

2020

Jahresbericht

der Bundesanstalt für
Finanzdienstleistungsaufsicht



BaFin

Bundesanstalt für
Finanzdienstleistungsaufsicht

Jahresbericht 2020

der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht



Inhaltsverzeichnis

Vorwort	11
<hr/>	
Die BaFin in Kürze	12
<hr/>	
Die BaFin als integrierte Aufsicht und Nationale Abwicklungsbehörde	13
<hr/>	
1 Aufgaben	13
<hr/>	
2 Ein Blick auf die zentralen Aufgaben	14
<hr/>	
2.1 Die Bankenaufsicht	14
2.2 Die Versicherungsaufsicht	15
2.3 Die Wertpapieraufsicht	15
2.4 Kollektiver Verbraucherschutz	15
2.5 Gegen Geldwäsche und unerlaubte Geschäfte	16
2.6 Abwicklung	16
2.7 Die BaFin international	17
2.8 Innere Verwaltung und Recht	17
<hr/>	
Zahlen im Überblick	18
<hr/>	
I. Schlaglichter	22
<hr/>	
1 COVID-19	23
<hr/>	
1.1 BaFin passt Rahmenbedingungen in der Krise an	23
1.1.1 Bankenaufsicht	23
1.1.2 Versicherungs- und Pensionsfondsaufsicht	25
1.1.3 Wertpapieraufsicht	26
1.1.4 Geldwäschebekämpfung	27
1.1.5 Erlaubnispflicht	27
2 Wirecard	27
<hr/>	
3 Brexit	29
<hr/>	
4 Digitalisierung	30
<hr/>	
5 Sustainable Finance	32
<hr/>	

6	Niedrigzinsumfeld	32
6.1	Lage der Kreditinstitute	32
6.2	Lage der Versicherer und Pensionskassen	32
7	Geldwäscheprävention	33
8	Solvency-II-Review	34
9	Bessere Liquiditätssteuerung bei offenen Investmentvermögen	35

II. Die BaFin international

1	Deutsche EU-Ratspräsidentschaft	41
1.1	MiCA – Märkte für Kryptowerte	41
1.2	DORA – Digitale operationelle Resilienz des Finanzsektors	42
1.3	Europäische Kapitalmarktunion	42
2	Bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit	43
3	Arbeiten der drei ESAs	46
3.1	EBA	46
3.2	EIOPA	46
3.3	ESMA	47
3.4	Nachhaltigkeitsbezogene Offenlegungspflichten	47
4	Arbeiten der globalen Standardsetzer	48
4.1	Basler Ausschuss zieht Schlussstrich	48
4.2	IAIS setzt neue Rahmenwerke um	48
4.3	IOSCO im Pandemiejahr	49
4.4	FSB untersuchte Folgen der Corona-Pandemie	49

1	Banken, Finanzdienstleister und Zahlungsinstitute	51
1.1	Grundlagen der Aufsichtspraxis	51
1.1.1	Neue Anforderungen an den IRBA	51
1.1.1.1	Umsetzung der Anforderungen	51
1.1.1.2	Neue EU-Vorgaben aus dem IRB-Repair-Programm	51
1.1.2	Antizyklischer Kapitalpuffer auf null Prozent gesenkt	52
1.1.3	Allgemeinverfügung zu Geschäftsguthaben von Genossenschaftsbanken	52
1.1.4	Anderweitig systemrelevante Institute	53
1.1.5	Finanz- und Risikotragfähigkeitsinformationenverordnung	53
1.1.6	Rundschreiben zu Risikopositionsarten: BaFin übernimmt EBA-Leitlinien	54
1.1.7	Formular für Nettinganzeigen: BaFin lehnt sich an EZB-Verfahren an	55
1.1.8	Webformular für LSI-Sanierungspläne	55
1.1.9	EU-Richtlinie zur Harmonisierung von Covered Bonds	55
1.1.10	Wertpapierinstitutengesetz	56
1.2	Deutsche Institute unter direkter Aufsicht der EZB	56
1.3	Institute unter direkter Aufsicht der BaFin	57
1.3.1	Kreditinstitute	58
1.3.1.1	Risikoklassifizierung	58
1.3.1.2	Sonderprüfungen	60
1.3.1.3	Beanstandungen, Maßnahmen und Sanktionen	61
1.3.1.3.1	COVID-19-Sonderfaktoren	61
1.3.1.4	Lage der Kreditinstitute	61
1.3.2	Zahlungs- und E-Geld-Institute	66
1.3.3	Finanzdienstleistungsinstitute	67
1.3.4	Kryptoverwahrgeschäft	68
2	Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds	69
2.1	Grundlagen der Aufsichtspraxis	69
2.1.1	Geändertes Betriebsrentengesetz	69
2.1.2	Änderung der Mindestzuführungsverordnung und der Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung	70
2.1.3	Mindestanforderungen an die eigene Risikobeurteilung	70
2.1.4	Mindestanforderungen an die Geschäftsorganisation	70
2.1.5	Echte Gruppenversicherungsverträge	70
2.2	Risikoklassifizierung	71
2.3	Vor-Ort-Prüfungen	72
2.4	Zugelassene Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds	73
2.5	Entwicklung in den einzelnen Sparten	73

3.1	Kontrolle der Markttransparenz und -integrität	85
3.1.1	Marktmissbrauchsanalysen	86
3.1.1.1	Marktmanipulation	86
3.1.1.2	Insiderhandel	87
3.1.2	Marktmissbrauchsuntersuchungen	87
3.1.2.1	Marktmanipulation	87
3.1.2.1.1	Entwicklungen 2020	87
3.1.2.1.2	Ausgewählte Schwerpunkte der Untersuchungen	88
3.1.2.2	Insiderhandel	89
3.1.2.2.1	Entwicklungen 2020	89
3.1.2.2.2	Ausgewählte Schwerpunkte der Untersuchungen	90
3.1.2.3	Ad-hoc-Publizität und Directors' Dealings	90
3.1.2.3.1	Ad-hoc-Publizität	90
3.1.2.3.2	Directors' Dealings	91
3.1.3	Leerverkaufsüberwachung	92
3.1.3.1	Verbote	92
3.1.3.2	Transparenzpflichten und Anzeigen von Market Makern	92
3.1.4	Aufsicht über Finanzmarktinfrastrukturen: Zentrale Gegenparteien und Zentralverwahrer	94
3.1.4.1	Zulassung für Zentralverwahrer nach Artikel 16 CSDR	94
3.1.4.2	CCP-Brexit	94
3.1.5	Aufsicht über OTC-Derivategeschäfte und die Einhaltung der Positionslimits	94
3.1.6	Stimmrechte	96
3.2	Prospekte	96
3.2.1	Recovery Package	96
3.2.2	Wertpapierprospekte	97
3.2.3	Verkaufprospekte für Vermögensanlagen	98
3.2.4	Marktaufsicht über öffentliche Angebote von Wertpapieren und Vermögensanlagen	100
3.3	Unternehmensübernahmen	100
3.4	Bilanzkontrolle	103
3.5	Aufsicht über das Investmentgeschäft	104
3.5.1	Kapitalverwaltungsgesellschaften	104
3.5.2	Investmentvermögen	104
3.5.2.1	Offene Immobilienfonds und Hedgefonds	105
3.5.2.2	Ausländische Investmentvermögen	105
3.6	Bußgeldverfahren	106

4.1	Beschwerden und Anfragen	107
4.1.1	Kreditinstitute und Finanzdienstleister	107
4.1.2	Versicherungsunternehmen	108
4.1.3	Wertpapiergeschäft	109
4.1.4	Investment- und Kapitalverwaltungsgesellschaften	109
4.1.5	Verbrauchertelefon	109
4.2	Produktinterventionen	110
4.3	Marktuntersuchungen	110
4.3.1	BaFin nimmt an weltweiter Studie zur Finanzbildung bei Verbrauchern teil	110
4.3.2	Restschuldsicherungen bei Verbraucherdarlehen	111
4.3.3	Untersuchung zum Vertrieb von Zertifikaten	112
4.3.4	Koordinierte ESMA-Marktuntersuchung zur Geeignetheitsprüfung	113
4.4	Zinsanpassungsklauseln bei Prämiensparverträgen	114

5	Geldwäscheprävention	115
5.1	Anwendungshinweise zum Geldwäschegesetz für Versicherer	115
5.2	FATF-Prüfung	116
5.3	Arbeiten in der Anti Financial Crime Alliance	116
5.4	Prüfungsstatistik und Prüfungsschwerpunkte der Geldwäscheprävention	117
5.5	Statistik der Kontenabrufverfahren	117
6	Unerlaubte Geschäfte	118
6.1	Grundlagen	118
6.1.1	Regulierung von Kryptowerten – MiCA-Verordnung	118
6.1.2	eWpG	119
6.1.3	Crowdfunding-Verordnung	119
6.2	Erlaubnispflicht	119
6.3	Verfolgung unerlaubter Geschäfte	120
6.4	Bitcoin-Automaten	122
6.5	Geldsammelstellen	122
6.6	Plattformen	122
7	Sanktionen	123
8	Hinweisgeberstelle	126

IV. Abwicklung

1	Grundlagen	129
1.1	MaBail-in	129
1.2	Merkblatt zur externen Bail-in-Implementierung	130
1.3	MaBewertung	132
1.4	Allgemeinverfügung zu berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten verlängert	132
2	Institute in direkter Zuständigkeit des SRB	132
3	Institute in Zuständigkeit der BaFin	132
4	Abwicklungsplanung	133
4.1	Abwicklungsplanungszyklus 2020	133
4.2	Herstellung der Abwicklungsfähigkeit und MREL-Festsetzung	133

V. BaFin intern	136
<hr/>	
1 Wer für die BaFin arbeitet	137
<hr/>	
2 Haushalt	138
<hr/>	
3 Compliance	139
<hr/>	
4 Gremien und Beiräte	140
<hr/>	
5 Kommunikation	140
<hr/>	
5.1 Presseanfragen	140
5.2 Veranstaltungen und Messen	141
5.3 Veröffentlichungen	141
Anhang	142
<hr/>	
1 Organigramm	143
<hr/>	
2 Unternehmensindividuelle Beschwerdestatistik	144
<hr/>	
3 Memoranda of Understanding (MoU)	145
<hr/>	
Tabellenverzeichnis	147
<hr/>	
Grafikverzeichnis	149
<hr/>	

Vorwort



Das Jahr 2020 verlief anders, als wir es geplant hatten. Dass uns außergewöhnliche Zeiten bevorstehen würden, deutete sich schon im Januar an, als sich Berichte häuften, dass in China Menschen an einem neuen Coronavirus erkrankt seien. Wenige Wochen später war klar, dass sich daraus eine weltweite Pandemie entwickeln würde. Für uns als Finanzaufsicht, aber auch für Regierungen und Zentralbanken weltweit, ging es nun darum, die Auswirkungen der Pandemie auf die Volkswirtschaften – und damit auch den Finanzsektor – einzudämmen.

Was hat die BaFin getan? Sie hat, wie andere Aufsichtsbehörden auch, die Flexibilität der bestehenden Rahmenwerke genutzt und temporär eine Reihe aufsichtlicher Anforderungen angepasst. Ihr Ziel war und ist, die Finanzunternehmen dabei zu unterstützen, die Folgen der Pandemie für die Wirtschaft abzumildern. Dabei ging es vor allem um die Banken und Sparkassen, die in einer Volkswirtschaft eine sehr wichtige Funktion haben, nämlich Geld dorthin zu leiten, wo es gebraucht wird. In der Corona-Pandemie tragen sie also eine besondere Verantwortung. Die BaFin ist daher den Instituten entgegengekommen, aber nur so weit, wie es Gesetz, Rechnungslegungsvorschriften und Finanzstabilität zulassen.

Sehr schnell stand die Frage im Raum, ob die Pandemie eine systemische Bankenkrise auslösen werde. Danach sah es Ende 2020 nicht aus. Die deutschen Institute haben sich recht gut geschlagen – trotz ihrer bekannten Ertragsschwäche. Ein Stresstest von BaFin und Deutscher Bundesbank im Sommer 2020 hatte zudem gezeigt, dass die Banken selbst im schärfsten angenommenen

Szenario im Aggregat ausreichend kapitalisiert wären¹. Der Begriff Aggregat ist hier aber entscheidend: Es ist nicht auszuschließen, dass einzelne Institute, vor allem solche, die vorher schon sehr schwach waren, die Pandemie nicht überstehen. Wann genau und wie viele Kredite ausfallen werden, lässt sich nur abschätzen. Dass aber vermehrt Kredite ausfallen werden, darf als sicher unterstellt werden. Mit dieser Unsicherheit verantwortungsvoll umzugehen, ist gleichermaßen Aufgabe der Finanzaufsicht und des Sektors.

Eine weiteres gravierendes Ereignis fand im Juni 2020 statt: Die Wirecard AG meldete Insolvenz an. Der Verdacht schwerster betrügerischer Handlungen steht seitdem im Raum. Der Skandal rund um das Aschheimer Unternehmen hat Vertrauen zerstört. Zugleich legte er Schwachstellen in der Regulierung und in den Aufsichtsstrukturen in Deutschland offen. Die BaFin leistet ihren Beitrag bei der Aufarbeitung der Geschehnisse.

Der Gesetzgeber hat bereits den Entwurf eines Gesetzes auf den Weg gebracht, das die BaFin in der Bilanzkontrolle als staatliche Aufsicht umfassend stärken soll. Sie soll künftig schneller hoheitlich intervenieren können, Zuständigkeiten sollen klar definiert werden. Eine Unternehmensberatung hat zudem im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) die Organisationsstruktur der BaFin untersucht. Es steht nun eine Reihe wichtiger Weichenstellungen in der BaFin bevor. Die BaFin treibt sie mit sehr großem Engagement voran – gemeinsam mit dem Bundesfinanzministerium.

Gemeinsam mit dem Bundesministerium der Finanzen habe ich entschieden, mein Amt zum 1. April 2021 niederzulegen. Meine Kollegin und Vizepräsidentin Elisabeth Roegele hat die BaFin zum 1. Mai verlassen. Die vergangenen acht Jahre an der Spitze der BaFin, davon sechs Jahre als Präsident, waren für mich ebenso herausfordernd wie bereichernd. Nun gilt es für die BaFin, einen neuen Abschnitt einzuleiten. Dafür wünsche ich der BaFin und meinem Nachfolger das Beste.

Felix Hufeld
Präsident der BaFin bis zum 31. März 2021

¹ Vgl. BaFinJournal Juli 2020, Seite 20 ff.: „Kleine und mittelgroße Kreditinstitute weitgehend stressresistent“.

Die BaFin in Kürze



Die BaFin als integrierte Aufsicht und Nationale Abwicklungsbehörde

1 Aufgaben

Welches Ziel die BaFin hat

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

Welche Unternehmen die BaFin kontrolliert

Als integrierte Finanzaufsicht kontrollierte die BaFin 2020¹

- 1.477 weniger bedeutende Kreditinstitute (Less Significant Institutions – LSIs) direkt,
- 52 bedeutende Kreditinstitute (Significant Institutions – SIs) im Rahmen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM) unter Leitung der Europäischen Zentralbank (EZB),
- 1.146 Finanzdienstleistungsinstitute,
- 56 Zahlungs- und 8 E-Geld-Institute,
- 11 Kontoinformationsdienstleister,
- 93 deutsche Zweigniederlassungen ausländischer Kreditinstitute aus dem Europäischen Wirtschaftsraum,
- 25 Zweigstellen aus Drittstaaten,
- 536 Versicherer und 34 Pensionsfonds,
- 574 Kapitalverwaltungsgesellschaften,
- 7.214 inländische Fonds,
- 4.078 Agenten, die Zahlungsdienste ausführen.

Was die BaFin leistet

- **Zahlungsfähige Unternehmen:** Mit ihrer Solvenzaufsicht trägt die BaFin dazu bei, die Zahlungsfähigkeit von Kreditinstituten, Versicherern und Finanzdienstleistern sicherzustellen.
- **Faire Verhältnisse:** Zu ihren Aufgaben gehört es auch, für faire und transparente Verhältnisse an den Märkten zu sorgen. Darüber hinaus schützt die Aufsicht die Gemeinschaft der Verbraucherinnen und Verbraucher.
- **Geldwäsche verhindern:** Die BaFin hat außerdem die Aufgabe, zu verhindern, dass das Finanzsystem zur Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung missbraucht wird. Daher sorgt sie dafür, dass die von ihr beaufsichtigten Unternehmen die Vorgaben zu deren Prävention einhalten.
- **Nur mit Erlaubnis:** In Deutschland dürfen Bank-, Finanzdienstleistungs-, Investment- und Versicherungsgeschäfte, Zahlungsdienste- und E-Geld-Geschäfte nicht ohne staatliche Erlaubnis betrieben werden. Die BaFin wacht über dieses Verbot.
- **Im Ernstfall abwickeln:** Die BaFin ist auch Nationale Abwicklungsbehörde (NAB) für Banken, Wertpapierfirmen und Finanzmarktinfrastrukturen.
- **International aktiv:** In zahlreichen europäischen Gremien wirkt die BaFin daran mit, einen einheitlich regulierten europäischen Finanzmarkt zu schaffen. In internationalen Gremien gestaltet sie weltweite Aufsichts- und Abwicklungsstandards mit.

¹ Stand 31.12.2020.

Wer die BaFin leitet

Geleitet wird die BaFin von einem sechsköpfigen Direktorium. Es bestand 2020 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).

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 Ein Blick auf die zentralen Aufgaben

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 SSM unter Leitung der EZB. Beschäftigte der BaFin sind auf allen Ebenen des SSM eingebunden.

Der SSM beaufsichtigt die 117 SIs² des Euroraums unmittelbar. Dies geschieht in

gemeinsamen Aufsichtsteams, in denen BaFin-Beschäftigte mit Aufseherinnen und Aufsehern aus dem gesamten Euroraum zusammenarbeiten. 52 deutsche Institute waren 2020 als bedeutend eingestuft und standen im SSM unter direkter Aufsicht der EZB.

Die sogenannten LSIs des Euroraums beaufsichtigt der SSM mittelbar; sie stehen nach wie vor unter nationaler Aufsicht. 2020 waren in Deutschland 1.324 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.

² Stand 31.12.2020.

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

2.2 Die Versicherungsaufsicht

Das Versicherungsgeschäft basiert in besonderem Maß auf Vertrauen. Kundinnen und 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.

2.3 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 und die Anbieter seriös sind.

Gemeinsam mit der Deutschen Prüfstelle für Rechnungslegung (DPR) prüft die BaFin auch die Rechnungslegung kapitalmarktorientierter Unternehmen. Deren Zahl lag 2020 bei 545 Unternehmen⁴ (Vorjahr: 549 Unternehmen). Der Gesetzgeber plant, die zweistufige Bilanzkontrolle zu reformieren und der BaFin mehr Kompetenzen zu geben.

2.4 Kollektiver Verbraucherschutz

Zu den Kernaufgaben der BaFin gehört es auch, die kollektiven Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher zu schützen. Dieser Schutz erstreckt sich auf alle Finanzprodukte und Finanzdienstleistungen, mit denen sich die BaFin aufsichtlich befasst.

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. Die BaFin

⁴ Die Zahl wird immer zum 1. Juli eines Jahres ermittelt. Diese Zahl basiert auf der Erhebung zum 1.7.2020.

kann jedoch Anordnungen treffen, um Verbraucherschutz-relevante 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 untersagen. Zum kollektiven Verbraucherschutz gehört es zudem, das Marktgeschehen zu analysieren und zu schauen, welche Folgen es für Verbraucher haben kann, um auch auf diese Weise Missständen entgegenzuwirken.

Die BaFin setzt sich auch für ein transparentes und verständliches Angebot von Finanz- und Versicherungsprodukten und von Finanzdienstleistungen ein. Dies soll Verbraucher in die Lage versetzen, die Funktionsweise und Risiken der Produkte und Dienstleistungen zu verstehen und deren tatsächliche Kosten richtig zu beurteilen.

Auf ihrer Internetseite informiert die BaFin Verbraucher regelmäßig und warnt sie zum Beispiel vor unerlaubt tätigen Anbietern. 2020 beantwortete sie an ihrem Verbrauchertelefon (Telefon: 0 800 2 100 500) 23.777 Bürgeranfragen. Daneben erreichten die BaFin 20.464 schriftliche Anfragen und Beschwerden über Banken, Versicherer und Finanzdienstleister. Liefern Beschwerden Anhaltspunkte für Verstöße gegen verbraucher-schützende Vorschriften, die eine Vielzahl von Verbrauchern betreffen, prüft die BaFin, ob die Voraussetzungen für aufsichtliche Maßnahmen vorliegen.

2.5 Gegen Geldwäsche und unerlaubte Geschäfte

Der Finanzsektor ist besonders anfällig, für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden. Umso wichtiger ist deren Bekämpfung. Die BaFin verfolgt keine Geldwäscher. Ihre Aufgabe ist es,

sicherzustellen, dass alle Unternehmen, die sie beaufsichtigt, sich mit geeigneten Präventionssystemen davor schützen, für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden. Verdachtsfälle müssen die Unternehmen unverzüglich an die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (Financial Intelligence Unit – FIU) melden.

Bank-, Finanzdienstleistungs-, Investment- und Versicherungsgeschäfte, Zahlungsdienste- und E-Geld-Geschäfte dürfen hierzulande nicht ohne die Erlaubnis der BaFin betrieben werden. Die Aufsicht wacht über dieses Verbot und geht gegen Anbieter vor, die es missachten. Der Gesetzgeber hat sie hierzu mit einer Reihe weitreichender Ermittlungs- und Eingriffskompetenzen ausgestattet. Im Jahr 2020 ist die BaFin in 176 Fällen gegen Unternehmen eingeschritten, die unerlaubt tätig oder in die Anbahnung, den Abschluss oder die Abwicklung unerlaubter Geschäfte einbezogen waren.

2.6 Abwicklung

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

Wenn die Insolvenz eines solchen 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 das Institut 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. Dazu zählen auch Finanzmarktinfrastrukturen mit Bankerlaubnis (Financial Market Infrastructures – FMIs).

Das SRB dagegen ist zuständig für die bedeutenden Institute und für einige grenzüberschreitend agierende, weniger bedeutenden Institutsgruppen (darunter waren 2020 insgesamt 37 Institute in Deutschland). Für diese Institute gibt es – ähnlich wie im SSM – Internal Resolution Teams (IRTs), in denen BaFin-Beschäftigte mit Vertreterinnen und Vertretern des SRB und mitunter weiterer NABs zusammenarbeiten.

Die BaFin wird aber als NAB nicht erst im Notfall aktiv. Sie kontrolliert laufend, ob sich die Institute, für die sie zuständig ist, ohne unverhältnismäßige Risiken für das Finanzsystem reorganisieren oder reibungslos abwickeln lassen. Abwicklungshindernisse lässt sie aus dem Weg räumen. Das Ziel: für den Ernstfall gerüstet zu sein.

2.7 Die BaFin international

Die BaFin arbeitet eng mit Aufsichtsbehörden anderer Staaten zusammen. Sie ist auch in zahlreichen europäischen und internationalen Organisationen und Arbeitsgruppen vertreten, die sich mit Fragen der Aufsicht, des Verbraucherschutzes, der Abwicklung und der Regulierung beschäftigen. 2020 war die BaFin Mitglied in rund 600 Gruppen dieser Art.

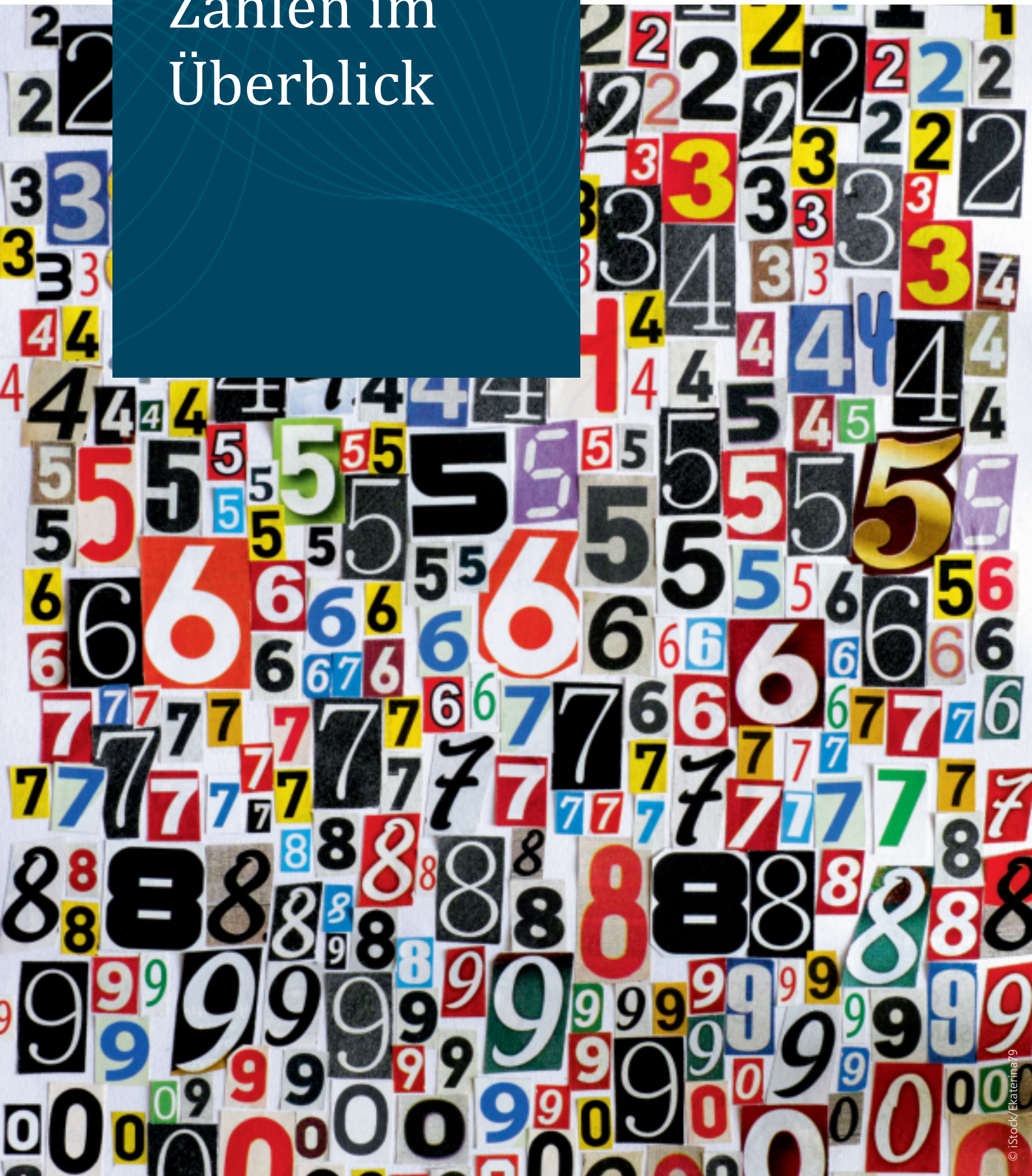
2.8 Innere Verwaltung und Recht

Der Bereich Innere Verwaltung und Recht nimmt für die gesamte BaFin zentrale Aufgaben in den Feldern Organisation, Personal und Haushalt wahr und entlastet die Fachbereiche durch zahlreiche Dienstleistungen. Die Zentrale Rechtsabteilung sorgt dafür, dass rechtliche Grundlagen hausweit einheitlich angewendet werden, und unterstützt die Fachbereiche in rechtlichen Fragen. Sie ist auch prozessführende Einheit der BaFin.

Die Arbeitsweise der BaFin wird zunehmend digitaler, auch im Datenaustausch mit anderen Behörden. Die IT-Abteilung schafft mit eigenen Rechenzentren in Bonn und Frankfurt am Main die technische Basis dafür. Den beaufsichtigten Unternehmen stellt sie eine zeitgemäße und sichere Infrastruktur bereit, um Meldedaten zu übermitteln und mit der Aufsicht zu kommunizieren. Die Abteilung IT und das Digital Office fördern die Umsetzung der BaFin-Digitalisierungsstrategie und beraten die Fachbereiche bei der Digitalisierung ihrer Geschäftsprozesse. Damit tragen sie dazu bei, die Aufsichts- und Unterstützungsprozesse weiter zu verbessern und angemessene neue Aufsichtsinstrumente zu entwickeln.

Darüber hinaus plant der Geschäftsbereich den Haushalt der BaFin und sorgt dafür, dass ihr ausreichend finanzielle Mittel und Personal zur Verfügung stehen, um ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen.

Zahlen im Überblick



Kennzahlen auf einen Blick

	2016	2017	2018	2019	2020
Kreditinstitute^{1, 2}					
Kapitalausstattung³					
Kernkapital Tier 1 (in Mrd. €)	489,6	491,2	514,7	511,7	567,9
Eigenmittel (in Mrd. €)	562,0	559,7	580,5	573,0	629,6
Kernkapital Tier 1 (in %, Quote)	15,7%	16,6%	16,8%	16,6%	17,6%
Eigenmittel (in %, Quote)	18,0%	18,9%	18,9%	18,6%	19,5%
Aktivstruktur und -Portfolioqualität					
Aktiva gesamt (in Mrd. €) ⁴	8.024,3	8.411,2	8.329,8	8.755,1	9.244,9
Aktiva gesamt (in Mrd. €) ⁵	7.995,3	8.379,5	8.303,3	8.826,8	9.291,4
Struktur der Forderungen an Banken und Nichtbanken (in %)⁶					
Inländische Banken	16,5%	21,4%	19,8%	18,3%	19,8%
Ausländische Banken	10,9%	9,3%	9,2%	9,0%	11,2%
Nichtbanken – andere Finanzunternehmen	2,5%	2,6%	2,7%	2,9%	2,9%
Nichtfinanzielle Unternehmen	16,2%	15,8%	16,7%	17,3%	17,7%
Private Haushalte	30,7%	29,3%	30,2%	31,0%	32,0%
Private Organisationen ohne Erwerbszweck	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Öffentliche Haushalte	5,5%	5,2%	4,8%	4,5%	4,5%
Ausländische Nichtbanken	17,4%	16,0%	16,2%	16,5%	11,7%
Verbindlichkeiten ggü. Nichtbanken zu Forderungen ggü. Nichtbanken (in %)⁷	104,3%	104,3%	103,0%	102,0%	105,1%
Anteil Fremdwährungskredite an private Haushalte (in %)	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%
In Verzug geratene Kredite zzgl. Einzelwertberichtigte Kredite vor Absetzung von Einzelwertberichtigungen zu Forderungen ggü. Banken und Nichtbanken (in %)⁸	2,2%	1,6%	1,1%	1,2%	1,4%
Passivstruktur (Anteil in %)⁹					
Verbindlichkeiten ggü. inländischen Banken	13,0%	12,6%	12,3%	12,4%	13,3%
davon Deutsche Bundesbank					3,7%
Verbindlichkeiten ggü. ausländischen Banken	8,2%	7,5%	6,8%	7,0%	7,3%
Einlagen inländischer Nichtbanken	41,5%	40,9%	42,2%	39,7%	41,9%
Einlagen ausländischer Nichtbanken	6,5%	6,4%	6,0%	5,6%	3,8%
Verbriefte Verbindlichkeiten inkl. Nachrangkapital	11,3%	15,3%	11,8%	15,2%	13,5%
Struktur der GuV (in % der durchschnittlichen Bilanzsumme)¹⁰					
Zinsüberschuss	1,09%	1,04%	1,07%	0,97%	0,94%
Provisionsüberschuss	0,36%	0,37%	0,36%	0,37%	0,37%
Allgemeine Verwaltungsaufwendungen	1,06%	1,07%	1,09%	1,06%	1,02%
Nettoergebnis des Handelsbestands	0,04%	0,07%	0,04%	0,03%	0,04%
Betriebsergebnis vor Bewertung	0,47%	0,42%	0,40%	0,33%	0,42%
Bewertungsergebnis	-0,10%	-0,04%	-0,08%	-0,08%	-0,02%
Betriebsergebnis	0,37%	0,37%	0,32%	0,26%	0,40%
Saldo der anderen und außerordentlichen Erträge und Aufwendungen	-0,03%	-0,04%	-0,08%	-0,19%	k/A

	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresüberschuss vor Steuern	0,33 %	0,33 %	0,23 %	0,07 %	k/A
Jahresüberschuss nach Steuern	0,24 %	0,24 %	0,15 %	-0,02 %	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 Nach FinaRisikoV.

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

10 Für die Jahre 2015 bis 2019 wurden die Angaben aus den Veröffentlichungen der Deutschen Bundesbank entnommen (Monatsbericht zur Ertragslage deutscher Kreditinstitute). Für das Jahr 2020 liegen die Jahresabschlussangaben noch nicht vollständig vor, daher wurde auf die vorläufigen Meldungen zur FinaRisikoV abgestellt und die GuV-Struktur näherungsweise abgebildet.

Versicherungen und Pensionsfonds¹

		Lebensversicherer				Private Krankenversicherer				Schaden-/ Unfallversicherer			
		2017	2018	2019	2020 ²	2017	2018	2019	2020 ²	2017	2018	2019	2020 ²
		gebuchte Brutto-Beiträge	(in Mrd. Euro)	85,6	87,4	97,6	98,1	39,0	39,7	40,9	42,7	76,0	78,2
Kapitalanlagen	(in Mrd. Euro) ³	906,1	949,2	985,4	1.024,2	272,9	287,7	302,3	316,1	171,2	175,8	182,3	190,2
durchschnittliche SCR-Bedeckung	(in %) ^{4,5}	382,1	448,3	382,0	357,7	495,5	430,3	440,5	430,0	284,0	283,1	283,5	276,5

Pensionskassen

		2017	2018	2019	2020 ²
verdiente Brutto-Beiträge	(in Mrd. Euro)	7,3	7,2	6,8	6,5
Kapitalanlagen	(in Mrd. Euro) ³	162,2	168,5	176,9	186,1
durchschnittliche Solvabilität	(in %)	133,7	135,1	139,7	138,4

Pensionsfonds

		2017	2018	2019	2020 ²
gebuchte Brutto-Beiträge	(in Mrd. Euro)	2,4	10,2	2,6	5,0
Kapitalanlagen	(in Mrd. Euro) ^{3,6}	36,9	42,7	48,7	54,6
Versorgungsberechtigte		942.782	1.058.215	1.112.677	1.171.314
Leistungsempfänger		291.165	373.134	370.857	375.036

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 Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) von der unterjährigen Berichterstattung der SCR-Bedeckung befreit.

6 Gesamte Kapitalanlagen.

	2016	2017	2018	2019	2020
Kapitalmarktunternehmen^{1, 3, 4}					
Überwachte Finanzdienstleistungsinstitute	708	722	722	706	710
Überwachte Zweigstellen	94	106	110	94	43
Billigungen insgesamt ¹	1.652	1.405	1.174	1.097	904
davon Prospekte	348	301	303	291	301
davon Registrierungsformulare	33	38	35	41	32
davon Nachträge	1.271	1.066	836	765	571
KVGen mit Erlaubnis ²	136	142	146	143	143
registrierte KVGen ²	260	309	379	404	431
Anzahl Investmentvermögen ²	6.122	5.752	5.932	6.082	6.172
dort verwaltetes Vermögen in Mrd. € ²	1.908	2.062	2.062	2.391	2.551

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 vor/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 COVID-19

1.1 BaFin passt Rahmenbedingungen in der Krise an

Überall auf der Welt stand das Jahr 2020 im Zeichen der COVID-19-Pandemie. Wie viele andere Institutionen fand sich die BaFin plötzlich einer dreifachen Herausforderung gegenüber: Sie musste ihre Beschäftigten schützen und dazu beitragen, die Ausbreitung des neuartigen Coronavirus zu bremsen. Sie musste als Behörde mit all ihren Prozessen weiter funktionieren, und natürlich war sie auch an der Aufsichtsfront stark gefordert.

Da die BaFin ohnehin ihren Beschäftigten Telearbeit oder das Arbeiten im Homeoffice anbietet, konnte die Behörde schon kurz nach Ausbruch der Pandemie das flächendeckende Arbeiten von zu Hause aus ermöglichen. Sie schuf dazu kurzfristig weitere IT-Kapazitäten und stellte Organisationsabläufe ad hoc um. So gelang es ihr, zugleich ihre Beschäftigten zu schützen und als Behörde handlungsfähig zu bleiben. Die Erfahrungen aus dem Pandemie-Jahr 2020 bestärken die BaFin darin, künftig moderne digitale Technik noch stärker zu nutzen.

Kurz nach Ausbruch der Pandemie galt es, unter Zeitdruck aufsichtliche Weichen zu stellen. Damit sich die Unternehmen des Finanzsektors in den Zeiten der Pandemie auf ihr Kerngeschäft konzentrieren konnten, hat

die BaFin ihre Praxis temporär in einigen Punkten geändert. „Wir haben unsere aufsichtlichen Rahmenbedingungen denen der Krise angepasst.“ Mit diesen Worten fasste BaFin-Präsident Felix Hufeld die vorübergehenden Maßnahmen zusammen, die die BaFin seit Ausbruch der Corona-Pandemie ergriffen hat.¹ Deren Ziel: die Unternehmen des Finanzsektors zu stärken und ihnen den Rücken freizuhalten, damit sie die Folgen der Krise für die Realwirtschaft mildern können.

1.1.1 Bankenaufsicht

Banken und Sparkassen spielten von Anfang an eine zentrale Rolle bei der wirtschaftlichen Bewältigung der Corona-Krise. So gehört es zu ihren Aufgaben, die bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) aufgelegten staatlichen Sonderprogramme umzusetzen, an deren Entwicklung die BaFin beteiligt war. Bei ihren Überlegungen, wie sie die Institute dabei entlasten könnte, nahm die Aufsicht auch Anregungen aus dem Bankensektor auf. BaFin-Präsident Felix Hufeld betonte aber, dass die Aufsicht bei ihren Anpassungen nur so weit gegangen sei, „wie es Regulierung, Rechnungslegungsvorschriften und die Finanzstabilität zulassen“.

¹ Die BaFin veröffentlicht ihre Anpassungen auf www.bafin.de in Form von häufig gestellten Fragen (Frequently Asked Questions – FAQs) und Antworten.

Vereinfachte Kreditwürdigkeitsprüfungen

Die BaFin veröffentlichte klarstellende Hinweise zu Krediten, für die der Bund die Institute über den KfW-Schnellkredit vollständig von der Haftung freigestellt hat, bei denen die Institute selbst also keine Haftung übernehmen. Die Aufsicht gestand den Instituten darüber hinaus ein vereinfachtes Verfahren bei der Kreditwürdigkeitsprüfung zu, damit sie Anträge zügiger bearbeiten konnten.

Flexible Handhabung von Governance-Anforderungen

Die BaFin kam den Instituten auch bei den Vorgaben zur Governance entgegen, soweit sie es rechtlich vertreten konnte. So dürfen Bankmitarbeiter in der Corona-Krise Handelsgeschäfte auch aus dem Homeoffice tätigen. Normalerweise sind solche Außer-Haus-Geschäfte streng reglementiert. Doch in einer akuten Pandemie stellen Handelsgeschäfte im Homeoffice keinen Bruch der Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk) dar.

Aufgrund der Corona-Krise erlaubte die BaFin auch einen flexibleren Personaleinsatz in den Instituten. So konnten Beschäftigte, die normalerweise nur in der Innenrevision arbeiten, nun auch für andere Tätigkeiten eingesetzt werden, in denen es gerade an Ressourcen mangelt, allerdings nur unter bestimmten Voraussetzungen.

Stundung von Darlehensraten

Von Beginn der Corona-Krise an stundeten Institute Kunden fällige Darlehensraten. Für Verbraucherdarlehen setzten sie hierzu das gesetzliche Zahlungsmoratorium nach § 3 zu Artikel 240 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch (EGBGB) um. Ferner halfen sie ihren Kunden über krisenbedingte Liquiditätseingpässe hinweg, indem sie einzelfallbezogen Stundungen gewährten oder auch an allgemeinen Zahlungsmoratorien im Sinne der einschlägigen Leitlinien² der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority) teilnahmen. Diese Leitlinien sollten zum 31. März 2021 auslaufen.

Neue Vorgaben: Belastung der Institute begrenzen

Um die Institute nicht zusätzlich zu belasten, verschob die BaFin auch die ursprünglich für Ende 2020 geplante Novellierung ihrer MaRisk auf 2021. Die geänderten

Anforderungen waren daher zum Stichtag 31. Dezember 2020 nicht prüfungsrelevant.

SREP-Zuschlag ausgesetzt

Für 2020 setzte die BaFin zudem den Zyklus zur Festsetzung des SREP-Zuschlags aus, des Kapitalzuschlags im Rahmen des bankaufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozesses (Supervisory Review and Evaluation Process – SREP). Die im Jahr 2020 turnusmäßig anstehenden Neufestsetzungen wurden verschoben, und die bisher festgesetzten Kapitalzuschläge blieben für das Jahr 2020 konstant.

Anpassungen beim Meldewesen

Auch und gerade in Krisenzeiten sind Berichte und Zahlen über die aktuelle Lage wichtig. Dennoch kam die Aufsicht den Instituten in der Krise auch im Meldewesen entgegen. Erhielt die Aufsicht bestimmte Meldungen verspätet, ahndete sie das nicht. Das galt auch für die Offenlegung von Rechnungslegungsunterlagen gemäß § 26 Kreditwesengesetz (KWG). Verstöße gegen die Meldefrist verfolgte die Aufsicht bis zum 30. Juni 2020 nicht.

Dividenden

Die Aufsicht appellierte im Jahr 2020 an die Kreditwirtschaft, möglichst auf zeitgemäße Dividendenzahlungen oder Gewinnausschüttungen zu verzichten, um ihre Kapitalbasis nicht zu schwächen. Die BaFin machte deutlich, sie erwarte, dass unter ihrer Aufsicht stehende Institute, die eine Ausschüttung beabsichtigen, dies ihr und der Deutschen Bundesbank anzeigen, und zwar, bevor sie einen gesellschaftsrechtlich bindenden Beschluss erlassen. Die BaFin prüft in solchen Fällen sehr genau, ob Kapital, Liquidität, Risikoprofil, Risikotragfähigkeit und weitere Faktoren auch unter Stressbedingungen hinreichend stabil sind, um eine angemessene Ausschüttung vertreten zu können.

Lage der Institute in der Pandemie

Die Corona-Pandemie war kaum ausgebrochen, da stand bereits die Frage im Raum, wie die deutsche Kreditwirtschaft deren Folgen bewältigen würde. Die Institute befanden sich bekanntermaßen schon vorher in einer heiklen Gemengelage: die Erträge waren seit Jahren schwach, die Zinsen niedrig und die digitale Konkurrenz agil. Operativ haben sich die Institute in der Corona-Krise von Beginn an gut geschlagen. Auch im Lockdown waren Bankdienstleistungen mehr oder weniger ohne Probleme verfügbar. Aber auch wirtschaftlich sind die deutschen Institute, die die BaFin direkt beaufsichtigt, 2020 recht gut durch die Krise gekommen. Einer der wesentlichen Gründe ist, dass der Bankensektor mittlerweile widerstandskräftiger ist als vor der globalen Finanzkrise 2007/2008. Das wiederum liegt vor allem

² <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/credit-risk/guidelines-legislative-and-non-legislative-moratoria-loan-repayments-applied-light-covid-19-crisis>.

an den harten Regulierungsreformen, die seit damals ergriffen worden sind. „Ihnen haben wir zu verdanken, dass wir heute mehr Liquidität im Bankensystem haben – trotz der pandemiebedingt hohen Nachfrage und obwohl die Institute den meisten Stundungswünschen ihrer Kunden nachkommen und auch neue Kredite vergeben“, machte Raimund Röseler deutlich, Exekutivdirektor Bankenaufsicht. Ein weiterer wichtiger Punkt: Aufgrund der Post-Krisen-Reformen verfügen die Institute mittlerweile auch über mehr und besseres Eigenkapital.

Im Sommer simulierte die BaFin gemeinsam mit der Deutschen Bundesbank, was passieren könnte, wenn es trotz aller Rettungsprogramme zu einer tiefen Rezession käme. Das Ergebnis war: Selbst, wenn das Bruttoinlandsprodukt um 10,8 Prozent einbräche, könnten die weniger bedeutenden Institute (Less Significant Institutions – LSIs) im Durchschnitt eine harte Kernkapitalquote von 11,2 Prozent vorweisen. Das ist mehr, als gesetzlich von den einzelnen Instituten verlangt wird.

Wie gut die Institute die Folgen der Corona-Pandemie verkraften, hängt allerdings sehr stark davon ab, wie sich die Kreditausfälle entwickeln. Von tieferen pandemiebedingten Einschlägen blieben die Bankbilanzen bis Ende 2020 noch weitgehend verschont. Das Gesamtergebnis der deutschen Institute ist trotz der Pandemie nur moderat gesunken, nämlich um rund acht Prozent.³ Der Anteil der notleidenden Kredite fiel unter dem Strich sogar leicht unter den Wert von 2019. Auch die Wertberichtigungsquote stieg im Durchschnitt noch nicht. Dies dürfte unter anderem auf die staatlichen Unterstützungsmaßnahmen zurückgehen, zum Teil aber auch auf die temporär und teilweise ausgesetzte Insolvenzantragspflicht.

Röseler warnt auch: „Je länger die Pandemie dauert, desto wahrscheinlicher werden Kreditausfälle. Und das trotz aller Anstrengungen von Regierungen und Zentralbanken. Außerdem liegen viele Probleme tiefer – in den Geschäftsmodellen und Prozessen der Banken und Sparkassen. Die Vorstände müssen anpacken, Reformen angehen, Kosten senken und ihre Häuser für die Zukunft rüsten – eine Zukunft, die weiter durch niedrige Zinsen geprägt sein wird. Ich rechne damit, dass das eine oder andere ohnehin schwache Institut die Pandemie nicht übersteht.“⁴

1.1.2 Versicherungs- und Pensionsfondsaufsicht

Auch den Versicherern kam die Aufsicht im Meldewesen entgegen. So konnten die Unternehmen, für die das europäische Aufsichtsregime Solvency II gilt, einen Teil der Meldebögen und den narrativen Teil des Solvabilitäts- und Finanzberichts (Solvency and Financial Condition Report – SFCR) später abgeben.⁵ Auch das aufwendige Holistic Impact Assessment⁶ der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority), in dem Versicherer durchrechnen, wie sich mögliche Anpassungen von Solvency II im laufenden Überprüfungsverfahren auf sie auswirken würden, konnten sie zwei Monate später durchführen als ursprünglich vorgesehen. Dies wurde möglich, weil die Abgabe der Stellungnahme (Opinion) zum Solvency-II Review gegenüber der Europäischen Kommission um ein halbes Jahr auf Ende 2020 verschoben wurde.

Dividenden

Ein pauschales Ausschüttungsverbot für Dividenden bei Versicherungsunternehmen und Pensionskassen hält die BaFin derzeit für nicht geboten. Gleichwohl erwartet die BaFin von den Unternehmen, dass sie bei einer möglichen Dividendenausschüttung ihre Eigenmittelsituation und deren zukünftige Entwicklung stets im Blick haben.

Sicherungsvermögen

Pensionsfonds gewährte die BaFin 2020 mit Blick auf das Sicherungsvermögen, das sie unter Berücksichtigung der jeweiligen Pensionspläne bilden müssen, längere Fristen. Einigten sich Pensionsfonds und Arbeitgeber darauf, eine mit einer Unterdeckung einhergehende Nachschussforderung nicht sofort fällig zu stellen, muss der Pensionsfonds der BaFin einen Bedeckungsplan vorlegen, weil Forderungen nicht für das Sicherungsvermögen qualifiziert sind. Genehmigte die Aufsicht den Plan, duldet sie die Unterdeckung. Bislang verlangte die BaFin bei Unterdeckungen von bis fünf bzw. bis zehn Prozent spätestens nach drei Monaten einen Bedeckungsplan, aus dem hervorgeht, wie das Unternehmen wieder in die Spur finden will.

Bei Pensionskassen und kleinen Versicherern, die das Sicherungsvermögen auf Basis der Anlageverordnung (AnIV) investieren müssen, vermied die BaFin aufsichtsrechtlich bedingte Notverkäufe von Immobilien, indem

³ Zur Lage der Kreditinstitute vgl. auch 6.1.

⁴ Vgl. 6.1.

⁵ www.bafin.de/dok/13847822.

⁶ www.bafin.de/dok/13869882.

sie es vorübergehend nicht beanstandete, wenn die Unternehmen ihre 25-prozentige Immobilienquote übertrafen.

Operativ entlastet wurden alle Versicherungsunternehmen dadurch, dass sie das Sicherungsvermögensverzeichnis in Papierform erst zum 30. Juni 2020 vorlegen mussten – drei Monate später als üblich.

Lage der Versicherer in der Pandemie

Bis Ende 2020 hatte die Pandemie keine gravierenden Auswirkungen auf die Geschäftsentwicklung der Versicherungswirtschaft. In der Sparte Leben war der Wert von Beitragsfreistellungen und Stornos im zweiten Quartal moderat gestiegen: zum dritten Quartal hin normalisierte sich dies aber wieder.

In der Sparte Krankenversicherer machten die Kunden nur in geringem Umfang von der Möglichkeit Gebrauch, Beitragsstundungen im Zusammenhang mit COVID-19 vorzunehmen. Auch die COVID-19-Leistungen machten nur einen geringen Teil der Gesamtleistung aus.

In der Sparte der Schaden- und Unfallversicherer waren die Beitragseinnahmen 2020 überwiegend stabil bis leicht steigend. Rückgänge waren nur in einzelnen, besonders betroffenen Geschäftszweigen zu beobachten, zum Beispiel in der Krankheitskostenversicherung, Beistandsleistungsversicherung und in der Betriebsschließungsversicherung.

Exkurs: Betriebsschließungsversicherungen

Nach Ausbruch der COVID-19-Krise in Deutschland mussten etliche Betriebe auf behördliche Anordnung hin schließen, insbesondere im Hotel- und Gastronomiegewerbe. Ein Teil dieser Betriebe hatte Betriebsschließungsversicherungen (BSV) abgeschlossen.

Sonderabfragen der BaFin bei BSV-Versicherern ergaben, dass die im Markt verwendeten Allgemeinen Versicherungsbedingungen zur BSV meist unterschiedlich sind. Dazu Dr. Frank Grund, Exekutivdirektor Versicherungs- und Pensionsfondsaufsicht: „Dabei gibt es eindeutig klare Fälle, die gedeckt sind, und eindeutig ungegerechtfertigte Schadenmeldungen, die man nicht zulasten des Kollektivs decken kann. Und dann existiert eine Grauzone.“ Es lasse sich daher nicht pauschal sagen, ob in den Versicherungsverträgen die Folgen einer Pandemie abgedeckt sind. Einzelne Urteile dazu liegen bereits vor; abschließende höchstrichterliche Entscheidungen zur BSV sind bis Ende 2020 aber noch nicht getroffen worden.

Volatilitäts-Anpassung

Die pandemiebedingten Volatilitäten an den Kapitalmärkten und das weiter sinkende Zinsniveau haben zwar im ersten Quartal 2020 die Eigenmittel der Versicherer reduziert. Die Bedeckung der regulatorischen Solvabilitätsanforderung hat sich dadurch aber nicht kritisch geändert. Dies ist unter anderem auf den stabilisierenden Einfluss der Volatilitäts-Anpassung zurückzuführen. Bei einigen Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge war ein Rückgang der Bewertungsreserven festzustellen, der im Hinblick auf die Bedeckung ebenfalls beherrschbar war.

Risiko- und Solvabilitätsbeurteilungen

Die Versicherer haben bei der unternehmenseigenen Risiko- und Solvabilitätsbeurteilung (Own Risk and Solvency Assessment – ORSA) Stresstests durchgeführt. Eine Analyse der BaFin zeigt, dass die Versicherungswirtschaft insgesamt gut aufgestellt ist, um ein Kapitalmarktszenario wie im März 2020 auch mittelfristig zu bestehen. Die Liquiditätsausstattung der Versicherungswirtschaft ist allgemein gut.

1.1.3 Wertpapieraufsicht

In der Wertpapieraufsicht galt es während der COVID-19-Pandemie insbesondere, die richtige Balance zwischen funktionierendem Anlegerschutz und Anpassungen für die Industrie zu schaffen.

Arbeiten im Homeoffice

So war es für Wertpapierdienstleister mit Beschäftigten im Homeoffice mitunter schwierig, alle Vorgaben der zweiten europäischen Finanzmarktrichtlinie (Markets in Financial Instruments Directive II – MiFID II) zu erfüllen. Probleme ergaben sich beispielsweise dabei, Telefongespräche elektronisch aufzuzeichnen oder Kunden Geeignetheitserklärung und Ex-ante-Kosteninformation rechtzeitig zur Verfügung zu stellen. Die BaFin machte deshalb deutlich, dass sie Verstöße nicht verfolgt, wenn das Unternehmen geeignete Ersatzmaßnahmen trifft. Unerlässlich dabei: dass es sich bemüht und die Kunden informiert.

Auch Kapitalverwaltungsgesellschaften kam die BaFin entgegen. Die Aufsicht lockerte die strengen Regeln zu Geschäftsabschlüssen für das Investmentvermögen vorübergehend zugunsten einer Homeoffice-Regelung. Gesellschaften, die Geschäfte außerhalb ihrer Geschäftsräume bislang ausgeschlossen hatten, mussten dieses Verbot gegebenenfalls explizit aufheben und klar umreißen, unter welchen Bedingungen und wie lange die Neuregelung gelten sollte, und dies in Arbeitsanweisungen niederlegen.

Auch ihre aufsichtsrechtlichen Verfahren passte die BaFin den Gegebenheiten an, indem sie auf die papierhafte Vorlage von Originalunterlagen weitestgehend zugunsten elektronischer Eingaben verzichtete. Zudem durften die Bewerber von Fondsimmobilen unter bestimmten Bedingungen darauf verzichten, Objekte zu besichtigen.

Mitunter kam es vor, dass Fondsmanager ihre jährlichen oder halbjährlichen Reports zu spät einreichten. Wie andere nationale Wertpapieraufsichtsbehörden auch, ging die BaFin derartigen Fällen nicht vorrangig nach. Die Fondsmanager sollten die Aufsicht aber informieren, falls sie nicht rechtzeitig liefern konnten.

Finanzmärkte in der Pandemie

An den Finanzmärkten war die Stimmung kurz nach Ausbruch der Pandemie sehr angespannt. Hohe Kursverluste und hohe Mittelabflüsse bei einigen Fonds waren die Folge. Es wurde die Sorge laut, es könnte zu einer erneuten Liquiditätskrise à la 2007/2008 kommen. Die Unterstützungsmaßnahmen von Fiskus und Europäischer Zentralbank (EZB) sorgten aber schon im April für eine deutliche Beruhigung auf der Liquiditätsseite. Aufgrund vergleichbarer Erfahrungen riet die BaFin aber Asset Managern, ihre Liquidität noch konsequenter mit den neuen Instrumenten abzusichern, die ihnen das Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB) seit Ende März 2020 zur Verfügung stellt. Zur konkreten Umsetzung tauschte sich die BaFin eng mit der Industrie aus.⁷

Studie zu Handelsaktivitäten in der Corona-Krise

In einer Studie untersuchte die BaFin die Entwicklung von Handelsaktivitäten am deutschen Markt seit Beginn der Corona-Krise im Februar 2020. Die Studie ergab, dass die Handelsaktivität von privaten Anlegerinnen und Anlegern seither deutlich gestiegen ist. Insbesondere der Handel von Aktien hat zugenommen. Was auch zu beobachten war: Vor allem bei Aktien aus dem Deutschen Aktienindex (DAX) lag von Anfang März an das Volumen der Käufe deutlich über dem der Verkäufe. Außerdem stieg der Handel mit Hebelzertifikaten und Differenzkontrakten (Contracts for Difference – CFDs).

1.1.4 Geldwäschebekämpfung

Auch in der Corona-Pandemie gilt bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung höchste Aufmerksamkeit. Wenn Banken die Empfänger staatlicher Förderkredite identifizieren, können sie zwar die vereinfachten Sorgfaltspflichten nach § 14 Geldwäschegesetz (GwG) anwenden. Danach kann zum Beispiel eine

Ausweiskopie als Dokument ausreichen. Voraussetzung ist aber, dass „nur ein geringes Risiko der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung besteht“. Ergeben sich nach Beginn der Geschäftsbeziehung beim fortlaufenden Kunden- und Transaktionsmonitoring Hinweise auf ein höheres Risiko, müssen die Banken zusätzliche Maßnahmen ergreifen und zum Beispiel eine persönliche Identifizierung nachholen und sich den Ausweis vorlegen lassen.

1.1.5 Erlaubnispflicht

Mit einer Entscheidung zur Erlaubnispflicht von Bürgschaften entlastete die BaFin vor allem die mittelständische Realwirtschaft. Dort kann es schnell zu einem Produktionsstopp kommen, wenn einem Zulieferer das Geld ausgeht und er seinen Kunden deshalb nicht mehr beliefern kann. Um das zu verhindern, wollen Kundinnen und Kunden oft selbst als Bürgen einspringen.

Die BaFin stellte deshalb klar, dass sie damit kein genehmigungspflichtiges Garantiegeschäft nach § 1 Absatz 1 Satz 2 Nr. 8 KWG betreiben und auch keine Erlaubnis der BaFin benötigen. Das gilt selbst dann, wenn sie mehreren Zulieferern eine solche Bürgschaft stellen. Bürgen dürfen aber keine Gebühr verlangen.

2 Wirecard

Die Vorgänge rund um den Finanzdienstleister Wirecard AG haben das Vertrauen in den Finanzplatz Deutschland erschüttert. Am 22. Juni 2020 veröffentlichte das Aschheimer Unternehmen eine Ad-hoc-Meldung. Darin gab es bekannt, dass Guthaben auf Treuhandkonten in Höhe von 1,9 Milliarden Euro „mit überwiegender Wahrscheinlichkeit nicht existieren“⁸. Bereits am 18. Juni 2020 hatte die Wirecard AG in einer Ad-hoc-Mitteilung vermeldet, dass der Veröffentlichungstermin für Jahres- und Konzernabschluss 2019 wegen Hinweisen auf Vorlage unrichtiger Saldenbestätigungen verschoben werden müsse.⁹ Nach beiden Meldungen stürzte der Börsenkurs des Zahlungsdienstleisters ab. Am 25. Juni 2020 stellte die

⁸ Ad-hoc Mitteilung der Wirecard AG vom 22.6.2020: Stellungnahme des Vorstands zur aktuellen Lage des Unternehmens, <https://ir.wirecard.de/websites/wirecard/German/5110/nachrichtendetail.html?newsID=1985595&fromID=5000>.

⁹ Ad-hoc Mitteilung der Wirecard AG vom 18.6.2020: Veröffentlichungstermin für Jahres- und Konzernabschluss 2019 verschoben, https://www.wirecard.com/wp-content/uploads/2021/01/AH_2020_06_18_Verschiebung-JA-2019_Verdacht-Saldenbest.pdf.

⁷ Zu den neuen Liquiditätstools vgl. auch 9.

Wirecard AG einen Insolvenzantrag wegen drohender Zahlungsunfähigkeit und Überschuldung.¹⁰ Am 24. August 2020 schied der Technologiekonzern dann aus dem DAX und dem TecDAX aus. Einen Tag später wurde das Insolvenzverfahren eröffnet.

Zahlreiche Reformen

Die BaFin ist für ihren Umgang mit Wirecard kritisiert worden. Das gilt auch für das Leerverkaufsverbot für Aktien des Unternehmens, das sie im Februar 2019 verhängt hatte, und ihre Anzeige wegen des Verdachts auf Marktmanipulation, die sie im April 2019 bei der Staatsanwaltschaft eingereicht hatte.

Unmittelbar nach Bekanntwerden des mutmaßlichen Bilanzbetrugs wurden daher Forderungen laut, den Fall Wirecard aufzuklären und Gesetzgebung und Aufsicht zu reformieren.

Im Juli 2020 stellte der Bundesminister der Finanzen, Olaf Scholz, den „Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Bilanzbetrug und zur Stärkung der Kontrolle über Kapital- und Finanzmärkte“¹¹ vor. Im Fokus stand dabei unter anderem eine grundlegende Reform der Bilanzkontrolle.

Gesetz zur Stärkung der Finanzmarktintegrität (FISG)

Die Neuordnung der Bilanzkontrolle ist ein wesentliches Element im Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarktintegrität (FISG). Vorgelegt wurde das FISG vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) und vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV). Im Dezember 2020 wurde der Entwurf vom Bundeskabinett verabschiedet. Das FISG setzt zentrale Elemente des oben genannten Aktionsplans um. Die BaFin als staatliche Aufsicht soll umfassend gestärkt und künftig auch schneller hoheitlich intervenieren können. Außerdem sollen Zuständigkeiten klar definiert werden. So soll allein die BaFin für Anlassprüfungen zuständig sein. Das FISG sieht zwar grundsätzlich die Einrichtung einer privatrechtlichen Prüfstelle für Rechnungslegung vor. Diese Prüfstelle soll aber nur für Stichprobenprüfungen zuständig sein und enger an die BaFin angebunden werden. So soll sie der BaFin regelmäßig berichten und in weit größerem Umfang als bisher verpflichtet werden,

deren Aufseherinnen und Aufsehern auf Verlangen Auskunft zu erteilen.

