, dass ein zur Verlusttragung verpflichtetes Mutterunternehmen bei absehbaren Verlusten des Versicherers einen laufenden Ergebnisabführungsvertrag einfach beendet, ohne dass die Belange der Versicherten gewahrt sind. Das Inkraftsetzen eines der in § 12 Absatz 1 Satz 1 VAG genannten Beendigungstatbestände kann zukünftig gemäß § 332 Absatz 1 Nr. 1, Absatz 5 Satz 1 VAG mit einer Geldbuße von bis zu 50.000 Euro geahndet werden, wenn die BaFin diesen nicht zuvor genehmigt hat.

Die VAG-Änderung ist Teil des „Gesetzes zur weiteren Ausführung der EU-Prospektverordnung und zur Änderung von Finanzmarktgesetzen“ vom 8. Juli 2019.¹⁵

¹⁵ BGBl. I 2019, Seite 1002 und Seite 1018.

2.1.2 Mindestanforderung an die Geschäftsorganisation von kleinen Versicherungsunternehmen

Das VAG enthält zahlreiche Vorschriften dazu, wie Versicherungsunternehmen ihre Geschäftsorganisation gestalten sollen. Um eine konsistente Anwendung zu gewährleisten, hatte die BaFin bereits im Jahr 2017 für Versicherer, die unter das europäische Aufsichtsregime Solvency II fallen, das Rundschreiben 2/2017 (VA) zu den aufsichtsrechtlichen Mindestanforderungen an die Geschäftsorganisation von Versicherungsunternehmen (MaGo) veröffentlicht.¹⁶ Die neuen Mindestanforderungen an die Geschäftsorganisation von kleinen Versicherungsunternehmen¹⁷, die am 6. März 2020 veröffentlicht worden sind, treten neben die MaGo und geben nun auch kleinen Versicherungsunternehmen im Sinne des § 211 VAG Hinweise, wie die Vorschriften über die Geschäftsorganisation umzusetzen sind.

Grundlage für gemeinsame Auslegung

Das Rundschreiben bildet die Grundlage für die gemeinsame Auslegung, was die konkrete Ausgestaltung der Anforderungen an die Geschäftsorganisation kleiner Versicherungsunternehmen betrifft. Es definiert beispielsweise zentrale Begriffe wie „Proportionalität“. Das Rundschreiben folgt der vertrauten Struktur der MaGo für Versicherungsunternehmen nach Solvency II. Allerdings spezifiziert es nur die VAG-Vorgaben, die für kleine Versicherungsunternehmen nach § 211 VAG einschlägig sind. Darüber hinaus enthält das Rundschreiben – ganz im Sinne des Proportionalitätsprinzips – in einzelnen Punkten zusätzliche Erleichterungen bei der Anwendung des Versicherungsaufsichtsgesetzes. Zum Beispiel reicht es für kleine Versicherungsunternehmen aus, wenn sie regelmäßig die Mindestanforderungen erfüllen. Aufwändigere Strukturen oder Prozesse werden erst dann notwendig, wenn einzelne Geschäftsbereiche überdurchschnittlich hohe Risiken aufweisen.

Bei der Entwicklung des Rundschreibens band die BaFin frühzeitig die Branchenverbände ein. So diskutierte sie beispielsweise in einem gemeinsamen Workshop mit Vertretern der Verbände über den Entwurf des Rundschreibens und konnte auf diese Weise bereits vor der öffentlichen Konsultation zahlreiche berechtigte Hinweise und Anregungen in das Rundschreiben aufnehmen.

¹⁶ www.bafin.de/dok/8834644.

¹⁷ Rundschreiben 1/2020 (VA); www.bafin.de/dok/13772480.

2.1.3 Allgemeinverfügung der BaFin zum EIOPA-Rentendatenprojekt

Zur Überwachung der Finanzstabilität beabsichtigt die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority), in Berichten und Statistiken zu dokumentieren, wie sich die Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAVs) in Europa entwickeln. Dazu benötigt die Behörde einschlägige Daten von den nationalen Aufsichtsbehörden. Das EIOPA Board of Supervisors hatte hierzu 2018 einen Beschluss¹⁸ gefasst, den die BaFin durch ihre Allgemeinverfügung vom 30. September 2019 umsetzte.¹⁹

Auch die Europäische Zentralbank (EZB) stellt ihre Statistiken derzeit auf eine neue harmonisierte Grundlage. Sie ist ermächtigt, zur Erfüllung ihrer Aufgaben mit Unterstützung der nationalen Zentralbanken statistische Daten zu erheben. Im Januar 2016 hat die EZB zu diesem Zweck eine Verordnung über die statistischen Berichtspflichten der Altersvorsorgeeinrichtungen erlassen, die sich unmittelbar an die Versorgungsträger richtet. EIOPA hat daraufhin in enger Zusammenarbeit mit der EZB die nötigen Meldeformulare entwickelt.

Infolgedessen haben sowohl die BaFin als auch die Bundesbank alle berichtspflichtigen Unternehmen angeschrieben. Ob ein Unternehmen berichtspflichtig ist, hängt von seiner Größe ab, die sich anhand der Bilanzsumme bemisst. Die BaFin hat die ihr zur Verfügung stehenden Spielräume so weit wie möglich genutzt, um den Unternehmen die neuen Berichtspflichten zu erleichtern. Für die großen und damit voll berichtspflichtigen Unternehmen waren Anfang Dezember²⁰ Daten bei der BaFin einzureichen (für das dritte Quartal 2019). Diese erste Phase des neuen Berichtswesens wurde erfolgreich abgeschlossen. Die teilbefreiten Unternehmen müssen erstmalig zum Stichtag 31. Dezember 2019 berichten. Auch zu den Einreichungsfristen haben EIOPA und die EZB Übergangsregelungen getroffen, um den Unternehmen zunächst längere Fristen einzuräumen. Im Zeitraum von 2019 bis 2023 werden sich die Meldefristen jedoch verkürzen, ab 2024 sind die Fristen dann gleichbleibend.²¹

¹⁸ EIOPA-BoS/18-114.

¹⁹ www.bafin.de/dok/13061030.

²⁰ Bis zum 9. Dezember 2019 (zehn Wochen nach Ablauf des dritten Quartals 2019).

²¹ Für genaue Angaben zu den Fristen vgl. www.bafin.de/dok/12383156 (Vorlagefristen).

Tabelle 11: Ergebnisse der Risikoklassifizierung 2019*

Unternehmen in %	Qualität des Unternehmens				Summe	
	A	B	C	D		
Marktauswirkung	sehr hoch	0,0	1,7	1,2	0,0	2,9
	hoch	0,7	7,3	3,6	0,0	11,6
	mittel	2,5	16,6	6,8	0,4	26,3
	niedrig	5,9	39,2	12,6	1,5	59,2
Summe	9,1	64,8	24,2	1,9	100,0	

* Die Darstellung zeigt die Einschätzung auf Basis der Daten zum 31. Dezember 2019.

Daten bei der BaFin einreichen

Bundesbank und BaFin haben vereinbart, dass die berichtspflichtigen Unternehmen sämtliche Daten bei der BaFin einreichen. Diese wiederum leitet die Daten an die Bundesbank und an EIOPA weiter.

Die BaFin unterstützt die Unternehmen bei der Berichterstattung mit ausführlichen Informationen zu den Meldebögen und zum Verfahren selbst: Die Allgemeinverfügung der Aufsicht enthält neben einer Übersicht über die Meldebögen in einem zweiten Anhang zusätzliche Erläuterungen, die den Unternehmen das Ausfüllen der Bögen erleichtern sollen.

Außerdem haben sowohl BaFin als auch Bundesbank die Unternehmen in Informationsveranstaltungen auf ihre Berichtspflichten vorbereitet und Fragen beantwortet.

2.2 Risikoklassifizierung

Die BaFin stuft die beaufsichtigten Unternehmen in Risikoklassen ein und richtet daran die Intensität ihrer Aufsicht aus (siehe Infokasten). 2019 lag die Zahl der Versicherer mit guter Qualität auf Vorjahresniveau (siehe Tabelle 11).

Circa 74 Prozent der Versicherer stuft die BaFin bei der Risikoklassifizierung 2019 im oberen Qualitätsbereich ein, das heißt mit den Qualitätsnoten „A“ oder „B“. Damit blieb der Anteil an Unternehmen im oberen Qualitätsbereich auf Vorjahresniveau. Wie auch in den Vorjahren stuft die BaFin keinen Versicherer mit hoher oder sehr hoher Marktbedeutung als Unternehmen mit niedriger Qualität ein.

Auf einen Blick

Risikoklassifizierung

Die Einordnung der Versicherer erfolgt anhand einer zweidimensionalen Matrix, in der die Marktauswirkung und die Qualität eines Unternehmens berücksichtigt werden. Das Kriterium der Marktauswirkung bemisst sich bei den Lebensversicherern, Pensionskassen und Pensionsfonds anhand der Summe ihrer Kapitalanlagen. Bei den Kranken-, Schaden- bzw. Unfall- und 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.

Ergebnisse in den einzelnen Sparten

Sowohl bei den Schaden- bzw. Unfallversicherern als auch bei den Krankenversicherungsunternehmen gab es 2019 keine nennenswerten Verschiebungen. Der Anteil der mit „A“ und „B“ bewerteten Unternehmen bei den Schaden- bzw. Unfallversicherern lag weiterhin bei über 80 Prozent, während er bei Krankenversicherungsunternehmen bei über 70 Prozent verblieb.

Dagegen ist bei den Lebensversicherern eine Verschlechterung der Bewertung zu verzeichnen. Der Anteil der mit „C“ bewerteten Lebensversicherer war 2019 höher als 2018. Zugleich ist der Anteil der mit „B“ bewerteten Lebensversicherungsunternehmen gesunken. Die meisten Lebensversicherer lagen 2019 weiterhin im mittleren Qualitätsbereich.

Bei den Pensionsfonds erhöhte sich 2019 der Anteil der mit „B“ benoteten Unternehmen. Gleichzeitig verringerte sich in dieser Sparte der Anteil der mit „A“ eingestuften Unternehmen.

Keine nennenswerten Veränderungen gab es 2019 bei den Rückversicherern. Rund 79 Prozent bewertete die BaFin mit „A“ oder „B“.

Zahl der klassifizierten Versicherer leicht gestiegen

Die Anzahl der im Berichtsjahr 2019 klassifizierten Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds ist wie im Vorjahr leicht gestiegen.

Klassifizierung von Versicherungsgruppen

Die Risikoklassifizierung der Versicherungsgruppen unter Solvency II, bei denen die BaFin die Gruppenaufsicht wahrnimmt, wurde im Jahr 2019 fortgeschrieben. Gegenüber einer rein rechnerischen Aggregation der

Klassifizierungsergebnisse der Einzelunternehmen werden bei dieser Qualitätseinschätzung weitere qualitative und quantitative gruppenspezifische Informationen betrachtet. 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 Informationsmehrwert und gibt in aggregierter Form über die Gesamtlage der Gruppe Auskunft.

2.3 Vor-Ort-Prüfungen

Auch 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 87 örtliche Prüfungen durch. Der Rückgang an Vor-Ort-Prüfungen gegenüber dem Vorjahr ergab sich unter anderem durch die Notwendigkeit, einige Prüfungen auf das Folgejahr zu verschieben.

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

2.4 Zugelassene Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds

Die Zahl der Versicherungsunternehmen unter Bundesaufsicht ist im Jahr 2019 marginal gestiegen, die der Pensionsfonds blieb konstant. Zum Ende des

Tabelle 12: Verteilung der Vor-Ort-Prüfungen 2019 nach Risikoklassen

Vor-Ort-Prüfungen		Qualität des Unternehmens				Summe	Unternehmen in %
		A	B	C	D		
Marktauswirkung	sehr hoch	0	8	2	0	10	12,2
	hoch	1	10	5	0	16	19,5
	mittel	1	12	12	1	26	31,7
	niedrig	1	18	9	2	30	36,6
	Summe*	3	48	28	3	82	100,0
Unternehmen in %		3,7	58,5	34,1	3,7	100,0	

* Zusätzlich haben fünf Vor-Ort-Prüfungen bei Unternehmen ohne Klassifizierung stattgefunden, so dass sich die Gesamtsumme auf 87 Prüfungen beläuft.

Berichtsjahres beaufsichtigte die BaFin insgesamt 551 Versicherungsunternehmen (Vorjahr: 550 Unternehmen) und 33 Pensionsfonds. Von den Versicherern waren 530 mit und 21 ohne Geschäftstätigkeit.

Tabelle 13: Zahl der beaufsichtigten Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds

Bestand zum 31.12.2019

Versicherungsunternehmen	mit Geschäftstätigkeit	ohne Geschäftstätigkeit
Lebensversicherer	83	9
Pensionskassen	135	3
Sterbekassen	33	0
Private Krankenversicherer	46	0
Schaden- und Unfallversicherer	204	6
Rückversicherer	29	3
Gesamt	530	21
Pensionsfonds	33	0

2.5 Entwicklung in den einzelnen Sparten

Die nachfolgenden Zahlen für das Jahr 2019 haben nur vorläufigen Charakter. Sie basieren auf der unterjährigen Berichterstattung zum 31. Dezember 2019.

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.

Der Überblick über den Kapitalanlagebestand (vgl. Jahresbericht 2018, Seite 111f.) entfällt, da Daten zu den Kapitalanlagen der Erstversicherer zum Stichtag 31. Dezember 2019 bei Redaktionsschluss weder aus dem Solvency-II-Meldewesen noch aus der Versicherungsberichterstattungs-Verordnung (BerVersV, Nachweisung 101 – Entwicklung der Kapitalanlagen) vollständig vorlagen.

2.5.1 Lebensversicherer

Geschäftsentwicklung

Das eingelöste Neugeschäft in der selbst abgeschlossenen Lebensversicherung lag 2019 mit rund 5,1 Millionen Neuverträgen auf dem Niveau des Vorjahres. Die Versicherungssumme des Neugeschäfts sank leicht um 1,2 Prozent auf rund 275,1 Milliarden Euro gegenüber 278,5 Milliarden Euro im Vorjahr.

Der Anteil der Risikoversicherungen ist, gemessen an der Zahl der neu abgeschlossenen Verträge, im Vergleich zum Vorjahr von 37,5 Prozent auf 32,8 Prozent gesunken.

Der Anteil der Renten- und sonstigen Versicherungen stieg im gleichen Zeitraum von 53,8 Prozent auf 58,5 Prozent. Der Anteil der Kapitallebensversicherungen blieb im Vergleich zum Vorjahr mit 8,7 Prozent hingegen konstant.

Der vorzeitige Abgang bei Lebensversicherungen durch Rückkauf und Umwandlung in beitragsfreie Versicherungen sowie durch sonstige Gründe blieb mit 2,2 Millionen Verträgen und einer Versicherungssumme von 104,7 Milliarden Euro auf dem Niveau des Vorjahres.

Der gesamte Bestand an selbst abgeschlossenen Lebensversicherungen belief sich Ende 2019 auf rund 82,4 Millionen Verträge nach 83,0 Millionen Verträgen im Vorjahr. Die Versicherungssumme stieg hingegen um 2,9 Prozent auf 3.224 Milliarden Euro. Die Risikolebensversicherungen verzeichneten einen geringfügigen Rückgang bei der Zahl der Verträge von 12,8 Millionen auf rund 12,7 Millionen, zugleich aber einen Anstieg in der Versicherungssumme von 815,7 Milliarden Euro auf 853,6 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 55,8 Prozent auf 57,3 Prozent. Gemessen an der Versicherungssumme, entspricht dies einem Anstieg von 57,4 Prozent auf rund 58,4 Prozent.

Die gebuchten Brutto-Beiträge des selbst abgeschlossenen Versicherungsgeschäfts der deutschen Lebensversicherer legten im Berichtsjahr mit 97,6 Milliarden Euro gegenüber 87,4 Milliarden Euro im Vorjahr deutlich zu, wobei diese Entwicklung auf einzelne Unternehmen zurückzuführen war.

Kapitalanlagen

Der Bestand an Kapitalanlagen stieg im Berichtsjahr um 3,8 Prozent von 949,2 Milliarden Euro auf 985,4 Milliarden Euro. Die saldierten stillen Reserven stiegen infolge des Zinsrückgangs zum Jahresende auf 181,0 Milliarden Euro gegenüber 105,5 Milliarden Euro im Vorjahr. Bezogen auf die gesamten Kapitalanlagen entspricht dies 18,4 Prozent, nach 11,1 Prozent im Vorjahr.

Die durchschnittliche Nettoverzinsung der Kapitalanlagen lag im Jahr 2019 nach vorläufigen Angaben mit 3,9 Prozent über dem Niveau des Vorjahres von 3,6 Prozent. Ein Grund für die gestiegene Nettoverzinsung

dürften die im Jahr 2019 höheren Aufwendungen für den Aufbau der Zinszusatzreserve und die damit einhergehende Realisierung von Bewertungsreserven darstellen.

Prognoserechnung

Die BaFin führte auch 2019 bei den Lebensversicherern eine Prognoserechnung durch (siehe Infokasten). Damit analysiert die Aufsicht in erster Linie, wie zwei unterschiedliche Kapitalmarktszenarien den Unternehmenserfolg des laufenden Geschäftsjahres beeinflussen.

Auf einen Blick

Prognoserechnung Lebensversicherung

Die Prognoserechnung zum Stichtag 30. September 2019 untersuchte schwerpunktmäßig die mittel- bis langfristigen Auswirkungen des Niedrigzinsniveaus auf die Lebensversicherer. Die BaFin erhob dazu Daten zur prognostizierten wirtschaftlichen Entwicklung nach dem Handelsgesetzbuch (HGB) im Geschäftsjahr 2019 und in den nachfolgenden 14 Geschäftsjahren. Hierbei unterstellt die BaFin eine Neu- und Wiederanlage ausschließlich in festverzinsliche Anlagen mit Verzinsung von 0,5 Prozent bei ansonsten unveränderten Kapitalmarktbedingungen. In einem zweiten Szenario konnten die Lebensversicherer die Neu- und Wiederanlage sowie die Entwicklung der Kapitalmärkte entsprechend ihrer individuellen Unternehmensplanung simulieren.

Die Auswertung bestätigte die Einschätzung der BaFin, dass die Lebensversicherer ihren vertraglichen Verpflichtungen nachkommen können. In einer anhaltenden und sich wieder verschärfenden Niedrigzinsphase ist allerdings damit zu rechnen, dass sich die wirtschaftliche Lage der Unternehmen wieder verschlechtert. 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.²²

²² Zu den Auswirkungen des Niedrigzinsumfelds auf Versicherer und Pensionskassen vgl. auch Kapitel I 5.

Solvency II

82 der 83 unter Aufsicht der BaFin stehenden Lebensversicherer fielen zum Stichtag unter Solvency II. Für die Berechnung der Solvabilitätskapitalanforderungen (Solvency Capital Requirement – SCR) verwendeten Ende 2019 insgesamt 72 der 82 Unternehmen die Standardformel und zehn Unternehmen ein (partielles) internes Modell. Unternehmensspezifische Parameter nutzte kein Lebensversicherer.

Von den 82 Lebensversicherern wendeten 48 die Volatilitätsanpassung nach § 82 VAG sowie die Übergangsmaßnahmen für versicherungstechnische Rückstellungen gemäß § 352 VAG an, also das Rückstellungstransitional. Acht Lebensversicherer nutzten ausschließlich das Rückstellungstransitional und acht 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 57 Lebensversicherer die Volatilitätsanpassung, 56 Lebensversicherer das Rückstellungstransitional und ein Lebensversicherer das Zinstransitional.

SCR-Bedeckung

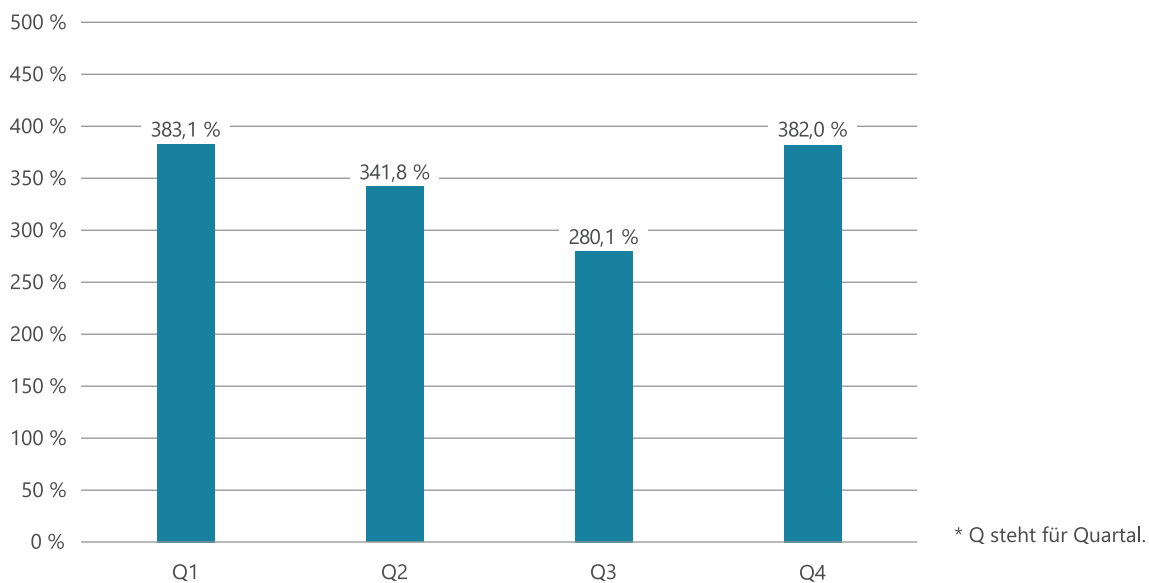
Zum 31. Dezember 2019 konnten alle Lebensversicherungsunternehmen eine ausreichende SCR-Bedeckung nachweisen. Die SCR-Quote (anrechenbare Eigenmittel der Branche im Verhältnis zum SCR der Branche) über alle Unternehmen hinweg belief sich auf 382,0 Prozent nach 448,3 Prozent im Vorjahr.

Die Grafik 6 (siehe Seite 81) zeigt die SCR-Bedeckungsquoten der unterjährig berichtspflichtigen Lebensversicherungsunternehmen im Zeitverlauf.

Zusammensetzung des SCR

Zum 31. Dezember 2019 betrug das SCR 34,7 Milliarden Euro. Gemessen am Brutto-Basis-SCR entfielen die Kapitalanforderungen der unterjährig berichtspflichtigen Standardformelanwender im Jahr 2018 durchschnittlich zu 70 Prozent auf Marktrisiken (ohne Berücksichtigung von Diversifikationseffekten). Ein wesentlicher Anteil des SCR bezog sich außerdem auf die versicherungstechnischen Risiken Leben (34 Prozent) und Kranken (25 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 31 Prozent.

Grafik 6: Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten



Ausgehend vom Brutto-Basis-SCR wird unter Berücksichtigung weiterer Größen das zu bedeckende SCR berechnet. Hier hatten die verlustabsorbierende Wirkung der versicherungstechnischen Rückstellung (75 Prozent) und die verlustabsorbierende Wirkung der latenten Steuern (sieben Prozent) einen mindernden Effekt. Das operationelle Risiko (drei Prozent) dagegen hatte einen leicht erhöhenden Effekt.

Zusammensetzung der Eigenmittel

Zum 31. Dezember 2019 lagen die auf das SCR anrechnungsfähigen Eigenmittel der unterjährig berichtspflichtigen Lebensversicherungsunternehmen bei 131,4 Milliarden Euro. Hiervon entfielen 98 Prozent der anrechnungsfähigen Eigenmittel auf die Basiseigenmittel und zwei Prozent auf die ergänzenden Eigenmittel. 97 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 65 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 (zwei Prozent).

Maßnahmenpläne

Sofern Unternehmen eine der in Solvency II verankerten Übergangsmaßnahmen 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 spätestens am Ende des Übergangszeitraums zum 31. Dezember 2031 gewährleistet ist, dass es die Solvabilitätskapitalanforderungen ohne Übergangsmaßnahmen einhält.

26 Versicherer betroffen

Von den zum Stichtag unter Aufsicht der BaFin stehenden Lebensversicherern mussten seit Einführung von Solvency II 26 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 zu diesem Zeitpunkt wieder eine ausreichende SCR-Bedeckung selbst ohne Anwendung von Übergangsmaßnahmen gegeben ist.

Entwicklung der Überschussbeteiligung

Die Mehrzahl der Lebensversicherer senkt infolge der anhaltenden Niedrigzinsphase die Überschussbeteiligung aus dem Jahr 2019 für das Jahr 2020 moderat ab. Die laufende Gesamtverzinsung, also die Summe aus garantiertem Rechnungszins und Zinsüberschussbeteiligung, beträgt für die verkaufsoffenen Tarife in der kapitalbildenden Lebensversicherung im Branchendurchschnitt 2,2 Prozent. In den Jahren 2019 und 2018 waren es jeweils 2,3 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. Im Jahr 2019 wendeten sie hierfür gut 9,3 Milliarden Euro auf. Damit belief sich die Zinszusatzreserve Ende 2019 kumuliert auf 75,2 Milliarden Euro. Der Referenzzins zur Berechnung der Zinszusatzreserve lag Ende 2019 bei 1,92 Prozent.

2.5.2 Private Krankenversicherer

Geschäftsentwicklung

Die von der BaFin beaufsichtigten 46 privaten Krankenversicherer (PKV) nahmen im Jahr 2019 Beiträge in Höhe von insgesamt rund 41 Milliarden Euro ein. Dies sind etwa 3,0 Prozent mehr als 2018. Damit fiel der Beitragszuwachs höher aus als noch im Vorjahr. Das Beitragswachstum ist vor allem durch Neugeschäft insbesondere in der Zusatzversicherung und durch Beitragsanpassungen begründet.

Die Krankheitskostenvollversicherung war im Jahr 2019 mit etwa 8,7 Millionen versicherten Personen und Beitragseinnahmen in Höhe von 28 Milliarden Euro – was ca. 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 42 Millionen Personen.

Kapitalanlagen

Die Krankenversicherer erhöhten ihren Kapitalanlagenbestand zu Buchwerten im Berichtsjahr um 4,9 Prozent auf rund 302 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. Da die Zinsen im Berichtsjahr weiterhin auf einem äußerst niedrigen Niveau lagen, bleibt die Reservesituation der Krankenversicherer vor allem aufgrund hoher Bewertungsreserven in festverzinslichen Wertpapieren komfortabel. Die saldierten stillen Reserven in den Kapitalanlagen beliefen sich zum 31. Dezember 2019 auf rund 52 Milliarden Euro, was etwa 17 Prozent der Kapitalanlagen entspricht (Vorjahr: 21 Prozent).

Im Berichtsjahr lag die durchschnittliche Nettoverzinsung der Kapitalanlagen nach vorläufigen Angaben bei etwa 3,2 Prozent und damit leicht über dem Niveau des Vorjahres (3,0 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 2019 nach vorläufigen Angaben erfüllen.

Die übrigen 40 Krankenversicherer waren zum Ende des Jahres 2019 berichtspflichtig nach Solvency II. Der überwiegende Teil dieser Krankenversicherer verwendet zur Berechnung des SCR die Standardformel. Vier Unternehmen nutzten ein partielles oder vollständiges internes Modell. Unternehmensspezifische Parameter wendete kein Unternehmen an.

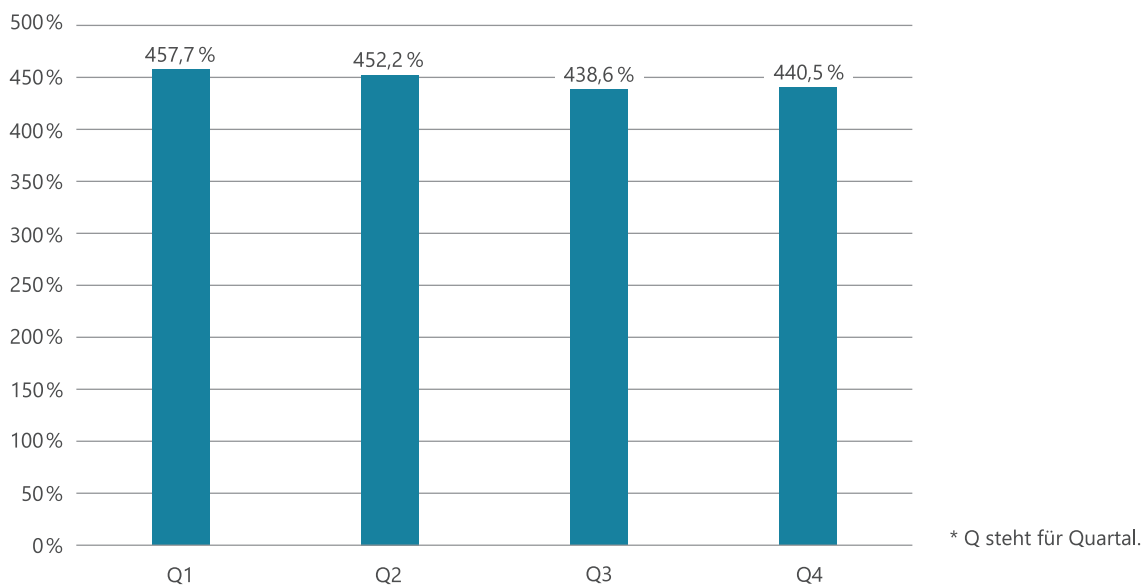
Übergangsmaßnahmen und Volatilitätsanpassung

Im Berichtsjahr wendete ein Krankenversicherer die Volatilitätsanpassung nach § 82 VAG und die Übergangsmaßnahmen für die versicherungstechnischen Rückstellungen gemäß § 352 VAG an, also das Rückstellungstransitional. Ein Krankenversicherer nutzte 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 aufweisen, 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 2019 – wie auch zu allen Quartalsstichtagen 2019 – eine Überdeckung des SCR. Grafik 7 (siehe Seite 83) zeigt die SCR-Bedeckungsquoten der Branche.

Zum 31. Dezember 2018 lag die SCR-Bedeckungsquote der privaten Krankenversicherer bei 478 Prozent. Hierbei handelt es sich um einen Jahresendwert, während die Werte in Grafik 7 (siehe Seite 83) aus der unterjährigen Berichterstattung stammen. Die Schwankungen der Bedeckungsquoten ergeben sich insbesondere durch Veränderungen des Zinsumfelds sowie der Eigenmittel, vor allem des Überschussfonds.

Grafik 7: Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten



Das SCR der PKV-Branche lag für alle Krankenversicherer zum 31. Dezember 2019 gemäß Quartalsberichterstattung bei 6,5 Milliarden Euro. Die Krankenversicherer waren vornehmlich im Marktrisiko exponiert. Dieses machte bei den Anwendern der Standardformel zum Ende des Vorjahres rund 79 Prozent der Kapitalanforderungen aus. Etwa 41 Prozent der Kapitalanforderungen entfielen zu diesem Zeitpunkt auf das versicherungstechnische Risiko Kranken.

Die Höhe der anrechnungsfähigen Eigenmittel aller Krankenversicherer betrug gemäß Quartalsberichterstattung zum 31. Dezember 2019 rund 28,7 Milliarden Euro. Den überwiegenden Teil der Eigenmittel wiesen die Krankenversicherer in der Ausgleichsrücklage aus. Zum Ende des Vorjahres betrug der Anteil rund zwei Drittel. Der Überschussfonds war mit knapp einem Drittel ein weiterer großer Bestandteil der Eigenmittel. Andere Eigenmittelelemente wie Grundkapital inklusive des darauf entfallenden Emissionsagios waren von vergleichsweise geringer Bedeutung.

Auf einen Blick

Prognoserechnung Krankenversicherung

Die Prognoserechnung zum Durchführungstichtag 30. September 2019 untersuchte schwerpunktmäßig die mittelfristigen Auswirkungen des Niedrigzinsniveaus auf die Krankenversicherer. Die BaFin erhob dazu Daten zur prognostizierten wirtschaftlichen Entwicklung nach dem Handelsgesetzbuch im Geschäftsjahr 2019 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 Neuanlagerendite von 0,5 Prozent. In einem zweiten Szenario konnten die Krankenversicherer die Neu- und Wiederanlage entsprechend ihrer individuellen Unternehmensplanung simulieren.

Prognoserechnung

Auch bei den Krankenversicherern führte die BaFin im Jahr 2019 eine Prognoserechnung durch, um zu simulieren, wie sich nachteilige Entwicklungen am Kapitalmarkt auf den Erfolg eines Unternehmens und seine finanzielle Stabilität auswirken (siehe Infokasten).

39 Versicherer nahmen an der Prognoserechnung teil. Lediglich sieben Versicherer hatte die BaFin von der Teilnahme befreit. Hierbei handelt es sich 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).

Definition

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.

Die im Geschäftsjahr 2019 berechneten AUZ-Werte liegen branchenweit unter dem Höchstrechnungszins von 3,5 Prozent, der in der Krankenversicherungsaufsichtsverordnung (KVAV) festgelegt ist. Infolge des anhaltenden Niedrigzinsumfelds sind die AUZ-Werte im Vergleich zu den Vorjahren erneut gefallen. Die Versicherer werden ihre jeweils verwendeten tariflichen Rechnungszinssätze daher in den meisten Fällen weiter senken müssen. Hierzu ist in der AUZ-Richtlinie ein Verfahren enthalten, mit dem der verantwortliche Aktuar und der in die Beitragsanpassung eingebundene mathematische Treuhänder einen der jeweiligen Beobachtungseinheit angemessenen und sicheren Rechnungszins ermitteln können.

Von den im Jahr 2020 anstehenden Beitragsanpassungen in der Krankheitskostenvollversicherung sind rund 61 Prozent der Versicherten betroffen. Die Beitragsanpassung liegt im Branchendurchschnitt bei etwa 5,1 Prozent. Die Krankenversicherer haben insgesamt etwa

zwei Milliarden Euro aus den Rückstellungen für Beitragsrückerstattungen zur Begrenzung der Beitragserhöhungen eingesetzt.

2.5.3 Schaden- und Unfallversicherer

Geschäftsentwicklung

Die Schaden- und Unfallversicherer konnten 2019 im Vergleich zum Vorjahr einen Anstieg der gebuchten Brutto-Beiträge im selbst abgeschlossenen Geschäft um 5,5 Prozent auf 83,3 Milliarden Euro (Vorjahr: 79,0 Milliarden Euro) verzeichnen.

Die Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres erhöhten sich um 1,7 Prozent auf 25,5 Milliarden Euro (Vorjahr: 25,1 Milliarden Euro). Die Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle aus den Vorjahren erhöhten sich um 2,6 Prozent auf 20,6 Milliarden Euro. Einzelrückstellungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres wurden in Höhe von 22,6 Milliarden Euro (Vorjahr: 22,3 Milliarden Euro) gebildet; die Einzelrückstellungen für Versicherungsfälle aus Vorjahren summierten sich auf den Betrag von 69,5 Milliarden Euro (Vorjahr: 66,3 Milliarden Euro).

Kraftfahrtversicherung

Die Kraftfahrtversicherung stellte 2019 mit gebuchten Brutto-Beiträgen in Höhe von 28,9 Milliarden Euro den mit Abstand größten Zweig dar. Der Zuwachs gegenüber dem Vorjahr betrug 1,6 Prozent. Diese Zunahme ist insbesondere auf einen leicht gestiegenen Bestand zurückzuführen. Die geleisteten Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 5,8 Prozent, wobei die Zahlungen für Versicherungsfälle aus Vorjahren annähernd konstant blieben. Die gebildeten Brutto-Einzelrückstellungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres erhöhten sich um 3,5 Prozent. Die Brutto-Einzelrückstellungen für Versicherungsfälle aus Vorjahren erhöhten sich hingegen nur marginal.