Auch an anderer Stelle soll die BaFin gestärkt werden. Das FISG soll sie mit erweiterten hoheitlichen Befugnissen gegenüber Dritten ausstatten. Die Aufsicht soll unmittelbare Eingriffsbefugnisse gegenüber Unternehmen erhalten, auf die wesentliche Bankfunktionen ausgelagert werden. Diese Praxis ist im Finanzsektor gang und gäbe. Mitunter erschwert sie, Risiken früh genug zu erkennen. Die BaFin soll solche Risiken künftig schneller aufdecken und besser kontrollieren können.

Der Fall Wirecard zeigt auch, dass der traditionelle Aufsichtsansatz nicht für alle beaufsichtigten Kreditinstitute geeignet ist. So legte der Blick auf Kennzahlen zur Solvenz und Liquidität der Wirecard Bank nicht die teils desaströse Situation der Wirecard AG offen. Die BaFin entwarf daher 2020 erste Reformschritte, um dieses Manko zu beheben. Der Entwurf des FISG nimmt dieses Thema ebenfalls auf.

Mitarbeitergeschäfte

Mit dem FISG soll Beschäftigten der BaFin zudem der private Handel mit Finanzinstrumenten weitgehend verboten werden, eine Regelung, welche die BaFin begrüßt. Im Vorgriff auf die neue Regelung verschärfte die Behörde daher ihre Regelungen für Mitarbeitergeschäfte bereits. Seit dem 16. Oktober 2020 dürfen Beschäftigte, die der Risikokategorie A zugeordnet sind, grundsätzlich keine privaten Geschäfte in Finanzinstrumenten mehr tätigen, die von finanziellen Kapitalgesellschaften mit Sitz oder Niederlassung in der Europäischen Union (EU) ausgegeben werden. Der Risikokategorie A gehören alle Beschäftigten an, die bestimmungsgemäß, also aufgrund ihrer Aufgaben, Zugang zu Insiderinformationen haben. Das sind mehr als 85 Prozent der BaFin-Beschäftigten.

Im Juni 2020 hatte die BaFin eine Sonderauswertung gestartet, bei der sie Mitarbeitergeschäfte mit Bezug zur Wirecard AG untersuchte.¹² Es ging darum herauszufinden, ob Beschäftigte bei solchen Geschäften verbotenerweise Insiderinformationen nutzten, auf die sie bestimmungsgemäß, also aufgrund ihrer Aufgaben, Zugriff hatten. Die Sonderauswertung bezog sich auf Geschäfte, die in der Zeit vom 1. Januar 2018 bis zum 30. September 2020 von Beschäftigten der Risikokategorie A angezeigt wurden. Die BaFin beauftragte die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Deloitte damit, die Sonderauswertung zu prüfen. Die Ergebnisse der Sonderauswertung und

10 Ad-hoc Mitteilung der Wirecard AG vom 25.6.2020: Antrag auf Eröffnung eines Insolvenzverfahrens, <https://ir.wirecard.de/websites/wirecard/German/5110/nachrichtendetail.html?newsID=1988249&fromID=5000>.

11 Bundesministerium der Finanzen, Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Bilanzbetrug und zur Stärkung der Kontrolle über Kapital- und Finanzmärkte. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Finanzmarktpolitik/2020-10-08-aktionsplan-bekaempfung-bilanzbetrug.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

12 Vgl. Kapitel V 3.

der Prüfung hat die BaFin auf ihrer Internetseite veröffentlicht.¹³

Organisationsuntersuchung

Der Fall Wirecard hat auch verschiedene Schwachstellen in den Strukturen der BaFin offengelegt. Das BMF stieß daher auch eine Organisationsuntersuchung bei der BaFin an. Beauftragt wurde das Beratungsunternehmen Roland Berger.

Ein übergeordnetes Ziel des BMF ist es, die Schlagkraft der BaFin im Aufsichts- und Prüfungshandeln zu stärken, sowohl in der klassischen Solvenzaufsicht als auch in der Verhaltensaufsicht im Anleger- und Verbraucherschutz. Zusätzlich sollen interne Strukturen und Abläufe gestrafft und die Möglichkeiten modernster Technologien besser genutzt werden.

Um diese Ziele zu erreichen, hat das BMF einen Sieben-Punkte-Plan zur Reform der BaFin entwickelt. Unter anderem ist Folgendes geplant¹⁴:

Für die Kontrolle komplexer Unternehmen soll eine Fokus-aufsicht geschaffen werden, die alle Geschäftsbereiche der BaFin umfasst und Unternehmen noch enger beaufsichtigt als bisher. Außerdem ist vorgesehen, eine neue, forensisch geschulte Taskforce zu errichten, damit die BaFin künftig Ad-hoc- und Sonderprüfungen in Eigenregie und gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft vor Ort durchführen kann.

Die BaFin soll zudem erheblich gestärkte Zugriffsrechte erhalten. Die ausgedehnten Zugriffsrechte sollen die BaFin in die Lage versetzen, auf hoheitlicher Basis forensische Prüfungen vorzunehmen – mindestens auf dem Eingriffsniveau, das im Fall Wirecard im Ergebnis zur Aufdeckung des Bilanzbetrugs gesorgt hat. Ebenso sollen der Austausch mit Marktteilnehmerinnen und Marktteilnehmern intensiviert und die Erkenntnisse von Whistleblowern systematisch erfasst und ausgewertet werden.

Im Anleger- und Verbraucherschutz sollen insbesondere die Handlungsbefugnisse der BaFin durch die Einführung von verdeckten Testkäufen gestärkt werden. Auch weitere Instrumente für den proaktiven Anleger- und Verbraucherschutz, wie ein aktives Marktmonitoring, sollen ausgebaut werden. Regelmäßig soll auch mit Verbraucher- und Anlegerschützern der Austausch gesucht

werden und die Erkenntnisse aus diesem Austausch in die Aufsichtsarbeit einbezogen werden.

Bis August wollen BMF und BaFin erste Zwischenergebnisse des Reformprojektes erzielen. Ende des Jahres soll das Projekt abgeschlossen sein.

3 Brexit

Als beinahe unendliche Geschichte haben sich die Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich über den Abschluss eines Freihandelsabkommens erwiesen. Bereits Ende Januar 2020 hatte das Vereinigte Königreich die EU formal verlassen. Elf Monate später endete die Übergangsfrist, in der das Land trotz des Brexits noch Teil des Binnenmarkts und der Zollunion war. Erst Ende Dezember 2020, also kurz vor Ablauf der Frist, gelang der Durchbruch: Beide Parteien schlossen eine Übereinkunft, die ihr Verhältnis in vielen Bereichen des Wirtschaftslebens weitreichend gestaltet.

Das Abkommen trat am 1. Januar 2021 zunächst vorläufig in Kraft. Bis Ende 2020 hatte das Europäische Parlament der unbefristeten Anwendung noch nicht zugestimmt. Für Finanzdienstleistungen gilt das Abkommen ohnehin nur eingeschränkt. Hierfür gilt das Aufsichtsrecht der EU beziehungsweise des Vereinigten Königreichs fort, es sei denn, es werden anderslautende Regelungen getroffen – etwa auf Basis von Äquivalenzentscheidungen der Europäischen Kommission.¹⁵

Klar ist jedoch: Finanzdienstleister, die im Vereinigten Königreich ansässig sind, können seit dem 1. Januar 2021 den Europäischen Pass nicht mehr nutzen. Sie haben keinen unmittelbaren Zugang zum gesamten Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) mehr, können dort also nicht mehr grenzüberschreitend Finanzdienstleistungen erbringen. Eine der Alternativen: Sie gründen in einem der EWR-Staaten eine Tochtergesellschaft, die dann den Europäischen Pass nutzen kann, oder bauen bestehende Repräsentanzen aus. Wer das ohne Unterbrechung wollte, musste dies bis zum 31. Dezember 2020 geschafft haben. Bei rund 60 Finanzunternehmen ist die Standortwahl auf Deutschland gefallen, sie haben sich also vor dem Jahreswechsel hier niedergelassen oder ihr Geschäft deutlich erweitert.

¹³ www.bafin.de/dok/15570054.

¹⁴ Bundesministerium der Finanzen, Pressemitteilung: Mehr Biss für die Finanzaufsicht, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/Finanzmarktpolitik/2021-02-02-mehr-biss-fuer-die-finanzaufsicht.html.

¹⁵ Vgl. BaFinJournal November 2020, Seite 22 ff.

Um ihnen einen reibungsarmen Start zu ermöglichen und Chaos an den Märkten zu verhindern, hat die BaFin wechselwillige Unternehmen schon sehr früh darüber informiert, welche gesetzlichen Rahmenbedingungen sie hier erwarteten und welche Vorbereitungen sie treffen sollten. Der BaFin ist nun sehr wichtig, dass der kurze Draht zu den Aufsichtsbehörden im Vereinigten Königreich bestehen bleibt.

4 Digitalisierung

COVID-19 als Beschleuniger der Digitalisierung?

Die Finanzindustrie durchläuft schon seit geraumer Zeit einen tiefgreifenden digitalen Wandel. 2020 sah sich die Branche zusätzlich mit der COVID-19-Pandemie¹⁶ konfrontiert. Beschäftigte wie Kunden waren gezwungen, einen großen Teil ihrer Aktivitäten in die virtuelle Welt zu verlagern. Schnell wurde daher die Vermutung laut, dass die Pandemie zum Beschleuniger für weitere Innovation im Finanzsektor werde.

Die BaFin konnte zwei parallele Entwicklungen beobachten: Gerade die etablierten Banken richteten zu Beginn der Pandemie ihren Fokus im Großen und Ganzen weniger auf Innovationen. Andere Themen standen verständlicherweise im Vordergrund. Die Institute waren damit beschäftigt, die verheerenden Folgen der Corona-Pandemie für die Realwirtschaft abzumildern.¹⁷ Auf der anderen Seite wurden aber überall digitale Angebote stärker genutzt, zum Beispiel Online-Banking und Online-Beratungen. Die BaFin sieht die Pandemie daher auch als Test für solche Dienstleistungen.

Umgang mit algorithmenbasierten Entscheidungsprozessen

Ein Thema, mit dem sich die BaFin auch 2020 intensiv beschäftigt hat, sind algorithmenbasierte Entscheidungsprozesse. Die BaFin hat sich bereits mehrfach zu diesem Sachverhalt positioniert, unter anderem in einem Artikel im BaFinJournal¹⁸, der im März 2020 veröffentlicht wurde. Demnach billigt die BaFin – von sehr wenigen Ausnahmen abgesehen – keine algorithmischen Entscheidungsprozesse. Viele Marktteilnehmer wünschen sich dennoch, dass die Aufsicht bereits ihre Zustimmung gibt, bevor ein Algorithmus überhaupt zum Einsatz

kommt. Eine solche Praxis wäre aber nicht umsetzbar und zudem für einen Großteil der eingesetzten Algorithmen wenig sinnvoll. Bei Algorithmen kommt es nämlich darauf an, wie beaufsichtigte Unternehmen sie in ihre Entscheidungsprozesse einbetten. Deswegen richtet die BaFin ihren Fokus nicht allein auf den Algorithmus, sondern auf den gesamten Entscheidungsprozess – von den Daten bis hin zum Ergebnis – und die damit einhergehenden Risiken. Solche Prozesse prüft die BaFin grundsätzlich technologieneutral im Rahmen der laufenden Aufsicht.

Die Ausnahme bilden gesetzlich geregelte Spezialfälle. Hierbei spricht die BaFin jedoch keine generelle Billigung aus, sondern prüft, ob ein Verfahren für seinen Zweck geeignet ist. Dies ist zum Beispiel bei internen Modellen der Fall, die Banken und Versicherer verwenden, um ihre regulatorischen Kapitalanforderungen zu ermitteln.

Die BaFin hat 2020 beschlossen, ein Papier zu diesem Thema zu veröffentlichen, an dem sich die Unternehmen orientieren können. Mit dem Papier will die BaFin aber auch zur international geführten Diskussion beitragen. Das Papier sollte im März 2021 veröffentlicht werden.

Arbeitsgruppe zu Machine Learning in internen Risikomodellen

Im Jahr 2020 hat die BaFin eine Arbeitsgruppe „Machine Learning in internen Risikomodellen“ ins Leben gerufen, die sich mit dem Einsatz von Methoden des maschinellen Lernens (Machine Learning – ML) im Kontext interner Modelle von Banken und Versicherungsunternehmen beschäftigt.

Die bestehende Regulierung ist im Wesentlichen prinzipienorientiert und technologieneutral. Der Einsatz von Machine Learning stellt die Aufsicht daher bei der Prüfung interner Risikomodelle vor keine grundsätzlich neuen Herausforderungen. Dennoch sind Fälle denkbar, die es erforderlich machen, die Auslegung und praktische Anwendung der Regulierung weiterzuentwickeln – oder aber die Regulierung selbst.

Die Arbeitsgruppe sieht sich dazu konkrete Anwendungsfälle an. Sie baut ML-Methoden nach, zum Beispiel neuronale Netze, und untersucht diese dann unter Laborbedingungen. Die BaFin beobachtet auch aufmerksam, wie sich ML-Verfahren entwickeln, um Anpassungsbedarf frühzeitig zu erkennen. Dazu tauscht sie sich mit der Industrie und anderen Aufsichtsbehörden aus.

BaFin testet neues Austauschformat „TechBridge“

Die digitale Innovationsspirale macht generell den regelmäßigen Austausch mit der Industrie immer wichtiger.

¹⁶ Vgl. 1.

¹⁷ Zu den Maßnahmen, die Banken und Bankenaufsicht als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie ergriffen haben, vgl. I.1 und III.1.

¹⁸ Vgl. BaFinJournal März 2020, Seite 32 ff.

Die BaFin testete 2020 unter dem Projekttitel „BaFin-TechBridge“ neue Austauschformate. Das Besondere daran: Auch innovative Unternehmen, die (noch) nicht (direkt) beaufsichtigt werden, konnten in Techworkshops mit Expertenteams der BaFin Unklarheiten und Unsicherheiten, aber auch potenzielle Auslegungslücken erörtern. Das Feedback zu diesem neuen Austauschformat war sehr positiv. Die BaFin prüft daher, ob und wie sie das Format fest installieren kann.

Update für die Bankenaufsicht: Digitale Agenda von BaFin und Deutscher Bundesbank

Die Bankenaufsicht der BaFin hat 2020 zusammen mit der Deutschen Bundesbank einen Meilenstein in Richtung aufsichtliche Zukunft gesetzt. Beide Institutionen haben in einer gemeinsamen Digitalen Agenda ihre strategischen aufsichtlichen Ziele formuliert.¹⁹

BaFin und Deutsche Bundesbank haben insbesondere drei Innovationsfelder für sich identifiziert:

1. Daten sollen schneller und einfacher erhoben und aufbereitet werden. Anstatt zu festgelegten Zeitpunkten unflexible Meldeinhalte anzufordern, soll die Aufsicht in die Lage versetzt werden, Informationen bei Bedarf direkt bei den Instituten abzuholen. Im Idealfall kann die Aufsicht aktuellere und passgenauere Informationen erhalten, ohne die Banken zu überlasten.
2. Die Qualität der Analysen soll ausgebaut werden: So sollen die Aufseher sämtliche vorliegenden Daten und Informationen zu einer Bank leicht abrufen, miteinander verknüpfen und analysieren können. Und zwar nicht nur Daten aus dem Meldewesen, sondern auch Informationen aus den Medien, von Analysten und weiteren Quellen. Das Auswerten großer Datenmengen etwa mit Hilfe künstlicher Intelligenz macht es möglich, neue Warnfunktionen einzurichten.
3. Schließlich gilt es, die internen Prozesse – auch die zwischen BaFin und Bundesbank – zu optimieren und über eine gemeinsame Arbeitsoberfläche zu jeder Zeit eine gemeinsame Sicht auf die Daten und Informationen zu ermöglichen.

Raimund Röseler, Exekutivdirektor Bankenaufsicht, betont, dass die Digitalisierungsinitiative von BaFin und Bundesbank in erster Linie den Menschen in der Aufsicht dienen soll: „Es werden weiterhin Aufseherinnen und Aufseher sein, die Informationen bewerten und Entscheidungen treffen. Ihr Urteilsvermögen kann auch der beste

Algorithmus nicht ersetzen. Die Digitale Agenda wird aber dazu beitragen, dass aufsichtliche Entscheidungen auf bestmöglicher Informationsgrundlage getroffen werden.“

Binnendigitalisierung der BaFin

Die Digitalisierung fordert die BaFin aber nicht nur in der Aufsicht heraus. Auch die Arbeitsorganisation der Aufsicht wird sich durch den digitalen Fortschritt zunehmend verändern. Die BaFin hat diese Entwicklung früh erkannt und begonnen, Konzepte für die digitale Zukunft zu entwickeln. Die im Sommer 2018 veröffentlichte Digitalisierungsstrategie²⁰ widmet der Binnendigitalisierung der BaFin ein eigenes Handlungsfeld.

Die einzelnen Themen dieses Handlungsfelds hat die BaFin auch 2020 kontinuierlich vorangetrieben. Sechs Kernbereiche hat sie identifiziert: die Informationsgewinnung, die Informationsanalyse, die Prozessunterstützung, die digitalen Kompetenzen ihrer Beschäftigten, die Zusammenarbeit und Vernetzung sowie die digitale Kultur.

Das zentrale Vorhaben für die digitale Prozessunterstützung über alle Geschäftsbereiche hinweg ist die Einführung einer elektronischen Akte (E-Akte). Um die Informationsanalyse zu stärken, wird der Einsatz von Big Data und Artificial Intelligence in der Marktmissbrauchsbekämpfung weiterentwickelt. Außerdem ist die BaFin dabei, durch die sukzessive Vernetzung von Informationen – auch aus unterschiedlichen Geschäftsbereichen – neue Möglichkeiten zur Auswertung und Analyse von Daten zu schaffen. Die oben angeführten Punkte aus der gemeinsamen Digitalen Agenda von BaFin und Deutscher Bundesbank sind nur ein Beispiel dafür. Moderne Technik und digitale Prozesse sollen dazu beitragen, die Stärken der BaFin als integrierte Aufsichtsbehörde weiter auszubauen.

Für Béatrice Freiwald, Exekutivdirektorin Innere Verwaltung und Recht, steht fest: „Der Prozess hin zu einer digitalen Behörde ist komplex und dynamisch. Die fortschreitende Digitalisierung verändert unsere Arbeitsweisen und -abläufe tiefgreifend. Der digitale Wandel verlangt von uns, Aufsicht an der einen oder anderen Stelle neu zu denken und aus gewohnten Gleisen auszuberechnen. Das macht uns als Behörde aber stärker und hilft uns, unsere Aufgaben auch in Zukunft zu erfüllen.“

¹⁹ www.bafin.de/dok/15039020.

²⁰ www.bafin.de/dok/12126168.

5 Sustainable Finance

Überall auf der Welt stand das Jahr 2020 im Zeichen der COVID-19-Pandemie. Andere Themen, wie der Kampf gegen den Klimawandel, haben aber nicht an Bedeutung verloren. Die Periode Juni bis August 2020 war der wärmste jemals gemessene Sommer auf der Nordhalbkugel.²¹ Weltweit sind die zehn wärmsten Jahre seit Beginn der Temperaturlaufzeichnungen allesamt seit 2005 gemessen worden.²² Die Erderwärmung liegt bereits jetzt gefährlich nahe an der kritischen 1,5-Grad-Marke. Auf allen Ebenen sind daher nach wie vor enorme Anstrengungen erforderlich, um das Ziel der Treibhausgasneutralität 2050 noch zu erreichen. Auch Banken, Versicherer und Wertpapierunternehmen könnten sich in naher Zukunft in vielerlei Hinsicht mit klimabezogenen Risiken konfrontiert sehen.

Im Jahr 2020 hat sich in Fragen der Nachhaltigkeit einiges in der Regulierung getan, was die BaFin begrüßt.²³ Für einen Meilenstein in puncto Nachhaltigkeit hält die Aufsicht die im Juni 2020 veröffentlichte Taxonomie-Verordnung²⁴ zur Definition ökologisch nachhaltiger Wirtschaftsaktivitäten. Die Verordnung setzt erstmals einen Maßstab für die Entwicklung nachhaltiger Finanzprodukte und könnte auch eine weitergehende Lenkungswirkung für den Finanzsektor entfalten.

Die BaFin begrüßt auch die diversen Arbeiten der Europäischen Aufsichtsbehörden, an denen sie beteiligt war, und den Leitfaden der Europäischen Zentralbank zu Klima- und Umweltrisiken. Er wurde unter anderem durch das BaFin-Merkblatt zum Umgang mit Nachhaltigkeitsrisiken inspiriert. Positiv bewertet die Aufsicht auch die Bemühungen um ein angemessenes Management von Nachhaltigkeitsrisiken bei den beaufsichtigten Unternehmen. Das BaFin-Merkblatt hat hierzu wichtige Impulse gesetzt. Der BaFin ist es nach wie vor wichtig, neben den Chancen der nachhaltigen Finanzwirtschaft auch die Risiken der Transformation der Wirtschaft und der sich ändernden ökologischen und sozialen Bedingungen zu erkennen und angemessen damit umzugehen. Klar muss

21 NOAA, Northern Hemisphere just had its hottest summer on record, <https://www.noaa.gov/news/northern-hemisphere-just-had-its-hottest-summer-on-record>.

22 NCEI, NOAA study: Most of the years in next decade very likely to rank as Top 10 warmest years, <https://www.ncei.noaa.gov/news/projected-ranks>.

23 Eine ausführliche Übersicht über regulatorische Projekte im Jahr 2020 ist auf der Internetseite der BaFin unter www.bafin.de/dok/15590998 abrufbar.

24 Verordnung (EU) 2020/852 vom 18.6.2020.

allerdings auch sein: Nachhaltige Finanzprodukte sind ebenso wenig frei von Risiken wie konventionelle.

6 Niedrigzinsumfeld

6.1 Lage der Kreditinstitute

Seit mehr als einem Jahrzehnt belastet das niedrige Zinsniveau die Ertragssituation der deutschen Kreditinstitute. Eine schnelle Trendumkehr ist nicht in Sicht. Um die Folgen der COVID-19-Pandemie einzudämmen, hat die EZB ihre offensive Geldpolitik mit dem mittlerweile 1.850 Milliarden Euro umfassenden Anleihekaufprogramm PEPP (Pandemic Emergency Purchase Programme) sogar noch ausgeweitet. Bis März 2022 wurden diese Maßnahmen bereits verlängert. Somit dürften auch die Zinsüberschüsse der deutschen Banken weiter unter Druck bleiben.

Im Gesamtjahr 2020 sank der aggregierte Zinsüberschuss leicht gegenüber dem Vorjahreswert. Andere Ertragsfelder haben sich dagegen als relativ stabil erwiesen und, wie etwa das Provisionsergebnis, das Niveau des Vorjahrs übertroffen. Außerdem gelang es deutschen Banken und Sparkassen im Jahr 2020, ihre Verwaltungsaufwendungen ein wenig zu senken. Die Cost-Income-Ratio der deutschen Kreditwirtschaft hat sich damit zwar im Vergleich zum Vorjahr etwas gebessert, liegt aber noch deutlich über dem europaweiten Durchschnitt.

6.2 Lage der Versicherer und Pensionskassen

Die niedrigen Zinsen setzten auch 2020 die Versicherer unter Druck – vor allem die Lebensversicherer stellte das anhaltende Niedrigzinsumfeld weiterhin vor große Herausforderungen. Eine Bestandsgefährdung sah Dr. Frank Grund, Exekutivdirektor Versicherungs- und Pensionsfondsaufsicht aber nicht: „Ich gehe davon aus, dass die deutschen Lebensversicherer insgesamt robust genug sind, um die nächsten Jahre zu überstehen.“ Dennoch verfolgte die BaFin die wirtschaftliche Entwicklung und die Risikotragfähigkeit der Lebensversicherer intensiv, wobei rund 20 Unternehmen besonders eng begleitet wurden.

Grund äußerte die Befürchtung, dass die niedrigen Marktzinsen dann zu einem Problem werden könnten, wenn die Lücke zu den Garantiezinsen weiter steige: „Unter den Lebensversicherern sollten nur die den

Höchstrechnungszins ausschöpfen, die diesen Wert auch dauerhaft erwirtschaften können.“

Bereits seit geraumer Zeit leiden viele Pensionskassen unter dem Niedrigzinsniveau. Die COVID-19-Pandemie²⁵ hat die Hoffnungen auf eine Zinswende erheblich gedämpft. Exekutivdirektor Grund bemerkte daher mehrfach, viele Pensionskassen täten gut daran, ihre Rückstellungen für vorhandene Versicherungsbestände zu verstärken. Ob ihre Träger und Aktionäre die Pensionskassen dabei unterstützen können, hänge aber auch davon ab, wie es ihnen selbst gehe. Den regulierten Pensionskassen machte die BaFin deutlich, Garantiezinsen oberhalb von 0,25 Prozent nicht mehr unbefristet zu genehmigen. Ende Dezember 2020 beaufsichtigte die BaFin unverändert 36 Pensionskassen intensiv.

Der Gesetzgeber hat die Niedrigzinsphase indes zum Anlass genommen, auch Pensionskassen unter den Schutz des Pensions-Sicherungs-Vereins zu stellen. Der Schutz bezieht sich auf Zusagen der betrieblichen Altersversorgung und auf Pensionskassen, die nicht bereits durch den Sicherungsfonds gemäß § 223 des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) geschützt sind.

7 Geldwäscheprävention

Im Jahr 2020 brachte die BaFin ihre Expertise auf dem Gebiet der Geldwäscheprävention in die europäischen Gremien ein, die über mehrere Reformvorhaben berieten. So befasste sich die Europäische Kommission 2020 mit einem umfangreichen Arbeitsprogramm zur Harmonisierung der Geldwäschevorschriften. Geplant ist, bestimmte Vorgaben zur Geldwäscheprävention – wie zum Beispiel die Anforderungen an die Identifizierung von Kunden im Rahmen der Kundensorgfaltspflichten – künftig über eine europaweit verbindliche Verordnung zu regeln. Bislang werden die entsprechenden Anforderungen nur in der EU-Geldwäscherichtlinie vorgegeben und müssen von den einzelnen Mitgliedstaaten umgesetzt und konkret ausgestaltet werden. Dabei gibt es gewisse Spielräume, die auch genutzt werden. Eine Verordnung dagegen wäre unmittelbar umzusetzen. Ein weiterer Vorteil: Sie könnte den Weg freimachen für die Gründung einer europäischen Anti-Geldwäsche-Behörde. Mit einer Verabschiedung ist allerdings erst im Jahr 2022 zu rechnen.

²⁵ Vgl. 1.

Dabei stellt sich die Frage, wo eine solche Behörde angesiedelt werden sollte. Im Gespräch sind die Bankenaufsicht der Europäischen Zentralbank und die Europäischen Bankenaufsichtsbehörde EBA. Eine weitere Möglichkeit wäre, eine neue und eigenständige Behörde zu gründen.

Dr. Thorsten Pötzsch, der für Geldwäscheprävention zuständige Exekutivdirektor der BaFin, begrüßt die Pläne, die Geldwäschewaufsicht zu europäisieren. Er sprach sich für eine neue, eigenständige Behörde aus: „Eine neue eigenständige Behörde eröffnet viele Möglichkeiten, das wichtige Thema Geldwäscheprävention effizient und effektiv anzupacken. Ob es am Ende dann aber wirklich eine neue Behörde wird oder eine neue Einheit bei EZB oder EBA, wird Ergebnis politischer Verhandlungen sein.“

Kreditinstitute müssen bestimmte virtuelle IBANs im Kontenabrufsystem speichern

Von Strafverfolgungsbehörden erhielt die BaFin 2020 vermehrt Hinweise, dass virtuelle Bankkontonummern (International Bank Account Number – IBAN) missbraucht wurden, etwa bei Betrugsdelikten im Onlinehandel. Dabei hatten Kreditinstitute die virtuellen IBAN an meist im Ausland ansässige zwischengeschaltete Zahlungsdienstleister ausgegeben. Die wiederum gaben die IBAN an ihre Kunden weiter. Für die Zahlenden entstand der Eindruck, es handle sich um Konten, die in Deutschland geführt werden. In Wirklichkeit jedoch wurde auf ein Konto im Ausland gezahlt. Oft ließen sich die Täter nicht ermitteln. Es gab aber auch Hinweise darauf, dass virtuelle IBANs zur Terrorismusfinanzierung missbraucht wurden.

Die BaFin erließ daraufhin am 8. Dezember 2020 eine Allgemeinverfügung, wonach Kreditinstitute virtuelle IBAN, die sie an Zahlungsdienstleistungsunternehmen zur Weitergabe an deren Endkunden ausgeben, in der Kontenabrufdatei speichern müssen (§ 24c Absatz 1 KWG). Dabei müssen die Kreditinstitute die Namen der Endkunden angeben, die von einem Zahlungsdienstleistungsunternehmen eine virtuelle IBAN erhalten.

Kreditinstitute, die virtuelle IBANs ausgegeben haben, bevor die neue Allgemeinverfügung in Kraft getreten ist, müssen die Daten innerhalb von sechs Monaten richtig und vollständig im Dateisystem nacherfassen. Tun sie dies nicht, gibt es zwei Möglichkeiten: Entweder müssen sie die Konten des Zahlungsdienstleistungsunternehmens, über die die ausgegebenen virtuellen IBANs abgewickelt werden, unverzüglich kündigen. Oder sie müssen mit anderen geeigneten Maßnahmen sicherstellen, dass bereits ausgegebene virtuelle IBANs nicht mehr genutzt werden können. Exekutivdirektor Pötzsch betonte, wie wichtig

diese Maßnahme sei: „Wenn etwas wie ein Konto aussieht und wie ein Konto genutzt werden kann, müssen auch die rechtlichen Anforderungen an ein Konto erfüllt sein. Dazu gehört es auch, virtuelle IBANs in die Kontenabrufdatei einzustellen. Die Maßnahme schärft die Verlässlichkeit des Kontoabrufs – hierdurch werden Strafverfolgungsbehörden erheblich unterstützt.“

8 Solvency-II-Review

Bis Ende 2020 ließ die Europäische Kommission ausgewählte Elemente der Rahmenrichtlinie²⁶ von Solvency II in einem regulären Review durch EIOPA überprüfen. Das Ergebnis: Das Regelwerk hat sich zwar bewährt. An der einen oder anderen Stelle sollte es aber nachgeschärft werden. Nun ist die Europäische Kommission an der Reihe, auf dieser Grundlage ihren Vorschlag vorzulegen.

EIOPA-Vorschlag als Kompromiss

Der Vorschlag, den die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA Ende 2020 der EU-Kommission vorgelegt hat, ist unter Mitwirkung der BaFin zustande gekommen. Der Abgabetermin – 30. Juni 2020 – war pandemiebedingt verschoben worden. Dr. Frank Grund, Exekutivdirektor Versicherungs- und Pensionsfondsaufsicht, wertete den EIOPA-Vorschlag als „Kompromiss, bei dem auch wir Abstriche machen mussten, den ich als Gesamtpaket aber einigermaßen akzeptabel finde. Uns war es wichtig“, erläuterte er, „dass in einem noch stärker marktorientierten Regelungssystem, wie es der Review vorsieht, das für die deutsche Versicherungswirtschaft typische langfristige Geschäft weiterhin möglich ist.“

Langfristige Garantien

Grund begrüßte denn auch die vorgeschlagenen Maßnahmen für langfristige Garantien (Long-Term Guarantees – LTG). Zu den derzeit meist genutzten LTG-Maßnahmen in Deutschland gehört die Volatilitätsanpassung. Im Jahr 2019 verwendeten sie 86 deutsche Unternehmen, darunter 58 Lebensversicherer. Ihre Wirksamkeit hat die Volatilitätsanpassung nicht nur in Stress-tests unter Beweis gestellt, sondern auch in tatsächlichen Stresssituationen wie den coronabedingten Marktunruhen im Frühjahr 2020. Perfekt ist die derzeitige Volatilitätsanpassung aber nach Ansicht der BaFin nicht. So kann sie die Charakteristika der Verbindlichkeiten nicht einbeziehen.

Die neue Volatilitätsanpassung soll nun die Illiquidität von Verpflichtungen berücksichtigen und schneller greifen, um die Solvenzkapitalergebnisse auch in unruhigen Zeiten zu stabilisieren. „Eine gute Entscheidung“, fasste Grund zusammen.

Kritisch äußerte sich der Exekutivdirektor zu den Änderungen bei der Extrapolation der Zinsstrukturkurve, die EIOPA vorgeschlagen hatte: „Sie würden die deutschen Lebensversicherer belasten“, gab er zu bedenken. Die alternative Methode berücksichtigt nämlich auch Marktinformationen nach dem Start der Extrapolation – für den Euro also Marktinformationen für einen Zeitraum nach Ablauf von 20 Jahren. Bei weiterhin extrem niedrigen Zinsen würde das im extrapolierten Bereich zu einer niedrigeren Zinsstrukturkurve führen. EIOPA hat zwar einen Ausgleichsmechanismus vorgesehen, der dafür sorgen soll, dass die Höhe der Rückstellungen auch in schwierigen Marktsituationen für die Versicherer verkraftbar bleibt. Der Mechanismus ist aber zeitlich begrenzt. Für die deutschen Lebensversicherer mit ihren sehr langen Vertragslaufzeiten und hohen Zinsgarantien aus der Vergangenheit würden sich die Kapitalanforderungen bis 2032 trotzdem sukzessive deutlich erhöhen. Grund sieht hier noch Verbesserungspotenzial.

BaFin setzt sich für mehr Proportionalität ein

Um risikoärmere – und damit meist kleinere – Unternehmen zu entlasten, hat sich die BaFin bei den Arbeiten am EIOPA-Vorschlag auch 2020 dafür eingesetzt, den Proportionalitätsgedanken weiterzuentwickeln. So hat die BaFin angeregt, die Eintrittsschwelle für Solvency II anzuheben, was EIOPA in ihren Vorschlag aufgenommen hat. EIOPA hat darüber hinaus Vereinfachungen bei der Berechnung der Solvabilitätskapitalanforderungen (Solvency Capital Requirement – SCR) und Erleichterungen bei der Berechnung der versicherungstechnischen Rückstellungen vorgeschlagen.

Berichtswesen erleichtern

Weitere Erleichterungen soll es beim Berichtswesen geben. EIOPA schlägt vor, dass Unternehmen nicht-zentrale Berichtsformulare nur noch einreichen sollen, wenn sie die dafür festgelegten risikobasierten Schwellenwerte überschreiten, die auch qualitativ sein können. Die BaFin befürwortet diesen Ansatz. Der Solvabilitäts- und Finanzbericht (Solvency and Financial Conditions Report – SFCR) und der regelmäßige aufsichtliche Bericht (Regular Supervisory Report – RSR) sollen zudem schlanker werden. Der SFCR soll außerdem adressatengerechter werden – ein knapper Zweiseiter soll die Versicherungsnehmer informieren, ein ausführlicherer Teil die Fachöffentlichkeit. Auch diese Vorschläge sind im Sinne der BaFin.

²⁶ RL 2009/138/EG, ABl. EU L 335/1.

Die Europäische Kommission befasst sich nun mit dem EIOPA-Vorschlag und wird dann dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament einen Vorschlag zur Umsetzung unterbreiten. Anschließend beginnen die Trilog-Verhandlungen. Die Dauer dieses Prozesses ist noch offen.

9 Bessere Liquiditätssteuerung bei offenen Investmentvermögen

Kapitalverwaltungsgesellschaften haben seit dem 28. März 2020 die Möglichkeit, die Liquidität der offenen Investmentvermögen besser zu steuern. Das KAGB stellt hierfür nun drei Maßnahmen zur Verfügung: Rückgabefristen, Rücknahmebeschränkungen (Redemption Gates) und Swing Pricing.

Bevor es diese Instrumente gab, hatten Kapitalverwaltungsgesellschaften bei Liquiditätsengpässen keine Alternative: Hatten sie bei einem Investmentvermögen nicht ausreichend Liquidität, um alle Rücknahmeverlangen zu bedienen, mussten sie die Rücknahme der Anteilsscheine aussetzen – eine für die Anlegerinnen und Anleger durchaus schwerwiegende Maßnahme. Sie konnten ihre Anteile dann bis auf weiteres erst einmal nicht mehr an das Investmentvermögen zurückgeben. Diese für Anleger belastende Situation soll mit Hilfe der neuen Instrumente und Maßnahmen vermieden werden. Die BaFin ist daher überzeugt: Die neuen Liquiditätstools wirken anlegerschützend. Die Aufsicht erwartet daher, dass die Kapitalverwaltungsgesellschaften genau prüfen, ob und welche neuen Tools sie nutzen werden.

Rückgabefristen

Kapitalverwaltungsgesellschaften können nun Rückgabefristen einführen. Anlegerinnen und Anleger müssten dann ihren Rückgabewunsch einige Zeit im Voraus anmelden. Diese Rückgabefrist gilt dann dauerhaft und für jeden Rückgabewunsch. Bei offenen Publikumsinvestmentvermögen darf die Frist höchstens einen Monat betragen.

Rücknahmebeschränkungen

Möglich sind auch Rücknahmebeschränkungen ab einem bestimmten Schwellenwert. Ist das Rückgabeverlangen der Anleger an einem Rückgabetag so groß, dass ein von der KVG zuvor festgelegter Schwellenwert überschritten wird, kann die KVG die Rücknahme von Anteilen beschränken. Dies allerdings nur für maximal 15 Arbeitstage. Bei offenen Publikumsinvestmentvermögen müssen die Kapitalverwaltungsgesellschaften die Aktivierung und Aufhebung der Rücknahmebeschränkung auf ihrer Internetseite veröffentlichen.

Die Rücknahmebeschränkung soll den Kapitalverwaltungsgesellschaften helfen, kurze Liquiditätsengpässe zu überbrücken, die entstehen, wenn sehr viele Anteile von Anlegern zurückgegeben werden. Damit soll vermieden werden, dass Kapitalverwaltungsgesellschaften die Anteilsrücknahme aussetzen.

Swing Pricing

Das dritte Instrument – das Swing Pricing – macht es möglich, Transaktionskosten, die durch Anteilsrücknahmen oder Anteilsausgaben entstehen, verursachergerecht zu verteilen: Die Kosten können in die Berechnung des Nettoinventarwerts (NAV) eines Fonds einbezogen werden. Kapitalverwaltungsgesellschaften können das Swing Pricing entweder als Dauermaßnahme anwenden. Oder sie aktivieren es dann, wenn bestimmter Schwellenwert des Netto-Überschusses an Rückgaben oder Ausgaben überschritten wird (teilweises Swing Pricing).

Wollen sehr viele Anleger ihre Anteile zurückgeben und ist die Kapitalverwaltungsgesellschaft zum Beispiel gezwungen, Vermögenswerte zu verkaufen, sollen die hierdurch entstehenden Transaktionskosten den Anlegern in Rechnung gestellt werden, die Anteile zurückgeben. Dies geschieht dann, indem der Anteilpreis reduziert wird. Zugleich würden damit die im Fonds verbleibenden Anleger entlastet.

Aufsichtsschwerpunkte der BaFin 2020

Angesichts der Corona-Pandemie hat die BaFin auch ihre Aufsichtsschwerpunkte für das Jahr 2020²⁷ in Teilen angepasst. Ursprünglich hatte die BaFin über alle Geschäftsbereiche hinweg folgende Schwerpunkte festgelegt:

1. Digitalisierung, IT- und Cyberrisiken
2. Integrität des Finanzsystems und Bekämpfung von Finanzkriminalität
3. Nachhaltige Geschäftsmodelle
4. Nachhaltige Finanzwirtschaft, Sustainable Finance

Nach Ausbruch der Pandemie verlagerte sich der Fokus des Aufsichtshandelns vor allem darauf, die Solvenz der beaufsichtigten Unternehmen besonders genau zu beobachten. Da auch die Unternehmen Arbeit ins Homeoffice verlagerten, rückten aber auch zusätzliche Fragen zur Cybersicherheit in den Mittelpunkt.²⁸

Ungeachtet der besonderen Situation verfolgten die Geschäftsbereiche aber weiter ihre meist mehrjährig angelegten Aufsichtsschwerpunkte. Ein Überblick:

Geschäftsbereich Bankenaufsicht

Die BaFin gewährte den Instituten kurz nach Ausbruch der Corona-Pandemie²⁹ nicht nur eine Reihe befristeter aufsichtlicher Erleichterungen.³⁰ Darüber hinaus begleitete die Bankenaufsicht die Institute im Laufe des Jahres 2020 eng. Erkenntnisse lieferten der Aufsicht unter anderem regelmäßige Gespräche mit den Instituten, aber auch eigene Stressszenarien.

Im Rahmen des Schwerpunkts „Digitalisierung, IT- und Cyberrisiken“ befragte die Aufsicht Kreditinstitute, Zahlungsdienstleister und Unternehmen, die wichtige IT-Dienstleistungen für den Finanzsektor bereitstellen, wie sie mit den Folgen der Pandemie umgingen und beispielsweise IT-Risiken minderten. Sie forderte die Institute auch auf, die Aufsicht unverzüglich über wesentliche neue Entwicklungen zu informieren – etwa über eine drohende Gefährdung

kritischer Prozesse. Institutsprüfungen mit Schwerpunkt IT-Risikomanagement fanden 2020 zum Teil „off-site“ statt.

Ebenfalls unter der Überschrift „Digitalisierung, IT- und Cyberrisiken“ befasste sich die Bankenaufsicht intensiv mit Mehrmandantendienstleistern im Finanzsektor. Im Fokus stand darüber hinaus die durch die Zweite Zahlungsdienstrichtlinie (Payment Services Directive 2 – PSD2) eingeführte Starke Kundenauthentifizierung bei Online-Zahlungen. Die BaFin begleitete die Unternehmen eng bei deren Umsetzung.

Im Rahmen des Schwerpunkts „Nachhaltige Geschäftsmodelle“ fanden unter anderem Folgearbeiten zum jüngsten Stresstest der weniger bedeutenden Institute (Less Significant Institutions – LSIs) und zur Umfrage zur Immobilienfinanzierung und zu Kreditvergabestandards statt. Die Aufsicht erörterte Auffälligkeiten mit den Instituten und ergriff im Bedarfsfall aufsichtliche Maßnahmen.

Geschäftsbereich Versicherungsaufsicht

Neben den Folgen der Corona-Pandemie³¹ widmete die Versicherungs- und Pensionsfondsaufsicht auch dem Aufsichtsschwerpunkt „Nachhaltige Geschäftsmodelle“ große Aufmerksamkeit. Das anhaltend niedrige Zinsniveau bereitet nach wie vor vielen Lebensversicherern und Pensionskassen Sorgen. Diese Unternehmen begleitet die Aufsicht weiterhin eng. So wurde mit der Prognoserechnung 2020 die ökonomische Situation erhoben, und erstmals fragte die Aufsicht bei Lebensversicherern auch die Anforderungen nach Solvency II ab. Die Auswertung war Ende 2020 noch nicht abgeschlossen. Es hat sich aber bereits gezeigt, dass die Lebensversicherer robust genug sind, um ihre bestehenden Verpflichtungen auch in Zukunft zu erfüllen, wenn man das Handelsgesetzbuch zugrunde legt. Zugleich müssen sich die Unternehmen stärker anstrengen, um die Vorgaben bei der Zinszusatzreserve zu erfüllen.

27 www.bafin.de/dok/13482592.

28 Vgl. 1.1.1.

29 Vgl. 1 und Kapitel III.1.

30 Vgl. 1.

31 Vgl. 1 und Kapitel III.2.

Die Versicherungsaufsicht sah sich 2020 auch genau an, wie sich die Immobilienpreise und die Entwicklung an den Kapitalmärkten bei den Versicherern niederschlugen. Umfassende Analysen der Aufsicht zeigten, dass die Immobilien-Exposure (insgesamt im einstelligen Prozentbereich aller Kapitalanlagen) ein überschaubares Risiko für die Kapitalausstattung der befragten Unternehmen darstellt. Ein signifikanter Teil der Unternehmen hatte die Bewertungsansätze für direkt gehaltene Gewerbeimmobilien Solvency-II-konform reduziert.

Unternehmensdarlehen waren auch 2020 für die Branche von großer Bedeutung. Die Aufsicht beobachtete eine leichte Zunahme schwächerer Bonitäten. Es gab jedoch keine Hinweise dafür, dass Rating-Herabstufungen und erwartete Abschreibungsbedarfe die Versicherungsunternehmen auf breiter Front belasten könnten. Ergänzend dazu hat die Aufsicht das Risiko einer Rating-Herabstufung bei Anleihen analysiert. Das Ergebnis: Der indirekte Bestand solcher Anleihen könnte durchaus Ursache potenzieller Verluste sein. Stand Ende 2020 hielt die Aufsicht dieses Risiko aber noch für vertretbar.

Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht

Im Rahmen des Schwerpunkts „Digitalisierung“ unterstützte der Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht³² 2020 das Bundesministerium der Finanzen dabei, ein elektronisches Wertpapiergesetz zu erarbeiten. Zeitgleich wirkte die Wertpapieraufsicht der BaFin auf europäischer Ebene daran mit, eine einheitliche Regelung für solche – bisher nicht regulierten – Instrumente zu formulieren. In der Investmentaufsicht befasste sich der Geschäftsbereich gemeinsam mit Kapitalverwaltungsgesellschaften und Verbandsvertretern mit einer Reihe von Auslegungsfragen zu den Kapitalverwaltungsaufsichtlichen Anforderungen an die IT (KAIT). Darüber hinaus erörterte er 2020 mit dem Institut der Wirtschaftsprüfer die Verwaltungspraxis, die Erwartungen an die Prüfung der KAIT und an die Berichterstattung hierzu.

Im Rahmen des Schwerpunkts „Verbesserung der Datenqualität“ hat der Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht 2020 die Überwachung der Meldepflichten

gemäß Artikel 26 der europäischen Finanzmarktverordnung (Markets in Financial Instruments Regulation – MiFIR) und Artikel 9 der europäischen Marktinfrastrukturverordnung (European Market Infrastructure Regulation – EMIR) deutlich effizienter gestaltet. Und zwar indem sie die Vorbewertung eingehender Meldungen automatisiert hat.

Seit 2020 verfügt die Wertpapieraufsicht in der Marktmissbrauchsüberwachung zudem über ein neu implementiertes (teil-)automatisiertes Datenanalyse-Tool. Damit lassen sich Handelsauffälligkeiten deutlich schneller feststellen als zuvor.

Vor allem zu Beginn des Jahres 2020 beschäftigte sich der Geschäftsbereich im Rahmen eines entsprechenden Schwerpunkts intensiv mit den Plänen der Bundesregierung, der BaFin die Aufsicht über Finanzanlagenvermittler zu übertragen. Zwischenzeitlich ist das Gesetzgebungsverfahren ins Stocken geraten: die Vorbereitungen ruhten daher ab Mitte 2020.

Verbraucherschutz

Im Verbraucherschutz³³ richtete die BaFin unter anderem den Fokus darauf sicherzustellen, dass die Anlegerschutzvorschriften gemäß dem Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) im Online-Brokerage eingehalten werden. Dabei ging es unter anderem um die Frage, inwiefern Trading-Apps die Qualität von Angeboten so verbessern, dass dies die Annahme von Zuwendungen rechtfertigt. Aus Anlass von Systemausfällen – wie im ersten Quartal 2020 – legte die BaFin zudem einen Schwerpunkt auf die Belastbarkeit der IT-Infrastruktur einzelner Kreditinstitute.

Zudem trieb die BaFin im Jahr 2020 ihre Aktivitäten im kollektiven Verbraucherschutz durch gezielte Maßnahmen in der Verbraucheraufklärung weiter voran. So startete sie beispielsweise zu den Themen Grauer Kapitalmarkt und Edelmetalle größere Verbrauchererhebungen, um die Öffentlichkeit zielgerichtet informieren zu können.

32 Vgl. Kapitel III.3.

33 Zum Verbraucherschutz der BaFin insgesamt vgl. Kapitel III.4.

Geschäftsbereich Abwicklung

Kryptowerte standen 2020 im Rahmen des Schwerpunkts „Integrität des Finanzsystems und Bekämpfung von Finanzkriminalität“ im besonderen Fokus des Geschäftsbereichs Abwicklung³⁴. Deren Handel und Verbreitung nehmen auch in Deutschland und Europa immer weiter zu. Die BaFin hat daher den Kryptomarkt analysiert und dabei besonderes Augenmerk auf die immanenten Geldwäscherisiken geworfen. Um diese Risiken einzudämmen, hat der Geschäftsbereich Markt und Unternehmen verstärkt geprüft. Kryptoverwahrer, die seit dem 1. Januar 2020 unter Aufsicht stehen, wurden dabei ebenso erfasst wie etablierte Finanzdienstleistungsinstitute und Kreditinstitute, die unter anderem als Kryptowechselstellen oder Kryptobörsen tätig sein können.

Außerdem setzte der Geschäftsbereich Abwicklung 2020 konsequent die Erlaubnispflicht im digitalen Raum durch, auch die Verfolgung unerlaubter Geschäfte forcierte er weiter.³⁵

Bemerkenswert war die Entwicklung der Anti Financial Crime Alliance (AFCA). Erst im September 2019 war dieses Projekt als öffentlich-private-Partnerschaft aus der Taufe gehoben worden. Innerhalb kürzester Zeit ist daraus ein Eckpfeiler im Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung geworden.³⁶

Um Abwicklungsplanung und Krisenbereitschaft des Geschäftsbereichs zu verbessern und die Abwicklungsfähigkeit der Institute zu steigern, wurden Prozesse und Methodik evaluiert und weiterentwickelt. Der Geschäftsbereich erließ auch zahlreiche Bescheide gegen Geldsammelstellen betrügerischer Handelsplattformen. Ziel war, diese Geschäfte zu stoppen, Vermittlernetze in Deutschland zu zerschlagen und die Gelder nach Möglichkeit an die Anleger zurückzuführen³⁷. Im Jahr 2020 ist der Geschäftsbereich 176 Mal förmlich gegen Betreiber unerlaubter Geschäfte eingeschritten – so oft wie nie zuvor.

³⁴ Vgl. Kapitel III.5, Kapitel III.6 und Kapitel IV.
³⁵ Vgl. Kapitel III.6.

³⁶ Zur AFCA vgl. Kapitel III.5.
³⁷ Vgl. Kapitel III.6.

II

Die BaFin international





1 Deutsche EU-Ratspräsidentschaft

Im zweiten Halbjahr 2020 übernahm Deutschland zum 13. Mal die Ratspräsidentschaft der Europäischen Union (EU)¹. Eine der zentralen Aufgaben der sechsmonatigen Ratspräsidentschaft war es, Beratungen des Rates über EU-Rechtsakte voranzubringen.

Bei den Verhandlungen im Europäischen Rat unterstützte die BaFin mit ihrer fachlichen Expertise² das Bundesministerium der Finanzen (BMF). Dies betraf insbesondere die Legislativvorschläge, welche die Europäische Kommission am 24. September 2020 im Rahmen ihres Digital Finance-Pakets³ zu Kryptowerten (Proposal for a Regulation on Markets in Crypto-Assets – MiCA) und zur digitalen operationellen Resilienz (Proposal for a Regulation on Digital Operational Resilience for the Financial Sector – DORA) veröffentlicht hatte.⁴

1.1 MiCA – Märkte für Kryptowerte

Mit der MiCA-Verordnung will die EU-Kommission die gegenwärtige europäische Regulierungslücke für Kryptowerte schließen, die weder als Finanzinstrument im Rahmen der zweiten Finanzmarktrichtlinie (Markets in Financial Instruments Directive – MiFID II), noch als E-Geld gemäß der zweiten Richtlinie über die Aufnahme, Ausübung und Beaufsichtigung der Tätigkeit von E-Geld-Instituten (Electronic Money Directive – EMD II) reguliert sind.

Kryptowerte definiert die EU-Kommission im Entwurf der MiCA-Verordnung als digitale Darstellungen von Werten oder Rechten, die mittels der Distributed-Ledger-Technologie oder einer ähnlichen Technologie elektronisch übertragen und gespeichert werden können. Die MiCA-Verordnung sieht vor, dass Emittenten von Kryptowerten ein Kryptowerte-Whitepaper notifizieren und veröffentlichen müssen. So sollen die Anbieter ihre potenziellen Kundinnen und Kunden über die Merkmale, Funktionen und Risiken der Kryptowerte informieren, bevor diese einen Kauf tätigen. Für Anbieter von Dienstleistungen, die sich auf Kryptowerte beziehen, wie zum Beispiel die Beratung, der Betrieb einer Handelsplattform oder die Verwahrung, plant die EU-Kommission neue Erlaubnispflichten.

Für die zwei im Entwurf definierten Arten von sogenannten Stablecoins plant die EU-Kommission, Erlaubnisvorbehalte einzuführen: Wertreferenzierte Token und E-Geld-Token sollen zukünftig nur Unternehmen mit einer entsprechenden behördlichen Erlaubnis emittieren dürfen. Mit wertreferenzierten Token sind Kryptowerte gemeint, die zum Beispiel durch mehrere offizielle Währungen oder Sachwerte gedeckt sind.

Für die Aufsicht über die Emittenten besonders großer oder europaweit genutzter wertreferenzierter Token oder E-Geld-Token sieht der Verordnungsentwurf eine Zuständigkeit der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority) in Zusammenarbeit mit den zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden vor.

¹ Informationen zur deutschen Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union sind abrufbar unter <https://www.eu2020.de/eu2020-de>.

² Vgl. BaFinJournal Oktober 2020, Seite 9 ff.

³ EU-Kommission, Digital Finance Package, https://ec.europa.eu/info/publications/200924-digital-finance-proposals_en.

⁴ Vgl. dazu auch Kapitel III.6.

1.2 DORA – Digitale operationelle Resilienz des Finanzsektors

Um die digitale operationelle Resilienz⁵ auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) zu erhöhen, hat die EU-Kommission mit DORA ein einheitliches Rahmenwerk für das Management von IKT-Risiken bzw. IKT-Drittparteirisiken für alle europäischen Finanzunternehmen vorgelegt. DORA enthält auch eine Meldepflicht für IKT-Vorfälle und einen neuen Ansatz, um kritische IKT-Drittdienstleister wie Cloud-Service-Provider zu überwachen.

Das vorgeschlagene Rahmenwerk vereinheitlicht und ergänzt die Anforderungen zum IKT-Risiko- und zum IKT-Drittparteirisikomanagement, die bisher primär in sektoralen Leitlinien spezifiziert waren.⁶ Zugleich führt DORA verbindliche Threat-Led Penetration Tests (TLPT) bei signifikanten Unternehmen des Finanzsektors ein.⁷ Dabei handelt es sich um den kontrollierten Versuch, die Resilienz eines Unternehmens anhand der Reaktion auf einen simulierten Hacker-Angriff umfassender beurteilen und verbessern zu können.

Die EU-Kommission will zudem mit DORA kritische IKT-Drittdienstleister unter ein europäisches Überwachungsregime stellen. Dieses soll auf den bestehenden Strukturen der Finanzaufsicht in der Europäischen Union aufbauen.

Darüber hinaus etabliert DORA laut dem Entwurf eine flächendeckende Pflicht, Aufsichtsbehörden wie der BaFin schwerwiegende IKT-Vorfälle zu melden. Diese Meldepflicht soll für sämtliche Finanzunternehmen gelten. Dadurch schließt das Rahmenwerk die aktuell bestehende Lücke bei Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen. Zugleich will die EU-Kommission mit DORA die bestehenden Pflichten vereinfachen.

1.3 Europäische Kapitalmarktunion

Ein weiterer Schwerpunkt der deutschen Ratspräsidentschaft war die Vertiefung der Europäischen Kapitalmarktunion. Im September 2020 legte die EU-Kommission hierzu einen Aktionsplan⁸ vor, mit dem sie die 2015 begonnenen Arbeiten an der Kapitalmarktunion weiter voranbringen, neue Akzente setzen und die Union vertiefen will.

Der Aktionsplan benennt drei Hauptziele:

- Es soll eine grüne, digitale, inklusive und widerstandsfähige wirtschaftliche Erholung in der EU gewährleistet werden, indem europäische Unternehmen, insbesondere kleine und mittlere, einen besseren Zugang zu Finanzierungen erhalten.
- Ein EU-Finanzplatz soll entwickelt werden, an dem Privatpersonen in einem noch sichereren Umfeld als bisher langfristig sparen und investieren können.
- Durch Integration der nationalen Kapitalmärkte soll ein echter EU-weiter Kapitalbinnenmarkt entstehen.

Die Kommission will diese Ziele durch eine Reihe von Maßnahmen erreichen, über die sie vorwiegend in den Jahren 2021 und 2022 – aufgeteilt in verschiedene aufsichts- und gesellschaftsrechtliche Themenfelder – entscheidet. Geplant ist unter anderem, eine zentrale Plattform für Unternehmensinformationen zu errichten. Außerdem sollen Initiativen gestartet werden, um die Rechte der Aktionäre zu stärken und die Finanzbildung der Verbraucher zu vertiefen.

Die Schlussfolgerungen des Rates vom Dezember⁹ zum Ende der deutschen Ratspräsidentschaft greifen den Aktionsplan der EU-Kommission auf. Darin betont der Rat, dass die COVID-19-Pandemie den Handlungsdruck für die Schaffung tieferer und einheitlicherer Kapitalmärkte nochmals erhöht habe. Wenn Unternehmen, insbesondere kleine und mittlere, einen leichteren Zugang zu diesen Märkten bekämen, dann könne dies dazu beitragen, die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie für Europa besser abzufedern.

5 Die digitale operationelle Resilienz ist die Fähigkeit eines Unternehmens, so widerstands- und anpassungsfähig zu sein, dass es digitale (operationelle) Prozesse auch während und nach einem Störfall aufrechterhalten kann.

6 Vgl. BaFinPerspektiven Ausgabe 1/2020, Seite 23 ff., www.bafin.de/dok/14078070.

7 Vgl. a.a.O., Seite 47 ff.

8 EU-Kommission, Eine Kapitalmarktunion für die Menschen und Unternehmen – neuer Aktionsplan, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0590&from=EN>.

9 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Rates zum Aktionsplan zur Kapitalmarktunion, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12898-2020-REV-1/de/pdf>.

2 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.

Memoranda of Understanding

Die Unternehmen des Finanzsektors agieren mehr und mehr international. Memoranda of Understanding (MoUs) werden daher immer bedeutsamer. Auf ihrer Grundlage kann die BaFin mit den Partnerinstitutionen anderer Länder Informationen über grenzüberschreitend tätige Kreditinstitute, Wertpapierdienstleistungsinstitute und Versicherungsunternehmen austauschen. Zu unterscheiden sind dabei institutsbezogene und generelle MoUs, die den Regelfall bilden. Diese wiederum können sektorspezifisch oder sektorübergreifend sein. 2020 hat die BaFin mit einer Reihe von Aufsichtsbehörden über den Abschluss eines generellen MoU verhandelt.

So vereinbarte die BaFin im Dezember 2020 ein solches MoU mit der Security and Futures Commission of Hong Kong (SFC). Das MoU stellt die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zur Tätigkeit von zentralen Gegenparteien (Central Counterparties – CCPs) auf eine formale Grundlage. Bereits im Jahr 2004 hatten die BaFin und die SFC eine allgemeinere Aufsichtsvereinbarung getroffen, die nun die spezielleren Regelungen des neuen MoUs ergänzen.

Zudem unterzeichnete die BaFin ebenfalls im Dezember 2020 ein MoU mit der US-amerikanischen Securities and Exchange Commission (SEC). In diesem MoU geht es darum, dass das deutsche Aufsichtsregime für das Derivategeschäft in den USA als gleichwertig mit dem nationalen Regime anerkannt wird. Die BaFin hatte bei der SEC die substituierte Einhaltung von Aufsichtsstandards (Substituted Compliance) beantragt. Die SEC stimmte im Dezember 2020 zu. Diese Entscheidung hat zur Folge, dass von der BaFin beaufsichtigte Institute, die in den USA das Derivategeschäft betreiben, von der Einhaltung von Aufsichtsstandards der SEC ausgenommen werden können. Die BaFin verpflichtet sich im Gegenzug, der SEC relevante Informationen zu übermitteln, die diese für die Aufsicht über die Derivategeschäfte in den USA benötigen könnte. Für den Fall, dass die SEC diesen

Sonderstatus kündigt, wird den deutschen Instituten eine Übergangsfrist von zehn Monaten gewährt.

Darüber hinaus hat die BaFin eine multilaterale Grundsatzerklärung unterzeichnet. Sie wurde zwischen den europäischen Aufsichtsbehörden und der Prudential Regulatory Authority (PRA) als Teil der Bank of England geschlossen und unter der Federführung der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority) verhandelt.¹⁰ In diesem Kooperationsabkommen geht es um die Aufsicht über zentrale Gegenparteien und Wertpapier-Zentralverwahrer (Central Securities Depositories – CSDs). Anlass der Vereinbarung war der Brexit bzw. das Ende der vereinbarten Übergangsfrist.