Allgemeine Haftpflichtversicherung

Die Schaden- und Unfallversicherer nahmen in der Allgemeinen Haftpflichtversicherung Beiträge in Höhe von 10,9 Milliarden Euro (+7,0 Prozent) ein. Die Geschäftsjahresschäden lagen mit einer Milliarde Euro um 1,7 Prozent über dem Niveau des Vorjahres. Für Vorjahresschäden zahlten die Schaden- und Unfallversicherer nahezu unveränderte 3,3 Milliarden Euro. Die für diesen Versicherungszweig besonders wichtigen Brutto-Einzelrückstellungen stiegen für nicht abgewickelte Versicherungsfälle des Geschäftsjahres um 1,5 Prozent auf 3,3 Milliarden Euro. Für noch nicht abgewickelte Versicherungsfälle der Vorjahre erhöhten sie sich um 6,4 Prozent auf 22,7 Milliarden Euro.

Feuerversicherung

In der Feuerversicherung nahmen die Unternehmen gebuchte Bruttobeiträge in Höhe von 2,7 Milliarden Euro ein (+11,2 Prozent). Die Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres reduzierten sich um 14,0 Prozent auf 522,5 Millionen Euro.

Wohngebäude- und Hausratversicherung

In der verbundenen Wohngebäude- und der verbundenen Hausratversicherung erzielten die Versicherer Beitragseinnahmen in Höhe von 11,3 Milliarden Euro (+6,3 Prozent). Die Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres verringerten sich im Vergleich zum Vorjahr um 9,7 Prozent. Die Brutto-Einzelrückstellungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres erhöhten sich um 8,1 Prozent. Die Zahlungen für Versicherungsfälle aus Vorjahren stiegen um 3,8 Prozent. Die Rückstellungen für Versicherungsfälle der Vorjahre stiegen um 11,2 Prozent.

Unfallversicherung

Die Beitragseinnahmen in der Allgemeinen Unfallversicherung lagen bei 6,7 Milliarden Euro und damit um 1,5 Prozent über dem Niveau des Vorjahres. Die Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres betrugen 459,7 Millionen Euro. Für die noch nicht abgewickelten Versicherungsfälle des Geschäftsjahres wurden unverändert 2,4 Milliarden Euro reserviert.

Solvabilität nach Solvency I

Zum 1. Januar 2016 trat das 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 fielen, lag der durchschnittliche Bedeckungssatz Ende 2018²³ bei 482 Prozent.

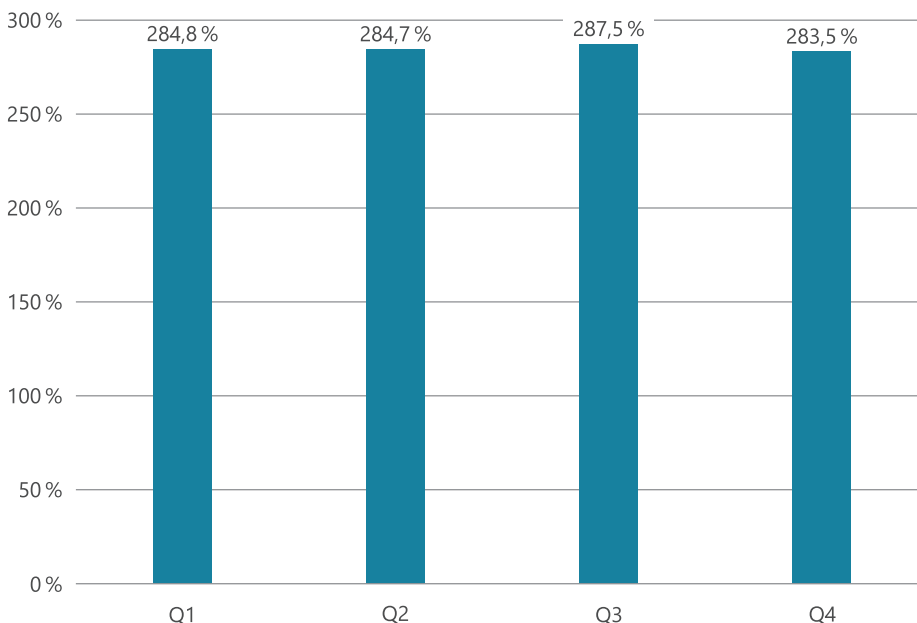
Solvabilität nach Solvency II

Zum Stichtag 31. Dezember 2019 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. Acht Versicherungsunternehmen berechneten das SCR anhand eines internen Modells und sieben Versicherungsunternehmen auf der Grundlage eines partiellen internen Modells. Von der gesetzlichen Möglichkeit, unternehmensspezifische Parameter in die Berechnung des SCR einfließen zu lassen, machten neun Versicherer Gebrauch. Hierbei handelte es sich in sieben Fällen um Rechtsschutzversicherer.

Zum 31. Dezember 2019 konnten – mit Ausnahme eines sehr kleinen Spezialversicherers – alle Schaden- und Unfallversicherungsunternehmen eine ausreichende SCR-Bedeckung nachweisen. Die SCR-Quote der Branche belief sich auf 283,5 Prozent (Grafik 8).

²³ Die Angabe bezieht sich auf das Geschäftsjahr 2018, da für Schaden- und Unfallversicherer keine Prognoserechnungen erfolgen.

Grafik 8: Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten



* Q steht für Quartal.

Das SCR der unterjährig berichtspflichtigen Schaden- und Unfallversicherungsunternehmen betrug 2019 43,8 Milliarden Euro. Die Mindestkapitalanforderung (Minimum Capital Requirement – MCR) der gesamten Branche belief sich auf 14,0 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. 52 Prozent des Basis-SCR aus. Von deutlich untergeordneter Bedeutung war das versicherungstechnische Risiko Kranken (sieben Prozent) und das Gegenparteiausfallrisiko (vier Prozent). Der die Kapitalanforderungen mindernde Diversifikationseffekt betrug 25 Prozent und die Verlustausgleichsfähigkeit latenter Steuern betrug 19 Prozent der Basiskapitalanforderung.

Die deutschen Schaden- und Unfallversicherer, die unter Solvency II fielen, verfügten zum 31. Dezember 2019 über anrechnungsfähige Eigenmittel zur Bedeckung des SCR in Höhe von insgesamt 124,1 Milliarden Euro. Von diesen waren etwa 96,7 Prozent der höchsten Eigenmittelklasse (Tier 1) zuzurechnen. Der Anteil der Tier-2-Eigenmittel betrug drei Prozent. Auf die Tier-3-Eigenmittel entfiel ein Anteil von 0,3 Prozent. Den überwiegenden Teil der Eigenmittel weisen die Schaden- und Unfallversicherer in der Ausgleichsrücklage aus. Zum 31. Dezember 2019 betrug der Anteil rund 88 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

Die durch Naturkatastrophen verursachten Schäden lagen im Jahr 2019 im Rahmen des langfristigen Durchschnitts. Schätzungen zufolge verursachten Naturkatastrophen 2019 weltweit gesamtwirtschaftliche Schäden in Höhe von insgesamt 150 Milliarden US-Dollar (USD). Dieser Betrag entsprach in etwa dem 30-jährigen Durchschnitt (145 Milliarden USD). Von den gesamtwirtschaftlichen Naturkatastrophenschäden waren Schäden in Höhe von 52 Milliarden USD versichert. Dieser Wert lag ziemlich genau zwischen dem zehnjährigen (65 Milliarden USD) und dem 30-jährigen Durchschnitt (43 Milliarden USD).

Ein um das andere Mal verursachten Wirbelstürme die größten gesamtwirtschaftlichen und versicherten Schäden. Diesmal war vor allem Japan betroffen. Die Taifune Hagibis und Faxai waren mit zehn Milliarden USD respektive sieben

Milliarden USD allein für rund ein Drittel der weltweiten Versicherungsschäden verantwortlich. In Europa war eine Kombination aus Hitzewellen und schweren Unwettern mit Hagel der größte Schadentreiber. So zerstörten in Italien Hagelkörner von der Größe einer Orange Autos und Dächer, viele Menschen wurden verletzt.

Der glimpfliche Schadenverlauf im Jahr 2019 stärkte die Widerstandskraft der Rückversicherer, die aufgrund der hohen Schäden in den beiden Vorjahren belastet waren. Die Preisentwicklung in den Jahren 2018 und 2019 half ihnen jedoch nur wenig: Der traditionelle Rückversicherungszyklus, nach dem es nach schweren Naturkatastrophen zum Ausgleich der hohen Schadenbelastungen zu substantziellen Preissteigerungen kommt, greift trotz der Rekordschäden im Jahr 2017 nur bedingt. So wurden zwar in den schadenbelasteten Versicherungszweigen und Regionen zum Teil zweistellige Ratensteigerungen beobachtet. In den übrigen Märkten und Sparten blieben die Preise jedoch relativ stabil. Auch im Jahr 2019 setzte sich die Seitwärtsbewegung der Rückversicherungspreise mit Blick auf den Gesamtmarkt fort.

Die ungewöhnliche Preisentwicklung nach den Rekordschäden im Jahr 2017 geht auf ein Überangebot an Kapital zurück. Weder die Rückversicherer noch die Investoren des alternativen Rückversicherungsmarkts (ART-Markt) reduzierten ihre Kapazitäten im Jahr 2018. Der ART-Markt blieb auch im Jahr 2019 auf einem hohen Niveau, wenngleich die Investoren ihre Aktivitäten leicht einschränkten. Neben den relativ attraktiven Renditen trägt die vergleichsweise geringe Korrelation von Versicherungsrisiken und Marktrisiken zur Beliebtheit des ART-Markts bei.

Sowohl die neu emittierten als auch die im Umlauf befindlichen Katastrophenanleihen (Insurance Linked Securities – ILS) summierten sich bis Ende 2018 mit 13,9 Milliarden USD respektive 37,6 Milliarden USD jeweils zu einem Spitzenwert. Im Jahr 2019 wurden ILS in Höhe von 11,1 Milliarden USD emittiert. Die im Umlauf befindlichen Katastrophenanleihen summierten sich mit 40,7 Milliarden USD abermals zu einem Spitzenwert. Nach dem Makler Aon Benfield betrug der ART-Markt zum Ende des zweiten Quartals 2019 rund 93 Milliarden USD, was in etwa 15,2 Prozent des gesamten Rückversicherungsmarkts ausmachte. Hieran hielt die besicherte Rückversicherung (Collateralised Reinsurance) den größten Anteil, den zweitgrößten Anteil hielten ILS.

Solvabilität nach Solvency II

Von den 33 deutschen Rückversicherungsunternehmen, die unter der Finanzaufsicht der BaFin stehen, waren 32 berichtspflichtig nach Solvency II. Sie besaßen zum 31. Dezember 2018 Eigenmittel in Höhe von rund

212,6 Milliarden Euro (Vorjahr: 212,5 Milliarden Euro). Die geforderte Höhe des SCR betrug zum gleichen Zeitpunkt rund 64,1 Milliarden Euro (Vorjahr: 63,1 Milliarden Euro). Daraus ergab sich eine durchschnittliche Bedeckung des SCR von rund 331 Prozent (Vorjahr: 337 Prozent). Die Bedeckung des MCR betrug zum Stichtag im Durchschnitt 957 Prozent (Vorjahr: 985 Prozent).

Die Spannweite der Bedeckungsquoten innerhalb der Rückversicherungsbranche ist beachtlich, vor allem, was das MCR angeht. Zum Stichtag 31. Dezember 2018 meldeten die Rückversicherungsunternehmen SCR-Bedeckungsquoten zwischen rund 124 Prozent und 567 Prozent sowie MCR-Bedeckungsquoten zwischen 121 Prozent und 2.269 Prozent. Kein Rückversicherungsunternehmen wies zum 31. Dezember 2018 eine unzureichende Kapitalbedeckung auf.

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), auf die Abwicklung von Rückversicherungsbeständen spezialisierte Rückversicherungsunternehmen (Run-off-Plattformen) sowie einige Rückversicherungsunternehmen, die zugleich die Holdingfunktion über eine Versicherungsgruppe oder ein Finanzkonglomerat ausüben. 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 Zahl her nur 8,5 Prozent aller nach Solvency II berichtspflichtigen Versicherungsunternehmen ausmachen, so vereinigen sie doch rund 44,5 Prozent der Eigenmittel aller unter Solvency II fallenden Versicherungsunternehmen auf sich.

Die Eigenmittel der Rückversicherungsunternehmen stiegen auf Basis der vierteljährlichen Berichtspflicht zum Stichtag 31. Dezember 2019 insgesamt auf 246,6 Milliarden Euro an, die Solvabilitätskapitalanforderung nahm ebenfalls zu und betrug 87,4 Milliarden Euro. Der starke Anstieg der Eigenmittel und des SCR ist vor allem auf die Geschäftsaufnahme eines Rückversicherers zurückzuführen, der zugleich die Holdingfunktion über eine große Versicherungsgruppe ausübt. Die Bedeckungsquote betrug rund 282 Prozent.²⁴

²⁴ Weitere Daten und Zahlen zum Rückversicherungsgeschäft finden sich in der Statistik 2018/19 der BaFin zu Rückversicherungsunternehmen, die auf der Internetseite der BaFin abrufbar ist.

2.5.5 Pensionskassen und Pensionsfonds

2.5.5.1 EIOPA-Stresstest

EIOPA hat 2019 zum dritten Mal einen europaweiten Stresstest für EbAVs durchgeführt. Ziel war es, die Widerstandsfähigkeit des europäischen EbAV-Sektors bei möglichen negativen Entwicklungen am Kapitalmarkt zu ermitteln. In ihrem Bericht zum Stresstest veröffentlichte EIOPA erstmals die Namen aller Stresstestteilnehmer. Die von EIOPA angestrebte Marktabdeckung von 60 Prozent wurde in Deutschland erreicht.

Die Ergebnisse des Stresstests bestätigen die Einschätzung der BaFin, dass eine weiter andauernde Niedrigzinsphase für die EbAVs eine gewaltige Herausforderung wäre. Dies gilt erst recht für das dem Stresstest zugrunde gelegte Szenario, das von einer negativen Entwicklung der Kapitalmärkte ausging.

Der Stresstest zeigte, dass die europäischen EbAVs, die Leistungszusagen anbieten, bei aggregierter Betrachtung und bei Anwendung des von EIOPA entwickelten einheitlichen europäischen Bewertungsansatzes (Common Balance Sheet – CBS) keine ausreichenden Kapitalanlagen aufweisen, um ihre Verpflichtungen gegenüber den Versorgungsberechtigten abzudecken. Das könnte negative Auswirkungen auf einen Teil der Arbeitgeber haben, die EbAVs für die betriebliche Altersversorgung ihrer Mitarbeiter nutzen, und zwar, wenn sie diese Lücken schließen müssten.

Der Stresstest untersuchte auch, wie die EbAVs mit Nachhaltigkeitsrisiken umgehen. Das Ergebnis zeigte, dass sie zum größten Teil über Informationen verfügen, inwieweit ihre Kapitalanlagen derartigen Risiken ausgesetzt sind. Es ist davon auszugehen, dass EIOPA dieses Thema weiter untersuchen wird.

Anders als beim vorangegangenen Stresstest fragte EIOPA auch Zahlungsströme von Sicherheitsmechanismen und möglichen Leistungskürzungen ab. Dabei zeigte sich, dass bei einem Stress-Ereignis zusätzliche Zahlungen der Arbeitgeber tendenziell eher in den ersten Jahren besonders hoch wären, während sich Leistungskürzungen über einen längeren Zeitraum auswirken dürften.²⁵

²⁵ Vgl. Kapitel I 5.

2.5.5.2 Pensionskassen

Geschäftsentwicklung

Wie die Lebensversicherer hatten auch die Pensionskassen im Jahr 2019 eine Prognoserechnung vorzulegen. Den Ergebnissen zufolge sind die Beitragseinnahmen der Pensionskassen insgesamt im Jahr 2019 niedriger als im Vorjahr. Die verdienten Beiträge summierten sich im Berichtsjahr auf etwa 6,7 Milliarden Euro und sanken damit im Vergleich zum Vorjahr um ca. 6,6 Prozent. Im Jahr 2018 wiederum waren sie um 1,2 Prozent gesunken.

Bei den seit 2002 neu gegründeten Aktiengesellschaften, die sich mit ihren Leistungen an alle Arbeitgeber wenden, gingen die Beitragseinnahmen im Vergleich zum Vorjahr um ca. 2,9 Prozent auf 2,4 Milliarden Euro zurück.

Bei den überwiegend von den Arbeitgebern finanzierten Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit sanken die Beitragseinnahmen um etwa 8,6 Prozent auf ca. 4,4 Milliarden Euro. Der deutliche Rückgang gegenüber dem Vorjahr ist insbesondere auf Einmaleffekte zurückzuführen.

Kapitalanlagen

Der Kapitalanlagebestand der von der BaFin beaufsichtigten Pensionskassen nahm 2019 um 7,1 Prozent auf rund 180,4 Milliarden Euro zu (Vorjahr: 168,5 Milliarden Euro). Die Positionen „Investmentanteile, Inhaberschuldverschreibungen und andere festverzinsliche Wertpapiere“ sowie „Namensschuldverschreibungen, Schuld-scheinforderungen und Darlehen“ sind weiterhin die dominierenden Kapitalanlagearten.

Die stillen Reserven der Branche stiegen nach vorläufigen Angaben auf ca. 29,8 Milliarden Euro (Vorjahr: 19,6 Milliarden Euro). Dies entspricht ca. 16,5 Prozent der gesamten Kapitalanlagen (Vorjahr: 11,6 Prozent). Die stillen Lasten sind mit insgesamt 0,3 Prozent relativ gering.

Prognoserechnungen und Auswirkungen des Niedrigzinsumfelds

In der Prognoserechnung zum Stichtag 30. September 2019 hat die BaFin die Pensionskassen aufgefordert, ihr Ergebnis für das Geschäftsjahr in vier Aktien- bzw. Zinsszenarien abzuschätzen. Angesichts der anhaltenden Niedrigzinsphase umfasste die Prognoserechnung – wie bereits in den Vorjahren – zudem die folgenden vier Geschäftsjahre. Für bestimmte Pensionskassen – unter anderem die Pensionskassen mit Tarifen, für welche die Deckungsrückstellungsverordnung gilt und die eine Zinszusatzreserve bilden müssen, sowie die

Pensionskassen unter intensivierter Aufsicht – wurde die Prognoserechnung sogar auf die folgenden 14 Geschäftsjahre ausgeweitet.

Wie die Analyse der Prognosen zeigte, ist der Bedeckungssatz des SCR für das Geschäftsjahr 2019 gegenüber dem Vorjahr gestiegen. In aller Regel konnten die Unternehmen somit die Solvabilitätsvorschriften erfüllen, die nicht auf Solvency II beruhen, sondern auf den Regelungen der EbAV-II-Richtlinie. Die kurzfristige Risikotragfähigkeit der Branche scheint aus Sicht der Aufsicht damit weiterhin gewährleistet. Den Prognosen zufolge lag die Nettoverzinsung der Kapitalanlagen der Pensionskassen insgesamt im Jahr 2019 bei etwa 3,9 Prozent (Vorjahr: 3,3 Prozent).

Die anhaltend niedrigen Zinsen stellen auch die Pensionskassen vor außerordentliche Herausforderungen. Die Prognosen verdeutlichen, dass die laufende Verzinsung der Kapitalanlagen schneller sinkt als der durchschnittliche Rechnungszins der Deckungsrückstellung. Sollte es bei einzelnen Pensionskassen erforderlich sein, die biometrischen Rechnungsgrundlagen zu verstärken oder den Rechnungszins abzusenken, wird es diesen Pensionskassen zunehmend schwerer fallen, die dafür erforderlichen Nachreservierungen aus Überschüssen zu finanzieren.

Die Pensionskassen haben bereits frühzeitig Maßnahmen ergriffen, um ihre Risikotragfähigkeit zu erhalten. Dies lässt sich auch an den Ergebnissen der Prognoserechnung 2019 ablesen: In vielen Fällen haben die Pensionskassen bereits zusätzliche Rückstellungen gebildet.

Die BaFin beaufsichtigt und begleitet die Pensionskassen weiterhin entsprechend eng, damit diese ihre Risikotragfähigkeit auch bei anhaltend niedrigen Zinsen möglichst erhalten und verbessern. Einer intensivierten Aufsicht unterliegen Pensionskassen, die besonders stark von der Niedrigzinsphase betroffen sind. Solche Kassen müssen zusätzliche regelmäßige Berichtspflichten erfüllen. Die intensivierte Aufsicht hat zum Teil bereits dazu geführt, dass sich die Arbeitgeber bzw. Aktionäre stärker engagieren.

Allerdings zeichnet sich ab, dass einige Pensionskassen zusätzliche Mittel benötigen werden, falls die Niedrigzinsphase weiter anhalten sollte. Für Pensionskassen in Form von Versicherungsvereinen böte sich an, dass deren Trägerunternehmen Mittel zur Verfügung stellen. Bei Pensionskassen in der Rechtsform der Aktiengesellschaften wären wiederum die Aktionäre gefragt. Bleibt die erforderliche Unterstützung aus, können Pensionskassen ihre Verpflichtungen gegenüber den

Versorgungsberechtigten gegebenenfalls nicht mehr in voller Höhe erfüllen. Im Jahr 2019 haben drei Pensionskassen in Form von Versicherungsvereinen Leistungskürzungen beschlossen.

Sagt der Arbeitgeber seinen Mitarbeitern Leistungen der betrieblichen Altersversorgung zu und beauftragt er eine Pensionskasse mit der Durchführung, ist er nach dem Betriebsrentengesetz verpflichtet, im Fall des Falles für die zugesagten Leistungen einzustehen. Das gibt den versorgungsberechtigten Arbeitnehmern und Rentnern zusätzliche Sicherheit.

Solvabilität

Die Bedeckungsquote des Solvabilitäts-Solls gemäß der für die Pensionskassen geltenden Kapitalausstattungsverordnung betrug laut der Prognoserechnung zum Bilanzstichtag 2019 durchschnittlich 138 Prozent und ist damit gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Den Schätzungen zufolge konnten vier Pensionskassen die Solvabilitätsvorschriften zum 31. Dezember 2019 nicht einhalten.

2.5.5.3 Pensionsfonds

Geschäftsentwicklung

Die Pensionsfonds verbuchten im Jahr 2019 Brutto-Beiträge in Höhe von insgesamt 2,6 Milliarden Euro, im Vorjahr waren es 10,3 Milliarden Euro²⁶ gewesen. 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 1.058.215 Personen im Vorjahr auf insgesamt 1.112.677 Personen im Berichtsjahr. Davon waren 674.677 Anwärter aus beitragsbezogenen Pensionsplänen und 68.992 Anwärter aus leistungsbezogenen Pensionsplänen. Die Aufwendungen für Versorgungsfälle von 2.381 Millionen Euro (Vorjahr: 1.907 Millionen Euro) verteilten sich auf 370.857 Personen, die Versorgungsleistungen bezogen.

Kapitalanlagen

Die Kapitalanlagen für Rechnung und Risiko der Pensionsfonds erhöhten sich im Berichtsjahr von 2.917 Millionen Euro auf 3.161 Millionen Euro. Dies entspricht, wie im Vorjahr, einem Zuwachs der Kapitalanlagen um 8,4 Prozent. Im Portfolio waren mit einem Anteil von 57 Prozent überwiegend Verträge mit Lebensversiche-

rungsunternehmen. Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2019 summierten sich die saldierten stillen Reserven in den Kapitalanlagen der Pensionsfonds auf 267,8 Millionen Euro (Vorjahr: 131,9 Millionen Euro).

Die Höhe der für Rechnung und Risiko von Arbeitnehmern und Arbeitgebern verwalteten Kapitalanlagen stieg im Berichtsjahr von 40,8 Milliarden Euro im Vorjahr auf 45,5 Milliarden Euro. Diese Kapitalanlagen, die gemäß § 341 Absatz 4 HGB zum Zeitwert bewertet werden, bestanden zu etwa 91 Prozent aus Investmentanteilen.

Prognoserechnungen und Niedrigzinsumfeld

Die BaFin nahm 2019 bei 32 Pensionsfonds eine Prognoserechnung vor (siehe Infokasten). Im Fokus standen dabei insbesondere das erwartete Geschäftsergebnis, die erwartete Solvabilität sowie die erwarteten Bewertungsreserven zum Ende des laufenden Geschäftsjahres.

Auf einen Blick

Prognoserechnungen Pensionsfonds

Als Szenarien für die Prognoserechnung der Pensionsfonds gab die BaFin die Kapitalmarktsituation zum Erhebungsstichtag 30. September 2019 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 200 Basispunkte kombinierten.

Die Auswertung der Prognoserechnungen hat gezeigt, dass die 32 einbezogenen Pensionsfonds die vier unterstellten Szenarien wirtschaftlich tragen könnten. 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 bilanzielle Bedeckung dieser pensionsfondstechnischen Rückstellungen ist daher stets gewährleistet. Die Prognoserechnung zeigte, dass bei unverändertem Kapitalmarkt bei zwei Pensionsfonds zum 31. Dezember 2019 Nachschüsse fällig geworden wären. Die bilanzierten Verpflichtungen der Pensions-

²⁶ Im Jahresbericht 2018 wurde für 2018 eine Summe von 10,2 Milliarden Euro genannt. Dies war ein vorläufiger Wert.

fonds werden weitgehend nicht von den Pensionsfonds garantiert, und die Garantien sind teilweise wiederum durch kongruente Rückdeckungen abgesichert.

Die BaFin hält es aber für erforderlich, sich auch mit den möglichen mittel- und langfristigen Auswirkungen einer noch länger anhaltenden Niedrigzinsphase auf die Pensionsfonds auseinanderzusetzen. Die Pensionsfonds hatten im Rahmen der Prognoserechnung erneut auch die Aufwendungen für die Zinszusatzreserve für die vier folgenden Geschäftsjahre zu schätzen. Außerdem mussten sie angeben, ob sie diese Aufwendungen voraussichtlich durch entsprechende Erträge decken können. Pensionsfonds mit versicherungsförmigem Geschäft hatten zudem anzugeben, ob sie die Solvabilitätsvorschriften gemäß der Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung in den vier folgenden Geschäftsjahren erfüllen können. Von den 21 Pensionsfonds, die versicherungsförmiges Geschäft betreiben, hatten bislang 19 Fonds eine

Zinszusatzreserve zu bilden. Die Finanzierung ist bei diesen 19 Pensionsfonds derzeit durch kongruente Rückdeckung oder durch laufende Erträge bzw. Überschüsse gesichert.

Solvabilität

Nach vorläufigen Angaben verfügten sämtliche 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 das individuelle SCR unter dem Mindestbetrag der Mindestkapitalanforderung. Dies liegt entweder am relativ geringen Geschäftsumfang oder aber an der Art des betriebenen Geschäfts.



3 Wertpapierhandel und das Investmentgeschäft

3.1 Kontrolle der Markttransparenz und -integrität

Hat die BaFin – externe oder interne – Hinweise auf Marktmissbrauch, analysiert sie zunächst (siehe 3.1.1), ob sich daraus hinreichende Anhaltspunkte ergeben. Sollte dies so sein, eröffnet die BaFin eine förmliche

Untersuchung (siehe 3.1.2). Erhärten sich bei dieser Untersuchung die Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen Marktmissbrauchsverbote, erstattet die BaFin entweder eine Anzeige bei der Staatsanwaltschaft oder das BaFin-Referat, das für die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten zuständig ist, nimmt sich der Sache an (siehe 3.1.2).

3.1.1 Marktmissbrauchsanalysen

Die BaFin hat 2019 weit mehr Marktmissbrauchsanalysen abgeschlossen als 2018 (siehe Tabelle 14). Das liegt daran, dass sie bei der Bearbeitung von Hinweisen auf

Tabelle 14: Marktmissbrauchsanalysen 2019

	Neue Verdachtsmeldungen	abgeschlossene Analysen	Analysen mit hinreichenden Anhaltspunkten
2019			
Gesamtzahl	2.471	3.767	25
Marktmanipulation	1.557	2.635	10
Insiderhandel	888	1.081	15
Mischfälle	26	51	0
Vergleichsjahr 2018			
Gesamtzahl	3.104	353	65
Marktmanipulation	2.404	166	32
Insiderhandel	688	168	33
Mischfälle	11	19	0

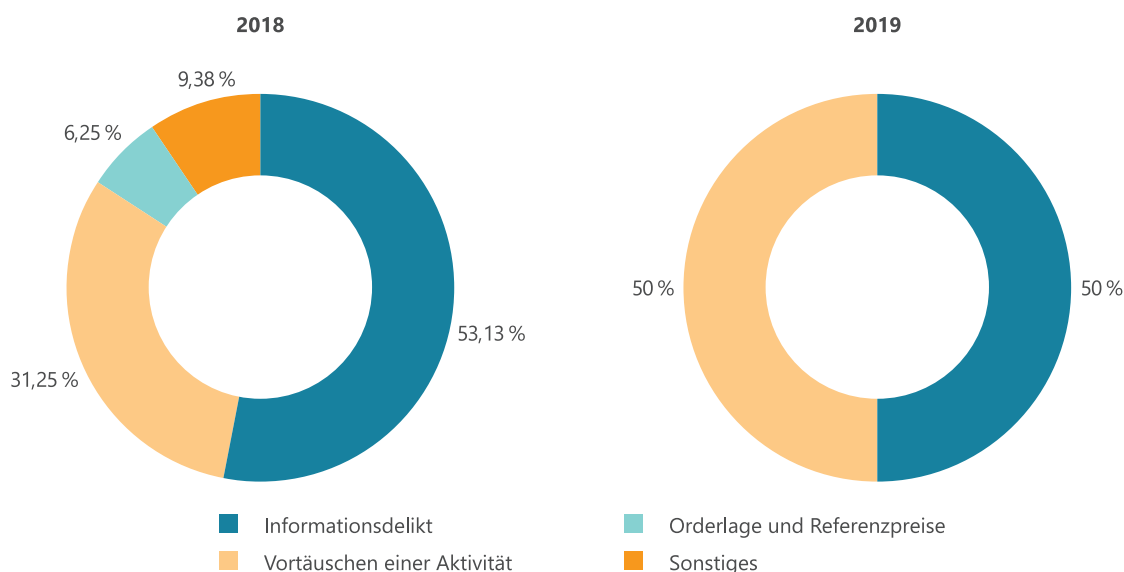
Marktmissbrauch seit März 2019 einen noch stärker risikobasierten Ansatz verfolgt:

Ist bereits bei der ersten Prüfung eingehender Hinweise erkennbar, dass keine hinreichenden Anhaltspunkte für Marktmanipulation und/oder Insiderhandel vorliegen, stellt die BaFin den Vorgang nun nach einer standardisierten Kurzanalyse vorläufig ein. Ergeben sich danach neue Erkenntnisse, kann sie das Verfahren jederzeit erneut aufnehmen. Dieser weitgehend formalisierte

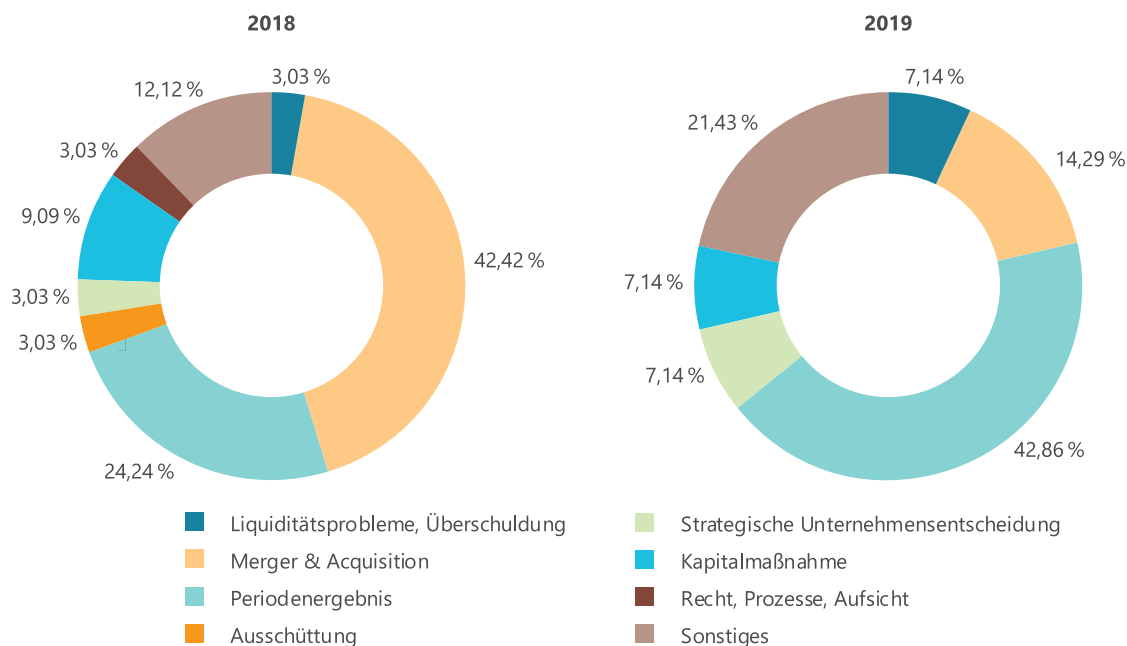
Prozess der Kurzanalyse macht es möglich, zahlreiche Analysen in kurzer Zeit zu bearbeiten und – wenn es sinnvoll ist – einzustellen.

Sachverhalte, die für die Integrität des Finanzmarkts von besonderer Bedeutung sind oder bei denen deutliche Anhaltspunkte auf Marktmissbrauch vorliegen, bearbeitet die Aufsicht weiterhin mit höchster Priorität, um diese vordringlich aufzuklären. Auch das entspricht einem risikoorientierten Ansatz.

Grafik 9: Verteilung der Anhaltspunkte für Marktmanipulation



Grafik 10: Verteilung der Anhaltspunkte für Insiderhandel



3.1.1.1 Marktmanipulation

Bei zehn Analysen hat die BaFin im Jahr 2019 hinreichende Anhaltspunkte für Marktmanipulation gefunden. Grafik 9 (Seite 92) schlüsselt prozentual auf, auf welche Kategorien sich die Anhaltspunkte 2019 und im Vorjahr verteilen.

3.1.1.2 Insiderhandel

Bei 15 Analysen hat die BaFin im Jahr 2019 hinreichende Anhaltspunkte für Insiderhandel gefunden. Die prozentuale Verteilung auf verschiedene Kategorien ergibt sich aus Grafik 10 (Seite 92).

3.1.2 Marktmissbrauchsuntersuchungen

3.1.2.1 Marktmanipulation

3.1.2.1.1 Entwicklungen 2019

Nicht nur bei den Marktmanipulationsanalysen, sondern auch bei den daraus folgenden Untersuchungen verfolgt die BaFin einen risikoorientierten Ansatz. Da die Aufsicht sich auf Verstöße mit höherer Relevanz konzentriert, hat sie 2019 weniger neue Untersuchungen eingeleitet und weniger Strafanzeigen erstattet als im Jahr davor (siehe Tabelle 15). Dafür hat sie umso mehr Untersuchungen eingestellt, was unter anderem auf sogenannte

Tabelle 15: Marktmanipulationsuntersuchungen

Zeitraum	Neue Untersuchungen	Einstellungen	Abgaben ins Ausland	Abgaben an Staatsanwaltschaft (StA) oder BaFin-Bußgeldreferat				Offene Untersuchungen	
				StA		Bußgeldreferat*			Gesamt (Vorgänge)
				Vorgänge	Personen	Vorgänge	Personen		
2017	226	56		121	197	6	7	127	441
2018	149	84		77	124	4	4	81	277
2019	96	130	3	27	45	0	0	27	213

* Die Zahl der Abgaben an das BaFin-Bußgeldreferat und die der von der BaFin eingeleiteten Bußgeldverfahren (vgl. 3.6) unterscheiden sich aufgrund unterschiedlicher Verfahrensabläufe.

Tabelle 16: Abgeschlossene Marktmanipulationsverfahren

Zeitraum	Insgesamt	Entscheidungen der Staatsanwaltschaften*					
		Einstellungen				Einstellung nach § 153a StPO	Nichteröffnung d. öffentl. HV gem. § 204 StPO
		nach § 152 Abs. 2 StPO u. § 170 Abs. 2 StPO	nach § 153 StPO	nach §§ 154, 154a StPO	nach § 154f StPO		
2017	407	187	71	30	24	56	5
2018	268	138	31	16	14	43	5
2019	177	109	12	11	2	22	0

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
2017	5	15	4	0	3	7
2018	0	6	7	3	3	7
2019	3	5	4	0	4	5

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

technische Einstellungen (38) beziehungsweise verbundene Untersuchungen zurückzuführen ist, die in den Vorjahren nicht erfasst wurden.

Internationale Zusammenarbeit

Auch im Jahr 2019 kooperierte die BaFin bei vielen Untersuchungen mit ausländischen Finanzaufsichtsbehörden.

Die BaFin tauschte Informationen vor allem mit Aufsichtsbehörden anderer EU-Mitgliedstaaten aus, etwa mit Frankreich, Österreich und dem Vereinigten Königreich. Bei den Ländern außerhalb der Europäischen Union (EU) unterstützten insbesondere kanadische Aufsichtsbehörden und die Schweizer Aufsicht die Nachforschungen der BaFin wegen Marktmanipulation.

Tabelle 17: Internationale Amtshilfeersuchen im Bereich der Marktmanipulationsverfolgung

Zeitraum	Ausgehend	Eingehend	Insgesamt
2017	95 (an 27 Länder)	44 (aus 13 Ländern)	139
2018	75 (an 22 Länder)	31 (aus 12 Ländern)	106
2019	36 (an 18 Länder)	29 (aus 7 Ländern)	65

3.1.2.1.2 Ausgewählte Schwerpunkte der Untersuchungen

PVA TePla AG

Sieht die Staatsanwaltschaft bei einer Marktmanipulation in Form von Wash Trades (siehe Infokasten) nach § 153 Absatz 1 Strafprozessordnung (StPO) wegen Geringfügigkeit und fehlenden öffentlichen Interesses von einer strafrechtlichen Verfolgung ab, ist dies kein Hinderungsgrund für die BaFin, entsprechende Tatbestände als Ordnungswidrigkeiten dennoch zu ahnden. So hatte die Staatsanwaltschaft Osnabrück ein Ermittlungsverfahren wegen handelsgestützter Marktmanipulation, das aufgrund einer Strafanzeige der Aufsicht eingeleitet worden war, zunächst eingestellt. Die Einstellung des Ermittlungsverfahrens gegen den Beschuldigten, der bis dahin strafrechtlich noch nicht aufgefallen war, betraf dabei allein den Vorwurf, er habe strafbar gehandelt. Daher konnte die BaFin als sachlich zuständige Verwaltungsbehörde dessen ungeachtet den Vorwurf der Marktmanipulation als Ordnungswidrigkeit verfolgen.

Sachverhalt: Der Beschuldigte hatte am 3. März 2017 in sieben Fällen gegenläufige Kauf- und Verkaufsaufträge in Aktien der PVA TePla AG erteilt, die er hinsichtlich der

Definition

Wash Trades

Bei Wash Trades kauft und verkauft ein Investor gleichzeitig beispielsweise Aktien oder ein anderes Finanzinstrument. Zu einem Wechsel des wirtschaftlichen Eigentums kommt es dabei nicht. Derartige Transaktionen vermitteln den Eindruck, dass der Preis sich jeweils unabhängig aufgrund von Angebot und Nachfrage frei gebildet hat. Durch Wash Trades können andere Marktteilnehmer in die Irre geführt werden. Als Form der Marktmanipulation sind sie daher verboten.

Nominale, der Handelslimits und der Wahl des Börsenplatzes aufeinander abgestimmt hatte. Mit diesem Orderverhalten wollte der Beschuldigte Börsengeschäftsabschlüsse herbeiführen, bei denen er sich selbst gleichzeitig als Käufer und Verkäufer gegenüberstand. Die betreffenden Geschäfte summierten sich hierbei auf ca. 85 Prozent des Tagesumsatzes. Zu einer Änderung des wirtschaftlichen Eigentums an dem betroffenen Finanzinstrument kam es durch seine Transaktionen jedoch nicht.

Rechtliche Erwägungen: Der Beschuldigte räumte im Ermittlungsverfahren ein, dass sich das Geschehen im Wesentlichen folgendermaßen zugetragen habe: Er habe die gegenläufigen Aufträge erteilt, um steuerlich anrechenbare Verlustfeststellungen zu erzielen. Unabhängig davon, ob entsprechende Geschäfte steuerlich motiviert sind, sind derartige Transaktionen durch das Kapitalmarktrecht verboten. Das Handelsverhalten des Beschuldigten war zudem vorsätzlich, da es ihm gerade auf eine gegenseitige Ausführung der platzierten Kauf- und Verkaufsaufträge angekommen war.

Geldbuße: Die BaFin belegte die sieben tatmehrheitlich begangenen Ordnungswidrigkeiten mit Einzelgeldbußen in Höhe zwischen 400 Euro und 4.800 Euro. Insgesamt summierte sich die Geldbuße auf 12.800 Euro. Der Bußgeldbescheid ist rechtskräftig.

Cashcloud AG

Sachverhalt: Die Cashcloud AG hatte am 2. August 2016 eine Ad-hoc-Mitteilung veröffentlicht. Darin unterrichtete sie die Kapitalmarktteilnehmer darüber, dass das in einer Tochtergesellschaft gebündelte operative Geschäft sowie Darlehensforderungen gegen die Tochtergesellschaft an eine Investorengruppe veräußert worden waren. Den Verkaufspreis und die bilanziellen Veränderungen, die sich aufgrund dieser Transaktion bei der Cashcloud AG

ergeben hatten, machte sie jedoch nicht publik. Der Beschuldigte war als Verwaltungsrat für die Einhaltung dieser Pflichtveröffentlichung persönlich verantwortlich und hätte diese für den Aktienkurs relevanten Informationen veröffentlichen müssen. Denn durch den erzielten Kaufpreis bzw. die Neubewertung der Darlehensforderung sanken die Vermögenswerte der Cashcloud AG um rund 94 Prozent. Der Beschuldigte erfüllte seine Pflicht nicht, auch diese erheblich kursrelevanten Informationen zu veröffentlichen. Die Aktien der Cashcloud AG wurden damit um ein Vielfaches über ihrem inneren Wert gehandelt, obwohl sich die Gesellschaft vom operativen Geschäft getrennt hatte und damit faktisch nur noch eine Gesellschaftshülle darstellte.

Strafe: Auf Antrag der Staatsanwaltschaft setzte das Amtsgericht Frankfurt am Main eine Geldstrafe von 90 Tagessätzen bei einer Tagessatzhöhe von 500 Euro fest. Die Gesamtgeldstrafe belief sich auf 45.000 Euro. Der Strafbefehl ist rechtskräftig.

COMplus Technologies SE

Verstöße gegen das Verbot der Marktmanipulation nach altem Marktmissbrauchsrecht (§ 20a Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) alte Fassung) können in Deutschland weiterhin strafrechtlich verfolgt werden. Der Einwand, dass durch das Inkrafttreten der europäischen Marktmissbrauchsverordnung eine Ahnungslücke aufgetreten sei, die über das Meistbegünstigungsprinzip des § 2 Absatz 3 Strafgesetzbuch (StGB) die Annahme von Straffreiheit nach sich ziehe, ist inzwischen höchstrichterlich geklärt. Eine Strafbarkeitslücke hat demnach zu keinem Zeitpunkt bestanden.

Sachverhalt: Der mehrfach vorbestrafte Beschuldigte hatte ein größeres Aktienpaket an der COMplus Technologies SE gehalten, die im Freiverkehrsegment der Frankfurter Wertpapierbörse notiert war. Um seine Aktienbestände möglichst gewinnbringend zu veräußern, beauftragte er Börsenbriefe wie „Depot-Gewinner“

oder „Musterdepot“ damit, Werbung für diese Papiere zu machen, und bezahlte sie dafür. Dort wurde die Aktie per E-Mail gezielt zum Kauf empfohlen, ohne aber dabei den bestehenden Interessenskonflikt angemessen offenzulegen. Die so erzeugte Nachfrage nutzte der Beschuldigte dazu, die von ihm gehaltenen Aktien zu verkaufen.

Rechtliche Erwägungen: Nach neuem wie nach altem Marktmissbrauchsrecht ist es verboten, Aktien in Börsenbriefen zu bewerben, ohne gleichzeitig einen bestehenden Interessenskonflikt angemessen offenzulegen, also Marktmanipulation in Form des Scalpings zu betreiben. Mit der Neufassung des WpHGs hat der Gesetzgeber mit § 52 WpHG eine Übergangsvorschrift für Altfälle eingeführt, die sicherstellt, dass Straftaten nach § 38 WpHG alte Fassung nach dem Rechtsstand zur Tatzeit geahndet werden.

Strafe: Das Landgericht (LG) Frankfurt am Main – Wirtschaftsstrafkammer – hielt in diesem Fall eine Freiheitsstrafe von zwei Jahren und sechs Monaten für tat- und schuldangemessen. Zugleich entschied es, insgesamt 7,8 Millionen Euro einzuziehen. Die vom Angeklagten gegen das Urteil eingelegte Revision verwarf der Bundesgerichtshof (BGH) ohne weitergehende Begründung.

3.1.2.2 Insiderhandel

3.1.2.2.1 Entwicklungen 2019

Der risikoorientierte Aufsichtsansatz der BaFin bei der Verfolgung von Insiderhandel führte 2019 zu rückläufigen Fallzahlen. Die Aufsicht konzentrierte sich auf Verstöße mit höherer Relevanz, leitete deswegen weniger neue Untersuchungen ein (siehe Tabelle 18) und erstattete weniger Strafanzeigen.

Internationale Amtshilfe

Bei der Insiderüberwachung ist die internationale Amtshilfe unverzichtbar. Im Jahr 2019 bat die BaFin in

Tabelle 18: Insideruntersuchungen

Zeitraum	Neue Untersuchungen	Untersuchungsergebnisse						Offene Untersuchungen
		Einstellungen	Abgaben an Staatsanwaltschaft (StA) oder BaFin-Bußgeldreferat				Gesamt (Vorgänge)	
			StA		Bußgeldreferat			
			Vorgänge	Personen	Vorgänge	Personen		
2017	62	11	18	40		18	72	
2018	71	48	19	63	1	4	20	75
2019	31	38	10	26			10	58

Tabelle 19: Abgeschlossene Insiderverfahren

Zeitraum	Insgesamt	Einstellungen	Einstellungen gegen Zahlung einer Geldauflage	Rechtskräftige gerichtliche Entscheidungen			
				Entscheidungen durch das Gericht	Verurteilungen im Strafbefehlsverfahren	Verurteilungen nach Hauptverhandlung	Freisprüche
2017	41	27	5	5	4	0	0
2018	45	42	2	0	1	0	0
2019	58	29	17	6	0	1	5

15 Fällen (Vorjahr: 38 Fälle) Aufsichtsbehörden um Amtshilfe (Tabelle 20). In 22 Fällen wurde die BaFin um Amtshilfe gebeten. Im Vorjahr erreichten die BaFin 18 Amtshilfeersuchen.

Tabelle 20: Internationale Amtshilfeersuchen im Bereich der Insideruntersuchung

Zeitraum	Ausgehend	Eingehend	Insgesamt
2017	79	28	107
2018	38	18	56
2019	15	22	37

3.1.2.2 Ausgewählte Schwerpunkte der Untersuchungen

Auch 2019 informierten die Gerichte und Staatsanwaltschaften die BaFin über den Ausgang von Insiderverfahren. Die Fälle, welche die BaFin angezeigt hatte, wurden zwar mehrheitlich eingestellt, einige Unternehmen mussten aber eine hohe Geldauflage entrichten. Die höchste Geldauflage betrug fünf Millionen Euro.

OSRAM Licht AG

Sachverhalt: Am 10. November 2015 um 18:05 Uhr veröffentlichte die OSRAM Licht AG eine Ad-hoc-Mitteilung, wonach das Unternehmen beabsichtige, im Rahmen einer Innovations- und Wachstumsinitiative bis einschließlich zum Geschäftsjahr 2020 insgesamt rund drei Milliarden Euro zu investieren. Davon seien rund eine Milliarde Euro für den Aufbau einer neuen LED-Chipfabrik in Malaysia vorgesehen. Insbesondere aufgrund dieser steigenden Aufwendungen erwarte der Vorstand, dass die bereinigte EBITA²⁷-Marge im Geschäftsjahr 2016 erheblich unter dem vorläufigen Vorjahreswert (2015) in Höhe von 10,2 Prozent liege.

²⁷ EBITA steht für Earnings Before Interest, Taxes and Amortization.

Am 18. Januar 2016 um 14:45 Uhr veröffentlichte das Unternehmen OSRAM eine Ad-hoc-Mitteilung. Danach erwartete die Gesellschaft auf der Basis der vorläufigen Zahlen für das erste Quartal des Geschäftsjahres 2015/16 eine im Vergleich zum Vorjahresquartal verbesserte bereinigte EBITA-Marge in Höhe von 11,8 Prozent.

Der Beschuldigte war in leitender Funktion in der Abteilung Accounting und Controlling bei der OSRAM Licht AG tätig. Zudem war er Mitglied im Offenlegungskomitee (Disclosure Committee) des Unternehmens, das die Prüfung unternimmt, ob Informationen als Ad-hoc-Mitteilungen zu veröffentlichen sind. Die Ermittlungen ergaben, dass er in zwei Fällen Insiderinformationen an eine ebenfalls angezeigte Person unbefugt weitergegeben hatte.

Strafe: Das Landgericht Würzburg verurteilte den Angeklagten zu einer Gesamtgeldstrafe von 180 Tagessätzen zu je 40 Euro. Das Urteil ist rechtskräftig.

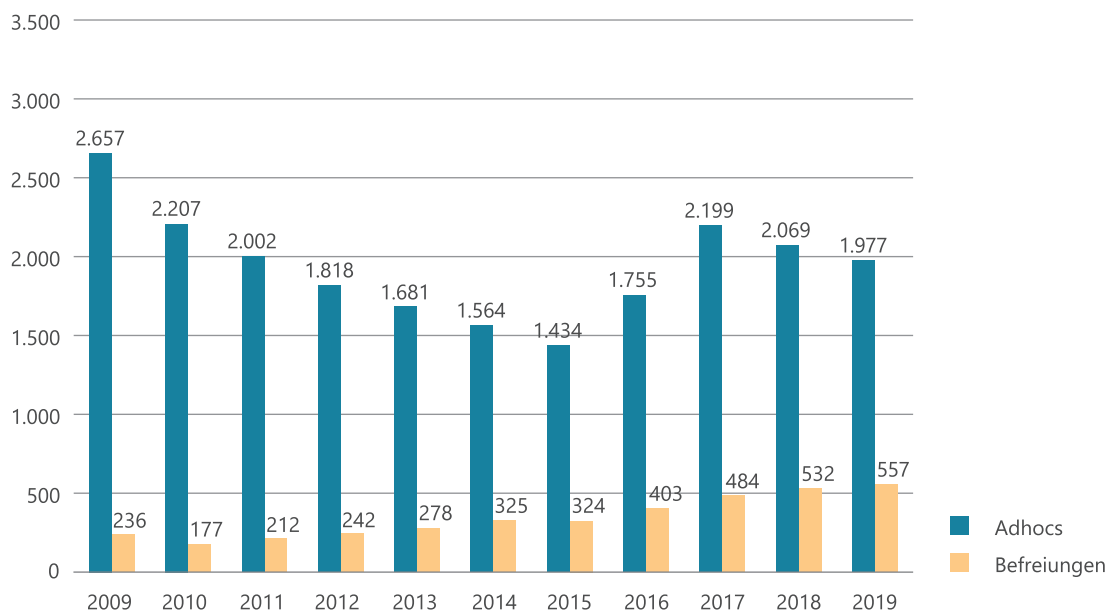
3.1.2.3 Ad-hoc-Publizität und Directors' Dealings

3.1.2.3.1 Ad-hoc-Publizität

2019 veröffentlichten Emittenten insgesamt 1.977 Ad-hoc-Mitteilungen (Vorjahr: 2.069 Mitteilungen, siehe Grafik 11, Seite 97). Daneben gingen der BaFin 557 Selbstbefreiungsbeschlüsse zu (Vorjahr: 532 Beschlüsse).

Thema vieler Untersuchungen der BaFin waren Aktienrückkäufe und Kapitalmaßnahmen. Mitteilungen hierzu erfolgten häufig verspätet. Hintergrund: Eine Insiderinformation kann vor allem der Beschluss eines Vorstands sein, von der Ermächtigung der Hauptversammlung Gebrauch zu machen, ein Rückkaufprogramm in die Wege zu leiten. Auch der Beschluss eines Vorstands, eine Kapitalerhöhung vorzunehmen, kann eine Insiderinformation darstellen.

Grafik 11: Ad-hoc-Mitteilungen und Befreiungen



Weitere Themen waren Veröffentlichungen im Rahmen von M&A²⁸-Transaktionen und zu damit verbundenen Zwischenschritten sowie zu Insolvenzen. Auch Eingaben, die an die BaFin gerichtet wurden, lösten zahlreiche Untersuchungen aus. Viele Hinweisgeber beanstandeten, dass Emittenten Insiderinformationen nicht oder nur unvollständig veröffentlicht hätten.

Hinweis

Emittentenleitfaden überarbeitet

2019 hat die BaFin ihre Auslegungspraxis zur Veröffentlichung von Insiderinformationen weiter konkretisiert. Hierzu stellte sie den Entwurf ihres überarbeiteten Emittentenleitfadens zur Konsultation. Eine Veröffentlichung des Moduls C ist im Frühjahr 2020 geplant.

3.1.2.3.2 Directors' Dealings

3.198 Meldungen zu Directors' Dealings trafen 2019 bei der BaFin ein (siehe Grafik 12, Seite 98). Hintergrund: Führungskräfte – zum Beispiel Vorstände und Aufsichtsräte – von Emittenten, die an einem geregelten Markt bzw. einem multilateralen Handelssystem (Multilateral Trading Facilities – MTFs) oder einem organisierten Handelssystem (Organised Trading Facilities – OTFs) zugelassen sind, müssen der BaFin Geschäfte mit Anteilen oder Schuldtiteln des Emittenten oder damit verbundenen Derivaten oder anderen damit verbundenen Finanzinstrumenten melden. Das Gleiche gilt für Personen, die zu ihnen in enger Beziehung stehen.

3.1.3 Leerverkaufsüberwachung

3.1.3.1 Verbote

Ungedeckte Leerverkäufe in Aktien und bestimmten öffentlichen Schuldtiteln verbietet die EU-Leerverkaufsverordnung. Dies gilt auch für den Eintritt in öffentliche Kreditausfallprämien (Credit Default Swaps – CDS) ohne Sicherungszweck oder das Begründen solcher CDS.

97 potenzielle Fälle untersuchte die BaFin 2019. Auslöser waren Verdachtsanzeigen oder eigene Anhaltspunkte. Was aus den Untersuchungen wurde, zeigt Tabelle 21 (Seite 98). Bei den Untersuchungen, welche die Aufsicht eingestellt hat, ging es größtenteils um Selbstanzeigen wegen geringfügiger Verstöße, die auf menschlichem Versagen beruhten. So kam es beispielsweise bei Kunden zu Missverständnissen bei der Orderaufgabe.

²⁸ Mergers and Acquisitions.

Grafik 12: Meldung zu Directors' Dealings

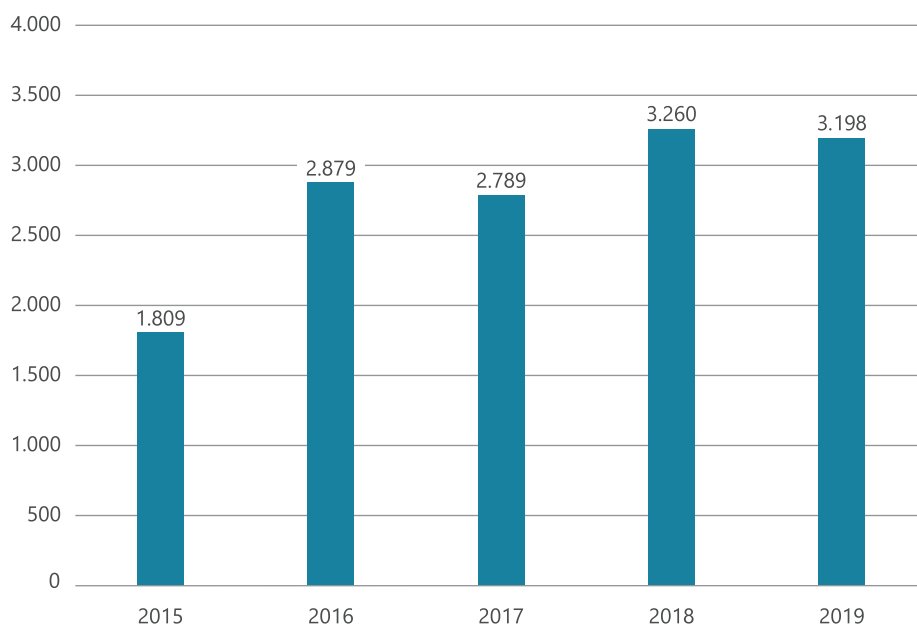


Tabelle 21: Untersuchungen Leerverkaufsverbote

Zeitraum	Untersuchungsergebnisse				Untersuchungen	Offene Untersuchungen**
	Neue Untersuchungen	Einstellungen	Abgabe an andere EU-Behörde*	Abgabe an Bußgeldreferat		
2017	92	79	6	4	100	19
2018	55	53	44	0	71	18
2019	72	47	7	0	97	43

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

** Zum Stichtag 31.12.

Wirecard AG

Am 18. Februar 2019 erließ die BaFin eine Allgemeinverfügung, wonach es bis zum 24. April 2019, 24 Uhr, verboten war, neue Netto-Leerverkaufspositionen in Aktien der Wirecard AG (DE0007472060) zu begründen oder solche Positionen zu erhöhen. Grund für den Erlass waren große Netto-Leerverkaufspositionen, erhebliche Kursverluste und eine hohe Volatilität im Zusammenspiel mit möglichen manipulativen Praktiken, die eine ernstzunehmende Bedrohung für das Marktvertrauen und den Preisbildungsmechanismus darstellten.

3.1.3.2 Transparenzpflichten und Anzeigen von Market Makern

Netto-Leerverkaufspositionen teilt der Positionshalter oder eine von ihm beauftragte dritte Person der BaFin über ihre Melde- und Veröffentlichungsplattform (MVP)

mit. Ende 2019 waren 972 Unternehmen und eine Privatperson für das Meldeverfahren registriert. Der Großteil der Mitteilungspflichtigen stammte – wie in den Vorjahren – aus den USA und aus dem Vereinigten Königreich. Tabelle 22 (Seite 99) gibt einen Überblick über die Mitteilungen, welche die BaFin erhielt, und die im Bundesanzeiger veröffentlichten Netto-Leerverkaufspositionen.

Einen Überblick über die eingeleiteten Untersuchungen zu Verstößen gegen die Transparenzpflichten gibt die Tabelle 23 (Seite 99). Die Zahl der abgegebenen Mitteilungen von Netto-Leerverkaufspositionen ist hoch, die der eingeleiteten Untersuchungen dagegen niedrig. Hintergrund ist, dass die BaFin auch hierbei risikoorientiert vorgeht. Sowohl bei der Überwachung der abgegebenen Mitteilungen als auch bei den daraus folgenden Untersuchungen konzentriert sich die Aufsicht auf Mitteilungen und Verstöße mit höherer Relevanz.

Tabelle 22: Mitteilungen und Veröffentlichungen von Netto-Leerverkaufspositionen

Zeitraum	Mitteilungen für Aktien	Veröffentlichungspflichtig im Bundesanzeiger	Anzahl betroffener Aktien	Mitteilungen für öffentliche Schuldtitel	
				des Bundes	der Bundesländer
2017	12.861	4.001	281	135	0
2018	16.417	4.764	489	124	0
2019	14.976	4.656	371	93	2
Verteilung der Meldungen auf Indizes 2019*					
	DAX	MDAX	SDAX	TecDAX	
	2.340	5.679	5.028	2.797	

* Die Summe der einzelnen Werte ist höher als die Gesamtzahl der Mitteilungen, da einige Emittenten in zwei Indizes zu finden sind.

Tabelle 23: Untersuchungen Transparenzpflichten

Zeitraum	Neue Untersuchungen	Untersuchungsergebnisse			Offene Untersuchungen*
		Einstellungen	Abgabe an Bußgeldreferat	Untersuchungen	
2017	17	26	0	38	12
2018	18	17	0	23	7
2019	4	3	0	11	8

* Zum Stichtag 31.12.

Eine Übersicht über Market Maker und Primärhändler, die 2019 die Ausnahme von den Leerverkaufsverböten und den Transparenzpflichten in Anspruch genommen haben, gibt Tabelle 24.

Tabelle 24: Anzeigen von Market Makern und Primärhändlern 2019

	Market Maker	Primärhändler
Gesamtzahl Unternehmen	51	34
davon aus dem Inland	48	10
davon aus dem Ausland	3*	24**
Gesamtzahl Anzeigen 2019	1.768	2
Gesamtzahl Anzeigen seit September 2012	9.822	40

* Drittland außerhalb der EU.

** Sitz außerhalb Deutschlands.

3.1.4 Aufsicht über Finanzmarktinfrastrukturen: Zentrale Gegenparteien und Zentralverwahrer

3.1.4.1 Neue Verordnung EMIR 2.2

Die European Market Infrastructure Regulation (EMIR) ist das derzeit gültige Hauptregelwerk für die Aufsicht über zentrale Gegenparteien (Central Counterparties – CCPs). Deren Regularien wurden in den vergangenen Jahren unter Mitwirkung der BaFin überarbeitet. Das geänderte Regelwerk ist durch die Verordnung (EU) 2019/2099 (EMIR 2.2) zum 1. Januar 2020 in Kraft getreten.

Eine der wichtigsten Neuerungen ist eine verstärkte Aufsicht über CCPs, die ihren Sitz in einem Land außerhalb der EU haben (Drittstaaten-CCPs). Zwar war auch bisher schon eine Anerkennung der Drittstaaten-CCPs durch die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority) erforderlich. Eine laufende Aufsicht erfolgte jedoch nicht. Stattdessen stellte man nahezu vollständig auf die Aufsicht im Heimatstaat ab.

Seit Inkrafttreten von EMIR 2.2 ist ein neues, bei ESMA angesiedeltes CCP Supervisory Committee für die Aufsicht über die Drittstaaten-CCPs zuständig. Die BaFin ist stimmberechtigtes Mitglied in diesem Komitee. ESMA legt nach Konsultation des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken ESRB (European Systemic Risk Board) und der relevanten Zentralbanken künftig fest, ob ein Drittstaaten-CCP für die Finanzstabilität der Union oder eines oder mehrerer ihrer Mitgliedstaaten Systemrelevanz hat oder wahrscheinlich erlangen wird (Tier-2-CCP). Solche Tier-2-CCPs haben künftig – neben den Anforderungen im Heimatstaat – grundsätzlich auch die Anforderungen der EMIR zu erfüllen. Ebenso erhält ESMA erweiterte Befugnisse zum Erlass aufsichtlicher Maßnahmen über Drittstaaten-CCPs.

Generell stärkt die EMIR 2.2 die Rolle von ESMA und der Aufsichtskollegien auch mit Blick auf europäische CCPs. Sowohl ESMA als auch das Aufsichtskollegium erhalten zusätzliche Rechte, an Aufsichtsentscheidungen mitzuwirken. Die Kollegien spielen bei der Aufsicht über die CCPs eine zentrale Rolle, da sie einen besseren Informationsaustausch gewährleisten.

3.1.4.2 Brexit

Im Jahr 2019 beobachtete die BaFin, dass das Geschäftsvolumen von Zinsderivaten bei der Eurex Clearing AG deutlich stieg. Darüber hinaus konnte die Aufsicht erste Verlagerungen von Portfolios mit Euro-Zinsderivaten zur Eurex Clearing AG beobachten. Im Rahmen des Brexits sind weitere Verlagerungen nicht ausgeschlossen. Die Aufsicht prüft, ob die deutschen zentralen Gegenparteien den neuen zusätzlichen Geschäftsrisiken aus dem Brexit vollständig gewachsen sind. Der 2019 gesetzte aufsichtsrechtliche Fokus der BaFin wird auch im Jahr 2020 auf dem Risikomanagement der CCPs liegen.²⁹

3.1.4.3 Zulassungsverfahren für Zentralverwahrer – Berichtspflicht für Abwicklungsinternalisierer

Nachdem die EU am 10. März 2017 die technischen Regulierungsstandards (Regulatory Technical Standards – RTS) zur europäischen Zentralverwahrer-Verordnung (Central Securities Depositories Regulation – CSDR) veröffentlicht hatte, beantragten alle CSDs fristgerecht bis Ende September 2017 ihre Zulassung. Die Antragstellung umfasst in der Regel die Kerndienstleistungen von CSDs und bei ausgewählten Zentralverwahrern auch bankartige Nebendienstleistungen.

²⁹ Zu Brexit vgl. Kapitel I 2.

Seit dem 1. Juli 2019 sind Abwicklungsinternalisierer³⁰ in Deutschland nach Artikel 9 Absatz 1 CSDR verpflichtet, der BaFin vierteljährlich den aggregierten Umfang und Wert aller Wertpapiergeschäfte zu melden, die sie außerhalb eines Wertpapierliefer- und -abrechnungssystems abwickeln. Um die Meldevorgaben zu konkretisieren, hat ESMA Leitlinien³¹ entwickelt, welche die BaFin im Juni 2019 in ihre Verwaltungspraxis übernommen hat. Für die Abgabe der Meldungen steht die Melde- und Veröffentlichungsplattform (MVP) der Aufsicht zur Verfügung.

3.1.5 Aufsicht über OTC-Derivategeschäfte und die Einhaltung der Positionslimits

Nach der EMIR-Verordnung³² müssen bestimmte finanzielle und nichtfinanzielle Gegenparteien standardisierte außerbörsliche Derivate über eine CCP clearen. Auf OTC-Derivategeschäfte, die nicht über eine CCP abgerechnet werden müssen, sind alternative Techniken zur Risikominderung anzuwenden. Dies kann zum Beispiel eine Besicherung sein.

Die betreffenden Unternehmen können gemäß EMIR für Transaktionen innerhalb einer konzern- oder aufsichtsrechtlichen Gruppe jedoch auf die Besicherung verzichten. Die BaFin erhielt im Jahr 2019 insgesamt 72 entsprechende Anträge. Eine genaue Auflistung enthält die Tabelle 25.

Parallel dazu ist es den Unternehmen, die bereits seit 2016 der Clearingpflicht für OTC-Derivate unterliegen, möglich, sich für gruppeninterne Transaktionen von dieser Pflicht befreien zu lassen. 2019 wurden hierzu 19 Anträge eingereicht; im Vorjahr waren es elf Anträge gewesen.

Tabelle 25: Anzeigen und Anträge

	Anzeigen/ Anträge 2018	Anzeigen/ Anträge 2019
Gesamtzahl Anzeigen/Anträge	66	72
Eine Gegenpartei mit Sitz im EU-Ausland (Anzeige)	39	31
Eine Gegenpartei mit Sitz in einem Drittstaat (Antrag)	27	41

³⁰ Dies sind nach Artikel 2 Absatz 1 Nr. 11 CSDR Institute, einschließlich gemäß der Richtlinie 2013/36/EU oder Richtlinie 2014/65/EU zugelassene Institute, die Zahlungs- bzw. Übertragungsaufträge für Kunden oder auf eigene Rechnung auf andere Weise als über ein Wertpapierliefer- und -abrechnungssystem ausführen.

³¹ Leitlinien zur Berichterstattung über die internalisierte Abwicklung gemäß Artikel 9 CSDR.

³² Vgl. 3.1.4.1.

„EMIR REFIT“

Zum 17. Juni 2019 trat eine Änderung der EMIR in Kraft – und zwar die Verordnung (EU) Nr. 2019/834 hinsichtlich der Anforderungen an die Gegenparteien von OTC-Derivategeschäften (EMIR REFIT). Ziel war es, die Anforderungen zu vereinfachen, effizienter zu gestalten und unverhältnismäßig hohe Kosten und Belastungen zu verringern. Als wesentliche Neuerung haben finanzielle und nichtfinanzielle Gegenparteien nun mit Blick auf die Berechnung der Clearingschwelle ein Wahlrecht: Verzichten sie auf eine Berechnung, sind sie automatisch clearingpflichtig. Berechnen sie diese, liegen jedoch auf Gruppenebene unter den Clearingschwellen, gilt für diese Unternehmen die Clearingpflicht nicht.

Marktüberwachung der BaFin

Die Anforderungen der Clearing- und Besicherungspflicht von OTC-Derivaten unterliegen der Marktüberwachung durch die BaFin. Die Aufsicht folgt bei finanziellen Gegenparteien einem risikoorientierten Ansatz – wie auch bei Versicherern, Wertpapierdienstleistungsunternehmen, Banken und Fonds. Soweit nichtfinanzielle Gegenparteien mehr als 100 Kontrakte im Jahr abschließen oder das Bruttonominalvolumen der Geschäfte im Jahr über 100 Millionen Euro liegt, sind diese Gegenparteien nach § 32 WpHG verpflichtet, nachzuweisen, dass sie die wesentlichen Anforderungen wie die Clearing- und Besicherungspflicht unter EMIR einhalten. Dazu müssen sie die Bescheinigung eines Wirtschaftsprüfers vorlegen.

Neue Anforderungen an Positionslimits

Mit Beginn des Jahres 2018 trat die in der MiFID II aufgestellte Pflicht zur Setzung von Positionslimits bei Warenderivaten und Positionsmeldungen in derartigen Produkten in Kraft. Im Jahr 2019 erließ die BaFin dazu elf individuelle Positionslimits in Warenderivaten durch Allgemeinverfügungen. Diese bezogen sich auf Frachtrafen und Gas. 2018 waren es 15 Allgemeinverfügungen gewesen. Die damals eingerichtete technische Infrastruktur hat sich bewährt: Die Meldepflichtigen können nun über die Betreiber von Handelsplätzen ihre Meldepflichten von Positionen in Warenderivaten fristgerecht auf elektronischem Wege erfüllen.