Technische Kooperationen

Die technische Kooperation stand im Jahr 2020 unter dem Einfluss der COVID-19-Pandemie. Der fachliche Austausch mit ausländischen Aufsichtsbehörden und Zentralbanken musste daher überwiegend in Videokonferenzen und schriftlich stattfinden. Zu nennen ist hier beispielsweise eine umfangreiche Kooperation mit der Zentralbank Georgiens. Themenschwerpunkte waren Fintechs und Kryptowährungen.

Die BaFin ist Mitglied in der European Supervisor Education Initiative (ESE). Die üblichen Fachseminare, die auch die BaFin regelmäßig ausrichtet, konnten 2020 pandemiebedingt ebenfalls nicht stattfinden. Die Initiative arbeitet daran, ihre Veranstaltungen künftig in digitaler Form anbieten zu können.

Im Juli 2020 wurde das Twinning-Projekt der Europäischen Union mit dem Partnerland Montenegro erfolgreich abgeschlossen. Das auf ursprünglich zwei Jahre angelegte Projekt wurde angesichts der COVID-19-Kontaktbeschränkungen um drei Monate verlängert. Im Fokus standen Themen aus der Banken-, Versicherungs- und Wertpapieraufsicht sowie die Geldwäschebekämpfung. Neben Deutschland – mit der BaFin als Projektleiterin und der Deutschen Bundesbank – wirkten Kroatien und die Niederlande mit. Montenegro wird nun sein Aufsichtssystem EU-konform gestalten.

Multilaterale Kooperation

Zahlreiche Unternehmen im Finanzsektor sind heutzutage weltweit aktiv. Damit gewinnt auch die multilaterale Zusammenarbeit von Aufsichtsbehörden immer mehr an Bedeutung. Die BaFin arbeitet daher eng mit den Aufsichtsbehörden anderer Länder zusammen. In

¹⁰ Vgl. dazu auch Kapitel I 3.

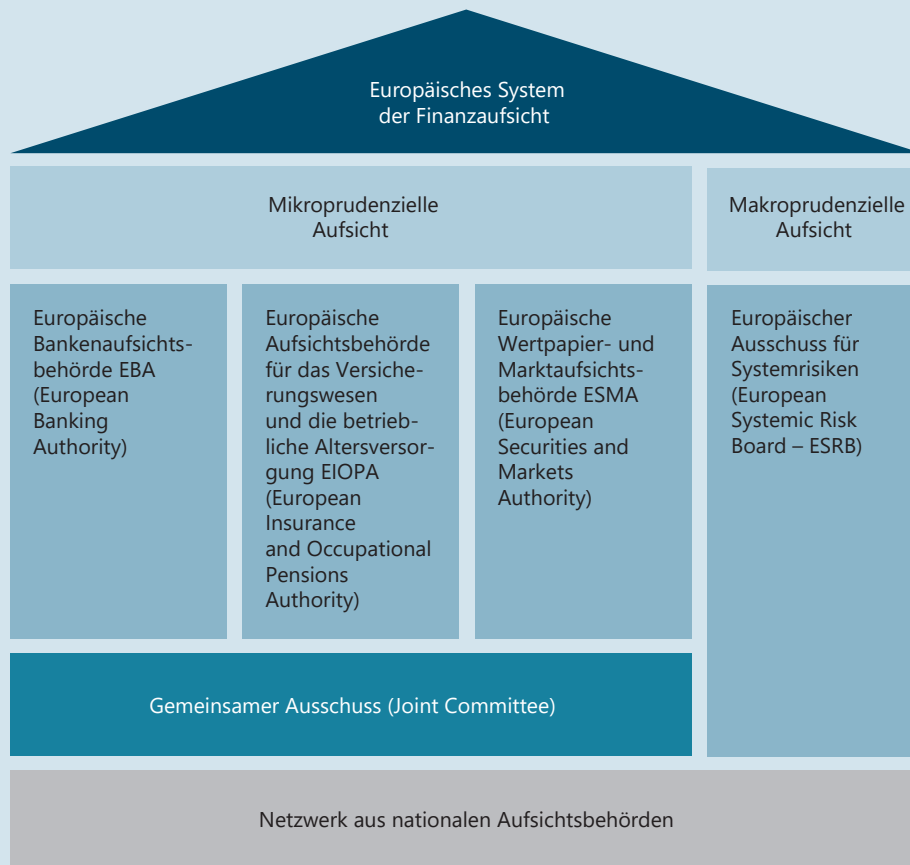
der Europäischen Union findet diese Zusammenarbeit größtenteils unter dem Dach der europäischen Aufsichtsorganisationen statt. Die BaFin ist aber auch in den globalen Standardsetzergremien vertreten (siehe Infokasten). 2019 war die BaFin Mitglied in rund 600 Gruppen dieser Art – einige davon sind oder waren temporärer Art.

Die Arbeit dieser Institutionen und Gruppen war 2020 dominiert von den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und den Vorbereitungen auf den bevorstehenden Brexit. Darüber hinaus standen die Nachhaltigkeit des Finanzwesens und die Verbesserung der aufsichtlichen Konvergenz im Vordergrund.

Die BaFin im Europäischen System der Finanzaufsicht

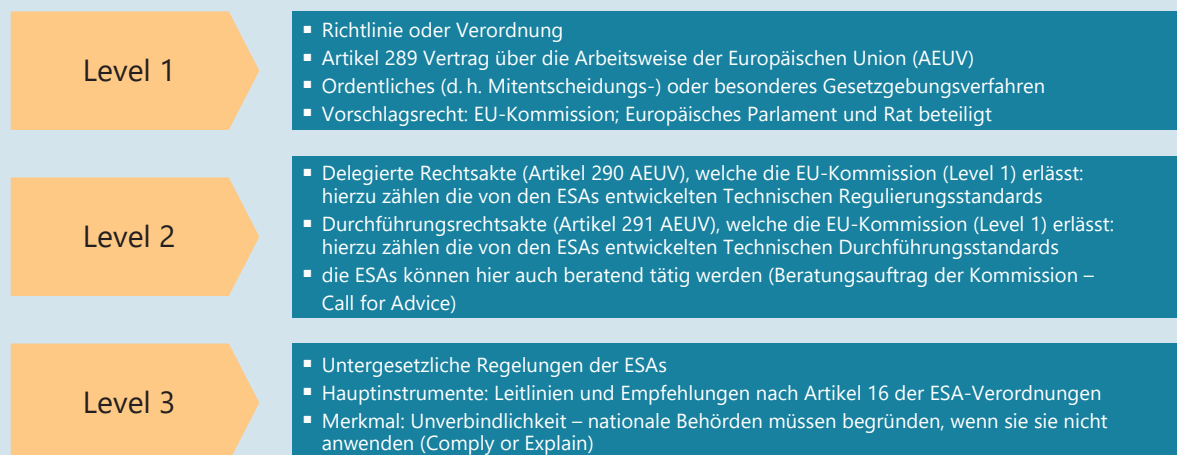
Die BaFin ist aktiver Teil des seit Anfang 2011 bestehenden Europäischen Systems der Finanzaufsicht (European System of Financial Supervision – ESFS, siehe Grafik 1).

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: Die Ebenen der EU-Gesetzgebung und die Rolle der ESAs



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 56 (SSM) und Seite 131 (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.

3 Arbeiten der drei ESAs

Die Arbeitsprogramme der drei Europäischen Aufsichtsbehörden wurden 2020 wesentlich durch die COVID-19-Pandemie geprägt. Die ESAs verwendeten einen Großteil ihrer Arbeit darauf, die Folgen der Pandemie für die Finanzmärkte einzudämmen.

3.1 EBA

So arbeitete die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA ab März daran, Erleichterungen für Kreditinstitute während der Pandemie zu ermöglichen.¹¹ Erste Leitlinien veröffentlichte sie hierzu am 2. April 2020: Diese legen fest, welche Voraussetzungen für die Gewährung von Zahlungserleichterungen im Rahmen von staatlichen oder privaten Kreditmoratorien gelten, damit die betroffenen Kredite nicht als gestundet oder ausgefallen eingestuft werden müssen. Auf dem Jahresprogramm der EBA standen aber auch unter anderem folgende Aufgaben:

- Umsetzung ihrer Mandate aus dem Risikoreduzierungspaket¹²,
- Überprüfung der Säule 2 des Rahmenwerks für Banken¹³ – insbesondere im Hinblick auf konsistente Ansätze beim bankaufsichtlichen Überprüfungs- und Evaluierungsprozess (Supervisory Review and Evaluation Process – SREP¹⁴),
- Finalisierung des Projekts für eine EU-weit zentralisierte Dateninfrastruktur (European Centralised Infrastructure of Data – EUCLID),
- Stärkung der Rolle der EBA im Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung,
- Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsrisiken in der Bankenregulierung,
- Fintech-Roadmap der EBA.

3.2 EIOPA

Die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung

(EIOPA) hat im Jahr 2020 gemeinsam mit den nationalen Aufsehern und der Europäischen Kommission daran gearbeitet, Finanzstabilität, Marktintegrität und Verbraucherschutz in Zeiten der COVID-19-Pandemie sicherzustellen. EIOPA führte zahlreiche virtuelle Untersuchungen durch, zum Beispiel zu Markt-, Kredit-, Rentabilitäts- und Solvabilitätsrisiken. Wichtige Zinsinformationen wurden zeitweise im wöchentlichen Rhythmus veröffentlicht. Außerdem gab EIOPA ein Thesenpapier bezüglich Optionen zur Versicherbarkeit künftiger Pandemien heraus. Die Unternehmen forderte EIOPA zudem auf, die Auswirkungen der Corona-Krise in den Berichten zur Solvenz- und Finanzlage (Solvency and Financial Condition Reports – SFCRs) zu erläutern.

Darüber hinaus veröffentlichte EIOPA zahlreiche Hinweise zum verbraucherfreundlichen Verhalten und gab Empfehlungen zum Beispiel zu Ausschüttungen. Diese seien von Versicherern sorgfältig abzuwägen und die Risikotragfähigkeit sei darzulegen.

EIOPA gewährte Unternehmen vorübergehende Erleichterungen bei Einreichungsfristen, außerdem verlängerte EIOPA Konsultationsfristen.

Paneuropäisches Privates Pensionsprodukt

Ein weiterer Schwerpunkt der Arbeiten von EIOPA war das Projekt „Paneuropäisches Privates Pensionsprodukt“ (Pan-European Personal Pension Product – PEPP). Die Europäische Kommission schloss 2020 ihre Level-2-Arbeiten zum PEPP ab (siehe Grafik 2, Seite 45). So konkretisierte die Kommission in Technischen Regulierungsstandards (Regulatory Technical Standards – RTS) folgende Inhalte:

- das PEPP-Basisinformationsblatt (Key Information Document – KID)
- die PEPP-Leistungsinformation
- die zusätzlichen Informationen für die aufsichtliche Berichterstattung
- die Kriterien für die Produktinterventionsbefugnis von EIOPA
- den Kosten- und Gebührenumfang für das Basis-PEPP
- die Risikominderungstechniken

Die Entwürfe der RTS hatte EIOPA vorbereitet. Beschäftigte der BaFin hatten daran mitgearbeitet.

Die Kommission beschrieb außerdem in Implementierungsstandards (Implementing Technical Standards – ITS) konkret das Format der aufsichtlichen PEPP-Berichterstattung. Außerdem präziserte sie, auf welche Art und Weise EIOPA und die nationalen Aufsichtsbehörden miteinander kommunizieren und Informationen

11 Zu den Maßnahmen der BaFin im Zuge der Corona-Pandemie vgl. Kapitel I 1.

12 Im Risikoreduzierungspaket wurden die europäische Eigenmittelverordnung (Capital Requirements Regulation – CRR) und die Verordnung über einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism Regulation – SRMR) sowie die Europäische Eigenmittelrichtlinie (Capital Requirements Regulation – CRD) und die Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Finanzinstituten (Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD) überarbeitet.

13 Vgl. auch Jahresbericht 2016, Seite 94 ff.

14 Vgl. Kapitel III.1 3.1.

austauschen sollen. Auch diese ITS hatte EIOPA entworfen. Die BaFin hat hieran ebenfalls mitgewirkt.

Voraussetzung für den Vertrieb eines PEPP ist nach Artikel 5 Absatz 1 PEPP-Verordnung die Eintragung in einem Zentralregister, das EIOPA führt. Zuständig für Registrierung, laufende Aufsicht, Beschwerden, Veröffentlichungen, Produktinterventionen und Sanktionen bleiben aber primär die nationalen Aufsichtsbehörden – in Deutschland die BaFin und in Bezug auf Vermittler die für die Aufsicht über diese zuständigen Behörden.

Weitere wichtige Punkte des EIOPA-Jahresprogramms waren:

- Stellungnahme (Opinion) zum Solvency-II Review gegenüber der EU-Kommission¹⁵
- Opinion zu Vergütungsvereinbarungen gegenüber der EU-Kommission
- Richtlinien für die Sicherheit und Kontrolle von Informations- und Kommunikationstechnologien
- Richtlinien für das Outsourcing an Cloud-Dienstleister
- Fortsetzung des Engagements zu Nachhaltigkeit und Klimawandel
- Diskussionspapiere zu Wertschöpfungsketten/Insurtech und die Stresstestmethodik
- Mitwirkung am Internationalen Kapitalstandard der Internationalen Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden IAIS

Nachfolge für EIOPA-Spitzenposten

Ende Februar 2021 endete die zehnjährige Amtszeit des EIOPA-Vorsitzenden Gabriel Bernardino. Bis zur Klärung der Nachfolge leitet interimweise der stellvertretende Vorsitzende, Dr. Peter Braumüller, die Behörde.

3.3 ESMA

Auch für die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA war 2020 nachhaltig von der COVID-19-Pandemie geprägt. Von Beginn an beobachtete und analysierte ESMA die Auswirkungen der Pandemie auf die europäischen Finanzmärkte. Soweit dies innerhalb der rechtlichen Rahmenbedingungen und im Hinblick auf Verbraucherschutz, Marktstabilität und Marktintegrität vertretbar war, verschaffte ESMA den Marktteilnehmern einzelne aufsichtsrechtliche Erleichterungen oder konkretisierte Aufsichtsanforderungen. Zudem befasste sie sich mit dem Erlass von Leerverkaufsmaßnahmen in einer Reihe von Mitgliedstaaten.

¹⁵ Zu den Vorschlägen zum Solvency-II-Review vgl. Kapitel I 8.

Nachfolge für ESMA-Spitzenposten

Am 12. Oktober 2020 nahm Steven Maijor zum letzten Mal als ESMA-Vorsitzender an der alljährlichen Anhörung des Wirtschafts- und Währungsausschusses (Committee on Economic and Monetary Affairs – ECON) des Europäischen Parlaments teil. Er verlässt ESMA Ende März 2021 nach zehnjähriger Tätigkeit an ihrer Spitze. Auch die Position des Executive Director wird im Jahr 2021 neu besetzt. Verena Ross gibt das Amt Ende Mai 2021 ab. Die Suche nach einer Nachfolge für beide Positionen hat bereits begonnen.

3.4 Nachhaltigkeitsbezogene Offenlegungspflichten

ESMA, EIOPA und EBA arbeiten gemeinsam mit den nationalen Aufsichtsbehörden, daran, die technischen Regulierungsstandards (RTS) fertigzustellen, die die Offenlegungsverordnung¹⁶ konkretisieren sollen. Nach ihr müssen bestimmte Finanzunternehmen offenlegen, wie nachhaltig ihre Produkte sind. Anwendbar ist die Verordnung ab dem 10. März 2021. Die Arbeiten an den Regulierungsstandards haben sich aber coronabedingt verzögert und wurden der EU-Kommission am 3. Februar 2021 übermittelt. Der Entwurf der RTS wurde von April bis August 2020 öffentlich konsultiert¹⁷. Parallel arbeiteten die ESAs daran, verbindliche Formatvorlagen (Templates) für vorvertragliche und regelmäßige Offenlegungs- und Berichtspflichten zu Nachhaltigkeitsrisiken zu erstellen. Diese werden in den Annex der RTS aufgenommen. Es ist geplant, die technischen Regulierungsstandards nach der Offenlegungsverordnung mit den Offenlegungspflichten nach der Taxonomieverordnung¹⁸ zusammenzuführen. So soll ein allumfassendes Regelwerk („Single Rulebook“) für nachhaltigkeitsbezogene Offenlegungspflichten entstehen.

Die europäischen Aufsichtsbehörden wollten den Unternehmen für den Übergangszeitraum vom 10. März 2021 bis zur (verspäteten) Verabschiedung der RTS durch die Kommission Klarheit verschaffen. Sie erarbeiteten daher eine gemeinsame Erklärung, ein Supervisory Statement. Ende 2020 war dieses Statement noch nicht fertiggestellt. Es soll den Unternehmen verdeutlichen, welche aufsichtlichen Erwartungen in dieser Interimsphase an sie gerichtet werden.

¹⁶ Verordnung (EU) 2019/2088.

¹⁷ ESMA, Joint ESA consultation on ESG disclosures, <https://www.esma.europa.eu/press-news/consultations/joint-esa-consultation-esg-disclosures>.

¹⁸ Verordnung (EU) 2020/852.

4 Arbeiten der globalen Standardsetzer

4.1 Basler Ausschuss zieht Schlusstrich

Die Arbeiten des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (BCBS) konzentrierten sich im Jahr 2020 auf die Bewältigung der Corona-Pandemie. Dabei ging es vor allem darum, sachgerechte kurzfristige regulatorische Notfallmaßnahmen zu entwickeln und zu implementieren und die Folgen der Pandemie bzw. die Wirkung der Notfallmaßnahmen zu beobachten.

Zudem zog der BCBS einen Schlusstrich unter die Post-GFC-Agenda¹⁹, also den Zeitraum seit der globalen Finanzkrise 2007/2008, der von umfassenden regulatorischen und aufsichtlichen Reformen geprägt gewesen war. Mit Blick in die Zukunft hat sich der BCBS strategisch neu ausgerichtet: Im Fokus sollen das Monitoring der Implementierung sowie die Evaluierung der beschlossenen Basel-III-Reformen stehen.

Beschäftigte der BaFin sind in verschiedenen Arbeitsgruppen des Basler Ausschusses aktiv.

4.2 IAIS setzt neue Rahmenwerke um

Die Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden IAIS verabschiedete im November 2019 eine Vielzahl großer Projekte.²⁰ Damit startete die Phase, in der es gilt, die unterschiedlichen Rahmenwerke einzuführen und in der Praxis anzuwenden.

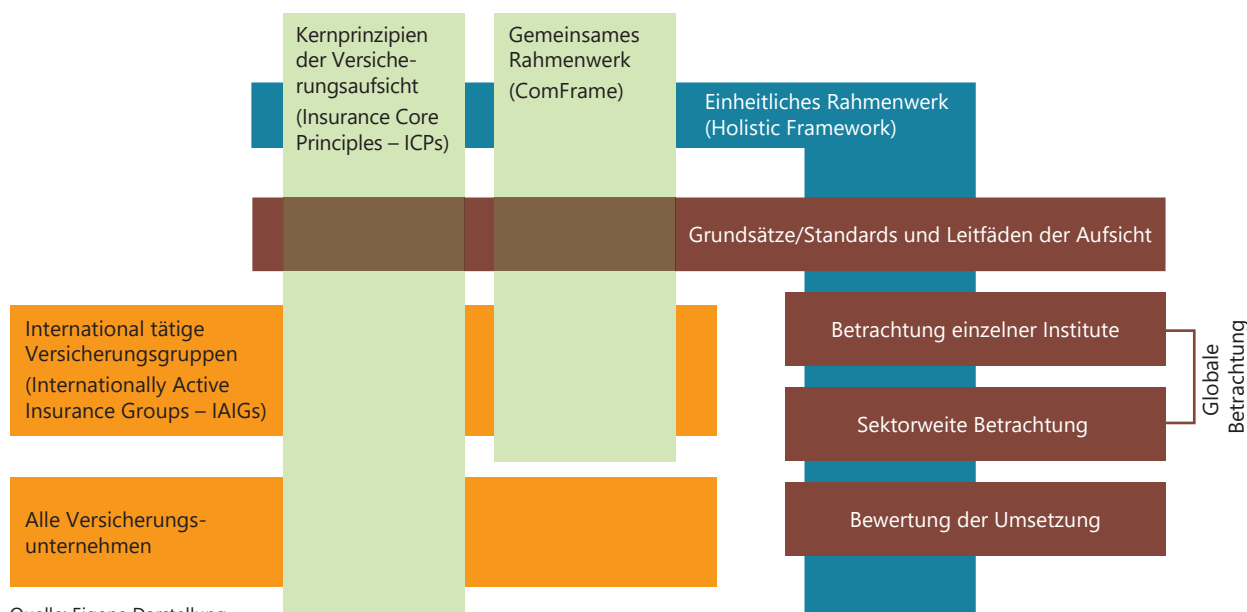
Parallel zur Phase der Beobachtung (Monitoring Period) des globalen Kapitalstandards (Insurance Capital Standard – ICS) begann die Standardsetzerin für den Versicherungssektor auch damit, die einzelnen Bausteine des Einheitlichen Rahmenwerks zu systemischen Risiken (Holistic Framework) umzusetzen: nämlich das Implementierungs-Assessment und Monitoring.

Begleitend zu diesen Arbeiten hat die IAIS weiter an verschiedenen Anwendungspapieren (Application Papers) gearbeitet. Sie geben den Aufsichtsbehörden Beispiele an die Hand, wie die Standards in den Kernprinzipien der Versicherungsaufsicht (Insurance Core Principles – ICPs) sowie im gemeinsamen Rahmenwerk (Common Framework – ComFrame) für die Aufsicht über große international tätige Versicherungsgruppen (Internationally Active Insurance Groups – IAIGs) anzuwenden sind. Eine Übersicht über den gesamten Regelkanon der IAIS findet sich in Grafik 3.

¹⁹ Das Kürzel GFC steht für Great Financial Crisis.

²⁰ Vgl. hierzu Jahresbericht 2019, Seite 53 ff.

Grafik 3: Gesammelte Regelwerke der IAIS



Die Arbeiten liefen planmäßig an und konnten im Wesentlichen ungeachtet der Corona-Pandemie fortgesetzt werden. Allerdings musste die IAIS an mehreren Stellen die Zeitpläne anpassen. Die BaFin ist in zahlreichen Gruppen der IAIS vertreten.

4.3 IOSCO im Pandemiejahr

Auch bei der Internationalen Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden IOSCO (International Organization of Securities Commissions) standen 2020 die COVID-19-Pandemie und deren Auswirkungen auf Märkte und Finanzstabilität im Fokus.

In diesem Kontext legte die IOSCO im November 2020 zwei Berichte zu Geldmarktfonds vor. Diese zeigen, wie sich die COVID-19-Pandemie und die zum Teil durch sie ausgelösten Marktvolatilitäten auf die Geldmarktfonds auswirken. Außerdem wurde darin evaluiert, wie sich unterschiedliche Geldmarktfonds in den wichtigsten Märkten verhalten.

Neben den Folgen der Pandemie beschäftigte sich die IOSCO mit verschiedenen Projekten, die sie bereits im Vorjahr angestoßen hatte, unter anderem zu Themen wie Krypto-Assets, Sustainable Finance und Künstliche Intelligenz.

Die IOSCO veröffentlichte 2020 zahlreiche weitere Berichte. Zu nennen sind beispielsweise

- ein Bericht über die regulatorischen Auswirkungen globaler Stablecoin-Initiativen,
- ein zweistufiges Verfahren für eine konsistente Bewertung der Hebelwirkung (Leverage) bei Investmentvermögen,
- Leitlinien, die Aufsichtsbehörden unterstützen, wenn sie mit Interessenkonflikten und Verhaltensrisiken von Marktintermediären im Kapitalbeschaffungsprozess umgehen müssen, und
- ein Bericht mit bewährten Verfahren (Good Practices) für Äquivalenzentscheidungen.

Die Arbeiten der IOSCO beeinflussen auch das Recht und die Marktstrukturen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten. Die BaFin ist in zahlreichen Gremien der IOSCO aktiv.

4.4 FSB untersuchte Folgen der Corona-Pandemie

Der Finanzstabilitätsrat FSB befasste sich intensiv mit den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die globale Finanzstabilität. Das Gremium überwachte und bewertete unter anderem fortlaufend die Verwundbarkeiten des Finanzsystems und koordinierte die Sammlung und Analyse krisenrelevanter Informationen. Außerdem äußerte sich das FSB in einem Bericht zu der Frage, inwieweit die im Zuge der Corona-Krise getroffenen aufsichtlichen Maßnahmen mit bestehenden internationalen Finanzstandards vereinbar sind. Das Ergebnis lautete zusammengefasst, dass sich der Großteil der COVID-19-Maßnahmen innerhalb des Spielraums bewegte, den die geltenden Standards erlauben. Darüber hinausgehende Maßnahmen waren zeitlich eng begrenzt und eine angemessene Reaktion auf die außergewöhnlichen wirtschaftlichen Bedingungen.

Die BaFin ist Mitglied im FSB und steuerte die Perspektive der deutschen Finanzaufsicht bei. So informierte sie das FSB regelmäßig über die aktuellen nationalen regulatorischen und aufsichtlichen COVID-19-Maßnahmen.

Unter Mitwirkung der BaFin konnte das FSB im Jahr 2020 entscheidende Fortschritte bei verschiedenen Reformprojekten erzielen, die noch aus der globalen Finanzkrise 2007/2008 resultieren. Dazu gehören etwa die Weiterentwicklung des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs und die Ablösung des Referenzzinssatzes LIBOR, aber auch Empfehlungen für die Regulierung und Beaufsichtigung von wertreferenzierten Token und für den Umgang mit Cyberrisiken.

III

Aufsicht





1 Banken, Finanzdienstleister und Zahlungsinstitute

1.1 Grundlagen der Aufsichtspraxis

1.1.1 Neue Anforderungen an den IRBA

1.1.1.1 Umsetzung der Anforderungen

Zur Jahreswende 2020/21 traten geänderte Anforderungen an die Ausfalldefinition gemäß Artikel 178 der Eigenmittelverordnung (Capital Requirements Regulation – CRR) in Kraft. Für Institute, die die Erlaubnis haben, für die Ermittlung von Kreditrisiken den auf internen Beurteilungen basierenden Ansatz zu nutzen (Internal Ratings-Based Approach – IRBA), gelten seitdem unter anderem neue Vorschriften für die Schätzung von Ausfallwahrscheinlichkeiten.

IRBA-Institute, die 2019 noch keine Erlaubnis für die dafür erforderlichen Modelländerungen erhalten hatten, mussten als Grundlage für die Eignungsprüfungen selber einschätzen, inwieweit sie die verschiedenen neuen Anforderungen erfüllen. Die BaFin erteilte ihre Erlaubnisbescheide termingerecht zum Jahresende. Wie mit der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority) verabredet, achtete die BaFin prioritär darauf, dass die Institute Ausfälle entsprechend den geänderten Regelungen feststellten.

1.1.1.2 Neue EU-Vorgaben aus dem IRB-Repair-Programm

Interne Modelle waren nach Ausbruch der Finanzkrise 2007/2008 kritisiert worden. Die EBA hat die Anforderungen an die Nutzung der IRBA-Verfahren harmonisiert. Schon 2019 hatte sie im Rahmen des IRB-Repair-Programms einige Vorgaben formuliert.¹ Im Mai 2020 veröffentlichte sie schließlich ihren letzten Baustein: Leitlinien betreffend Kreditrisikominderung für Institute, die den IRBA einschließlich eigener Schätzungen der Verlustquote bei Ausfall (Loss Given Default – LGD) anwenden.²

¹ Vgl. Jahresbericht 2019, Seite 61.

² EBA/GL/2020/05.

Diese Leitlinien konkretisieren die Anforderungen³ an die Anerkennungsfähigkeit von Besicherungen mit und ohne Sicherheitsleistungen sowie die Wirkung der Kreditrisikominderung. Die BaFin beabsichtigt, die Leitlinien vollständig ab Anwendungsbeginn im Januar 2022 umzusetzen.

Technische Regulierungsstandards

Zu den finalen Entwürfen dreier technischer Regulierungsstandards (Regulatory Technical Standards – RTS) des IRB-Repair-Programms, die Grundlage für künftige Delegierte Verordnungen der Europäischen Kommission sind, hat die Kommission der EBA Änderungsvorschläge zugesandt. Im April 2020 stimmte die EBA dem Änderungsvorschlag zum RTS über die Festsetzung der Risikogewichte bei Spezialfinanzierungen zu.⁴ Die Änderungsvorschläge zu den RTS zur Präzisierung der Art, Schwere und Dauer eines Konjunkturabschwungs kommentierte die EBA im Rahmen einer Opinion im August.⁵ Zum Vorschlag, den die EU-Kommission zur Methodik der aufsichtlichen Überprüfung interner Ratingsysteme vorgelegt hatte, nahm die EBA zum Jahresende erneut Stellung.⁶

1.1.2 Antizyklischer Kapitalpuffer auf null Prozent gesenkt

Die Entwicklungen nach Ausbruch der COVID-19-Pandemie bewogen die BaFin, für sämtliche Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute⁷ den antizyklischen Kapitalpuffer (Countercyclical Capital Buffer – CCyB) zum zweiten Quartal 2020 auf null Prozent herabzusetzen.⁸ Die BaFin geht davon aus, dass der antizyklische Kapitalpuffer bis Ende 2021 nicht erhöht werden wird. Hintergründe sind der Kreditbedarf der Realwirtschaft und mögliche Kreditausfälle im weiteren Verlauf der COVID-19-Pandemie. Die Entscheidung soll dem deutschen Bankensektor Planungssicherheit geben und es den Instituten erleichtern, Verluste aus Kreditausfällen aufzufangen und weiterhin in angemessenem Umfang Kredite an Unternehmen und Haushalte zu vergeben.⁹

3 Verankert in Artikel 181 1 f und Artikel 183 1 c CRR.

4 EBA/Op/2020/06.

5 EBA/Op/2020/12.

6 EBA/Op/2020/20.

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

8 www.bafin.de/dok/13891578.

9 www.bafin.de/dok/15656112.

Im Jahr 2019 hatte die BaFin den CCyB erstmals auf 0,25 Prozent angehoben; bis dahin hatte er seit seiner Einführung im Jahr 2015 immer bei null Prozent gelegen. Mit der Anhebung des Puffers im Jahr 2019 folgte die BaFin einer Empfehlung des Ausschusses für Finanzstabilität (AFS), in dem sie vertreten ist. Der AFS stellte den Aufbau zyklischer Systemrisiken in drei Risikofeldern fest:

1. Risiken aus der wirtschaftlichen Entwicklung, die in der mikroprudenziellen Messung von Kreditrisiken nicht umfassend abgebildet werden („Konjunkturrisiko“ aus unterschätzten Kreditrisiken)
2. Risiken aus der Immobilienfinanzierung („Immobilienrisiko“ aus jahrelang steigenden Immobilienpreisen)
3. Zinsrisiken, wenn die Zinsen noch über längere Zeit an der Nullzinsgrenze verbleiben („Niedrigzinsumfeld“) oder stark steigen („Zinsänderungsrisiken“).

Ab dem 1. Juli 2020 hätten die Institute den Puffer vorhalten müssen.

Doch der Ausbruch der COVID-19-Pandemie zu Beginn des Jahres 2020 löste erhebliche Unsicherheit an den Finanzmärkten aus; auch die weitere realwirtschaftliche Entwicklung war nicht abzusehen. Das Ausmaß möglicher Verluste und die Dauer der weltweiten Krise lagen vollkommen im Dunkeln. Die BaFin entschied daher, den CCyB wieder auf null Prozent zu senken. So ist es auch vorgesehen: Mit dieser präventiven Maßnahme wird die Fähigkeit des deutschen Bankensektors gestärkt, Kredite zu vergeben oder Verluste aufzufangen. Der AFS¹⁰ hat das Vorgehen der BaFin begrüßt.

1.1.3 Allgemeinverfügung zu Geschäftsguthaben von Genossenschaftsbanken

Die BaFin veröffentlichte am 1. Januar 2020 ihre überarbeitete Allgemeinverfügung Geschäftsguthaben. Damit setzt sie die Vorgabe der europäischen Eigenmittelverordnung (CRR II) zu den Anforderungen an Eigenmittel sowie die Vorgaben der ergänzenden Delegierten Verordnung (EU) Nr. 241/2014 um, kurz Eigenmittel-RTS. Demnach benötigen Institute erst die Erlaubnis der Aufsichtsbehörde, bevor sie Instrumente des harten

10 Deutsche Bundesbank, Statement des AFS zum antizyklischen Kapitalpuffer, <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/themen/statement-des-afs-zum-antizyklischen-kapitalpuffer-828784>.

Kernkapitals zurückzahlen dürfen. Dieses Regelverfahren ist bei Genossenschaftsbanken wegen ihrer großen Zahl – 2020 waren es 841 Institute – und der üblichen Fluktuation ihrer Mitglieder in der Praxis nicht handhabbar.

Es gibt allerdings eine vereinfachte Regelung: Die BaFin kann gemäß Artikel 32 Absatz 2 des Eigenmittel-RTS vorab für einen Zeitraum von bis zu einem Jahr eine Genehmigung aussprechen – und zwar für einen 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. Jede dieser Verfügungen ist für ein Jahr gültig, und nur LSIs, also weniger bedeutende Institute, welche die Rechtsform einer eingetragenen Genossenschaft besitzen, dürfen sie anwenden. Die BaFin stimmt ihr Vorgehen jeweils mit der Deutschen Bundesbank ab.

In der jeweiligen Allgemeinverfügung gilt die Genehmigung zur Rückzahlung von Geschäftsguthaben als erteilt, sofern diese Guthaben nicht mehr als 0,5 Prozent des harten Kernkapitals ausmachen und die weiteren Voraussetzungen der Allgemeinverfügung zur Höhe der Eigenmittel ebenfalls erfüllt sind. Auch nach der Rückzahlung müssen die Institute die Anforderungen an die Eigenmittel inklusive bestehender Kapitalzuschläge, Eigenmittelzielkennziffer und eines Sicherheitspuffers einhalten.

Diesen Sicherheitspuffer hat die BaFin in der Allgemeinverfügung für das Jahr 2020 auf 0,75 Prozent festgesetzt; sie überprüft ihn jährlich. Institute, welche die Voraussetzungen der Allgemeinverfügung nicht erfüllen, müssen sich von der BaFin die Rückzahlung genehmigen lassen.

1.1.4 Anderweitig systemrelevante Institute

Im Einvernehmen mit der Deutschen Bundesbank legt die BaFin mindestens jährlich fest, welche Institute mit Sitz in Deutschland als anderweitig systemrelevant einzustufen sind. Die anderweitig systemrelevanten Institute (A-SRIs) müssen auf Anordnung der BaFin einen zusätzlichen Kapitalpuffer aus hartem Kernkapital vorhalten. Im Berichtsjahr stufte die Aufsicht 13 Institute als A-SRIs ein und ordnete für jedes A-SRI einen individuell berechneten Kapitalpuffer an.

BaFin und Bundesbank passen gemeinsame Methode an

BaFin und Deutsche Bundesbank haben 2020 die Methode angepasst, die sie gemeinsam für die A-SRI-Einstufung entwickelt haben:¹¹ erstens hinsichtlich der Datenbasis und des Rahmenwerks der Indikatoren und zweitens hinsichtlich der Ausgestaltung und Kalibrierung der Kapitalpuffer. Die Datenbasis der Indikatoren wurde so modifiziert, dass sie den Anforderungen der EBA-Leitlinie zur Identifizierung von A-SRIs¹² besser Rechnung trägt. Das Rahmenwerk der zur Identifizierung verwendeten Indikatoren wurde von BaFin und Bundesbank einer Überprüfung unterzogen, um die Eignung der Indikatoren für das Identifizieren von A-SRIs sicherzustellen und diese im Zweifel anzupassen.

Neuer Ansatz: Equal Expected Impact Approach

Bei der Ausgestaltung und Kalibrierung der A-SRI-Kapitalpuffer wurde die bisherige Clusteranalyse im Kapitalpufferklassenansatz durch den Equal Expected Impact Approach ersetzt. Dieser Ansatz reduziert den erwarteten Systemverlust, den der Ausfall eines A-SRIs für das gesamte Bankensystem potenziell verursachen kann, auf das Niveau des erwarteten Systemverlusts bei Ausfall eines Instituts, das aktuell nicht mehr als A-SRI eingestuft ist. Die Zuordnung der Kapitalpuffer beruht nun auf einem ökonomischen Modell. Ferner wurde die Bildung der Kapitalpufferklassen überarbeitet. Künftig gibt es zwölf Kapitalpufferklassen. Der Kapitalpuffer der niedrigsten Klasse beträgt nun 0,25 Prozentpunkte. Die Kapitalpuffer steigen pro Klasse um jeweils 0,25 Prozentpunkte, das heißt, in der höchsten Klasse beträgt der Kapitalpuffer drei Prozentpunkte. Wie bisher werden die A-SRIs in Abhängigkeit von ihrer durch den Gesamtpunktwert gemessenen Systemrelevanz einer Kapitalpufferklasse zugeordnet. Die höhere Granularität der Kapitalpufferklassen ermöglicht es allerdings, die Kapitalpuffer im Verhältnis zu den Gesamtpunktwerten differenzierter zuzuordnen.

1.1.5 Finanz- und Risikotragfähigkeitsinformationverordnung

Zum 19. August 2020 ist die Dritte Verordnung zur Änderung der Finanz- und Risikotragfähigkeitsinformationverordnung in Kraft getreten (FinaRisikoV).¹³ Anlass dieser Überarbeitung war unter anderem die Implementierung zweier Leitlinien der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde EBA, welche die BaFin gemäß

¹¹ www.bafin.de/dok/8233664.

¹² EBA/GL/2014/10.

¹³ BGBl. I 2020, Seite 1890.

§ 7b Absatz 1 Satz 4 des Kreditwesengesetzes (KWG) anwendet. Die Änderungsverordnung regelt nun auch, wie die wesentlichen Informationen zur mehrjährigen Kapitalplanung sowie zum internen Liquiditätsmanagement (Internal Liquidity Adequacy Assessment Process – ILAAP) im aufsichtlichen Meldewesen zu erfassen sind. Damit folgt die Verordnung den EBA-Leitlinien „zu für SREP¹⁴ erhobene ICAAP¹⁵- und ILAAP-Informationen“¹⁶.

Die Verordnung soll insbesondere die Meldeanforderungen schaffen, um der Aufsicht einen Einblick in die Entwicklung der Vermögens- und Ertragslage der Institute zu ermöglichen. Zudem soll sie die Entwicklung der Risikolage und die Verfahren der Risikosteuerung der Kreditinstitute einschließlich deren Liquiditätssteuerung und Refinanzierungsplanung gewährleisten. Die Meldungen werden jeweils vierteljährlich eingereicht.

Bankenaufsicht konzipiert neue Meldeformulare

Um den Anforderungen der Änderungsverordnung gerecht zu werden, hat die BaFin die bestehenden Meldeformulare angepasst. Die neuen Formulare erfassen nun erstmals Daten für die Liquiditätssteuerung und für den Kapitalplanungsprozess, die im Rahmen der Risikotragfähigkeit betrachtet werden. Dies trägt dazu bei, die Verwaltungspraxis der Aufsichtsbehörden der Europäischen Union (EU) bei der Umsetzung des SREP weiter zu vereinheitlichen.

Die in der Änderungsverordnung umgesetzten EBA-Leitlinien zur Steuerung des Zinsänderungsrisikos bei Geschäften des Anlagebuchs¹⁷ sollen sicherstellen, dass die nationalen Aufsichtsbehörden Zinsänderungsrisiken im Anlagebuch innerhalb der EU einheitlich handhaben. Durch die Änderung der bestehenden Meldebögen zu den Zinsschockszenarien auf Einzel- und Gruppenebene werden nunmehr die in den EBA-Leitlinien vorgesehenen acht Szenarien abgefragt. Zuvor wurden lediglich zwei Szenarien abgefragt. Die Ausgestaltung dieser Zinsschockszenarien hatte zuvor das BaFin-Rundschreiben 06/2019 geregelt¹⁸.

Zudem vereinheitlicht die Änderungsverordnung den Meldeterminus, so dass alle Institute Informationen zu Risikotragfähigkeit und Liquidität künftig nur noch jährlich

melden müssen. Insgesamt sollen die Anpassungen den bisherigen Meldeprozess vereinfachen.

1.1.6 Rundschreiben zu Risikopositionsarten: BaFin übernimmt EBA-Leitlinien

Am 1. Januar 2020 ist das Rundschreiben 13/2019 (BA) in Kraft getreten. Die BaFin hat darin die Leitlinien der europäischen Bankaufsichtsbehörde EBA zur Festlegung von mit hohem Risiko verbundenen Risikopositionsarten gemäß Artikel 128 Absatz 3 CRR (EBA/GL/2019/01) vollständig in ihre Verwaltungspraxis übernommen.

Institute sind nun gehalten, die EBA-Leitlinien 2019/01 bei der Risikogewichtung neuer Kredite zu berücksichtigen. Stellen sie im Bestandsgeschäft Anpassungsbedarf fest, reicht es allerdings aus, die Leitlinien anzuwenden, wenn sie das jeweilige Engagement turnusmäßig überprüfen.

Die EBA-Leitlinien konkretisieren Artikel 128 Absatz 1 CRR als nicht abschließende Aufzählung. Dazu gehören die Finanzierungen spekulativer Anlagen in finanziellen und nichtfinanziellen Vermögenswerten, Spezialfinanzierungen in Bezug auf Sachanlagen mit schwacher oder unsicherer Finanzausstattung sowie Beteiligungen in Bezug auf Emittenten, deren nicht nachrangige Verbindlichkeiten bereits ein Risikogewicht von 150 Prozent erhalten oder erhalten würden. Die aufgeführten Tatbestände orientieren sich an Artikel 128 Absatz 2 lit. d) CRR sowie an Regelungen des neuen Standardansatzes des Regelwerks Basel III. Diese sehen ein Risikogewicht von 150 Prozent vor.

Sofern das Institut eigenständig unter der Generalklausel des Artikels 128 Absatz 1 CRR eine neue Fallgruppe von Positionen bildet, die mit besonders hohen Risiken behaftet sind, besteht mit der Meldepflicht an die BaFin ein Verfahren, um die Aufsicht (BaFin und EBA) in diese Bewertung einzubinden und das Ergebnis mit anderen Instituten zu teilen.

Daneben enthalten die EBA-Leitlinien Erläuterungen, welche die Tatbestandmerkmale der Artikel 128 Absatz 2 lit. a) CRR (Beteiligungen an Risikokapitalgesellschaften) und lit. c) CRR (Positionen aus privatem Beteiligungskapital) klarstellen.

¹⁴ SREP steht für den aufsichtlichen Überprüfungs- und Evaluierungsprozess (Supervisory Review and Evaluation Process).

¹⁵ ICAAP steht für das Verfahren zur Beurteilung der Angemessenheit des internen Kapitals (Internal Capital Adequacy Assessment Process).

¹⁶ EBA/GL/2016/10.

¹⁷ EBA/GL/2018/02.

¹⁸ Rundschreiben 06/2019 (BA) – Zinsänderungsrisiken im Anlagebuch.

1.1.7 Formular für Nettinganzeigen: BaFin lehnt sich an EZB-Verfahren an

Damit Institute Nettingvereinbarungen im Sinne von Artikel 295 lit. a), b) oder c) CRR kreditrisikomindernd berücksichtigen können, müssen sie von der Aufsicht anerkannt werden. Für die von der Europäischen Zentralbank beaufsichtigten bedeutenden Institute (Significant Institutions – SIs) gilt seit dem 31. Januar 2020 ein einheitlicher Anerkennungsprozess, zu dem ein eigens hierfür geschaffenes Anzeigenformular gehört. Die BaFin hat ihr eigenes Anerkennungsverfahren und das am 17. Juli 2020 bereitgestellte Anzeigenformular daran angelehnt.¹⁹

Das Anzeigeverfahren der BaFin gilt für weniger bedeutende Institute, die LSIs. Darüber hinaus müssen aber auch Nicht-CRR-Kreditinstitute, für die nach § 1a KWG die CRR entsprechend anzuwenden ist, sowie Institute nach Artikel 4 Absatz 1 Nr. 3 in Verbindung mit Nr. 2 CRR ihre Anzeigen seit dem Ablauf der Umsetzungsfrist am 1. Oktober 2020 mit Hilfe des neuen Formulars einreichen.

Mit diesem Format reduziert die BaFin den Prüfungsumfang im Anerkennungsprozess und entlastet damit die Institute. So, wie es die EZB bei den SIs handhabt, sieht auch die BaFin vor, dass die Institute die erforderlichen Bestätigungen (zum Beispiel über das Bestehen der Prozesse nach Artikel 297 Absatz 1 CRR) über das Anzeigenformular übermitteln.

1.1.8 Webformular für LSI-Sanierungspläne

Im Sommer 2020 hat die BaFin ein elektronisches Webformular veröffentlicht. Es ersetzt das Excel-Formular „Sanierungsplan nach vereinfachten Anforderungen gemäß § 19 SAG“. Mit Hilfe des neuen Formblatts können die Institute ihren Sanierungsplan nach vereinfachten Anforderungen erstellen (siehe Infokasten), um ihn dann bei der BaFin über das Portal der Melde- und Veröffentlichungsplattform (MVP-Portal) einzureichen. Zuvor müssen sich die Institute für dieses speziell eingerichtete Fachverfahren registrieren lassen. Im Berichtsjahr haben bereits rund 20 Institute ihren elektronischen Sanierungsplan auf diesem Wege übermittelt. Die Sanierungspläne aller weiteren Institute sollen im Jahr 2021 folgen.

Hinweis

Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (SAG)

Nach § 12 Absatz 1 des Sanierungs- und Abwicklungsgesetzes (SAG) sind Institute grundsätzlich verpflichtet, Sanierungspläne zu erstellen und der BaFin einzureichen. Ausnahmen gelten für verbundangehörige Institute, die nach § 20 Absatz 1 SAG hiervon befreit sind. Unter bestimmten Voraussetzungen gewährt der Gesetzgeber in § 19 SAG vereinfachte Anforderungen an die Sanierungsplanung.

BaFin digitalisiert Sanierungsplanung

Das elektronische Webformular ist ein Baustein im Rahmen des Projekts „NIKE“, das die BaFin im Oktober 2018 gestartet hat. Damit verfolgt sie das Ziel, die Sanierungsplanung nach vereinfachten Anforderungen gemäß § 19 SAG umfassend zu digitalisieren. Dabei sollen verschiedene datenbankgestützte Anwendungen die Aufsicht über die Sanierungspläne unterstützen, und zwar von der Anhörung und Aufforderung über die Einreichung und Auswertung des Sanierungsplans bis hin zur Rückmeldung an die Institute.

Ein weiterer Baustein des Digitalisierungsprojektes ist ein datenbankgestütztes Auswertungswerkzeug. Es erlaubt der BaFin, den Sanierungsplan elektronisch auszuwerten und die Ergebnisse abzustimmen. Weiterhin wickeln aber Menschen sämtliche Verfahrensschritte ab, so dass die Aufsicht institutsindividuelle Besonderheiten berücksichtigen kann.

1.1.9 EU-Richtlinie zur Harmonisierung von Covered Bonds

Am 8. Januar 2020 trat die EU-Richtlinie zur Harmonisierung von Covered Bonds (CB) in Kraft. Sie macht Anpassungen am deutschen Pfandbriefgesetz erforderlich, die bis zum 8. Juli 2021 zu verabschieden und dann spätestens ab dem 8. Juli 2022 anzuwenden sind. Auswirkungen auf die künftige Emissionstätigkeit der Pfandbriefbanken sind daraus voraussichtlich nicht zu erwarten.

¹⁹ Vgl. BaFinJournal August 2020, Seite 24.

1.1.10 Wertpapierinstitutengesetz

Im Jahr 2020 wurde das Wertpapierinstitutengesetz (WpIG) auf den Weg gebracht. Das Gesetz beruht auf der Richtlinie (EU) 2019/2034 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 über die Beaufsichtigung von Wertpapierfirmen und wird ab dem 26. Juni 2021 gelten.

Außerdem ist auf diese Unternehmen die Verordnung (EU) 2019/2033 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 über die Aufsichtsanforderungen an Wertpapierfirmen anzuwenden. Die von der neuen Regelung erfassten Unternehmen unterliegen dann nicht mehr wie bislang dem KWG.

Die neue Regulierung soll ein angemessenes aufsichtsrechtliches Regime für die Wertpapierhandelsunternehmen etablieren. Es soll zwei Besonderheiten Rechnung tragen. Denn einerseits unterscheiden sich die Geschäftsmodelle dieser Firmen von denen klassischer Kreditinstitute insbesondere dadurch, dass Wertpapierhandelsunternehmen keine Einlagen annehmen. Andererseits sind kleine Wertpapierinstitute, die den Großteil der beaufsichtigten Wertpapierhandelsunternehmen ausmachen, aufgrund ihrer Größe und fehlenden Verflechtung nicht systemrelevant.

Die BaFin ist außerdem in Arbeitsgruppen der EBA aktiv, welche die in der Verordnung vorgesehenen Technischen Regulierungsstandards (RTS) konzipiert.

1.2 Deutsche Institute unter direkter Aufsicht der EZB

52 deutsche Institute waren 2020 als bedeutende Institute klassifiziert und standen im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM) unter direkter Aufsicht der EZB.²⁰ Die BaFin war in den gemeinsamen Aufsichtsteams (Joint Supervisory Teams – JST) des SSM an der Beaufsichtigung dieser Institute beteiligt.²¹

SSM-Arbeit in Zeiten von COVID-19

Die Corona-Pandemie²² traf im März 2020 auch die Mitgliedstaaten des SSM mit voller Härte. Auf sämtliche Volkswirtschaften der Europäischen Union wirkten sich die Pandemie und die mit ihr einhergehenden

Lockdowns negativ aus, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. So kam Deutschland – wirtschaftlich betrachtet – bis Ende des Berichtsjahres relativ gut durch die Krise. Andere Länder, insbesondere die südlichen EU-Mitglieder, waren dagegen stärker betroffen. Um die Auswirkungen der Pandemie auf die Banken der verschiedenen Mitgliedstaaten beurteilen und angemessen reagieren zu können, wurde innerhalb des SSM sofort ein umfangreiches Monitoring aufgesetzt. Ziel war und ist es, die erforderlichen Informationen für eine Einschätzung der wirtschaftlichen Lage der Banken zu beschaffen, ohne jedoch die Institute in der ohnehin angespannten Krisensituation organisatorisch oder operativ zu stark zu belasten.

Für die gemeinsamen Aufsichtsteams, die für die Beaufsichtigung der Banken zuständig sind, etablierte die EZB-Bankenaufsicht zudem zusätzliche Aufsichtskontakte, die pandemiebedingt ausschließlich online stattfinden und -finden. Diese orientieren sich an den zentralen Risikokategorien (Geschäftsmodell und Profitabilität, Internal Governance, Kredit-, Markt- und Operationales Risiko sowie Liquiditäts- und Refinanzierungsrisiko). Die gewonnenen Erkenntnisse fließen zusammen mit den Informationen aus den üblichen Berichtsunterlagen und dem Meldewesen in ein Risiko-Dashboard ein. Die Aufsichtsteams legen seit Ausbruch der Pandemie besonderes Augenmerk auf die Betriebs- und Unternehmenskontinuität der Banken, also beispielsweise auf die Verfügbarkeit des Personals oder auf Schließungen von Bankfilialen und Geldautomaten.

Außerdem entwickelte der SSM ein Auswertungswerkzeug, das den Aufsichtsteams Informationen über die Annahmen und Resultate der Sensitivitätsstudien liefert, die Banken erstellen müssen. Zugleich beobachten die Teams, die für die Beaufsichtigung der größten SSM-Banken (Cluster 1 und 2) zuständig sind, seit Ausbruch der Pandemie die Entwicklung der Marktrisiken (einschließlich der Kontrahentenausfallrisiken) noch eingehender.

Alle Aufsichtskonzepte im SSM, die seit Beginn der COVID-19-Pandemie zusätzlich eingeführt wurden, folgen dem Grundsatz der Proportionalität. Wie häufig sie eingesetzt werden, variiert folglich je nach Risikolage einer Bank. Im Jahr 2020 waren die Auswirkungen der Pandemie für die SSM-Banken noch sehr begrenzt, was sicherlich den finanzpolitischen Maßnahmen der Regierungen, aber auch dem flexibleren Aufsichtsansatz zu verdanken ist. Pandemiebedingt steigende Kreditausfälle sind für die nächsten Jahre jedoch zu erwarten. Auch die geringe Profitabilität und niedrige Zinsmargen aufgrund der Niedrigzinspolitik belasten die Banken nach wie vor.

²⁰ Vgl. Jahresbericht der EZB, <https://www.ecb.europa.eu/pub/annual/html/index.en.html>.

²¹ Zur Rolle der BaFin im SSM vgl. Seite 14.

²² Vgl. dazu auch Kapitel I 1.

TRIM-Projekt der EZB

Das SSM-Projekt TRIM (Targeted Review of Internal Models) kam auch unter Pandemiebedingungen weiter voran. Vertreterinnen und Vertreter der EZB sowie der BaFin und anderer Aufsichtsbehörden haben ihre Arbeiten an dem Vorhaben 2020 weitgehend abgeschlossen. Das 2016 begonnene Projekt soll innerhalb des SSM unter anderem gleiche Kapitalanforderungen für gleiche Risikopositionen sicherstellen und die Aufsicht über interne Modelle harmonisieren. Durch ihre Mitarbeit trägt die BaFin dazu bei, das seit der Finanzkrise 2007/2008 erschütterte Vertrauen in interne Modelle wiederherzustellen.

Nach der Veröffentlichung des „ECB Guide to Internal Models“ (EGIM) im Jahr 2019 – eines wesentlichen Meilensteins des TRIM-Projekts – finalisierte der SSM 2020 vor allem die noch ausstehenden Bescheide auf Basis der Ergebnisse der Modelleprüfungen und der finalen Version von EGIM. Dafür untersuchte das Prüfungsteam bei rund 200 Modellprüfungen, ob die aufsichtlichen Anforderungen eingehalten wurden. Geplant war, dass das Projekt im Frühjahr 2021 endet. Die durch TRIM intensivierte Modelleaufsicht soll auch danach fortgesetzt werden.

Nach dem erfolgreichen Verlauf des TRIM-Projekts stehen Banken und Aufsicht nun vor weiteren Herausforderungen: Die Banken müssen die bei den Prüfungen entdeckten Mängel beheben, die Aufsicht muss dies überprüfen.

1.3 Institute unter direkter Aufsicht der BaFin

Die Konsolidierung im deutschen Bankensektor schritt 2020 weiter voran. Die BaFin hatte Ende 2020 insgesamt 2.750 Institute zu beaufsichtigen (siehe Tabelle 1, Seite 59). 52 davon standen als bedeutende Institute unter Aufsicht der EZB, die BaFin war aber in den gemeinsamen Aufsichtsteams an deren Beaufsichtigung beteiligt. 2.698 Institute standen unter direkter Aufsicht der BaFin, 1.324 davon waren sogenannte weniger bedeutende Institute (siehe Infokasten).

Auf einen Blick

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 38 Wertpapierhandelsbanken, weil diese Tochtergesellschaften von Instituten sind, die als bedeutende Institute 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 und dem europäischen Aufsichtsrahmen des anderen Geschäftsbereichs passt. So werden Wertpapierhandelsbanken, obwohl nationale Kreditinstitute, als Wertpapierhandelsunternehmen, in der Regel im Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht/Asset-Management und Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute, obwohl Finanzdienstleister, im Geschäftsbereich Bankenaufsicht überwacht.

Erlaubnis-anträge für Zahlungsinstitute weiter auf hohem Niveau

Durch die nationale Umsetzung der Zweiten Zahlungsdienstrichtlinie (Payment Services Directive 2 – PSD 2) sind auch im Jahr 2020 vermehrt neue Akteure in den Markt eingetreten. Die Zahl der Neuanträge auf Erlaubniserteilung in diesem Segment ist gestiegen. Die BaFin erteilte 2020 sieben neue Erlaubnisse. Weitere Erlaubnisverfahren waren Ende des Jahres in Arbeit.

Neue Regelungen im KWG zu Kryptowerten

Durch das Gesetz zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur vierten EU-Geldwäscherichtlinie wurde das Kryptoverwahrgeschäft als neue Finanzdienstleistung in § 1 Absatz 1a Satz 2 Nr. 6 KWG aufgenommen. Unternehmen, die diese Dienstleistung erbringen wollen,

benötigen daher eine Erlaubnis. Gleichzeitig wurden Kryptowerte in den Katalog der Finanzinstrumente nach § 1 Absatz 11 KWG einbezogen. Das Gesetz trat zum 1. Januar 2020 in Kraft.

1.3.1 Kreditinstitute

1.3.1.1 Risikoklassifizierung

Gemäß der EBA-SREP-Leitlinie²³ erstellen BaFin und Deutsche Bundesbank jährlich ein Risikoprofil für alle LSIs, also die weniger bedeutenden Institute, die unter ihrer direkten Aufsicht stehen (siehe Tabelle 2, Seite 59). Aufbauend auf dieser EBA-Leitlinie veröffentlichte die EZB im Februar 2020 die SSM-LSI-SREP-Methodik, um auch für weniger bedeutende Institute ein einheitliches Vorgehen im SSM sicherzustellen. Die BaFin nutzt seitdem zwei Dimensionen, um die Institute zu klassifizieren:

23 EBA/GL/2014/13 in der Fassung vom 18.7.2018.

die Qualität des Instituts, die aus der Anwendung des SREP resultiert, und die potenzielle Auswirkung einer Solvenz- oder Liquiditätskrise des Instituts auf die Stabilität des Finanzsektors.

Die BaFin geht bei der Qualitätseinstufung der Institute so vor, wie sie es bereits in den Vorjahren bei ihrer Klassifizierung getan hat: Sie definiert vier Ausprägungen von 1 bis 4 (sehr gut bis schlecht). Analog klassifiziert sie die Dimension der Auswirkung auf einer Skala von I bis IV (niedrige bis hohe Auswirkung).

Aus dieser Gesamteinschätzung leitet die BaFin die notwendigen aufsichtlichen Handlungen ab und definiert neben den Prüfungsintervallen auch den Turnus der SREP-Kapitalfestsetzung sowie die Tiefe der jährlichen Risikoanalyse. Eindeutige Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Risikoeinstufung der Institute ließen sich für das Berichtsjahr 2020 noch nicht erkennen. Die BaFin erwartet belastbare Erkenntnisse gegen Ende 2021.

Definition

Kreditinstitut oder nicht?

Ein **Kreditinstitut** ist ein Unternehmen, das mindestens eines der in § 1 Absatz 1 Kreditwesengesetz (KWG) näher bezeichneten Bankgeschäfte gewerbsmäßig oder in einem Umfang betreibt, der einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert. Zu den Bankgeschäften gehören das Einlagen- und das Kreditgeschäft, aber auch bestimmte Geschäfte aus dem Wertpapiersektor wie das Finanzkommissions- oder das Depotgeschäft.

Ein **CRR-Kreditinstitut** ist gemäß § 1 Absatz 3d KWG ein Kreditinstitut, das auch die 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 zum Handel mit Energiederivaten. Ihre Produktpalette reicht von Aktien und Anleihen über geclearte und nicht geclearte Derivate, etwa öffentliche Kreditausfallprämien (Credit Default Swaps – CDSs), bis hin zu Energiederivaten und finanziellen Differenzkontrakten (Contracts for Difference – CFDs). Einige Wertpapierhandelsbanken bieten daneben 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.

Tabelle 1: Institute unter deutscher Aufsicht

Stand: 31.12.2020

Kreditinstitute		1.529
		1.378
davon	CRR-Kreditinstitute*+	davon SIs**+++ 52
		davon LSIs***+ 1.324
	Wertpapierhandelsbanken****++	38
	Weitere Kreditinstitute*****+	41
	davon Förderbanken +	15
	Wohnungsunternehmen mit Spareinrichtung +	47
	Drittstaaten Zweigstellen +	25
Zahlungs- und E-Geldinstitute +		75
Finanzdienstleistungsinstitute*****		1.146
davon	Finanzdienstleistungsinstitute der Gruppe III ++	697
	Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute +	427
Institute unter BaFin Aufsicht		2.750

* 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 / Asset-Management beaufsichtigt.

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

***** Inklusiv der KfW. Eins dieser Kreditinstitute wird im Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht / Asset-Management 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.

+ Aufsicht durch Geschäftsbereich Bankenaufsicht

++ Aufsicht durch Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht / Asset-Management

+++ Aufsicht durch EZB

Tabelle 2: Ergebnisse der Risikoklassifizierung von LSIs 2020*

Stand: 31.12.2020

Institute in %		Qualität				Gesamt
Risikomatrix	1	2	3	4		
Auswirkung	Hoch	0,0	0,5	0,2	0,0	0,7
	Mittel	3,8	11,6	2,3	0,2	17,9
	Mittelniedrig	7,7	40,5	7,7	0,6	56,5
	Niedrig	2,7	14,9	6,4	0,9	24,9
Gesamt		14,2	67,5	16,6	1,7	100,0

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

1.3.1.2 Sonderprüfungen

Im Jahr 2020 fanden Sonderprüfungen aufgrund der Corona-Pandemie nicht in dem Ausmaß statt wie in früheren Zeiten. Lediglich 67 Sonderprüfungen gemäß § 44 Absatz 1 Satz 2 KWG ordnete die BaFin in dem Jahr an (siehe Tabelle 3). Üblicherweise liegt die Zahl dieser Prüfungen deutlich im dreistelligen Bereich. So fanden 2019 insgesamt 161 Sonderprüfungen statt. Ob eine Sonderprüfung stattfindet, ist eng an die Risikoklassifizierung eines Instituts geknüpft. Neben anlassbezogenen Sonderprüfungen finden normalerweise auch zahlreiche Routineprüfungen statt (siehe Infokasten). Die Aufsicht legt dafür jährlich Mindestzahlen fest. Aber auch die Routineprüfungen fielen 2020 weitgehend aus.

Auf einen Blick

Mit Anlass oder als Routine: Sonderprüfungen der BaFin

Prüfungen nach § 44 Absatz 1 Kreditwesengesetz (Sonderprüfungen) werden eingeteilt in

1. Anlassprüfungen: Bei ihnen sieht die Aufsicht einen Anlass, Sachverhalten zu prüfen.
2. Intervall- oder Routineprüfungen: Sie finden ohne Anlass und in gewissen zeitlichen Abständen statt, um der Aufsicht einen generellen Eindruck von einem Institut zu ermöglichen.

Die BaFin ordnet immer dann eine Sonderprüfung an, wenn sie einen erhöhten Informationsbedarf sieht, den sie über andere Informationsquellen – etwa das Meldewesen, den direkten Austausch mit den Instituten und die Jahresabschlussprüfungsberichte – nicht abdecken kann. In der Regel nimmt die Aufsicht bei Sonderprüfungen die Geschäftsorganisation (Einhaltung der Mindestanforderungen an das Risikomanagement – MaRisk)²⁴ oder die Werthaltigkeit von Kredit- oder Wertpapierportfolios unter die Lupe. Immer häufiger wird auch die IT-Sicherheit geprüft (siehe Tabelle 3).

²⁴ Rundschreiben 09/2017 (BA) – Mindestanforderungen an das Risikomanagement – MaRisk.

Tabelle 3: Verteilung der Sonderprüfungen 2020 bei LSIs nach Prüfungsschwerpunkten*

Stand: 31.12.2020

	2020	2019
Werthaltigkeitsprüfungen	4	6
§ 25a Absatz 1 KWG (MaRisk)	63	133
Deckung		5
Marktrisikomodelle		1
IRBA (Kreditrisikomessverfahren)	12	16
AMA (OpRisk-Messverfahren)		0
Liquiditätsrisikomessverfahren		0
Summe	79	161

* Diese Tabelle bezieht sich auf die weniger bedeutenden Institute (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).

Nach der Pandemie wird die BaFin daher viele Prüfungen nachholen. Die Aufsicht fand aber ungeachtet aller Widerigkeiten Wege, um die entfallenen Prüfungen auszugleichen. Sie führte zum Beispiel vermehrt Aufsichtsgespräche oder forderte zusätzliche Unterlagen an, auch, um sich rascher über mögliche Auswirkungen der Pandemie auf die Geschäftssituation der Institute informieren zu können. Die Informationen der Institute wurden durch eigene Stressszenarien ergänzt. Grundlage dafür sind Daten auf Basis des vergangenen LSI-Stresstests. Ziel war es, ein möglichst umfassendes Bild von den zu erwartenden Auswirkungen der Krise auf den Bankenmarkt zu erhalten.

Höchste Prüfungsquote erneut bei sonstigen Instituten

Wie schon 2019 fand im Jahr 2020 der größte Teil der Sonderprüfungen im Genossenschaftssektor statt, zu dem die meisten Institute in Deutschland gehören. Prozentual haben aber – ebenfalls wie 2019 – die meisten Prüfungen bei den sonstigen Instituten stattgefunden. Die Prüfungsquote ist bei ihnen am höchsten (siehe Tabelle 4, Seite 61).

Tabelle 5 (Seite 62) zeigt die Verteilung der von der Aufsicht initiierten Sonderprüfungen 2020 bei LSIs nach Risikoklassen. Die Sonderprüfungen erfolgen risikoorientiert, so dass die Prüfungsquote mit höherer Auswirkung bzw. geringerer Qualität tendenziell steigt. Zusätzlich ordnete die BaFin auch 12 Sonderprüfungen an, die Institute selbst beantragt hatten.

1.3.1.3 Beanstandungen, Maßnahmen und Sanktionen

Im Jahr 2020 verhängte der Geschäftsbereich Bankenaufsicht nur 491 Beanstandungen und Maßnahmen (siehe Tabelle 6, Seite 62). Im Vorjahr waren es 665 Beanstandungen gewesen. Hintergrund ist, dass weniger Sonderprüfungen stattfanden, wodurch es weniger Erkenntnisse und Anlässe für Beanstandungen oder Maßnahmen gab. Außerdem hatte die BaFin aufgrund der Pandemie die Spielräume des geltenden Regelwerks angepasst, um die Banken in der Krise zu unterstützen.²⁵ Auch deshalb stellte sie seltener Verstöße fest, was die Eigenmittel- oder Liquiditätsausstattung sowie die Einhaltung der Großkreditvorschriften betraf.

1.3.1.3.1 COVID-19-Sonderfaktoren

Die aufsichtliche Risikoanalyse setzt auf den jüngsten geprüften Jahresabschluss auf, bezieht aber auch weitere Informationsquellen ein. Da davon auszugehen war, dass sich der Jahresabschluss 2019 aufgrund der Folgen der Corona-Pandemie dafür nur begrenzt eignen würde, hat die Aufsicht den geplanten Zyklus zur Bestimmung und Anordnung der SREP-Kapitalzuschläge für 2020 ausgesetzt und die turnusmäßig fälligen Neufestsetzungen verschoben. Dadurch blieben die bisher festgesetzten Kapitalzuschläge, die Säule-2-Anforderungen (Pillar 2 Requirements – P2R), bis auf wenige Ausnahmefälle für das Jahr 2020 konstant. Dafür wird die BaFin 2021 und 2022 die SREP-Kapitalzuschläge für alle LSIs neu festsetzen müssen.

²⁵ Zu den Maßnahmen siehe auch Kapitel III.7.

1.3.1.4 Lage der Kreditinstitute

Privat-, Regional- und Spezialbanken

Die Privat- und Spezialbanken sind – wie alle anderen Kreditinstitute – aufgrund der anhaltenden Niedrigzinsphase seit Jahren dem Druck ausgesetzt, ihre Kosten zu verringern. Hinzu kamen im März 2020 die mit der Corona-Pandemie verbundenen Herausforderungen. Nach vereinzelt und zumeist technisch bedingten Anfangsschwierigkeiten verlief der Geschäftsbetrieb auch im Krisenmodus weitgehend reibungslos. Filialen wurden nur vorübergehend geschlossen, und gearbeitet wurde im Homeoffice oder festgelegte Teams wechselten sich bei Homeoffice und Vor-Ort-Präsenz ab.

Je nach Geschäftsmodell ergaben sich zusätzliche organisatorische Belastungen immer dann, wenn Institute in die Beantragung von KfW²⁶-Hilfskrediten eingebunden waren. Auch der Beratungsbedarf bei Stundungen und der entsprechende technische Anpassungsbedarf waren vereinzelt hoch. Um ein aktuelles Bild von den Auswirkungen der Krise auf die sehr heterogenen Geschäftsmodelle dieser Bankengruppe zu erhalten, intensivierte die BaFin den Kontakt mit den Instituten. Dabei forderte sie auch zur Zurückhaltung bei der Ausschüttung von Dividenden und Gewinnen aus. Die BaFin hatte dazu im März eine Empfehlung herausgegeben und diese im September gegenüber der Deutschen Kreditwirtschaft bekräftigt.²⁷

²⁶ Kreditanstalt für Wiederaufbau.

²⁷ www.bafin.de/dok/13888018.

Tabelle 4: Verteilung der Sonderprüfungen 2020 bei LSIs nach Institutsgruppen

Stand: 31.12.2020

	Kreditbanken	Sparkassensektor	Genossenschaftssektor	Sonstige Institute
Werthaltigkeitsprüfungen	2	0	2	0
§ 25a Absatz 1 KWG (MaRisk)	11	24	27	1
Deckung	0	0	0	0
Marktrisikomodelle	0	0	0	0
IRBA (Kreditrisikomessverfahren)	8	0	0	4
AMA (OpRisk-Messverfahren)	0	0	0	0
Liquiditätsrisikomessverfahren	0	0	0	0
Summe	21	24	29	5
Prüfungsquote in %*	18,1	6,4	3,6	26,3

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

Tabelle 5: Verteilung der aufsichtsgetriebenen Sonderprüfungen 2020 bei LSIs nach Risikoklassen

Stand: 31.12.2020

Aufsichtsgetriebene Sonderprüfungen		Qualität des Instituts				Summe	Institute* in %
		1	2	3	4		
Auswirkung	Hoch	0	2	0	0	2	25,0
	Mittel	3	13	4	2	22	9,3
	Mittelniedrig	0	19	7	1	27	3,6
	Niedrig	1	7	6	2	16	4,8
	Summe	4	41	17	5	67	5,1
Institute in %*		2,1	4,6	7,8	22,7	5,1	

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

Tabelle 6: Aufsichtliche Beanstandungen und Maßnahmen nach dem KWG 2020*

Stand: 31.12.2020

Art der Maßnahme	Institutsgruppen					Summe
	LSI				kein SSM	
	Kreditbanken	Spar-kassen- sektor	Genossen- schafts- sektor	Sonstige Institute	Nicht-CRR- Kredit- institute*	
Gravierende Beanstandungen/Schreiben	39	40	68	3	8	158
Maßnahmen gegen Geschäftsleiter	Abberufungsverlangen***					
	Verwarnungen					
Maßnahmen gegen Aufsichts-/ Verwaltungsrats- Mitglieder	Abberufungsverlangen***					
	Verwarnungen					
Maßnahmen Eigenmittel/Liquiditätsmaßnahmen, Überschreiten Großkreditobergrenze (§§ 10, 13 bzw. 45 KWG)	33	64	245	11	9	362
Maßnahmen nach § 25a KWG	2				2	4
Maßnahmen nach §§ 45, 45b und 46 KWG**	7	2	1			10
Summe	81	106	314	14	19	534

* 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.

Generell hatte die COVID-19-Pandemie 2020 noch keine negativen Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation der Privat-, Regional- und Spezialbanken. Die Folgen für die einzelnen Institute dürften im weiteren Verlauf sehr stark vom jeweiligen Geschäftsmodell abhängen. So rechnen etwa Institute, die überwiegend im Immobilien- und Bauträgergeschäft oder in der Finanzierung höherwertiger Konsumgüter tätig sind, nicht mit pandemiebedingten Einbußen. Banken, deren Schwerpunkt auf der Vermögensverwaltung und dem Wertpapiergeschäft liegt, blicken sogar eher positiv in die Zukunft.

Zum Jahresende beantragten einzelne Privatbanken bei der BaFin, ihre Bankerlaubnis um die Finanzdienstleistung „Kryptoverwahrgeschäft“ zu erweitern. Sie wollten von den Vorteilen der Blockchain-Technologie profitieren und auf eine steigende Nachfrage nach Kryptowerten reagieren.

Sparkassen

Auch die Lage der Sparkassen war im Jahr 2020 wesentlich durch die COVID-19-Pandemie gekennzeichnet. In den Bilanzen schlug sich dies – von Ausnahmen abgesehen – allerdings noch nicht so stark nieder wie zunächst befürchtet. Zwar war das Zinsergebnis wegen des Niedrigzinsumfelds weiterhin rückläufig. Es bewegte sich aber noch weitgehend im Rahmen der Planungen. Hier halfen den Instituten Zuwächse im Kreditgeschäft. So legte insbesondere die private Wohnungsbaufinanzierung weiter zu. Die Mindereinnahmen im Provisionsgeschäft, die der Lockdown im Frühjahr verursacht hatte, konnten die Sparkassen im Jahresverlauf weitgehend aufholen. Die Aufforderung der EZB an die systemrelevanten Institute, keine Dividenden bzw. Gewinne auszuschütten, führte dazu, dass bei den Sparkassen die Erträge aus Beteiligungen an Landesbanken wegfielen. Dies machte sich bei einzelnen Instituten durchaus schmerzhaft bemerkbar.

Ein stark erhöhter Wertberichtigungsbedarf im Kreditgeschäft trat – auch aufgrund der staatlichen Hilfsaktionen – im Berichtszeitraum nicht ein. Mit Auswirkungen der Pandemie ist erst für 2021 zu rechnen. Auch der Bewertungsbedarf im Wertpapiergeschäft ist aufgrund der Erholung der Märkte nicht so hoch ausgefallen wie zunächst gedacht.

Der Trend zu Filialschließungen (siehe Grafik 4, Seite 64) setzte sich 2020 nicht zuletzt aufgrund des hohen Wettbewerbsdrucks weiter fort: Ein Teil der kleineren Zweigstellen, die im Zuge des Lockdowns zunächst vorübergehend schließen mussten, stellte später den Filialbetrieb endgültig ein.

Der Empfehlung der BaFin, bei Ausschüttungen an die Träger eher restriktiv vorzugehen, folgten die Sparkassen weitgehend. Nur wenige Sparkassen mit starker Kapitalbasis und nachhaltig positiver Ertragsprognose kehrten meist eher geringe Beträge an ihre Träger aus.

Bausparkassen

Auch die Bausparkassen mussten sich 2020 nicht allein der mittlerweile langjährigen Niedrigzinsphase stellen, sondern auch den aktuellen Herausforderungen durch die Pandemie.

Mit dem Ausbruch der Krise folgten branchenweit im Frühjahr zunächst spürbare Einbußen im Bausparneugeschäft. Im Jahresverlauf konnten die Bausparkassen ihr Neugeschäft jedoch deutlich steigern. Es gelang ihnen aber bis Ende Dezember nicht, ihr Vorjahresergebnis zu erreichen.

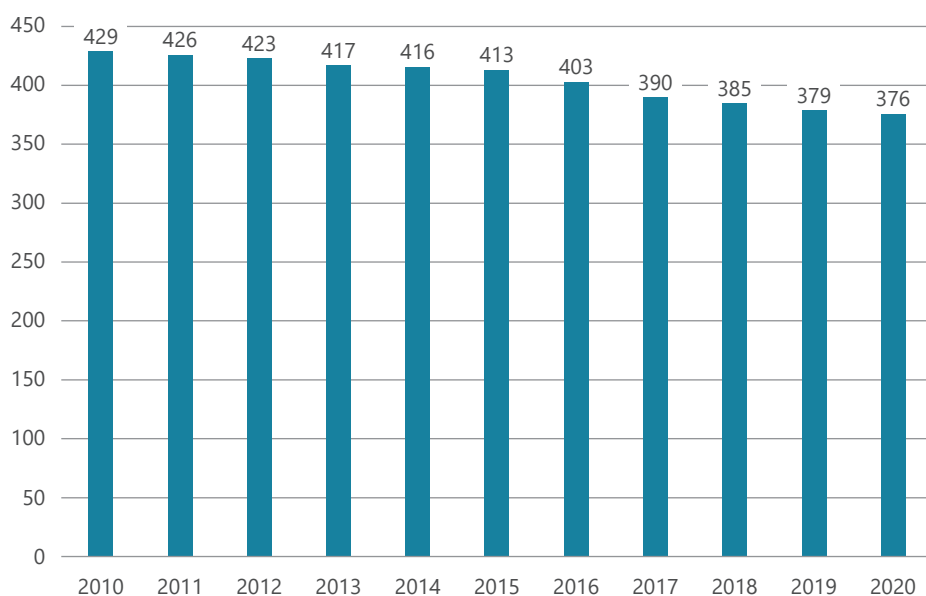
Der Rückgang des Baufinanzierungsgeschäfts fiel in der ersten Phase der Pandemie moderat aus. Im Jahresverlauf entwickelte sich das Baufinanzierungsgeschäft ungeachtet der coronabedingten Einschränkungen sogar positiv. Wie auch in den Vorjahren gelang es der Branche, die Vergabe von außerkollektiven Finanzierungen zu forcieren, während die Nachfrage nach Bauspardarlehen nach wie vor gering blieb.

Die Bausparkassen boten ihrer Kreditkundschaft unter bestimmten Voraussetzungen über die gesetzlichen Moratoriumsregelungen hinaus weitere Stundungsvereinbarungen an. Im Jahr 2020 kam es im gesamten Sektor nicht zu nennenswerten Kreditausfällen, die auf die Corona-Pandemie zurückzuführen gewesen wären.

Unabhängig von den Pandemiebedingungen setzten die Bausparkassen ihre Bemühungen fort, die Ertragsbelastungen aus älteren, nicht mehr marktgerecht verzinsten Bauspartarifen zu verringern, indem sie übersparte oder seit mehr als zehn Jahren zuteilungsfähige Bausparverträge kündigten. Neue marktgerecht gestaltete Bauspartarife sollen mittel- und langfristig die Ertragslage verbessern und zugleich den Anteil an Bauspardarlehen wieder spürbar stärken.

Zum Ende des Berichtsjahrs existierten nach der Verschmelzung der Aachener Bausparkasse AG auf die Wüstenrot Bausparkasse AG noch 18 Bausparkassen in Deutschland.

Grafik 4: Zahl der Sparkassen*



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

Genossenschaftsbanken

Ungeachtet des schwierigen Marktumfelds konnten die Kreditgenossenschaften im Geschäftsjahr 2020 ihre Position behaupten. Die problematische Marktlage, die im Wesentlichen durch die COVID-19-Pandemie, das Niedrigzinsniveau und intensiven Wettbewerb geprägt war, führte zwar zu einem Rückgang des Jahresüberschusses nach Steuern. Auch ging der Zinsüberschuss, die wichtigste Ertragsquelle der Genossenschaftsbanken, gegenüber dem Vorjahr nochmals zurück, und dies ungeachtet positiver Effekte aus Zuwächsen im Kreditgeschäft. Dennoch konnte der Provisionsüberschuss leicht gesteigert werden, was sich stabilisierend auf die Ertragslage ausgewirkt hat. Zum einen kommt den Genossenschaftsbanken hier ihre geänderte Gebührenstrategie im Zahlungsverkehr zugute. Zudem sind ihre Verwaltungskosten in Relation zur Bilanzsumme leicht gesunken, was jedoch in erster Linie daran lag, dass die Bilanzsummen gewachsen sind.

Das Bewertungsergebnis ging 2020 im Vergleich zum Vorjahr zurück. Im Geschäftsjahr 2019 hatten die Kreditgenossenschaften noch ein positives Bewertungsergebnis ausgewiesen. 2020 war das Ergebnis negativ, obwohl noch kaum Kredite wegen der Pandemie ausgefallen waren. Die Hintergründe: Die Institute hatten ihre Risikovorsorge im Kreditgeschäft aus Vorsichtsgründen ausgebaut und teilweise durch Verkäufe die Verluste an den Wertpapiermärkten im ersten Lockdown realisiert, um

befürchtete weitere Kursverluste zu vermeiden. Ein höherer Bedarf an Abschreibungen und Wertberichtigungen im Kredit- sowie im Wertpapiergeschäft ist wegen der Pandemie allerdings für 2021 zu befürchten.

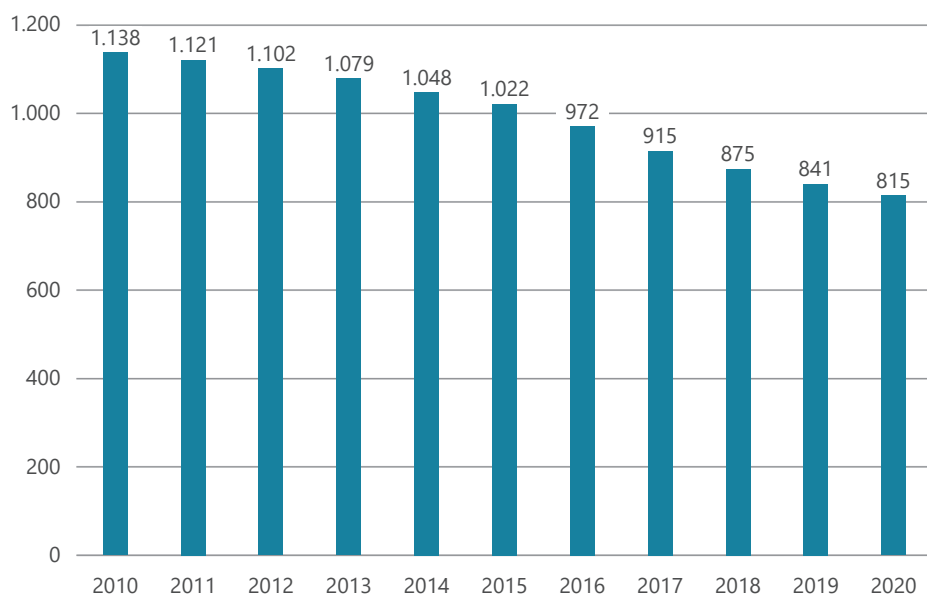
Nicht zuletzt wegen der vergleichsweise positiven Ergebnisse für das Geschäftsjahr 2019 folgten die Genossenschaftsbanken seltener als andere Bankengruppen den Empfehlungen von BaFin und EZB, im Jahr 2020 keine Dividenden auszuschütten und stattdessen ihre Eigenkapitalbasis zu stärken, um etwaigen Belastungen durch die Corona-Pandemie vorzubeugen.

Da sie sich auch künftig in einem schwierigen Umfeld bewegen werden, arbeiten die Institute weiter daran, ihre Kosten zu verringern und ihre Effizienz zu steigern. Außerdem treiben sie Projekte in den Bereichen Digitalisierung sowie Nachhaltigkeit voran.

Pfandbriefgeschäft

Ungeachtet der COVID-19-Pandemie war der deutsche Pfandbriefmarkt im Jahr 2020 von einer soliden Marktentwicklung und Emissionstätigkeit geprägt. Seit dem Beginn der Pandemie wurden zwar deutlich weniger Pfandbriefe am Primärmarkt abgesetzt, allerdings hinterlegten die Pfandbriefbanken verstärkt einbehaltene Pfandbriefe als Sicherheit zur Liquiditätsbeschaffung bei der EZB. Hintergrund waren die attraktiven Konditionen von gezielten längerfristigen

Grafik 5: Zahl der genossenschaftlichen Primärinstitute



Refinanzierungsgeschäften (Targeted longer-term refinancing operations – TLTROs). Dass der Pfandbrief als zuverlässiges und wertstabiles Finanzprodukt gerade in Krisenzeiten ausgesprochen beliebt ist, belegt auch die im Vergleich zum Vorjahr abermals gestiegene Zahl der Pfandbriefbanken. Ende 2020 waren es 86 Pfandbriefbanken.

Insgesamt wurden 2020 Pfandbriefe mit einem Volumen von 58,4 Milliarden Euro abgesetzt (siehe Tabelle 7).

Tabelle 7: Brutto-Absatz Pfandbriefe

Jahr	Hypothekenpfandbriefe* (Mrd. Euro)	Öffentliche Pfandbriefe (Mrd. Euro)	Gesamtabsatz (Mrd. Euro)
2016	35,1	10,4	45,5
2017	36,8	11,9	48,7
2018	43,2	7,2	50,4
2019	43,7	11,2	54,9
2020	40,6	17,8	58,4

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

Mit einem ausstehenden Volumen von 363,3 Milliarden Euro erhöhte sich 2020 der Gesamtpfandbriefumlauf im Vergleich zum Vorjahr sogar (siehe Tabelle 8).

Tabelle 8: Gesamtpfandbriefumlauf

Jahr	Hypothekenpfandbriefe (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
2020	242,4	120,9	363,3

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

Wertpapierhandelsbanken

Das Geschehen an den Finanzmärkten war im Jahr 2020 durch Handelskonflikte, die Folgen des Brexits²⁸ und die COVID-19-Pandemie geprägt. Diese Entwicklungen schlugen sich auch auf die an den Handelsplätzen tätigen Wertpapierhandelsbanken nieder (siehe Infokasten, Seite 58). Durch die höhere Volatilität konnten

28 Zum Brexit siehe auch Kapitel I 3.

Wertpapierhandelsbanken, die als Market Maker, Designated Sponsor oder Liquiditätsspender aktiv sind, von den gestiegenen Handelsaktivitäten profitieren und ihre Erlöse aus dem Handelsgeschäft steigern.

Im Jahr 2020 entzog die BaFin einer Wertpapierhandelsbank die Erlaubnis, da diese nachhaltig gegen Verhaltens- und Organisationspflichten nach dem Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) und gegen das Kreditwesengesetz (KWG) verstoßen hatte. Das Institut hatte unter anderem das Zuwendungsverbot missachtet und war der Pflicht nicht nachgekommen, angemessene organisatorische Vorkehrungen für den Umgang mit Interessenkonflikten zu treffen. Daneben verfügte es nicht mehr über die erforderliche Mindestzahl von zwei fachlich geeigneten Geschäftsleitern, nachdem einer von ihnen durch den Aufsichtsrat abberufen worden war. Nach der Aufhebung seiner Erlaubnis zeigte das Institut der BaFin die drohende Zahlungsunfähigkeit an. Auf entsprechenden Antrag der BaFin hat das zuständige Gericht das Insolvenzverfahren eröffnet.

Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union zum 1. Februar 2020 und die bis zum Jahresende 2020 geltende Übergangsphase spielten auch bei der Aufsicht über Wertpapierhandelsbanken eine Rolle. Die BaFin hatte seit dem Brexit-Votum insgesamt zwölf neue Erlaubnisse für Wertpapierhandelsbanken erteilt, die ihre Geschäftsaktivitäten aus London abziehen und nach Deutschland verlagern wollten, um von hier aus ihre Dienstleistungen in den 27 verbleibenden EU-Mitgliedstaaten anzubieten. Bis zum Ende der Übergangsphase begleitete die BaFin die neuen Institute beim Geschäftsaufbau. Dabei achtete die Aufsicht vor allem auf die Angemessenheit der Prozess- und Aufbauorganisation und der Personalausstattung und darauf, ob die Institute die Anforderungen an das Risikomanagement und die Auslagerung wesentliche Bereiche beachteten.

Ausländische Banken

Die Tochtergesellschaften und Zweigstellen ausländischer Banken spielten auch 2020 eine bedeutende Rolle für den deutschen Markt. Ihre Geschäftsmodelle 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.

In der Regel sind diese Institute eng in die Geschäftsstrategie ihrer Mutterkonzerne eingebunden. Aus dem Blickwinkel einer Gastlandaufsicht kann eine zu enge Verflechtung allerdings die notwendige Unabhängigkeit der

Geschäftsleitungen der nachgeordneten Institute gefährden oder sich negativ auf die Ordnungsgemäßheit der Geschäftsorganisation auswirken. Greifen zum Beispiel kleinere Einheiten aus Kosten- oder Größenaspekten in hohem Maße auf Dienstleistungen ihres Mutterkonzerns im Ausland zurück, riskieren sie, die Anforderungen an ein quantitativ wie qualitativ angemessenes Risikocontrolling und -management nicht mehr zu erfüllen, das selbstständige Entscheidungen möglich macht.

Dies gilt in besonderer Weise für die Institute, die wegen des Brexits Tochtergesellschaften oder Zweigstellen in Deutschland neu gegründet bzw. die Geschäfte bestehender EU-Zweigniederlassungen auf diese übertragen haben. Die rechtlichen Voraussetzungen für den Brexit wurden rechtzeitig zum Austrittsdatum 31. Januar 2020 geschaffen, und BaFin bzw. die EZB haben Erlaubnis- und Inhaberkontrollverfahren rechtzeitig abgeschlossen. Bei der Übertragung der Kundenbeziehungen und beim Aufbau einer eigenständigen Organisationsstruktur taten sich einige der Neuankömmlinge jedoch noch schwer. Vermutlich hielt die Unklarheit, ob denn der Brexit mit allen Konsequenzen zum Jahresende 2020 vollzogen würde, etliche Bestandskunden davon ab, von der britischen Einheit auf die hiesige Gesellschaft zu wechseln.

Zudem erschwerte die COVID-19-Pandemie den Umzug des Personals aus dem Vereinigten Königreich; auch Neueinstellungen waren unter diesen Bedingungen kompliziert. Daraus ergaben sich in einigen Fällen auch Probleme bei der Zulassung interner Modelle. Unter anderem gerieten die erforderlichen aufsichtlichen Prüfungen ins Stocken, weil Portfolios nicht übertragen wurden oder nicht hinreichend auskunftsfähiges Personal zur Verfügung stand.

Daher wird die bis zum 30. Juni 2022 ausgesprochene übergangsweise Duldung (Temporary tolerance) der Modelle, welche die britische Prudential Regulation Authority (PRA) den Muttergesellschaften genehmigt hat, sowohl auf Seiten der Banken als auch der Aufsicht noch erhebliche Anstrengungen benötigen.

1.3.2 Zahlungs- und E-Geld-Institute

Im Jahr 2020 erteilte die BaFin neun Erlaubnisse nach dem Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG). Ende 2020 verfügten damit insgesamt 76 Institute über eine Erlaubnis oder Registrierung, Zahlungsdienste zu erbringen oder das E-Geld Geschäft zu betreiben.

Im Mittelpunkt der laufenden Aufsicht standen 2020 auch in diesem Sektor die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. Zahlungs- und E-Geld Institute, deren Kunden schwerpunktmäßig aus den von der Krise besonders betroffenen Branchen Reise, Tourismus und Veranstaltungen kommen, mussten insbesondere im zweiten Quartal 2020 einen deutlichen Rückgang des Zahlungsvolumens hinnehmen. Zudem belastete die Abwicklung von Gutschriften und Chargebacks²⁹ die Liquiditätssituation dieser Institute.

Dennoch boten die Institute in der COVID-19-Krise insgesamt ein eher robustes Bild. Für Institute mit Geschäftsmodellen, die ein hohes Maß an Digitalisierung aufweisen, ergaben sich auch neue Chancen – vor allem, weil viele Menschen seither vermehrt digital und kontaktlos zahlen.

Dies spiegelt sich auch im Wachstum des Markts für Zahlungsdienste wider. Im Jahr 2020 blieb die Anzahl der Neuanträge auf Erlaubniserteilung auf einem hohen Niveau. Parallel zum Zustrom neuer Unternehmen in den Markt der Zahlungsdienste beobachtete die BaFin jedoch auch Konsolidierungstendenzen durch grenzüberschreitende Übernahmen oder Fusionen. So hat die Worldline-Gruppe im Januar 2021 die Einbringung der operativen Tätigkeit einiger Tochtergesellschaften in die PAYONE GmbH bestätigt. Weiterhin hat die EU-Kommission am 9. März 2021 den Zusammenschluss der italienischen Nexi-Gruppe mit der dänischen Nets-Gruppe genehmigt. Beide Transaktionen haben Auswirkungen auf in Deutschland ansässige Zahlungsdienstleister.

1.3.3 Finanzdienstleistungsinstitute

Wertpapierhandelsunternehmen

Unter den Begriff Wertpapierhandelsunternehmen fallen die Finanzdienstleistungsinstitute, die Wertpapierdienstleistungen allein oder zusammen mit Wertpapiernebenleistungen erbringen (siehe Tabelle 9). Sie verfügen über eine oder mehrere Erlaubnisse, etwa Finanzportfolioverwaltung, Anlageberatung, Anlagevermittlung und Abschlussvermittlung. Einige Institute besitzen auch die Erlaubnis zum Eigenhandel.

Die BaFin setzte im Jahr 2020 in sieben Fällen Prüfungsschwerpunkte. Mit einem Prüfungsschwerpunkt nach § 89 Absatz 4 WpHG bzw. § 30 KWG kann die BaFin über den gesetzlichen Inhalt einer Prüfung hinaus Bestimmungen über deren Inhalt festlegen, die Erfüllung aufsichtsrechtlicher Pflichten zu prüfen. Die Schwerpunkte betrafen die Aspekte Wirksamkeit der Compliance-Funktion, Einbindung und Überwachung von vertraglich gebundenen Vermittlern, Kundenaufklärung, Geeignetheit und Angemessenheit, Kosten und Gebühren sowie Cold Calling.

Tabelle 9: Wertpapierhandelsunternehmen

Wertpapierhandelsunternehmen	2020	2019
Beaufsichtigte Wertpapierhandelsunternehmen	710	706 ³⁰
Inländische Zweigstellen ausländischer Unternehmen	43	94
Erteilte Erlaubnisse	24	44
Erteilte Erlaubnisweiterungen	10	8
Erlaubnisrückgaben	27	41
Vertraglich gebundene Vermittler	20.334	21.779
Haftende Unternehmen	174	177
Prüfungsbegleitungen bei Instituten	4	6
Aufsichtsgespräche mit Instituten	19	75

Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute

Auch die Leasing- bzw. Factoringbranchen bekamen die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zu spüren. Das Leasingneugeschäft mit Ausrüstungsgütern sank im ersten Halbjahr 2020 um acht Prozent; im gleichen Vorjahreszeitraum hatte es hier noch eine Zunahme um zehn Prozent gegeben. Die Umsätze der Factoringwirtschaft stiegen im ersten Halbjahr 2020 nach starkem Wachstum im gleichen Vorjahreszeitraum (zwölf Prozent) um nur noch 1,6 Prozent. Neben dem Ausfallrisiko besteht das größte Risiko für diese Institute im Betrug. So kommt es vor, dass einem Factoringinstitut nicht vorhandene Forderungen verkauft werden, dass ein Leasinginstitut Verträge über Objekte abschließt, die es nicht gibt oder die weiterveräußert und unterschlagen werden. Solche Straftaten und die daraus resultierenden Risiken können das Vermögen des Instituts gefährden.

²⁹ Beim Chargeback-Verfahren (Mastercard; „Dispute“-Verfahren bei VISA) handelt es sich um einen vertraglichen Rückabwicklungsmechanismus der Kreditkartenanbieter. Kreditkartennutzer können unter festgelegten Voraussetzungen bei Ihrem kartenausgebenden Institut („Issuer“) eine Rückerstattung beantragen (beispielsweise falls eine bezahlte Leistung nicht erbracht wurde).

³⁰ In dieser Zahl sind auch Institute berücksichtigt, die nach § 2 Absatz 4 oder 7 KWG freigestellt sind.

Die Unternehmen versuchen, dem entgegenzuwirken. Unter anderem diversifizieren sie ihre Kundschaft und Forderungen, sie nutzen Limitsysteme und fordern Saldenbestätigungen an. Leasinginstitute sind zudem per se zum Teil überaus abhängig von den geleasteten Objekten und deren Herstellern. Waren die Ausfälle 2020 noch weitgehend stabil, so bleibt abzuwarten, wie sich diese infolge der Pandemie im Jahr 2021 entwickeln.

Tabelle 10: Aufsicht über Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute

Fakten	Zahlen 2020 (2019)
Zahl Aufsichtsobjekte	
Finanzierungsleasing	249 (303)
Factoring	150 (158)
Beide Erlaubnisarten	28 (29)
Routinemäßige Fallbearbeitungen	
Neuerlaubnisse	10 (23)
Erlaubnisbeendigungen	68 (36)
Geschäftsleiterveränderungen	314 (177)
Aufsichtsratsveränderungen	83 (46)
Inhaberkontrollverfahren	128 (224)
Maßnahmen und Sanktionen	
Gravierende Schreiben	13 (16)
Eingeleitete Bußgeldverfahren	21 (23)
Erlaubnisaufhebungen	1 (1)

Die hohe Zahl an Erlaubnisbeendigungen und Veränderungen in den Geschäftsleitungen ist weit überwiegend auf eine Gesetzesänderung zurückzuführen. Mit dem Risikoreduzierungs-gesetz³¹ hat der Gesetzgeber Leasing-mehrobjektgesellschaften unter bestimmten Voraussetzungen von der Erlaubnispflicht befreit.

Die BaFin-Aufsicht reagierte auf die COVID-19-Krise, indem sie sich seit März 2020 regelmäßig und eng mit ausgewählten Instituten austauschte.

Zur Grenke AG gab es externe Hinweise mit schwerwiegenden Anschuldigungen. Unter anderem wurde dem Institut Bilanzfälschung vorgeworfen. Die BaFin hat eine anlassbezogene Sonderprüfung gemäß § 44 KWG angeordnet und mit deren Durchführung eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beauftragt. Die finalen Prüfungsergebnisse sollen nach Angaben der beauftragten

Sonderprüfer im Laufe des zweiten Quartals 2021 vorgelegt werden.

Bei dem Factoringinstitut AvP Deutschland GmbH³², das auf den Ankauf von Apothekenforderungen spezialisiert war, ergriff die BaFin aufgrund konkret zu befürchtender Zahlungsschwierigkeiten Gefahrenabwehrmaßnahmen nach § 46 KWG: Sie setzte einen Sonderbeauftragten mit Geschäftsleiterbefugnissen ein, der unverzüglich die Insolvenzeröffnung beantragte und Maßnahmen zum Gläubigerschutz traf. Zugleich stellte die BaFin Strafanzeige.

1.3.4 Kryptoverwahrgeschäft

Im Zuge der Umsetzung der fünften EU-Geldwäscherichtlinie wurde das Kryptoverwahrgeschäft als neue Finanzdienstleistung in das KWG aufgenommen.³³ Zugleich hat der Gesetzgeber in § 1 Absatz 11 Satz 4 KWG den Begriff des Kryptowerts definiert. Unternehmen, welche diese neue Finanzdienstleistung oder andere durch die Gesetzesänderung erlaubnispflichtig gewordene Geschäfte erbringen wollen, benötigen seit dem Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 2020 die vorherige Erlaubnis der BaFin.

Unternehmen, die bereits vor dem Inkrafttreten dieses nun erlaubnispflichtige Geschäft erbracht hatten, durften es aufgrund von Übergangsbestimmungen fortführen. Sie mussten jedoch bis zum 30. November 2020 eine Erlaubnis beantragen und diese Absicht bis zum 31. März 2020 anzeigen.

Die BaFin stellte den betreffenden Marktteilnehmern umfangreiche Informationen zur Verfügung. Ein Schwerpunkt sowohl in den Erlaubnisverfahren als auch bei der zukünftigen Aufsicht über die neuen Dienstleister liegt auf der Sicherheit der kryptografischen Schlüssel.

31 Vgl. BaFinJournal Dezember 2020, Seite 28.

32 www.bafin.de/dok/14744468.

33 BGBl. I vom 19.12.2019, Seite 2602.



2 Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds

2.1 Grundlagen der Aufsichtspraxis

2.1.1 Geändertes Betriebsrentengesetz

Am 24. Juni 2020 trat eine Änderung des Betriebsrentengesetzes in Kraft. Versorgungszusagen eines Arbeitgebers über eine Pensionskasse werden seitdem in den Insolvenzschutz des Pensions-Sicherungs-Vereins (PSV) einbezogen.³⁴ Davon ausgenommen sind Versorgungszusagen dann, wenn die Pensionskasse dem Sicherungsfonds für Lebensversicherer angehört oder in Form einer gemeinsamen Einrichtung nach § 4 Tarifvertragsgesetz organisiert ist, aber auch in dem Fall, dass der Arbeitgeber nicht insolvenzfähig ist (zum Beispiel im Öffentlichen Dienst).

Vorbehaltlich sonstiger Regelungen zum Umfang des Insolvenzschutzes besteht dann ein Anspruch gegen den PSV, wenn einer der gesetzlich festgelegten Sicherungsfälle beim Arbeitgeber eintritt und die Pensionskasse die vom Arbeitgeber zugesagte Leistung nicht mehr in voller Höhe erbringt. Bei einem Sicherungsfall, der vor dem 1. Januar 2022 eintritt, besteht ein Anspruch gegen den PSV, wenn die Pensionskasse die nach der Versorgungszusage des Arbeitgebers vorgesehene Leistung um mehr als die Hälfte kürzt oder wenn das Einkommen des ehemaligen Arbeitnehmers wegen einer Kürzung unter einem definierten Schwellenwert liegt. Für Sicherungsfälle nach dem 31. Dezember 2021 kann die Aufsicht das Vermögen der Pensionskasse, das dem Arbeitgeber zuzuordnen ist, einschließlich der Verbindlichkeiten auf den PSV übertragen.

Arbeitgeber, deren Versorgungszusage unter den oben genannten Insolvenzschutz fällt, müssen dem PSV ab dem Jahr 2021 Beiträge zahlen.

Den bereits bestehenden Insolvenzschutz des PSV für Versorgungszusagen über Pensionsfonds hat der Gesetzgeber in Teilen an die neuen Regelungen für Pensionskassen angepasst.

³⁴ BGBl. I, Seite 1271ff.

2.1.2 Änderung der Mindestzuführungsverordnung und der Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung

Lebensversicherungsunternehmen, Pensionskassen und Pensionsfonds müssen aufgrund des anhaltend niedrigen Zinsniveaus ihre Deckungsrückstellung verstärken, um ihre Zinsgarantien dauerhaft bedienen zu können. Aktionäre bzw. Anteilseigner können durch Einschüsse in das Eigenkapital bei der Finanzierung helfen, sind dazu aber in der Regel nicht verpflichtet.

Der Verordnungsgeber hat die Mindestzuführungsverordnung und die Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung geändert, um die Rahmenbedingungen für freiwillige Einschüsse zu verbessern.³⁵ Die Änderungen gelten seit dem 17. Juli 2020 und beziehen sich auf das Vorgehen in dem Fall, dass sich im Nachhinein herausstellt, dass Einschüsse nicht herangezogen werden mussten, um die garantierte Leistung zu finanzieren. Die nicht benötigten Teile der Einschüsse können dann nach einem klar geregelten Verfahren an den Kapitalgeber zurückgeführt werden.

Unter dem europäischen Aufsichtsregime Solvency II können bereits getätigte Einschüsse der Aktionäre aufgrund der Änderung der Mindestzuführungsverordnung in den künftigen Zahlungsströmen berücksichtigt werden. Für modellierte Aktionäreseinschüsse gilt dies in der Regel nicht. In einem solchen Fall ist das Vorgehen vorab mit der BaFin abzustimmen.

2.1.3 Mindestanforderungen an die eigene Risikobeurteilung

Die BaFin hat am 30. Dezember 2020 das Rundschreiben 9/2020 (VA) zu den aufsichtsrechtlichen Mindestanforderungen an die eigene Risikobeurteilung (ERB) von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung veröffentlicht.³⁶

Adressat des Rundschreibens sind Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV), die von der BaFin beaufsichtigt werden, also Pensionskassen und Pensionsfonds. In dem Rundschreiben gibt die BaFin Hinweise dazu, wie die Vorschriften zur eigenen Risikobeurteilung

gemäß dem Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) auszuüben sind.

Das Rundschreiben ist mit seiner Veröffentlichung in Kraft getreten.

2.1.4 Mindestanforderungen an die Geschäftsorganisation

Durch die Umsetzung der EbAV-II-Richtlinie Anfang 2019 haben sich die Anforderungen an die Geschäftsorganisation von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung grundlegend geändert. EbAV müssen nun – wie Versicherer unter Solvency II – bestimmte Schlüsselfunktionen einrichten. Daneben haben sie neue EbAV-spezifische Anforderungen zu beachten, etwa die Whistleblowing-Verpflichtung von Personen, die für eine Schlüsselfunktion verantwortlich sind.

Die neuen Bestimmungen für die Geschäftsorganisation von EbAV hat die BaFin in ihrem Rundschreiben „Aufsichtsrechtliche Mindestanforderungen an die Geschäftsorganisation von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung“ (MaGo für EbAV) konkretisiert, das sie ebenfalls am 30. Dezember veröffentlicht hat.³⁷

Die Mindestanforderungen an die Geschäftsorganisation (MaGo) treten neben die aufsichtsrechtlichen MaGo für Solvency-II-Unternehmen und die MaGo für kleine Versicherungsunternehmen. In diesen Leitlinien gibt die BaFin Hinweise, wie EbAV im Rahmen der ihnen zustehenden Gestaltungsspielräume die Vorschriften über die Geschäftsorganisation prinzipienorientiert umsetzen können.

Das Rundschreiben tritt am 1. Juni 2021 in Kraft. Damit gibt die BaFin den EbAV zwischen der Veröffentlichung und dem Inkrafttreten des Rundschreibens ausreichend Zeit, die sie für notwendige Anpassungen nutzen können und sollen. Darüber hinaus hat die Aufsicht besondere Übergangsregelungen für Ausgliederungen geschaffen.

2.1.5 Echte Gruppenversicherungsverträge

Im ersten Halbjahr 2020 konsultierte die BaFin das Rundschreiben 3/2021 (VA) „Hinweise zu echten Gruppenversicherungsverträgen“.³⁸ Es hat zum Ziel,

³⁵ BGBl. I, Seite 1688f.

³⁶ Rundschreiben 9/2020 (VA) – Aufsichtsrechtliche Mindestanforderungen an die eigene Risikobeurteilung (ERB) von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung.

³⁷ Rundschreiben 8/2020 (VA) – Aufsichtsrechtliche Mindestanforderungen an die Geschäftsorganisation von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung.

³⁸ Entwurf des Rundschreibens 4/2020 (VA).

Misstände zulasten der versicherten Personen zu vermeiden und diese besser zu schützen und zu informieren. Das Rundschreiben definiert, was unter einem echten Gruppenversicherungsvertrag zu verstehen ist und was die Aufsicht im Hinblick auf die Ausgestaltung des Dreiecksverhältnisses zwischen Versicherungsunternehmen, Versicherungsnehmer und versicherter Person erwartet.

Mit dem Rundschreiben sind die Hinweise zu echten Gruppenversicherungsverträgen aus den bereits vorhandenen Rundschreiben 3/90, 3/94 und 2/97 zusammengeführt worden.

Aufgrund der Stellungnahmen, die im Konsultationsverfahren eingingen, hat die BaFin Pensionskassen, Pensionsfonds und Direktversicherungen im Sinne von § 1b Absatz 2 Betriebsrentengesetz vom Anwendungsbereich des Rundschreibens ausgenommen.

2.2 Risikoklassifizierung

Die BaFin stuft die beaufsichtigten Unternehmen in Risikoklassen ein und richtet daran die Intensität ihrer Aufsicht aus (siehe Infokasten). 2020 lag die Zahl der Versicherer mit guter Qualität auf Vorjahresniveau (siehe Tabelle 11, Seite 72).

Die BaFin stufte circa 75 Prozent der Versicherer bei der Risikoklassifizierung 2020 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 stufte 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/der Gruppe berücksichtigt werden. Das Kriterium „Marktauswirkung“ bemisst sich bei den Pensionskassen und Pensionsfonds nach der Summe ihrer Kapitalanlagen. Für die Lebensversicherer werden bei der Ermittlung des Kapitalanlagevolumens auch Kapitalanlagen aus fondsgebundenen Lebensversicherungen berücksichtigt. Dagegen ist für die Marktauswirkung bei den Kranken-, Schaden- bzw. Unfall- und Rückversicherern die Summe der Bruttobeitragseinnahmen entscheidend. Für die Klassifizierung der Gruppen wurde als einheitliches Kriterium die Summe der List of Assets (= Kapitalanlagen) ausgewählt.

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: „Vermögens- und Finanzlage“,

„Ertragslage“, „Geschäftsorganisation“, „Zukunftsfähigkeit“ und für die Bewertung der Gruppen zusätzlich „Gruppenspezifika“.

Die beiden ersten Teilbereichsnoten ermittelt die BaFin anhand versicherungsspezifischer Kennzahlen, während die „Geschäftsorganisation“ anhand qualitativer Kriterien eingestuft wird. Der Teilbereich „Zukunftsfähigkeit“ beinhaltet spartenspezifische quantitative oder qualitative Kriterien, die für eine Beurteilung der perspektivischen Entwicklung des Unternehmens bzw. der Gruppe geeignet sind. Darüber hinaus werden für die „Gruppenspezifika“ die gesamten gruppenspezifischen Aspekte bewertet, die über die ersten vier Teilbereiche hinausgehen. Das Bewertungssystem führt die Noten der Teilbereiche zu einer Gesamtnote zusammen und bildet sie in einer vierstufigen Skala von „A“ (hohe Qualität) bis „D“ (niedrige Qualität) ab.

Tabelle 11: Ergebnisse der Risikoklassifizierung 2020*

Unternehmen in %		Qualität des Unternehmens				Summe
		A	B	C	D	
Marktauswirkung	sehr hoch	0,0	2,3	1,0	0,0	3,3
	hoch	1,3	7,2	3,0	0,0	11,5
	mittel	3,8	17,6	6,5	0,4	28,3
	niedrig	4,8	38,4	12,6	1,1	56,9
Summe		9,9	65,5	23,1	1,5	100,0

* Die Darstellung zeigt die Einschätzung auf Basis der Daten zum 31. Dezember 2020.

Ergebnisse in den einzelnen Sparten

Sowohl bei den Schaden- bzw. Unfallversicherern als auch bei den Rückversicherern gab es 2020 keine nennenswerten Verschiebungen. In beiden Sparten lag der Anteil der mit „A“ und „B“ bewerteten Unternehmen bei über 80 Prozent.

Bei den Lebensversicherern wurden über 95 Prozent im Qualitätsbereich „B“ oder „C“ eingeordnet. Dabei ist im Berichtsjahr eine Verbesserung der Bewertung bei den Lebensversicherern zu verzeichnen. Während der Anteil der mit „C“ bewerteten Lebensversicherer gesunken ist, ist der Anteil der mit „B“ bewerteten Lebensversicherungsunternehmen gestiegen.

Dagegen verringerte sich bei den Krankenversicherungsunternehmen der Anteil der mit „A“ eingestuften Unternehmen. Trotzdem lag der Anteil der Krankenversicherungsunternehmen im oberen Qualitätsbereich weiterhin bei über 70 Prozent.

Während es bei den Pensionskassen eine leichte Steigerung der mit „C“ bewerteten Unternehmen gab, erhöhte sich bei den Pensionsfonds der Anteil der Unternehmen im oberen Qualitätsbereich.

Zahl der klassifizierten Versicherer leicht gestiegen

Die Anzahl der 2020 klassifizierten Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds ist im Gegensatz zum Vorjahr marginal gesunken.

Klassifizierung von Versicherungsgruppen

Ebenso wie die Risikoklassifizierung für die oben genannten Sparten, wurde die Risikoklassifizierung der Versicherungsgruppen unter Solvency II, bei denen die BaFin die Gruppenaufsicht wahrnimmt, im Jahr 2020

validiert und überarbeitet. Anstelle einer rein rechnerischen Aggregation der Klassifizierungsergebnisse der Einzelunternehmen werden bei der Gruppenklassifizierung neben den Klassifizierungsergebnissen der Einzelunternehmen qualitative und quantitative gruppenspezifische Informationen betrachtet. Insgesamt wurden im Berichtsjahr die klassifizierten Versicherungsgruppen mit der Qualitätsnote „B“ (83 Prozent) oder „C“ (17 Prozent) bewertet. 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 nahm der Geschäftsbereich Versicherungsaufsicht insgesamt 42 örtliche Prüfungen vor. Aufgrund der Corona-Pandemie wurden im Berichtsjahr deutlich weniger Vor-Ort-Prüfungen als im Vorjahr durchgeführt. Andere der ursprünglich für 2020 geplanten Vor-Ort-Prüfungen wurden in die Prüfungsplanung für 2021 aufgenommen, wobei die Umsetzung weiterhin in großem Maße von der Corona-Entwicklung beeinflusst wird.

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

Tabelle 12: Verteilung der Vor-Ort-Prüfungen 2020 nach Risikoklassen

Vor-Ort-Prüfungen		Qualität des Unternehmens				Summe	Unternehmen in %
		A	B	C	D		
Marktauswirkung	sehr hoch	0	2	0	0	2	4,8
	hoch	0	4	5	0	9	21,4
	mittel	1	2	3	0	6	14,3
	niedrig	2	14	9	0	25	59,5
	Summe	3	22	17	0	42	100,0
Unternehmen in %		7,1	52,4	40,5	0,0	100,0	



2.4 Zugelassene Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds

Die Zahl der Versicherungsunternehmen unter Bundesaufsicht ist im Jahr 2020 leicht gesunken, die der Pensionsfonds marginal gestiegen. Zum Ende des Berichtsjahres beaufsichtigte die BaFin insgesamt 536 Versicherungsunternehmen (Vorjahr: 551 Unternehmen) und 34 Pensionsfonds (Vorjahr: 33 Pensionsfonds). Von den Versicherern waren 523 mit und 13 ohne Geschäftstätigkeit.

Tabelle 13: Zahl der beaufsichtigten Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds

Bestand zum 31.12.2020

Versicherungsunternehmen	mit Geschäftstätigkeit	ohne Geschäftstätigkeit
Lebensversicherer	81	5
Pensionskassen	135	2
Sterbekassen	31	1
Private Krankenversicherer	46	0
Schaden- und Unfallversicherer	202	4
Rückversicherer	28	1
Gesamt	523	13
Pensionsfonds	34	0

2.5 Entwicklung in den einzelnen Sparten

Die nachfolgenden Zahlen für das Jahr 2020 haben nur vorläufigen Charakter. Sie basieren auf der unterjährigen Berichterstattung zum 31. Dezember 2020.

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.

Lebensversicherer

Geschäftsentwicklung

Das eingelöste Neugeschäft in der selbst abgeschlossenen Lebensversicherung lag 2020 mit rund 4,6 Millionen Neuverträgen unter dem Vorjahresniveau von 5,1 Millionen Neuverträgen. Die Versicherungssumme des Neugeschäfts stieg leicht um 2,8 Prozent auf rund 282,8 Milliarden Euro gegenüber 275,1 Milliarden Euro im Vorjahr.

Der Anteil der Risikoversicherungen ist, gemessen an der Zahl der neu abgeschlossenen Verträge, im Vergleich zum Vorjahr von 32,8 Prozent auf 30,0 Prozent gesunken.

Der Anteil der Renten- und sonstigen Versicherungen stieg im selben Zeitraum von 58,5 Prozent auf 61,7 Prozent. Der Anteil der Kapitallebensversicherungen verringerte sich um 0,4 Prozentpunkte auf 8,3 Prozent.

Der vorzeitige Abgang bei Lebensversicherungen durch Rückkauf und Umwandlung in beitragsfreie Versicherungen sowie durch sonstige Gründe blieb mit 2,1 Millionen Verträgen und einer Versicherungssumme von 106,5 Milliarden Euro auf dem Niveau des Vorjahres.

Der gesamte Bestand an selbst abgeschlossenen Lebensversicherungen belief sich Ende 2020 auf rund 81,1 Millionen Verträge nach 82,4 Millionen Verträgen im Vorjahr. Die Versicherungssumme stieg hingegen um 2,9 Prozent auf 3.319 Milliarden Euro. Die Risikolebensversicherungen verzeichneten einen geringfügigen Rückgang bei der Zahl der Verträge von 12,7 Millionen auf rund 12,3 Millionen, zugleich aber einen Anstieg in der Versicherungssumme von 853,6 Milliarden Euro auf 888,5 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 57,3 Prozent auf 58,9 Prozent. Gemessen an der Versicherungssumme, entspricht dies einem Anstieg von 58,4 Prozent auf rund 59,5 Prozent.

Die gebuchten Bruttobeiträge des selbst abgeschlossenen Versicherungsgeschäfts der deutschen Lebensversicherer legten im Berichtsjahr mit 98,1 Milliarden Euro gegenüber 97,6 Milliarden Euro im Vorjahr zu.

Kapitalanlagen

Der Bestand an Kapitalanlagen stieg im Berichtsjahr um 3,9 Prozent von 985,4 Milliarden Euro auf 1.024,2 Milliarden Euro. Die saldierten stillen Reserven stiegen infolge des Zinsrückgangs zum Jahresende auf 215,0 Milliarden Euro gegenüber 181,0 Milliarden Euro im Vorjahr. Bezogen auf die gesamten Kapitalanlagen entspricht dies 21,0 Prozent nach 18,4 Prozent im Vorjahr.

Die durchschnittliche Nettoverzinsung der Kapitalanlagen lag im Jahr 2020 nach vorläufigen Angaben mit 3,7 Prozent unter dem Niveau des Vorjahres von 3,9 Prozent. Einen Grund für die weiterhin hohe Nettoverzinsung dürften die auch im Jahr 2020 höheren Aufwendungen für den Aufbau der Zinszusatzreserve und die damit einhergehende Realisierung von Bewertungsreserven darstellen.

Prognoserechnung

Die BaFin führte auch 2020 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.

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.³⁹

Auf einen Blick

Prognoserechnung Lebensversicherung

Die Prognoserechnung zum Stichtag 30. September 2020 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 2020 und in den nachfolgenden 14 Geschäftsjahren. Hierbei unterstellte die BaFin eine Neu- und Wiederanlage ausschließlich in festverzinsliche Anlagen mit einer Verzinsung von 0,5 Prozent bei ansonsten unveränderten Kapitalmarktbedingungen. In einem zweiten Szenario konnten die Lebensversicherer die Neu- und Wiederanlage bei unveränderter Entwicklung der Kapitalmärkte entsprechend ihrer individuellen Unternehmensplanung simulieren. Erstmals wurde auch die prognostizierte Entwicklung der Solvency-II-Werte für drei ausgewählte Geschäftsjahre erhoben.

Solvency II

80 der 81 unter Aufsicht der BaFin stehenden Lebensversicherer fielen zum Stichtag unter Solvency II. Für die Berechnung der Solvabilitätskapitalanforderungen (Solvency Capital Requirement – SCR) verwendeten Ende 2020 insgesamt 70 der 80 Unternehmen die Standardformel und zehn Unternehmen ein (partielles) internes Modell. Unternehmensspezifische Parameter nutzte kein Lebensversicherer.

Von den 80 Lebensversicherern wendeten 53 die Volatilitätsanpassung nach § 82 VAG sowie die Übergangsmaßnahmen für versicherungstechnische Rückstellungen gemäß § 352 VAG an, also das Rückstellungstransitional. Vier Lebensversicherer nutzten ausschließlich das Rückstellungstransitional und zehn Unternehmen als einzige

³⁹ Zu den Auswirkungen des Niedrigzinsumfelds auf Versicherer und Pensionskassen vgl. auch Kapitel I 5.

Maßnahme die Volatilitätsanpassung.⁴⁰ Die Übergangsmaßnahme für risikofreie Zinssätze gemäß § 351 VAG, das Zinstransitional, wendeten zwei Unternehmen kombiniert mit der Volatilitätsanpassung an. Insgesamt nutzten somit 65 Lebensversicherer die Volatilitätsanpassung, 57 Lebensversicherer das Rückstellungstransitional und zwei Lebensversicherer das Zinstransitional.

SCR-Bedeckung

Zum 31. Dezember 2020 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 357,7 Prozent nach 382,0 Prozent im Vorjahr.

Die Grafik 6 zeigt die SCR-Bedeckungsquoten der unterjährig berichtspflichtigen Lebensversicherungsunternehmen im Zeitverlauf.

Zusammensetzung des SCR

Zum 31. Dezember 2020 betrug das SCR 40,8 Milliarden Euro. Gemessen am Brutto-Basis-SCR entfielen die Kapitalanforderungen der unterjährig berichtspflichtigen Standardformelanwender im Jahr 2019 durchschnittlich zu 72 Prozent auf Marktrisiken (ohne Berücksichtigung von Diversifikationseffekten). Ein wesentlicher Anteil des SCR bezog sich außerdem auf die

versicherungstechnischen Risiken Leben (30 Prozent) und Kranken (26 Prozent). Dahingegen waren Gegenparteiausfallrisiken (zwei Prozent) eher von untergeordneter Bedeutung. Die genannten Prozentsätze betragen in der Summe mehr als 100 Prozent, weil Diversifikationseffekte, die sich reduzierend auf das Brutto-Basis-SCR ausgewirkt haben, noch nicht berücksichtigt sind. Diese beliefen sich auf 28 Prozent.

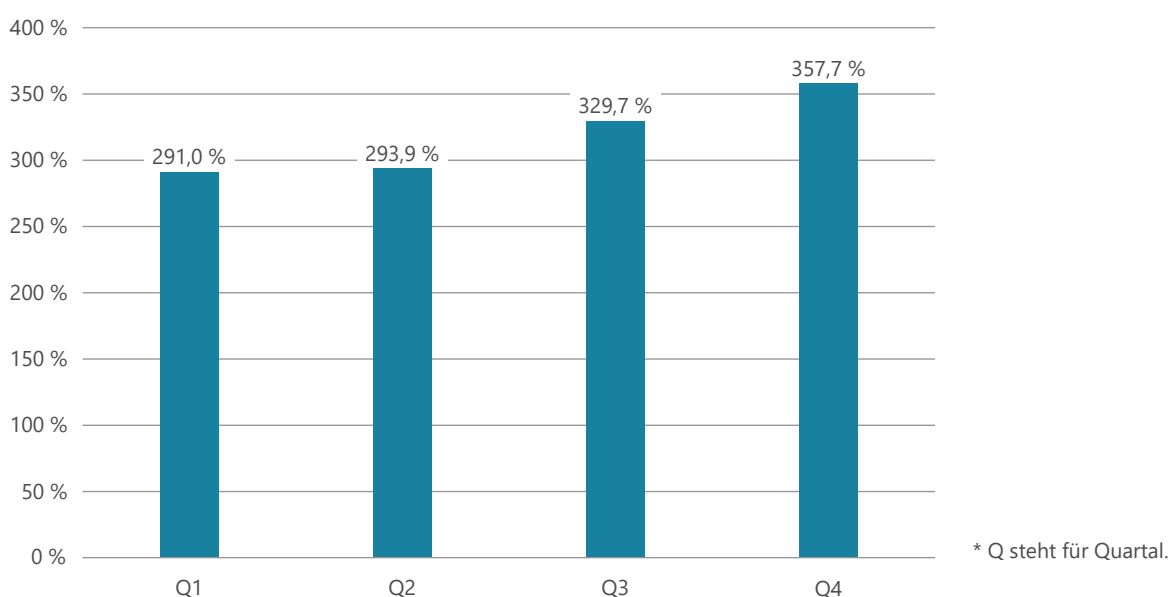
Ausgehend vom Brutto-Basis-SCR wird unter Berücksichtigung weiterer Größen das zu bedeckende SCR berechnet. Hier hatten die verlustabsorbierende Wirkung der versicherungstechnischen Rückstellung (72 Prozent) und die verlustabsorbierende Wirkung der latenten Steuern (neun Prozent) einen mindernden Effekt. Das operationelle Risiko (drei Prozent) dagegen hatte einen leicht erhöhenden Effekt.