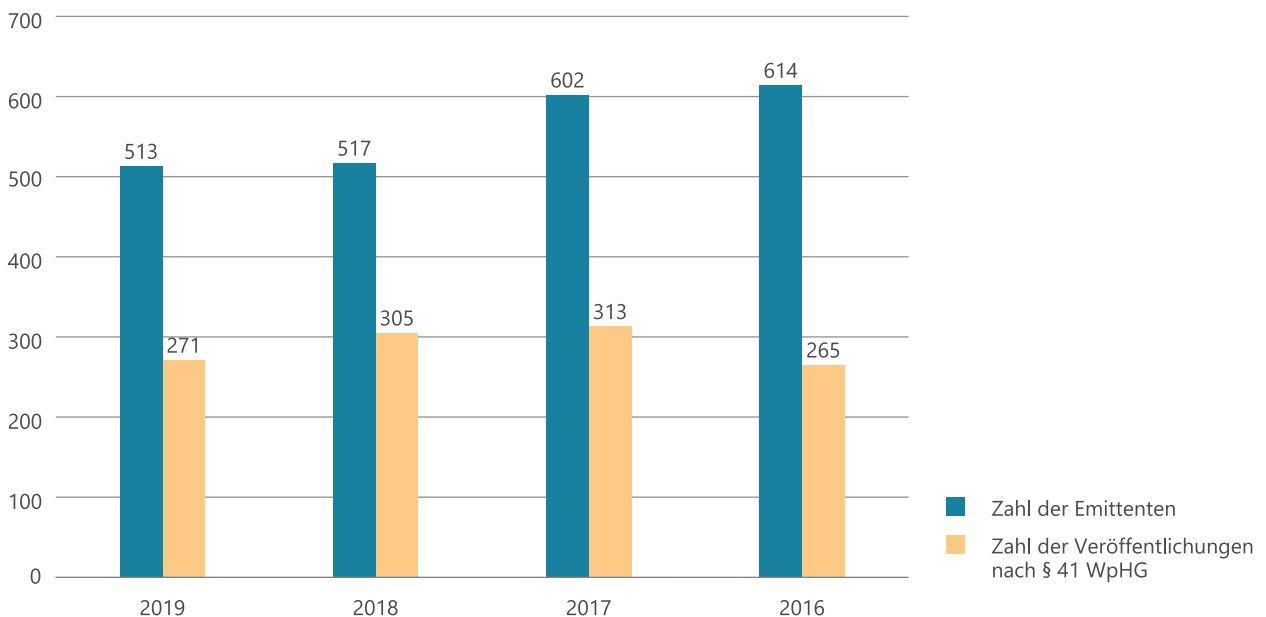
Keine nachhaltigen Meldeverstöße

Nachhaltige Meldeverstöße verzeichnete die BaFin 2019 nicht. Allerdings stellte die Aufsicht in sechs Fällen fest, dass Positionslimits überschritten wurden. Dabei gab es überwiegend um Stromkontrakte. Auf Betreiben der BaFin hin wurden diese Überschreitungen kurzfristig abgestellt. Daneben gingen im Jahr 2019 18 Anträge auf Hedge-Ausnahmen (Absicherungsgeschäfte) ein.

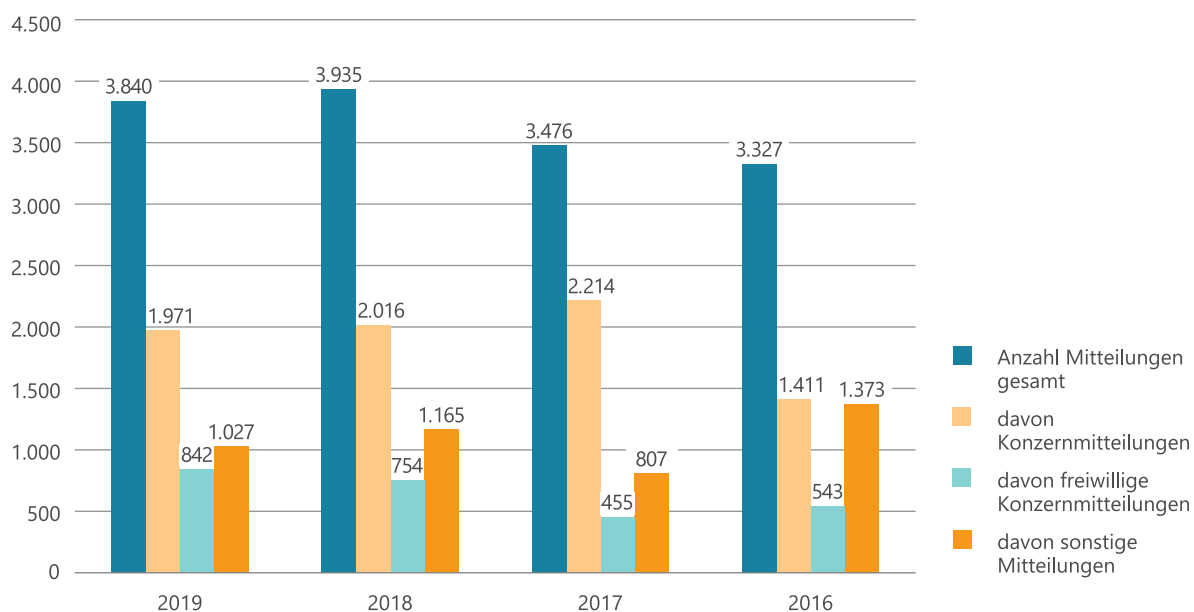
3.1.6 Stimmrechte

2019 betrug die Zahl der Emittenten, deren Aktien zum Handel an einem organisierten Markt zugelassen waren, 513 (Vorjahr: 517 Emittenten, Grafik 13). Diese Unternehmen nahmen insgesamt 271 Veröffentlichungen (Vorjahr: 305 Veröffentlichungen) über die Änderung der Gesamtzahl ihrer Stimmrechte (§ 41 WpHG) vor.

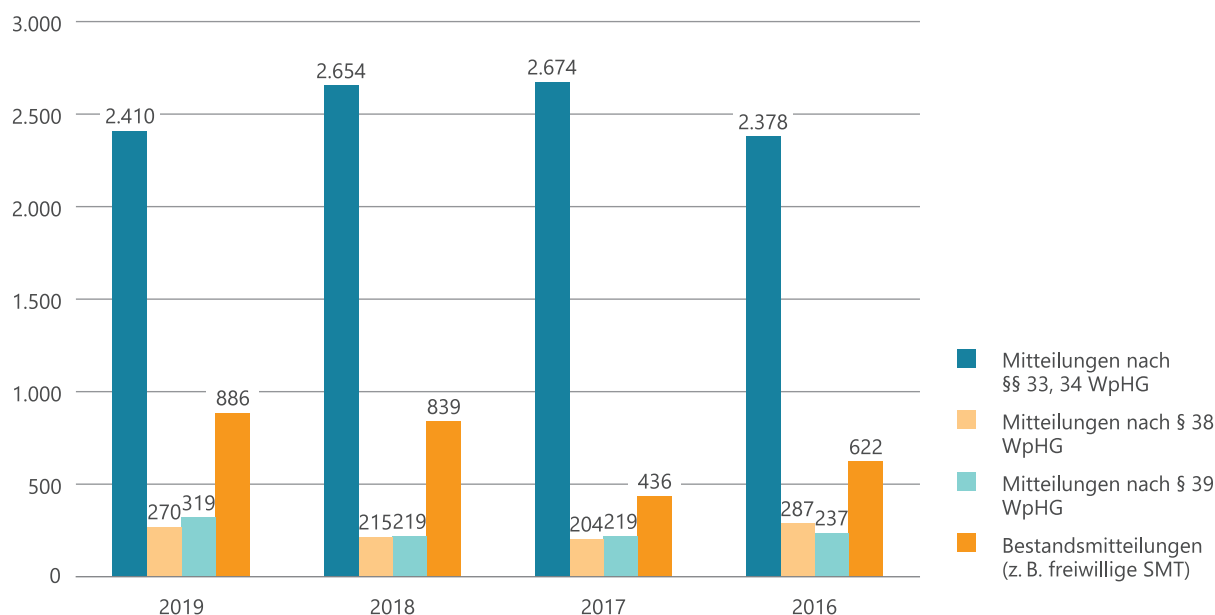
Grafik 13: Zahl der zum organisierten Markt zugelassenen Emittenten



Grafik 14: Zahl der Stimmrechtsmitteilungen insgesamt



Grafik 15: Aufschlüsselung der Stimmrechtsmitteilungen nach einzelnen Meldetatbeständen



Die Gesamtzahl der Mitteilungen zu Veränderungen von Stimmrechtsanteilen blieb 2019 mit 3.840 Mitteilungen nahezu konstant. 2018 hatte sie bei 3.935 Mitteilungen gelegen (siehe Grafik 14). Gleiches galt für die Aufteilung der Mitteilungen auf die Kategorien Konzernmitteilungen, freiwillige Konzernmitteilungen und sonstige Mitteilungen³³.

Grafik 15 zeigt die Stimmrechtsmitteilungen nach Meldetatbeständen. Die Mehrzahl der Mitteilungen entfiel dabei mit 2.410 Mitteilungen (Vorjahr: 2.654 Mitteilungen) auf Stimmrechtsveränderungen aufgrund von Schwellenberührungen bei Stimmrechten (§§ 33, 34 WpHG), gefolgt von 886 Bestandsmitteilungen (Vorjahr: 839 Mitteilungen) und 270 Mitteilungen

³³ Vgl. Kapitel III.4 4.2.

(Vorjahr: 215 Mitteilungen) über die Veränderungen von Finanzinstrumenten (§ 38 WpHG) sowie 319 Mitteilungen (Vorjahr: 219 Mitteilungen) über die Veränderung von aggregierten Beständen an Stimmrechten und Finanzinstrumenten (§ 39 WpHG).

3.2 Prospekte

3.2.1 Wertpapierprospekte

Die BaFin billigte 2019 erstmals drei Wertpapierprospekte zu Security Token Offerings (STO), tokenbasierten Schuldverschreibungen. Die zugrundeliegenden Token verkörpern wertpapierähnliche Rechte. Zudem gestattete die Aufsicht 2019 erstmals die Veröffentlichung von zwei Wertpapier-Informationenblättern (WIBs) zu Wertpapieren, die ebenfalls eine tokenbasierte Struktur aufwiesen. Weitere Prospekte bzw. WIBs zu STO befanden sich zum Jahreswechsel in Prüfungsverfahren.

Auf einen Blick

Neue Prospektverordnung

Seit dem 21. Juli 2019 gilt die EU-Prospektverordnung in vollem Umfang. Diese Neuregelung soll unter anderem durch höhere Schwellen für die Prospektspflicht und erleichterte Anforderungen dazu beitragen, dass die Kapitalaufnahme über den Finanzmarkt einfacher, günstiger und effektiver wird. Zielgenauere und kompaktere Informationen sollen zugleich dafür sorgen, dass der Anlegerschutz verbessert wird. Dies kommt insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen sowie Sekundäremissionen zugute. Ein positiver Ansatzpunkt ist auch die neue Prospektzusammenfassung: Sie muss nämlich deutlich kürzer ausfallen als bisher. Damit soll der Anleger die wesentlichen Informationen gezielter einsehen können. Auch die geänderten Vorgaben zu den Risikofaktoren zielen auf kompaktere und verständlichere Angaben über die Risiken ab, die für eine Anlageentscheidung tatsächlich wesentlich sind.

Das Wertpapierprospektgesetz (WpPG) ist an die EU-Prospektverordnung angepasst worden und regelt nun unter anderem auch das Wertpapier-Informationenblatt (WIB), die Prospekthaltung, die Befugnisse der BaFin und die Ahndung von Verstößen.

Die BaFin leitete Marktaufsichtsverfahren gegen mehrere Emittenten ein, darunter auch Emittenten von tokenbasierten Wertpapieren. Dabei nutzte sie auch Instrumente der Produktintervention.³⁴ Die Verfahren führten in insgesamt sieben Fällen unter anderem dazu, dass Emittenten Billigungs- bzw. Gestattungsanträge zurücknahmen. Bei einem ging es um ein WIB, bei den anderen um Wertpapierprospekte. Fünf dieser sieben Fälle betrafen tokenbasierte Wertpapiere.

BaFin hat 69 WIBs gestattet

69 WIBs hat die BaFin seit dem 21. Juli 2018 gestattet (Tabelle 26). An dem Tag traten die Änderungen des Gesetzes zur Ausübung von Optionen der EU-Prospektverordnung und zur Anpassung weiterer Finanzmarktgesetze, mit welchem das WIB eingeführt wurde, im WpPG in Kraft. 33 der 69 WIBs entfielen auf Aktienemissionen, weitere 30 auf Emissionen von Schuldverschreibungen und der Rest auf Hybridkapital. In den meisten Fällen lag das Emissionsvolumen bei rund zwei Millionen Euro. Seit der Änderung des WpPGs zum 21. Juli 2019 hatten Emittenten verstärkt WIBs zur Gestattung eingereicht, um die neue Erleichterung für Bezugsrechtmissionen zu nutzen.

Die weiterhin volatile Marktlage spiegelte sich bei den Börsengängen (Initial Public Offerings – IPOs) wider: Insgesamt wurden 2019 13 Anträge auf Billigung eines IPO-Prospekts gestellt, zehn von ihnen wurden jedoch meist kurz vor Ende des Antragsverfahrens zurückgezogen. Insgesamt zeigt sich bei allen Prospektverfahren ein Anstieg der Rücknahmen (2019: 39 Rücknahmen, Vorjahr: 31 Fälle).

An der Gesamtzahl der hinterlegten endgültigen Bedingungen zu Basisprospekten lässt sich die nach wie vor rege Emissionstätigkeit der Banken ablesen, die sich als mehrjähriger Trend darstellt.

Tabelle 26: Billigungen 2019 und 2018

Produkt	2019	2018
Prospekte (davon IPOs)	291 (3)	303 (21)
Registrierungsformulare	41	35
Nachträge	765	836
Ausgehende Notifizierungen	2.163	2.819
Eingehende Notifizierungen	563	756
Endgültige Bedingungen	4.476.213	4.450.367
Wertpapier-Informationenblätter	55	14

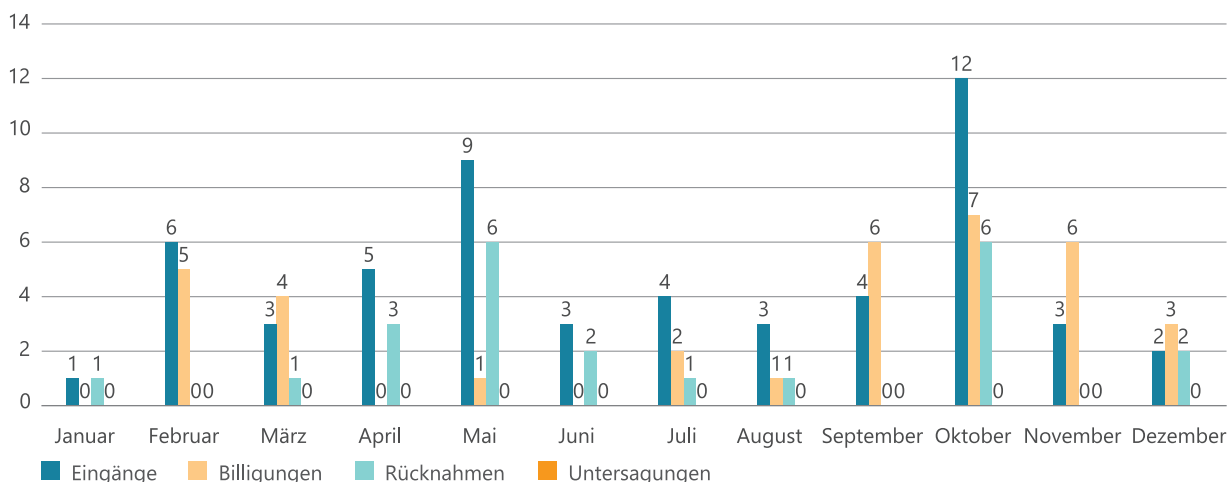
³⁴ Vgl. Kapitel III.4 4.2.

3.2.2 Verkaufsprospekte für Vermögensanlagen

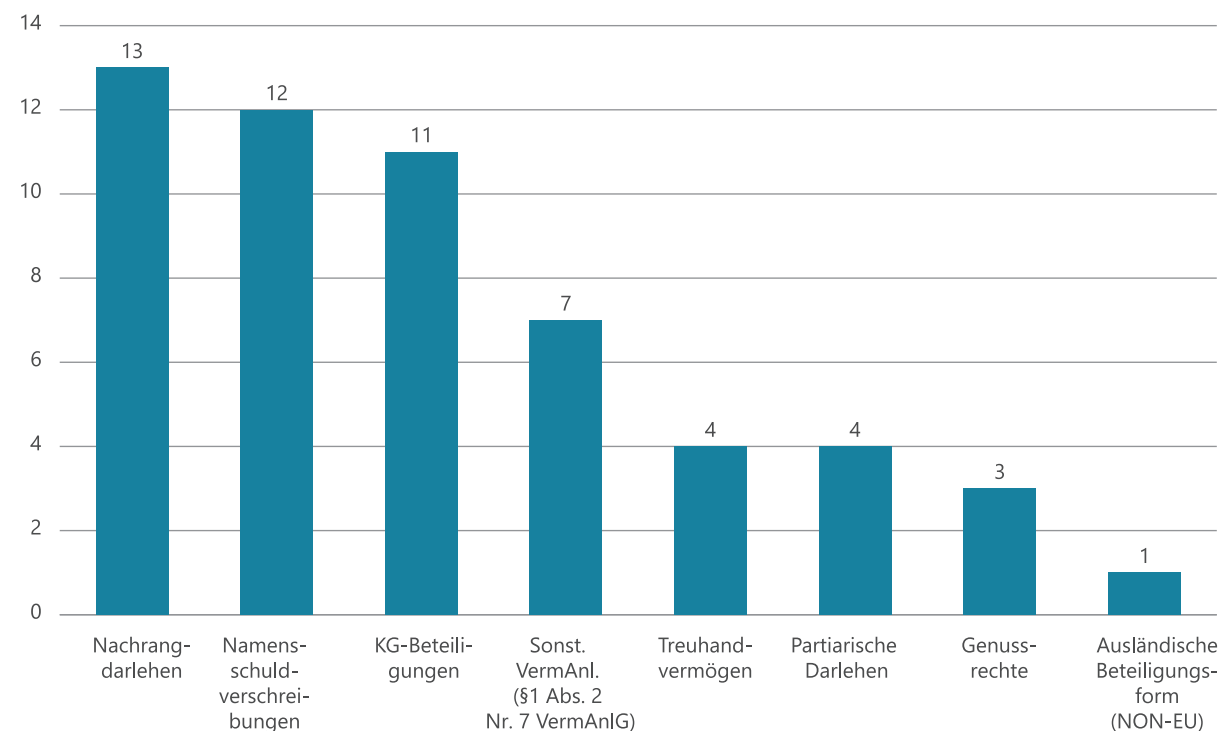
Die BaFin erhielt 2019 insgesamt 55 Verkaufsprospekte für Vermögensanlagen zur Prüfung (Grafik 16). Marktbedingt waren dies erneut weniger als 2018, als noch 93 Prospekte eingereicht worden waren. Dieser Rückgang kann unter anderem als Folge der geänderten Vorgaben im Erneuerbare-Energien-Gesetz interpretiert werden. Denn es wurden weniger Prospekte mit Windkraftanlagen als Anlageobjekt eingereicht (insbesondere

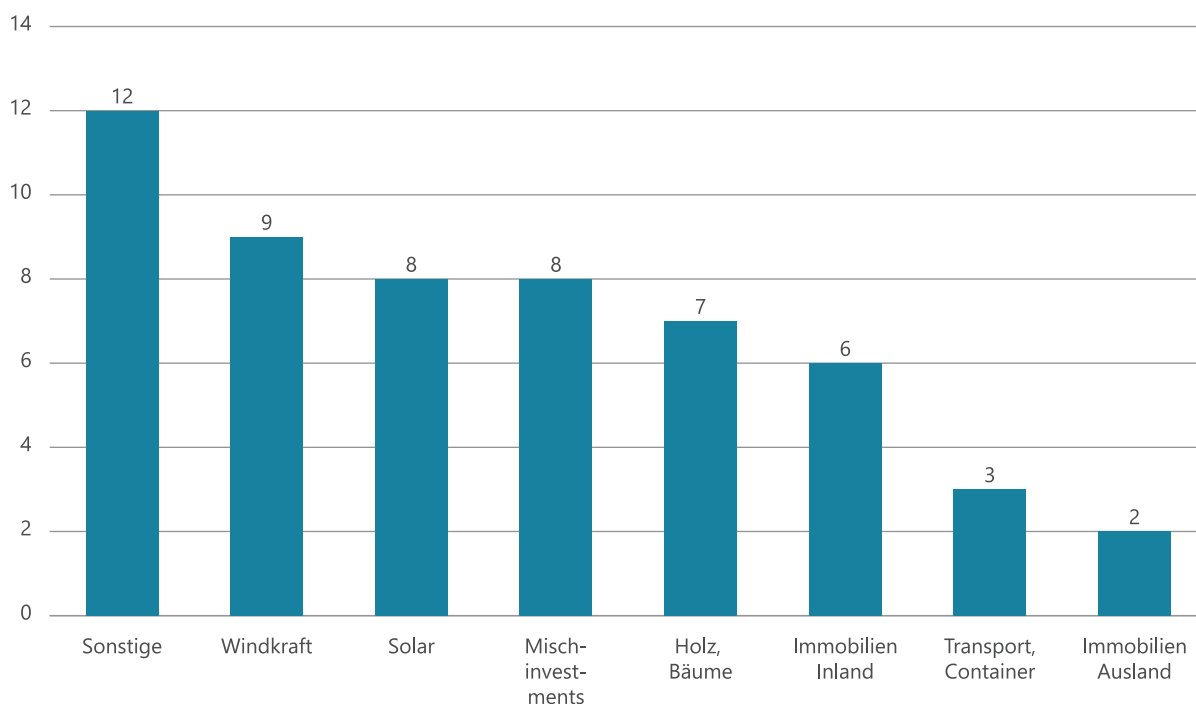
betreffend Vermögensanlagen in Form von Kommanditbeteiligungen, Grafik 17). „Sonstige“ Anlageobjekte führen 2019 die Statistik an (Grafik 18, Seite 105). Unter diesen Sammelbegriff fallen eine Vielzahl unterschiedlicher Anlageobjekte wie zum Beispiel Studienförderung, Batterieentwicklung und Blockheizkraftwerke. Die BaFin billigte 35 Verkaufsprospekte für Vermögensanlagen (Vorjahr: 84 Prospekte). Insgesamt 23 Verfahren endeten 2019 dadurch, dass der Anbieter seinen Genehmigungsantrag zurückzog. 2019 untersagte die BaFin keine Veröffentlichung eines Verkaufsprospekts.

Grafik 16: Prospekte: Eingänge, Billigungen, Rücknahmen, Untersagungen



Grafik 17: Prospekte nach Beteiligungsformen (nach Prospektingängen)



Grafik 18: Prospekte nach Anlageobjekten (nach Prospekteingängen)

Nachträge zu Vermögensanlagen-Verkaufsprospekten

2019 gingen insgesamt 18 Anträge auf Billigung von Nachträgen nach dem Vermögensanlagegesetz (VermAnlG) ein und damit weniger als im Vorjahr (32 Eingänge). Die BaFin billigte 21 Nachträge (Vorjahr: 31 Nachträge)³⁵.

Vermögensanlagen-Informationsblätter ohne Verkaufsprospekt

Bei den Vermögensanlagen-Informationsblättern (VIBs) ohne Verkaufsprospekt im Rahmen von Schwarmfinanzierungen stellte die BaFin erneut eine steigende Tendenz fest: 587 VIBs gingen dazu im Jahr 2019 ein (Vorjahr: 491 Eingänge). Für 480 VIBs ohne Prospekt genehmigte die Aufsicht die Veröffentlichung. Weitere 48 VIBs wurden in diesem Zeitraum zurückgenommen. Sonstige Anlageobjekte liegen 2019 bei VIBs ohne Prospekt auf dem zweiten Platz – nach Inlandsimmobilien (Grafik 19, Seite 106). Oft wird bei den Anlageobjekten, die mangels anderweitiger Zuordnung unter „Sonstige“ eingeordnet werden, in den laufenden Geschäftsbetrieb eines Unternehmens investiert. Die Geschäftsziele der betreffenden Firmen sind dabei sehr unterschiedlich – von der Erstellung von Erklärvideos als Dienstleistung über den Auf- und Ausbau von

Restaurants bis hin zur Entwicklung von Nahrungsergänzungsmitteln. Bei den möglichen Beteiligungsformen führten qualifizierte Nachrangdarlehen mit 376 Eingängen deutlich die Tabelle an (Grafik 20, Seite 106). Im Juli 2019 wurde im Zuge des Gesetzes zur weiteren Ausführung der EU-Prospektverordnung und zur Änderung von Finanzmarktgesetzen unter anderem das maximale Emissionsvolumen für Schwarmfinanzierungen angehoben, und zwar von 2,5 Millionen Euro auf sechs Millionen Euro pro Emittent und Jahr. Seit Inkrafttreten der geänderten Regelung wurden 19 VIBs eingereicht, die ein Emissionsvolumen von über 2,5 Millionen Euro auswies, hiervon zwölf mit Immobilienprojekten als Anlageobjekt.

3.2.3 Marktaufsicht über öffentliche Angebote von Wertpapieren und Vermögensanlagen

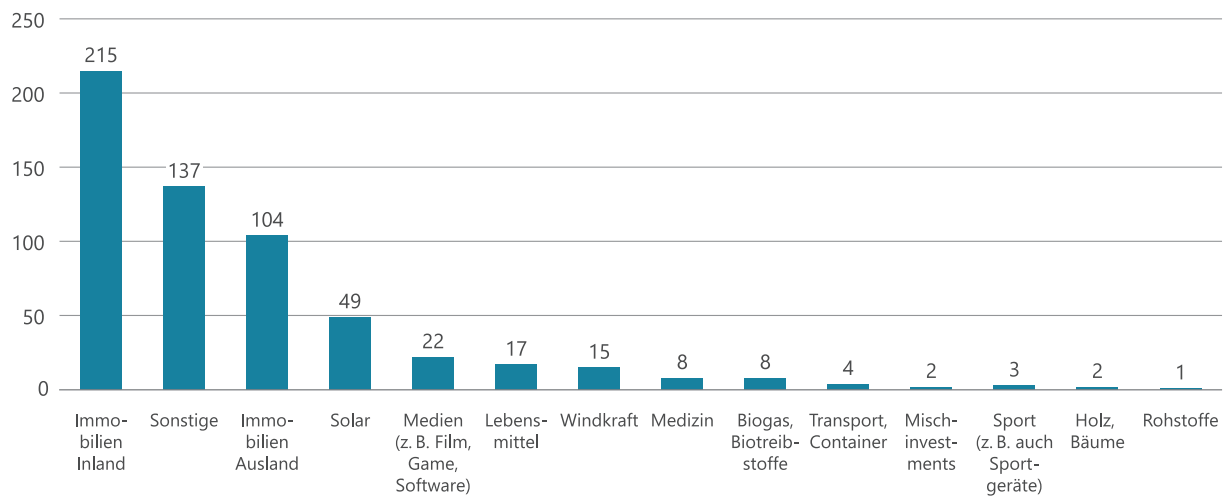
Die BaFin führte 2019 insgesamt 151 Marktaufsichtsverfahren wegen möglicher Verstöße gegen das Vermögensanlagegesetz (VermAnlG) bzw. das WpPG und die EU-Prospektverordnung (Vorjahr: 142 Verstöße). 144 eröffnete die Aufsicht im Jahr 2019.

Untersagungen

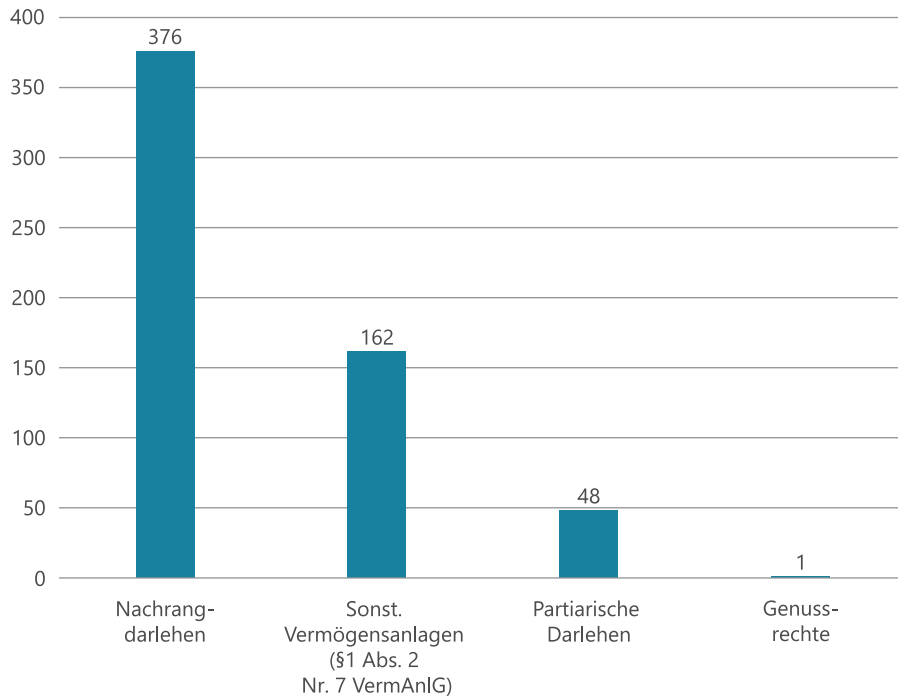
Wegen Verstoßes gegen die Prospektspflicht untersagte die Aufsicht 2019 acht öffentliche Angebote von Wertpapieren und fünf öffentliche Angebote von Vermögensanlagen. Bei den Vermögensanlagen betrafen die Unter-

³⁵ Die genannten 21 Nachträge enthalten auch Vorgänge, die bereits im Vorjahr eingereicht wurden.

Grafik 19: VIBs ohne Prospekt nach Anlageobjekten (nach VIB-Eingängen)



Grafik 20: VIBs ohne Prospekt nach Beteiligungsformen (nach VIB-Eingängen)



sagungen hauptsächlich öffentliche Angebote von Direktinvestments, im Anwendungsbereich des WpPG größtenteils Aktienangebote. In einigen Fällen brauchte die BaFin keine Untersagung auszusprechen, da die Anbieter das Angebot schon eingestellt hatten, nachdem die Aufsicht sie angehört hatte.

Bekanntmachungen auf der BaFin-Internetseite

In 20 Fällen machte die BaFin 2019 Missstände bzw. ihre Maßnahmen auf ihrer Webseite publik. Im Jahr davor waren es noch fünf Fälle gewesen. Der starke Anstieg ist

zum Teil auf eine Gesetzesänderung des WpPGs im Zuge des Gesetzes zur weiteren Ausführung der EU-Prospektverordnung und zur Änderung von Finanzmarktgesetzen zurückzuführen. Er deckt sich aber auch mit dem Anliegen der Aufsicht, die Verbraucher durch Aufklärung besser zu schützen.

Werbeverstöße

In 21 Verfahren verfolgte die BaFin Werbeverstöße (Vorjahr: 27 Verfahren). Acht davon betrafen Verletzungen des WpPGs. So ging es in einem Fall um die

unzulässige Verwendung des BaFin-Logos, wodurch in unzulässiger Weise der Anschein eines behördlichen Gütesiegels erweckt wurde. Bei 13 Verfahren ging es um Verstöße gegen die Werberegeln des § 12 VermAnlG.

3.3 Unternehmensübernahmen

Die Wertpapieraufsicht der BaFin überwacht öffentliche Angebote zum Erwerb von Wertpapieren, die an einem regulierten Markt zugelassen sind. Sie prüft die Angebotsunterlagen auf Vollständigkeit und auf offensichtliche Verstöße gegen das Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz (WpÜG). Die BaFin kann – wenn dies erforderlich ist – ein Angebot untersagen (siehe Grafik 21, Seite 108).

Übernahmekampf um OSRAM Licht AG

Am 4. Juli 2019 kündigte die Luz (C-BC) Bidco GmbH ein Übernahmeangebot für sämtliche Aktien der OSRAM Licht AG zu einem Preis von 35 Euro je Aktie an. Die Luz (C-BC) Bidco GmbH wird von Investmentfonds gemeinsam kontrolliert, die von den Investmentfirmen Bain Capital Private Equity und The Carlyle Group beraten werden oder mit ihnen verbunden sind.

Nach Veröffentlichung der entsprechenden Angebotsunterlage und noch während der vierwöchigen Annahmefrist kündigte ein weiteres Unternehmen, die Opal BidCo GmbH, ein konkurrierendes Übernahmeangebot für sämtliche Aktien der OSRAM Licht AG zu einem Preis von 38,50 Euro je Aktie an. Bei der Opal BidCo GmbH handelt es sich um ein unmittelbares Tochterunternehmen des Halbleiterherstellers ams AG aus Österreich. Die Opal BidCo GmbH veröffentlichte die Angebotsunterlage für das konkurrierende Angebot, noch bevor die Annahmefrist des ersten Übernahmeangebots der Luz (C-BC) Bidco GmbH ablief. Daher verlängerte sich die Annahmefrist für deren Übernahmeangebot, so dass für beide Angebote die Frist einheitlich am 1. Oktober 2019 endete. Obwohl die Opal BidCo GmbH infolge eines

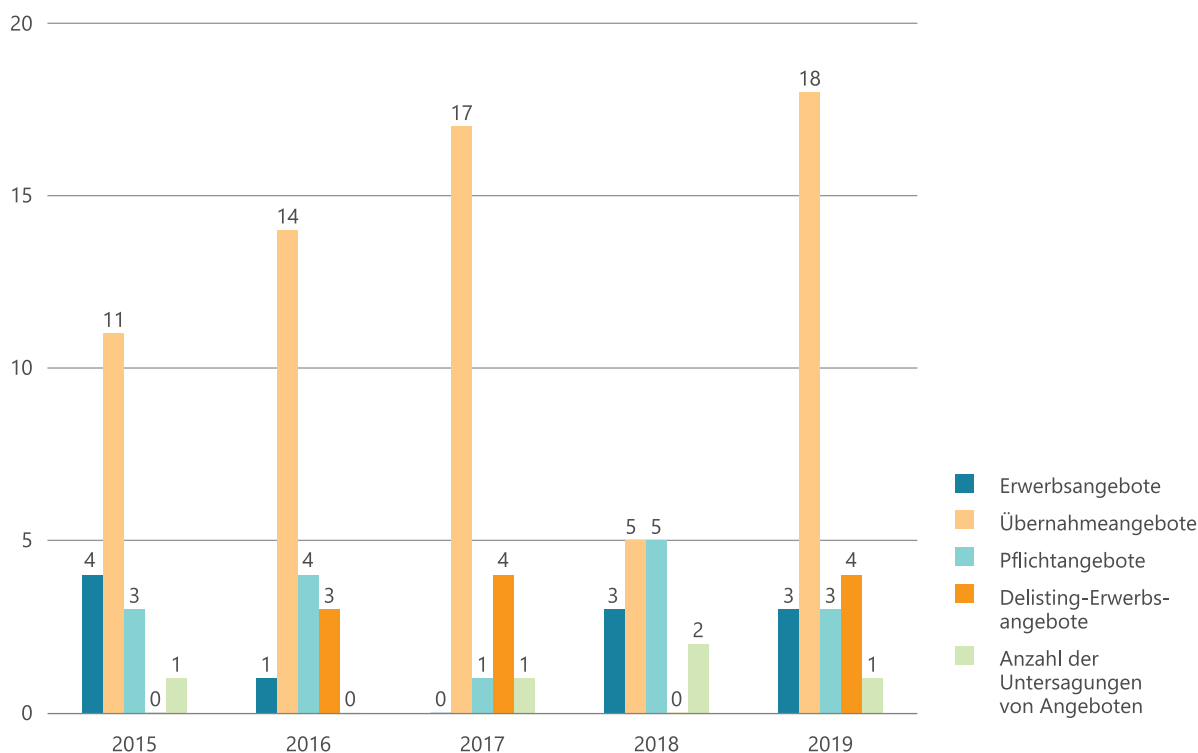
preiserhöhenden Parallelerwerbs die Gegenleistung für das konkurrierende Angebot auf 41 Euro je Aktie der OSRAM Licht AG erhöht hatte, konnte sie die von ihr gewählte Mindestannahmeschwelle von zuletzt 62,5 Prozent der Aktien der OSRAM Licht AG nicht erzielen. Auch die Mindestannahmeschwelle des Übernahmeangebots der Luz (C-BC) Bidco GmbH wurde nicht erreicht, mit der Konsequenz, dass keines der beiden Übernahmeangebote vollzogen werden konnte. Aufgrund der Sperrfrist gemäß § 26 Absatz 1 Satz 2 Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz (WpÜG)³⁶ darf keine der beiden Bietergesellschaften innerhalb eines Jahres ein erneutes Übernahmeangebot für die OSRAM Licht AG abgeben.