Zusammensetzung der Eigenmittel

Zum 31. Dezember 2020 lagen die auf das SCR anrechnungsfähigen Eigenmittel der unterjährig berichtspflichtigen Lebensversicherungsunternehmen bei 146,0 Milliarden Euro. Hiervon entfielen 98 Prozent der anrechnungsfähigen Eigenmittel auf die Basiseigenmittel und zwei Prozent auf die ergänzenden Eigenmittel. 96 Prozent der anrechnungsfähigen Eigenmittel waren der höchsten Eigenmittelklasse (Tier 1) zuzurechnen; der verbleibende Betrag entfiel weit überwiegend auf die zweithöchste Eigenmittelklasse (Tier 2). Im Branchendurchschnitt setzten sich die Basiseigenmittel zu 67 Prozent aus der sogenannten Ausgleichsrücklage und zu 25 Prozent aus dem Überschussfonds zusammen.

⁴⁰ Im Jahr 2020 nutzten elf Lebensversicherer weder die Volatilitätsanpassung noch eine Übergangsmaßnahme.

Grafik 6: Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten



Weitere nennenswerte Bestandteile zum Betrachtungstichtag waren das Grundkapital inklusive Emissionsagio (drei 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 dem 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 2020 für das Jahr 2021 moderat ab. Die laufende Gesamtverzinsung, also die Summe aus garantiertem Rechnungszins und Zinsüberschussbeteiligung, beträgt für die verkaufsoffenen Tarife in der kapitalbildenden Lebensversicherung im Branchendurchschnitt 2,0 Prozent nach 2,2 Prozent im Vorjahr. Im Jahr 2019 waren es noch 2,3 Prozent gewesen.

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 2020 wendeten sie hierfür gut 10,4 Milliarden Euro auf. Damit belief sich die Zinszusatzreserve Ende 2020 kumuliert auf 85,9 Milliarden

Euro. Der Referenzzins zur Berechnung der Zinszusatzreserve lag Ende 2020 bei 1,73 Prozent.

Zinsgarantien im Neugeschäft der Lebensversicherer

Hohe Zinsgarantien aus Altverträgen können Lebensversicherer im heutigen Zinsumfeld vor Herausforderungen stellen. Deshalb ist die Entstehung solcher Risiken im Neugeschäft bei der Berechnung von Beiträgen und Leistungen zu vermeiden.⁴¹

Für das Geschäftsjahr 2020 hat die BaFin untersucht, in welchem Umfang Zinsrisiken im Neugeschäft eingegangen werden. Gemessen an den über die Vertragslaufzeit zu zahlenden Beiträgen tragen langfristige Sparprodukte zu 75,7 Prozent zum Neugeschäft bei. Rentenversicherungen haben daran mit 90,9 Prozent den größten Anteil. Davon werden 12,6 Prozent als fondsgebundene Rentenversicherungen ohne Zinsgarantien und 40,4 Prozent als hybride Rentenversicherungen abgeschlossen, von denen ein Teil der Kapitalanlage konventionell und ein Teil fondsgebunden erfolgt. Bis 2024 soll der Anteil der hybriden Produkten bei den Rentenversicherungen im Neugeschäft auf fast 50 Prozent anwachsen.

Über alle Sparprodukte mit Zinsgarantie hinweg betrug der Garantiezins in der Aufschubzeit im Median über die Lebensversicherungsunternehmen 0,68 Prozent. In der Rentenbezugszeit betrug er 0,77 Prozent.

Auswirkungen der COVID-19-Pandemie

Für das zweite Quartal 2020 lassen sich verstärkt Beitragsfreistellungen beobachten. Ebenso fällt die Anzahl an neuen Verträgen niedriger aus. In den übrigen Quartalen des Jahres 2020 sind entsprechende Effekte nicht zu beobachten.

Signifikante Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Leistungen der Lebensversicherungsunternehmen konnten hingegen bisher noch nicht beobachtet werden.

Private Krankenversicherer

Geschäftsentwicklung

Die von der BaFin beaufsichtigten 46 privaten Krankenversicherer (PKV) nahmen im Jahr 2020 Beiträge in Höhe von insgesamt rund 43 Milliarden Euro ein. Dies sind etwa 4,5 Prozent mehr als 2019. Damit lag der Beitragszuwachs über dem des Vorjahres. Das Beitragswachstum ist vor allem durch Neugeschäft insbesondere in der Zusatzversicherung und durch Beitragsanpassungen begründet.

⁴¹ Vgl. BaFinJournal März 2020, Seite 34 ff.

Die Krankheitskostenvollversicherung war im Jahr 2020 mit etwa 8,7 Millionen versicherten Personen und Beitragseinnahmen in Höhe von 28 Milliarden Euro – was ca. 67 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 PKV rund 44 Millionen Personen.

Kapitalanlagen

Die Krankenversicherer erhöhten ihren Kapitalanlagenbestand zu Buchwerten im Berichtsjahr um 4,6 Prozent auf rund 316 Milliarden Euro. Den Schwerpunkt der Anlagen 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 2020 auf rund 63 Milliarden Euro, was etwa 20 Prozent der Kapitalanlagen entspricht (Vorjahr: 17 Prozent).

Im Berichtsjahr lag die durchschnittliche Nettoverzinsung der Kapitalanlagen nach vorläufigen Angaben bei etwa 2,7 Prozent und damit unter dem Niveau des Vorjahres (3,2 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 2020 nach vorläufigen Angaben erfüllen.

Die übrigen 40 Krankenversicherer waren zum Ende des Jahres 2020 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 wendeten zwei 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 drei 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.

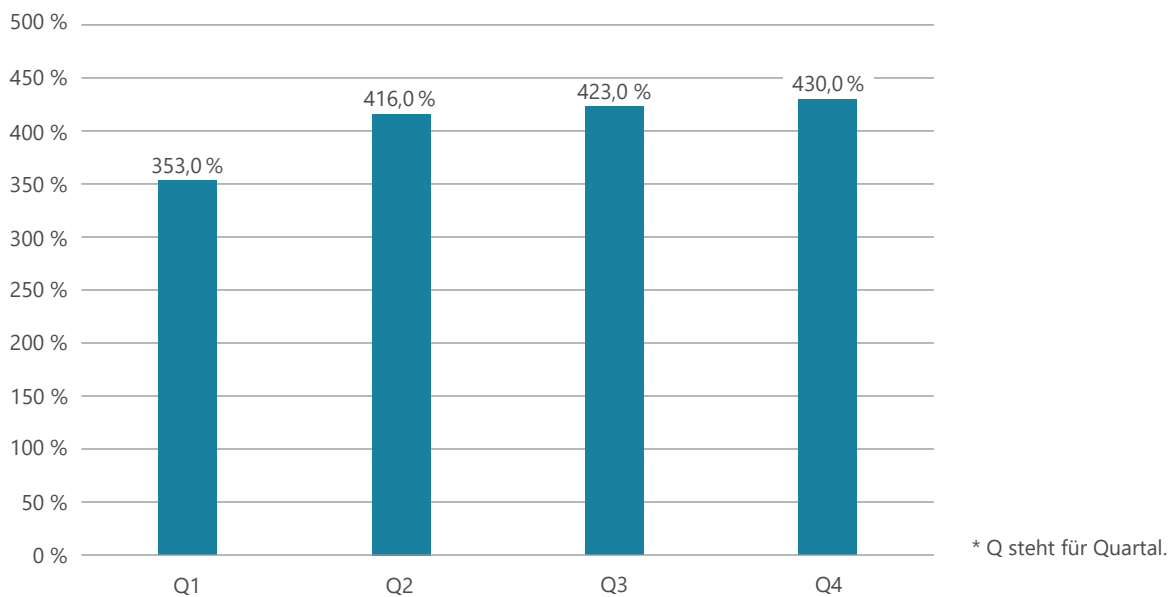
Bei allen Krankenversicherern zeigte sich zum Stichtag 31. Dezember 2020 – wie auch zu allen Quartalsstichtagen 2020 – eine Überdeckung des SCR. Grafik 7 (siehe Seite 78) zeigt die SCR-Bedeckungsquoten der Branche.

Zum 31. Dezember 2019 lag die SCR-Bedeckungsquote der privaten Krankenversicherer bei 474 Prozent. Hierbei handelt es sich um einen Jahresendwert, während die Werte in Grafik 7 (siehe Seite 78) aus der unterjährigen Berichterstattung stammen. Die durchschnittliche SCR-Bedeckungsquote der Branche ist insbesondere aufgrund der erheblichen Marktwerrückgänge an den Kapitalmärkten zu Beginn der Corona-Krise im ersten Quartal 2020 stärker zurückgegangen und hat sich im Laufe des Jahres wieder erholt.

Das SCR der PKV-Branche lag für alle Krankenversicherer zum 31. Dezember 2020 gemäß Quartalsberichterstattung bei 7,2 Milliarden Euro. Die Krankenversicherer waren vornehmlich im Marktrisiko exponiert. Dieses machte bei den Anwendern der Standardformel zum Ende des Vorjahres rund 74 Prozent der Kapitalanforderungen aus. Etwa 47 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 2020 rund 31,0 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.

Grafik 7: Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten



Prognoserechnung

Auch bei den Krankenversicherern nahm die BaFin im Jahr 2020 eine Prognoserechnung vor, 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, Seite 79).

Auf einen Blick

Prognoserechnung Krankenversicherung

Die Prognoserechnung zum Durchführungstichtag 30. September 2020 untersuchte schwerpunktmäßig die mittelfristigen Auswirkungen des Niedrigzinsniveaus auf die Krankenversicherer. Die BaFin erhob dazu Daten zur prognostizierten wirtschaftlichen Entwicklung nach dem Handelsgesetzbuch im Geschäftsjahr 2020 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 Neuanlage Rendite von 0,5 Prozent. In einem zweiten Szenario konnten die Krankenversicherer die Neu- und Wiederanlage unter der Annahme eines unveränderten Zinsniveaus entsprechend ihrer individuellen Unternehmensplanung simulieren.

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 2020 berechneten AUZ-Werte liegen branchenweit unter dem Höchstrechnungszins von 3,5 Prozent, der in der Krankenversicherungsaufsichtsverordnung (KVAV) festgelegt ist. Infolge der anhaltenden Niedrigzinsphase 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 2021 anstehenden Beitragsanpassungen in der Krankheitskostenvollversicherung sind rund 84 Prozent der Versicherten betroffen. Die Beitragsanpassung liegt im Branchendurchschnitt bei etwa 10,1 Prozent. Die Krankenversicherer haben insgesamt 2,6 Milliarden Euro aus den Rückstellungen für Beitragsrückerstattungen zur Begrenzung der Beitragserhöhungen eingesetzt.

Schaden- und Unfallversicherer

Geschäftsentwicklung

Die Schaden- und Unfallversicherer konnten 2020 im Vergleich zum Vorjahr einen Anstieg der gebuchten Brutto-Beiträge im selbst abgeschlossenen Geschäft um 3,8 Prozent auf 86,5 Milliarden Euro (Vorjahr: 83,3 Milliarden Euro) verzeichnen.

Die Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres verringerten sich um 3,3 Prozent auf 24,7 Milliarden Euro (Vorjahr: 25,5 Milliarden Euro). Die Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle aus den

Vorjahren erhöhten sich um 8,3 Prozent auf 22,3 Milliarden Euro. Einzelrückstellungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres wurden in Höhe von 22,3 Milliarden Euro (Vorjahr: 22,6 Milliarden Euro) gebildet; die Einzelrückstellungen für Versicherungsfälle aus Vorjahren summierten sich auf den Betrag von 72,0 Milliarden Euro (Vorjahr: 69,5 Milliarden Euro).

Kraftfahrtversicherung

Die Kraftfahrtversicherung stellte 2020 mit gebuchten Brutto-Beiträgen in Höhe von 29,7 Milliarden Euro den mit Abstand größten Zweig dar. Der Zuwachs gegenüber dem Vorjahr betrug 2,8 Prozent. Diese Zunahme ist insbesondere auf einen leicht gestiegenen Bestand zurückzuführen. Die geleisteten Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres ermäßigten sich im Vergleich zum Vorjahr deutlich um 11,0 Prozent, wobei diese Entwicklung aus der geringeren Nutzung von Kraftfahrzeugen aufgrund der Corona-Pandemie resultierte. Die Zahlungen für Versicherungsfälle aus Vorjahren verzeichneten einen Zuwachs von 8,6 Prozent. Die gebildeten Brutto-Einzelrückstellungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres verringerten sich konsequenterweise ebenfalls. Der Rückgang lag bei 12,2 Prozent. Die Brutto-Einzelrückstellungen für Versicherungsfälle aus Vorjahren erhöhten sich hingegen um 5,9 Prozent.

Allgemeine Haftpflichtversicherung

Die Schaden- und Unfallversicherer nahmen in der Allgemeinen Haftpflichtversicherung Beiträge in Höhe von 11,6 Milliarden Euro (+5,5 Prozent) ein. Die Geschäftsjahresschäden lagen mit einer Milliarde Euro um 1,8 Prozent über dem Niveau des Vorjahres. Für Vorjahresschäden zahlten die Schaden- und Unfallversicherer 3,8 Milliarden Euro. Die für diesen Versicherungszweig besonders wichtigen Brutto-Einzelrückstellungen stiegen

für nicht abgewickelte Versicherungsfälle des Geschäftsjahres um 4,3 Prozent auf 3,4 Milliarden Euro. Für noch nicht abgewickelte Versicherungsfälle der Vorjahre erhöhten sie sich marginal um 0,3 Prozent auf 22,8 Milliarden Euro.

Feuerversicherung

In der Feuerversicherung nahmen die Unternehmen gebuchte Bruttobeiträge in Höhe von 3,1 Milliarden Euro ein (+14,2 Prozent). Die Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres erhöhten sich um 5,5 Prozent auf 551,0 Millionen Euro.

Wohngebäude- und Hausratversicherung

In der verbundenen Wohngebäude- und der verbundenen Hausratversicherung erzielten die Versicherer Beitragseinnahmen in Höhe von 11,9 Milliarden Euro (+5,6 Prozent). Die Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres blieben mit 3,4 Milliarden Euro nahezu unverändert. Die Brutto-Einzelrückstellungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres verringerten sich um 6,9 Prozent. Die Zahlungen für Versicherungsfälle aus Vorjahren stiegen um 9,3 Prozent. Die Rückstellungen für Versicherungsfälle der Vorjahre erhöhten sich um 13,3 Prozent.

Unfallversicherung

Die Beitragseinnahmen in der Allgemeinen Unfallversicherung lagen bei 6,7 Milliarden Euro und damit um 0,4 Prozent über dem Niveau des Vorjahres. Die Brutto-Zahlungen für Versicherungsfälle des Geschäftsjahres reduzierten sich um 10,6 Prozent auf 411,2 Millionen Euro. Für die noch nicht abgewickelten Versicherungsfälle des Geschäftsjahres wurden mit 2,3 Milliarden Euro 3,1 Prozent weniger reserviert als im Vorjahr.

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 2019⁴² bei 515 Prozent.

Solvabilität nach Solvency II

Zum Stichtag 31. Dezember 2020 fielen 89 Prozent der Schaden- und Unfallversicherungsunternehmen unter

die Aufsicht nach Solvency II. 91 Prozent aller berichtspflichtigen Schaden- und Unfallversicherer unter Solvency II verwendeten zur Ermittlung der Solvenzkapitalanforderung die Standardformel. 14 Versicherungsunternehmen berechneten das SCR anhand eines internen Modells und vier Versicherungsunternehmen auf der Grundlage eines partiellen internen Modells. Von der gesetzlichen Möglichkeit, unternehmensspezifische Parameter in die Berechnung des SCR einfließen zu lassen, machten elf Versicherer Gebrauch. Hierbei handelte es sich in sieben Fällen um Rechtsschutzversicherer.

Zum 31. Dezember 2020 konnten – mit Ausnahme eines sehr kleinen Spezialversicherers – alle Schaden- und Unfallversicherungsunternehmen eine ausreichende SCR-Bedeckung nachweisen. Die SCR-Quote der Branche belief sich auf 276,5 Prozent (Grafik 8, Seite 81).

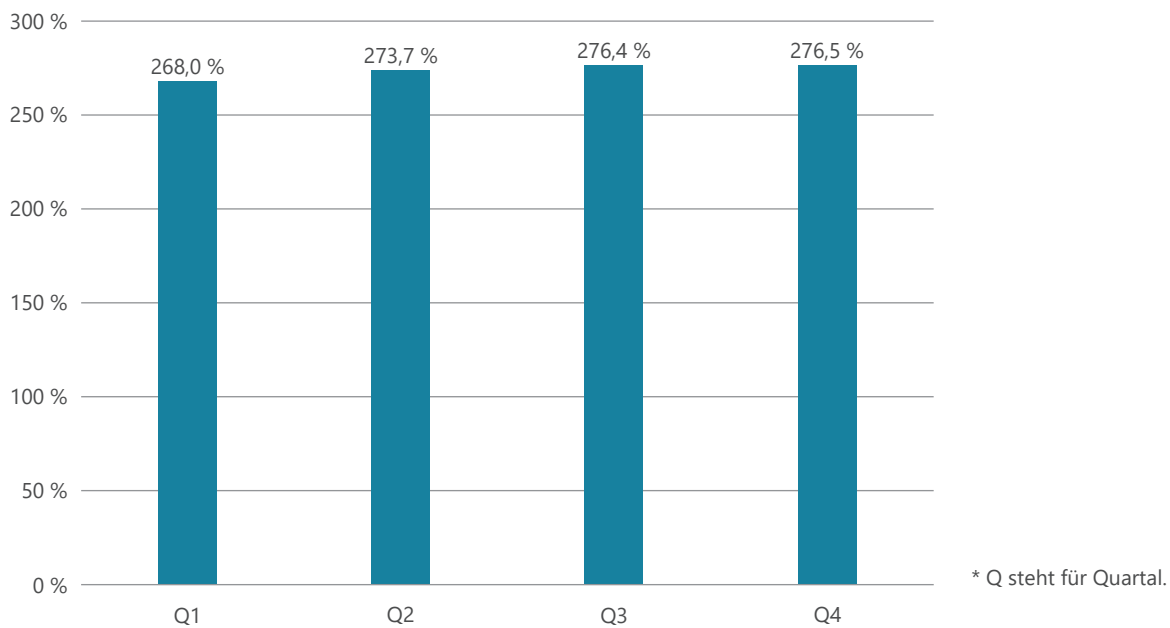
Das SCR der unterjährig berichtspflichtigen Schaden- und Unfallversicherungsunternehmen betrug 2020 44,8 Milliarden Euro. Die Mindestkapitalanforderung (Minimum Capital Requirement – MCR) der gesamten Branche belief sich auf 14,6 Milliarden Euro. Die mit Abstand bedeutendsten Risikotreiber im Bereich Schaden- und Unfallversicherungen waren das Marktrisiko sowie das versicherungstechnische Risiko Nicht-Leben. Diese machten 66 Prozent bzw. 48 Prozent des Basis-SCR aus. Von deutlich untergeordneter Bedeutung waren das versicherungstechnische Risiko Kranken (7 Prozent) und das Gegenparteiausfallrisiko (4 Prozent). Der die Kapitalanforderungen mindernde Diversifikationseffekt betrug 25 Prozent und die Verlustausgleichsfähigkeit latenter Steuern betrug 18 Prozent der Basiskapitalanforderung.

Die deutschen Schaden- und Unfallversicherer, die unter Solvency II fielen, verfügten zum 31. Dezember 2020 über anrechnungsfähige Eigenmittel zur Bedeckung des SCR in Höhe von insgesamt 124,0 Milliarden Euro. Von diesen waren etwa 96,5 Prozent der höchsten Eigenmittelklasse (Tier 1) zuzurechnen. Der Anteil der Tier-2-Eigenmittel betrug 3,1 Prozent. Auf die Tier-3-Eigenmittel entfiel ein Anteil von 0,4 Prozent. Den überwiegenden Teil der Eigenmittel weisen die Schaden- und Unfallversicherer in der Ausgleichsrücklage aus. Zum 31. Dezember 2020 betrug der Anteil rund 89 Prozent der Basis-eigenmittel.

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.

⁴² Die Angabe bezieht sich auf das Geschäftsjahr 2019, da für Schaden- und Unfallversicherer keine Prognoserechnungen erfolgen.

Grafik 8: Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten



Die Unternehmen reagieren daher deutlich weniger sensitiv und volatil auf Kapitalmarktschwankungen.

Rückversicherer

Die durch Naturkatastrophen verursachten Schäden lagen im Jahr 2020 wieder über dem langfristigen Durchschnitt. Schätzungen zufolge verursachten Naturkatastrophen 2020 weltweit gesamtwirtschaftliche Schäden in Höhe von insgesamt 210 Milliarden US-Dollar (USD), von denen Schäden in Höhe von 82 Milliarden USD versichert waren. Die größten Schäden für die Versicherungswirtschaft traten in den USA auf.⁴³ Eine sehr aktive Hurrikansaison, viele Tornados im mittleren Westen sowie ausgedehnte Waldbrände in Kalifornien ließen den Anteil der USA an den weltweiten Versicherungsschäden auf 82 Prozent steigen (langjähriger Durchschnitt: rund 60 Prozent). In Europa gab es dagegen 2020 einen sehr glimpflichen Schadenverlauf aus Naturkatastrophen mit einer Belastung für die Versicherungswirtschaft von rund 3,6 Milliarden Euro.

In der Erneuerungsrunde 2021 gab es zwar seit langem wieder marktweit deutliche Preiserhöhungen; doch blieben die Ratensteigerungen im Schnitt unter 10 Prozent und damit deutlich niedriger als zum Teil erwartet. In Europa zogen die Preise aufgrund der geringen Schadenbelastung aus Naturkatastrophen im Schnitt sogar nur im niedrigen einstelligen Bereich an. Nur in

den schadenbelasteten Zweigen und Regionen sowie auf dem Retrozessionsmarkt wurden zweistellige Ratenerhöhungen beobachtet.

Die schwächer als erwartet ausgefallene Marktverhärtung dürfte vor allem auf den nach wie vor bestehenden Kapitalüberhang zurückzuführen sein. Die vergleichsweise hohen Zinsen sowie die Unabhängigkeit versicherungstechnischer Risiken von den sonstigen Finanzmarktrisiken stellen weiterhin einen hohen Anreiz dar, in den Rückversicherungsmarkt zu investieren. Der Makler Aon Benfield⁴⁴ schätzt, dass das Kapitalangebot nach dem unterjährigen Rückgang wieder demjenigen vor der COVID-19-Pandemie entspricht. Zudem lief der Cat-Bond-Markt im Jahr 2020 auf Hochtouren. Noch nie war das Emissionsvolumen so hoch wie 2020. Bis zum Ende des Jahres wurden Katastrophenanleihen im Wert von 16,4 Milliarden USD⁴⁵ emittiert. Die im Umlauf befindlichen Katastrophenanleihen summierten sich bis zum 31. Dezember 2020 auf 46,4 Milliarden USD, ebenfalls ein Spitzenwert.

Es besteht eine hohe Unsicherheit, wie lange die Verhärtung des Rückversicherungsmarktes anhalten wird. Im Unterschied zu früheren Phasen der Marktverhärtung spielen Naturkatastrophenereignisse eine deutlich geringere Rolle. Vor allem die hohe Unsicherheit über

43 Munich Re: Pressemitteilung vom 07.07.2021.

44 Aon Benfield: Reinsurance Market Outlook January 2021.

45 ARTEMIS: Q4 2020 Catastrophe Bond & ILS Market Report.

die Folgen der COVID-19-Pandemie und die letztendliche Schadenbelastung dürften von Bedeutung sein. Weitere Faktoren wie die anhaltende Niedrigzinsphase und die Folgen des Klimawandels wirken ebenso tendenziell preistreibend. Doch ist häufig das Kapitalangebot ausschlaggebend. Insoweit ist die Zeichnungsdisziplin der Rückversicherungsunternehmen entscheidend für die weitere Entwicklung, insbesondere im Falle glimpflicher Schadenverläufe aus Naturkatastrophenereignissen.

Solvabilität nach Solvency II

Von den 30 deutschen Rückversicherungsunternehmen, die 2020 unter der Finanzaufsicht der BaFin standen, waren 29 berichtspflichtig nach Solvency II. Sie besaßen zum 31. Dezember 2019 Eigenmittel in Höhe von rund 247,5 Milliarden Euro (Vorjahr: 212,6 Milliarden Euro). Die geforderte Höhe des SCR betrug zum gleichen Zeitpunkt rund 87,3 Milliarden Euro (Vorjahr: 64,1 Milliarden Euro). Der starke Anstieg der Kapitalanforderung ist vor allem auf Änderungen im internen Modell eines bedeutenden Rückversicherungsunternehmens zurückzuführen, das gleichzeitig die Holdingfunktion einer Versicherungsgruppe ausübt. Daraus ergab sich eine durchschnittliche Bedeckung des SCR von rund 283 Prozent (Vorjahr: 331 Prozent). Die Bedeckung des MCR betrug zum Stichtag im Durchschnitt 849 Prozent (Vorjahr: 957 Prozent).

Die Spannweite der Bedeckungsquoten innerhalb der Rückversicherungsbranche ist beachtlich, vor allem, was das MCR angeht. Zum Stichtag 31. Dezember 2019 meldeten die Rückversicherungsunternehmen SCR-Bedeckungsquoten zwischen rund 132 Prozent und 559 Prozent sowie MCR-Bedeckungsquoten zwischen 117 Prozent und 2.234 Prozent. Kein Rückversicherungsunternehmen wies zum 31. Dezember 2019 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

Anzahl her nur 5,5 Prozent aller Versicherungsunternehmen ausmachen, so vereinigen sie doch rund 47 Prozent aller Eigenmittel auf sich.

Die Eigenmittel der Rückversicherungsunternehmen stiegen auf Basis der vierteljährlichen Berichtspflicht zum Stichtag 31. Dezember 2020 insgesamt auf 257,0 Milliarden Euro an: die Solvabilitätskapitalanforderung nahm ebenfalls zu und betrug 95,7 Milliarden Euro. Die Bedeckungsquote betrug rund 268 Prozent.⁴⁶

Pensionskassen

Geschäftsentwicklung

Wie die Lebensversicherer hatten auch die Pensionskassen im Jahr 2020 eine Prognoserechnung vorzulegen. Den Ergebnissen zufolge sind die Beitragseinnahmen der Pensionskassen insgesamt im Jahr 2020 niedriger als im Vorjahr. Die verdienten Beiträge summierten sich im Berichtsjahr auf etwa 6,5 Milliarden Euro und sanken damit im Vergleich zum Vorjahr um ca. 5,4 Prozent. Im Jahr 2019 wiederum waren sie um 5,2 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. 3,9 Prozent auf 2,3 Milliarden Euro zurück. Bei den überwiegend von den Arbeitgebern finanzierten Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit sanken die Beitragseinnahmen um etwa 6,1 Prozent auf ca. 4,2 Milliarden Euro.

Kapitalanlagen

Der Kapitalanlagebestand der von der BaFin beaufsichtigten Pensionskassen nahm 2020 um 5,2 Prozent auf rund 186,1 Milliarden Euro zu (Vorjahr: 176,9 Milliarden Euro). Die Positionen „Investmentanteile, Inhaberschuldverschreibungen und andere festverzinsliche Wertpapiere“ sowie „Namensschuldverschreibungen, Schuldscheinforderungen und Darlehen“ sind weiterhin die dominierenden Kapitalanlagearten.

Die stillen Reserven der Branche stiegen nach vorläufigen Angaben auf ca. 33,2 Milliarden Euro (Vorjahr: 29,6 Milliarden Euro). Dies entspricht ca. 17,8 Prozent der gesamten Kapitalanlagen (Vorjahr: 16,7 Prozent). Die stillen Lasten sind mit insgesamt 0,3 Prozent relativ gering.

⁴⁶ Weitere Daten und Zahlen zum Rückversicherungsgeschäft finden sich in der Statistik 2019/20 der BaFin zu Rückversicherungsunternehmen, die auf der Internetseite der BaFin abrufbar ist.

Prognoserechnungen und Auswirkungen des Niedrigzinsumfelds

In der Prognoserechnung zum Stichtag 30. September 2020 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 2020 gegenüber dem Vorjahr gesunken. In aller Regel konnten die Unternehmen somit die Solvabilitätsvorschriften erfüllen, die nicht auf Solvency II beruhen, sondern auf den besonderen 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 2020 bei etwa 3,3 Prozent (Vorjahr: 3,8 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 2020 ablesen: In fast allen Fällen haben die Pensionskassen zusätzliche Rückstellungen gebildet, um die Rechnungsgrundlagen zur Berechnung der Deckungsrückstellung zu verstärken.

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 Aktiengesellschaft wären wiederum die Aktionäre gefragt. Bleibt die erforderliche Unterstützung aus, können Pensionskassen ihre Verpflichtungen gegenüber den Versorgungsberechtigten gegebenenfalls nicht mehr in voller Höhe erfüllen.

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 2020 durchschnittlich 138 Prozent und ist damit gegenüber dem Vorjahr gesunken. Den Schätzungen zufolge konnten zwei Pensionskassen die Solvabilitätsvorschriften zum 31. Dezember 2020 nicht einhalten.

Pensionsfonds

Geschäftsentwicklung

Die Pensionsfonds verbuchten im Jahr 2020 Bruttobeiträge in Höhe von insgesamt 5,0 Milliarden Euro, im Vorjahr waren es 2,6 Milliarden Euro 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 1.112.677 Personen im Vorjahr auf insgesamt 1.171.314 Personen im Berichtsjahr. Davon waren 707.571 Anwärter aus beitragsbezogenen Pensionsplänen und 96.125 Anwärter aus leistungsbezogenen Pensionsplänen. Die Aufwendungen für Versorgungsfälle

von 2.706 Millionen Euro verteilen sich auf 375.036 Personen, die Versorgungsleistungen bezogen.

Kapitalanlagen

Die Kapitalanlagen für Rechnung und Risiko der Pensionsfonds erhöhten sich im Berichtsjahr von 3.161 Millionen Euro auf 3.475 Millionen Euro. Im Portfolio waren mit einem Anteil von 55 Prozent überwiegend Verträge mit Lebensversicherungsunternehmen. Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2020 summierten sich die saldierten stillen Reserven in den Kapitalanlagen der Pensionsfonds auf 381,4 Millionen Euro (Vorjahr: 267,8 Millionen Euro).

Die Höhe der für Rechnung und Risiko von Arbeitnehmern und Arbeitgebern verwalteten Kapitalanlagen stieg im Berichtsjahr von 45,5 Milliarden Euro auf 51,1 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 2020 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 2020 und ein negatives Aktienszenario mit einem Kursrückgang von 24 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 bilanzierten Verpflichtungen der Pensionsfonds werden

weitgehend nicht von den Pensionsfonds garantiert, und die Garantien sind teilweise wiederum durch kongruente Rückdeckungen abgesichert. 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 neun Pensionsfonds zum 31. Dezember 2020 Nachschüsse fällig geworden wären.

Die BaFin hält es 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 daher erneut die Veränderungen der Zinszusatzreserve für das laufende sowie für die vier folgenden Geschäftsjahre zu schätzen. Von den 21 Pensionsfonds, die versicherungsförmiges Geschäft betreiben, hatten bislang 18 Fonds eine Zinszusatzreserve zu bilden. Die Finanzierung ist bei diesen 18 Pensionsfonds derzeit durch kongruente Rückdeckung oder durch laufende Erträge bzw. Überschüsse gesichert. Die Pensionsfonds hatten zudem die voraussichtliche Bedeckung der Solvabilitätskapitalanforderung gemäß der Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung für die vier folgenden Geschäftsjahre anzugeben.

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 ist entweder durch den relativ geringen Geschäftsumfang oder aber die Art des betriebenen Geschäfts bedingt.



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 sie 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).

Tabelle 14: Marktmissbrauchsanalysen 2020

	Neue Verdachtsmeldungen	abgeschlossene Analysen	Analysen mit hinreichenden Anhaltspunkten
2020			
Gesamtzahl	2.625	1.857	22
Marktmanipulation	1.547	1.143	9
Insiderhandel	1.069	689	13
Mischfälle	9	25	0
Vergleichsjahr 2019			
Gesamtzahl	2.471	3.767	25
Marktmanipulation	1.557	2.635	10
Insiderhandel	888	1.081	15
Mischfälle	26	51	0

3.1.1 Marktmissbrauchsanalysen

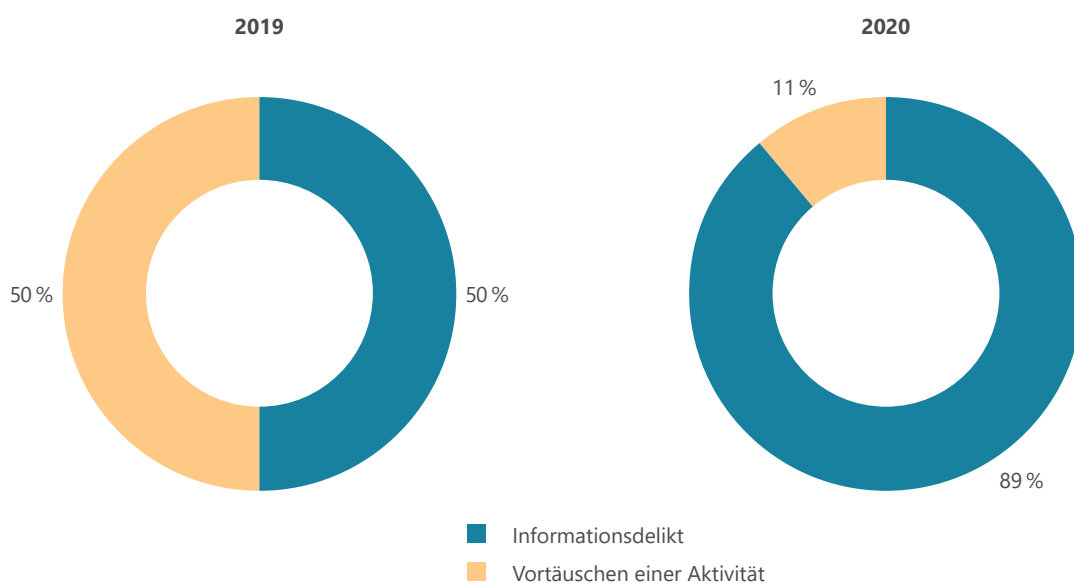
Die BaFin hat 2020 deutlich weniger Marktmissbrauchsanalysen erstellt als noch im Vorjahr (siehe Tabelle 14, Seite 85). Die hohe Zahl der Analysen 2019 ist darauf zurückzuführen, dass die BaFin im Rahmen des noch stärker risikobasierten Ansatzes, den die Aufsicht hier seit jenem Jahr verfolgt, zahlreiche Vorgänge aus früherer Zeit abschließen konnte, die daher in die Statistik 2019 eingingen. Die Zahl der Verdachtsmeldungen

blieb 2020 im Vergleich zum vorherigen Jahr auf hohem Niveau konstant.

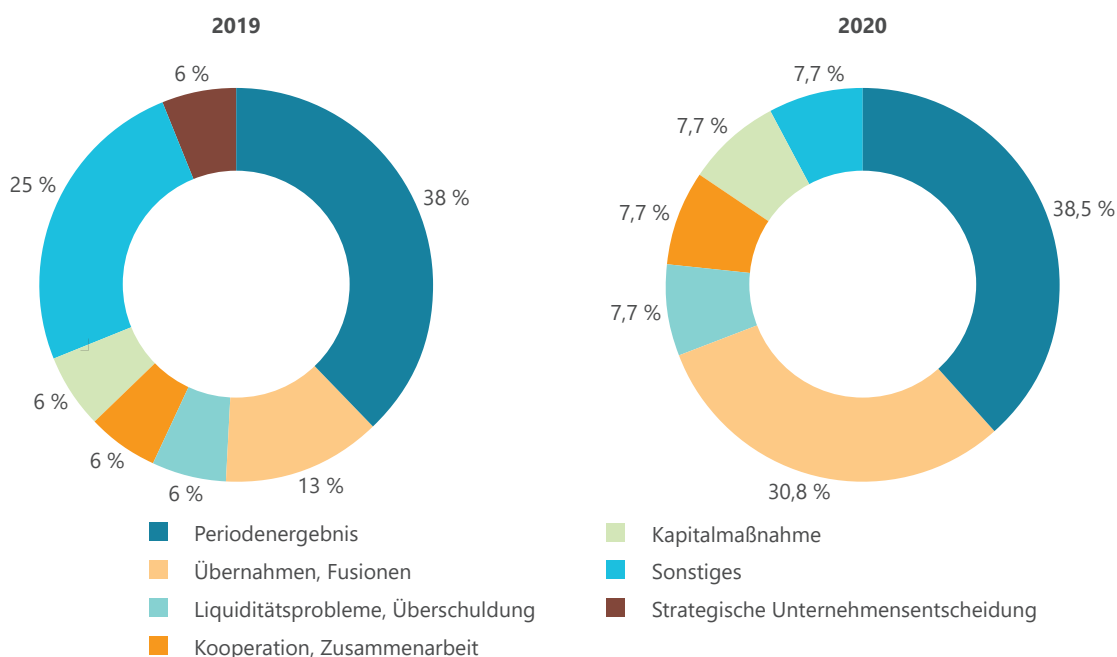
3.1.1.1 Marktmanipulation

Die BaFin hat 2020 bei neun Analysen hinreichende Anhaltspunkte für Marktmanipulation festgestellt. Grafik 9 zeigt, auf welche Kategorien sich die einzelnen Fälle im Berichtsjahr und im Jahr zuvor verteilt haben.

Grafik 9: Verteilung der Anhaltspunkte für Marktmanipulation



Grafik 10: Verteilung der Anhaltspunkte für Insiderhandel



3.1.1.2 Insiderhandel

Bei 13 Analysen ergaben sich 2020 hinreichende Anhaltspunkte für verbotenen Insiderhandel. Die prozentuale Verteilung dieser Analysen auf die verschiedenen Kategorien von Insiderinformationen im Berichtsjahr sowie im Vorjahr ist in Grafik 10 (Seite 86) dargestellt.

3.1.2 Marktmissbrauchsuntersuchungen

3.1.2.1 Marktmanipulation

3.1.2.1.1 Entwicklungen 2020

Nicht nur bei den Analysen von Marktmanipulation, sondern auch bei den sich daraus ergebenden Untersuchungen folgt die BaFin einem risikoorientierten Ansatz. Da die Aufsicht sich auf Verstöße mit größerer Relevanz fokussiert, leitete sie 2020 weniger neue Untersuchungen ein als im Jahr davor und erstattete auch weniger Strafanzeigen (siehe Tabelle 15 und Tabelle 16).

Tabelle 15: Marktmanipulationsuntersuchungen

Zeitraum	Neue Untersuchungen	Untersuchungsergebnisse						Offene Untersuchungen	
		Einstellungen	Abgaben ins Ausland	Abgaben an Staatsanwaltschaft (StA) oder BaFin-Bußgeldreferat					
				StA		Bußgeldreferat*			Gesamt (Vorgänge)
				Vorgänge	Personen	Vorgänge	Personen		
2018	149	84		77	124	4	4	81	277
2019	96	130	3	27	45	0	0	27	213
2020	56	49	0	21	32	0	0	21	199

* 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		
2018	268	138	31	16	14	43	5
2019	177	109	12	11	2	22	0
2020	206	126	14	8	6	17	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
2019	3	5	4	0	4	5
2020	17	2	10	1	4	1

* 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.

Internationale Amtshilfe

Auch im Jahr 2020 arbeitete die BaFin bei zahlreichen Untersuchungen mit Partnerbehörden im Ausland zusammen (siehe Tabelle 17). So tauschte sie vor allem mit ihren Pendanten in anderen EU-Mitgliedstaaten Informationen aus, etwa mit Behörden in Österreich und Frankreich, aber auch mit dem Vereinigten Königreich, das bereits zu Jahresbeginn die Europäische Union (EU) formal verlassen hatte. Von den Nicht-EU-Ländern unterstützten insbesondere die kanadische und die Schweizer Aufsicht die BaFin bei ihren Nachforschungen wegen Marktmanipulation.

Tabelle 17: Internationale Amtshilfeersuchen zur Marktmanipulationsverfolgung

Zeitraum	Ausgehend	Eingehend	Insgesamt
2018	75 (an 22 Länder)	31 (aus zwölf Ländern)	106
2019	36 (an 18 Länder)	29 (aus sieben Ländern)	65
2020	34 (an 18 Länder)	30 (aus zwölf Ländern)	64

3.1.2.1.2 Ausgewählte Schwerpunkte der Untersuchungen

Curcas Oil N.V.

Wer Stellungnahmen zu einem Finanzinstrument veröffentlicht, sei es in traditionellen oder elektronischen Medien, darf das nicht aus eigennützigen Motiven tun, also, um Kurse zu beeinflussen. Bestehen bei der Abgabe von Kauf- oder Verkaufsempfehlungen Interessenkonflikte, müssen diese angemessen offengelegt werden. Handeln mehrere Beschuldigte arbeitsteilig, sind ihre Handlungen nach § 25 Absatz 2 Strafgesetzbuch (StGB) einem jeden von ihnen zuzurechnen.

Sachverhalt: Der nicht vorbestrafte Beschuldigte hatte die Aktien der Curcas Oil N.V. im Freiverkehr der Börse Frankfurt listen lassen. Über eine Gesellschaft mit Sitz im karibischen Inselstaat St. Vincent und den Grenadinen, die er als alleiniger wirtschaftlich Berechtigter beherrschte, sowie weitere Gesellschaften hielt er selbst einen Teil der Curcas-Oil-Aktien. Um seine Papiere möglichst gewinnbringend zu veräußern, beauftragte er über Mittelsleute unter anderem den Börsenbrief „Tiger & Dragon“ damit, Werbung für die Curcas-Oil-Aktien zu machen. Dafür zahlte er eine umsatzabhängige Provision in Höhe von 30 Prozent. Der Börsenbrief empfahl die Aktie per E-Mail gezielt zum Kauf, ohne aber dabei den bestehenden Interessenskonflikt offenzulegen. Die auf

diese Weise künstlich erzeugte Nachfrage nutzte der Beschuldigte dazu, sein Aktienpaket mit Profit zu verkaufen.

Strafe: Das Landgericht München I – Wirtschaftsstrafkammer – hielt in diesem Fall eine Freiheitsstrafe von drei Jahren und sechs Monaten für tat- und schuldangemessen. Zugleich entschied es, insgesamt 5,9 Millionen Euro als Wertersatz einzuziehen. Das Urteil ist rechtskräftig.

Diverse EUREX-Future-Produkte

Stellt die Staatsanwaltschaft bei einer Marktmanipulation in Form von Phantomorders (siehe Infokasten) nach § 170 Absatz 2 Strafprozessordnung (StPO) ein Ermittlungsverfahren ein, weil sie zwar eine Manipulationshandlung im Sinne des § 20a Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) alte Fassung nachweisen kann, nicht aber die Einwirkung auf den Börsen- oder Marktpreis des entsprechenden Finanzinstruments, ist es möglich, diese Manipulation zumindest als Ordnungswidrigkeit zu ahnden.

Definition

Phantomorder

Bei einer Phantomorder erteilt ein Handelsteilnehmer einen Kauf- oder Verkaufsauftrag mit der Absicht, die Order vor ihrer Ausführung wieder zu löschen. Er erteilt die Order, um anderen Marktteilnehmern eine falsche Orderlage vorzutäuschen. Mit Phantomorders wird der Eindruck vorgespiegelt, es bestehe ein Handelsinteresse. Andere Marktteilnehmer können dadurch ein falsches Bild von der Angebots- und Nachfragesituation gewinnen. Als Form der Marktmanipulation sind Phantomorders daher verboten.

So hatte die Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main – Schwerpunktstaatsanwaltschaft für Wirtschaftsstrafsachen – das aufgrund einer Strafanzeige der BaFin eingeleitete Ermittlungsverfahren wegen handelsgestützter Marktmanipulation eingestellt: Die für eine Strafbarkeit erforderliche Preiseinwirkung nach § 38 Absatz 2 Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) alte Fassung (Manipulationserfolg) ließ sich prognostisch nicht nachweisen. Die Einstellung des Ermittlungsverfahrens gegen den Beschuldigten betraf dabei allein den Vorwurf, er habe strafbar gehandelt. Als sachlich zuständige Verwaltungsbehörde konnte die BaFin daher den bestehenden Vorwurf der Marktmanipulation als Ordnungswidrigkeit verfolgen.

Sachverhalt: Der Beschuldigte hatte als vertretungsberechtigtes Organ einer Gesellschaft in den Finanzinstrumenten Euro-Bund-Future, Euro-Bobl-Future, DAX-Future, EURO-STOXX-50-Future und Euro-Oat-Future an der Terminbörse EUREX zahlreiche Kauf- bzw. Verkaufsaufträge mit großem Volumen abgegeben. Kurze Zeit später erteilte er dann auf der jeweils gegenläufigen Seite des Orderbuchs Aufträge, die seinem tatsächlichen Handelsinteresse entsprachen. Sobald die Orders auf der gegenläufigen Seite des Orderbuchs ausgeführt waren, löschte der Verdächtige die großvolumigen Aufträge. Mit seinem Handelsverhalten verfolgte der Beschuldigte eine systematische Strategie. Die großvolumigen Aufträge des Beschuldigten füllten zwar bis zu 78 Prozent des Gesamtvolumens auf der jeweiligen Orderbuchseite, doch wurden sie aufgrund der zeitnahen Löschungen in bis zu 99 Prozent der Fälle nicht ausgeführt. Dieses Orderverhalten machte es möglich, über die wahren Marktverhältnisse hinwegzutäuschen.

Geldbuße: Die BaFin hat fünf Einzelgeldbußen in Höhe von je 40.000 Euro gegen die Gesellschaft festgesetzt. Der Bußgeldbescheid ist rechtskräftig.

Banpu PCL Reg. Shares und Astaldi S.p.A.

Sachverhalt: Der Beschuldigte hatte in drei Fällen gegenläufige Kauf- und Verkaufsaufträge in zwei Finanzinstrumenten erteilt, die er hinsichtlich der Nominalen, der Handelslimits und der Wahl des Börsenplatzes aufeinander abgestimmt hatte. Mit diesem Orderverhalten wollte er gezielt Geschäftsabschlüsse an der Börse herbeiführen, bei denen er sich selbst zugleich als Käufer und Verkäufer gegenüberstand. Ein Geschäftsabschluss des Beschuldigten im Gegenwert von 33.680 Euro erreichte bei ansonsten illiquidem Handel hierbei 100 Prozent des Tagesumsatzes. Sein wirtschaftliches Eigentum an den

betreffenden Finanzinstrumenten änderte er durch seine Transaktionen nicht. Die Orders täuschten zudem eine Marktsituation vor, die so in der Realität nicht gegeben war.

Strafe: Auf Antrag der Staatsanwaltschaft Hannover setzte das Amtsgericht Neustadt am Rübenberge bei Einzelstrafen von 40 und 30 Tagessätzen eine Gesamtgeldstrafe von 50 Tagessätzen mit einer jeweiligen Höhe von 200 Euro fest. Die Gesamtgeldstrafe belief sich damit auf 10.000 Euro.

3.1.2.2 Insiderhandel

3.1.2.2.1 Entwicklungen 2020

Die BaFin verfolgte im Jahr 2020 bei der Insiderüberwachung weiter ihren risikoorientierten Aufsichtsansatz. Dadurch sind 2020 die Zahlen erneut gesunken. Die Aufsicht konzentrierte sich auf Verstöße mit höherer Relevanz und leitete daher weniger neue Untersuchungen ein als im Jahr davor (siehe Tabelle 18 und Tabelle 19, Seite 90). Sie erstattete aber mehr Strafanzeigen wegen Verdachts auf Insiderhandel. Die Zahl offener Untersuchungen ging von 58 auf 47 Untersuchungen zurück.

Internationale Amtshilfe

Bei der Insiderüberwachung ist die internationale Amtshilfe unverzichtbar. Im Jahr 2020 bat die BaFin in 13 Fällen (Vorjahr: 15 Fälle) ausländische Aufsichtsbehörden um Amtshilfe (siehe Tabelle 20, Seite 90). In elf Fällen ersuchten internationale Behörden ihrerseits die BaFin um Unterstützung. Im Vorjahr hatten die BaFin 22 Amtshilfeersuchen erreicht.

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		
2018	71	48	19	63	1	4	20	75
2019	31	38	10	26			10	58
2020	19	13	15	36	2	2	17	47

Tabelle 19: Abgeschlossene Insiderverfahren

Zeitraum	Insgesamt	Einstellungen	Einstellungen gegen Zahlung einer Geldauflage	Rechtskräftige gerichtliche Entscheidungen				Einstellungen im Bußgeldverfahren
				Entscheidungen durch das Gericht	Verurteilungen im Strafbefehlsverfahren	Verurteilungen nach Hauptverhandlung	Freisprüche	
2018	45	42	2		1			
2019	58	29	17	6		1	5	
2020	19	13	3				3	

Tabelle 20: Internationale Amtshilfeersuchen im Bereich der Insideruntersuchung

Zeitraum	Ausgehend	Eingehend	Insgesamt
2018	38	18	56
2019	15	22	37
2020	13	11	24

3.1.2.2 Ausgewählte Schwerpunkte der Untersuchungen

Auch 2020 informierten die Gerichte und Staatsanwaltschaften die BaFin über den Ausgang von Insiderverfahren. Die Fälle, welche die BaFin angezeigt hatte, wurden zwar mehrheitlich eingestellt, einige Angeklagte mussten aber eine hohe Geldauflage entrichten. Die höchste Auflage betrug zwei Millionen Euro.

Gerry Weber International AG

Am 25. Januar 2019 um 13:18 Uhr veröffentlichte die Gerry Weber International AG eine Ad-hoc-Mitteilung, worin die Gesellschaft bekannt gab, dass die Gespräche mit ihren Finanzierungspartnern gescheitert seien und man daher beim zuständigen Amtsgericht Bielefeld die Anordnung des vorläufigen Eigenverwaltungsverfahrens gemäß § 270 a Insolvenzordnung (InsO) beantragt habe.

Die Geschäfte von vier Handelsteilnehmern waren so auffällig gewesen, dass der Verdacht von Insiderhandel im Raum stand und die BaFin Strafanzeige bei der Staatsanwaltschaft Braunschweig erstattete. Nach umfangreichen Ermittlungen und Durchsuchungen von verschiedenen Objekten sollen die Verfahren gemäß § 153 a StPO gegen Geldauflage eingestellt werden.

Die höchste Geldauflage in diesem Verfahren betrug zwei Millionen Euro für einen Beschuldigten. Dies war die höchste Geldauflage, die im gesamten Jahr 2020 wegen des Verdachts des Insiderhandels verhängt wurde. Gegen die übrigen drei Beschuldigten wurden Geldauflagen zwischen 5.000 Euro und 30.000 Euro verhängt.

Nach Aussage der Staatsanwaltschaft sind bereits erste Zahlungen eingegangen. Wenn alle Geldauflagen fristgerecht gezahlt werden, kann das Verfahren im Mai 2021 endgültig eingestellt werden. Anderenfalls wird eine öffentliche Klage erhoben.

3.1.2.3 Ad-hoc-Publizität und Directors' Dealings

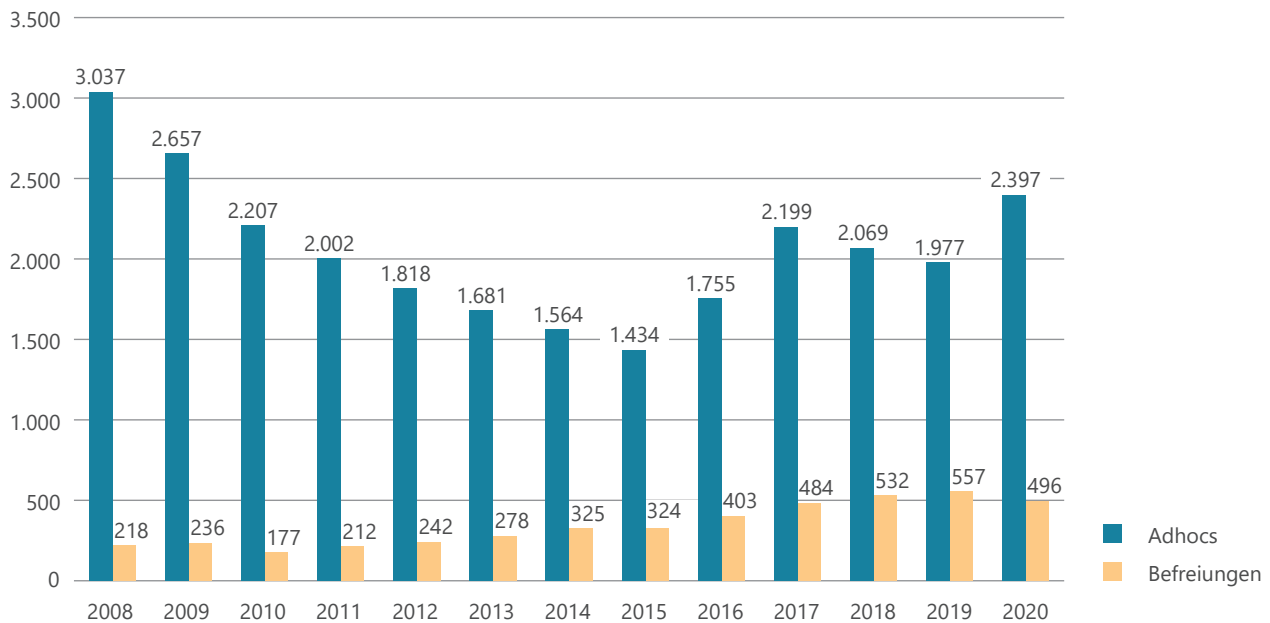
3.1.2.3.1 Ad-hoc-Publizität

2020 veröffentlichten Emittenten insgesamt 2.397 Ad-hoc-Mitteilungen (Vorjahr: 1977 Mitteilungen, siehe Grafik 11, Seite 91). Daneben gingen der BaFin 496 Aufschubbeschlüsse (Vorjahr: 557 Beschlüsse) zu. Im Vergleich zum Vorjahr ist die Zahl der Ad-hoc-Mitteilungen demnach sprunghaft gestiegen. Hintergrund war die Corona-Pandemie, die es vergleichsweise häufig erforderlich machte, eine Ad-hoc-Mitteilung gemäß Artikel 17 der Marktmissbrauchsverordnung (Market Abuse Regulation – MAR) zu veröffentlichen.

So ist insbesondere die Zahl der Ad-hoc-Mitteilungen mit Bezug zu Geschäftszahlen (2019: 396 Mitteilungen; 2020: 586 Mitteilungen), zu Prognosen (2019: 305 Mitteilungen; 2020: 530 Mitteilungen) und zu Dividenden (2019: 76 Mitteilungen; 2020: 156 Mitteilungen) erheblich gestiegen. Hier ist in den seltensten Fällen ein berechtigtes Interesse für einen Aufschub gemäß Artikel 17 Absatz 4 MAR denkbar, was den Rückgang der

Grafik 11: Ad-hoc-Mitteilungen und Befreiungen

Stand: 7.1.2021



Aufschubmitteilungen erklärt. Zudem nahm die Zahl der Ad-hoc-Mitteilungen zu Akquisitionen, Fusionen und Verträgen, die oftmals mit Aufschubentscheidungen einhergehen, deutlich ab (2019: 170 Mitteilungen; 2020: 130 Mitteilungen).

Beim Umgang der Emittenten mit den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und daraus resultierenden Ad-hoc-Pflichten ergaben sich 2020 verschiedene grundlegende Fragen. So war zu klären, wann eine pandemiebedingte mögliche Prognoseänderung eine veröffentlichungspflichtige Insiderinformation darstellt. Eine weitere Frage stellte sich: Ergeben sich Besonderheiten im Hinblick auf die Beurteilung von Geschäftszahlen als Insiderinformation? Damit verbundene Auslegungs- und Anwendungsfragen hat die BaFin kurzfristig in Form von häufig gestellten Fragen (Frequently Asked Questions – FAQs) auf ihrer Internetseite geklärt.⁴⁷

Leitlinien zu Ad-hoc-Publizitätspflichten und Aufschubmöglichkeiten

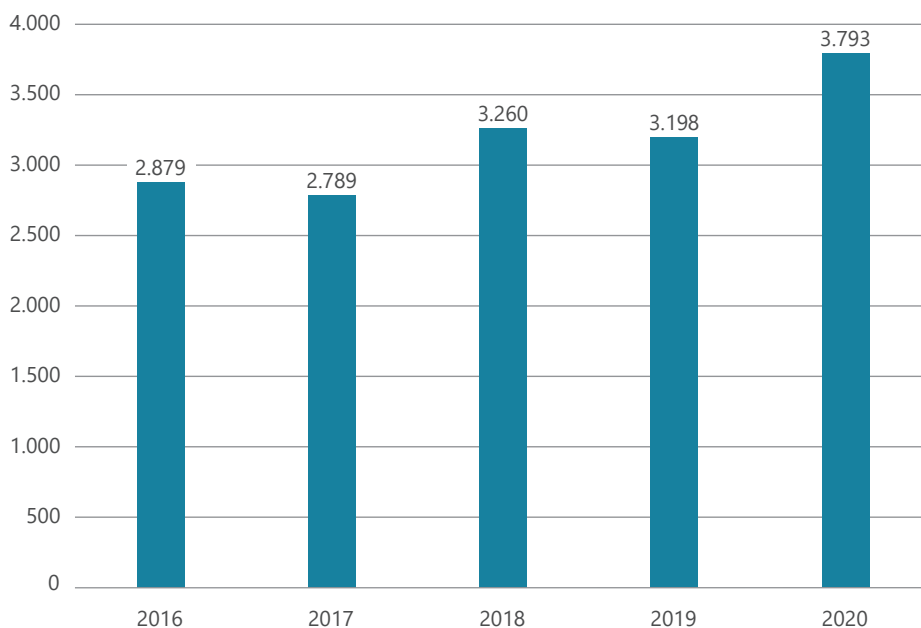
Ende 2020 konsultierte die BaFin ihre „Leitlinien zur Bestimmung allgemeiner Kriterien für Ad-hoc-Publizitätspflichten und Aufschubmöglichkeiten für Kredit- und Finanzinstitute betreffend bankaufsichtliches Handeln und Abwicklung“ als Annex zum Emittentenleitfaden, Modul C, Regelungen aufgrund der Marktmissbrauchsverordnung (MAR). Die Entwurf-Leitlinien richten sich als Ergänzung zum Emittentenleitfaden ausschließlich an Kredit- und Finanzinstitute. Sie sollen den Instituten dabei helfen, potenzielle Insiderinformationen zu identifizieren und angemessen damit umzugehen, das reicht von der Organisation bis hin zur Sanierung bzw. Abwicklung.

3.1.2.3.2 Directors' Dealings

Im Jahr 2020 erhielt die BaFin 3.793 Meldungen zu Directors' Dealings (siehe Grafik 12, Seite 92). 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.

⁴⁷ www.bafin.de/dok/13831544; zu den Maßnahmen der BaFin mit Blick auf die Corona-Pandemie vgl. auch Kapitel I 1.

Grafik 12: Meldung zu Directors' Dealings



3.1.3 Leerverkaufsüberwachung

3.1.3.1 Verbote

Die EU-Leerverkaufsverordnung untersagt ungedeckte Leerverkäufe in Aktien und in bestimmten öffentlichen Schuldtiteln. Auch der Eintritt in öffentliche Kreditausfallprämien (Credit Default Swaps – CDS) ohne Sicherungszweck oder das Begründen solcher CDS sind verboten.

2020 untersuchte die BaFin 135 potenzielle Fälle. Auslöser waren Verdachtsanzeigen oder eigene Anhaltspunkte. Wie die Untersuchungen ausgingen, zeigt Tabelle 21 (Seite 93). Bei den Untersuchungen, welche die Aufsicht eingestellt hat, handelte es sich größtenteils um Selbstanzeigen wegen geringfügiger Verstöße, die auf menschlichem Versagen beruhten. So kam es beispielsweise zu Missverständnissen auf Kundenseite bei der Orderaufgabe.

3.1.3.2 Transparenzpflichten und Anzeigen von Market Makern

Netto-Leerverkaufspositionen teilt entweder der Positionshalter selbst oder eine von ihm beauftragte dritte Person der BaFin über ihre Melde- und Veröffentlichungsplattform (MVP) mit. Ende 2020 waren 1.534 Unternehmen und zwei Privatpersonen für dieses Meldeverfahren registriert. Die Mehrzahl der Mitteilungspflichtigen stammte – wie in den Vorjahren – aus den USA und aus dem Vereinigten Königreich. Tabelle 22

(Seite 93) gibt einen Überblick über die Mitteilungen, die bei der BaFin eingingen, und die im Bundesanzeiger veröffentlichten Netto-Leerverkaufspositionen. Die Zahl der Mitteilungen ist 2020 aufgrund einer Entscheidung⁴⁸ der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority) vom 16. März 2020 zu Beginn der Corona-Krise⁴⁹ deutlich gestiegen: Nach dieser Entscheidung sind Netto-Leerverkaufspositionen in allen Aktien, die am regulierten Markt zugelassen sind, bereits ab dem Eingangsschwellenwert von 0,1 Prozent des ausgegebenen Aktienkapitals mitzuteilen. ESMA verlängerte die Maßnahme ab dem 17. Juni 2020⁵⁰, ab dem 18. September 2020⁵¹ und erneut ab dem 19. Dezember 2020⁵² um drei Monate.

Tabelle 23 (Seite 93) gibt einen Überblick über die eingeleiteten Untersuchungen zu Verstößen gegen die

48 ESMA, Beschluss vom 16.3.2020, https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma_decision_-_article_28_ssr_reporting_threshold_de.pdf.

49 Vgl. dazu auch Kapitel I 1.

50 ESMA, Beschluss vom 10.3.2020, https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma_decision_-_renewal_article_28_ssr_reporting_threshold_de.pdf.

51 ESMA, Beschluss vom 16.9.2020, https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma70-155-11072_-_decision_-_renewal_article_28_ssr_reporting_threshold_-_september_2020.pdf.

52 ESMA, Beschluss vom 16.9.2020, https://www.esma.europa.eu/system/files_force/library/decision_renewal_of_16_december_2020_on_art.28_ssr_reporting_threshold_de_0.pdf?download=1.

Tabelle 21: Untersuchungen Leerverkaufsverbote

Zeitraum	Neue Untersuchungen	Untersuchungsergebnisse			Untersuchungen	Offene Untersuchungen**
		Einstellungen	Abgabe an andere EU-Behörde*	Abgabe an Bußgeldreferat		
2018	55	53	44	0	71	18
2019	72	47	7	0	97	43
2020	106	81	14	0	135	54

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

** Zum Stichtag 31.12.

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
2018	16.417	4.764	489	124	0
2019	14.976	4.656	371	93	2
2020	24.981	4.604	558	70	0

Verteilung der Meldungen auf Indizes 2020*			
DAX	MDAX	SDAX	TecDAX
4.012	11.258	5.142	3.562

* 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	
2018	18	17	0	23	7
2019	4	3	0	11	8
2020	5	1	1	13	11

* Zum Stichtag 31.12.

Transparenzpflichten. Die Zahl der Mitteilungen zu Netto-Leerverkaufspositionen ist hoch, die der eingeleiteten Untersuchungen wirkt demgegenüber niedrig. Hintergrund ist, dass die BaFin auch bei diesen Nachforschungen risikoorientiert vorgeht. Sowohl bei der Überwachung der Mitteilungen als auch bei den daraus

folgenden Untersuchungen konzentriert sich die Aufsicht auf solche mit höherer Relevanz.

Eine Übersicht über Market Maker und Primärhändler, die 2020 die Ausnahme von den Leerverkaufsverböten und den Transparenzpflichten in Anspruch genommen haben, gibt Tabelle 24 (Seite 94) .

Tabelle 24: Anzeigen von Market Makern und Primärhändlern 2019

	Market Maker	Primärhändler
Gesamtzahl Unternehmen	54	35
davon aus dem Inland	48	9
davon aus dem Ausland	6*	26**
Gesamtzahl Anzeigen 2020	2.027	4
Gesamtzahl Anzeigen seit September 2012	11.841	44

* Drittland außerhalb der EU.

** Sitz außerhalb Deutschlands.

3.1.4 Aufsicht über Finanzmarktinfrastrukturen: Zentrale Gegenparteien und Zentralverwahrer

3.1.4.1 Zulassung für Zentralverwahrer nach Artikel 16 CSDR

Im Januar 2020 erteilte die BaFin der Clearstream Banking AG entsprechend Artikel 16 der europäischen Zentralverwahrer-Verordnung (Central Securities Depositories Regulation – CSDR) die Erlaubnis, Kerndienstleistungen sowie nichtbankartige Nebendienstleistungen zu erbringen. Infolgedessen darf die Clearstream Banking AG unter anderem ein Wertpapierliefer- und -abrechnungssystem für die Abwicklung von Wertpapiertransaktionen betreiben sowie zentrale Kontoführungsservices und notarielle Dienstleistungen im Zuge erstmaliger Wertpapieremissionen erbringen.

Die Delegierte Verordnung (EU) 2018/1229 konkretisiert, wozu die CSDR Zentralverwahrer hinsichtlich der Abwicklungsdisziplin verpflichtet. Angesichts der COVID-19-Pandemie hat ESMA der EU-Kommission vorgeschlagen, die Delegierte Verordnung erst im Februar 2022 in Kraft treten zu lassen. Die Zustimmung von Europäischem Parlament und Rat zu diesem Vorgehen stand Ende 2020 noch aus.

3.1.4.2 CCP-Brexit

Die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA hat am 28. September 2020 erklärt, sie werde die britischen zentralen Gegenparteien (Central Counterparties – CCPs) ICE Clear Europe Limited, LCH Limited und LME Clear Limited ab 1. Januar 2021 als Drittstaaten-CCPs entsprechend der europäischen Marktinfrastrukturverordnung (European Market Infrastructure Regulation – EMIR) anerkennen. Mit dieser Entscheidung wollte ESMA verhindern, dass sich das Ende der Übergangsfrist, auf die sich das Vereinigte Königreich und die Europäische Union im Zusammenhang mit dem Brexit⁵³ verständigt hatten und die am 31. Dezember 2020 endete, den Zugang europäischer Marktteilnehmer zum Clearing über britische CCPs behindert. Eine schlagartige Einschränkung des Zugangs zu britischen CCPs wäre unter anderem aus Gründen der Finanzstabilität problematisch gewesen. Die Europäische Kommission sprach sich dafür aus, die Geschäfte schrittweise in die EU zu verlagern, bis die Anerkennung am 30. Juni 2022 ausläuft. In diesem Zeitraum wird ESMA zudem prüfen, ob eine der britischen CCPs derart hohe systemische Bedeutung für die EU besitzt, dass deren Clearingdienste nicht von einer CCP außerhalb der EU angeboten werden sollten. CCPs aus der EU sollen unter dem „Temporary Recognition Regime“ der Bank of England weiterhin bis mindestens 2023 ihre Dienstleistungen im Vereinigten Königreich erbringen können.

3.1.5 Aufsicht über OTC-Derivategeschäfte und die Einhaltung der Positionslimits

Nach der EMIR-Verordnung sind finanzielle und nicht-finanzielle Gegenparteien, deren OTC-Derivatevolumen bestimmte Schwellenwerte überschritten hat, dazu verpflichtet, standardisierte außerbörsliche Derivate über eine CCP abzurechnen. Auf OTC-Derivategeschäfte, die nicht über eine CCP abgerechnet werden müssen, sind alternative Risikominderungsstechniken anzuwenden. Dies kann zum Beispiel eine Besicherung sein.

Die betreffenden Unternehmen können gemäß der EMIR für Transaktionen innerhalb einer konzern- oder aufsichtsrechtlichen Gruppe jedoch auf die Besicherung verzichten. Die BaFin erhielt im Jahr 2020 dazu insgesamt 58 Anträge. Eine genaue Auflistung enthält Tabelle 25 (Seite 95).

Parallel dazu können die Unternehmen, die bereits seit 2016 der Clearingpflicht für OTC-Derivate

⁵³ Vgl. dazu auch Kapitel I 3.

unterliegen, sich von dieser Pflicht für gruppeninterne Transaktionen befreien lassen. 2020 wurden hierzu 11 Anträge eingereicht; im Vorjahr waren es noch 19 Anträge gewesen.

Tabelle 25: Anzeigen und Anträge

	Anzeigen/ Anträge 2019	Anzeigen/ Anträge 2020
Gesamtzahl Anzeigen/Anträge	72	58
Eine Gegenpartei mit Sitz im EU-Ausland (Anzeige)	31	19
Eine Gegenpartei mit Sitz in einem Drittstaat (Antrag)	41	39

Marktüberwachung der BaFin

Die Anforderungen der Clearing- und Besicherungspflicht von OTC-Derivaten unterliegen der Marktüberwachung der BaFin. Die Aufsicht folgt bei finanziellen Gegenparteien – wie Versicherungen, Wertpapierdienstleistern, Banken und Fonds – einem risikoorientierten Ansatz. Soweit bei nichtfinanziellen Gegenparteien das abgeschlossene Derivatevolumen bestimmte Schwellenwerte übersteigt, müssen diese Gegenparteien nach § 32 WpHG nachweisen, dass sie die wesentlichen Anforderungen der EMIR-Verordnung einhalten. Dazu müssen sie die entsprechende Bescheinigung eines Wirtschaftsprüfers vorlegen.

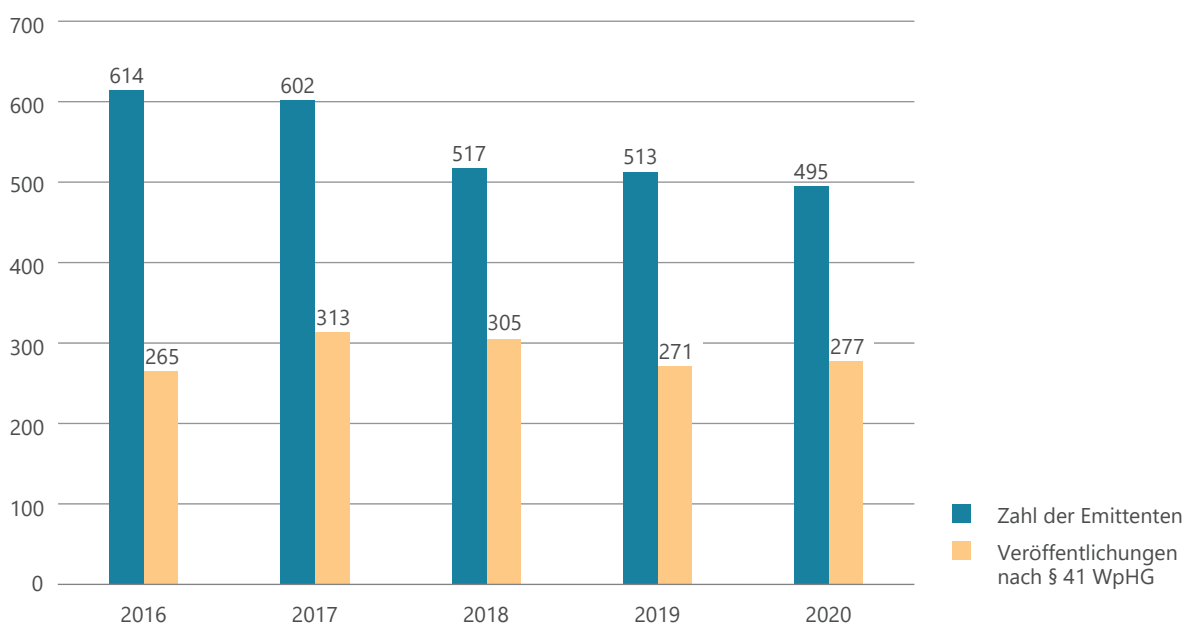
Positionslimits in Warenderivaten

Die zweite Finanzmarkttrichtlinie (Markets in Financial Instruments Directive – MiFID II) sieht seit 2018 vor, dass Aufsichtsbehörden Positionslimits in Warenderivaten setzen und Handelsplätze sowie Wertpapierunternehmen dazu entsprechende Positionsmeldungen an die Aufsicht abgeben müssen. Im Jahr 2020 erließ die Aufsicht vier individuelle Positionslimits in Warenderivaten durch Allgemeinverfügungen. Diese bezogen sich auf Anpassungen bereits bestehender Positionslimits mit dem Basiswert Strom. 2019 waren es noch 24 Allgemeinverfügungen gewesen. Hintergrund der Anpassungen war eine geänderte Berechnungsmethode der den Positionslimits zugrunde liegenden Zahl offener Kontraktpositionen im Zuge einer durch ESMA angestoßene europaweite Vereinheitlichung.

Ein nachhaltiger Meldeverstoß

Im Jahr 2020 hat ein meldepflichtiges Institut mit Sitz in Dänemark nachhaltig gegen die Meldepflicht verstoßen. Den Fall arbeitet die BaFin zusammen mit der dänischen Aufsicht Finanstilsynet auf. Darüber hinaus stellte die Aufsicht in sechs Fällen fest, dass Positionslimits überschritten worden waren. Betroffen waren überwiegend Stromkontrakte. Die BaFin intervenierte, und die Anbieter stellten die Überschreitungen kurzfristig ab. Daneben gingen im Jahr 2020 insgesamt 35 Anträge auf Hedge-Ausnahmen (Absicherungsgeschäfte) bei der Aufsicht ein.

Grafik 13: Zahl der zum organisierten Markt zugelassenen Emittenten



3.1.6 Stimmrechte

2020 verringerte sich die Zahl der Emittenten, deren Aktien zum Handel an einem organisierten Markt zugelassen sind, auf 495 (Vorjahr: 513 Emittenten, siehe Grafik 13, Seite 95). Diese legten insgesamt 277 Veröffentlichungen (Vorjahr: 271 Veröffentlichungen) zur Änderung der Gesamtzahl ihrer Stimmrechte (§ 41 WpHG) vor.

Die Gesamtzahl der Mitteilungen über Veränderungen von Stimmrechtsanteilen ist von 3.840 im Jahr 2019 auf 4.482 Mitteilungen im Jahr 2020 gestiegen (vgl. Grafik 14). Dabei blieb ihre prozentuale Verteilung auf Konzernmitteilungen, freiwillige Konzernmitteilungen (freiwillige Bestandsmitteilungen eines Konzerns mit Schwellenberührung auf Ebene eines Tochterunternehmens) und sonstige Mitteilungen verglichen mit dem Vorjahr konstant.

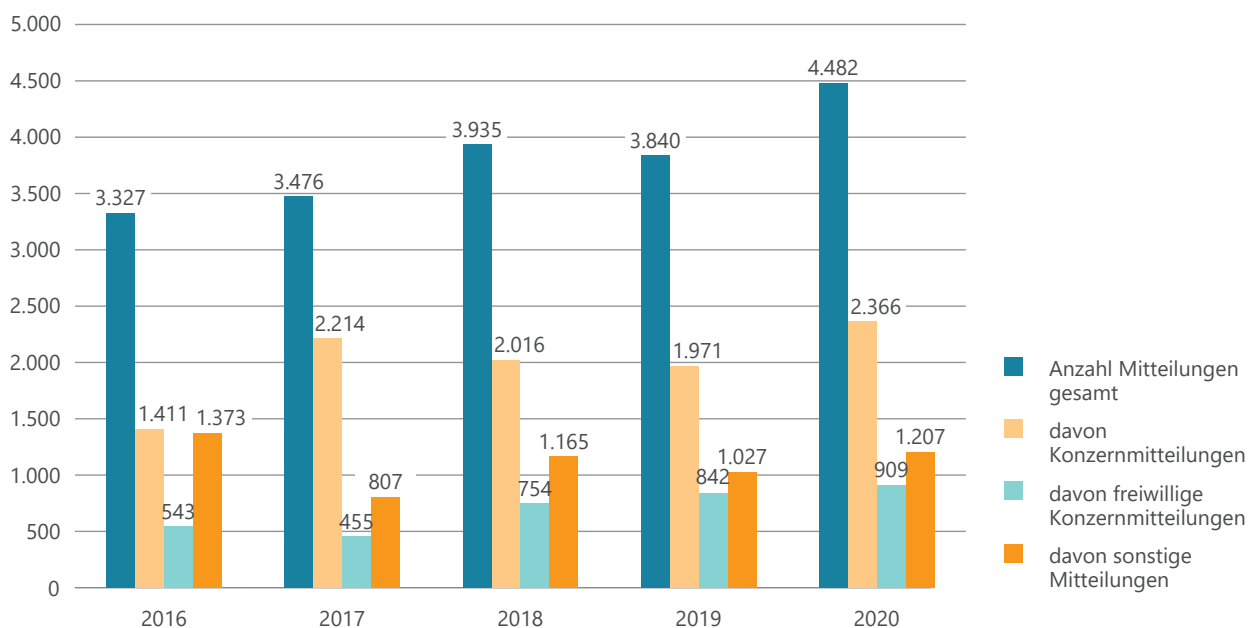
Grafik 15 (Seite 97) zeigt, dass das Gros der Mitteilungen – 2.944 Fälle (Vorjahr: 2.410 Mitteilungen) – sich auf Veränderungen von Stimmrechten (§§ 33, 34 WpHG) bezog. Daneben gab es 968 Bestandsmitteilungen (Vorjahr: 886 Bestandsmitteilungen) und 295 Mitteilungen (Vorjahr: 270 Mitteilungen) über die Veränderungen von Finanzinstrumenten (§ 38 WpHG) sowie 369 Mitteilungen (Vorjahr: 319 Mitteilungen) über die Veränderung von aggregierten Beständen an Stimmrechten und Finanzinstrumenten (§ 39 WpHG).

3.2 Prospekte

3.2.1 Recovery Package

Um die Wirtschaft in den schwierigen Zeiten der COVID-19-Pandemie zu unterstützen, beabsichtigt der europäische Gesetzgeber, vorübergehend die EU-Prospektverordnung zu ändern, um auf dem Gebiet des Wertpapierprospektrechts vorübergehend Erleichterungen zu schaffen. Als wesentliche Neuerung soll ein neues, stark verkürztes Prospektformat für Aktienemissionen von Emittenten eingeführt werden, die bereits seit mindestens 18 Monaten am geregelten Markt oder an einem EU-Wachstumsmarkt zugelassen sind. Dieser Wiederaufbauprospekt soll auf maximal 30 Seiten beschränkt werden – zuzüglich einer Zusammenfassung von maximal zwei Seiten. Der Prospekt soll auch Angaben dazu enthalten, wie sich die COVID-19-Pandemie konkret auf den Emittenten auswirkt und ob er staatliche Beihilfen erhält. Außerdem sollen die zuständigen Behörden den Prospekt innerhalb von sieben Arbeitstagen prüfen – statt wie bislang binnen zehn Arbeitstagen. Daneben sollen bestehende Ausnahmen für Nichtdividendenwerte, die unter bestimmten Umständen von einem Kreditinstitut begeben werden, vorübergehend ausgeweitet werden. Dazu ist vorgesehen, den hierfür einschlägigen Schwellenwert von 75 Millionen Euro auf 150 Millionen Euro zu erhöhen.

Grafik 14: Zahl der Stimmrechtsmitteilungen insgesamt



3.2.2 Wertpapierprospekte

Die Zahl der Prospektbilligungen stieg – von der COVID-19-Pandemie unbeeindruckt – leicht um 3,4 Prozent. Rechtliche Basis ist die Mitte 2019 in Kraft getretene neue EU-Prospektverordnung.⁵⁴

IPO-Verfahren

Bei den IPO-Verfahren⁵⁵ zum geregelten Markt hielt die Volatilität des Vorjahres an: Von elf eingereichten Prospekten wurden sechs im laufenden Verfahren zurückgenommen, in vielen Fällen kurz vor der Billigung. Einer der Hintergründe war meist, dass die Emittenten die Marktsituation aufgrund der Corona-Pandemie als unsicher empfanden. Sie sahen insgesamt auch größeren Bedarf, sich mit der BaFin abzustimmen.

Versagungen und mehr Abgaben

Abseits des regulierten Markts versagte die BaFin erstmals gemäß der EU-Prospektverordnung Billigungen und gab im Vergleich zu 2019 mehr als doppelt so viele Verdachtsfälle an das Verbraucherschutzreferat VBS 7 ab. Dieses leitete daraufhin mehr Produktinterventionsverfahren ein als im Vorjahr.

Mehr Wertpapierinformationsblätter

Die BaFin gestattete 2020 auch deutlich mehr Wertpapierinformationsblätter (WIBs). Auch das WIB-Gesamtemissionsvolumen stieg im Jahr 2020 insgesamt um 146 Prozent auf 293 Millionen Euro.

Security Token Offerings

Der Trend zu Token mit wertpapierähnlichen Rechten hält an (Security Token Offerings – STO). Allerdings hat die BaFin im Jahr 2020 auch erstmals die Billigung eines Prospekts für ein öffentliches Angebot von Token versagt.

Tabelle 26: Billigungen 2020 und 2019

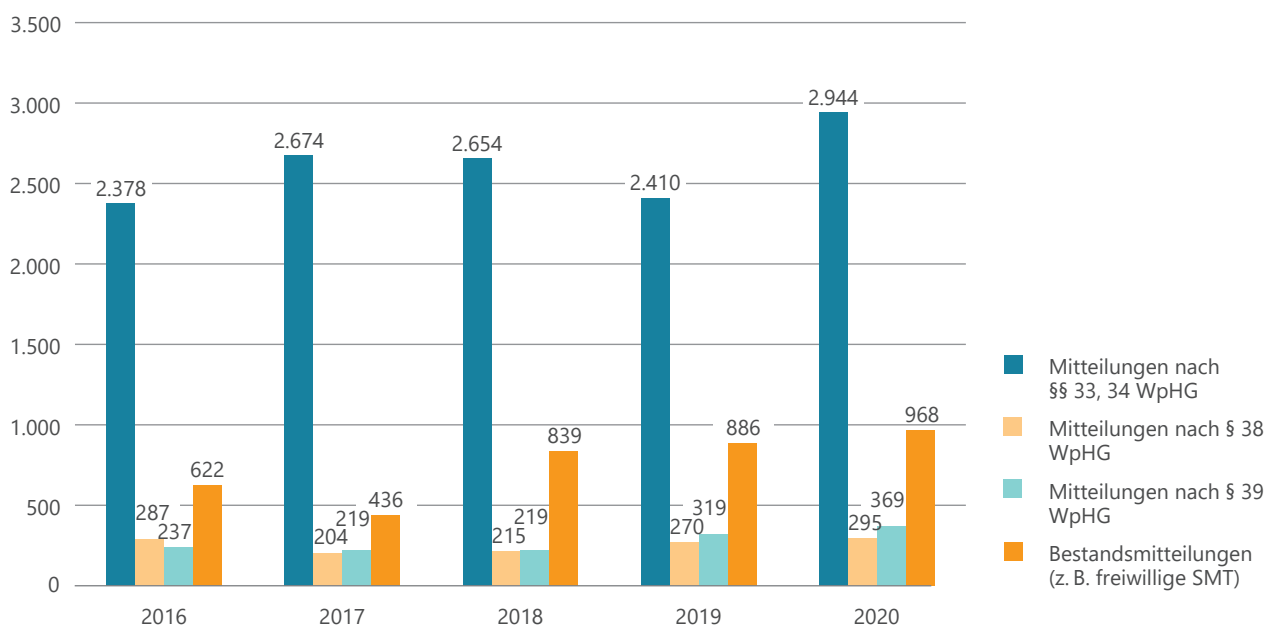
Produkt	2020	2019
Prospekte (davon IPOs)	301 (5)	291 (4)
Registrierungsformulare (davon URDs)*	32 (1)	41 (0)
WIB-Gestattungen	95	55
STO-Prospekte (WIBs)	3 (23)	3 (2)
Rücknahmen (davon IPOs) (davon WIBs)	53 (6) (26)	52 (10) (13)
Versagungen (davon WIBs)	3 (1)	0 (0)

* URD steht für einheitliches Registrierungsformular (Universal Registration Document).

⁵⁴ Vgl. BaFin-Jahresbericht 2019, Seite 103.

⁵⁵ IPO steht für Börsengang (Initial Public Offering).

Grafik 15: Aufschlüsselung der Stimmrechtsmitteilungen nach einzelnen Meldetatbeständen



3.2.3 Verkaufsprospekte für Vermögensanlagen

Die BaFin erhielt 2020 insgesamt 51 Verkaufsprospekte für Vermögensanlagen zur Prüfung (siehe Grafik 16). Marktbedingt waren dies zwar erneut weniger als 2019, als noch 55 Einreichungen eingegangen waren. Die Abnahme fiel jedoch geringer aus als in den Vorjahren. Man kann dies unter anderem als Reaktion des Markts auf die geänderten Vorgaben im Erneuerbare-Energien-Gesetz deuten. Dafür spricht, dass bei den Anlageobjekten (siehe Grafik 17“, Seite 99) die Sparte „Windkraft“ mit 15 Eingängen die Führung vor den „Sonstigen Anlageobjekten“ übernommen hat. Unter den Sammelbegriff der „Sonstigen Anlageobjekte“ fallen zum Beispiel Gezeitenkraftwerke oder Energiespeicher. Vermögensanlagen in Form von Kommanditbeteiligungen (siehe Grafik 18, Seite 99) führen im Jahr 2020 mit 15 eingereichten Vermögensanlagen die Statistik der Beteiligungsformen an.

Die BaFin billigte 44 Verkaufsprospekte für Vermögensanlagen (Vorjahr: 35 Prospekte). Insgesamt acht Verfahren endeten 2020, weil der Anbieter seinen Antrag zurückzog. Im Berichtsjahr hat die BaFin keine Billigung eines Verkaufsprospekts versagt.

Nachträge zu Vermögensanlagen-Verkaufsprospekten

2020 erhielt die BaFin insgesamt zehn Anträge auf Billigung von Nachträgen nach dem Vermögensanlagen-gesetz und damit weniger als im Vorjahr (18 Anträge). Zehn Nachträge billigte die Aufsicht (Vorjahr: 21 Anträge). Die Nachtragspflicht entsteht unter anderem

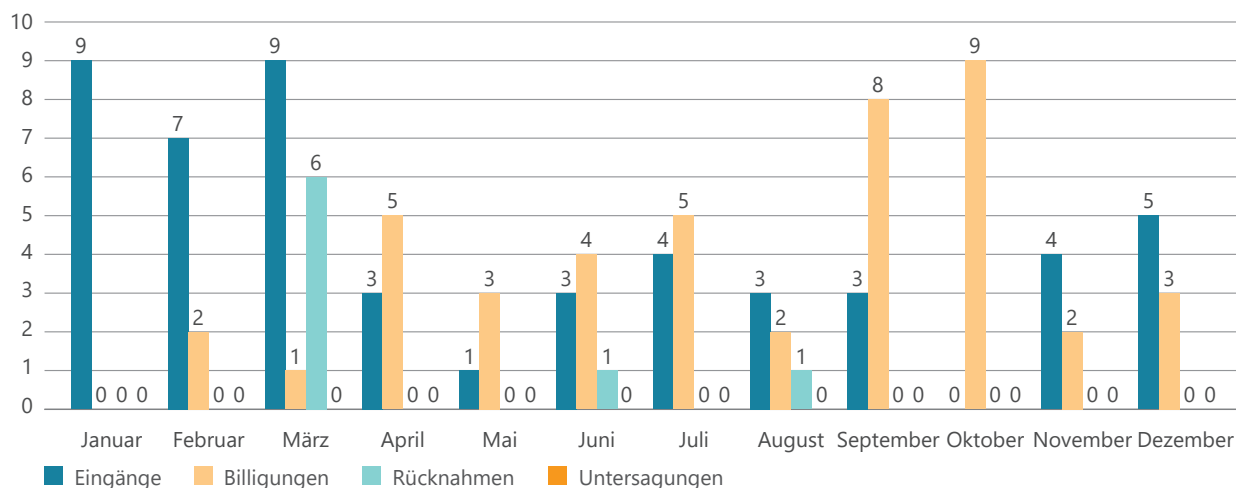
dadurch, dass ein neuer Jahresabschluss des Emittenten offengelegt wird. Ergänzt dieser dann den Verkaufsprospekt jedoch nicht um den erforderlichen Nachtrag, wird der Prospekt automatisch ungültig. Die BaFin hatte 2020 die offengelegten Jahresabschlüsse mit den hinterlegten Nachträgen abgeglichen, um nachzuprüfen, ob sämtliche Emittenten diese Pflicht eingehalten haben. In einem Fall war dies nicht geschehen, und die BaFin musste tätig werden.

Vermögensanlagen-Informationsblätter ohne Verkaufsprospekt

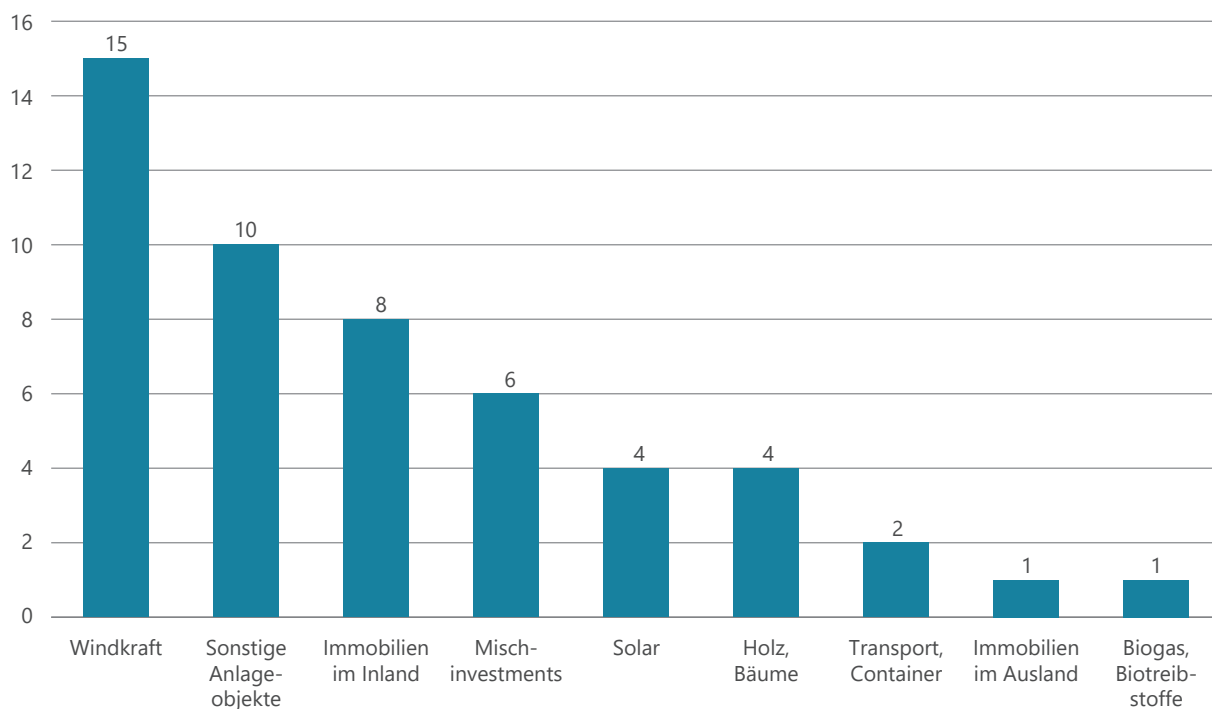
Bei den Vermögensanlagen-Informationsblättern (VIBs) ohne Verkaufsprospekt zu Schwarmfinanzierungen war die Tendenz erneut steigend: Im Berichtsjahr gingen 678 VIBs dazu ein (Vorjahr: 587 VIBs). Für 520 VIBs ohne Prospekt genehmigte die Aufsicht die Veröffentlichung. Weitere 41 VIB-Anträge wurden in diesem Zeitraum zurückgenommen.

Immobilien im Inland lagen 2020 bei VIBs ohne Prospekt auf dem ersten Platz vor den „Sonstigen Anlageobjekten“ (siehe Grafik 19, Seite 100). Bei Anlageobjekten, welche die Aufsicht mangels anderweitiger Zuordnung unter „Sonstige“ subsumiert, wird häufig in den laufenden Geschäftsbetrieb eines Unternehmens investiert. Die Geschäftsziele der Firmen sind sehr unterschiedlich – von Fischzucht und Trinkwasseranlagen bis hin zu verschiedenartigen E-Fahrzeugen. Bei den möglichen Beteiligungsformen führten qualifizierte Nachrangdarlehen mit 508 Eingängen erneut deutlich die Statistik an (siehe Grafik 20, Seite 101).

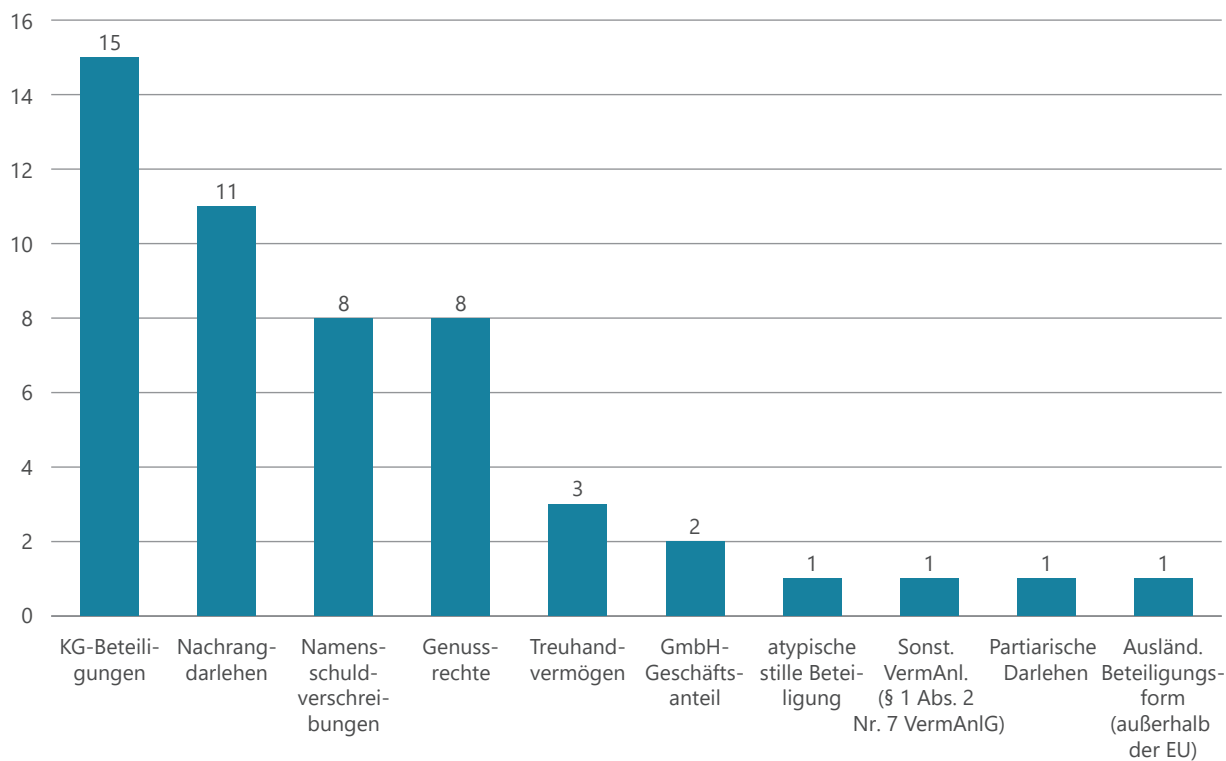
Grafik 16: Prospekte: Eingänge, Billigungen, Rücknahmen, Untersagungen



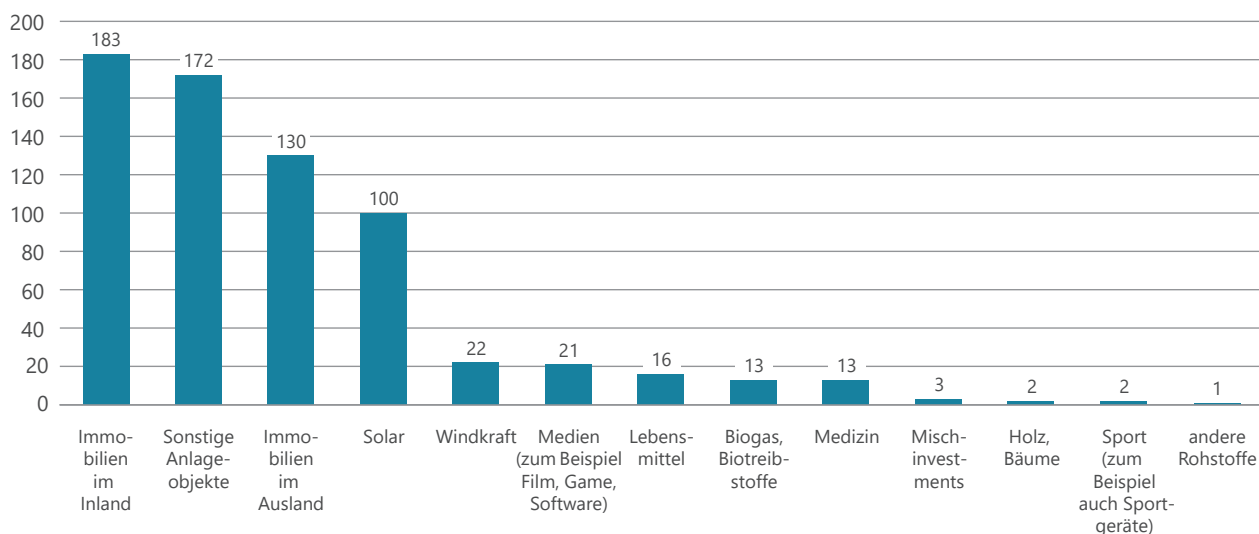
Grafik 17: Prospekte nach Anlageobjekten (nach Prospekteingängen)



Grafik 18: Prospekte nach Beteiligungsformen (nach Prospekteingängen)



Grafik 19: VIBs ohne Prospekt nach Anlageobjekten*



* Nach VIB-Eingängen.

3.2.4 Marktaufsicht über öffentliche Angebote von Wertpapieren und Vermögensanlagen

Wegen möglicher Verstöße gegen das Vermögensanlagengesetz (VermAnlG) bzw. das Wertpapierprospektgesetz (WpPG) und die EU-Prospektverordnung leitete die BaFin 2020 insgesamt 218 Marktaufsichtsverfahren ein (Vorjahr: 151 Verfahren). Davon eröffnete sie 160 Verfahren im Jahr 2020 neu (Vorjahr: 144 Verfahren). Die deutlich gestiegene Zahl der Verfahren geht einerseits auf die verstärkte aktive Marktaufsicht der BaFin und andererseits auf vermehrte Hinweise aus der Bevölkerung zurück.

Untersagungen

Die Marktaufsicht untersagte 2020 drei öffentliche Angebote von Vermögensanlagen (Vorjahr: fünf Fälle) und zehn öffentliche Angebote von Wertpapieren (Vorjahr: acht Untersagungen), da sie gegen die Prospekt- bzw. die WIB-Pflicht verstießen. Die Untersagungen betrafen bei den Vermögensanlagen hauptsächlich Direktinvestments. Bei den Investitionen in Wertpapiere ging es größtenteils um Aktien. Zwei Untersagungen der BaFin nach dem VermAnlG und eine nach dem WpPG wurden in vollem Umfang gerichtlich bestätigt.

Bekanntmachungen auf der BaFin-Internetseite

Die Rechtsprechung bestätigte in den oben genannten Entscheidungen auch die jeweiligen Bekanntmachungen der BaFin uneingeschränkt. Insgesamt machte die BaFin in 20 Fällen Missstände bzw. getroffene Maßnahmen auf ihrer Internetseite publik (Vorjahr: 20 Fälle). Die Bekanntmachungen stießen auf großes Interesse in der

Öffentlichkeit, vor allem in Internetforen. Aus Verbraucherschutzsicht ist dies zu begrüßen.

Rechnungslegungs-sonderprüfung

Der BaFin lagen im Berichtsjahr erstmals konkrete Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen Rechnungslegungsvorschriften vor. Sie ordnete daher eine Sonderrechnungsprüfung nach dem VermAnlG an.

Werbeverstöße

Zehn der insgesamt 33 Verfahren (Vorjahr: 21 Verfahren) wegen Werbeverstößen betrafen Verletzungen des WpPG.

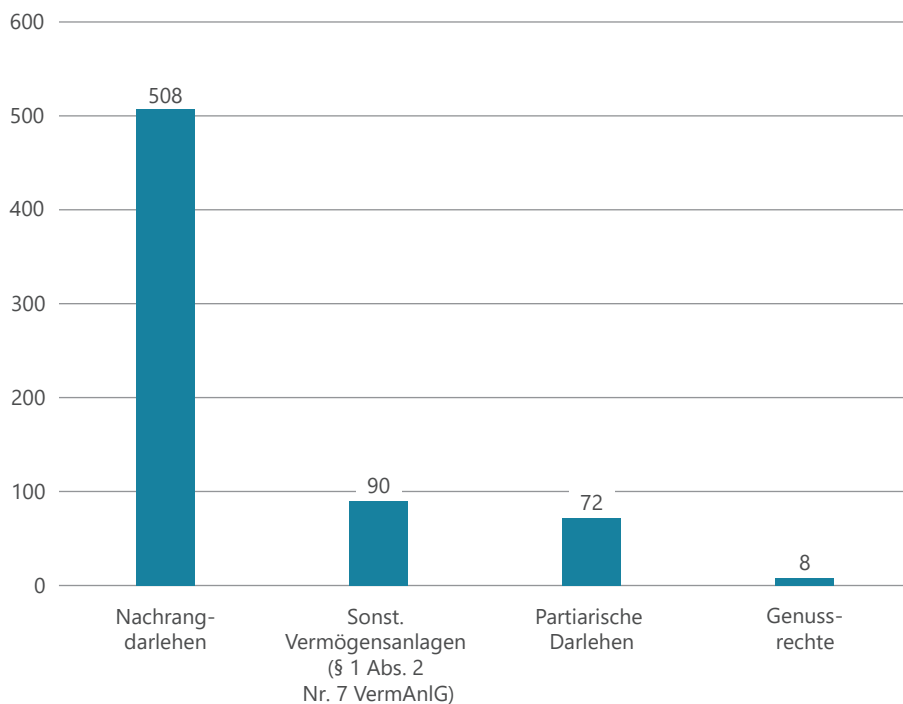
3.3 Unternehmensübernahmen

Die Wertpapieraufsicht der BaFin überwacht öffentliche Angebote zum Erwerb von Wertpapieren, die an einem regulierten Markt zugelassen sind. Dabei prüft sie die Angebotsunterlagen auf Vollständigkeit und darauf, ob sie offensichtliche Verstöße gegen das Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz (WpÜG) enthalten. Die BaFin kann – wenn dies erforderlich ist – ein Angebot untersagen (siehe Grafik 21, Seite 101).

Pflichtangebot an die Aktionäre der Travel24.com AG

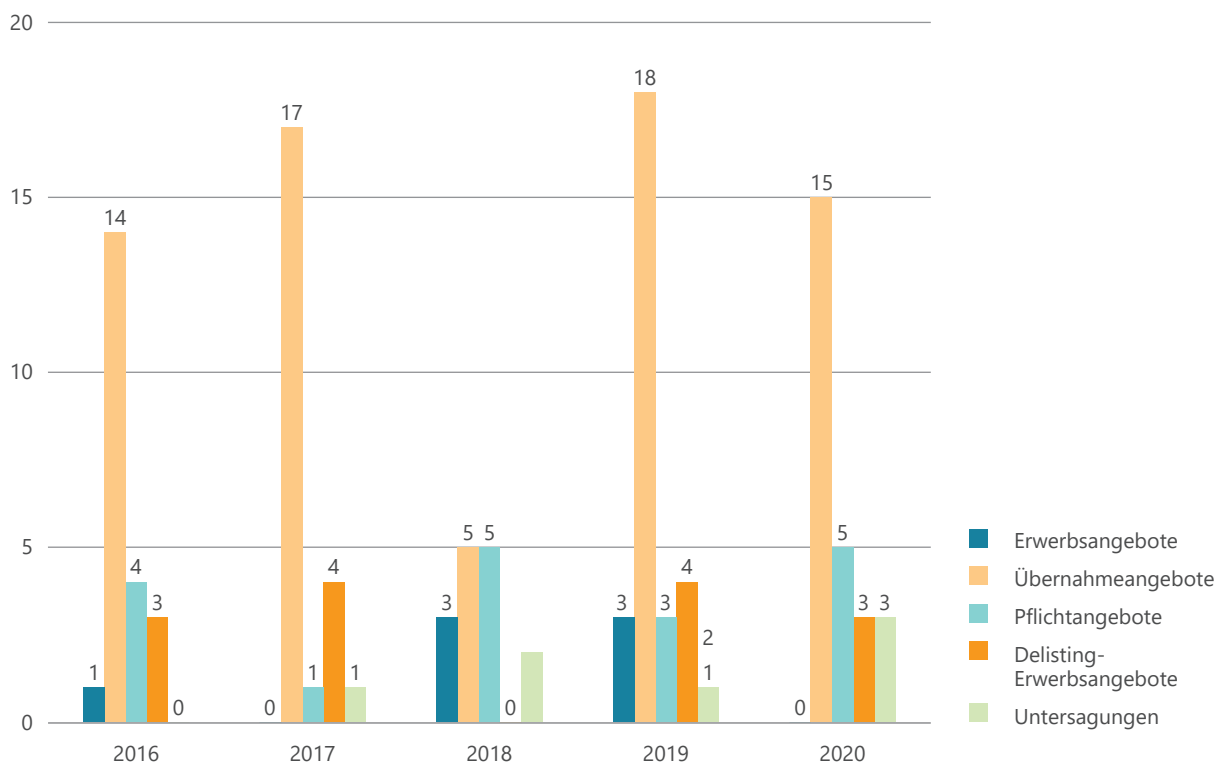
Aufsichtsrechtlich besonders relevant war das am 25. November 2020 veröffentlichte gemeinsame Pflichtangebot, das die VICUS Group AG zusammen mit drei natürlichen Personen als Bietergemeinschaft den Aktionären der Travel24.com AG unterbreitet hatte. Dieses Pflichtangebot konnte ein jahrelanges Missstandsverfahren beenden, in dem die BaFin verschiedene Auskunfts- und Vorlageersuchen erlassen hatte.

Grafik 20: VIBs ohne Prospekt nach Beteiligungsformen*



* Nach VIB-Eingängen.

Grafik 21: Angebotsverfahren



Außerdem hatte die Aufsicht Zwangsgelder in Höhe von mehr als 350.000 Euro angedroht und schließlich in Höhe von 150.000 Euro festgesetzt. Sowohl ein Befreiungsantrag der VICUS Group AG als auch deren Widerspruch gegen die Erzwingung des Pflichtangebots, das die BaFin gefordert hatte, waren erfolglos geblieben.

Anlass des Pflichtangebots war unter anderem, dass die Bieter aufgrund einer Vollmacht für die Hauptversammlung der Travel24.com AG am 28. September 2017 erstmals die Kontrolle über das Unternehmen erworben hatten. Einer der Bieter hatte zuvor Aktien der Travel24.com AG für 5,69 Euro je Stück erworben. Dieser Preis war deshalb nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH)⁵⁶ als Mindestpreis zu berücksichtigen, auch wenn der Kurs der Travel24.com AG zwischenzeitlich auf bis zu 1,21 Euro pro Aktie gefallen war. Zu der Mindestgegenleistung addierten sich noch Zinsen für drei Jahre, da die Bieter ihren übernahmerechtlichen Pflichten nicht rechtzeitig nachgekommen waren. Im Ergebnis mussten die Bieter den Aktionären der Travel24.com AG einen Kaufpreis in Höhe von 6,41 Euro je Aktie bieten. Dieser Preis lag über allen Höchstständen des Aktienkurses in den fünf Jahren vor Veröffentlichung des Pflichtangebots.

Untersagung von Übernahmeangebot der Heidelberger Beteiligungsholding AG

Am 6. März 2020 untersagte die BaFin das Übernahmeangebot der Heidelberger Beteiligungsholding AG an die Aktionäre der Biofrontera AG. Die Heidelberger Beteiligungsholding AG beabsichtigte, für die Aktien der Biofrontera AG keine Gegenleistung in bar zu zahlen. Vielmehr wollte sie als Gegenleistung für je 17 Aktien der Biofrontera AG deren Aktionären eine Aktie der Heidelberger Beteiligungsholding AG gewähren. Die als Gegenleistung angebotenen Aktien müssen bei einem Tauschangebot jedoch nicht nur an einem regulierten Markt zugelassen, sondern überdies auch „liquide“ sein (§ 31 Absatz 2 Satz 1 WpÜG). Was aus übernahmerechtlicher Sicht unter „liquide“ zu verstehen ist, definiert das Gesetz nicht.

Maßgeblicher Zweck der Regelung ist, dass es den Aktionären einer Zielgesellschaft, die ein Übernahmeangebot annehmen, möglich ist, sich von den durch Tausch erworbenen Gegenleistungsaktien wieder zu trennen, und zwar insbesondere zu angemessenen Konditionen über die Börse und zeitnah gegen Zahlung einer Geldleistung in Euro. Die Aktien der Heidelberger Beteiligungsholding AG waren jedoch in der Vergangenheit

börslich nur marginal gehandelt worden. Die nach § 31 Absatz 2 Satz 1 WpÜG erforderliche Prognose der BaFin ergab, dass sich auch nach Abwicklung des Übernahmeangebots so bald kein liquider Aktienhandel entwickeln würde. So musste die Aufsicht das Angebot untersagen, da es keine rechtmäßige Gegenleistung enthielt. Die Bieterin legte gegen diese Entscheidung Rechtsmittel ein. Eine Entscheidung des zuständigen Oberlandesgerichts Frankfurt am Main lag Ende Dezember 2020 noch nicht vor.

Befreiungsverfahren

Unter bestimmten Voraussetzungen kann die BaFin einen Rechtsträger von einer Angebotspflicht befreien, die er gemäß dem WpÜG erfüllen müsste. Hierfür hat der Gesetzgeber zwei Möglichkeiten vorgesehen: die Befreiung nach § 37 WpÜG und die Nichtberücksichtigung von Stimmrechten nach § 36 WpÜG (siehe Grafik 22, Seite 103).

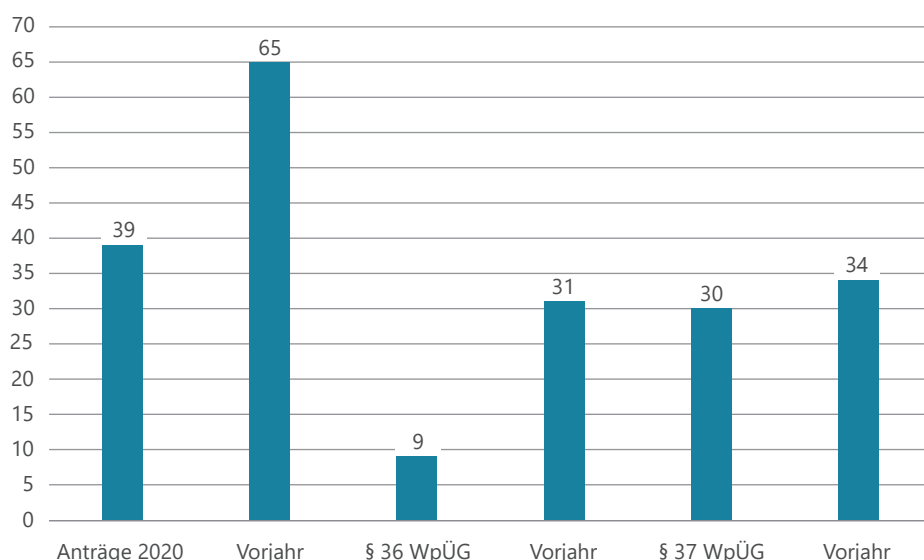
Rettung der TUI AG

Im Dezember 2020 befreite die BaFin den bisherigen Großaktionär der TUI AG, die Unifirm Limited, von den übernahmerechtlichen Pflichten, die sich aus einem Erwerb der Kontrolle über die TUI AG ergeben hatten. Diese Befreiung erfolgte aufgrund der Rettung der TUI AG durch den Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF). Infolge der COVID-19-Pandemie war die TUI AG in eine wirtschaftliche Schieflage geraten. Eine Besonderheit dieses Verfahrens bestand darin, dass die BaFin den Kontrollerwerb als Nebenfolge eines Rettungsszenarios einstufte.

Dass ein Rettungsszenario tatsächlich gegeben war, leitete die BaFin aus den gesetzlichen Grundlagen ab, welche die Voraussetzungen für Rekapitalisierungsmaßnahmen des WSF normieren. Der WSF hatte sich Anfang Dezember 2020 mit der TUI AG auf weitere staatliche Hilfsmaßnahmen verständigt, diese jedoch auch davon abhängig gemacht, dass die Unifirm Limited einen finanziellen Beitrag beisteuert. Im Rahmen der Ermessensabwägung berücksichtigte die BaFin insbesondere die Wertungen des Gesetzgebers zu § 14 Absatz 1 und 2 Wirtschaftsstabilisierungsbeschleunigungsgesetz (WStBG).

⁵⁶ Urteil des BGH vom 29.7.2014 – II ZR 353/12.

Grafik 22: Befreiungsverfahren



3.4 Bilanzkontrolle

Überwachung von Unternehmensabschlüssen

Zum 1. Juli 2020 unterlagen 545 Unternehmen aus acht Ländern dem zweistufigen Enforcement durch die BaFin und die Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung (DPR). 2019 waren es noch insgesamt 549 Unternehmen aus sieben Ländern gewesen. Tabelle 27 zeigt die im Jahr 2020 abgeschlossenen Enforcementverfahren der BaFin.⁵⁷

⁵⁷ Zu Wirecard vgl. Kapitel I 2.

Veröffentlichung von Finanzberichten

Die BaFin nahm 2020 rund 890 Prüfungen (Vorjahr: 915 Prüfungen) vor, um festzustellen, ob Emittenten ihre Jahres- und Halbjahresfinanzberichte rechtzeitig online veröffentlicht hatten. In 14 Fällen (Vorjahr: zwölf Fälle) ergaben sich Hinweise auf Verstöße, die sie bußgeldrechtlich weiterverfolgte.

Wie im Vorjahr überwachte die BaFin auch 2020 die Abgabe von Hinweisbekanntmachungen. Diese informieren darüber, wann und wo Emittenten ihre Finanzberichte im Internet bereitstellen. In 17 Fällen (Vorjahr: 29 Fälle) hatten Emittenten mit Sitz in Deutschland es unterlassen, auf die Publikation von Finanzberichten

Tabelle 27: Abgeschlossene Enforcementverfahren

	Fehlerfeststellung: ja	Fehlerfeststellung: nein	Fehlerveröffentlichung: ja	Fehlerveröffentlichung: nein
Unternehmen akzeptiert DPR*-Fehlerfeststellung	8	n/a**	8	0
Unternehmen akzeptiert DPR-Fehlerfeststellung nicht	1	2	1	0
Unternehmen verweigert Kooperation mit DPR	0	1	0	0
BaFin hat wesentliche Zweifel an Richtigkeit des DPR-Prüfungsergebnisses/Verfahrens	0	0	0	0
Ansichziehen der Prüfung (Banken, Versicherungen)	0	0	0	0
Gesamt	9	3	9	0

* DPR steht für Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung.

** n/a: nicht anwendbar.

hinzuweisen. In allen 17 Fällen waren Jahresfinanzberichte betroffen, in keinem Fall Halbjahresfinanzberichte. Die Emittenten hatten es nicht nur versäumt, auf die Veröffentlichung von Jahresfinanzberichten hinzuweisen, sondern sie hatten dies auch bei der Jahresberichterstattung selbst unterlassen. Das Bundesamt für Justiz (BfJ) überwacht die Veröffentlichung der Jahresberichterstattung bei Emittenten mit Sitz in Deutschland. Die BaFin leitete Ordnungswidrigkeitsverfahren in den 17 Fällen ein, in denen die Hinweisbekanntmachung fehlte.

Die BaFin prüfte ebenso, ob die publizierten Halbjahresfinanzberichte alle gesetzlich geforderten Mindestbestandteile enthielten. Im Berichtsjahr stellte sie dabei in einem Fall fest, dass die Entsprechenserklärungen (Bilanzeid) nicht vorlagen. Daher verfolgte die BaFin dieses Verfahren bußgeldrechtlich weiter.

Um die Pflichten zur Finanzberichterstattung durchzusetzen, eröffnete die BaFin insgesamt fünf Verwaltungsverfahren; im Jahr 2019 waren es zehn Verfahren gewesen. Aus den Vorjahren waren noch 16 Verfahren offen; sieben Verfahren schloss die Aufsicht 2020 ab. Die offenen Verfahren befinden sich größtenteils in der Vollstreckung. In drei Fällen drohte die BaFin im Berichtsjahr Zwangsgelder an. In einem Fall setzte sie Zwangsgelder in einer Höhe von bis zu 172.500 Euro fest und leitete Vollstreckungsmaßnahmen ein.

Im Jahr 2020 veröffentlichte die BaFin die jeweiligen Maßnahmen, die sie zu acht Unternehmen getroffen hatte, und die dazugehörigen Hinweise nach § 124 WpHG. Im Vorjahr hatte sie entsprechende Angaben zu 13 Unternehmen publik gemacht.

3.5 Aufsicht über das Investmentgeschäft

3.5.1 Kapitalverwaltungsgesellschaften

Im Jahr 2020 erhielten 20 deutsche Kapitalverwaltungsgesellschaften (KVGGen) (Vorjahr: neun Gesellschaften) die Erlaubnis, Investmentvermögen zu verwalten, oder die BaFin erweiterte ihre bereits bestehende Zulassung. Insgesamt drei Gesellschaften gaben ihre Erlaubnis zurück; im Vorjahr waren es vier gewesen. Ende 2020 verfügten damit 143 Unternehmen mit Sitz in Deutschland über eine Erlaubnis nach dem Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB) (Vorjahr: 143 Unternehmen). Darüber hinaus ließen sich 48 KVGGen nach § 44 KAGB registrieren; 2019 hatten sich 49 Gesellschaften eintragen lassen. 21 Gesellschaften gaben ihre Registrierung zurück. Damit belief sich die Gesamtzahl der registrierten KVGGen Ende 2020 auf 431 (Vorjahr: 404 KVGGen).

In zwölf Fällen gründeten KVGGen eine Zweigniederlassung in einem anderen EU-Mitgliedstaat oder boten ihre Dienstleistungen grenzüberschreitend an (Vorjahr: 15 Fälle). Dem standen 37 Gesellschaften aus dem EU-Ausland gegenüber, die der BaFin die Gründung einer Zweigniederlassung oder die Aufnahme grenzüberschreitender Dienstleistungen in Deutschland anzeigten (Vorjahr: 126 KVGGen).

Risikoorientierte Aufsicht

Die BaFin absolvierte im Berichtsjahr insgesamt 118 Aufsichtsbesuche und Jahresgespräche; 2019 waren es 110 gewesen. Außerdem begleitete sie fünf Abschlussprüfungen und Sonderprüfungen bei KVGGen sowie bei Verwahrstellen und Treuhändern (Vorjahr: acht Begleitungen).

Besondere Schwerpunkte bei den Aufsichts- und Jahresgesprächen im Jahr 2020 waren, wie schon im Jahr zuvor, 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-Sondervermögen auf die Verwahrstelle, Digitalisierung sowie die Umsetzung der Kapitalverwaltungsaufsichtlichen Anforderungen an die IT (KAIT). Im Fokus der Aufsichts- und Jahresgespräche standen 2020 auch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie.

3.5.2 Investmentvermögen

Auch im Jahr 2020 wuchs der deutsche Investmentmarkt weiter (siehe Tabelle 28, Seite 105). Sowohl Spezial- als auch Publikumsfonds konnten Mittelzuflüsse verzeichnen (siehe Tabelle 29, Seite 105).

Insgesamt genehmigte die BaFin im Berichtsjahr 164 neue Publikumsinvestmentvermögen nach dem KAGB, darunter 125 Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW)⁵⁸, 7 offene Publikums-AIF und 32 geschlossene Publikums-AIF. Im Jahr 2019 hatte die Aufsicht 161 Publikumsinvestmentvermögen nach dem KAGB zugelassen, darunter 126 OGAW, sechs offene Publikums-AIF und 29 geschlossene Publikums-AIF.

⁵⁸ Unter OGAW-Fonds sind Fonds zu verstehen, welche die Anforderungen der Richtlinie 2009/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.7.2009 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren erfüllen.

3.5.2.1 Offene Immobilienfonds und Hedgefonds

Ende 2020 besaßen 66 KVGen die Erlaubnis, offene Immobilienfonds zu verwalten (Vorjahr: 64 KVGen). Die BaFin hatte im Jahr 2020 drei Gesellschaften die entsprechende Zulassung erteilt.

Zum Jahresende verwalteten insgesamt 18 KVGen offene Immobilien-Publikumsfonds. 41 Gesellschaften beschränkten sich im Jahr 2020 auf die Verwaltung von offenen Immobilien-Spezialfonds. Sieben Gesellschaften haben von der entsprechenden Zulassung keinen Gebrauch gemacht und noch keine offenen Immobilienfonds aufgelegt.