Am 18. Oktober 2019 kündigte nunmehr die ams Offer GmbH, ein anderes Tochterunternehmen der ams AG, ein Übernahmeangebot für sämtliche Aktien der OSRAM Licht AG an, und zwar zu einem Preis von 41 Euro je Aktie. Die BaFin untersagte das neue Übernahmeangebot nicht innerhalb von zehn Werktagen nach Einreichung der Angebotsunterlage, so dass die Veröffentlichung der Angebotsunterlage mit Ablauf des 6. November 2019 als gestattet galt (§ 14 Absatz 2 Satz 1 WpÜG). Die neue Bieterin veröffentlichte die Angebotsunterlage am 7. November 2019. Der Konzernbetriebsrat der OSRAM Licht AG erhob Beschwerde gegen die BaFin: Damit wollte er die Aufsicht zwingen, das neue Übernahmeangebot zu untersagen. Diese Beschwerde blieb jedoch vor dem Oberlandesgericht (OLG) Frankfurt am Main erfolglos, da die Vorschriften des WpÜG grundsätzlich keine drittschützende Wirkung entfalten.³⁷ Bis zum Ablauf der Annahmefrist am 5. Dezember 2019 wurde das Angebot für so viele Aktien der OSRAM Licht AG angenommen, dass die Mindestannahmeschwelle von 55 Prozent erreicht wurde.

³⁶ Vgl. Jahresbericht 2017, Seite 147.

³⁷ Beschluss vom 18. November 2019, Aktenzeichen WpÜG 3/19.

Grafik 21: Angebotsverfahren



Delisting-Erwerbsangebot der Highlight Communications AG an die Aktionäre der Constantin Medien AG

Am 31. Juli 2019 veröffentlichte die Highlight Communications AG – nach Gestattung durch die BaFin – ein Delisting-Erwerbsangebot gemäß § 39 Absatz 2 Satz 3 Nr. 1 des Börsengesetzes (BörsG) an die Aktionäre der Constantin Medien AG in Ismaning. Die Annahmefrist für dieses Delisting-Erwerbsangebot lief am 28. August 2019 aus.

Am 19. August 2019 publizierte der Bundesanzeiger ein Angebot zum Erwerb von bis zu 150.000 Aktien der Constantin Medien AG, obwohl hierfür keine Gestattung der BaFin vorlag. Die Annahmefrist für dieses Erwerbsangebot sollte bis zum 30. September 2019 laufen. Der Bieter hatte der BaFin vor der Veröffentlichung seiner Offerte jedoch keine Angebotsunterlage zur Prüfung gemäß § 14 Absatz 1 WpÜG übermittelt. Daher ist nach § 15 Absatz 1 Nr. 3 WpÜG die Untersagung des Angebots zwingend geboten. Diese konnte die BaFin bislang nicht aussprechen, da es nicht gelang, eine zustellungsfähige Adresse des Bieters zu ermitteln.

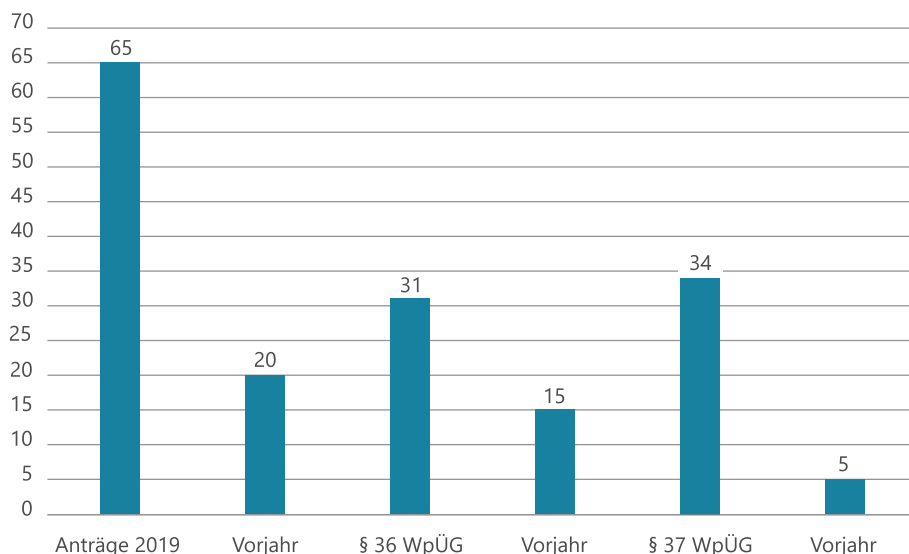
Wäre die Veröffentlichung des Erwerbsangebots im Bundesanzeiger vom 19. August 2019 als Konkurrenzangebot im Sinne von § 22 WpÜG gültig gewesen, hätte sich die Annahmefrist des Delisting-Erwerbsangebots

der Highlight Communications AG gemäß § 22 Absatz 2 WpÜG bis zum 30. September 2019 verlängert.

Ein derartiges Normverständnis könnte jedoch zum Missbrauch einladen und würde aus Sicht des Kapitalmarkts zu untragbaren Ergebnissen führen. Gemäß § 22 Absatz 2 Satz 2 WpÜG synchronisieren sich die Annahmefristen des ursprünglichen Angebots und des Konkurrenzangebots auch dann, wenn das konkurrierende Angebot untersagt wird oder gegen Rechtsvorschriften verstößt. Dies hat zur Folge, dass ein konkurrierendes Angebot für das ursprüngliche Angebot eine überlange Annahmefrist auslösen und dessen Umsetzung erheblich verzögern könnte.

Die BaFin geht in ihrer Verwaltungspraxis daher davon aus, dass der Gesetzgeber bei der Schaffung von § 22 WpÜG nur solche Angebote vor Augen hatte, die zumindest formell im Rahmen des vom WpÜG vorgesehenen Prozesses erfolgen und bei denen die BaFin zumindest die Möglichkeit hatte, die entsprechenden Angebotsunterlage zu prüfen. Aus diesem Grund leitete die BaFin keine Missstandsmaßnahmen gegen die Highlight Communications AG ein, um eine Veröffentlichung zur Verlängerung der Annahmefrist ihres Delisting-Erwerbsangebots bis zum 30. September 2019 zu erzwingen.

Grafik 22: Befreiungsverfahren



Befreiungsverfahren

Unter bestimmten Voraussetzungen kann die BaFin einen Rechtsträger von einer Angebotspflicht befreien, der er gemäß dem WpÜG nachkommen müsste. Hierfür hat der Gesetzgeber zwei Möglichkeiten vorgesehen: die Befreiung nach § 37 WpÜG und die Nichtberücksichtigung von Stimmrechten nach § 36 WpÜG (siehe Grafik 22).

3.4 Bilanzkontrolle

Überwachung von Unternehmensabschlüssen

Zum 1. Juli 2019 unterlagen 549 Unternehmen aus sieben Ländern dem zweistufigen Enforcement (Info-kasten) durch die BaFin und die Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung (DPR). 2018 waren es insgesamt 552 Unternehmen aus acht Ländern gewesen. Tabelle 27 (Seite 110) gibt einen Überblick über den Verlauf der Verfahren.

Gericht bestätigt Praxis der BaFin

Im Enforcementverfahren kommt es in der zweiten Stufe bei der BaFin unter anderem zu Rechtsstreitigkeiten über die zutreffende Bilanzierung. Diese beschäftigen dann das erst- und letztinstanzlich zuständige Oberlandesgericht Frankfurt am Main. Die am OLG Frankfurt am Main ergangenen Entscheidungen sind teilweise weit über den Einzelfall hinaus bedeutsam. Sie sind Richtungsentscheidungen, die für alle Verkehrskreise wichtig sind, die sich mit der Bilanzierung befassen.

So hatte das OLG Frankfurt am Main 2019 über die grundsätzliche Frage zu entscheiden, wann eine handelsrechtliche Bilanzierung fehlerhaft ist. Gibt es hier

Auf einen Blick

Zweistufiges Enforcement

Internationale Bilanzskandale – Stichwort „Enron“ – haben den deutschen Gesetzgeber dazu bewegt, ein zusätzliches Instrument zur Überwachung von Unternehmensabschlüssen einzuführen: das zweistufige Enforcement. Dieses Verfahren gibt es nun schon seit dem 1. Juli 2005.

Seitdem agiert auf Stufe 1 der Bilanzkontrolle eine privatrechtlich organisierte Stelle, die DPR, als Vereinsorgan des DPR e. V. Auf Stufe 2 kommt die BaFin ins Spiel – auch hier mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet.

eine einzige zutreffende Rechtslage, welche die BaFin annimmt und die schließlich vom Gericht verbindlich festgestellt wird? Oder genügt es, wenn das bilanzierende Unternehmen alle verfügbaren Erkenntnisquellen herangezogen hat und die Bilanzierungsentscheidung insoweit wenigstens vertretbar erscheint?

Der Wertpapiererwerbs- und Übernahmesenat des Gerichts hat sich in dieser Frage der Einschätzung der BaFin angeschlossen. Danach ist im Einklang mit der steuerrechtlichen Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs (BFH) die erste der beiden zuvor genannten Ansichten und damit die objektiv richtige Rechtslage maßgeblich. Das OLG Frankfurt am Main hat sich damit für den

Tabelle 27: Abgeschlossene Enforcementverfahren

	Fehlerfeststellung: ja	Fehlerfeststellung: nein	Fehlerveröffentlichung: ja	Fehlerveröffentlichung: nein
Unternehmen akzeptiert DPR*-Fehlerfeststellung	12	n/a**	12	0
Unternehmen akzeptiert DPR-Fehlerfeststellung nicht	1	0	1	0
Unternehmen verweigert Kooperation mit DPR	0	2	0	0
BaFin hat wesentliche Zweifel an Richtigkeit des DPR-Prüfungsergebnisses/Verfahrens	0	0	0	0
BaFin hat Prüfung an sich gezogen (Banken, Versicherungen)	0	0	0	0
Gesamt	13	2	13	0

* DPR steht für Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung.

** n/a: nicht anwendbar.

objektiven und gegen den subjektiven Fehlerbegriff ausgesprochen.³⁸ Das ist auch sachgerecht, da die zutreffende Information des Kapitalmarkts nicht von den Erkenntnismöglichkeiten und einem Entscheidungsspielraum des Bilanzierenden abhängig sein sollte, sondern einzig von der objektiv richtigen Rechtslage.

Veröffentlichung von Finanzberichten

Die BaFin nahm 2019 rund 915 Prüfungen (Vorjahr: 920 Prüfungen) vor, um festzustellen, ob Emittenten ihre Jahres- und Halbjahresfinanzberichte rechtzeitig online veröffentlicht hatten. In zwölf Fällen (Vorjahr: 19 Fälle) fand sie Hinweise auf Verstöße, die sie bußgeldrechtlich weiterverfolgte.

Wie im Vorjahr überwachte die BaFin auch 2019 die Abgabe von Hinweisbekanntmachungen. Diese informieren darüber, wann und wo Emittenten ihre Finanzberichte im Internet publizieren. In 29 Fällen (Vorjahr: 19 Fälle) hatten Emittenten mit Sitz in Deutschland es unterlassen, die notwendigen Hinweisbekanntmachungen zu Finanzberichten zu veröffentlichen. In 25 dieser Fälle waren Jahresfinanzberichte, in vier weiteren Fällen Halbjahresfinanzberichte betroffen. Emittenten hatten es in 22 Fällen nicht nur versäumt, die Hinweisbekanntmachungen zu Jahresfinanzberichten publik zu machen, sondern sie hatten auch die Jahresberichterstattung selbst nicht veröffentlicht. Das Bundesamt für Justiz (BfJ) überwacht die Veröffentlichung der Jahresberichterstattung bei Emittenten mit Sitz in Deutschland. Die BaFin leitete Ordnungswidrigkeitsverfahren in den 29 Fällen ein, in denen die Hinweisbekanntmachung fehlte.

Die BaFin prüfte ebenso, ob die publizierten Halbjahresfinanzberichte die gesetzlich geforderten Mindestbestandteile enthielten. Im Berichtsjahr stellte sie dabei in drei Fällen fest, dass die Entsprechenserklärungen (Bilanzzeit) fehlten. In zwei weiteren Fällen war der Zwischenlagebericht nicht enthalten. Daher verfolgte die BaFin diese fünf Verfahren bußgeldrechtlich weiter.

Um die Pflichten zur Finanzberichterstattung durchzusetzen, eröffnete die BaFin zehn Verwaltungsverfahren; im Jahr 2018 waren es noch 13 Verfahren gewesen. Aus den Vorjahren waren noch 23 Verfahren offen; 17 Verfahren schloss die Aufsicht 2019 ab. Die offenen Verfahren befinden sich größtenteils in der Vollstreckung. In zehn Fällen drohte die BaFin 2019 Zwangsgelder an. In drei Fällen setzte sie Zwangsgelder in einer Höhe von bis zu 565.000 Euro fest und leitete Vollstreckungsmaßnahmen ein.

Im Jahr 2019 veröffentlichte die BaFin auf ihrer Webseite zu 13 Unternehmen die Maßnahmen, die sie jeweils getroffen hatte, und die dazugehörigen Hinweise nach § 124 WpHG. Im Vorjahr hatte sie derartige Angaben zu 16 Unternehmen publik gemacht.

European Single Electronic Format (ESEF)

Für Geschäftsjahre, die am 1. Januar 2020 oder danach beginnen, sind Jahresfinanzberichte im einheitlichen europäischen elektronischen Format zu erstellen. Diese Berichte müssen insgesamt im Extensible-Hypertext-Markup-Language-Format (XHTML-Format) vorgelegt werden. Konsolidierte Abschlüsse nach den Internationalen Rechnungslegungsstandards (International Financial Reporting Standard – IFRS) sind darüber hinaus unter Verwendung der eXtensible Business Reporting Language (XBRL) gleichsam mit einem Etikett zu versehen. Das

³⁸ Beschluss vom 4. Februar 2019, Aktenzeichen WpÜG 3 und 4/16.

sieht die Delegierte Verordnung (EU) 2018/815 der Europäischen Kommission vor. Die Delegierte Verordnung ergänzt die Transparenzrichtlinie und ist seit dem Juni 2019 in Kraft. Sie soll fortlaufend an den jeweils geltenden Stand der IFRS angepasst werden. Dies ist zuletzt mittels der Delegierten Verordnung (EU) 2019/2100 der EU-Kommission geschehen. Zur Ergänzung der Delegierten Verordnung läuft in Deutschland ein Gesetzgebungsverfahren.

3.5 Aufsicht über das Investmentgeschäft

3.5.1 Kapitalverwaltungsgesellschaften

Im Jahr 2019 erhielten neun deutsche Kapitalverwaltungsgesellschaften (KVG) (Vorjahr: zwölf Gesellschaften) die Erlaubnis, Investmentvermögen zu verwalten, oder die BaFin erweiterte ihre bereits bestehende Zulassung. Vier Gesellschaften gaben ihre Erlaubnis zurück; im Vorjahr waren es zwei gewesen. Damit verfügten Ende 2019 genau 143 Unternehmen in Deutschland über eine Erlaubnis nach dem Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB) (Vorjahr: 146 Unternehmen). Darüber hinaus registrierten sich nach § 44 KAGB 49 KVG; 2018 hatten sich 71 Gesellschaften eintragen lassen. 24 Gesellschaften gaben ihre Registrierung zurück, eine von ihnen beantragte eine Erlaubnis nach dem KAGB. Damit belief sich die Gesamtzahl der registrierten Kapitalverwaltungsgesellschaften Ende 2019 auf 404 (Vorjahr: 379 Gesellschaften).

In 15 Fällen gründeten KVG eine Zweigniederlassung in einem anderen EU-Mitgliedstaat oder boten ihre Dienstleistungen grenzüberschreitend an (Vorjahr: 13 Fälle). Demgegenüber zeigten 126 Gesellschaften aus dem EU-Ausland der BaFin die Gründung einer Zweigniederlassung oder die Aufnahme grenzüberschreitender Dienstleistungen in Deutschland an (Vorjahr: 57 KVG).

Risikoorientierte Aufsicht

Die BaFin absolvierte im Berichtsjahr insgesamt 110 Aufsichtsbesuche und Jahresgespräche; 2018 waren es 99 derartige Termine gewesen. Außerdem begleitete sie acht Abschlussprüfungen und Sonderprüfungen bei Kapitalverwaltungsgesellschaften sowie Verwahrstellen und Treuhändern (Vorjahr: 18 Begleitungen).

Besondere Schwerpunkte bei den Aufsichts- und Jahresgesprächen im Jahr 2019 waren, wie schon im Jahr davor, der Umgang mit Negativzinsen und Fragen rund um den Brexit. Dabei ging es zum Beispiel um Investitionen im Vereinigten Königreich. Weitere zentrale Themen waren unter anderem nachhaltige Investitionen, die Abwicklung und der Übergang von Immobilien-Sonder-

vermögen auf die Verwahrstelle, ein Wechsel im Aufsichtsrat und der Fondsstandortvergleich zwischen Deutschland und anderen Jurisdiktionen. Im Mittelpunkt der Aufsichts- und Jahresgespräche standen außerdem der Umgang mit aktuellen aufsichtsrechtlichen Neuerungen, zum Beispiel mit der Änderung des Risikomodells, oder die Anforderungen an die IT der Kapitalverwaltungsgesellschaften.

Veröffentlichung der KAIT

Die BaFin hat am 1. Oktober 2019 ihre Anforderungen an die IT der Kapitalverwaltungsgesellschaften in Deutschland veröffentlicht, kurz KAIT³⁹. Als Basisinfrastruktur für sämtliche Prozesse hat die Informationstechnik (IT) in einer KVG nicht nur eine zentrale Bedeutung für deren Geschäftsbetrieb, sondern stellt zugleich ein relevantes operatives Risiko dar. IT-Governance und Informationssicherheit sind daher längst keine Randthemen mehr, sondern haben auch für die Aufsicht schon seit geraumer Zeit einen hohen Stellenwert.

Die BaFin erläutert mit der KAIT auf prinzipienbasierter Grundlage Mindestanforderungen, insbesondere an die IT-Governance und Informationssicherheit, die jede KVG mit Erlaubnis nach § 20 KAGB einzuhalten hat. Entsprechende Anforderungen gibt es auch für Banken (BAIT)⁴⁰ und Versicherer (VAIT)⁴¹.

3.5.2 Investmentvermögen

Auch 2019 wuchs der deutsche Investmentmarkt weiter. Sowohl Spezial- als auch Publikumsfonds verzeichneten Mittelzuflüsse.

Insgesamt genehmigte die BaFin im Berichtsjahr 161 neue Publikumsinvestmentvermögen nach dem KAGB, darunter 126 OGAW⁴², sechs offene Publikums-AIF und 29 geschlossene Publikums-AIF. Im Jahr 2018 hatte die Aufsicht 152 Publikumsinvestmentvermögen nach dem KAGB zugelassen, darunter 114 OGAW, fünf offene Publikums-AIF und 33 geschlossene Publikums-AIF.

³⁹ Vgl. Kapitel I 3.

⁴⁰ www.bafin.de/dok/10171976.

⁴¹ www.bafin.de/dok/11101474.

⁴² Das Kürzel OGAW steht für „Organismus für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren“. Unter OGAW-Fonds sind Fonds zu verstehen, welche die Anforderungen der Richtlinie 2009/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rats vom 13. Juli 2009 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren erfüllen.

Tabelle 28: Offene Investmentvermögen

	2019		2018	
	Anzahl	Vermögen	Anzahl	Vermögen
Insgesamt	6.898	2.391,4 Mrd. Euro	6.679	2.057 Mrd. Euro
Publikumsfonds	2.726	548,3 Mrd. Euro	2.576	468 Mrd. Euro
Spezial-AIF ⁴³	4.172	1.843,1 Mrd. Euro	4.103	1.589 Mrd. Euro

Tabelle 29: Mittelaufkommen

	2019	2018
Gesamtes Netto-Mittelaufkommen	133,6 Mrd. Euro	103,3 Mrd. Euro
Gesamte Brutto-Mittelzuflüsse	357,1 Mrd. Euro	355,9 Mrd. Euro
Brutto-Mittelzuflüsse bei Publikumsinvestmentvermögen	106,0 Mrd. Euro	113,3 Mrd. Euro
Brutto-Mittelzuflüsse bei Spezial-AIF	251,1 Mrd. Euro	242,6 Mrd. Euro
Gesamte Mittelabflüsse	223,5 Mrd. Euro	253 Mrd. Euro

3.5.2.1 Offene Immobilienfonds und Hedgefonds

Ende 2019 verfügten 64 Kapitalverwaltungsgesellschaften über eine Erlaubnis, offene Immobilienfonds (Vorjahr: 61 Gesellschaften) zu verwalten. Damit erhielten drei neue Gesellschaften im Jahr 2019 von der BaFin ihre Zulassung.

Insgesamt 22 KVGen hatten 2019 auch offene Immobilien-Publikumsfonds aufgelegt (Vorjahr: 21 KVGen). 42 Gesellschaften beschränkten sich auf die Verwaltung von offenen Immobilien-Spezialfonds; im Vorjahr waren es 40 gewesen. Davon haben bisher acht Gesellschaften keine offenen Immobilienfonds aufgelegt.

Fünf offene Immobilien-Publikumsfonds kamen im Laufe des Jahres 2019 durch Neuauflage hinzu, zwei wurden liquidiert, so dass sich ihre Gesamtzahl auf 57 erhöhte (Vorjahr: 54 Fonds). Das Fondsvolumen dieses Marktsegments summierte sich zum Jahresende auf 109,85 Milliarden Euro (Vorjahr: 99,01 Milliarden Euro).

Die Brutto-Mittelzuflüsse im Berichtsjahr beliefen sich bei den offenen Immobilien-Publikumsfonds auf 12,22 Milliarden Euro. Bei den offenen Immobilien-Spezialfonds erreichten die Brutto-Mittelzuflüsse 20,25 Milliarden Euro (Vorjahr: 15,5 Milliarden Euro).

Das Fondsvermögen der offenen Immobilien-Spezialfonds betrug Ende 2019 121,12 Milliarden Euro, im Vorjahr waren es 103,7 Milliarden Euro gewesen.

Zum Ende des Berichtsjahrs befanden sich 21 offene Immobilien-Publikumsfonds in der Abwicklung (Vorjahr: 22 Fonds). Ihr Fondsvolumen belief sich noch auf 1,92 Milliarden Euro (Vorjahr: 3,17 Milliarden Euro). Bei allen Fonds ist das Verwaltungsrecht bereits auf die Verwahrstelle übergegangen (Vorjahr: 20 Fonds).

Hedgefonds

Ende 2019 existierten in Deutschland 13 Hedgefonds (Vorjahr: 13 Hedgefonds). Das von ihnen insgesamt verwaltete Volumen kam summa summarum auf 3,98 Milliarden Euro (Vorjahr: rund 3,36 Milliarden Euro). Wie im Jahr 2018 war auf dem deutschen Markt kein inländischer Dach-Hedgefonds registriert.

3.5.2.2 Ausländische Investmentvermögen

Im Jahr 2019 waren 10.550 vertriebsberechtigte EU-OGAW-Fonds (Vorjahr: 10.511 Fonds) in Deutschland zugelassen. Der BaFin wurden insgesamt 886 Neuanzeigen von Gesellschaften eingereicht, die EU-OGAW-Fonds in Deutschland vertreiben wollten; 2018 waren es 1.158 Neuanzeigen gewesen. Der Großteil der Anzeigen, nämlich 561 Meldungen, kam auch 2019 – wie schon in den Vorjahren – aus Luxemburg. Daneben erhielt die BaFin 230 Anzeigen aus Irland, 37 aus Frankreich und 22 Anzeigen aus Österreich. In

43 Alternative Investmentfonds.

847 Fällen wurde der Vertrieb von EU-OGAW-Fonds eingestellt.

Darüber hinaus besaßen 2.715 EU-AIF und 445 AIF aus ausländischen Drittstaaten die Berechtigung, Anteile oder Aktien in Deutschland zu vertreiben (Vorjahr: 2.095 EU-AIF und 321 AIF aus ausländischen Drittstaaten). 1.741 davon stammten aus Luxemburg, 289 aus dem Vereinigten Königreich, 318 aus Irland, 132 von den Kaimaninseln, 122 aus den USA, 136 aus Frankreich, 82 aus den Niederlanden und drei aus der Schweiz. Insgesamt 847 AIF (Vorjahr: 771 AIF) nahmen 2019 den Vertrieb in Deutschland auf. Davon stammten 513 aus Luxemburg, 55 aus dem Vereinigten Königreich, 76 aus Irland, 25 aus den USA und 31 von den Kaimaninseln. Auf der anderen Seite stellten 327 EU-AIF und ausländische AIF ihren Vertrieb ein, darunter 186 aus Luxemburg, 42 aus dem Vereinigten Königreich und 40 aus Irland.

3.6 Bußgeldverfahren

2019 leitete die BaFin wegen Verstößen gegen das Kapitalmarktrecht⁴⁴ 242 neue Bußgeldverfahren ein. Zu Beginn des Jahres 2019 waren noch 682 Verfahren anhängig. 407 Verfahren schloss die BaFin 2019 ab, 98 davon mit Festsetzung einer Geldbuße. Die Gesamthöhe der Geldbußen summierte sich auf 9,5 Millionen Euro. 309 weitere Verfahren stellte die BaFin ein, 262 davon aus Opportunitätsgründen⁴⁵.

⁴⁴ Erfasst werden hierbei Verstöße gegen das Wertpapierhandelsgesetz (WpHG), das Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz (WpÜG), das Vermögensanlagegesetz (VermAnlG), das Wertpapierprospektgesetz (WpPG), die Verordnung (EU) Nr. 1286/2014 (PRIIPs-Verordnung), die Verordnung (EU) Nr. 236/2012 (EU-Leerverkaufsverordnung), die Verordnung (EU) Nr. 600/2014 (MiFIR) und die Verordnung (EU) Nr. 596/2014 (MAR).

⁴⁵ Vgl. dazu Kapitel I 13.

Tabelle 30: Bußgeldverfahren Wertpapieraufsicht

	Anhängige Verfahren Anfang 2019	Neu eröffnete Verfahren 2019	Mit Geldbuße abgeschlossene Verfahren	Höchste festgesetzte Einzelgeldbuße in Euro	Einstellungen aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen	Einstellungen aus Opportunitätsgründen	Anhängige Verfahren Ende 2019
Meldepflichten	5	0	2	18.000	0	3	0
Ad-hoc-Publizität	85	17	12	130.000	2	17	71
Directors' Dealings	4	0	0	0	1	0	3
Marktmanipulation	16	0	5	16.900	0	3	8
Mitteilungs- und Veröffentlichungspflichten	306	157	45	800.000	9	160	249
Informationspflichten gegenüber Wertpapierinhabern	7	0	0	0	2	5	0
Leerverkäufe	10	0	1	24.000	0	5	4
Finanzberichterstattungspflichten	179	46	25	1.300.000	23	44	133
Prospekte	29	8	2	250.000	9	7	19
Unternehmensübernahmen	11	7	0	0	1	1	16
Verhaltens-, Organisations- und Transparenzpflichten	20	1	5	10.000	0	13	3
Sonstiges	10	6	1	6.300	0	4	11



4 Verbraucherschutz

4.1 Verbraucherbeschwerden und Anfragen

Verbraucher können sich bei der BaFin über Banken, Versicherer und andere Finanzdienstleister beschweren.

Die BaFin schaut sich jede Beschwerde an und fordert, wenn sie weitere Informationen braucht, von dem betroffenen Unternehmen eine Stellungnahme an. Sie greift ein, wenn sie einen Verstoß gegen die einschlägigen Regeln feststellt und dieser Verstoß die Interessen einer Vielzahl von Verbrauchern gefährdet. Für die Durchsetzung von Individualansprüchen sind hingegen insbesondere die Zivilgerichte zuständig. Gleichwohl können Betroffene im Verdachtsfall Kontakt zur BaFin aufnehmen. Denn nur so besteht die Chance, zu prüfen, ob das kollektive Verbraucherschutzinteresse betroffen ist.

4.1.1 Kreditinstitute und Finanzdienstleister

Die BaFin hat 2019 deutlich mehr Eingaben zu Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten bearbeitet als im Vorjahr: Waren es im Jahr 2018 noch insgesamt

5.791 Eingaben gewesen, gingen im Jahr 2019 insgesamt 8.525 Eingaben bei der Aufsicht ein. Davon waren 8.408 Beschwerden und 117 allgemeine Anfragen. In 21 Fällen nahm die BaFin gegenüber dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestags Stellung. Die Beschwerden waren in 636 Fällen erfolgreich.

Tabelle 31: Beschwerden nach Institutsgruppen

Institutsgruppe	Gesamtzahl der Eingaben
Private Banken	5.545
Sparkassen	885
Öffentliche Banken	168
Genossenschaftsbanken	698
Hypothekenbanken	6
Bausparkassen	248
Finanzdienstleister (zum Beispiel Leasing- und Factoringunternehmen usw.)	253
Auslandsbanken	605

Online-Banking

Besonderes Thema der 2019 eingegangenen Anfragen war das Online-Banking. Hintergrund war vor allem, dass dafür zum 14. September 2019 durch die Zweite

Zahlungsdiensterichtlinie (Payment Services Directive 2 – PSD 2)⁴⁶ strengere Vorgaben eingeführt worden waren, nämlich die Pflicht zur Starken Kundenauthentifizierung („Zwei-Faktor-Authentifizierung“). Die bis dato genutzten Verfahren genügten den neuen Anforderungen nicht mehr.

Verbraucher beanstandeten Probleme beim Einrichten neuer Authentifizierungsverfahren, aber auch die mangelnde Hilfe seitens der Institute, deren Serviceeinheiten bzw. Callcenter überlastet waren. Daneben kritisierten insbesondere ältere Kunden häufig grundsätzlich die Einführung der neuen Verfahren. Vor allem monierten sie, dass sie gegen ihren Willen Smartphone-Apps oder TAN-Generatoren nutzen mussten, und beklagten sich über die hierdurch entstehenden zusätzlichen Kosten.

Hinweis

Beschwerden bei der BaFin

In einem Artikel in der März-Ausgabe (2020) des BaFinJournals informiert die BaFin ausführlich über das Thema Beschwerden. Das BaFinJournal wird auf www.bafin.de veröffentlicht.

Negative Zinsen

Ein anderes zentrales Thema der Eingaben waren negative Einlagenzinsen bzw. Verwahrentgelte auf Guthaben bei Giro- und Sparkonten. Zunächst waren von dieser Problematik nur Firmenkunden oder vermögende Privatkunden mit Einlagen in beträchtlicher Höhe betroffen. Einige Institute hatten jedoch bereits Guthaben ab 100.000 Euro mit negativen Zinsen oder Entgelten belegt. Einzelne Institute taten dies bereits bei weit niedrigeren Beträgen. Die BaFin kann zwar den Instituten nicht grundsätzlich untersagen, negative Einlagenzinsen und Verwahrentgelte auf Guthaben einzuführen. Auf solche individuellen geschäftspolitischen Entscheidungen nimmt die Aufsicht keinen Einfluss. Sie achtet aber darauf, dass die Einführung rechtlich korrekt vor sich geht und die Finanzinstitute die Rechte der Verbraucher wahren.

Zinsanpassungsklauseln

Ein weiteres Kernanliegen bei den Verbraucheranfragen war die Verzinsung langfristig variabel verzinsten Prämiensparverträge. Viele Institute verwendeten in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB)

Zinsanpassungsklauseln, die ihnen einräumten, über Änderungen der vertraglich vorgesehenen Verzinsung mit unbegrenzt einseitigen Ermessensspielräumen zu entscheiden. Derartige Klauseln hatte der Bundesgerichtshof (BGH) allerdings in einer Reihe von Entscheidungen seit 2004⁴⁷ für unwirksam erklärt. Das Gericht hielt die Klauseln für nicht ausreichend transparent. Die Sparer könnten damit weder mögliche Zinsänderungen kalkulieren noch Anpassungen nachprüfen. Für die zukünftige Ausgestaltung solcher Klauseln formulierte der BGH seinerzeit Vorgaben.

Aber noch 2019 entsprachen die Zinsanpassungsklauseln vieler Institute nicht diesen Vorgaben. Beim Oberlandesgericht Dresden waren zu diesem Thema bis zum Redaktionsschluss drei Musterfeststellungsklagen anhängig, die das Ziel haben, die Vorgaben für Zinsanpassungsklauseln zu konkretisieren. Die BaFin beobachtet die Entwicklung weiter und wirkt darauf hin, dass eine Lösung im Interesse aller betroffenen Verbraucher gefunden wird.

Hinweis

BaFin informiert über Zinsanpassungsklauseln

Weitere Einzelheiten zum Thema Zinsanpassungsklauseln sind in einem ausführlichen Beitrag im BaFinJournal (Februar 2020)⁴⁸ beschrieben. Das Journal ist auf www.bafin.de abrufbar.

4.1.2 Versicherungsunternehmen

Im Jahr 2019 bearbeitete die BaFin insgesamt 7.851 Eingaben zu Versicherungen (Vorjahr: 8.097 Eingaben). 37,2 Prozent (Vorjahr: 33,3 Prozent) dieser Eingaben endeten für den Einsender erfolgreich.

7.637 Eingaben (Vorjahr: 7.906 Eingaben) entfallen auf die in Tabelle 32 (Seite 116) genannten Versicherungszweige. Davon handelte es sich bei 7.145 Eingaben um Beschwerden und bei 420 um allgemeine Anfragen. 72 Eingaben waren Petitionen, welche die BaFin über den Deutschen Bundestag oder das Bundesfinanzministerium (BMF) erreicht hatten.

⁴⁷ Urteile des BGH vom 17.2.2004 – Az. XI ZR 140/03; 13.4.2010 – Az. XI ZR 197/09; 21.12.2010 – Az. XI ZR 52/08 und 14.3.2017 – Az. XI ZR 508/15.

⁴⁸ Vgl. BaFinJournal Februar 2020, Seite 16 ff.

⁴⁶ Vgl. Kapitel I 4.