Zwei offene Immobilien-Publikumsfonds kamen im Laufe des Jahres 2020 durch Neuauflage hinzu, einer wurde liquidiert. Dadurch erhöhte sich ihre Gesamtzahl auf 58 Fonds (Vorjahr: 57 Fonds). Das Fondsvolumen dieses Marktsegments summierte sich zum Jahresende auf 118,27 Milliarden Euro (Vorjahr: 109,85 Milliarden Euro).

Die Brutto-Mittelzuflüsse im Berichtsjahr beliefen sich bei den offenen Immobilien-Publikumsfonds auf 10,9 Milliarden Euro. Bei den offenen Immobilien-Spezialfonds erreichten die Brutto-Mittelzuflüsse 16,5 Milliarden Euro (Vorjahr: 20,25 Milliarden Euro).

Das Fondsvermögen der offenen Immobilien-Spezialfonds betrug Ende 2020 133,6 Milliarden Euro; im Vorjahr waren es 121,12 Milliarden Euro gewesen. Offensichtlich konnte auch die Corona-Pandemie die Nettomittelzuflüsse 2020 nicht stoppen.

Zum Ende des Berichtsjahres befanden sich wie im Vorjahr abermals 21 offene Immobilien-Publikumsfonds in der Abwicklung, nachdem eine Gesellschaft für einen weiteren solchen Fonds im September 2020 die Kündigung ausgesprochen hatte. Ihr Fondsvolumen belief sich noch auf 1,65 Milliarden Euro (Vorjahr: 1,92 Milliarden Euro). Bei allen betroffenen Fonds ist das Verwaltungsrecht bereits auf die Verwahrstelle übergegangen.

Hedgefonds

Ende 2020 existierten in Deutschland zwölf Hedgefonds (Vorjahr: 13 Hedgefonds). Das von ihnen insgesamt verwaltete Volumen betrug alles in allem 4,5 Milliarden Euro (Vorjahr: 3,98 Milliarden Euro). Wie im Jahr 2019 gab es auf dem deutschen Markt keinen inländischen Dach-Hedgefonds.

3.5.2.2 Ausländische Investmentvermögen

Im Jahr 2020 waren 10.409 vertriebsberechtigte EU-OGAW-Fonds (Vorjahr: 10.550 Fonds) in Deutschland zugelassen. Bei der BaFin gingen insgesamt 849 Neuanzeigen von Gesellschaften ein, die EU-OGAW-Fonds in

Tabelle 28: Offene Investmentvermögen

	2020		2019	
	Zahl	Vermögen	Zahl	Vermögen
Insgesamt	7.214	2.550,9 Mrd. Euro	6.898	2.391,4 Mrd. Euro
Publikumsfonds	2.926	571,9 Mrd. Euro	2.726	548,3 Mrd. Euro
Spezial-AIF*	4.288	1.979,0 Mrd. Euro	4.172	1.843,1 Mrd. Euro

* Alternative Investmentfonds.

Tabelle 29: Mittelaufkommen

	2020	2019
Gesamtes Netto-Mittelaufkommen	116,7 Mrd. Euro	133,6 Mrd. Euro
Gesamte Brutto-Mittelzuflüsse	438,3 Mrd. Euro	357,1 Mrd. Euro
Brutto-Mittelzuflüsse bei Publikumsinvestmentvermögen	128,8 Mrd. Euro	106,0 Mrd. Euro
Brutto-Mittelzuflüsse bei Spezial-AIF	309,5 Mrd. Euro	251,1 Mrd. Euro
Gesamte Mittelabflüsse	321,6 Mrd. Euro	223,5 Mrd. Euro

Deutschland vertreiben wollten; 2019 waren es 886 Neuanzeigen gewesen. Der Großteil der Anzeigen, nämlich 443 Meldungen, kam auch 2020 – wie schon in den Vorjahren – aus Luxemburg. Daneben erhielt die BaFin 303 Anzeigen aus Irland, 45 aus Frankreich und 25 Anzeigen aus Österreich. In 990 Fällen wurde der Vertrieb von EU-OGAW-Fonds eingestellt.

Darüber hinaus verfügten 3.075 EU-AIF und 527 AIF aus ausländischen Drittstaaten über die Berechtigung, Anteile oder Aktien in Deutschland zu vertreiben (Vorjahr: 2.715 EU-AIF und 445 AIF aus ausländischen Drittstaaten). 2.233 davon stammten aus Luxemburg, 41 aus dem Vereinigten Königreich, 289 aus Irland, 146 von den Kaimaninseln, 153 aus den USA, 232 aus Frankreich, 108 aus den Niederlanden sowie 37 aus der Schweiz. Insgesamt 900 AIF (Vorjahr: 847 AIF) nahmen 2020 den Vertrieb in Deutschland auf. Davon kamen 745 aus Luxemburg, 47 aus dem Vereinigten Königreich, 53 aus Irland, 41 aus den USA und 25 von den Kaimaninseln. Auf der anderen Seite stellten 791 EU-AIF und ausländische AIF ihren Vertrieb ein, darunter 253 aus Luxemburg, 295 aus dem Vereinigten Königreich und 82 aus Irland.

3.6 Bußgeldverfahren

Im Jahr 2020 summierte sich die Gesamthöhe der von der BaFin verhängten Geldbußen auf den Betrag von 8,5 Millionen Euro. Wegen Verstößen gegen das Kapitalmarktrecht⁵⁹ leitete die Aufsicht 107 neue Bußgeldverfahren ein; zu Beginn des Jahres waren noch 517 Verfahren anhängig. 292 Verfahren schloss die BaFin ab, 172 davon endeten mit der Festsetzung einer Geldbuße. Daraus ergibt sich eine Ahndungsquote von ca. 59 Prozent. Die BaFin stellte 120 weitere Verfahren ein, 99 davon aus Gründen der Opportunität⁶⁰ (siehe Tabelle 30).

59 Erfasst werden hierbei Verstöße gegen das WpHG, das WpÜG, das VermAnlG, das WpPG, die Verordnung (EU) Nr. 1286/2014 (PRIIPs-Verordnung), die Verordnung (EU) Nr. 236/2012 (EU-Leerverkaufsverordnung), die Verordnung (EU) Nr. 600/2014 (Finanzmarktverordnung (Markets in Financial Instruments Regulation – MiFIR)) und die Verordnung (EU) Nr. 596/2014 (MAR). Vgl. dazu Kapitel III.7.
60 Vgl. dazu Kapitel III.7.

Tabelle 30: Bußgeldverfahren Wertpapieraufsicht

	Anhängige Verfahren Anfang 2020	Neu eröffnete Verfahren 2020	Mit Geldbuße abgeschlossene Verfahren	Höchste festgesetzte Einzelgeldbuße in Euro	Einstellungen aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen	Einstellungen aus Opportunitätsgründen	Anhängige Verfahren Ende 2020
Meldepflichten	0	0	0	0	0	0	0
Ad-hoc-Publizität	71	16	9	1.275.000	5	9	64
Directors' Dealings	3	6	0	0	1	0	8
Marktmanipulation	8	0	1	40.000	2	2	3
Mitteilungs- und Veröffentlichungspflichten	249	35	125	744.000	7	47	105
Informationspflichten gegenüber Wertpapierinhabern	0	0	0	0	0	0	0
Leerverkäufe	4	0	1	24.000	0	3	0
Finanzberichterstattungspflichten	133	34	33	504.000	1	29	104
Prospekte	19	0	2	4.900	5	1	11
Unternehmensübernahmen	16	6	0	0	0	2	20
Verhaltens-, Organisations- und Transparenzpflichten	3	1	0	0	0	1	3
Sonstiges	11	9	1	7.000	0	5	14



4 Verbraucherschutz

4.1 Beschwerden und Anfragen

Kundinnen und Kunden beaufsichtigter Institute und Unternehmen können sich bei der BaFin über diese beschweren.

4.1.1 Kreditinstitute und Finanzdienstleister

Die BaFin bearbeitete im Jahr 2020 noch mehr Eingaben zu Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten als in den Jahren davor. Waren es 2019 noch insgesamt 8.525 Eingaben gewesen, gingen im Jahr 2020 insgesamt 9.547 Eingaben ein, davon 138 allgemeine Anfragen und 9.409 Beschwerden. 881 der Beschwerden waren erfolgreich. In 22 Fällen hat die BaFin gegenüber dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages Stellung genommen.

Tabelle 31: Beschwerden nach Institutsgruppen

Institutsgruppe	Gesamtzahl der Eingaben
Private Banken	5.617
Sparkassen	997
Öffentliche Banken	618
Genossenschaftsbanken	944
Hypothekendarlehenbanken	7
Bausparkassen	265
Finanzdienstleister (zum Beispiel Leasing- und Factoringunternehmen usw.)	224
Auslandsbanken	737

Die Eingaben betrafen auch 2020 wieder die gesamte Bandbreite der von den Kreditinstituten angebotenen Produkte und Dienstleistungen. Beschwerden zum Zahlungsverkehr, zum Kreditgeschäft oder auch zur Führung von Giro- und Pfändungsschutzkonten standen im Vordergrund. Aber auch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie⁶¹ machten sich bemerkbar. So beklagten sich insbesondere ältere Menschen zum Beispiel

⁶¹ Vgl. Kapitel I 1.

über Schwierigkeiten, ihre Bankgeschäfte abzuwickeln, da Bankfilialen oder Geschäftsstellen vorübergehend geschlossen waren. Zugleich nutzten so viele Kundinnen und Kunden das Direkt- oder Online-Banking, dass es zu Beeinträchtigungen oder Wartezeiten kam. Aber auch Probleme bei der Umstellung bankinterner IT-Systeme gaben Anlass zur Kritik: So bemängelten Kunden, dass das Online-Banking ausfiel und der Zahlungsverkehr gestört war – mitunter für mehrere Tage.

Entgelte bei kontaktlosem Zahlen

Die COVID-19-Pandemie bewirkte, dass kontaktlose Zahlungsmöglichkeiten stärker genutzt wurden, was gleichfalls zu Beschwerden bei der Aufsicht führte. Verbraucher beanstandeten die dabei anfallenden Gebühren. Diese machten sich vor allem dann bemerkbar, wenn Kunden ihre Karte häufig nutzten und auch Kleinstbeträge per Karte beglichen. Nach Aussage der Institute sollte der Karteneinsatz ja kostenfrei sein. In der Tat war es kostenfrei, die Karte als Zahlungsmittel einzusetzen. Die Kosten entstanden an anderer Stelle: Abhängig vom jeweils gewählten Kontomodell ergaben sie sich aus den Entgelten, die für den einzelnen Buchungsposten bzw. den Versand einer entsprechenden mTAN anfielen. Jedes Kreditinstitut muss seine Gebühren in seinem Preis- und Leistungsverzeichnis offenlegen. Es empfiehlt sich also, sich diese anzusehen.

Zinsanpassungsklauseln

Ein weiteres zentrales Thema, das zahlreiche Beschwerden auslöste, war die Verzinsung langfristig variabel verzinsten Prämienparverträge. Ausführliche Informationen zu diesem Thema finden sich im Unterkapitel 4.4.

4.1.2 Versicherungsunternehmen

Im Jahr 2020 bearbeitete die BaFin insgesamt 8.216 Eingaben zu Versicherungsunternehmen (Vorjahr: 7.851 Eingaben). 34,98 Prozent (Vorjahr: 37,2 Prozent) dieser Eingaben gingen für die Einsenderin oder den Einsender erfolgreich aus.

7.969 Eingaben (Vorjahr: 7.637 Eingaben) entfielen auf die in Tabelle 32 genannten Versicherungszweige. Darunter waren 7.588 Beschwerden, 345 allgemeine Anfragen und 36 Petitionen, welche die BaFin über den Deutschen Bundestag erreicht hatten, sowie Anfragen durch das Bundesministerium der Finanzen (BMF).

Die Anlässe für Verbraucherbeschwerden bei der Aufsicht sind vielfältig. Die häufigsten Beschwerdegründe des Jahres 2020 sind in Tabelle 33 dargestellt.

Tabelle 33: Die häufigsten Beschwerdegründe 2020

Grund	Zahl
Art der Schadenbearbeitung/ Verzögerungen	1.458
Deckungsfragen	909
Höhe der Versicherungsleistung	811

Überschussbeteiligung, Beitragsanpassungen und COVID-19

In vielen Anfragen bat man die BaFin, die Versicherungsleistung aus einem Lebensversicherungsvertrag zu prüfen. Hierbei ging es vor allem um Probleme bei der Überschussbeteiligung. Wie in den Vorjahren war auch

Tabelle 32: Eingaben je Versicherungszweig seit 2015

Jahr	Leben	Kraftfahrt	Kranken	Unfall	Haftpflicht	Rechtsschutz	Gebäude/ Hausrat	Sonstige Sparten	Besonderheiten*	Gesamt
2020	1.723	2.021	1.607	209	389	567	617	836	247	8.216
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.

das „ewige Widerspruchsrecht“ Gegenstand von Anfragen. Außerdem baten Versicherte darum, nachzuprüfen, ob und in welcher Höhe bei ihren Riester-Rentenversicherungen erneute Abschluss- und Vertriebskosten anfielen, wenn sich bei gleichbleibendem Gesamtbeitrag die staatliche Zulage in der Ansparphase ändert und infolgedessen der Eigenbeitrag der Kundin oder des Kunden steigt oder sinkt.

Beitragsanpassungen waren ein Schwerpunkt bei den Beschwerden über private Krankenversicherer. Betroffen war neben der Krankheitskostenvollversicherung die private Pflegeversicherung. Zahlreiche Versicherungsnehmer beklagten sich zudem über Leistungsentscheidungen ihres Krankenversicherers.

Insbesondere in der Schaden- und Unfallversicherung erreichten die BaFin im Jahr 2020 etliche Anfragen, die mit der COVID-19-Pandemie zusammenhingen. Die BaFin erhielt verschiedene Beschwerden über die verzögerte Bearbeitung von Versicherungsfällen und über Leistungsentscheidungen. Besonders betroffen waren die Bereiche Reiseversicherung und Betriebsschließungsversicherung. So wurde unter anderem beanstandet, dass Reiseversicherer sich weigerten, Stornokosten für Reisen zu erstatten. Bei den Beschwerden gegen die Betriebsschließungsversicherung ging es darum, dass diese den Versicherungsschutz unter Verweis auf die geltenden Versicherungsbedingungen versagt hatte.

4.1.3 Wertpapiergeschäft

Im Jahr 2020 gingen bei der BaFin zu Wertpapiergeschäften insgesamt 2.325 Beschwerden (Vorjahr: 615 Beschwerden) und 376 schriftliche Anfragen (Vorjahr: 296 Anfragen) von Anlegerinnen und Anlegern ein.

Diese betrafen vor allem die Verwaltung bzw. den Kundenservice und die verzögerte oder mangelhafte Auftragsausführung. Bei besonders vielen Beschwerden ging es um Depotüberträge. Zahlreiche Kunden beanstandeten, dass der Übertrag eines Depots bei bestimmten Instituten ungewöhnlich lange dauerte. Anlass zu Kundenbeschwerden gaben aber auch die Systemausfälle, welche die Marktturbulenzen zu Beginn der Corona-Krise bei einzelnen Brokern ausgelöst hatten und die dazu führten, dass Aufträge nur verzögert oder gar nicht ausgeführt werden konnten. Insgesamt handelten Anlegerinnen und Anleger im Jahr 2020 mehr als zuvor. Das dürfte ein weiterer Grund dafür sein, dass die Zahl der Beschwerden stieg.

Auch die Zahl der Beschwerden über grenzüberschreitend tätige Unternehmen aus Zypern nahm im

Berichtsjahr wieder zu. Hierbei ging es um Geschäfte mit finanziellen Differenzkontrakten (Contracts for Difference – CFDs).⁶² Die BaFin informierte die Cyprus Securities and Exchange Commission (CySEC) als zuständige zypriotische Aufsichtsbehörde. Als Herkunftslandbehörde ist diese für Maßnahmen gegen die Unternehmen verantwortlich. Bei CFDs erleiden die Kunden aufgrund der Hebelwirkung häufig massive Verluste. Die Hebelbeschränkung der Produktinterventionsmaßnahme der BaFin vom Juli 2019⁶³ bietet dabei nur begrenzten Schutz, da das Verlustrisiko des Hebels bestehen bleibt, wenn auch in geringerem Maße. Manche Anleger wollen nicht einmal diesen begrenzten Schutz und lassen sich zu professionellen Kunden hochstufen, da für diese Gruppe die Hebelbegrenzung nicht gilt. Außerdem lassen sich viele Anleger auch nicht von verpflichtenden Risikowarnungen der Anbieter vom CFD-Handel abhalten, denen zufolge oft mehr als 80 Prozent der Anlegerkonten Verluste erleiden.

4.1.4 Investment- und Kapitalverwaltungsgesellschaften

Die BaFin erreichten 2020 auch 142 Beschwerden und Anfragen zu Investment- und Kapitalgesellschaften. Gegenstand waren unter anderem Veröffentlichungspflichten und Managemententscheidungen von Kapitalverwaltungsgesellschaften und der Vertrieb von Investmentvermögen. Bei den Beschwerden und Anfragen zu offenen Immobilienfonds ging es überwiegend um die Abwicklung offener Immobilien-Publikumsfonds.

Die BaFin ging den Hinweisen nach, holte, wenn es geboten war, Stellungnahmen der beaufsichtigten Gesellschaften ein und erläuterte den Beschwerdeführern die rechtlichen Rahmenbedingungen. Nur in wenigen Fällen musste die Aufsicht zu weitergehenden Maßnahmen greifen.

4.1.5 Verbrauchertelefon

Unter der Rufnummer 0800 2 100 500 erreichen Bürgerinnen und Bürger das Verbrauchertelefon der BaFin. Davon machten viele von ihnen auch 2020 Gebrauch: Die Beraterinnen und Berater bearbeiteten 23.777 Anfragen (Vorjahr: 20.391 Anfragen) zu Themen rund um den Finanzmarkt, aber auch konkrete Fragen zum Verbraucherschutz und zu Problemen mit Banken, Versicherungsunternehmen oder Finanzdienstleistern. Von den Anrufen entfielen 24,32 Prozent auf den

62 Vgl. BaFinJournal November 2020, Seite 26 ff.

63 www.bafin.de/dok/12749818.

Versicherungs- und 56,01 Prozent auf den Bankensektor. 11,99 Prozent betrafen die Wertpapieraufsicht.

Zahlreiche Bürger ließen sich über die unterschiedlichen Möglichkeiten aufklären, sich bei der BaFin zu beschweren. Die Telefonberater nannten ihnen die zuständigen Stellen und informierten sie über den Stand laufender Beschwerdeverfahren. Auch über Möglichkeiten der Schlichtung holten sich viele Anrufer Auskunft ein.

4.2 Produktinterventionen

Die BaFin hat im Jahr 2020 keine Produktinterventionsmaßnahme erlassen. Gleichwohl hat sie auch 2020 ihre Befugnisse genutzt, um den Verbraucherschutz zu stärken.

BaFin untersuchte Finanzinstrumente

So hat die Aufsicht im Berichtsjahr bei einer hohen zweistelligen Zahl an Finanzinstrumenten untersucht, ob sie mit erheblichen Bedenken für den Anlegerschutz verbunden waren. Analysiert hat die Aufsicht unter anderem Namensschuldverschreibungen, Zertifikate, tokenisierte Wertpapiere und Nachrangdarlehen oder -darlehen.

Oft ergeben sich aus derartigen Analysen Fragen zum Anbieter, zu den Finanzinstrumenten oder zum Emissionsvorhaben. Um diese Fragen zu klären, wandte sich die BaFin auch an die Anbieter. In einigen Fällen nutzte sie auch ihre Auskunftsrechte, die ihr erlauben, jedermann zur Erteilung von Auskünften und Übermittlung von Unterlagen zu verpflichten. Wann immer die Analysen erhebliche Bedenken in puncto Anlegerschutz ergaben, sprach die BaFin die Anbieter darauf an. Dazu ist sie gesetzlich verpflichtet, bevor sie den Erlass von Produktinterventionsmaßnahmen plant. Sie muss den betroffenen Anbietern Gelegenheit zur Stellungnahme gewähren.

Anlegerschutzbedenken, auf welche die BaFin die Anbieter angesprochen hat, sind unter anderem

- hohe Komplexität der Produktbedingungen oder des gesamten Anlagekonstrukts,
- geringe Transparenz bei der Produktausgestaltung oder der den Anlegern zur Verfügung gestellten Produktinformationen,
- Illiquidität, also eine schwierige Wiederverkäuflichkeit der Anlage,
- schwierige wirtschaftliche Verhältnisse beim Emittenten des Produkts, was die Gefahr birgt, dass dieser die Ansprüche der Anleger bei Fälligkeit der Anlage nicht bedienen kann – und damit oft zusammenhängend

auch,

- ein schlechtes Chance-Risiko-Profil der angebotenen Finanzinstrumente.

Die kontaktierten Anbieter reagierten durchaus unterschiedlich auf die Anmerkungen der BaFin zu den betroffenen Finanzinstrumenten. Viele suchten nach Wegen, dem Anlegerschutz besser gerecht zu werden, etwa indem sie das betroffene Finanzinstrument anpassten. Zum Beispiel vereinfachten sie komplizierte Produktbedingungen oder erläuterten sie zumindest besser. Oder sie verzichteten auf Vertragsklauseln, die für Anleger ungünstig waren. Andere Anbieter wählten andere Möglichkeiten, um Anlegerschutzbedenken der BaFin auszuräumen. So beschränkten einige Anbieter ihr Angebot auf professionelle Kunden. Die BaFin hat bei ihren Untersuchungen nämlich in der Regel Privatkunden im Blick.

Manche Anbieter gaben aber das Emissionsvorhaben als solches auf. Mögliche Gründe dafür könnten gewesen sein, dass das Vorhaben nach Erfüllung der Auflagen der BaFin nicht mehr wirtschaftlich gewesen wäre – oder für den Emittenten zu riskant. Aus Sicht der BaFin erübrigt sich damit in der Regel eine Produktinterventionsmaßnahme.

Die Gesprächs- und Kompromissbereitschaft der Anbieter dürfte auch damit zu erklären sein, dass sie bei Erlass von Produktinterventionsmaßnahmen Kosten tragen müssen und die Maßnahme veröffentlicht wird. Die BaFin erhebt für Produktinterventionsmaßnahmen gut 12.000 Euro Gebühren. Außerdem muss sie jede derartige Maßnahme öffentlich bekanntmachen.

Alles in allem ließen sich 2020 die von der BaFin angesprochenen Anlegerschutzbedenken dadurch aus der Welt schaffen, dass die fraglichen Anbieter entweder ihre Offerte ausreichend abänderten oder das Emissionsvorhaben vollständig einstellten. Auf diese Weise haben die Produktinterventionsbefugnisse der BaFin auch im Jahr 2020 zum kollektiven Verbraucherschutz beigetragen, ohne dass die Aufsicht zu Verboten oder Beschränkungen greifen musste.

4.3 Marktuntersuchungen

4.3.1 BaFin nimmt an weltweiter Studie zur Finanzbildung bei Verbrauchern teil

Die BaFin wertete 2020 eine Studie aus, für die sie im Jahr davor mehr als 1.000 repräsentativ ausgewählte Erwachsene in Deutschland zu ihrem Wissen, Verhalten und ihren Einstellungen rund um das Thema Finanzen

hatte befragen lassen.⁶⁴ Auch Themen wie Finanzinnovationen und finanzielle Resilienz spielten dabei eine Rolle. Die BaFin erhält aus solchen repräsentativen Umfragen wichtige Informationen und Input für ihre Arbeit, insbesondere für die Verbraucheraufklärung.

Folgende Ergebnisse lieferte die Umfrage der BaFin:

- Etwa ein Fünftel der Erwachsenen beantwortete alle Fragen zum Finanzwissen – vom Zinseszins über Inflation bis zur Risikostreuung – richtig. Männer schnitten beim Finanzwissen etwas besser ab als Frauen.
- Wenn es um die Auswahl von Finanzprodukten geht, informiert sich ein Viertel der Verbraucher vor dem Erwerb bei nur einem Anbieter. Ein Drittel neigt dazu, das Kleingedruckte zu ignorieren, solange es keine Probleme gibt.
- Obwohl die Einlagensicherung nach dem Einlagensicherungsgesetz Bankeinlagen von Verbraucherinnen und Verbrauchern in Höhe von bis zu 100.000 Euro garantiert, zweifelt die Hälfte der Befragten daran, dass ihr Geld bei einer Bank sicher ist, wenn diese zahlungsunfähig wird.
- Nachhaltigkeitsaspekte spielen längst auch in der Finanzbranche eine Rolle. Beinahe 80 Prozent der Verbraucher fordern, dass Banken die ethischen Leitlinien von Unternehmen prüfen sollten, bevor sie ihnen Bankdienstleistungen anbieten. Rund 60 Prozent geben an, sie zögen Finanzunternehmen mit hohen ethischen Standards vor.
- Investitionen in Kryptotoken und Initial Coin Offerings (ICOs) waren zum Zeitpunkt der Umfrage, also im Sommer 2019, für Verbraucher kein Thema.
- Eine Frage erlangte während der COVID-19-Pandemie indes neue Brisanz: Was wäre, wenn die Haupteinkommensquelle wegfiel? 18 Prozent der Verbraucher sind nach eigenen Angaben in besonderem Maße auf die Haupteinkommensquelle angewiesen und könnten ohne sie nicht einmal einen Monat lang ihre Lebenshaltungskosten decken. Ein weiteres Viertel käme demnach mindestens einen Monat, aber weniger als drei Monate über die Runden.

Mit der Befragung beteiligte sich die BaFin an einer weltweiten Erhebung des Internationalen Netzwerks zur Finanziellen Bildung (International Network on Financial Education – INFE) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD), deren Mitglied sie ist.

⁶⁴ www.bafin.de/dok/14063038.

Für die Befragung beauftragte die BaFin zwei Marktforschungsinstitute. Die Studienergebnisse sind auf der BaFin-Internetseite veröffentlicht. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler können anonymisierte Mikrodaten aus der Befragung über das Forschungsdaten- und Servicezentrum (FDSZ) der Deutschen Bundesbank abrufen.⁶⁵

4.3.2 Restschuldversicherungen bei Verbraucherdarlehen

Im September 2020 veröffentlichte die BaFin die Ergebnisse ihrer zweiten Marktuntersuchung zu Restschuldversicherungen auf ihrer Internetseite. Begonnen hatte die Prüfung im Jahr 2019, die Auswertung der Ergebnisse war im Sommer 2020 abgeschlossen.⁶⁶ Restschuldversicherungen dienen dazu, Ansprüche aus Darlehens- und Abzahlungsgeschäften zu erfüllen, wenn der Schuldner stirbt, arbeitslos oder arbeitsunfähig wird oder aus anderen Gründen seine Schuld nicht begleichen kann.

Eine im Jahr 2017 abgeschlossene erste Marktuntersuchung der BaFin zu Restschuldversicherungen hatte umfangreiche Defizite aufgezeigt.⁶⁷ Der Gesetzgeber nahm dies zum Anlass, bei Restschuldversicherungen durch gesetzliche Vorgaben im Versicherungsvertragsgesetz (VVG) für mehr Beratung, Aufklärung und Transparenz zu sorgen. Die neuen Regelungen traten im Zuge der Umsetzung der Versicherungsvertriebsrichtlinie (Insurance Distribution Directive – IDD) am 23. Februar 2018 in Kraft.

Zweite Marktuntersuchung 2019/2020

In der zweiten Marktuntersuchung befasste sich die BaFin erneut mit Restschuldversicherungen. Ziel war es, neue Entwicklungen zu erfassen und das Verhalten der Anbieter aufgrund der geänderten gesetzlichen Regelungen im VVG zu untersuchen. Nicht Gegenstand dieser Abfrage waren Restschuldversicherungen im Zusammenhang mit Immobiliendarlehen oder Bauspardarlehen.

Die IDD-Umsetzung in deutsches Recht brachte insbesondere Verbesserungen bei den echten Gruppenversicherungsverträgen mit sich. Die Antworten der Anbieter zeigen, dass die Versicherer die Vorgaben zu den Informationspflichten überwiegend umgesetzt haben und einige Versicherer ihre Vertragskonstruktion von den

⁶⁵ <https://www.bundesbank.de/de/bundesbank/forschung/fdsz/forschungsdaten-und-servicezentrum-fdsz--604430>.

⁶⁶ www.bafin.de/dok/14647474.

⁶⁷ Vgl. Jahresbericht 2017, Seite 37.

echten Gruppenversicherungen auf individuelle Verträge umstellten. Allerdings traten Defizite im Zusammenhang mit dem Widerruf von Restschuldversicherungen zutage. Wer eine Restschuldversicherung abschließt, muss nach dem neu geschaffenen § 7d VVG eine Woche nach Abgabe der Vertragserklärung erneut über sein Widerrufsrecht belehrt werden. Auch das Produktinformationsblatt muss ihm erneut zur Verfügung gestellt werden. Viele Anbieter fügen den für ihre Kunden bestimmten Dokumenten ein begleitendes Schreiben bei, den sogenannten Welcome-Letter. Die Untersuchung zeigte, dass viele dieser Briefe nicht verbraucherfreundlich gestaltet sind.

Die Untersuchung förderte auch die hohen Ablehnungsquoten einzelner Versicherungsunternehmen zutage. Am häufigsten versagten die Versicherer beim Risiko Arbeitslosigkeit die Leistung. Bei den Arbeitslosigkeitsversicherungen bewegen sich die Ablehnungsquoten bei den echten Gruppenversicherungsverträgen überwiegend zwischen 35 Prozent und 55 Prozent. Bei Einzelversicherungsverträgen liegen die Ablehnungsquoten in der Spitze bei bis zu 66 Prozent. Die BaFin wird sich weiter mit diesem Thema beschäftigen.

Bei den Prämien und bei den Provisionszahlungen und -modellen stellte die BaFin keine marktweiten substantiellen Veränderungen fest. Die von den Versicherungsunternehmen an die Kreditinstitute geleisteten Provisionen waren zum Teil außerordentlich hoch. Das hatte auch die Marktuntersuchung aus dem Jahr 2017 ergeben.

Online-Befragung zu Restschuldversicherungen

Im Mittelpunkt einer ebenfalls im Jahr 2019 durchgeführten Online-Befragung durch ein von der BaFin beauftragtes Marktforschungsinstitut standen Verbraucherinnen und Verbraucher, die mit einem Konsumentenkredit eine Restschuldversicherung abgeschlossen hatten. Die Ergebnisse dieser Verbrauchererhebung veröffentlichte die BaFin ebenfalls im September 2020.⁶⁸ Danach hatten 55 Prozent der Befragten den Eindruck, dass sie ohne Restschuldversicherung entweder gar kein Darlehen oder nur einen Kredit mit höheren Zinsen erhalten hätten. Bei rund 70 Prozent stellte sich heraus, dass sie falsche Vorstellungen von den versicherten Risiken hatten.

4.3.3 Untersuchung zum Vertrieb von Zertifikaten

Bevor Vertriebsunternehmen ihren Kundinnen und Kunden Finanzinstrumente wie etwa Zertifikate anbieten, müssen sie prüfen, ob deren Hersteller den Zielmarkt, also den Kreis der potenziellen Anleger, korrekt bestimmt haben. Ist das der Fall, dürfen sie den Zielmarkt übernehmen. Wichtig ist, dass diese Prüfung stattfindet. Jedes Vertriebsunternehmen muss daher ein eigenes Produktfreigabeverfahren für Fremdprodukte haben. So verlangen es die Vorschriften des Product-Governance-Regimes nach der zweiten europäischen Finanzmarkt-Richtlinie (Markets in Financial Instruments Directive II – MiFID II).

Die BaFin hat für 2019 und 2020 untersucht, ob die Vertriebsunternehmen diese Governance-Vorschriften einhalten und diese die Schutzwirkung entfalten, die der Gesetzgeber vorgesehen hat.⁶⁹ Sie befragte 40 Vertriebsunternehmen, die Zertifikate verkaufen, vertreiben, anbieten, empfehlen oder vermarkten: zehn Sparkassen, zehn Genossenschaftsbanken sowie 20 Privat- und Auslandsbanken.

Dazu wählte die BaFin stichprobenhaft im Kalenderjahr 2019 und im 1. Quartal 2020 vertriebene Zertifikate aus. Wie sich herausstellte, hatten fast zwei Drittel der befragten Vertriebsunternehmen den Zielmarkt vom Hersteller eines Zertifikats, dem Konzepteur, unverändert übernommen.

Hersteller und Vertriebsunternehmen richten sich bei ihrer Zielmarktbestimmung nach dem „Gemeinsame(n) Mindeststandard zur Zielmarktbestimmung“, den die Verbände der Deutschen Kreditwirtschaft (DK) mit dem Bundesverband Investment und Asset Management (BVI) und dem Deutschen Derivate Verband (DDV) für den deutschen Markt abgestimmt haben. Dieser Standard hat sich seit 2017 etabliert. Auf der Basis einheitlicher Zielmarktkriterien erleichtert er den Austausch zwischen Konzepturen und Vertriebsunternehmen – und zwar, bevor ein Finanzprodukt in Verkehr gebracht wird und danach.

65 Prozent übernehmen den Zielmarkt eins zu eins

Die Marktuntersuchung zeigte, dass 65 Prozent der befragten Vertriebsunternehmen den Zielmarkt des Konzepteurs eins zu eins übernehmen. Das ist nicht zwangsläufig falsch. Denn die Vertriebsunternehmen können zum gleichen Ergebnis kommen wie die Konzepture.

68 www.bafin.de/dok/14647474.

69 Vgl. BaFinJournal November 2020, Seite 30 ff.

Wenn die Vertriebsunternehmen den Zielmarkt aber ungeprüft übernehmen, delegieren sie ihren Teil der Verantwortung auf die Konzepture. Es fällt ihnen auch nicht auf, wenn die Zielmarktbestimmung der Konzepture nicht plausibel ist. Dabei sind es die Vertriebsunternehmen selbst, die durch ihre Nähe zu den Kundinnen und Kunden deren Bedürfnisse am besten kennen.

35 Prozent der Vertriebsunternehmen änderten den Zielmarkt dagegen in einzelnen Fällen – meist schränkten sie ihn dabei weiter ein. Teils korrigierten sie dabei auch Einstufungen des Konzepteurs, wenn sie angesichts des gemeinsamen Mindeststandards unplausibel waren.

Ist der Zielmarkt zu weit gefasst, werden Anlegern unter Umständen Zertifikate angeboten, die ihren Bedürfnissen nicht entsprechen. Denn obwohl sich die meisten Konzepture an den vereinbarten Mindeststandard hielten, gab es Fälle, in denen sie ihn unreflektiert anwendeten. So sahen einzelne Konzepture Zertifikate mit komplexeren Basiswerten oder Strukturierungen teils schon für Kunden vor, die lediglich über Basiskennnisse und geringe Erfahrung verfügten. Andere Hersteller gaben Zertifikate auf gehebelte Indizes sogar für Anleger frei, die über die Funktionsweise und Risiken von Faktorwertzertifikaten weder ausreichende Kenntnisse noch Erfahrungen besaßen.

Zielmarkt in 6 Prozent der Fälle nicht korrekt bestimmt

In 6 Prozent der untersuchten Zertifikate hätten die Vertriebsunternehmen die Zielmarktkategorien anpassen müssen, taten dies aber nicht. Indem sie also einheitliche Zielmärkte für in ihrer Komplexität und ihrem Risikogehalt sehr unterschiedliche Zertifikatengruppen definierten, behandelten sie ungleiche Produkte gleich.

Vor dem Hintergrund ihrer Marktuntersuchung weist die BaFin alle Vertriebsunternehmen – nicht nur die 40 befragten Unternehmen – auf ihre Verpflichtungen hin. Das Wertpapierhandelsgesetz schreibt ihnen im Produktfreigabeverfahren umfangreiche Pflichten zu, die § 12 Wertpapierdienstleistungs-Verhaltens- und Organisationsverordnung (WpDVerOV) sowie der Besondere Teil (BT) 5 der Mindestanforderungen an die Compliance-Funktion und die weiteren Verhaltens-, Organisations- und Transparenzpflichten für Wertpapierdienstleistungsunternehmen (MaComp) konkretisieren.

Daraus ergibt sich: Auch wenn Konzepture und Vertriebsunternehmen gemeinsame Standards nutzen, reduzieren sich die Sorgfaltspflichten der Vertriebsunternehmen keinesfalls auf null. Der Zielmarktstandard von DK, BVI und DDV ist zudem nur ein Mindeststandard.

Es kann erforderlich sein, den Zielmarkt detaillierter zu bestimmen, wenn der Zielmarktstandard keine schlüssigen Ergebnisse liefert. Ein pauschales Anlehnen an diesen Mindeststandard bietet nicht die Gewähr dafür, die aufsichtsrechtlichen Verpflichtungen in allen Fällen zu erfüllen.

Die BaFin hat zu den Pflichten der Vertriebsunternehmen weitere Auslegungsfragen und Antworten⁷⁰ veröffentlicht. In der operativen Aufsicht achtet sie stets darauf, dass die Vertriebsunternehmen diese umsetzen.

4.3.4 Koordinierte ESMA-Marktuntersuchung zur Geeignetheitsprüfung

Auch im Jahr 2020 hat die Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority) eine koordinierte Marktuntersuchung der Aufsichtsbehörden (Common Supervisory Action – CSA) in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union gestartet. Nach dem Pilotprojekt zur „Angemessenheitsprüfung“ im Jahr 2019 wählte ESMA für 2020 das Thema „Geeignetheitsprüfung“. 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. Aufgrund der Corona-Pandemie wurden die Zahl der befragten Institute und der Zeitrahmen für die Beantwortung angepasst. Die Untersuchung erfolgte anhand eines Fragebogens, der an die Institute verschickt wurde. Die Marktuntersuchung erstreckte sich auf fast alle Aspekte der Geeignetheitsprüfung. Die Geeignetheitsprüfung ist keine neue Anforderung der MiFID II, sondern bereits seit der MiFID I verpflichtend, wenn eine Anlageberatung oder Finanzportfolioverwaltung erbracht wird. Im Ergebnis ist der Umsetzungsstand daher auch überwiegend gut. An einigen Stellen gibt es noch Verbesserungsbedarf, beispielsweise bei der Einholung der Kundenangaben.

Die Ergebnisse der Marktuntersuchung veröffentlicht ESMA nicht. Sie gab allerdings an, voraussichtlich zu prüfen, ob sie ihre Leitlinien zu bestimmten Aspekten der Geeignetheit überarbeiten muss. Gegebenenfalls wird ESMA auch neue Fragen und Antworten (Q&As) zu den Themenfeldern Geeignetheitsprüfung und Geeignetheitsklärung veröffentlichen.

⁷⁰ www.bafin.de/dok/10849298.

Die koordinierte Marktuntersuchung wird alljährlich durchgeführt. Für das Jahr 2021 wurde das Thema Product Governance festgelegt.

4.4 Zinsanpassungsklauseln bei Prämienparverträgen

Zu den zentralen Verbraucheranliegen gehörten auch 2020 wieder variabel verzinsten Prämienparverträge. Neben der Frage, ob die Kreditinstitute solche Verträge überhaupt vorzeitig kündigen dürfen, standen insbesondere die darin enthaltenen Zinsanpassungsklauseln im Mittelpunkt: In Deutschland bestehen Tausende von Prämienparverträgen, deren Verzinsung in der Praxis nicht die Vorgaben der Rechtsprechung erfüllt. Die BaFin beobachtete dies auch im Berichtsjahr sehr aufmerksam.

Das Thema beschäftigt seit längerem auch die Zivilgerichte. Der Bundesgerichtshof (BGH) hat in den Jahren 2004 und 2010 in mehreren Entscheidungen⁷¹ allgemeine Anforderungen formuliert, wie derartige Klauseln zu gestalten sind. Regelungen, die diesen Anforderungen nicht genügen, seien automatisch unwirksam. Zuletzt hat das Oberlandesgericht Dresden⁷² verschiedene wichtige Fragen zur konkreten Ausgestaltung von Zinsanpassungsklauseln beantwortet, andere jedoch offengelassen. Nun muss der Bundesgerichtshof erneut entscheiden. Ende 2020 war noch nicht absehbar, wann mit einem BGH-Urteil zu rechnen ist.

Nach den Erkenntnissen der BaFin haben zwar viele Kreditinstitute auf die oben genannten BGH-Entscheidungen reagiert und ihre Zinsanpassungsklauseln in den Sparverträgen geändert. Dies geschah jedoch in der Regel einseitig und ohne dass der betroffene Kundenkreis informiert wurde oder daran hätte mitwirken können. Darüber hinaus ist nach Einschätzung der BaFin davon auszugehen, dass auch die Zinsanpassungsmechanismen, welche die Institute in der Folge verwendeten, nicht oder zumindest nicht vollständig den Anforderungen des Bundesgerichtshofs gerecht werden. So erfüllen vielfach weder die verwendeten Referenzzinssätze noch die Anpassungsintervalle die Vorgaben der Rechtsprechung.

Aus Sicht der BaFin ist es erforderlich, dies im Interesse aller betroffenen Sparerinnen und Sparer grundsätzlich zu klären und diesen unrechtmäßigen Zustand zu beseitigen, ohne dass hierfür in jedem Einzelfall gerichtliche Hilfe nötig wird.

Im Februar 2020 hat die Aufsicht in einem Beitrag für das BaFinJournal⁷³ deutlich gemacht, was sie von den betroffenen Instituten erwartet: Sie sollten von sich aus auf ihre Kunden zugehen, um sie darüber zu informieren, dass die verwendeten Zinsanpassungsklauseln in langfristigen variabel verzinsten Sparverträgen unwirksam sind. Zusätzlich versuchte die BaFin am 25. November 2020 bei einem Runden Tisch mit Vertretern von Banken- und Verbraucherschutzverbänden, im Interesse aller betroffenen Sparerinnen und Sparer eine einvernehmliche Lösung zu erreichen. Eine solche Lösung scheiterte am Widerstand der Institute.

Die BaFin fasste daher Ende 2020 den Entschluss, die betreffenden Institute per Allgemeinverfügung zu verpflichten, ihre Kundschaft darüber aufzuklären, dass die verwendeten Zinsanpassungsmechanismen unwirksam sind. Das Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG) verleiht in § 4 Absatz 1a Satz 2 der BaFin die Befugnis, mit einer solchen Maßnahme gegen verbraucherchutzrelevante Missstände in beaufsichtigten Instituten und Unternehmen vorzugehen. Das Anhörungsverfahren zu der geplanten Allgemeinverfügung hatte Ende 2020 noch nicht begonnen. Die Institute können sich bei solchen Verfahren zur beabsichtigten Maßnahme äußern.

71 Urteile des BGH vom 17.2.2004 – 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.

72 Urteile des OLG Dresden vom 22.4.2020 – Az. 5 MK 1/19 und 17.6.2020 – Az. 5 MK 1/20.

73 Vgl. BaFinJournal Februar 2020, Seite 16 ff.



© iStockphoto.com/Stadtratte

5 Geldwäscheprävention

5.1 Anwendungshinweise zum Geldwäschegesetz für Versicherer

Im Januar 2020 hat die BaFin ihre „Auslegungs- und Anwendungshinweise zum Geldwäschegesetz – Besonderer Teil für Versicherungsunternehmen“ (BT-AuA/VU) veröffentlicht. Darin werden erstmals für einen einzelnen

Aufsichtssektor Fragen zur Umsetzung des Geldwäschegesetzes (GwG) behandelt. Vor allem die Abgrenzung des Darlehensbegriffs, die Vorgaben zu Verträgen der betrieblichen Altersvorsorge (bAV) und die Aktualisierungsverpflichtung bei laufenden Versicherungsverträgen sollen den Versicherern bei der Umsetzung des GwG helfen. Auslegungs- und Anwendungshinweise für weitere Sektoren des Finanzmarkts waren Ende 2020 in Arbeit.

5.2 FATF-Prüfung

Die Financial Action Task Force – kurz FATF – prüft bei einer ihrer üblichen Länderprüfungen seit 2020 auch Deutschland (siehe Infokasten). Dabei steht auch der Finanzsektor im Fokus. Diesen Teil der Prüfung hat die BaFin 2020 vorbereitet. Vor allem hat sie sich mit dem Vor-Ort-Besuch des FATF-Prüfteams befasst, der für 2021 geplant war.

Die Deutschlandprüfung wird mit der Verabschiedung des Länderberichts (Mutual Evaluation Report) im Plenum der FATF abgeschlossen sein. Die Financial Action Task Force evaluiert im Rahmen von Länderprüfungen, dem sogenannten Mutual-Evaluation-Prozess, wie Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Geldwäsche sowie von Terrorismus- und Proliferationsfinanzierung vorgehen.

Auf einen Blick

Financial Action Task Force

Deutschland zählt zu den Gründungsmitgliedern der 1989 etablierten Financial Action Task Force (FATF). Die FATF ist das wichtigste internationale Gremium zur Bekämpfung und Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Die FATF setzt hierfür Standards und gibt Empfehlungen, die „International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation – The FATF Recommendations“.

Im Rahmen ihres Mutual-Evaluation-Prozesses kontrolliert die FATF fortlaufend, ob die Mitgliedstaaten diese Standards umsetzen und wie sie die Risiken und Gefahren aus Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und Proliferationsfinanzierung eindämmen. Dafür schickt das Gremium seine Prüfteams in die einzelnen Länder. Deutschland wurde zuletzt in der dritten Evaluationsrunde 2010 geprüft. Damals lag der Schwerpunkt auf der Prüfung, wie Deutschland und andere Mitgliedstaaten die Standards und Empfehlungen der FATF durch bindende rechtliche Vorgaben umgesetzt haben. Bei der aktuellen vierten Evaluationsrunde liegt der Fokus darauf, wie effektiv die geprüften Länder die FATF-Standards umsetzen und ob die Ziele der FATF erreicht werden.

5.3 Arbeiten in der Anti Financial Crime Alliance

Die Anti Financial Crime Alliance (AFCA) hat sich innerhalb kurzer Zeit zu einem wichtigen Pfeiler im Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung entwickelt (siehe Infokasten). Inzwischen sind fünf Arbeitsgruppen (AGs) unter dem Dach der als öffentlich-private Partnerschaft konzipierten AFCA aktiv.

Auf einen Blick

Gemeinsam gegen Geldwäsche

Die BaFin hat 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 gerufen. Als öffentlich-private Partnerschaft wollen Behörden und Banken unter Federführung der FIU den Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verstärken und koordinieren. Voraussetzung für den Erfolg der Geldwäschebekämpfung: ein dauerhafter strategischer Informationsaustausch. Die Beteiligten nutzten daher ihre gemeinsame Institution, um ihre Erkenntnisse schnell, sicher und umfassend auszutauschen.

Sie bringen ihre eigenen Erfahrungen in die AFCA ein. Die FIU ist die deutsche Zentralstelle für Geldwäscheverdachtsmeldungen. Banken sind gesetzlich verpflichtet, den Missbrauch des Finanzsystems zu Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu verhindern. Die BaFin wiederum kontrolliert, ob Banken dies tun und die gesetzlichen Vorgaben zur Geldwäscheprävention einhalten. Aufgabe des Bundeskriminalamts ist es schließlich, dafür zu sorgen, dass Geldwäscher und Terrorfinanzierer strafrechtlich belangt werden können.

An der Spitze der AFCA steht ein sechsköpfiges Board, das mit Vertretern der beteiligten Banken und Behörden besetzt ist. Exekutivdirektor Dr. Thorsten Pötzsch vertritt die BaFin im Board. Vorsitzender des Boards ist der FIU-Leiter Christof Schulte.

Die BaFin hat gemeinsam mit der Commerzbank AG die Leitung der AG 2 zu „Risiken und Trends im Finanzsektor“ übernommen. Deren Aufgabe ist es, den strategischen Informationsaustausch von Behörden und Banken zu vertiefen. Das gemeinsame Ziel ist es, Muster und Phänomene herauszuarbeiten, die dazu beitragen, neue Geldwäschetypologien aufzustellen, und die Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung allgemein zu verbessern.

Im Jahr 2020 erarbeiteten die Mitglieder der AG bereits Indikatoren- und Hinweispapiere, etwa zu Mantelgesellschaften und zur Frage, welche Risiken die COVID-19-Pandemie mit Blick auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung mit sich bringt.

5.4 Prüfungsstatistik und Prüfungsschwerpunkte der Geldwäscheprävention

Die BaFin nahm auf dem Gebiet der Geldwäscheprävention im Jahr 2020 insgesamt 77 Prüfungen (siehe Tabelle 34) vor oder begleitete diese (Vorjahr: 109 Prüfungen). Aufgrund der Corona-Pandemie mussten diese Prüfungen allerdings ab dem zweiten Quartal im Remote-Modus stattfinden, also nicht, wie sonst üblich, vor Ort.

Bei den von der BaFin selbst ausgeführten Prüfungen untersuchte sie neben den Schwerpunkten Verdachtsmeldewesen, Finanztransfersgeschäft und Kryptowerte auch, wie es in den betreffenden Instituten um die Bereiche Risikoanalyse, Monitoring sowie um den Geldwäschebeauftragten und dessen Arbeit stand.

Zum Teil schwerwiegende Mängel deckte die BaFin beim Schwerpunkt Risikoanalyse auf. Bei den Schwerpunkten Verdachtsmeldewesen und Finanztransfersgeschäft stellte sie überwiegend keine gravierenden Defizite fest.

Tabelle 34: Geldwäscheprüfungen 2020

Art	Im Bankensektor	Im Nichtbankensektor
Eigene Prüfungen	33	8 (davon 6 Agenten)
Begleitungen der Jahresabschlussprüfungen	14	10
Sonderprüfungen durch WP	11	1

5.5 Statistik der Kontenabrufverfahren

Kreditinstitute, Kapitalanlagegesellschaften und Zahlungsinstitute müssen nach § 24c Absatz 1 Kreditwesengesetz (KWG) eine Datei führen, in der sie bestimmte Kontostammdaten wie Kontonummern, Namen und Geburtsdaten von Kontoinhabern und Verfügungsberechtigten sowie die Daten über Errichtung und Schließung des Kontos speichern. Die BaFin erteilt auf Ersuchen Auskunft aus der Kontenabrufdatei an die Behörden, die § 24c Absatz 3 KWG aufführt. 2020 geschah dies 289.861 Mal (siehe Tabelle 35).

Tabelle 35: Kontenabrufverfahren nach § 24c KWG

Bedarfsträger	2020		2019	
	absolut	in %	absolut	in %
BaFin	235	0,08	752	0,4
Finanzbehörden	15.667	5,41	12.648	6,8
Polizeibehörden	219.754	75,81	131.959	70,7
Staatsanwaltschaften	39.375	13,58	29.982	16,1
Zollbehörden	14.057	4,85	10.683	5,7
Sonstige	773	0,27	551	0,3
Gesamt	289.861		186.575	



© iStockphoto.com/LukaTDB

6 Unerlaubte Geschäfte

6.1 Grundlagen

6.1.1 Regulierung von Kryptowerten – MiCA-Verordnung

Der Rechtsrahmen für die Ausgabe und den Handel mit Kryptowerten wird sich durch die von der Europäischen Kommission geplante umfassende Regulierung dieser digitalen Rechtsgüter tiefgreifend ändern. Ende September 2020 veröffentlichte die EU-Kommission den Entwurf einer Verordnung zur Schaffung von Märkten für Kryptowerte (Markets in Crypto-Assets Regulation – MiCAR)⁷⁴. Zu dieser Novellierung gehören insbesondere neue Pflichten für die Emittenten bestimmter besonders relevanter Kryptowerte: Die wertreferenzierten Token und die E-Geld-Token verfügen über unterschiedlich ausgestaltete Reserven aus gesetzlichen Währungen, Waren oder anderen Kryptowerten. Damit versprechen sie eine Wertstabilisierung, die sie als alternative Zahlungsmittel interessant machen kann. Diese Arten von Kryptowerten

sollen nur noch dann angeboten werden dürfen, wenn sie zuvor ein erfolgreiches Erlaubnisverfahren durchlaufen haben.

Daneben enthält der Entwurf auch Erlaubnispflichten für Anbieter, die Dienstleistungen in Zusammenhang mit derartigen Kryptowerten erbringen wollen. Erfasst sind Tätigkeiten, die den bereits bekannten Finanzdienstleistungen entsprechen, zum Beispiel die Beratung zu Kryptowerten, deren Umtausch in gesetzliche Währungen oder ihre Verwahrung.

Sollte die europäische Verordnung wie vorgeschlagen angenommen werden, gelten für digitale Token zukünftig zwei unterschiedliche Regime: Token, die als Finanzinstrumente einzustufen sind, fallen weiterhin unter das Regime des Kreditwesengesetzes (KWG). Emittenten von Zahlungs- und Nutzungstoken und in diesem Segment tätige Dienstleister werden sich dagegen künftig an die Vorgaben der EU-Verordnung halten müssen.⁷⁵

⁷⁴ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung on Markets in Crypto-assets, and amending Directive (EU) 2019/1937.

⁷⁵ Zu weiteren Details zum „Digital Finance Package“ der Europäischen Kommission siehe Kapitel II 1.

6.1.2 eWpG

Das Bundeskabinett beschloss Mitte Dezember 2020 den vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) und dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) gemeinsam vorgelegten Gesetzentwurf zur Einführung elektronischer Wertpapiere.⁷⁶ Mit der Novelle will die Bundesregierung das deutsche Recht für elektronische Wertpapiere öffnen, bei denen auf die derzeit noch zwingend vorgesehene Papierurkunde verzichtet wird. An deren Stelle tritt eine digitale Eintragung, und zwar entweder als Zentralregisterwertpapier in ein Register, das bei einem Zentralverwahrer oder einer Depotbank geführt wird, oder in Form eines Kryptowertpapiers in ein dezentrales Kryptowertpapierregister, das auf der Distributed-Ledger-Technologie basiert. Dies macht es erforderlich, das KWG um einen neuen Erlaubnistatbestand zu ergänzen, die Kryptowertpapierregisterführung. Damit würde die BaFin in Zukunft beide Arten von Registerführern zulassen und beaufsichtigen.

6.1.3 Crowdfunding-Verordnung

Am 9. November 2020 trat die Verordnung über Europäische Schwarmfinanzierungsdienstleister (European Crowdfunding Service Providers – ECSP), kurz ECSP-VO oder Crowdfunding-VO, in Kraft.⁷⁷ Sie ist Teil des FinTech-Aktionsplans der Europäischen Kommission.⁷⁸ Die Verordnung soll die bestehenden Hindernisse für grenzüberschreitende Dienstleistungen bei der Schwarmfinanzierung abbauen und einen Regelungsrahmen schaffen, um ein hohes Maß an Anlegerschutz zu gewährleisten.

Schwarmfinanzierung etabliert sich immer stärker als alternative Finanzierungsform für neu gegründete Firmen sowie für kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Meist stützt sie sich auf relativ kleine Anlagebeträge. Bei dieser Art der Vermittlung betreibt ein Schwarmfinanzierungsdienstleister eine öffentlich zugängliche digitale Plattform im Internet. Mit ihrer Hilfe können Unternehmen mit Finanzierungsbedarf und potenzielle Investoren oder Kreditgeber zueinanderfinden. Soweit der Anwendungsbereich der ECSP-VO reicht, ist die Regulierung exklusiv und verdrängt das nationale Recht.

Für die Vermittlung der Schwarmfinanzierungen ist seit Inkrafttreten der Verordnung zwingend eine bei der BaFin zu beantragende ECSP-Lizenz erforderlich. Aufgabe der BaFin ist es auch, unerlaubte Geschäfte dieser Art zu verfolgen.

6.2 Erlaubnispflicht

Wer in Deutschland Bankgeschäfte, das E-Geld-Geschäft, das Investmentgeschäft oder das Versicherungsgeschäft betreiben will, benötigt dafür grundsätzlich die Erlaubnis der BaFin. Hat sie diese einmal erteilt, steht der Anbieter automatisch unter ihrer Aufsicht. Dies gilt ebenso für Finanzdienstleistungen und Zahlungsdienste (siehe Infokasten, Seite 120).

2020 stieg die Zahl neuer Erlaubnisanfragen an die BaFin leicht – und zwar auf 1.113 Anträge nach 1.055 Anfragen im Jahr 2019 (siehe Tabelle 36). Im Vordergrund standen dabei Fintech-Themen, Angebot und Handel von Kryptowerten (dezentral gespeicherte digitale Finanzinstrumente), Kryptoverwahrgeschäfte sowie neue Zahlungsdienste und Anfragen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie.

Tabelle 36: Neue Erlaubnisanfragen

	2018	2019	2020
Neue Erlaubnisanfragen	1.397	1.055	1.113

Freistellung von Erlaubnispflicht und laufender Aufsicht

Die BaFin kann nach § 2 Absatz 4 KWG ein Unternehmen für ein sachlich begrenztes Geschäft von der Erlaubnispflicht befreien. Damit befreit es den Anbieter zugleich von einem gesetzlich festgelegten Katalog von Bestimmungen, die er im Rahmen der laufenden Aufsicht einhalten müsste. Eine solche Befreiung ist allerdings nur solange möglich, wie das Unternehmen wegen der Art seiner Geschäfte keiner Aufsicht bedarf. Die Freistellung ist an strenge Voraussetzungen gebunden. Sie setzt voraus, dass das betriebene Geschäft nach bankwirtschaftlichen Maßstäben atypisch ist. Das ist zum Beispiel regelmäßig der Fall, wenn das Geschäft lediglich Hilfs- und Nebengeschäft zum eigentlichen Geschäft, also dem Kerngeschäft, des Betreibers ist und keine eigenständige wirtschaftliche Bedeutung hat.

Ein Drittstaatunternehmen kann nur dann von der Erlaubnispflicht freigestellt werden, wenn eine qualifizierte Aufsicht durch die zuständigen Behörden des Drittstaats erfolgt. Das erübrigt eine zusätzliche Aufsicht durch die BaFin für das Geschäft in Deutschland und vermeidet

⁷⁶ BMJV, Gesetz zur Einführung von elektronischen Wertpapieren, https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Einfuehrung_elektr_Wertpapiere.html.

⁷⁷ ABl. L 347 vom 20.10.2020.

⁷⁸ Europäische Kommission, FinTech-Aktionsplan: Für einen wettbewerbsfähigeren und innovativeren EU-Finanzsektor.

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 vorherige Erlaubnis:

- Bankgeschäfte oder Finanzdienstleistungen nach dem Kreditwesengesetz (KWG)
- Versicherungsgeschäfte nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG)
- Zahlungsdienste oder E-Geld-Geschäft nach dem Zahlungsdienstenaufsichtsgesetz (ZAG)
- Verwaltung von Investmentvermögen im Sinne des Kapitalanlagegesetzbuchs (KAGB)

Hat ein Anbieter eine eigentlich erlaubnispflichtige Tätigkeit bereits aufgenommen, ohne die erforderliche Genehmigung der BaFin zu besitzen, so setzt diese den Erlaubnisvorbehalt durch. Das heißt: Sie sorgt dafür, dass der Anbieter das unerlaubte Geschäft unverzüglich einstellt und abwickelt. Darüber informiert die BaFin Anlegerinnen und 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 für den jeweiligen einzelnen Fall beantworten. Auf ihrer Internetseite hat sie dazu aber Merkblätter veröffentlicht, die potenziellen Anbietern eine erste Selbsteinschätzung erleichtern.

eine aufwändige Doppelaufsicht. Dies ist in § 2 Absatz 5 KWG geregelt.

Tabelle 37: Freistellung von Instituten

	2018	2019	2020
Freigestellte Institute	368	361	358
neu freigestellte Institute	10	3	3

In der Praxis stellt die BaFin ein Institut nur auf Antrag frei. Die Aufsicht nutzt diese Möglichkeit allerdings mit äußerster Zurückhaltung – der Regelfall ist die Erlaubnispflicht für ein Geschäft, das gesetzlich als Bankgeschäft oder Finanzdienstleistung einzustufen ist.

6.3 Verfolgung unerlaubter Geschäfte

Jeder Verstoß gegen eine Erlaubnispflicht richtet sich zugleich gegen die Integrität des gesamten Finanzsystems. Wer ein erlaubnispflichtiges Geschäft ohne Erlaubnis der BaFin betreibt, macht sich strafbar (siehe Infokasten Seite 121).

Nach wie vor standen 2020 bei der Verfolgung unerlaubter Geschäfte vor allem digitale Geschäftsmodelle wie Online-Handelsplattformen und deren Geldsammelstellen sowie Bitcoin-Automaten im Fokus der Aufsicht. Daneben registrierte die BaFin vermehrt Fälle von Identitätsdiebstahl und Versuchen, Treuhandassistenten anzuwerben.

Verdachtsfälle 2020 erneut auf Rekordhöhe

2020 ist die Zahl der Verdachtsfälle aufgrund vermehrter Hinweise und einer intensivierten Verfolgungstätigkeit erneut gestiegen – von 1.318 Fällen im Jahr 2019 auf 1.436 Fälle im Jahr 2020 (siehe Tabelle 38). In 176 Fällen ging die BaFin gegen unerlaubte Geschäfte förmlich vor – so häufig wie nie zuvor. Zahlreiche Betreiber stellten das unerlaubte Geschäft freiwillig ein, nachdem die BaFin sie angehört hatte.