Tabelle 32: Eingaben je Versicherungszweig seit 2015

Jahr	Leben	Kraftfahrt	Kranken	Unfall	Haftpflicht	Rechtsschutz	Gebäude/Hausrat	Sonstige Sparten	Besonderheiten*	Gesamt
2019	1.549	1.958	1.420	245	452	776	605	632	214	7.851
2018	1.869	1.734	1.653	215	439	666	711	619	191	8.097
2017	1.825	1.508	1.433	219	400	591	603	633	155	7.367
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

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

Tabelle 33: Die häufigsten Beschwerdegründe 2019

Grund	Zahl
Art der Schadenbearbeitung/ Verzögerungen	1.514
Deckungsfragen	983
Höhe der Versicherungsleistung	778

Run-offs, höhere Beiträge und Schadenregulierung

Über die Pläne von Lebensversicherern, Vertragsbestände zu verkaufen (Run-off), beschwerten sich auch 2019 zahlreiche Verbraucher bei der BaFin. Weitere Themen: Unsicherheiten rund um den Brexit und Rückzahlungsbegehren aufgrund der Rechtsprechung des BGH zum „Ewigen Widerspruchsrecht“ in der Lebensversicherung, die viele Verbraucher zum Anlass nahmen, ihrem Vertrag wegen einer möglicherweise fehlerhaften Widerspruchsbelehrung zu widersprechen.

Schwerpunkt der Beschwerden über private Krankenversicherer waren Beitragsanpassungen. Zahlreiche Fragen hatten Kunden außerdem zu der zeitnahen Bearbeitung ihrer Leistungsanträge.

Viele Verbraucher beschwerten sich 2019 auch über das Regulierungsverhalten der Schaden- und Unfallversicherer bei der BaFin. Dabei ging es vor allem um Kraftfahrzeugversicherungen sowie Wohngebäude- und Hausratversicherungen. Überdurchschnittlich häufig wurde beanstandet, dass Schäden verzögert bearbeitet oder Schadenspositionen gekürzt worden seien. Aber auch über Rechtsschutzversicherungen beschwerten sich viele. Sie monierten vor allem, dass die Unternehmen ihnen den Deckungsschutz versagt hatten.

4.1.3 Wertpapiergeschäft

Im Jahr 2019 gingen bei der BaFin zu Wertpapiergeschäften insgesamt 615 Beschwerden (Vorjahr:

676 Beschwerden) und 296 schriftliche Anfragen (Vorjahr: 396 Anfragen) von Anlegern ein. Im Fokus standen vor allem die Verwaltung bzw. der Kundenservice, die verzögerte oder mangelhafte Auftragsausführung, Kundeninformationen und die Gebührenbelastung.

Wie in den Vorjahren erreichte die BaFin auch 2019 eine größere Zahl von Eingaben zu grenzüberschreitend tätigen Unternehmen aus Zypern. Dabei ging es vor allem um Geschäfte mit finanziellen Differenzkontrakten (Contracts for Difference – CFDs).

4.1.4 Investment- und Kapitalverwaltungsgesellschaften

Auch über Investment- und Kapitalverwaltungsgesellschaften beschwerten sich Verbraucher. 123 Beschwerden und Anfragen gingen dazu bei der BaFin ein. Thema waren beispielsweise Veröffentlichungspflichten von Kapitalverwaltungsgesellschaften, deren Managemententscheidungen oder der Vertrieb von Investmentvermögen. In vielen Fällen ging es auch um Fragen zur Abwicklung offener Immobilien-Publikumsfonds.

4.1.5 Verbrauchertelefon

Unter der Rufnummer 0800 2 100 500 können Bürger das Verbrauchertelefon der BaFin erreichen. Davon machten sie auch 2019 häufig Gebrauch: Im Jahr 2019 bearbeiteten die Berater 20.391 telefonische Anfragen (Vorjahr: 18.651 Anfragen) zu Themen rund um den Finanzmarkt, zu konkreten Fragen des Verbraucherschutzes und zu Problemen mit Banken, Versicherungsunternehmen oder Finanzdienstleistern. Von den Anrufen entfielen 29 Prozent auf den Versicherungs- und 53 Prozent auf den Bankensektor. 9 Prozent der Anfragen bezogen sich auf die Wertpapieraufsicht.

4.2 Produktinterventionen

Die BaFin hat 2019 zwei Produktinterventionsmaßnahmen (siehe Infokasten) erlassen und dazu Allgemeinverfügungen veröffentlicht.

Auf einen Blick

Ein scharfes Schwert: Produktintervention

Das Kleinanlegerschutzgesetz aus dem Jahr 2015 hat der BaFin ein neues Aufsichtsinstrument an die Hand gegeben. Die BaFin kann die Vermarktung, den Vertrieb und den Verkauf von Finanzprodukten, von -tätigkeiten oder -praktiken beschränken oder sogar verbieten.

Dieses scharfe Schwert nutzt die BaFin aber mit Augenmaß und nur unter bestimmten Voraussetzungen, etwa

- wenn ein Produkt erhebliche Bedenken für den Anlegerschutz aufwirft
- oder wenn es eine Gefahr darstellt für die ordnungsgemäße Funktionsweise und Integrität der Finanz- oder Warenmärkte oder für die Stabilität des Finanzsystems.

Die BaFin kann auch intervenieren, wenn ein Derivat negative Auswirkungen auf den Preisbildungsmechanismus in den zugrundeliegenden Märkten hat.

Die drei europäischen Finanzaufsichtsbehörden ESMA, EBA und EIOPA haben vergleichbare Instrumente. Sie können diese aber nur unter bestimmten Voraussetzungen nutzen. Eine wesentliche Voraussetzung ist, dass die zuständige nationale Behörde keine ausreichenden Maßnahmen zur Beseitigung der Risiken getroffen hat.

Binäre Optionen

Die erste Produktintervention im Jahr 2019 betraf binäre Optionen. Die BaFin machte sie am 1. Juli des Jahres bekannt. Bei binären Optionen wettet der Anleger – vereinfacht formuliert – darauf, in welche Richtung sich der Preis eines Basiswerts in einem sehr kurzen Zeitraum von in der Regel nur wenigen Minuten entwickelt, also ob er steigt oder fällt. Liegt er mit seiner Wette richtig, erhält der Anleger typischerweise einen vorher vereinbarten Festbetrag ausgezahlt. Andernfalls verliert er seinen gesamten Einsatz.

Vermarktung, Vertrieb und Verkauf von binären Optionen in der Europäischen Union (EU) waren bereits seit dem 2. Juli 2018 durch eine Produktinterventionsmaßnahme der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority) für Kleinanleger befristet verboten. Das EU-Verbot wurde zwar mehrfach verlängert, lief jedoch Anfang Juli 2019 aus. Ebenso wie viele weitere nationale Aufsichtsbehörden der EU hat die BaFin das ausgelaufene ESMA-Verbot in ein unbefristet gültiges Verbot auf nationaler Ebene überführt.

Differenzkontrakte

Eine Produktinterventionsmaßnahme zu Differenzkontrakten (Contracts for Difference – CFDs) erließ die BaFin am 23. Juli 2019. Bei einem solchen Kontrakt versprechen sich Anbieter und Anleger gegenseitig den Barausgleich einer Wertentwicklung, die bei einem definierten Basiswert (zum Beispiel einer Aktie, einem Index oder einem Währungspaar) bis zur Schließung des Kontrakts eingetreten ist.

Auch der Produktintervention der BaFin zu CFDs war eine entsprechende Maßnahme von ESMA vorausgegangen: ESMA hatte zum Schutz von Kleinanlegern seit Anfang August 2018 Beschränkungen für Angebote von CFDs erlassen. Danach war der maximal zulässige Hebel von CFDs beschränkt. Zugleich schrieb ESMA einen Mechanismus zur Verlustbegrenzung durch automatische Kontraktsschließung vor. Außerdem musste für Kleinanleger eine Nachschusspflicht ausgeschlossen sein. Anbieter durften auch keine Anreize für weitere CFD-Positionen schaffen und mussten ihre Kunden ausdrücklich auf das erhebliche Verlustrisiko hinweisen.

Auch diese befristet gültigen Beschränkungen verlängerte ESMA mehrfach. Sie liefen jedoch schließlich Ende Juli 2019 aus. Durch die Produktinterventionsmaßnahme vom 23. Juli 2019 hat die BaFin auch diese Beschränkungen nahtlos in eine unbefristet gültige nationale Regulierung überführt. Genauso gingen viele weitere Aufsichtsbehörden der EU vor, um das durch die ESMA-Regulierung erreichte Kundenschutzniveau dauerhaft aufrechtzuerhalten.

4.3 Marktuntersuchungen

4.3.1 Zweite Marktuntersuchung zu MiFID II

Im Januar 2019 wiederholte die BaFin eine Marktuntersuchung zur Umsetzung der zweiten Finanzmarkt-richtlinie (Markets in Financial Instruments Directive –

MiFID II)⁴⁹. Die erste Untersuchung hatte die Aufsicht unmittelbar zu deren Inkrafttreten zum 3. Januar 2018 durchgeführt. Fokus und Adressatenkreis der Untersuchung im Januar 2019 waren dieselben wie 2018. Ziel der 2019er-Untersuchung war es, zu prüfen, ob die Wertpapierdienstleistungsinstitute in den zurückliegenden zwölf Monaten aufsichtsrechtliche Mängel behoben hatten, die bei der ersten Untersuchung zutage getreten waren.

Auch in der zweiten Marktuntersuchung fokussierte sich die BaFin auf Bereiche, die für Verbraucher besonders bedeutsam sind. An der Untersuchung beteiligten sich auf freiwilliger Basis insgesamt 20 Privat- und Auslandsbanken sowie jeweils zehn Sparkassen und Genossenschaftsbanken aus den verschiedenen Regionalverbänden.

Die wesentlichen Ergebnisse der Marktuntersuchung vom Januar 2019 werden im Folgenden dargestellt.

Aufzeichnungspflichten

Seit Januar 2018 besteht Taping-Pflicht. Das heißt: Die Finanzinstitute müssen sämtliche Telefongespräche und sonstige elektronische Kommunikation aufzeichnen, die sich auf Kundenaufträge beziehen. Die Vorgaben zum Taping hatten sie bereits 2018 technisch und prozessual gut umgesetzt. Beanstandet hatte die BaFin 2018 unzulässige Aufzeichnungslücken durch Betätigung einer Kombination von Stopp- und Starttasten. Bei der Untersuchung 2019 waren solche Lücken nicht mehr zu beobachten. Störungen der Aufzeichnungen wegen technischer oder individueller Fehler bildeten nach wie vor die Ausnahme.

Nur wenige Kunden äußerten sich negativ über die Aufzeichnung ihrer Gespräche (1,5 Prozent). Die Anleger haben sich offensichtlich bei telefonisch beauftragten Wertpapiergeschäften mit der Aufzeichnungspflicht arrangiert.

Ex-ante-Kosteninformationen

Die Regelungen zur Ex-ante-Kosteninformation sehen vor, dass jedem Kunden die Kosten von Wertpapieren und Wertpapierdienstleistungen rechtzeitig offengelegt werden müssen. So können Anleger Produkte und Dienstleistungen besser vergleichen und eine aufgeklärtere Entscheidung treffen.

Die Untersuchung 2019 zeigte, dass die Prognosequalität der Kosten sehr gut ist. 90 Prozent der Kostenausweise wichen nicht oder um maximal fünf Prozent von den tatsächlichen Kosten der Auftragsausführung (Ein-

stiegskosten) ab. Positiv fiel außerdem auf, dass die Institute die Ex-ante-Kosteninformationen bis auf wenige Ausnahmen rechtzeitig und auf einem dauerhaften Datenträger zur Verfügung gestellt hatten (98,5 Prozent).

Das Gesamtbild ergibt allerdings, dass die derzeit am Markt verwendeten Ex-ante-Kosteninformationen nach wie vor heterogen ausgestaltet sind. Dies mag vor allem daran liegen, dass ein einheitlicher Marktstandard fehlt und dass einige Detailfragen noch offen sind. Die BaFin steht deswegen in intensivem Austausch mit den Instituten, den anderen nationalen Aufsichtsbehörden und der ESMA.

Geeignetheitserklärung

Wertpapierdienstleistungsunternehmen müssen seit Inkrafttreten der Verhaltensregeln zum 3. Januar 2018 nach jeder Anlageberatung schriftlich erklären, inwiefern die Anlageempfehlung zum jeweiligen individuellen Kunden passt.

Bei der Auswertung der Untersuchung 2019 musste die BaFin in nur wenigen Fällen an der Geeignetheit der Empfehlung selbst zweifeln. Jedoch waren viele Geeignetheitserklärungen unvollständig. Dies erstaunt umso mehr, als die BaFin den Marktteilnehmern nach der ersten Untersuchung die genauen Anforderungen an die Geeignetheitserklärung in Publikationen, Vorträgen und im direkten Kontakt erläutert hatte.

Nach wie vor begründeten die Institute in nur 11,3 Prozent der Geeignetheitserklärungen ihre Empfehlungen dadurch, dass sie die Kundenvorgaben vollständig mit den Produkteigenschaften abglichen. Dieser Abgleich soll vor allem Anlagedauer, Risikobereitschaft, Kenntnisse und Erfahrungen sowie die Verlusttragfähigkeit erfassen. In 49,4 Prozent der Fälle erwies sich aber der Abgleich einzelner Kriterien als unvollständig.

Das Ergebnis dieser Bestandsaufnahme mag für den Kunden zwar bereits einen gewissen Mehrwert bedeuten. Es bleibt jedoch hinter dem gesetzgeberischen Ziel zurück, Anlegern einen vollständigen Überblick über den Inhalt der Empfehlung zu verschaffen. In 39,3 Prozent der Stichproben beschränkten sich die Geeignetheitserklärungen auf unspezifische Standardformulierungen. Dass dies auch den europäischen Anforderungen nicht genügt, hat ESMA ausdrücklich bestätigt. Was das angeht, müssen die Institute also deutlich nachbessern.

Ausblick

Die BaFin stellte im Nachgang zur Untersuchung fest, dass die Institute die Umsetzungsmängel, die bei der Untersuchung 2019 zu Tage getreten waren, bereits in Angriff genommen hatten. Auch bei den Vor-Ort-

⁴⁹ Vgl. Kapitel I 10.

Besuchen, welche die BaFin seither erstattet hat, ist zu erkennen gewesen, dass die Institute alles daransetzen, die Vorgaben einzuhalten.

4.3.2 forsa-Umfrage „Auswirkung von MiFID II auf das Verbraucherverhalten“

Um sich ein Bild davon zu verschaffen, wie zufrieden oder unzufrieden Anleger mit den neuen Vorgaben der MiFID II und der Verordnung für Verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und von Versicherungsanlageprodukten (Packaged Retail and Insurance-Based Investment Products – PRIIPs) sind, gab die BaFin für das Jahr 2019 eine Umfrage unter 3.800 Verbrauchern beim Marktforschungsinstitut forsa in Auftrag. Im Mittelpunkt der Erhebung standen insbesondere die Ex-ante-Kosteninformationen, die Geeignetheitserklärung, die Telefonaufzeichnung (Taping) und das Basisinformationsblatt.

Differenziertes Bild

Die Resultate der Umfrage zeichneten ein differenziertes Bild. Während der überwiegende Anteil der Befragten den neuen Pflichten gegenüber weitgehend positiv eingestellt war, monierten einige Verbraucher die damit verbundene Informationsfülle. So schätzte die Mehrheit der befragten Anleger, die nach dem 3. Januar 2018 Wertpapiertransaktionen getätigt hatten, die Veränderungen durch die Geeignetheitserklärung (76 Prozent) und die Ex-ante-Kosteninformationen (63 Prozent) als positiv ein und hielt diese Informationsquellen für sinnvoll. Auch das oben erwähnte Taping im Wertpapiergeschäft kam bei mehr als drei Viertel der Befragten (77 Prozent), die eigene Erfahrungen mit diesem Vorgehen gemacht hatten, gut an.

Deutlich wurde aber auch, dass ein beachtlicher Anteil der Anleger die neuen Informationsmöglichkeiten noch nicht ausreichend genutzt hatte. Immerhin gab mehr als die Hälfte der Befragten (53 Prozent), die nach dem 3. Januar 2018 eine Wertpapiertransaktion getätigt hatte, an, den Kostenausweis (noch) nicht gelesen zu haben. Die Geeignetheitserklärung hatten 38 Prozent der Befragten, die nach dem 3. Januar 2018 eine Anlageberatung in Anspruch genommen hatten, überhaupt nicht gelesen. Als Grund gaben sie an, dass die Informationen entweder zu umfangreich (64 Prozent) oder aber für sie nicht von Interesse (24 Prozent) gewesen seien. Die Ergebnisse der von der BaFin durchgeführten Umfrage, insbesondere nähere Einzelheiten hierzu, sind auf der Internetseite der BaFin abrufbar.⁵⁰

⁵⁰ www.bafin.de/dok/12580850.

Hinweis

Informationsmöglichkeiten nutzen

Die BaFin empfiehlt allen Verbraucherinnen und Verbrauchern, die neuen Informationsmöglichkeiten zu nutzen, da ein jeder seine eigene Verantwortung bei der Geldanlage hat. Daher stellt die BaFin auf ihrer Internetseite www.bafin.de umfangreiches Informationsmaterial zur Verfügung, das die Bedeutung und den Nutzen der neuen Finanzmarktregeln erläutert.

4.3.3 Koordinierte ESMA-Marktuntersuchung zur Angemessenheitsprüfung

Im Jahr 2019 hat die europäische Wertpapieraufsichtsbehörde ESMA erstmals eine koordinierte Marktuntersuchung der Aufsichtsbehörden (Coordinated Supervisory Action – CSA) in den EU-Mitgliedstaaten angestoßen. Für dieses Pilotprojekt wurde das Thema „Angemessenheitsprüfung“ gewählt. Dementsprechend steht neben der inhaltlichen Auswertung auch im Vordergrund, entsprechende Abläufe und eine gemeinsame Methodologie zu entwickeln. Die teilnehmenden Aufsichtsbehörden, so auch die BaFin, haben die Untersuchung innerhalb der ESMA-Rahmenvorgaben selbstständig umgesetzt.

Die BaFin befragte für das Projekt Finanzdienstleistungsinstitute, Privatbanken, Sparkassen und Volksbanken. Da die Angemessenheitsprüfung im beratungsfreien Geschäft bereits unter MiFID I gefordert gewesen war, war der Umsetzungsstand in den befragten Instituten größtenteils gut. Teilweise bestanden allerdings Unsicherheiten bei einzelnen Aspekten der Angemessenheitsprüfung, zum Beispiel bei der Einstufung der Produkte oder den zu erhebenden Kundeninformationen. Außerdem bestanden Unterschiede bei den zu erteilenden Warnungen, falls eine gewünschte Transaktion nicht angemessen ist oder wenn Kundenangaben unvollständig sind. Stellt sich bei der Prüfung heraus, dass eine Transaktion nicht angemessen ist, können die Kunden in den meisten Fällen – nach erfolgtem Warnhinweis – die Transaktion dennoch vollziehen.

ESMA wird voraussichtlich eine Zusammenfassung der Ergebnisse in anonymisierter Form veröffentlichen und nun jährlich eine koordinierte Marktuntersuchung veranstalten. Für das Jahr 2020 hat ESMA das Thema „Geeignetheitsprüfung und Geeignetheitserklärung“ ausgewählt.

4.3.4 Marktuntersuchung „Erneute Abschluss- und Vertriebskosten bei Riester-Rentenversicherungsverträgen“

Eine weitere Marktuntersuchung der BaFin im Jahr 2019 galt dem Thema „Erneute Abschluss- und Vertriebskosten bei Riester-Rentenversicherungen“. Hintergrund war, dass einzelne Lebensversicherer ihren Kunden erneut Abschluss- und Vertriebskosten berechnen, wenn sich bei gleichbleibendem Gesamtbeitrag die staatliche Zulage in der Ansparphase ändert und infolgedessen der Eigenbeitrag des Kunden steigt oder sinkt.

Die BaFin fragte bei 20 Lebensversicherern mit einer Marktabdeckung von ca. 70 Prozent vor allem danach, ob sie bei ihren Riester-Tarifen in den genannten Fallkonstellationen erneut Abschluss- und Vertriebskosten erheben und – falls ja – auf welcher rechtlichen Grundlage. Nach Auswertung der Stellungnahmen bestätigte sich, dass die Mehrzahl der Unternehmen in diesen Fällen tatsächlich erneut Abschluss- und Vertriebskosten berechnet hatte. Dies war jedoch nach den übersandten Vertragsunterlagen nicht bzw. nicht wirksam vereinbart.

Die BaFin wies daher sowohl die betroffenen Unternehmen als auch die weiteren 43 Riester-Anbieter unter den Lebensversicherern auf das Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 14. März 2019⁵¹ hin. Demnach ist diese Praxis unwirksam. Die BaFin ließ sich zudem von diesen Unternehmen schriftlich bestätigen, dass sie künftig bei allen seit 2002 abgeschlossenen Verträgen keine erneuten Abschluss- und Vertriebskosten mehr erheben und einschlägige Kundenbeschwerden im Sinne der Verbraucher behandeln.

Um sicherzustellen, dass neben den Lebensversicherern auch kein anderer Riester-Anbieter erneut Abschluss- und Vertriebskosten in den Varianten erhebt, die im BMF-Schreiben vom 14. März 2019 genannt sind, holte die BaFin zudem bei den Branchen-Fachverbänden vorsorglich entsprechende Bestätigungen ein.

Ein Beitrag im BaFinJournal Oktober 2019 informiert über die Unwirksamkeit erneuter Abschluss- und Vertriebskosten bei Riester-Rentenversicherungsverträgen.⁵² In einem Artikel in der Dezember-Ausgabe des Journals⁵³ geht die BaFin nochmals auf die Unzulässigkeit der beschriebenen Praxis ein. Zudem weist sie betroffene

Verbraucher darauf hin, dass sie ihre bestehenden Riester-Rentenversicherungsverträge von den Lebensversicherern überprüfen lassen können.

4.3.5 Surfdays zu Musterinformationsblättern bei Riester- und Rürup-Rentenversicherungen

Bereits seit dem 1. Januar 2017 sind alle Anbieter von Altersvorsorge- oder Basisrentenversicherungen verpflichtet, Muster-Produktinformationsblätter zu jedem vertriebenen Tarif bereitzustellen. Dabei müssen sie vier verschiedene Laufzeiten und bestimmte Form- und Inhaltsvorgaben berücksichtigen. Einzelheiten dazu finden sich unter anderem in einem Auslegungsschreiben des BMFs vom 14. März 2019.⁵⁴

Vor dem erstmaligen Vertrieb einer solchen Versicherung müssen die Anbieter die Muster-Produktinformationsblätter im Internet veröffentlichen. Bei einem Surfdays im Jahr 2019 hat die BaFin nachgeforscht, inwiefern die Anbieter von Altersvorsorge- oder Basisrentenversicherungen dieser neuen Verpflichtung nachkommen.

Bei zehn der 55 überprüften Versicherungsunternehmen hatte die BaFin verschiedene Beanstandungen. So fehlte einigen Info-Blättern zum Beispiel die Pflichtangabe zum Anbieterwechsel oder die vollständige beispielhafte Wertentwicklung. Eines der Unternehmen hatte das Muster-Produktinformationsblatt als „persönliches Produktinformationsblatt“ bezeichnet, ein anderes eine falsche Laufzeit angegeben.

Die BaFin wies die Versicherer auf die Beanstandungen hin. Sie haben diese mittlerweile vollständig behoben.

4.4 Digitaler Stammtisch

Die BaFin beteiligte sich 2019 an drei Digitalen Stammtischen des Digital-Kompass. Dabei klärte sie insbesondere ältere Verbraucher per Videoübertragung über Finanzthemen auf. Diese können live an der entsprechenden Veranstaltung teilnehmen. Informationen darüber werden auf der Internetseite www.digital-kompass.de veröffentlicht. Der Digitale Stammtisch ist ein Portal, das vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) gefördert wird. Es soll ältere Menschen auf dem Weg ins und im digitalen Netz begleiten. Projektpartner sind die Bundesarbeitsgemeinschaft für Senioren-Organisationen e. V. (BAGSO) und Deutschland sicher im Netz e. V.

51 GZ: IV C PIA – S 2220-a/16/10003 :004.

52 Vgl. BaFinJournal Oktober 2019, Seite 7.

53 Vgl. BaFinJournal Dezember 2019, Seite 6.

54 GZ: IV C PIA – S 2220-a/16/10003 :004.

4.5 World Investor Week

Im Oktober 2019 fand bereits zum dritten Mal die von der Internationalen Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden IOSCO (International Organization of Securities Commissions) initiierte World Investor Week (WIW) statt. Ziel dieser Aktionswoche ist es, Verbraucher weltweit über Finanzthemen aufzuklären. Wie in den Jahren zuvor beteiligte sich die BaFin an der WIW: Anfang Oktober 2019 veröffentlichte die Aufsicht zum Beispiel auf ihrer Internetseite eine Neuauflage ihres

„Kleinen ABCs der Geldanlage“⁵⁵ in Leichter Sprache sowie eine neue Broschüre über „Grundregeln der Geldanlage“⁵⁶. Die BaFin stellte außerdem auf ihrer Internetseite ein Erklärvideo⁵⁷ bereit, das Verbraucher über ausgewählte Regelungen der MiFID II und der PRIIPs-Verordnung informiert.

55 www.bafin.de/dok/13035364.

56 www.bafin.de/dok/13035950.

57 Vgl. 4.3.2.



5 Geldwäscheprävention

5.1 Umstrukturierung der Abteilung Geldwäscheprävention

2019 standen die risikobasierte Umstrukturierung und Aufstockung der Abteilung Geldwäscheprävention auf dem Programm. Wesentliches Ziel war, mehr Prüfungen mit eigenem Aufsichtspersonal vornehmen zu können. Zudem wurde beschlossen, ein größeres Augenmerk auf die Risiken zu richten, die den verschiedenen Geschäftsfeldern der Institute immanent sind. Hierzu hat die BaFin die Zuständigkeit für aufsichtsintensive Kreditinstitute gebündelt und ein Sachgebiet „Verbundinstitute“ geschaffen. Zum 1. Januar 2020 wurde schließlich das Referat für die Aufsicht über den Nichtbankensektor angesichts der großen Zahl an Aufsichtsobjekten geteilt. Der gesamte Bereich Nichtbankensektor wurde ebenfalls mit 16 neuen Stellen personell erweitert.

5.2 Fachtagung am 12. Dezember 2019

Am 12. Dezember 2019 fand in Bonn zum zweiten Mal die Geldwäsche-Fachtagung der BaFin statt. Zielgruppe waren die von ihr beaufsichtigten Unternehmen sowie

deren Verbände und Wirtschaftsprüfer. Exekutivdirektor Dr. Thorsten Pötzsch thematisierte in seiner Rede vor rund 500 Gästen die weltweite Tätigkeit der Financial Action Task Force (FATF, siehe Infokasten) und die anstehende FATF-Prüfung Deutschlands im Jahr 2020, ging aber auch auf die aktuellen Bestrebungen zur Europäisierung der Aufsicht ein. Pötzsch verwies auch auf die Bedeutung der neu gegründeten Anti Financial Crime

Auf einen Blick

Financial Action Task Force

Deutschland ist Mitglied der 1989 gegründeten Financial Action Task Force (FATF). Die FATF ist das wichtigste internationale Gremium zur Bekämpfung und Verhinderung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und Proliferationsfinanzierung. Für diese Bereiche setzt die FATF Standards („International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation – The FATF Recommendations“). Zugleich fördert sie die weltweite Verbreitung dieser Standards und überprüft deren Umsetzung in ihren Mitgliedstaaten.

Alliance (AFCA), die einen besseren Informationsaustausch zwischen Unternehmen, Strafverfolgern und Aufsicht ermöglicht.⁵⁸

Weitere Themen der Fachtagung waren aktuelle Fragen der Geldwäscheprävention. Im Fokus standen neben den Erkenntnissen aus den Geldwäscheprüfungen unter anderem die zehn Risikoschwerpunkte der Financial Intelligence Unit (FIU) zu den Themen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Diese Schwerpunkte sind seit Juli 2019 in Kraft.

5.3 Prüfungsstatistik und Prüfungsschwerpunkte der Abteilung Geldwäscheprävention

Die BaFin nahm auf dem Gebiet der Geldwäscheprävention im Jahr 2019 insgesamt 109 Prüfungen (siehe Tabelle 34) vor oder begleitete diese (Vorjahr: 90 Prüfungen).

Dank der 2017 eingerichteten Prüfgruppen konnte die BaFin auch 2019 die Zahl der Geldwäsche-Prüfungen steigern. Insbesondere im Nichtbankenfinanzsektor nahmen die Prüfungen deutlich zu.

Bei der Geldwäscheprävention setzte die BaFin für 2019 folgende Schwerpunkte: die Prüfung der Customer Due Diligence (CDD), die Prüfung von Korrespondenzbankbeziehungen und die Prüfung der Stellung und der Befugnisse des Geldwäschebeauftragten.⁵⁹

Schwerpunkt Customer Due Diligence

Die BaFin hatte die CDD für 2019 zum Aufsichtsschwerpunkt erklärt, da sie in eigenen Vor-Ort Prüfungen 2018 vereinzelt Mängel bei der Identifizierung der wirtschaftlich Berechtigten festgestellt hatte. CDD bezeichnet den Prozess, mit dem ein Institut seine Kunden identifiziert und sicherstellt, dass deren Angaben korrekt sind. Die BaFin wollte 2019 feststellen, ob systematische Probleme

im Rahmen der angewendeten Identifizierungsverfahren bestehen, denen sie von aufsichtlicher Seite begegnen muss.

Das Ergebnis: In einzelnen Prüfungen stelle die BaFin Mängel fest, die aber im Follow-up-Verfahren abgestellt wurden.

Schwerpunkt Korrespondenzbankgeschäft

Die internationalen Geldwäscheskandale verdeutlichten das besondere Gefährdungspotenzial von Korrespondenzbankbeziehungen. Um die Aufsichtsressourcen risikoorientiert einzusetzen, nahm die BaFin zunächst eine Bestandsaufnahme (Stock-Take) der Korrespondenzbankbeziehungen der deutschen Bankenlandschaft vor. Des Weiteren setzte sie für die Prüfungen der Jahresabschlüsse 2019 einen Schwerpunkt gemäß § 30 Kreditwesengesetz (KWG).

Schwerpunkt Geldwäschebeauftragter

Mit einem eigenen Aufsichtsschwerpunkt wollte die BaFin 2019 zudem bei einzelnen Instituten verifizieren, ob die Schlüsselposition des Geldwäschebeauftragten das erforderliche Gewicht besitzt. Soweit nötig, wollte sie in der Folge auf eine weitere Stärkung hinwirken.

Die Vor-Ort-Prüfungen zeigten, dass die Institute die zunehmende Bedeutung des Themas Geldwäscheprävention und die Stellung des Geldwäschebeauftragten in der Geschäftsleitung regelmäßig mit der erforderlichen Ernsthaftigkeit wahrgenommen und umgesetzt hatten. Allerdings gab es auch wenige Ausnahmen, in denen die BaFin auf organisatorische Verbesserungen hinwirken musste. Die Vor-Ort Prüfungen hatten eine sehr positive Wirkung auf die Institute: Danach wurden die personellen und finanziellen Kapazitäten der Geldwäscheprävention in einigen Fällen deutlich gestärkt.

5.4 Anforderung einer zentralen Kontaktstelle

Grenzüberschreitend tätige Zahlungsinstitute mit Sitz in einem anderen Staat des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) erbringen ihre Dienstleistungen in Deutschland

⁵⁸ Vgl. Standpunkt.

⁵⁹ Vgl. dazu auch Kapitel I 1.

Tabelle 34: Geldwäscheprüfungen 2019

Art	Im Bankensektor	Im Nichtbankenfinanzsektor	Davon Agenten
Eigene Prüfungen	46	28	17
Begleitungen der Jahresabschlussprüfungen	14	8	
Anlassprüfung durch Wirtschaftsprüfer mit Begleitung (ausländische Niederlassungen)	13		

Tabelle 35: Kontenabrufverfahren nach § 24c KWG

Bedarfsträger	2019		2018	
	absolut	in %	absolut	in %
BaFin	752	0,4	877	0,6
Finanzbehörden	12.648	6,8	13.249	9,3
Polizeibehörden	131.959	70,7	87.931	61,5
Staatsanwaltschaften	29.982	16,1	30.671	21,5
Zollbehörden	10.683	5,7	9.645	6,8
Sonstige	551	0,3	515	0,4
Gesamt	186.575		142.888	

häufig über Agenten im Sinne des § 1 Absatz 9 Zahlungsdienstenaufsichtsgesetz (ZAG). Haben sie ein Netzwerk von mindestens zehn Agenten, müssen sie auf Anforderung der BaFin eine zentrale Kontaktstelle (Central Contact Point) benennen (Artikel 3 Absatz 1 der Delegierten Verordnung (EU) 2018/1108).

Die BaFin hat 2019 bei grenzüberschreitend tätigen Zahlungsinstituten, die die Kriterien der oben genannten Verordnung erfüllen, die Benennung einer zentralen Kontaktstelle angefordert. Über diese Kontaktstelle erfolgt seit 2019 die jährliche Geldwäscheberichterstattung der Zahlungsinstitute an die BaFin. Die oben genannten Agenten haben selbst keine Geldwäscheberichtspflichten gegenüber der Aufsicht.

Dank dieser Berichte – und der dadurch verbesserten Informationslage – konnte die BaFin einen risikobasierenden Ansatz bei der Aufsicht über Zahlungsagenten einführen.

5.5 Statistik der Kontenabrufverfahren

Kreditinstitute, Kapitalanlagegesellschaften und Zahlungsinstitute müssen nach § 24c Absatz 1 KWG eine Datei führen, in der sie bestimmte Kontostammdaten wie Kontonummer, Name und Geburtsdatum der Kontoinhaber und Verfügungsberechtigten sowie die Daten zu Errichtung und Schließung des Kontos speichern. Die BaFin erteilt auf Ersuchen Auskunft aus der Kontenabrufdatei an die Behörden, die in § 24c Absatz 3 KWG genannt sind. 2019 geschah dies 185.137 Mal (siehe Tabelle 35).

5.6 Intensivierte Aufsicht über deutsche Zweigniederlassungen von Banken in der EU

Die Abteilung Geldwäscheprävention hat 2019 verstärkt ihr Augenmerk auf die Zweigniederlassungen europäischer Banken gelegt und die Aufsicht über diesen Sektor intensiviert.

Aufgrund ihres international ausgerichteten Geschäftsmodells weisen diese Institute nach Auffassung der BaFin ein hohes inhärentes Risiko auf, für Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden. Diese Einschätzung bestätigte auch die Erste Nationale Risikoanalyse (NRA) des Bundesministeriums der Finanzen.⁶⁰

Nach § 2 Absatz 1 Nr. 1 Geldwäschegesetz (GwG) unterliegen Zweigniederlassungen, die mit dem Europäischen Pass in Deutschland tätig werden, der geldwäscherechtlichen Aufsicht der BaFin. Darüber hinaus haben die jeweiligen Gruppenaufseher aus den Herkunftsländern der Institute Aufsichtskompetenzen inne. Damit die BaFin dieser besonderen aufsichtsrechtlichen und risikobehafteten Konstellation gerecht wird, sind die Zweigniederlassungen in der Zuständigkeit eines Geldwäscherferats gebündelt.

Zweigniederlassungen müssen grundsätzlich dieselben Pflichten erfüllen wie jedes andere Kreditinstitut. Ein wesentlicher Unterschied ist jedoch, dass sie nicht verpflichtet sind, die Einhaltung dieser Pflichten durch den Jahresabschlussprüfer kontrollieren zu lassen.

⁶⁰ Vgl. BaFinJournal November 2019, Seite 4.

Informationsdefizit behoben

Um dieses Informationsdefizit auszugleichen, versandte die BaFin 2019 einen Fragebogen an die betreffenden Institute, um wesentliche Kennzahlen und Informationen zu erheben. Ebenso führte sie 2019 vermehrt Sonderprüfungen bei diesen Instituten durch. Sowohl die Antworten in den Fragebögen als auch die Prüfungsergebnisse zeigen, dass aufsichtsrechtliche Beanstandungen häufig mit der organisatorischen und rechtlichen Einbettung der Zweigniederlassung in ein international agierendes Unternehmen zusammenhängen.

Insbesondere in den Punkten, in denen das deutsche GwG von den Anforderungen der Herkunftsstaaten der Mutterunternehmen abweicht, stellte die BaFin Defizite

in der Geldwäscheprävention fest. Organisatorische Defizite fanden sich in vielen Fällen bei Auslagerungen ins Ausland, beispielsweise an ein dort ansässiges Mutterunternehmen. Hierbei gilt es zu beachten, dass nicht alle Aufgaben der Geldwäscheprävention und des Geldwäschebeauftragten ins Ausland ausgelagert werden können.

Die Erkenntnisse aus Fragebögen und Sonderprüfungen fließen in die risikoorientierte Aufsichtsplanung der BaFin für 2020 ein.⁶¹

⁶¹ Vgl Standpunkt.



6 Unerlaubte Geschäfte

6.1 Erlaubnispflicht

Wer in Deutschland Bankgeschäfte, das E-Geld-Geschäft, das Investmentgeschäft oder das Versicherungsgeschäft erbringen will, darf dies grundsätzlich nur mit Erlaubnis

der BaFin und steht dann auch unter deren Aufsicht. Das Gleiche gilt für Finanzdienstleistungen und Zahlungsdienste (siehe Infokasten, Seite 127).

2019 ging die Zahl neuer Erlaubnisanfragen an die Aufsicht zurück – und zwar von 1.397 auf 1.055 Anfragen. (Tabelle 36, Seite 127). Dabei standen Fintech-Themen, Initial Coin Offerings (ICOs) sowie Security Token Offerings (STOs) und neue Zahlungsdienste im Vordergrund.

Erlaubnispflicht

Zu den Aufgaben der BaFin gehört es auch, zu prüfen, ob die Geschäfte neuer Anbieter oder neue Geschäftsmodelle etablierter Unternehmen nach Maßgabe der Aufsichtsgesetze erlaubnispflichtig sind. Für folgende Geschäfte benötigen Anbieter eine Erlaubnis:

- Bankgeschäfte oder Finanzdienstleistungen nach dem Kreditwesengesetz (KWG)
- Versicherungsgeschäfte nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG)
- Zahlungsdienste oder das E-Geld-Geschäft nach dem Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG)
- Verwaltung von Investmentvermögen im Sinne des Kapitalanlagegesetzbuchs (KAGB)

Hat ein Anbieter eine erlaubnispflichtige Tätigkeit bereits aufgenommen, ohne über die erforderliche Erlaubnis der BaFin zu verfügen, so setzt diese den Erlaubnisvorbehalt durch. Sie sorgt dafür, dass der Anbieter das unerlaubte Geschäft unverzüglich einstellt und abwickelt. Darüber informiert die BaFin Anleger auf ihrer Internetseite www.bafin.de und im BaFinJournal. Je nach Lage des Falls zeigt die Aufsicht die verantwortlichen Betreiber auch bei den Strafverfolgungsbehörden an.

Die Frage, ob ein geplantes Geschäft erlaubnispflichtig ist, kann die BaFin nur in jedem einzelnen Fall beantworten. Auf ihrer Internetseite hat sie aber Merkblätter veröffentlicht. Sie sollen eine erste Selbsteinschätzung erleichtern.

Tabelle 36: Neue Erlaubnisanfragen

	2017	2018	2019
Neue Erlaubnisfragen	1.208	1.397	1.055

Freistellung von der Erlaubnispflicht

Die BaFin kann nach § 2 Absatz 4 KWG im Einzelfall bestimmen, dass ein Unternehmen von der Erlaubnispflicht und einzelnen Bestimmungen der laufenden Aufsicht freigestellt wird. Diese Freistellung gilt, solange das Unternehmen wegen der Art seiner Geschäfte keiner Aufsicht bedarf. Bei Drittstaatunternehmen setzt eine Freistellung voraus, dass die BaFin deren Geschäft in Deutschland wegen der Aufsicht im Herkunftsstaat nicht zusätzlich beaufsichtigen muss. Dies ist in § 2 Absatz 5 KWG geregelt.

Tabelle 37: Freistellung von Instituten

	2017	2018	2019
Freigestellte Institute	358	368	361
neu freigestellte Institute	1	10	3

Eine Freistellung ist in der Praxis nur auf Antrag möglich. Die BaFin nutzt diese Möglichkeit zurückhaltend. Der Regelfall ist die Erlaubnispflicht für ein gesetzlich als Bankgeschäft oder Finanzdienstleistung eingestuftes Geschäft.

6.2 Verfolgung unerlaubter Geschäfte

Jeder Verstoß gegen die Erlaubnispflichten beschädigt die Integrität des Finanzsystems. Wer eines der oben genannten Geschäfte ohne Erlaubnis der BaFin anbietet, macht sich strafbar. Die BaFin setzt erhebliche Ressourcen ein, um solche Fälle zu verfolgen. Der Gesetzgeber hat ihr dazu auch ein umfangreiches Ermittlungsinstrumentarium an die Hand gegeben. So kann sie zum Beispiel Geschäfts- und Privaträume, aber auch Personen durchsuchen. Naturgemäß kommen diese Kompetenzen an Grenzen, wenn die Täter aus dem Ausland heraus agieren. In solchen Fällen hat die BaFin aber die Möglichkeit, auf inländische Vermittlungsnetze, Provider von Internetseiten und Banken (beispielsweise, um Konten bzw. Gelder einzufrieren) zuzugreifen. Außerdem baut die BaFin ihre grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden immer weiter aus. 2019 standen bei diesen grenzüberschreitenden Ermittlungen insbesondere digitale Geschäftsmodelle (Online-Handelsplattformen wie zum Beispiel PrestigeFM und XTraderFx) im Fokus. Die BaFin macht ihre Maßnahmen zur Abschreckung auch auf ihrer Internetseite bekannt.

Verdachtsfälle 2019 auf Rekordniveau

2019 ist die Zahl der Verdachtsfälle erneut gestiegen – und zwar von 1.281 Fällen auf 1.318 Fälle (siehe Tabelle 38, Seite 128). In 150 Fällen schritt die BaFin gegen unerlaubte Geschäfte förmlich ein – so häufig wie nie zuvor. Der bei diesen Fällen entstandene Gesamtschaden betrug vorsichtigen Schätzungen zufolge mindestens 141 Millionen Euro. Meist stellten die Betreiber ihr

unerlaubtes Geschäft freiwillig ein, nachdem die BaFin sie hierzu angehört hatte.

Tabelle 38: Verfolgung unerlaubter Geschäfte

	2017	2018	2019
Neue Verdachtsfälle	1.042	1.281	1.318
Durchsuchungen	20	23	17
Förmliche Maßnahmen	25	87	150

Unabhängig von förmlichen Maßnahmen machte die BaFin 2019 in 43 Fällen (Vorjahr: 15 Fälle) auf ihrer Internetseite und im BaFinJournal auf Unternehmen aufmerksam, die anonym oder unter Pseudonym deutsche Kunden per E-Mail, Telefon oder Internet angesprochen hatten. Wie meistens in solchen Fällen, kontaktierten die Anbieter Kunden vom Ausland aus. Sie behaupteten dabei wahrheitswidrig, von der BaFin beaufsichtigt zu werden, oder erweckten diesen Eindruck, um ihre Kunden in Sicherheit zu wiegen.

Widerspruchs- und Gerichtsverfahren

Gegen förmliche Maßnahmen der BaFin können Betroffene Widerspruch einlegen.

Tabelle 39: Widerspruchsverfahren

	2017	2018	2019
Neue Widerspruchsverfahren	37	48	34
Förmliche Widerspruchsbescheide	21	34	22
Rücknahmen/sonstige Einstellungen	22	19	16

Die Maßnahmen der BaFin sind dennoch sofort vollziehbar; der erhobene Widerspruch hat keine aufschiebende Wirkung. Die Adressaten förmlicher Maßnahmen können allein in einem Eilverfahren vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main die Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Rechtsbehelfs beantragen.

Tabelle 40: Eilverfahren – erste Instanz

	2017	2018	2019
Neue Eilverfahren	4	8	8
Zurückweisung des Antrags	1	7	11
Anordnung der aufschiebenden Wirkung	1	0	0

Weist die BaFin schließlich den Widerspruch gegen eine förmliche Maßnahme zurück, kann der Adressat vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main klagen.

Tabelle 41: Klageverfahren – erste Instanz

	2017	2018	2019
Neue Klageverfahren	16	16	10
Obsiegen der BaFin	4	2	7
Klagestattgabe	1	1	0
Klagerücknahme/sonstige Einstellungen	5	10	5

In zweiter Instanz schloss der Hessische Verwaltungsgerichtshof (VGH) im Jahr 2019, wie im Vorjahr, zwei Berufungsverfahren sowie drei Verfahren im vorläufigen Rechtsschutz (Vorjahr: neun Verfahren) ab.

6.3 Plattformen und Geldsammelstellen

Noch immer versuchen insbesondere betrügerisch agierende, nichtlizenzierte Online-Handelsplattformen für finanzielle Differenzkontrakte (Contracts for Difference – CFDs) und Forex-Handel, ihre Kunden dazu zu bewegen, ihr Handelskapital auf Konten deutscher Gesellschaften bei deutschen Kreditinstituten einzuzahlen.

Die BaFin und das Bundeskriminalamt (BKA) hatten bereits ausdrücklich vor Geschäften mit derartigen Online-Handelsplattformen gewarnt.⁶² Die Gelder werden nämlich sehr oft ins Ausland weitergeleitet und sind damit für die Einzahler meist vollständig verloren. Die Gesellschaften treten häufig in der Rechtsform einer GmbH oder als Unternehmersgesellschaft (haftungsbeschränkt) auf und werden von ihren Hintermännern eigens für diese Tätigkeit gegründet.

Die BaFin ist 2019 in einer Vielzahl von Fällen gegen derartige Gesellschaften eingeschritten. Sie beabsichtigt,

⁶² www.bafin.de/dok/11771618.

ihr Vorgehen gegen solche betrügerischen Praktiken noch weiter zu intensivieren.

6.4 Verfolgung des Hawala-Bankings

Das Hawala-Banking des Mittleren Ostens und ähnliche Finanztransfersysteme aus anderen Ländern, wie zum Beispiel Hundi (Indien), Padala (Philippinen) oder auch Fei-Chien (China), sind traditionelle Zahlungssysteme, die auch heute noch hauptsächlich Migranten für kostengünstige Rücküberweisungen in ihre Heimatländer nutzen. Die Weltbank schätzt, dass 2018 insgesamt 250 Milliarden US-Dollar auf diese Weise transferiert worden sind.

Rechtlich gesehen ist das Hawala-Banking ein Finanztransfersgeschäft, für das in Deutschland eine Erlaubnis nach § 10 Absatz 1 ZAG benötigt würde. Es ist allerdings davon auszugehen, dass das Hawala-Banking grundsätzlich ohne eine solche Erlaubnis stattfindet. Das bringt eine Reihe von Problemen mit sich.

Anonymität

So macht es das Hawala-Banking möglich, Geld anonym ins Ausland weiterzuleiten. Dazu übergibt der Zahler Geld an einen Hawaladar beispielsweise in Deutschland und weist ihn an, die Summe an einen Empfänger im Ausland auszuzahlen. Der Hawaladar in Deutschland nimmt das Geld entgegen, nennt dem Zahler einen Auszahlungscode und gibt die Auszahlungsinformationen an einen ihm bekannten Hawaladar am Bestimmungsort weiter. Dieser zahlt das Geld an den Empfänger aus, nachdem dieser ihm den zugehörigen Auszahlungscode genannt hat. Die Auszahlungsinformationen werden beleglos über Messengerdienste oder auch telefonisch weitergeleitet.

Die beteiligten Hawaladare gleichen ihre Geldtöpfe aus, indem sie die Transaktionen mit gegenläufigen Auszahlungsgeschäften verrechnen. Bei einseitigen Bargeldüberhängen wird aber auch Bargeld ins Ausland transportiert. Regelmäßige Bargeldfunde des Zolls geben Hinweise darauf, in welcher Dimension sich diese Geldtransfers bewegen.

Missbrauchsgefahr

Weil es Anonymität bietet, birgt das Hawala-Banksystem die Gefahr, für den Transfer von Geld unklarer Herkunft genutzt zu werden. Will sagen: Es ermöglicht Terrorisfinanzierung, Geldwäsche und den Transfer von Geldern aus Schleuserkriminalität und organisierter Kriminalität ins Ausland. Mit der Novellierung des ZAGs im Januar 2018 und der damit verbundenen rechtlichen Klarstellung der Strafbarkeit von Handlungen nicht nur

juristischer, sondern auch natürlicher Personen spielt die Verfolgung des unerlaubt betriebenen Hawala-Bankings daher bei der BaFin und den Strafverfolgungsbehörden eine wichtige Rolle.

Bei der Verfolgung dieser kriminellen Geschäfte ist die BaFin besonders auf die Zusammenarbeit mit diesen Behörden angewiesen. Sie stellt ihnen ihre Erkenntnisse zur Verfügung, die sie auch aus eigenen Vor-Ort-Maßnahmen gewinnt, etwa aus der Durchsuchung von Liegenschaften und Personen. Die BaFin unterstützt die Strafverfolgungsbehörden ebenso vor Ort bei Durchsuchungen, die von der Staatsanwaltschaft veranlasst werden, und bringt ihr Know-how bei der strafrechtlichen Aufbereitung von Delikten ein, die unter das Finanzmarktrecht fallen.

Im November 2019 nahmen Beamte der BaFin an einer umfangreichen Durchsuchungsmaßnahme des Landeskriminalamts Nordrhein-Westfalen teil. Dabei vollstreckten mehr als 850 Beamte unterschiedlicher Behörden deutschlandweit insgesamt 62 Durchsuchungsbefehle.

6.5 Identitätsdiebstahl

Seit 2019 treten vermehrt Fälle auf, in denen sich unerlaubt tätige Unternehmen der Identität eines lizenzierten Finanzdienstleisters bedienen. Sie kopieren beispielsweise den kompletten Internetauftritt eines Instituts, täuschen vor, unter Aufsicht der BaFin zu stehen, geben eine BaFin-ID an oder verlinken gar auf die bestehende Erlaubnis eines anderen Instituts. Dabei verwenden sie eine nahezu identische Firmierung und eine sehr ähnliche Internet-Adresse. Solche Unternehmen verfolgen zu meist betrügerische Absichten und sammeln Gelder von Anlegern ein. Dass sie es nicht mit dem seriösen Original, sondern mit einer kriminellen Kopie zu tun hatten, erfahren viele Anleger erst dann, wenn sie Schiffbruch erlitten und versucht haben, das Unternehmen zu kontaktieren.

Die BaFin veröffentlichte 2019 auf ihrer Internetseite und im BaFinJournal mehrere Klarstellungen zu solchen Fällen, um die lizenzierten Institute, aber auch die Verbraucher zu schützen. Wenn sie Hinweise auf derartige Aktivitäten in Deutschland hatte, publizierte sie zudem Einstellungsanordnungen.

6.6 Advertorials – Werbung in redaktionellem Gewand

Advertorials auf Internetseiten deutscher Medien werden auch bei Unternehmen immer beliebter, die

unerlaubt am Finanzmarkt tätig sind. Advertorials sind redaktionell gestaltete Werbeanzeigen, die sich den Anschein eines journalistischen Artikels geben. Oft werden auch Fotos von Prominenten verwendet – meist ohne deren Wissen. Das deutsche Presserecht schreibt vor, derartige Beiträge als Werbung zu kennzeichnen. Doch in vielen Fällen wird diese Kennzeichnung so versteckt angebracht, dass Leser den werbenden Charakter des vermeintlichen Berichts nur schwer erkennen können. Die Folge: Sie nehmen die redaktionell getarnten Beiträge als seriöse Sachberichte wahr und lassen sich dazu verleiten, mit dem Anbieter einen Vertrag abzuschließen.

Viele Anleger, die mit solch dubiosen Angeboten Schiffbruch erleiden, wenden sich an die BaFin. Die Ermittlungen, welche die Aufsicht daraufhin einleitet, sind sehr zeitaufwändig, da die Medien die Vermarktung von Advertorials in der Regel an dritte Unternehmen auslagern. Die wiederum lagern die Vermarktung ebenfalls aus. Wenn die BaFin Maßnahmen ergreift und veröffentlicht, löschen die betreffenden Medien die Advertorials meist unmittelbar aus ihrem Internetangebot.

6.7 Hinweisgeberstelle der BaFin

Im Jahr 2019 sind 925 Meldungen bei der Hinweisgeberstelle der BaFin eingegangen – erneut mehr als im Vorjahr (665 Meldungen). 49 Prozent der Eingaben betrafen mutmaßliche Verstöße von beaufsichtigten Instituten. Bei 32 Prozent der Hinweise ging es um

potenziell unerlaubte Geschäfte, bei sechs Prozent um den Verdacht auf Geldwäsche. Bei weiteren Meldungen handelte es sich um Beschwerden, welche die Abteilung Verbraucherschutz weiterbearbeitet, oder um Sachverhalte, für welche die BaFin nicht zuständig ist oder die keinen erkennbaren Tatsachengehalt hatten. Solchen Hinweisen geht die BaFin nicht nach.

Seit dem 1. Januar 2017 können Hinweisgeber mutmaßliche Verstöße gegen das Aufsichtsrecht über ein elektronisches System bei der BaFin melden. Mehr als 55 Prozent der Hinweisgeber nutzten 2019 diese Möglichkeit. Das System garantiert die absolute Anonymität des Hinweisgebers, ermöglicht der BaFin aber, mit dem Hinweisgeber in Kontakt zu treten. Dieser bleibt dabei weiterhin anonym, solange er selbst keine Daten eingibt, die Rückschlüsse auf ihn zulassen. Eine technische Rückverfolgung des Hinweises ist unmöglich.

33 Prozent der Hinweise wurden per E-Mail und sieben Prozent per Post abgegeben. Telefonische Eingaben machten rund drei Prozent aus, während persönliche Vorsprachen unter einem Prozent blieben.

[Auf einen Blick](#)

Neue Richtlinie

Im Dezember 2019 ist die neue Whistleblower-Richtlinie in Kraft getreten: die EU-Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden. Die Mitgliedstaaten haben zwei Jahre Zeit, um sie umzusetzen. Die Richtlinie legt einen einheitlichen EU-weiten Mindeststandard für den Schutz von Hinweisgebern fest, damit diese keine negativen Konsequenzen fürchten müssen.

Unternehmen mit mehr als 50 Mitarbeitern und öffentliche Einrichtungen werden dazu verpflichtet,

sichere interne Kanäle für die Meldung von Verstößen einzurichten. Ungeachtet dessen können sich Hinweisgeber künftig über externe Meldestellen direkt an die zuständige Aufsichtsbehörde oder an die Öffentlichkeit wenden. Welchen Meldekanal ein Hinweisgeber zunächst wählt, entscheidet er selbst. Damit schränkt er seinen Schutz als Hinweisgeber nicht ein. Die Richtlinie enthält klare Vorgaben zur Ausgestaltung der Meldekanäle, so dass die Vertraulichkeit des Hinweisgebers geschützt ist.

IV

Abwicklung



1 Abwicklungsstandards

1.1 Leitlinien für die Abwicklung

Auch fünf Jahre nach seiner Einführung ist das europäische Abwicklungsregime ein sehr junges Gebiet der Bankenregulierung (siehe Infokasten, Seite 134). Der Bedarf an Leitlinien, Standards und Auslegungshilfen ist daher besonders hoch. Neben der täglichen Abwicklungsplanung entwickeln die BaFin und der Ausschuss für die einheitliche Abwicklung (Single Resolution Board – SRB) kontinuierlich neue Leitlinien und verbessern bestehende Regelwerke. Ziel ist es, die Qualität der Abwicklungspläne weiter zu steigern. Dies gilt vor allem für die Mindestanforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities – MREL), die Beurteilung des öffentlichen Interesses (Public Interest Assessment – PIA), die kritischen Funktionen, die Umsetzung des Bail-in sowie die Kontinuität des Geschäftsbetriebs in der Abwicklung. 2019 fanden zu diesen Themen zahlreiche Workshops mit deutschen Instituten statt.

1.2 Rundschreiben und Merkblätter

Darüber hinaus hat die BaFin in ihrer Funktion als NAB 2019 eine Reihe von Rundschreiben und Merkblättern veröffentlicht oder konsultiert. Im Fokus standen vor allem der Bail-in und seine Implementierung, aber auch Meldedaten.

1.2.1 MaBail-in

Am 4. Juli 2019 veröffentlichte die BaFin ihr Rundschreiben 5/2019 (A) zu den Mindestanforderungen zur Umsetzbarkeit eines Bail-in (MaBail-in). Das Rundschreiben soll dazu beitragen, die Abwicklungsfähigkeit der Institute bei einem Bail-in weiter zu verbessern. Es richtet sich an Institute, für die die BaFin als NAB zuständig ist und die nicht für ein Insolvenzscenario in Frage kommen. Grundsätzlich behandelt das Rundschreiben Anforderungen an bereitzustellende Informationen und die technisch-organisatorische Ausstattung der Institute. Den Kern bildet eine Liste von Datenpunkten, die das Institut auf Ebene der einzelnen Verbindlichkeit innerhalb von 24 Stunden bereitstellen muss. Sie werden kurzfristig benötigt, damit die beiden Abwicklungsinstrumente der Beteiligung der Inhaber relevanter

Wer ist zuständig?

1 Abwicklung in der Bankenunion

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

Der SRM besteht aus dem SRB und den nationalen Abwicklungsbehörden (NAB) innerhalb der Eurozone. NAB in Deutschland ist seit 2018 die BaFin. Die Zuständigkeiten im SRM sind zwischen dem SRB und den NABs aufgeteilt.

BaFin als NAB

Die BaFin ist als NAB zuständig für die deutschen Institute, die im SSM als weniger bedeutend eingestuft sind (Less Significant Institutions – LSIs) und nicht grenzüberschreitend operieren. Dazu zählen auch Finanzmarktinfrastrukturen mit Bankerlaubnis (Financial Market Infrastructures – FMIs).

SRB

Das SRB ist zuständig für

- die Institute, die im SSM als bedeutend eingestuft sind (Significant Institutions – SIs) und unter der Aufsicht der EZB stehen,
- für grenzüberschreitend tätige LSIs (Cross Border LSIs) und
- LSIs, bei denen die Zuständigkeit unter bestimmten Voraussetzungen auf den SRB übergeht.

Für jedes Institut bzw. jede Institutsgruppe unter seiner Zuständigkeit hat das SRB interne Abwicklungsteams (Internal Resolution Teams – IRTs) eingerichtet. In den IRTs arbeiten das SRB und die jeweils zuständigen NABs zusammen. IRTs sind insoweit den Joint Supervisory Teams (JST) im SSM ähnlich. Die zentrale Aufgabe der IRTs ist es, Abwicklungspläne

zu erstellen und zu aktualisieren. Sie bewerten beispielsweise auch, inwieweit ein Institut grundsätzlich abwicklungsfähig ist, welche Hindernisse einer möglichen Abwicklung entgegenstehen und welche Maßnahmen geeignet sind, um diese Hemmnisse aus dem Weg zu räumen. 2019 wirkte die BaFin in mehr als 30 IRTs mit.

2 Abwicklung in der Europäischen Union und Kooperation mit Drittstaatsbehörden

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

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

2019 war die BaFin insgesamt in 18 Abwicklungskollegien vertreten.

Für alle Institute, die der Finanzstabilitätsrat FSB (Financial Stability Board) als global systemrelevant eingestuft hat (Global Systemically Important Banks – G-SIBs), werden Crisis Management Groups (CMGs) eingerichtet. 18 der 2019 als G-SIBs eingestuften 30 Institute sind in Deutschland aktiv. Daneben gab es 2019 weitere acht CMGs zu zentralen Gegenparteien (Central Counterparties – CCPs). Die BaFin wirkte 2019 also insgesamt in 26 CMGs mit.

Kapitalinstrumente und der Gläubigerbeteiligung berechnet und implementiert werden können.

Darüber hinaus stellt das Rundschreiben unter anderem Anforderungen an die Systeme und Prozesse, um die

Auswirkungen des Bail-in auf die Bilanz, die risikogewichteten Aktiva und die Eigenmittel abzuschätzen. Ob, wann und wie die betroffenen Institute das Rundschreiben umsetzen müssen, legt die BaFin im Rahmen der konkreten Abwicklungsplanung fest, wobei sie stets den Proportionalitätsgedanken berücksichtigt.

¹ Zum SSM siehe Kapitel III.1 1.2 und Seite 16 f.

1.2.2 Merkblatt zur externen Bail-in-Implementierung

Am 1. Oktober 2019 veröffentlichte die BaFin ihr „Merkblatt zur externen Bail-in-Implementierung“. Es richtet sich an alle Institute, die in Deutschland Wertpapiere emittieren. Ob das Merkblatt für ein Institut relevant ist, hängt davon ab, ob die Abwicklungsstrategie einen Bail-in vorsieht. Inhaltlich setzt das Merkblatt auf den MaBail-in auf und widmet sich der Frage, wie der Bail-in nach Veröffentlichung der Abwicklungsanordnung technisch umzusetzen ist.

Die BaFin hat das Merkblatt gemeinsam mit Clearstream Banking Frankfurt, WM Datenservice und der Frankfurter Wertpapierbörse entwickelt. Es beschreibt die beteiligten Akteure, deren Zuständigkeiten, Kommunikationswege und -schnittstellen sowie zeitliche Abläufe. Außerdem formuliert es Anforderungen an die Informationen, die zur externen Bail-in-Implementierung bereitgestellt werden müssen. Das Ziel des Merkblatts entspricht dem der MaBail-in: Die Abwicklungsfähigkeit der Banken mit Blick auf den Bail-in soll optimiert werden. So soll das Merkblatt den Instituten helfen, die MaBail-in in ein abgestimmtes und effizientes Vorgehen umzusetzen.

1.2.3 MIA – das Rundschreiben zu Meldepflichten

Die BaFin hat Ende August 2019 das Rundschreiben 9/2019 (A) zur Meldung von Informationen für die Abwicklungsplanung (MIA-Rundschreiben) herausgegeben. Hintergrund: Für die Erstellung und Aktualisierung von Abwicklungsplänen und für die Beurteilung, inwieweit ein Institut abgewickelt werden kann, ist die BaFin auf Unternehmensdaten angewiesen. Die nötigen „Verfahren, Standardformulare und Meldebögen für die Bereitstellung von Informationen für die Erstellung von Abwicklungsplänen für Kreditinstitute und Wertpapierfirmen“ sind in der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2018/1624 der EU-Kommission vom 23. Oktober 2018 festgelegt. Die Angaben gliedern sich nach drei Kategorien:

- Die Kategorie „Allgemeine Angaben“ vermittelt einen Überblick über die Organisationsstruktur der Gruppe und ihre Einheiten, die Verteilung der Vermögenswerte und Risikopositionsbeträge.
- Die Kategorie „Angaben zu bilanziellen und außerbilanziellen Posten“ umfasst unter anderem Finanzinformationen zu den Verbindlichkeiten, den Eigenmitteln, den finanziellen Verflechtungen und zur Einlagensicherung.

- Die Kategorie „Kritische Funktionen“ gibt einen Überblick darüber, wie die kritischen Funktionen auf die Rechtsträger, Kerngeschäftsbereiche, kritische Dienstleistungen, Finanzmarktinfrastrukturen und Informationssysteme verteilt sind.

Die BaFin kann darüber hinaus weitere Informationen anfordern, die nicht in den Meldebögen abgefragt werden.

Durch das MIA-Rundschreiben erläutert die BaFin ihre Verwaltungspraxis im Umgang mit der oben genannten Durchführungsverordnung der EU-Kommission.

Reichweite des MIA-Rundschreibens

Der Anwendungskreis des MIA-Rundschreibens umfasst ausschließlich Institute, die in die Zuständigkeit der BaFin fallen. Für Institute oder Gruppen, für die das SRB zuständig ist, gelten die vom SRB veröffentlichten Vorgaben. Ausgangspunkt für die Festlegung der institutsspezifischen Meldeanforderung ist die Prüfung, ob vereinfachte Anforderungen angewendet werden können (Artikel 11 Absatz 3 und 4 SRM-Verordnung in Verbindung mit § 41 Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (SAG)). Hierbei untersucht die Abwicklungsbehörde, ob sich der Ausfall eines Instituts oder einer Gruppe erheblich negativ auf das Finanzsystem auswirken oder ob dies die Finanzstabilität oder die Realwirtschaft bedrohen könnte.

Kommt die BaFin zu dem Ergebnis, dass die Abwicklung eines Instituts oder einer Gruppe im Rahmen eines regulären Insolvenzverfahrens mit allerhöchster Wahrscheinlichkeit ohne negative Konsequenzen verlaufen dürfte, ist es möglich, Abwicklungspläne zu vereinfachen: Es besteht in diesem Fall keine Anzeige- und Meldeverpflichtung gemäß der Durchführungsverordnung (EU) 2018/1624. Alle anderen Institute oder Gruppen werden über die institutsspezifischen Anzeige- und Meldepflichten individuell informiert.

1.2.4 Insolvenzzrechtliche Behandlung bestimmter Verbindlichkeiten von CRR-Instituten

Die Neuregelung der insolvenzzrechtlichen Behandlung bestimmter Verbindlichkeiten von CRR²-Kreditinstituten ist Thema eines Merkblatts, das die BaFin im Mai 2019 veröffentlicht hat. Anlass ist die Novellierung des § 46f Kreditwesengesetz (KWG).

2 Europäische Eigenmittelverordnung (Capital Requirements Regulation – CRR).

Die Neuregelung von § 46f Absatz 5 bis 9 KWG neue Fassung diene der Anpassung an die neuen Vorgaben des durch die Richtlinie (EU) 2017/2399 novellierten Artikels 108 Absatz 2 der Richtlinie 2014/59/EU.³ Für eine Einordnung als Verbindlichkeit im Sinne von § 46f Absatz 6 KWG (nicht bevorrechtigte Verbindlichkeiten) müssen Instrumente insbesondere zum Zeitpunkt ihrer Begebung eine vertragliche Laufzeit von mindestens einem Jahr haben und einen expliziten Hinweis auf den durch § 46f Absatz 5 KWG bestimmten niedrigeren Rang im Insolvenzverfahren besitzen. Hierdurch soll für Transparenz bei den Investoren gesorgt und ausreichende Rechtssicherheit hergestellt werden.

2 EBA-Handbuch

Als NAB arbeitet die BaFin auf europäischer Ebene bei der Standardsetzung eng mit der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority) zusammen. Diese hat am 22. Februar 2019 ein Handbuch⁴ zur Bewertung für Abwicklungszwecke veröffentlicht, an dem die BaFin maßgeblich mitgewirkt hatte. Das Handbuch richtet sich an nationale Abwicklungsbehörden wie die BaFin und soll dazu beitragen, europaweit einheitliche Abwicklungsstandards und -prozesse zu fördern. Es erklärt die Erwartungen der EBA an das methodische Vorgehen bei der Bewertung und an die wesentlichen Inhalte ihrer Bewertungsberichte.

Bevor Abwicklungsmaßnahmen überhaupt eingeleitet werden können, muss eine aktuelle Bewertung der Vermögenswerte und Verbindlichkeiten des Instituts vorliegen. Diese lässt sich in drei Stufen einteilen. Die erste Stufe dient dazu, die Voraussetzungen für eine Abwicklung festzustellen. Die zweite Bewertungsstufe dient insbesondere der Ermittlung einer fundierten Entscheidung über die zu treffenden Abwicklungsmaßnahmen.

Das EBA-Handbuch berücksichtigt auch die dritte Stufe der Bewertung. Nach Abschluss einer Abwicklung ermittelt ein unabhängiger Bewerter, ob Anteilseigner und Gläubiger in der Abwicklung schlechtergestellt wurden als in einem regulären Insolvenzverfahren und somit einen Anspruch auf Ausgleich haben – auch bekannt als „No-Creditor-Worse-off“-Bewertung.

³ BGBl. I 2018, Seite 1102.

⁴ <https://eba.europa.eu/-/eba-publishes-handbook-on-valuation-for-purposes-of-resolution>.

3 Gesetzgebungsverfahren für CCP-Sanierung und -Abwicklung

Die BaFin wirkt auf Expertenebene begleitend und vorbereitend an den Arbeiten zu zwei Gesetzgebungsverfahren mit: Die Sonderregelungen für Sanierung und Abwicklung von Zentralen Gegenparteien (Central Counterparties – CCPs) sind Gegenstand einer Gesetzesinitiative, die das Bundesministerium der Finanzen (BMF) im Sommer 2019 öffentlich konsultiert hatte. Das Bundeskabinett hat sie noch im September des gleichen Jahres gebilligt, so dass sie im Frühjahr 2020 vom Bundestag und Bundesrat angenommen werden konnten. Die Bedeutung von CCPs wächst infolge des verpflichtenden Clearings von Over-the-Counter-Derivaten.

Zugleich kommen auf europäischer Ebene die Arbeiten an einem Rahmenwerk für die Sanierung und Abwicklung von CCPs voran. Der Entwurf für eine Europäische Verordnung zur Regelung der CCP Recovery and Resolution (CCP RR) sieht die Möglichkeit vor, dass die jeweils zuständige nationale Abwicklungsbehörde Anordnungen treffen kann, um kritische Funktionen zu wahren. Voraussichtlich wird die kroatische Ratspräsidentschaft den Trilog über die CCP RR, also die Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament, der EU-Kommission und dem Rat der Europäischen Union, im Frühjahr 2020 einleiten. Nach derzeitigem Stand dürfte die CCP RR 24 Monate nach der Veröffentlichung anwendbar sein.

4 Institute unter deutscher Abwicklungszuständigkeit

2019 war die BaFin als NAB direkt oder indirekt für die Abwicklung und Abwicklungsplanung für 1.375 CRR-Kreditinstitute und 39 CRR-Wertpapierfirmen in Deutschland verantwortlich.⁵ 1.339 dieser 1.375 CRR-Kreditinstitute und die 39 CRR-Wertpapierfirmen

⁵ Die Gesamtzahl (Stand 31.12.2019) bezieht sich auf die Gruppenebene und berücksichtigt grundsätzlich weder Zweigstellen ausländischer Banken und Finanzdienstleister, wie beispielsweise Wohnungsunternehmen mit Spareinrichtung, da diese Institute nicht im Verantwortungsbereich der NABs liegen, noch CRR-Wertpapierfirmen.

unterlagen der direkten Zuständigkeit der BaFin. Für die verbleibenden 36 Institute und Institutgruppen ist das SRB (siehe Infokasten, Seite 134) verantwortlich.

5 Abwicklungsplanung

5.1 Abwicklungsplanungszyklus 2019

Im Planungszyklus 2019 (siehe Infokasten) war die BaFin in den Internal Resolution Teams für die 19 in Deutschland beheimateten Institute unter direkter Zuständigkeit des SRB eng in die Abwicklungsplanung eingebunden (siehe Infokasten). Darüber hinaus wirkte die BaFin bei der Abwicklungsplanung für 20 ausländische Institutgruppen mit, die unter primärer Verantwortung des SRB stehen. Im Zuge des Brexits gingen im Berichtsjahr zwei ausländische Institute aus dem Zuständigkeitsbereich der BaFin in die Zuständigkeit des SRB über.

Auf einen Blick

Abwicklungsplanungszyklus

Ein Abwicklungsplanungszyklus umfasst meist zwölf Monate, beispielsweise vom 1. April eines Jahres bis zum 31. März des Folgejahres. In einem Abwicklungsplanungszyklus wird die Abwicklungsfähigkeit der betroffenen Institute fortlaufend analysiert und, wo nötig, verbessert. Die jeweiligen Abwicklungsplanungszyklen werden in der Regel mit der Verabschiedung eines institutsspezifischen Abwicklungsplans (inklusive MREL-Anforderung – siehe dazu Ziffer 5.2 unten) beschlossen.

Für 1.170 LSIs, die Ende 2019 in die direkte Zuständigkeit der BaFin fielen, erstellte sie Abwicklungspläne. Bei den meisten dieser LSIs ist nach jetzigem Stand eine Insolvenz vorgesehen, bei den anderen LSIs prüft⁶ die BaFin, ob Abwicklungsinstrumente angewendet werden oder entwickelt erste präferierte Abwicklungsstrategien.

5.2 MREL

Die Mindestanforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten (MREL) zählen zu den Schlüsselementen der Abwicklungsplanung. Sie dienen

dazu, die Abwicklungsfähigkeit von Banken zu verbessern: Institute, für die im Fall einer Schieflage eine Abwicklung vorgesehen ist, müssen ausreichend Kapital vorhalten – für eine Rekapitalisierung oder um Verluste tragen zu können. Bei Instituten, die durch ein Insolvenzverfahren liquidiert werden können, ist es dagegen in der Regel nicht erforderlich, dass Mittel zur Rekapitalisierung bereitgehalten werden. Das bedeutet: Die MREL-Anforderung entspricht bei diesen Instituten der Anforderung an ihre aufsichtlichen Eigenmittel. Soweit sie in die direkte Zuständigkeit der BaFin fallen, erhalten solche Institute keinen gesonderten MREL-Verwaltungsakt. Dies stellt die BaFin durch das Rundschreiben 12/2019 (A)⁷ klar.

Für die SRB-Institute setzt die BaFin nach einem Beschluss des SRB die Höhe der institutsspezifischen MREL-Quote durch einen Verwaltungsakt fest. 2019 hat die BaFin auf diese Weise insgesamt 17 MREL-Bescheide erlassen. Erstmals wurden, neben den MREL-Zielen auf konsolidierter Ebene der Muttergesellschaft, auch individuelle MREL-Ziele für Tochtergesellschaften festgelegt. Im Rahmen der Festsetzung der MREL-Ziele führten BaFin und SRB ein gemeinsames Anhörungsverfahren durch.

Unter bestimmten Voraussetzungen räumt die SRM-Verordnung die Möglichkeit ein, von der Festlegung individueller MREL-Ziele abzusehen. Ein solcher „MREL-Waiver“ wurde einigen Instituten auf deren Antrag hin gewährt.⁸

Auf einen Blick

Zweite Abwicklungskonferenz der BaFin

Am 4. Dezember 2019 richtete die BaFin zum zweiten Mal eine Fachkonferenz zum Thema Bankenabwicklung aus. Schwerpunkte waren der Stand der Abwicklungsplanung, die Datenanforderungen für die Abwicklungsplanung, die Weiterentwicklung der MREL-Anforderungen und die Krisenvorbereitung. Die Veranstaltung richtete sich in erster Linie an Vertreter von Instituten, die in primärer Verantwortung der BaFin liegen. Insgesamt 200 Vertreter von Kreditinstituten, Verbänden und weiteren Institutionen der Finanzbranche nahmen an der Konferenz teil.

⁶ Prüfung 2020 fortgeführt.

⁷ Rundschreiben 12/2019 (A) – Festlegung des Mindestbetrages an Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten für Institute, bei denen die Durchführung eines Insolvenzverfahrens als Abwicklungsstrategie glaubwürdig und durchführbar ist.

⁸ Vgl. Kapitel I 8.

V

Über die BaFin



1 Wer für die BaFin arbeitet

2.722 Beschäftigte (siehe Tabelle 42) arbeiteten zum 31. Dezember 2019 insgesamt bei der BaFin (Vorjahr: 2.713 Beschäftigte) – und zwar in erster Linie aus den Fachrichtungen Rechts- und Verwaltungswissenschaften, Wirtschaftswissenschaften, Naturwissenschaften und Informatik. 71 Beschäftigte waren zum 31. Dezember längerfristig bei internationalen Institutionen und Aufsichtsbehörden tätig. 37 davon arbeiteten vorübergehend als Entsandte bei der Europäischen Zentralbank (EZB).

Die BaFin stellte 2019 insgesamt 122 neue Beschäftigte ein (siehe Tabelle 43, Seite 140) – ebenso viele wie im Jahr davor. Auch 2020 wird die BaFin zahlreiche offene Positionen ausschreiben. Einer der Hintergründe: Das Aufgabenspektrum der BaFin wird immer wieder vergrößert.

Die BaFin bietet interessante Karriereperspektiven und abwechslungsreiche Tätigkeitsfelder. Die Aufgaben der Behörde sind komplex, viele haben einen internationalen Bezug. Zudem entwickeln sich die aufsichtlichen Rahmenbedingungen und der Aufgabenkatalog der BaFin stetig weiter. Viele Beschäftigte arbeiten in interdisziplinären Teams.

Die BaFin fördert die Vereinbarkeit von Beruf und Familie: An beiden Standorten stehen eigene Kindertagesstätten zur Verfügung. Im Jahr 2019 hat die BaFin überdies nach einem erfolgreichen Pilotprojekt für alle

Beschäftigten neben der Telearbeit¹ die Möglichkeit eingeführt, im Homeoffice² zu arbeiten.

Kompetenz durch Fortbildung

Besonderen Wert legt die BaFin auch darauf, dass die Beschäftigten ihr Wissen und ihre Fähigkeiten fortlaufend ausbauen, pflegen und auf dem neuesten Stand halten. Ob für Berufseinsteiger oder Fortgeschrittene: Die Behörde bietet ihren Beschäftigten breit gefächerte Fort- und Weiterbildungen. Trainingskooperationen, insbesondere mit der Deutschen Bundesbank, der EZB und den Europäischen Aufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities – ESAs), fördern zudem die Zusammenarbeit und internationale Vernetzung.

Im Jahr 2019 nahmen BaFin-Beschäftigte an 643 Fortbildungsveranstaltungen teil (Vorjahr: 693 Veranstaltungen). Insgesamt verzeichnete die BaFin 4.063 Teilnahmen im Jahr 2019 (Vorjahr: 4.602 Teilnahmen). Durchschnittlich besuchte somit jeder BaFin-Beschäftigte an 2,7 Tagen eine Fortbildung (Vorjahr: 2,8 Tage).

Daneben fördert die BaFin ihre Beschäftigten zum Beispiel mit spezifischen Einarbeitungsprogrammen und indem sie ihnen Möglichkeiten bietet, die Laufbahn zu wechseln, aufzusteigen oder bei internationalen Institutionen und Aufsichtsbehörden zu arbeiten.

- 1 Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen an festen Tagen von zu Hause zu arbeiten.
- 2 Möglichkeit, an flexiblen Tagen von zu Hause zu arbeiten.

Tabelle 42: Personal

Stand: 31. Dezember 2019

Laufbahn	Beschäftigte			davon Beamte	davon Tarif- und AT-Beschäftigte
	Gesamt	Frauen	Männer		
Höherer Dienst	1.346	554	792	1218	128*
Gehobener Dienst	844	373	471	688	156*
Mittlerer/Einfacher Dienst	532	360	172	190	342
Gesamt	2.722	1.287	1.435	2.096	626*
davon in Bonn	1.895	890	1.005	1.481	414*
davon in Frankfurt	827	397	430	615	212*
davon Anwärter/Auszubildende	37	19	18	15	22

* Inklusive der außertariflich Beschäftigten.

Tabelle 43: Neueinstellungen 2019

Stand: 31. Dezember 2019

Laufbahn	Qualifikationen						
	Gesamt	Frauen	Männer	Volljuristen	Wirtschaftswissenschaftler	Mathematiker/Statistiker	Andere
Höherer Dienst	58	20	38	15	30	6	7
				Wirtschaftsjuristen	Wirtschaftswissenschaftler	Laufbahnausbildung	Andere
Gehobener Dienst	46	21	25	3	32	2	9
Mittlerer/Einfacher Dienst	18	10	8				
Anwärter/Auszubildende	11	7	4				
Gesamt	122*	51*	71*				

* Ohne Anwärter/Auszubildende.

2 Haushalt

Für das Jahr 2019 bewilligte der Verwaltungsrat der BaFin einen Haushaltsplan in Höhe von 382 Millionen Euro. Das geplante Haushaltsvolumen 2019 lag damit rund 37 Millionen Euro über dem des Jahres 2018 (345 Millionen Euro). Dies beruhte im Wesentlichen auf einer Zunahme der geplanten Personalausgaben.

Die veranschlagten Ausgaben des Haushalts 2019 verteilen sich zu 67,2 Prozent auf Personalkosten in Höhe von 256,8 Millionen Euro und zu 27,2 Prozent auf Sachkosten in Höhe von 104 Millionen Euro. Im Vorjahr betragen die Personalkosten 233,3 Millionen Euro und die Sachkosten lagen bei 90,7 Millionen Euro. Auf Investitionen entfielen im Haushalt 2019 3,4 Prozent des Budgets (Vorjahr: 3,6 Prozent). Zuweisungen und Zuschüsse machten 2,2 Prozent des Budgets aus (Vorjahr: 2,4 Prozent).

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 2019 größtenteils aus den Umlagezahlungen der beaufsichtigten Unternehmen zusammen, einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion. Deren Soll betrug im Jahr 2019 insgesamt 359,6 Millionen Euro (Vorjahr: 310,3 Millionen Euro). Des Weiteren finanziert sich die BaFin über Verwaltungseinnahmen wie zum Beispiel Gebühren. Deren Soll lag 2019 bei 22,5 Millionen Euro und im Vorjahr bei 34,7 Millionen Euro.

Im Jahr 2019 erfolgte die Umlageabrechnung für das Jahr 2018. Die Kreditwirtschaft beteiligte sich demnach mit 45,1 Prozent am Gesamtaufkommen der Umlage des Jahres 2018. Die Versicherungswirtschaft trug 26,6 Prozent bei und der Wertpapierhandel 21,9 Prozent. Für den Aufgabenbereich Nationale Abwicklungsbehörde belief sich der Anteil auf 6,4 Prozent. Die Umlageabrechnung für 2019 findet im Laufe des Jahres 2020 statt.

Tatsächliche Ausgaben und Einnahmen

Die tatsächlichen Ausgaben der BaFin lagen 2019 bei rund 345,3 Millionen Euro (Vorjahr: 320,5 Millionen Euro). Dem standen Einnahmen von rund 386,5 Millionen Euro gegenüber (Vorjahr: 331,3 Millionen Euro). Der Verwaltungsrat der BaFin hat die Jahresrechnung 2019 bis zum Redaktionsschluss des vorliegenden Berichts noch nicht festgestellt.

Gesonderter Haushaltsplan Enforcement

Für den gesonderten Etat Enforcement setzte die BaFin im Jahr 2019 wie im Vorjahr insgesamt 8,3 Millionen Euro an. Darin enthalten war – ebenfalls wie im Vorjahr – eine geplante Zuweisung an die Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung in Höhe von 6 Millionen Euro. Die tatsächlichen Ausgaben für das Enforcement beliefen sich schließlich auf rund 8,2 Millionen Euro (Vorjahr: acht Millionen Euro); die Einnahmen – einschließlich der Umlagevorauszahlungen für 2020 – summierten sich auf etwa 15,7 Millionen Euro (Vorjahr: 14,7 Millionen Euro).

3 Compliance

Verhaltenskodex für die Mitglieder des BaFin-Direktoriums

Der seit 1. Januar 2018 geltende Verhaltenskodex für den Präsidenten und die Exekutivdirektoren wurde 2019 durch die BaFin unter Einbeziehung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) und externer Wirtschaftsprüfer evaluiert und unverändert beibehalten. Der Kodex enthält Regelungen zur Annahme von Zuwendungen, Vortragstätigkeiten, Ehrenämtern und privaten Wertpapiergeschäften. So sieht der Kodex vor, dass Direktoriumsmitglieder keine Geschäfte in Wertpapieren von Unternehmen des Finanzsektors tätigen dürfen. Der Compliance-Beauftragte des Direktoriums, der in der Stabsstelle Zentrale Compliance angesiedelt ist, nimmt Meldungen der Direktoriumsmitglieder zu Wertpapiergeschäften entgegen und prüft, ob sie mit dem Verhaltenskodex in Einklang stehen. Ein externer Wirtschaftsprüfer evaluiert wiederum diese interne Prüfung und die Vollständigkeit der Meldungen. Damit ist eine neutrale Kontrolle sichergestellt.

Verhaltensregeln auf europäischer Ebene

Zum 1. Januar 2019 ist der „Code of Conduct for High-Level ECB Officials“ in Kraft getreten. Dieser Kodex betrifft unter anderem den Präsidenten der BaFin als Mitglied des Aufsichtsgremiums (Supervisory Board) der bei der EZB angesiedelten europäischen Bankenaufsicht. Den neuen Code of Conduct der EZB müssen auch die Mitglieder des EZB-Rats (Governing Council) und des Direktoriums der EZB (Executive Board) beachten. Die Zentralbank kommt damit Forderungen des Europäischen Parlaments und des Europäischen Ombudsmanns nach.

Unter anderem wird jährlich eine Declaration of Interests der Mitglieder des Supervisory Boards auf der Website der EZB veröffentlicht. Darin werden unter anderem Angaben zu Vortätigkeiten, weiteren Tätigkeiten und Mandaten sowie Geldanlagen offengelegt.

Über einen jeweils eigenen Code of Conduct verfügen auch die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority), die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority), die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) und die einheitliche europäische Abwicklungsbehörde (Single Resolution Board – SRB). Diese Leitlinien müssen die BaFin-Vertreter in den Gremien der genannten europäischen Einrichtungen zusätzlich zu den jeweils einschlägigen nationalen Regelungen befolgen.

4 Gremien und Beiräte

Die BaFin wird bei ihrer Arbeit von verschiedenen Gremien und Beiräten unterstützt bzw. kontrolliert (siehe Tabelle 44).

Tabelle 44: Gremien und Beiräte der BaFin³

-
- Verwaltungsrat
 - Fachbeirat
 - Versicherungsbeirat
 - Wertpapierrat
 - Verbraucherbeirat
-

Der Verwaltungsrat der BaFin überwacht die Geschäftsführung der BaFin und unterstützt sie dabei, ihre Aufgaben zu erfüllen. Zudem entscheidet er über ihr Budget.

Der Fachbeirat berät die BaFin bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Darüber hinaus unterstützt er sie dabei, ihre aufsichtsrechtlichen Grundsätze weiterzuentwickeln.

5 Kommunikation

5.1 Presseanfragen

Auch im Jahr 2019 erhielt die BaFin mehrere Tausend Anfragen von Journalisten zu den verschiedenen Aufgabengebieten der Behörde.

Geldwäscheprävention

Das Thema Geldwäscheprävention stand weiterhin im Zentrum des medialen Interesses. So hielten Pressevertreter nach, welche Konsequenzen die BaFin, aber auch andere nationale und internationale Stellen aus mehreren internationalen Geldwäschefällen bei Banken zögen. Auch die Europäisierung der Geldwäscheaufsicht war in diesem Kontext – wie schon 2018 – ein dominantes Thema. Informationen verlangten Journalisten auch zu den Aufgaben und Befugnissen der BaFin auf diesem Gebiet – vor allem mit Blick auf deren Zusammenspiel mit der Financial Intelligence Unit (FIU). Auf reges Interesse stieß auch die Beteiligung der BaFin an der Anti Financial Crime Alliance (AFCA). Diese neue öffentlich-private Partnerschaft aus der federführenden FIU, der BaFin, dem

³ Eine ausführliche Liste der Gremien und Beiräte ist auf der Internetseite der BaFin unter www.bafin.de/dok/7845870 abrufbar.

Bundeskriminalamt sowie mehr als einem Dutzend deutscher Banken soll den Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor auf nationaler Ebene beschleunigt vorantreiben.

Dauerzinstief

Die Lage der Banken im Niedrigzinsumfeld bewegte auch 2019 wieder die Medien. Hier stand unter anderem die Frage im Fokus, ob Banken die Negativzinsen auch an ihre Kunden weitergeben dürften.

Auch die Lage der Pensionskassen beschäftigte die Medien im Jahr 2019 sehr. Pensionskassen sind von der anhaltenden Niedrigzinsphase besonders stark betroffen, da sie fast ausschließlich lebenslang laufende Rentenversicherungen mit zum Teil hohen Garantien in ihren Beständen haben. Die Journalisten interessierten sich für die wirtschaftliche Situation der Kassen und die geplanten bzw. bereits ergriffenen Aufsichtsmaßnahmen – vor allem im Rahmen der intensivierten Aufsicht. Durch den Beschluss, Leistungskürzungen vorzunehmen, rückten namentlich die Pensionskasse der Caritas VVaG, die Kölner Pensionskasse VVaG und die Deutsche Steuerberater-Versicherung – Pensionskasse des steuerberatenden Berufs VVaG ins Licht der Öffentlichkeit.

Auch Lebensversicherer stehen aufgrund des niedrigen Marktzinzniveaus weiterhin vor erheblichen Herausforderungen, was auch Journalisten interessierte. Im Fokus standen vor allem die Auswirkungen, die der erneute Zinsrückgang auf die Bedeckungssituation hatte, und die Ertragslage der Unternehmen. Durch den Verkauf der Generali Lebensversicherung AG an die Viridium AG rückte zeitweise noch einmal das Thema Run-off in den medialen Mittelpunkt. Nach intensiver Prüfung stellte die BaFin fest, dass die Belange der Versicherten bei der Transaktion ausreichend gewahrt sind – und daher keine Untersagungsgründe vorliegen.⁴

Short-Attacken

Das Eingreifen der Aufsicht bei mutmaßlichen Short-Attacken stand im Jahr 2019 besonders im Blickpunkt der Öffentlichkeit. Die BaFin hatte erstmals bei einem Einzelwert (Wirecard AG) verboten, neue Netto-Leerverkaufspositionen zu begründen oder bestehende Positionen zu erhöhen. Die Journalisten wollten vor allem wissen, welche Anhaltspunkte die Aufsichtsbehörde dazu veranlasst hätten, das gesamte Marktvertrauen als gefährdet anzusehen und daher das zeitweilige Verbot zu erlassen. Sie ließen sich daneben häufig Umfang und Stand der eingeleiteten Marktmanipulationsuntersuchung erläutern.

4 www.bafin.de/dok/12304072.

Übernahmerecht

Zahlreiche Anfragen gingen auch zum Übernahmeverfahren rund um die OSRAM Licht AG⁵ ein. Journalisten wollten dazu beispielsweise wissen, ob Bietergesellschaften, die mit einem Übernahmeversuch erfolglos waren, unmittelbar danach ein erneutes Angebot durch ein anderes Tochterunternehmen abgeben dürfen. Für gescheiterte Bieter gilt grundsätzlich eine einjährige Sperrfrist. Diese betraf bislang allerdings allein die konkrete Bietergesellschaft, wodurch es anderen Unternehmen der früheren Bietergesellschaft möglich wurde, ein neues Gebot abzugeben. Durch eine Änderung des Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetzes ist dies nun nicht mehr möglich. Personen, die mit dem Bieter gemeinsam handeln, sind jetzt auch von der Sperrfrist erfasst.

PSD 2

Zahlreiche Anfragen betrafen auch die Vorgaben der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie (Payment Services Directive 2 – PSD 2), die seit dem 14. September 2019 angewendet werden müssen. Insbesondere die Starke Kundenauthentifizierung im elektronischen Zahlungsverkehr interessierte die Journalisten. Sie führte bei der Nutzung des Online-Bankings und beim Bezahlen im Internet zu erheblichen Änderungen. Weiter fragten Medienvertreter nach Details zur Öffnung der Konto-Schnittstellen für Drittdienstleister und den Stand der Erlaubnisverfahren für Zahlungsauslösedienstleister sowie Registrierungsverfahren für Kontoinformationsdienstleister.

Unerlaubte Geschäfte

Journalisten fragten nicht nur nach Unternehmen, denen die BaFin unerlaubte Geschäfte untersagt hatte. Auch neue Trends bei betrügerischen Geschäftsmodellen sprachen sie an. Weiterhin standen auch Kryptowährungen und die Erlaubnispflicht von „Bitcoin-Automaten“ im Fokus der Presse.

Nachhaltigkeitsrisiken

Einige Journalisten wollten wissen, inwiefern Banken und Aufsicht das Thema Nachhaltigkeit berücksichtigten. Ende Dezember 2019 publizierte die BaFin ein „Merkblatt zum Umgang mit Nachhaltigkeitsrisiken“⁶, das sie zuvor öffentlich konsultiert hatte.

5.2 Veranstaltungen und Messen

Konferenz „Nachhaltige Finanzwirtschaft“

Auch 2019 hat die BaFin sich auf mehreren Veranstaltungen mit externen Experten ausgetauscht. Am

5 Siehe auch Kapitel III.3 3.1.2.2.2.

6 www.bafin.de/dok/13412760.

9. Mai 2019 veranstaltete die Behörde zum Beispiel im Umweltforum Berlin ihre erste Konferenz zur „Nachhaltigen Finanzwirtschaft“. Die knapp 350 Teilnehmer erhielten einen Überblick über aktuelle europäische Regulierungsvorhaben und die aufsichtlichen Ansätze der BaFin. Zudem diskutierten sie mit Vertretern der Aufsicht.

Geldwäschekonferenz

Am 12. Dezember 2019 fand im World Conference Center Bonn die zweite Konferenz zum Thema „Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung“ statt. Auf der BaFin-Fachtagung tauschten sich rund 500 Spezialisten mit Vertretern der Aufsicht aus. Im Zentrum stand die Frage, wie verhindert werden könne, dass Finanzinstitute für Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung oder andere Verbrechen missbraucht werden.

Informationen für Anleger auf Messen und Veranstaltungen

Im April 2019 präsentierte die BaFin ihr breit gefächertes Informationsangebot auf der Anlegermesse „Invest“ in Stuttgart. In Vorträgen klärten die BaFin-Vertreter zudem Verbraucher unter anderem über gefährliche Geschäfte mit Online-Handelsplattformen auf.

Vertreten war die BaFin 2019 auch bei Börsentagen und beim Tag der offenen Tür des BMF in Berlin.

5.3 Veröffentlichungen

Die BaFin hat auch im Jahr 2019 auf www.bafin.de verschiedene Publikationen zu Aufsichts- und Verbrauchertemen herausgegeben. Im Folgenden seien einige Beispiele genannt.

BaFinJournal und BaFinPerspektiven

Auch 2019 hat die BaFin in ihrem BaFinJournal über aktuelle aufsichtliche Themen informiert. Die Publikation erscheint monatlich auf der Homepage der BaFin. Die BaFin publizierte zudem zwei weitere Ausgaben ihrer Schriftenreihe BaFinPerspektiven. Am 28. Februar 2019 erschien die erste Ausgabe des Jahres, die sich mit dem Thema Digitalisierung befasste. Die zweite Ausgabe für das Jahr 2019 wurde am 9. Mai veröffentlicht und widmete sich – passend zur Konferenz am selben Tag (vgl. hierzu 5.2) – dem Thema Nachhaltige Finanzwirtschaft.

Die Schriftenreihe erscheint in deutscher und englischer Sprache auf der Homepage der BaFin.

Broschüren

Zahlreiche Broschüren auf der Internetseite der BaFin widmen sich verbraucherrelevanten Themen. Im September 2019 veröffentlichte die BaFin unter anderem die Broschüre „Grundregeln der Geldanlage“. Diese erläutert Verbrauchern, was sie bei der Geldanlage beachten sollten – zum Beispiel, wie sie eine zu ihrer Situation passende Geldanlage finden und wie sie unseriöse Angebote erkennen können.

Jahresbericht und Statistiken

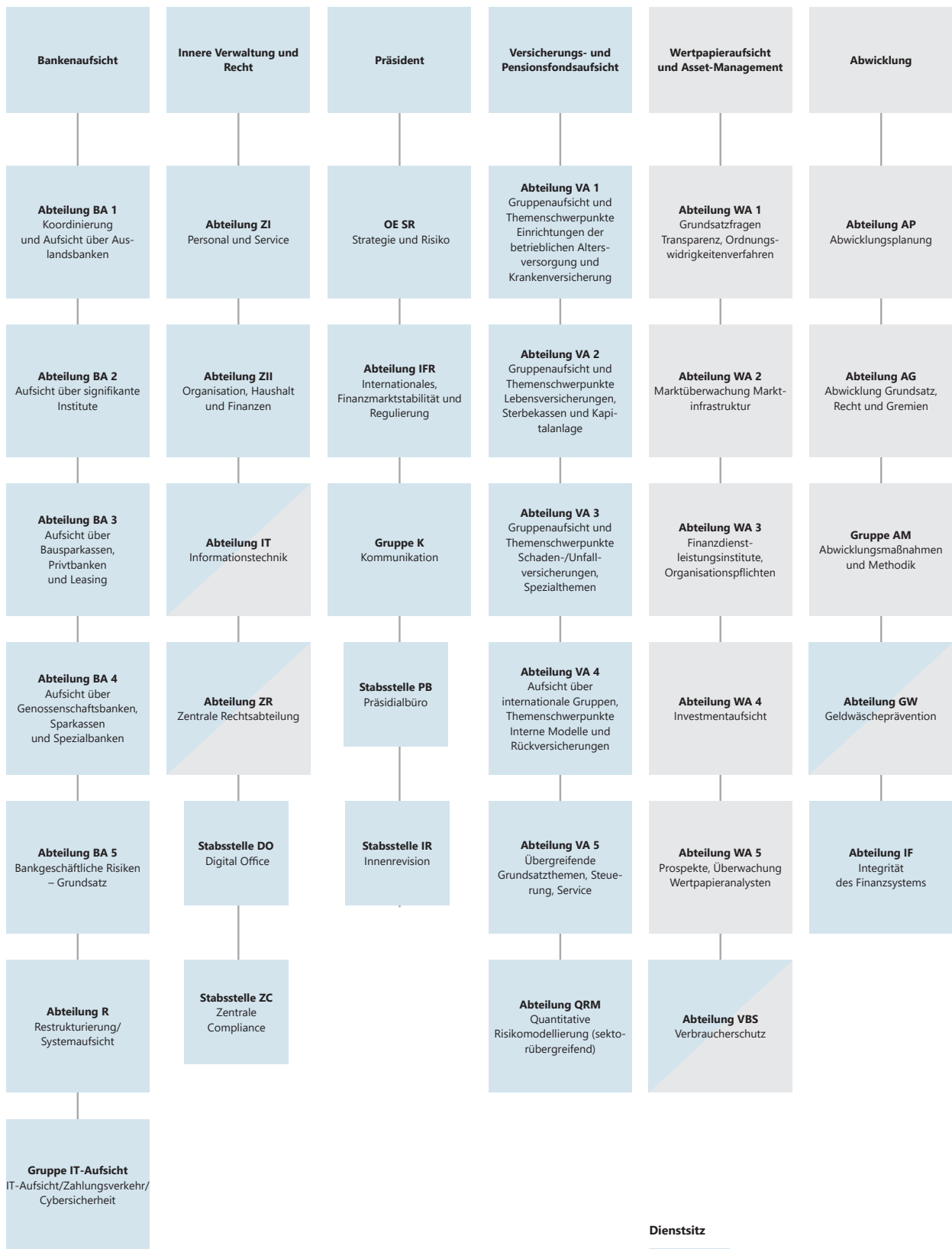
Neben ihrem Jahresbericht veröffentlicht die BaFin auf www.bafin.de ihre jährliche Statistik über Stand und Entwicklung der deutschen Versicherungsunternehmen sowie ihre Statistik über die Rückversicherungsunternehmen. Der Jahresbericht und die Rückversicherungsstatistik erscheinen auch in englischer Sprache.



Anhang



1 Organigramm*



* Ein detailliertes Organigramm finden Sie auf der Internetseite der BaFin unter www.bafin.de/dok/7854472. Stand: März 2020.

2 Unternehmens- individuelle Beschwerdestatistik

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 des Jahres 2019 wird erstmals nicht mehr im Jahresbericht der BaFin veröffentlicht. Sie ist auf der Internetseite der BaFin abrufbar.¹

Die Beschwerdestatistik gibt an, wie viele Beschwerden die BaFin im Jahr 2019 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 2019 abschließend bearbeitet hat, die Zahl der Verträge zum 31. Dezember 2018 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 2017 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.

¹ www.bafin.de/dok/8230614.

3 Memoranda of Understanding (MoU)

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

Versicherungsaufsicht

Connecticut (USA)	2011
Dubai	2006
Estland	2002
Florida (USA)	2009
Georgia (USA)	2012
Guernsey	2011
Hongkong	2008
Japan	2019
Jersey	2012
Kalifornien (USA)	2007
Kanada	2004
Korea	2006
Kroatien	2008
Lettland	2001
Libanon	2016
Litauen	2003
Malta	2004
Maryland (USA)	2009
Minnesota (USA)	2009
Nebraska (USA)	2007
New Jersey (USA)	2009
New York (USA)	2008
Qatar	2008
Rumänien	2004
Singapur	2009
Slowakei	2001
Thailand	2010
Tschechien	2002
Ungarn	2002
USA (OTS)	2005
Vatikan	2014

Tabellenverzeichnis

Kennzahlen auf einen Blick	21
Tabelle 1: Institute unter deutscher Aufsicht	64
Tabelle 2: Ergebnisse der Risikoklassifizierung von LSIs 2019	66
Tabelle 3: Verteilung der Sonderprüfungen 2019 bei LSIs nach Prüfungsschwerpunkten	66
Tabelle 4: Verteilung der Sonderprüfungen 2019 bei LSIs nach Institutsgruppen	67
Tabelle 5: Verteilung der aufsichtsgetriebenen Sonderprüfungen 2019 bei LSIs nach Risikoklassen	67
Tabelle 6: Aufsichtliche Beanstandungen und Maßnahmen nach dem KWG 2019	68
Tabelle 7: Brutto-Absatz Pfandbriefe	71
Tabelle 8: Gesamtpfandbriefumlauf	71
Tabelle 9: Wertpapierdienstleistungsunternehmen	73
Tabelle 10: Aufsicht über Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute	74
Tabelle 11: Ergebnisse der Risikoklassifizierung 2019	77
Tabelle 12: Verteilung der Vor-Ort-Prüfungen 2019 nach Risikoklassen	78
Tabelle 13: Zahl der beaufsichtigten Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds	79
Tabelle 14: Marktmissbrauchsanalysen 2019	91
Tabelle 15: Marktmanipulationsuntersuchungen	93
Tabelle 16: Abgeschlossene Marktmanipulationsverfahren	93
Tabelle 17: Internationale Amtshilfeersuchen im Bereich der Marktmanipulationsverfolgung	94
Tabelle 18: Insideruntersuchungen	95
Tabelle 19: Abgeschlossene Insiderverfahren	96
Tabelle 20: Internationale Amtshilfeersuchen im Bereich der Insideruntersuchung	96
Tabelle 21: Untersuchungen Leerverkaufsverbote	98
Tabelle 22: Mitteilungen und Veröffentlichungen von Netto-Leerverkaufspositionen	99
Tabelle 23: Untersuchungen Transparenzpflichten	99
Tabelle 24: Anzeigen von Market Makern und Primärhändlern 2019	99

Tabelle 25: Anzeigen und Anträge	100
Tabelle 26: Billigungen 2019 und 2018	103
Tabelle 27: Abgeschlossene Enforcementverfahren	110
Tabelle 28: Offene Investmentvermögen	112
Tabelle 29: Mittelaufkommen	112
Tabelle 30: Bußgeldverfahren Wertpapieraufsicht	113
Tabelle 31: Beschwerden nach Institutsgruppen	114
Tabelle 32: Eingaben je Versicherungszweig seit 2015	116
Tabelle 33: Die häufigsten Beschwerdegründe 2019	116
Tabelle 34: Geldwäscheprüfungen 2019	123
Tabelle 35: Kontenabrufverfahren nach § 24c KWG	124
Tabelle 36: Neue Erlaubnisanfragen	127
Tabelle 37: Freistellung von Instituten	127
Tabelle 38: Verfolgung unerlaubter Geschäfte	128
Tabelle 39: Widerspruchsverfahren	128
Tabelle 40: Eilverfahren – erste Instanz	128
Tabelle 41: Klageverfahren – erste Instanz	128
Tabelle 42: Personal	139
Tabelle 43: Neueinstellungen 2019	140
Tabelle 44: Gremien und Beiräte der BaFin	141

Grafikverzeichnis

Grafik 1: Europäisches System der Finanzaufsicht	50
Grafik 2: Rolle der ESAs in der EU-Gesetzgebung	50
Grafik 3: Gesammelte Regelwerke der IAIS	53
Grafik 4: Zahl der Sparkassen	69
Grafik 5: Zahl der genossenschaftlichen Primärinstitute	71
Grafik 6: Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten	81
Grafik 7: Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten	83
Grafik 8: Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten	85
Grafik 9: Verteilung der Anhaltspunkte für Marktmanipulation	92
Grafik 10: Verteilung der Anhaltspunkte für Insiderhandel	92
Grafik 11: Ad-hoc-Mitteilungen und Befreiungen	97
Grafik 12: Meldung zu Directors' Dealings	98
Grafik 13: Zahl der zum organisierten Markt zugelassenen Emittenten	101
Grafik 14: Zahl der Stimmrechtsmitteilungen insgesamt	102
Grafik 15: Aufschlüsselung der Stimmrechtsmitteilungen nach einzelnen Meldetatbeständen	102
Grafik 16: Prospekte: Eingänge, Billigungen, Rücknahmen, Untersagungen	104
Grafik 17: Prospekte nach Beteiligungsformen (nach Prospektingängen)	104
Grafik 18: Prospekte nach Anlageobjekten (nach Prospektingängen)	105
Grafik 19: VIBs ohne Prospekt nach Anlageobjekten (nach VIB-Eingängen)	106
Grafik 20: VIBs ohne Prospekt nach Beteiligungsformen (nach VIB-Eingängen)	106
Grafik 21: Angebotsverfahren	108
Grafik 22: Befreiungsverfahren	109



Impressum

Herausgeber

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)
Gruppe Kommunikation

Graurheindorfer Straße 108 | 53117 Bonn
Marie-Curie-Straße 24–28 | 60439 Frankfurt am Main

Fon: +49(0)228 41 08-0
Internet: www.bafin.de
E-Mail: poststelle@bafin.de

Bonn und Frankfurt am Main | Mai 2020
ISSN 1611-910X

Redaktion

Gruppe Kommunikation der BaFin
Heimbüchel pr – kommunikation und publizistik GmbH

Design

Werksfarbe.com, konzept+design, Frankfurt

Satz

CMS – Cross Media Solutions GmbH

Druck

Naumilkat – Agentur für Kommunikation und Design