Tabelle 38: Verfolgung unerlaubter Geschäfte

	2018	2019	2020
Neue Verdachtsfälle	1.281	1.318	1.436
Durchsuchungen	23	17	6
Förmliche Maßnahmen	87	150	176

Auf einen Blick

Wie die BaFin unerlaubte Geschäfte verfolgt

Als Gefahrenabwehrbehörde hat die BaFin die Aufgabe, Geschäfte zu verfolgen, die ohne die erforderliche Erlaubnis betrieben werden. Sie setzt also den Erlaubnisvorbehalt durch, um Schäden für die Integrität des Finanzmarkts abzuwenden – und zwar unabhängig von einem späteren Strafverfahren. Die BaFin setzt dafür erhebliche Ressourcen ein. Der Gesetzgeber hat sie dazu mit einem umfangreichen Ermittlungsinstrumentarium ausgestattet. So kann sie zum Beispiel Geschäfts- und Privaträume, aber auch Personen durchsuchen.

Naturgemäß kommen selbst diese Kompetenzen der BaFin buchstäblich an Grenzen, wenn die Täter aus dem Ausland heraus agieren. Dann kann die Aufsicht allerdings auf inländische Vermittlungsnetze, Provider von Internetseiten und auf Banken zugreifen, etwa, um Konten oder Gelder einzufrieren. Außerdem baut die BaFin die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden ständig weiter aus.

Die BaFin veröffentlicht ihre Maßnahmen auf ihrer Internetseite und im BaFinJournal, um Anlegerinnen und Anleger zu warnen.

Unabhängig von förmlichen Maßnahmen warnte die BaFin 2020 in 16 Fällen (Vorjahr: 43 Fälle) auf ihrer Internetseite und im BaFinJournal die Öffentlichkeit vor Unternehmen, die anonym oder unter falscher Identität deutsche Kundinnen und Kunden per E-Mail, Telefon oder Internet angesprochen hatten. Wie meistens in solchen Fällen kontaktierten die Anbieter Kunden vom Ausland aus. Dabei behaupteten sie wahrheitswidrig, von der BaFin beaufsichtigt zu werden, oder sie erweckten diesen Eindruck, um ihre Kundschaft in Sicherheit zu wiegen.

Widerspruchs- und Gerichtsverfahren

Gegen förmliche Maßnahmen der BaFin können Betroffene Widerspruch erheben.

Tabelle 39: Widerspruchsverfahren

	2018	2019	2020
Neue Widerspruchsverfahren	48	34	45
Förmliche Widerspruchsbescheide	34	22	15
Rücknahmen/sonstige Einstellungen	19	16	4

Die Maßnahmen der BaFin sind von Gesetzes wegen sofort vollziehbar; ein erhobener Widerspruch wirkt hier nicht aufschiebend. Die Adressaten förmlicher Maßnahmen können allein in einem Eilverfahren vor dem Verwaltungsgericht beantragen, dass die aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs angeordnet wird.

Tabelle 40: Eilverfahren – erste Instanz

	2018	2019	2020
Neue Eilverfahren	8	8	16
Zurückweisung des Antrags	7	11	7
Anordnung der aufschiebenden Wirkung	0	0	1

Weist die BaFin schließlich den Widerspruch gegen eine förmliche Maßnahme zurück, kann der Adressat dagegen vor dem Verwaltungsgericht klagen.

Tabelle 41: Klageverfahren – erste Instanz

	2018	2019	2020
Neue Klageverfahren	16	10	19
Obsiegen der BaFin	2	7	9
Klagestattgabe	1	0	0
Klagerücknahme/sonstige Einstellungen	10	5	3

In zweiter Instanz schloss der Hessische Verwaltungsgerichtshof (VGH) im Jahr 2020 insgesamt sieben Berufungsverfahren (Vorjahr: zwei) und zwei Verfahren im vorläufigen Rechtsschutz (Vorjahr: drei) ab.

6.4 Bitcoin-Automaten

Der Betrieb von Krypto-Geldautomaten in Deutschland bedarf grundsätzlich einer Erlaubnis der BaFin. Einige Anbieter stellten solche Automaten jedoch ohne eine derartige Lizenz auf. Die BaFin geht – schon allein unter dem Gesichtspunkt möglicher Geldwäsche – verstärkt gegen die betreffenden Betreiber vor. Zudem nutzen Kriminelle Bitcoin-Geldautomaten dazu, um Gewinne aus Straftaten zu anonymisieren.

6.5 Geldsammelstellen

Auch 2020 hat die BaFin wieder zahlreiche Untersagungs- und Abwicklungsverfügungen gegen Geldsammelstellen betrügerischer Handelsplattformen erlassen. Dabei geht es in der Regel darum, die Betreiber illegaler Geldtransfersgesellschaften nachhaltig zu stoppen und die sichergestellten Summen zurückzuführen. Darüber hinaus deckte die BaFin neue Wege auf, mit denen Täter versuchten, den Fluss von Geldern zu verschleiern, die auf betrügerischen Handelsplattformen erwirtschaftet worden sind⁷⁹: Zum Beispiel missbrauchten Täter häufiger Konten von Privatleuten oder tauschten Gelder vor der Weiterleitung in Kryptowerte um.

6.6 Plattformen

Einen Schwerpunkt der Untersagungs- und Abwicklungsverfügungen im Zusammenhang mit unerlaubten Geschäften bildeten auch 2020 betrügerische Handelsplattformen. Dass die kriminellen Geschäfte technisch immer professioneller ablaufen und die Täter ständig neue Methoden des Geldtransfers entwickeln, macht die Ermittlungen zunehmend schwierig. Die BaFin verstärkte die enge Kooperation mit den national und international zuständigen Ermittlungsbehörden.

⁷⁹ Vgl. 6.6.



7 Sanktionen

Im Jahr 2020 leitete die BaFin insgesamt 220 Bußgeldverfahren⁸⁰ ein (siehe Infokasten).⁸¹ Die Verfahren richteten sich gegen natürliche Personen, Zahlungsagenten, Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Zahlungsinstitute sowie gegen Institute, die das Finanzierungsleasing und/oder Factoring betreiben⁸², und gegebenenfalls auch gegen deren Verantwortliche. Anlass waren Verstöße gegen bußgeldbewehrte Vorschriften der folgenden Gesetze:

- Geldwäschegesetz (GwG)
- Kreditwesengesetz (KWG)
- Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG)
- Vermögensanlagegesetz (VermAnlG)
- Wertpapierhandelsgesetz (WpHG)
- Wertpapierprospektgesetz (WpPG)
- Zahlungsdienstleistungsaufsichtsgesetz (ZAG)

⁸⁰ Verfahren nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG).

⁸¹ Zur Unterscheidung von Sanktionen und Maßnahmen vgl. Infokasten und Jahresbericht 2016, Seite 55 ff.

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

Definition

Maßnahmen oder Sanktionen?

Zum Schutz der Integrität des Finanzmarkts und der kollektiven Verbraucherinteressen steht der BaFin eine Vielzahl von Maßnahmen zur Verfügung, die in den verschiedenen Fachgesetzen verankert 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 2020 setzte die BaFin über alle Geschäftsbereiche hinweg Geldbußen in einer Gesamthöhe von **8.499.000 Euro** fest (siehe Infokasten).

Auf einen Blick

Geldbußen der BaFin

2020 setzte die BaFin insgesamt Geldbußen in Höhe von **8.499.000 Euro** fest.

- Auf die Bereiche Bankenaufsicht, Geldwäscheprävention und Versicherungsaufsicht entfielen Geldbußen in Höhe von insgesamt **399.000 Euro**.
- Bußgelder in Höhe von insgesamt **8.100.000 Euro** setzte der Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht/Asset-Management fest.

Neue Bußgeldverfahren der BaFin

220 Bußgeldverfahren leitete die BaFin 2020 ein.

- 116 Verfahren entfielen auf die Bereiche Bankenaufsicht, Geldwäscheprävention und Versicherungsaufsicht⁸³.
- 104⁸⁴ Verfahren entfielen auf den Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht/Asset-Management.

Bußgeldverfahren der Wertpapieraufsicht

Der Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht/Asset Management der BaFin setzte wegen Verstößen gegen das Kapitalmarktrecht⁸⁵ 2020 Geldbußen in einer Gesamthöhe von 8,1 Millionen Euro fest⁸⁶ (siehe Infokasten). 104 Verfahren leitete der Geschäftsbereich

neu ein⁸⁷, aus dem Vorjahr waren noch 517 Verfahren anhängig. Insgesamt 277 Verfahren schloss der Geschäftsbereich ab, 170 davon mit Geldbuße. Dies ergibt eine Ahndungsquote von 61 Prozent.⁸⁸

Bußgeldverfahren der Banken- und Versicherungsaufsicht

Wegen Verstößen gegen bußgeldbewehrte Vorschriften des GwG, ZAG, KWG und VAG leitete die BaFin 2020 im Bereich der Unternehmensaufsicht⁸⁹ 116 Verfahren⁹⁰ gegen juristische Personen ein – dazu gehörten Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen, Zahlungsinsstitute und Institute, die das Finanzierungsleasing und/oder Factoring betreiben. Dabei handelte es sich auch um Verfahren gegen Leitungspersonen der betroffenen Unternehmen, zum Beispiel gegen Geschäftsführer und Geldwäschebeauftragte, sowie gegen andere natürliche Personen, für die fachaufsichtsgesetzliche Vorschriften gelten.⁹¹ In diesen Verfahren und in weiteren aus den Vorjahren noch anhängigen Bußgeldverfahren erließ die BaFin 19 Bußgeldbescheide.

17 dieser Bußgeldbescheide wurden 2020 rechtskräftig, davon 14 Bescheide, weil auf die Einlegung eines Rechtsbehelfs verzichtet wurde. Drei Bußgeldbescheide wurden erst im Zwischenverfahren nach Einlegung eines ordentlichen Rechtsbehelfs rechtskräftig. Zwei weitere Bußgeldverfahren gegen ein Kreditinstitut und ein ausländisches Finanzdienstleistungsinstitut befinden sich nach Einspruch eines Verfahrensbeteiligten noch im Zwischenverfahren.

Ein noch aus dem Vorjahr anhängiger Einspruch eines Agenten im Sinne des § 1 Absatz 9 ZAG war Gegenstand einer erstinstanzlichen Gerichtsentscheidung des Amtsgerichts Frankfurt am Main, das den Bußgeldbescheid in der Sache vollumfänglich bestätigt hat.

Gegen drei Bußgeldbescheide aus dem Jahr 2018, die im Jahr 2020 erstinstanzlich vom Amtsgericht Frankfurt am Main bestätigt wurden, haben der Betroffene und zwei Nebenbeteiligte Rechtsbeschwerden eingelegt, über die das Oberlandesgericht Frankfurt am Main zu entscheiden hat.

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

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

85 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 zu Anlageprodukten für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukten (Packaged Retail and Insurance-Based Investment Products – PRIIPs)), die Verordnung (EU) Nr. 236/2012 (EU-Leerverkaufsverordnung), die Verordnung (EU) Nr. 600/2014 (Finanzmarktverordnung (Markets in Financial Instruments Regulation – MiFIR)) und die Verordnung (EU) Nr. 596/2014 (Marktmissbrauchsverordnung (Market Abuse Regulation – MAR)).

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

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

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

89 Diese Verfahren leitete der Geschäftsbereich Innere Verwaltung und Recht ein. Zur Übersicht der Bußgeldverfahren aus dem Bereich der Marktaufsicht siehe Seite 106.

90 Verfahren nach dem OWiG.

91 Bzw. gegen deren Verantwortliche.

2020 wurden insgesamt 48 Verfahren, die teilweise noch aus den Vorjahren anhängig waren, eingestellt, davon 18 Verfahren aus Opportunitätsgründen.⁹²

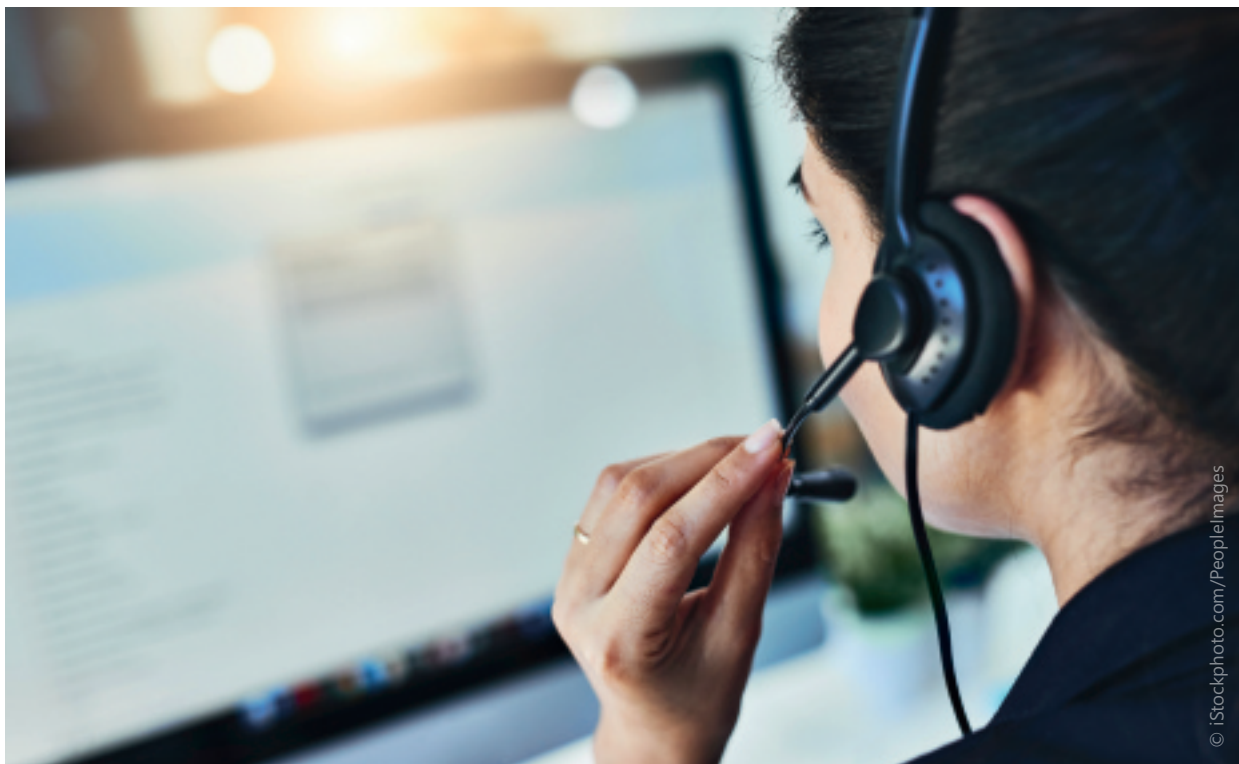
30 Verfahren wurden in sonstiger Weise beendet, zum Beispiel durch Einstellungen nach § 46 Absatz 1 OWiG in der Regel in Verbindung mit § 170 Absatz 2 Strafprozessordnung (StPO). Fünf Verfahren wurden wegen vorliegender Anhaltspunkte einer Straftat gemäß § 41 OWiG an die Staatsanwaltschaft abgegeben bzw. von der Staatsanwaltschaft übernommen, weil es einen Zusammenhang gab zwischen dortigen Ermittlungen zu einer Straftat und dem in der BaFin geführten Ordnungswidrigkeitenverfahren gemäß § 42 OWiG.

Höhe der Bußgelder

Wegen Verstößen gegen Vorschriften des GwG, KWG, VAG und ZAG setzte die BaFin 2020 im Bereich der Unternehmensaufsicht insgesamt 39 Einzelgeldbußen fest, die sich auf eine Gesamthöhe von 399.000 Euro summierten. Betroffen waren Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen sowie Institute, die das Finanzierungsleasing und/oder Factoring betreiben, und – je nach Sachlage – auch deren Verantwortliche oder mit der Wahrnehmung von Aufgaben beauftragte Dritte.



⁹² § 47 Absatz 1 OWiG.



8 Hinweisgeberstelle

Im Dezember 2019 ist in der Europäischen Union (EU) die Whistleblower-Richtlinie⁹³ in Kraft getreten. Sie stellt Personen unter Schutz, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, und ist von den EU-Staaten bis Ende 2021 in nationales Recht umzusetzen. Die BaFin brachte sich hierbei schon 2020 aktiv ein – als Mitglied internationaler Arbeitsgruppen und bei der Gestaltung der nationalen Gesetzgebung. Ein Projektteam bei der Europäischen Zentralbank (EZB), in dem die BaFin vertreten war, identifizierte mögliche Herausforderungen, mit denen die Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie zu rechnen haben, und zeigte Lösungswege auf.

Die öffentliche Wahrnehmung von Hinweisgebern hat sich verändert. Waren sie früher eher als Denunzianten verpönt, erkennt die Allgemeinheit mittlerweile, wie wichtig Whistleblower für die Aufklärung von Missständen sind. Dies ist daran abzulesen, dass das öffentliche Interesse an der Arbeit der Hinweisgeberstelle der BaFin

ebenso kontinuierlich zunimmt wie auch die Zahl der Hinweise.

So ist im Jahr 2020 die Zahl der eingegangenen Meldungen erneut deutlich gestiegen, und zwar von 925 Meldungen im Vorjahr auf 1.319 Meldungen.

Mehr als 59 Prozent der Hinweisgeber nutzten das elektronische Hinweisgebersystem, das die BaFin am 1. Januar 2017 eingeführt hat. Etwa 33 Prozent der Hinweise gingen per E-Mail und sechs Prozent per Post ein. Telefonische Meldungen machten rund ein Prozent aus. Persönlich sprachen wie im Vorjahr weniger als ein Prozent der Hinweisgeber vor.

Insgesamt 53 Prozent der Eingaben betrafen mutmaßliche Verstöße von beaufsichtigten Instituten. Die BaFin geht den Meldungen nach und leitet gegebenenfalls Maßnahmen ein, um die Verstöße abzustellen. 36 Prozent der Hinweise bezogen sich auf potenziell unerlaubte Geschäfte, welche die BaFin ebenfalls untersucht. Vier Prozent der Verdachtsmeldungen galten mutmaßlich geldwäscherechtlichen Sachverhalten und sechs Prozent betrafen Beschwerden zu Verbraucherschutzthemen. Bei den restlichen Hinweisen ging es um Sachverhalte, für welche die BaFin nicht zuständig ist, oder die keinen erkennbaren Tatsachengehalt hatten.

⁹³ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, ABl. L 305 vom 26.11.2019.

IV

Abwicklung



1 Grundlagen

1.1 MaBail-in

Im vierten Quartal 2020 konsultierte die BaFin als Nationale Abwicklungsbehörde (NAB) die erste Überarbeitung ihres Rundschreibens zu den Mindestanforderungen zur Umsetzbarkeit eines Bail-in (siehe Infokasten), kurz MaBail-in. Die revidierte Fassung soll dazu beitragen, die Abwicklungsfähigkeit der Institute bei einem Bail-in weiter zu verbessern. Das Rundschreiben richtet sich an Institute, für deren Abwicklung die BaFin als nationale Behörde zuständig ist (siehe Infokasten, Seite 131) und die nicht für eine Insolvenz in Frage kommen (siehe Infokasten, Seite 130).

Im Unterschied zur ersten Version vom 4. Juli 2019, die sich zunächst nur auf die Verbindlichkeiten bis einschließlich der Senior-non-preferred-Insolvenzklasse fokussierte, umfasst die neue Version nun grundsätzlich

alle bail-in-fähigen Verbindlichkeiten. Das gilt auch für weitere Verbindlichkeiten, die zwar gesetzlich vom Bail-in ausgenommen sind, die aber dennoch zum Abwicklungsstichtag bail-in-fähige Komponenten aufweisen können – zum Beispiel besicherte Verbindlichkeiten.

Auf einen Blick

Bail-in aus rechtlicher Sicht

Der Bail-in umfasst nach dem Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (SAG) zwei Komponenten:

- die Beteiligung der Inhaber relevanter Kapitalinstrumente gemäß § 89 SAG bzw. Artikel 21 SRM-Verordnung¹
- die Gläubigerbeteiligung gemäß § 90 SAG bzw. Artikel 27 SRM-Verordnung

Damit die Institute diesen größeren Informationsumfang ressourcenschonend bewältigen können, ermöglicht ihnen das revidierte Rundschreiben, sich bei den bereitzustellenden Informationen auf bestimmte Insolvenzklassen zu beschränken. So kann es im Einzelfall beispielsweise ausreichend sein, Informationen nur für Verbindlichkeiten bis einschließlich der Senior-non-preferred-Insolvenzklasse bereitzustellen, sofern die ökonomischen Voraussetzungen auf Seiten des Instituts vorliegen. Außerdem verlangt die BaFin in den MaBail-in künftig die Erhebung weiterer Daten, um sie bei einer Abwicklung anfordern zu können.

1.2 Merkblatt zur externen Bail-in-Implementierung

Auch die Erweiterung ihres Merkblatts zur externen Bail-in-Implementierung konsultierte die BaFin im vierten Quartal 2020. Es richtet sich an alle Institute, die in Deutschland Wertpapiere emittieren. Inhaltlich setzt es auf den Mindestanforderungen zum Bail-in auf.

In der ersten Version des Merkblatts vom 1. Oktober 2019 stand ein Basisszenario im Mittelpunkt. Es betrachtete zum Beispiel nur Aktiengesellschaften mit Inhaberkonten, ging nur von in Euro emittierten Anleihen aus und beschränkte sich auf die Aktivitäten der an der Erstellung des Merkblatts beteiligten Finanzmarktinfrastrukturen (Financial Market Infrastructures – FMIs), namentlich Clearstream Banking, WM Datenservice und Frankfurter Wertpapierbörse. Die zweite Version des Merkblatts erweitert den Fokus nun prozessual und technisch auf alle Rechtsformen sowie alle Aktiengattungen und berücksichtigt auch Fremdwährungsanleihen. Während die Handelsaufhebung und Handelsaussetzung bisher nur den regulierten Markt der Frankfurter Wertpapierbörse umfasste, beinhaltet die neue Version auch die Handelsaussetzung an regulierten und nicht regulierten Märkten der Regionalbörsen – etwa an der Baden-Württembergischen Wertpapierbörse in Stuttgart.

Die erste Fassung des Merkblatts ging auch davon aus, dass die Umwandlung bei einer Aktiengesellschaft die Gattung der Aktien nicht verändert. Um die neuen gattungsgleichen Aktien am regulierten Markt zuzulassen, genügte eine Mitteilung der Abwicklungsbehörde. Der „vereinfachte Zulassungsantrag“ in der neuen Fassung deckt nun alle weiteren Fälle ab. Neben der Aktiengattung können sich nämlich auch die Rechtsform des Instituts oder die Börsennotierung nach der Abwicklung ändern. Ebenfalls neu: Im Gegensatz zur ersten Version beinhaltet die Neufassung die Möglichkeit, Zahlungen während der Phase der technischen Implementierung – also zeitlich befristet – auszusetzen.

[Auf einen Blick](#)

Varianten der Abwicklung

Es gibt mehrere Möglichkeiten, ein Institut geordnet abzuwickeln: Neben dem Bail-in, der Beteiligung der Anteilsinhaber und Gläubiger, können Institute auch an Wettbewerber veräußert werden. Möglich ist aber auch, sie auf ein Brückeninstitut oder eine Vermögensverwaltungsgesellschaft zu übertragen.

Wenn kein öffentliches Interesse vorliegt, ist vor allem für kleinere Banken aber nicht die Abwicklung vorgesehen, sondern – nach Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Mittel – ein ordentliches Insolvenzverfahren.

¹ SRM steht für den europäischen Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism – SRM).

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 ist der Einheitliche Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM) unter Leitung der Europäischen Zentralbank (EZB).²

Der SRM besteht aus dem Ausschuss für die einheitliche Abwicklung (Single Resolution Board – SRB) und den nationalen Abwicklungsbehörden (NAB) innerhalb der Eurozone. NAB für Deutschland ist seit 2018 die BaFin. Zuvor hatte die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) diese Aufgabe inne. Die Zuständigkeiten im SRM sind zwischen dem SRB und den NABen 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). Dazu zählen auch Finanzmarktinfrastrukturen (Financial Market Infrastructures – FMIs) mit Bankerlaubnis sowie zentrale Gegenparteien (Central Counterparties – CCPs) mit und ohne Bankerlaubnis.

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 das SRB übergeht.

Für jedes Institut bzw. jede Institutsgruppe unter seiner Zuständigkeit hat das SRB interne Abwicklungsteams (Internal Resolution Teams – IRTs) eingerichtet. In diesen Teams arbeiten das SRB und die jeweils zuständigen NABen zusammen. Die IRTs ähneln also den Joint Supervisory Teams (JST) im SSM. Die

zentrale Aufgabe der IRTs ist es, die Abwicklungsfähigkeit der Institute zu verbessern. Zu diesem Zweck erstellen und aktualisieren die IRTs Abwicklungspläne. Dabei bewerten sie beispielsweise auch, welche Hindernisse einer möglichen Abwicklung entgegenstehen und welche Maßnahmen geeignet sind, um diese Hemmnisse aus dem Weg zu räumen. 2020 wirkte die BaFin in 37 IRTs mit.

2 Abwicklung in der Europäischen Union und Kooperation mit Drittstaatenbehörden

Das SRB und die NABen 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.

2020 wirkte die BaFin in 20 Abwicklungskollegien mit.

Für alle Institute, die der Finanzstabilitätsrat (Financial Stability Board – FSB) als global systemrelevant klassifiziert hat (Global Systemically Important Banks – G-SIBs), werden Crisis Management Groups (CMGs) eingerichtet. Von den 2020 als G-SIBs eingestuften 30 Instituten weltweit sind 19 Institute in Deutschland aktiv. Daneben leitete die BaFin 2020 eine Crisis Management Group zu CCPs und nahm an sieben weiteren teil. Die BaFin arbeitete 2020 also insgesamt in 27 CMGs mit.

² Für weitere Informationen zum SSM siehe Kapitel III.1.2.

1.3 MaBewertung

Die BaFin konsultierte 2020 als NAB auch die „Mindestanforderungen an Informationssysteme zur Bereitstellung von Informationen für Bewertungen im Rahmen einer Abwicklung“ (MaBewertung). Die MaBewertung machen konkrete Vorgaben zur Art der Informationen, die für die vorzunehmenden Bewertungen im Rahmen einer Abwicklung benötigt werden. Das Rundschreiben beantwortet die Frage, welche Informationen die Institute hierfür bereitstellen müssen. Es ist proportional angelegt und verfolgt einen zweistufigen Ansatz: Während Stufe I im Wesentlichen auf bereits bestehenden internen und externen Standardberichten sowie Dokumenten des Instituts aufsetzt, wird die BaFin von ihnen auf Stufe II ein Datenmodell verlangen. Stufe II ist in der ersten Fassung der MaBewertung noch nicht enthalten.

Da die neue Fassung der MaBail-in die Datenabfrage auf alle bail-in-fähigen Verbindlichkeiten erweitert, gewinnen die MaBewertung weiter an Bedeutung. Denn die Aufgabe des Bewerbers besteht dann nicht mehr nur darin, Verluste, Nettovermögenswerte und Rekapitalisierungsbedarf des abzuwickelnden Instituts zu bestimmen. Je nach konkretem Einzelfall muss er künftig zum Beispiel auch für strukturierte und/oder teilweise besicherte Instrumente Bail-in-Werte feststellen sowie für Derivate und Wertpapierfinanzierungsgeschäfte Close-out-Beträge schätzen.

1.4 Allgemeinverfügung zu berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten verlängert

Die BaFin verlängerte am 26. Juni 2020 ihre Allgemeinverfügung zur Erteilung einer Rückkaufenerlaubnis bis zum 28. Dezember 2020. Die ursprüngliche Verfügung hatte sie am 26. Juni 2019 öffentlich bekanntgemacht. Die BaFin regelt darin gegenüber bestimmten Instituten die allgemeine Erlaubnis der Kündigung, der Tilgung oder des Rückkaufs berücksichtigungsfähiger Verbindlichkeiten vor deren vertraglicher Fälligkeit.

Ende Dezember erließ die BaFin eine weitere wortgleiche Allgemeinverfügung, die bis zum 27. Dezember 2021 wirksam ist. Hintergrund sind Gesetzesänderungen, die zum 28. Dezember 2020 in Kraft getreten sind, unter anderem im Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (SAG). Diese Gesetzesänderungen erfordern keine inhaltliche Änderung der Allgemeinverfügung. Die BaFin behält sich vor, die Allgemeinverfügung erneut zu verlängern, um bis zur Verabschiedung eines entsprechenden technischen Regulierungsstandards (Regulatory Technical Standard – RTS) vor allem den Instituten eine

Rückkaufsmöglichkeit in einem proportionalen Verfahren einzuräumen.

2 Institute in direkter Zuständigkeit des SRB

Das Single Resolution Board (SRB) war 2020 im Rahmen des Single Resolution Mechanism (SRM) direkt zuständig für 122³ Institute⁴ (siehe Infokasten, Seite 131). Darunter waren 37 in Deutschland ansässige bzw. in der Eurozone grenzüberschreitend tätige Institute oder Institutsgruppen. Die BaFin hat in den Internal Resolution Teams mitgewirkt, die für jedes Institut bzw. jede Institutsgruppe eingerichtet werden.

Eine erfolgreiche Bewältigung von Krisen setzt voraus, dass Abwicklungs- und Aufsichtsbehörden und andere relevante Stakeholder effektiv und vertrauensvoll grenzüberschreitend zusammenarbeiten. In den zahlreichen Gremien des SRM konnten die Beteiligten diese Zusammenarbeit weiter ausbauen und verbessern, und dies trotz der COVID-19-Pandemie.⁵

3 Institute in Zuständigkeit der BaFin

Ende 2020 war die BaFin als NAB – direkt oder indirekt – für die Abwicklung und Abwicklungsplanung von 1.389 Instituten bzw. Institutsgruppen verantwortlich, die in Deutschland ansässig bzw. in der Eurozone grenzüberschreitend tätig sind. 1.355 dieser Unternehmen unterlagen ihrer direkten Zuständigkeit (siehe Infokasten, Seite 131).

Auch im Jahr 2020 hat die BaFin einen stetigen Fortschritt erzielt: Sie hat die Abwicklungsfähigkeit der Institute weiter verbessert.

³ Siehe dazu auch SRB-Webseite, <https://srb.europa.eu/en/content/banks-under-srbs-remit>.

⁴ Vgl. auch SRB-Jahresbericht, https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb_annual_report_2019.pdf.

⁵ Vgl. dazu auch Kapitel I 1.

4 Abwicklungsplanung

4.1 Abwicklungsplanungszyklus 2020

Im Planungszyklus 2020 (siehe Infokasten) war die BaFin in den Internal Resolution Teams der 17 in Deutschland beheimateten Institute unter direkter Zuständigkeit des SRB eng in die Abwicklungsplanung eingebunden. Darüber hinaus wirkte die BaFin bei der Abwicklungsplanung für 20 ausländische Institutsgruppen mit, die unter primärer Verantwortung des SRB standen.

Auf einen Blick

Abwicklungsplanungszyklus

Ein Abwicklungsplanungszyklus reicht in der Regel vom 1. April eines Jahres bis zum 31. März des Folgejahres. In einem Abwicklungsplanungszyklus werden die jeweilige Abwicklungsstrategie und die Abwicklungsfähigkeit der Institute fortlaufend analysiert und, wo nötig, verbessert.

Die BaFin wirkte in den IRTs daran mit, die Abwicklungsplanung weiterzuentwickeln (siehe Infokasten, Seite 131). Auch auf die Fortschritte der einzelnen Institute bei der Abwicklungsfähigkeit richtete sie besonderes Augenmerk. Dabei ging es unter anderem um die Verbesserung der Datenqualität und -verfügbarkeit und die für Krisenfälle geeigneten internen Prozesse und Strukturen, aber auch um die Festsetzung von (internen) MREL-Quoten. Die Mindestanforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities – MREL) zählen zu den Schlüsselinstrumenten der Abwicklungsplanung und sollen die Abwicklungsfähigkeit von Banken sicherstellen.⁶

In den Fokus rückten im Planungszyklus 2020 erstmals auch die Institute, die im Zuge des Brexits deutlich an Signifikanz gewonnen haben, da sie zum Beispiel ihre Geschäftstätigkeit in Deutschland ausgeweitet haben.

Für 1.389 der in Deutschland ansässigen Institute bzw. Institutsgruppen trug die BaFin im Planungszyklus 2020 die primäre Verantwortung – bei der Planung und bei der Umsetzung von Abwicklungsmaßnahmen. Dazu gehören weniger bedeutende Institute,

Finanzmarktinfrastrukturen, Tochterinstitute von EU- und Drittstaatunternehmen (soweit sie Non-SRB-Institute sind) sowie Wertpapierfirmen.

Abwicklung rückt stärker in Fokus von Instituten in Deutschland

Inzwischen ist es gelungen, das Thema weit stärker in den strategischen Fokus der Finanzinstitute und damit in die Verantwortung des Topmanagements zu rücken. Die Managerinnen und Manager der Banken in Deutschland haben überwiegend erkannt, dass sich ihre Institute sehr umfassend auf mögliche Krisenszenarien vorbereiten müssen. Gerade der unvorhergesehene exogene Schock der COVID-19-Pandemie hat ihnen dies 2020 noch einmal sehr eindringlich vor Augen geführt. Die Arbeiten im Rahmen der Abwicklungsplanung seit 2015 erwiesen sich gerade vor diesem Hintergrund als sehr vorteilhaft für die Krisenfestigkeit des Finanzsystems.

4.2 Herstellung der Abwicklungsfähigkeit und MREL-Festsetzung

Um die Abwicklungsfähigkeit von Instituten sicherzustellen, ist ein interaktiver Prozess zwischen den beteiligten Behörden und dem einzelnen Institut notwendig. Zu den Aufgaben der BaFin gehört insbesondere, die Abwicklungsplanung der Institute mit Sitz in Deutschland zu dokumentieren. Der Abwicklungsplan ist einerseits ein standardisiertes, andererseits aber ein auf die Besonderheiten des jeweiligen Instituts zugeschnittenes Dokument, das im Abwicklungsfall den beteiligten Behörden als Grundlage für die einzuleitenden Schritte dienen sollte.

Schwerpunkt der Abwicklungsplanung ist es, individuelle Abwicklungsstrategien zu erarbeiten, die den jeweiligen Geschäftsmodellen und Abwicklungsstrategien angemessen sind. Bei der Auswahl der individuellen Abwicklungsstrategie für ein Institut verfolgt die BaFin stets das Ziel, Ansteckungsrisiken in der Finanz- und Realwirtschaft zu vermeiden. Die gewählten Abwicklungsstrategien dienen dazu, kritische Funktionen fortzuführen, negative Auswirkungen auf die Finanzstabilität zu vermeiden sowie öffentliche Gelder und Ansprüche von Kunden und Einlegern zu schützen.

2020 hat die BaFin die Institute in ihrer direkten und indirekten Zuständigkeit eng dabei begleitet, die individuelle Abwicklungsstrategie umzusetzen: Manche Institute sind während dieses Prozesses deutlich schlanker geworden, beispielsweise, indem sie rechtliche Einheiten weltweit reduziert haben. Ein anderes Institut hat umfangreiche gesellschaftsrechtliche Anpassungen

⁶ Zu MREL siehe auch 4.2.

vorgenommen, um die Umsetzung der festgelegten Abwicklungsstrategie sicherstellen zu können.

Zu den Schlüsselementen der Abwicklungsplanung zählen die Mindestanforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (MREL), welche die BaFin grundsätzlich per Verwaltungsakt für die Institute festsetzt – auch für diejenigen im Zuständigkeitsbereich des SRB.

Ziel der Abwicklungsplanung ist es, die Abwicklungsfähigkeit herzustellen, indem mögliche Hindernisse identifiziert werden, die eine Umsetzung individueller Abwicklungsstrategien wesentlich behindern könnten. Stehen der Abwicklungsfähigkeit signifikante Hürden entgegen, muss das Institut geeignete Maßnahmen zu deren Beseitigung vorschlagen. Im Rahmen der europäischen und nationalen Rechtslage hat die BaFin heutzutage weitgehende Eingriffsmöglichkeiten, mit denen sie substantielle Abwicklungshemmnisse durch das Institut aus dem Weg räumen lassen kann – wenn nötig, mittels Verwaltungsakt.

Die Institute stehen vor zahlreichen Herausforderungen – den Folgen der Corona-Pandemie, globalen geopolitischen Unsicherheiten, der Digitalisierung und den damit zusammenhängenden neuen Playern und Abhängigkeiten auf dem Finanzmarkt. Hinzu kommt der damit verbundene Druck, ihre Geschäftsmodelle ständig neu anpassen und verändern zu müssen. Angesichts dieser Problemlage hat eine Aufgabe hohe Priorität: Die Institute müssen ihre Abwicklungsfähigkeit (siehe Infokasten) und damit zugleich die Krisenfestigkeit des Finanzsystems verbessern.

[Auf einen Blick](#)

Digitale Workshops zur Abwicklungsfähigkeit

Die BaFin veranstaltete im Jahr 2020 digitale Workshops zur Abwicklungsfähigkeit mit den Banken. Sie gab damit den Instituten wichtige Impulse, wie sie potenzielle Hindernisse bei der Abwicklung identifizieren und beseitigen können.

V

BaFin intern



1 Wer für die BaFin arbeitet

2.772 Beschäftigte arbeiteten zum Jahresende 2020 bei der BaFin (siehe Tabelle 42), genauso viele wie im Jahr davor. Sie hatten überwiegend Abschlüsse in Rechts- und Verwaltungswissenschaften, Wirtschaftswissenschaften, Naturwissenschaften und Informatik. 69 Beschäftigte waren zum Stichtag 31. Dezember längerfristig bei internationalen Institutionen und Aufsichtsbehörden tätig. 36 von ihnen arbeiteten vorübergehend als Entsandte bei der Europäischen Zentralbank (EZB).

Die BaFin stellte 2020 insgesamt 137 neue Beschäftigte ein (siehe Tabelle 43), 15 mehr als im Jahr davor. Auch 2021 wird sie zahlreiche offene Positionen ausschreiben. Einer der Hintergründe: Der Gesetzgeber hat ihr neue Aufgaben übertragen.

Einen sehr hohen Stellenwert hat für die BaFin das Personalmanagement. Die BaFin gewinnt und hält Talente, indem sie ihren Beschäftigten interessante Karriereperspektiven und abwechslungsreiche Tätigkeitsfelder bietet. Die Aufgaben der Behörde sind komplex und anspruchsvoll, viele haben einen internationalen Bezug. Zudem entwickeln sich die aufsichtlichen Rahmenbedingungen und der Aufgabenkatalog der BaFin stetig weiter. Viele Beschäftigte arbeiten zudem in interdisziplinären Teams.



Tabelle 42: Personal

Stand: 31.12.2020

Laufbahn	Beschäftigte			davon Beamte	davon Tarif- und AT-Beschäftigte
	Gesamt	Frauen	Männer		
Höherer Dienst	1.376	569	807	1.236	140*
Gehobener Dienst	850	383	467	693	157*
Mittlerer/Einfacher Dienst	545	367	178	188	357
Gesamt	2.771	1.319	1.452	2.117	654*
davon in Bonn	1.929	916	1.013	1.500	429*
davon in Frankfurt	842	403	439	617	225*
davon Anwärter/Auszubildende	35	17	18	13	22

* Inklusive der außertariflich Beschäftigten.

Tabelle 43: Neueinstellungen 2020

Stand: 31.12.2020

Laufbahn	Qualifikationen						
	Gesamt	Frauen	Männer	Volljuristen	Wirtschaftswissenschaftler	Mathematiker/Statistiker	Andere
Höherer Dienst	71	32	39	31	28	10	2
Gehobener Dienst	25	12	13	6	17	1	1
Mittlerer/Einfacher Dienst	41	30	11				
Anwärter/Auszubildende	15	6	9				
Gesamt	137*	74*	63*				

* Ohne Anwärter/Auszubildende.

Die BaFin fördert die Vereinbarkeit von Beruf und Familie: An beiden Standorten stellt sie eigene Kindertagesstätten zur Verfügung. Darüber hinaus ermöglicht die BaFin Telearbeit¹ und bietet ihren Beschäftigten an, im Homeoffice² zu arbeiten. Dieses Angebot hat die BaFin nach Ausbruch der Corona-Pandemie drastisch ausgeweitet, um ihre Beschäftigten vor einer Ansteckung zu schützen und die Ausbreitung von COVID-19 einzudämmen.

Kompetenz durch Fortbildung

2020 nahmen BaFin-Beschäftigte an 502 Fortbildungsveranstaltungen teil (Vorjahr: 643). 2.738 Teilnahmen (Vorjahr: 4.063) verzeichnete die BaFin in dem Jahr insgesamt. Durchschnittlich besuchte 2020 also jeder BaFin-Beschäftigte an 1,9 Tagen eine Fortbildung (Vorjahr: 2,7).

Die BaFin bietet Berufseinsteigern, aber auch erfahrenen Beschäftigten ein breites Spektrum an Fort- und Weiterbildungen an. Trainingskooperationen, vor allem mit der Deutschen Bundesbank, der EZB und den Europäischen Aufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities – ESAs), fördern zudem die Zusammenarbeit und internationale Vernetzung. Die BaFin arbeitet außerdem daran, Fort- und Weiterbildungsformate weiter zu flexibilisieren und zu digitalisieren.

Im Rahmen der Personalentwicklung fördert die BaFin zudem ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter systematisch, um ihnen eine fachliche und persönliche Weiterentwicklung zu ermöglichen. So bietet sie ihren Beschäftigten spezifische Einarbeitungsprogramme an und gibt ihnen die Möglichkeit, die Laufbahn zu wechseln, aufzusteigen oder auf internationaler Ebene eingesetzt zu werden.

2 Haushalt

Für das Jahr 2020 bewilligte der Verwaltungsrat der BaFin einen Haushaltsplan in Höhe von 436,5 Millionen Euro. Das geplante Haushaltsvolumen 2020 lag damit um 54,5 Millionen Euro über dem des Jahres 2019 (382 Millionen Euro). Dieser Anstieg um rund 14,3 Prozent beruhte hauptsächlich auf geplanten höheren Ausgaben für Personal und Informationstechnik.

Die veranschlagten Ausgaben des Haushalts 2020 verteilten sich zu 64,3 Prozent auf Personalausgaben (280,8 Millionen Euro) und zu 28,2 Prozent auf sächliche Verwaltungsausgaben (123,3 Millionen Euro). Im Vorjahr hatten sich die tatsächlichen Personalausgaben auf 246,1 Millionen Euro und die sächlichen Verwaltungsausgaben auf 77 Millionen Euro belaufen. Auf Investitionen entfielen im Haushalt 2020 insgesamt 5 Prozent des Haushaltsvolumens (Vorjahr: 4,4 Prozent). Zuweisungen und Zuschüsse machten 2,5 Prozent des Budgets aus (Vorjahr: 2 Prozent).

Finanzierung durch Umlage und Gebühren

Die BaFin ist unabhängig vom Bundeshaushalt und finanziert sich vollständig aus eigenen Einnahmen. Diese bestanden im Haushalt 2020 größtenteils aus den Umlagezahlungen der beaufsichtigten Unternehmen, einer gesetzlichen Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion. Deren Soll summierte sich im Jahr 2020 auf insgesamt 414,5 Millionen Euro (Vorjahr: 359,6 Millionen Euro). Außerdem finanziert sich die BaFin über Verwaltungseinnahmen wie zum Beispiel Gebühren. Deren Soll lag 2020 bei 22 Millionen Euro und im Jahr davor bei 22,5 Millionen Euro.

Im Berichtsjahr 2020 erfolgte die Umlageabrechnung für das Jahr 2019. Die Banken und sonstigen Finanzdienstleister beteiligten sich demnach mit 44,8 Prozent am Gesamtaufkommen der Umlage des Jahres 2019. Die Versicherungswirtschaft trug 26,4 Prozent bei, der Wertpapierhandel 21,6 Prozent. Für den Aufgabenbereich Nationale Abwicklungsbehörde belief sich der Anteil auf 7,2 Prozent. Die Umlageabrechnung für 2020 findet im Laufe des Jahres 2021 statt.

Tatsächliche Ausgaben und Einnahmen

Die tatsächlichen Ausgaben der BaFin betragen 2020 rund 389,3 Millionen Euro (Vorjahr: 345,3 Millionen Euro). Dem standen Einnahmen in Höhe von rund 458,8 Millionen Euro gegenüber (Vorjahr: 386,5 Millionen Euro). Der Verwaltungsrat der BaFin hat die Jahresrechnung 2020 bis zum Redaktionsschluss des Jahresberichts noch nicht festgestellt.

1 Die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen an festen Tagen von zu Hause aus zu arbeiten.

2 Die Möglichkeit, an flexiblen Tagen von zu Hause aus zu arbeiten. Die BaFin gibt die maximale Zahl von Homeoffice-Tagen pro Monat vor.

Gesonderter Haushaltsplan Enforcement

Für den gesonderten Haushaltsplan Enforcement veranschlagte die BaFin für 2020 insgesamt 8,7 Millionen Euro (Vorjahr: 8,3 Millionen Euro). Wie in den Vorjahren war darin eine geplante Zuweisung an die Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung enthalten. Im Jahr 2020 machte diese Zuweisung 6,2 Millionen Euro aus. Darüber hinaus bewilligte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) der BaFin überplanmäßige Ausgaben für notwendig gewordene Prüfungshandlungen, die nicht vom Haushaltsplan Enforcement umfasst waren. Danach beliefen sich die tatsächlichen Ausgaben für das Enforcement im Jahr 2020 auf rund 9,1 Millionen Euro (Vorjahr: 8,2 Millionen Euro). Die Einnahmen – einschließlich der Umlagevorauszahlungen für 2021 – summierten sich auf etwa 20,0 Millionen Euro (Vorjahr: 15,7 Millionen Euro).

3 Compliance

Regelungen zu privaten Finanzgeschäften

Im Vorgriff auf eine geplante Gesetzesänderung hat die BaFin ihre Regeln für Mitarbeitergeschäfte verschärft. Seit dem 16. Oktober 2020 dürfen Beschäftigte, die der Risikokategorie A zugeordnet sind, zum Beispiel nicht mehr private Geschäfte mit Aktien oder Anleihen tätigen, die von finanziellen Kapitalgesellschaften mit Sitz oder Niederlassung in der Europäischen Union ausgegeben wurden. Auch Geschäfte mit daraus abgeleiteten Derivaten sind seitdem für sie verboten. Der Risikokategorie A gehören alle Beschäftigten an, die bestimmungsgemäß, also aufgrund ihrer Aufgaben, Kenntnis von Insiderinformationen haben oder haben können. Das sind 87 Prozent aller BaFin-Beschäftigten.

„Es ist mir sehr wichtig, dass die Beschäftigten nicht mit dem kleinsten Anschein eines Interessenkonfliktes belastet werden, und deswegen war und ist eine Verschärfung der internen Regelungen zu Mitarbeitergeschäften anlässlich der Berichterstattung zu Wirecard unerlässlich“, macht Béatrice Freiwald deutlich, Exekutivdirektorin Innere Verwaltung und Recht. Eine Verschärfung der Regeln sei zur Stärkung des Compliance-Systems insgesamt erforderlich, führt Freiwald aus, und dies nicht nur wegen der Vorgänge rund um die Insolvenz der Wirecard AG.³

In einem zweiten Schritt will der Gesetzgeber den § 28 Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) ändern. Der Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarktintegrität (FISG) enthält einen Vorschlag dazu. Sobald das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen ist, wird die BaFin ihre internen Regelungen zum Kontrollsystem anpassen.

Seit ihrer Gründung verfügt die BaFin über ein internes Kontrollverfahren, mit dem sie private Finanzgeschäfte ihres Personals überwacht. So verlangt es § 28 WpHG, zuvor § 16a WpHG, siehe Infokasten). Dieses Kontrollverfahren umfasst Meldepflichten und verschiedene Kontrollmöglichkeiten und soll sicherstellen, dass Beschäftigte, die aufgrund ihrer dienstlichen Aufgaben Zugang zu Insiderinformationen haben (können), diese nicht für private Finanzgeschäfte nutzen. Die BaFin hat einen Compliance-Beauftragten nach § 28 WpHG eingesetzt, der über die privaten Finanzgeschäfte wacht und das interne Kontrollsystem fortentwickelt.

Definition

„§ 28 WpHG – Überwachung der Geschäfte der bei der Bundesanstalt Beschäftigten

(1) Die Bundesanstalt muss über angemessene interne Kontrollverfahren verfügen, die geeignet sind, Verstößen der bei der Bundesanstalt Beschäftigten gegen die Verbote nach Artikel 14 der Verordnung (EU) Nr. 596/2014 entgegenzuwirken.

(2) Der Dienstvorgesetzte oder die von ihm beauftragte Person kann von den bei der Bundesanstalt Beschäftigten die Erteilung von Auskünften und die Vorlage von Unterlagen über Geschäfte in Finanzinstrumenten [...] verlangen, die sie für eigene oder fremde Rechnung oder für einen anderen abgeschlossen haben. [...] Beschäftigte, die bei ihren Dienstgeschäften bestimmungsgemäß Kenntnis von Insiderinformationen haben oder haben können, sind verpflichtet, Geschäfte in Finanzinstrumenten [...], die sie für eigene oder fremde Rechnung oder für einen anderen abgeschlossen haben, unverzüglich dem Dienstvorgesetzten oder der von ihm beauftragten Person schriftlich oder elektronisch anzuzeigen. [...].“

³ Zum Thema Wirecard vgl. auch Kapitel I 2.

Sonderauswertung von Mitarbeitergeschäften

In einer Sonderauswertung hat der Compliance-Beauftragte der BaFin untersucht, ob Beschäftigte bei privaten Geschäften in Finanzinstrumenten mit Wirecard-Bezug verbotenerweise Insiderinformationen genutzt haben, von denen sie bestimmungsgemäß, also aufgrund ihrer dienstlichen Aufgaben, Kenntnis hatten oder haben konnten. Die Innenrevision unterstützte den Beauftragten dabei. Die BaFin holte zudem ein Rechtsgutachten ein und beauftragte eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft damit, die Sonderauswertung zu prüfen. Bei Redaktionsschluss war die Auswertung, die im Juni 2020 angelaufen war, noch nicht abgeschlossen.

4 Gremien und Beiräte

Die BaFin wird bei ihrer Arbeit von verschiedenen Gremien und Beiräten unterstützt bzw. kontrolliert:⁴

- Verwaltungsrat
- Fachbeirat
- Versicherungsbeirat
- Wertpapiererrat
- 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

Im Jahr 2020 erhielt die BaFin besonders viele Anfragen von Journalistinnen und Journalisten.

Wirecard

Das beherrschende Pressethema waren 2020 die Vorgänge um die Wirecard AG. Die Pressesprecher der BaFin beantworteten allein hierzu rund 1.500 Medienanfragen. Das inzwischen insolvente Aschheimer Unternehmen und ehemalige Dax-Mitglied soll über Jahre hinweg seine Bilanzen manipuliert haben. Nationale und internationale Medien fragten insbesondere, weshalb die Wirecard AG – anders als die zum Konzern gehörende Bank – nicht unter BaFin-Aufsicht gestanden habe. Häufig gefragt wurde auch, warum die BaFin der Rolle der Deutschen Prüfstelle für Rechnungslegung (DPR) nicht kritischer nachgegangen sei und die Bilanzprüfung des Unternehmens nicht an sich gezogen habe. Zahlreiche Nachfragen kamen auch zum Leerverkaufsverbot, zu Inhalt und Stand von Marktmissbrauchsuntersuchungen und zu Zuständigkeiten bei der Geldwäscheaufsicht.

COVID-19

Gegenstand vieler Anfragen waren auch die aufsichtlichen Anpassungen der BaFin in der Corona-Pandemie.⁵ Besonders die Haltung der BaFin zur Ausschüttung von Gewinnen und Dividenden interessierte die Journalistinnen und Journalisten. Es kamen aber auch zahlreiche Anfragen zum antizyklischen Kapitalpuffer und der Deckung von Verlusten durch Betriebsschließungsversicherungen.

Dauerzinstief

Angesichts der anhaltenden Niedrigzinsphase beschäftigten sich die Medien auch 2020 wieder intensiv mit der Lage der Lebensversicherer und Pensionskassen. Die Journalisten interessierten sich für die wirtschaftliche Situation der Unternehmen und die geplanten bzw. bereits ergriffenen Aufsichtsmaßnahmen, insbesondere im Rahmen der intensivierten Aufsicht. Etliche Presseanfragen galten außerdem den Rechnungszinsen der Lebensversicherer im Neugeschäft und der Zukunft der Beitragsgarantie. Auch die Lage der Banken im Niedrigzinsumfeld war wieder Thema vieler Anfragen. Hier war beispielsweise von Interesse, welche Auswirkungen die

⁴ Eine ausführliche Liste der Gremien und Beiräte ist auf der Internetseite der BaFin unter www.bafin.de/dok/7845870 abrufbar.

⁵ Zu den Maßnahmen der BaFin in der Corona-Pandemie vgl. Kapitel I 1.

niedrigen Zinsen auf die wirtschaftliche Lage der Banken haben und wie die Banken darauf reagieren.

Solvency II

Gegenstand vieler Presseanfragen war außerdem die laufende Überprüfung des europäischen Aufsichtsregimes Solvency II. Dabei ging es vor allem um die Maßnahmen für langfristige Garantien (Long Term Guarantees – LTG) und mögliche Erleichterungen für Versicherer, etwa im Berichtswesen.

PSD 2

Zahlreiche Journalisten ließen sich auch über die Vorgaben der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie (Payment Services Directive 2 – PSD 2) informieren. Insbesondere die Starke Kundenauthentifizierung im elektronischen Zahlungsverkehr stieß auf großes Interesse. Gefragt wurde außerdem nach Details zur Öffnung der Kontoschnittstellen für Drittdienstleister und nach dem Stand der Erlaubnisverfahren für Zahlungsauslösedienstleister und der Registrierungsverfahren für Kontoinformationsdienstleister.

5.2 Veranstaltungen und Messen

Aufgrund der COVID-19-Pandemie mussten sehr viele Messen und Börsentage, an denen die BaFin normalerweise beteiligt gewesen wäre, abgesagt werden. Das Gleiche gilt für Konferenzen und Veranstaltungen, welche die BaFin üblicherweise selbst organisiert.

5.3 Veröffentlichungen

Die BaFin hat auch im Jahr 2020 auf ihrer Internetseite www.bafin.de verschiedene neue Publikationen zu Aufsichts- und Verbraucherthemen angeboten. Im Folgenden einige Beispiele:

BaFinJournal und BaFinPerspektiven

Das BaFinJournal hat 2020 wie in den Jahren davor regelmäßig über aktuelle aufsichtliche Themen informiert. Das Journal erscheint monatlich auf www.bafin.de. Die BaFin veröffentlichte am 15. Mai 2020 auch eine weitere Ausgabe ihrer Schriftenreihe BaFin-Perspektiven. Die BaFin und das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) befassen sich darin gemeinsam mit dem Thema Cybersicherheit. Die Schriftenreihe erscheint in deutscher und englischer Sprache auf der Internetseite der BaFin.

Broschüren

Zahlreiche Broschüren der BaFin richten sich an Verbraucherinnen und Verbraucher. Im Oktober 2020 publizierte die BaFin auf ihrer Webseite die Broschüre „Schule vorbei – Was junge Menschen über Geld wissen sollten“. Sie erläutert insbesondere jungen Erwachsenen, was sie bei ihrer Finanzplanung beachten sollten – zum Beispiel, welche Produkte sie unbedingt brauchen und mit welchen Risiken sie rechnen müssen.

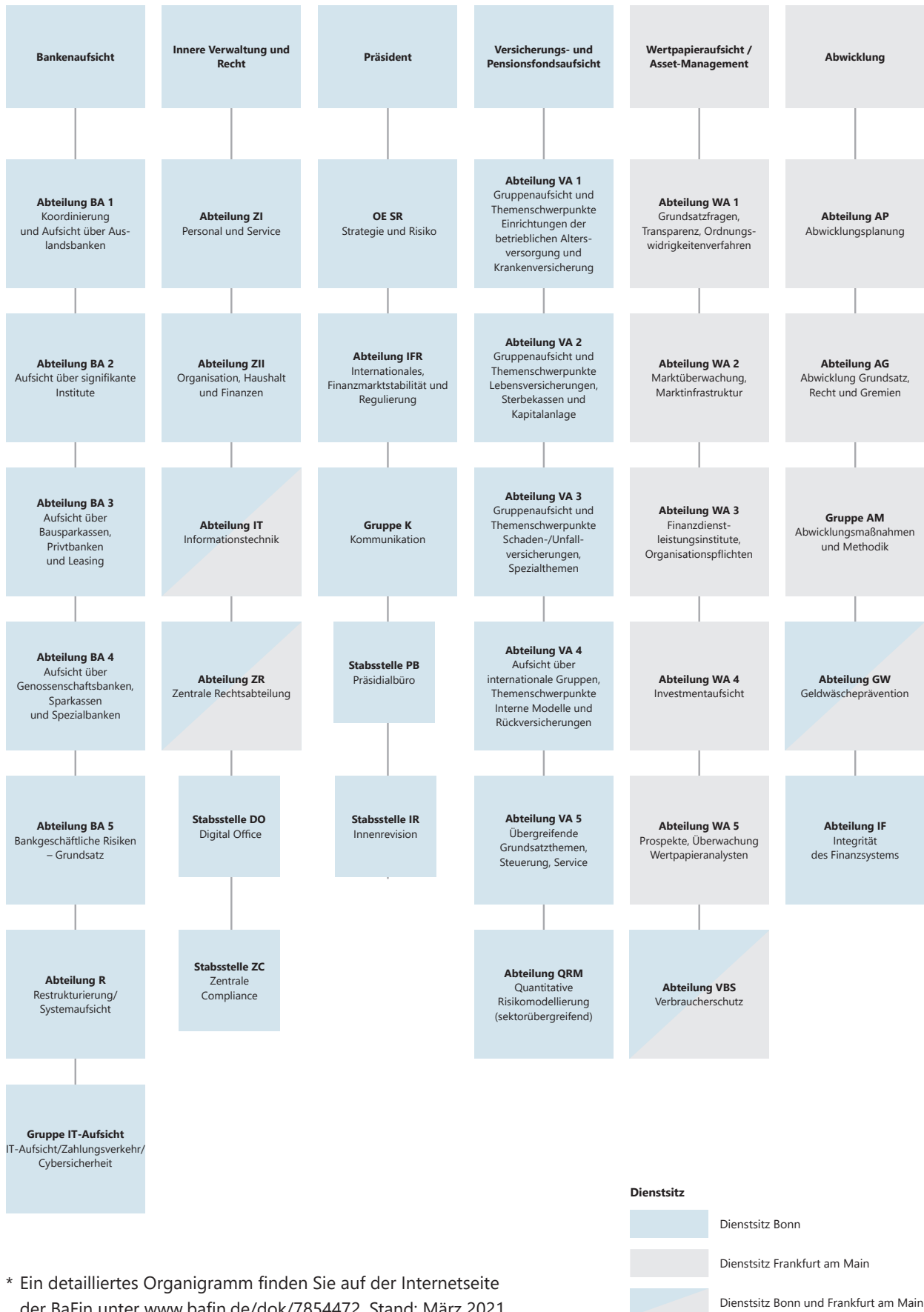
Jahresbericht und Statistiken

Neben ihrem Jahresbericht, der in deutscher und englischer Sprache erscheint, veröffentlichte die BaFin auf www.bafin.de letztmalig ihre jährliche Statistik über Stand und Entwicklung der Erstversicherungsunternehmen und Pensionsfonds sowie ihre Statistik über die Rückversicherungsunternehmen als PDF-Dateien. Die Informationen und Daten dieser Statistiken wird die BaFin auf ihrer Internetseite weiter zur Verfügung stellen. Die Rückversicherungsstatistik erschien 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 2021.

2 Unternehmens- individuelle Beschwerdestatistik

Seit Jahren veröffentlicht die BaFin im Jahresbericht eine nach Versicherungsunternehmen und -sparten aufgeschlüsselte Beschwerdestatistik. Hierzu hatte das Obergerverwaltungsgericht 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. Seit 2019 wird die Beschwerdestatistik 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 2020 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 2020 abschließend bearbeitet hat, die Zahl der Verträge zum 31. Dezember 2019 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	Mexiko	2010	Dubai	2006
Argentinien	2001	Moldawien	2014	Estland	2002
Armenien	2011	Nicaragua	2011	Frankreich	1996
Australien	2005	Niederlande	1993	Guernsey	2011
Belgien	1993	Norwegen	1995	Hongkong	2018
Bosnien-Herzegowina	2016	Österreich	2000	Iran	2016
Brasilien	2006	Philippinen	2007	Israel	2017
China	2004	Polen	2004	Italien	1997
Dänemark	1993	Portugal	1996	Japan	2019
Dubai	2006	Qatar	2008	Jersey	2012
El Salvador	2011	Rumänien	2003	Kanada	2003
Estland	2002	Russland	2006	Korea	2010
Frankreich	1992	Schweden	1995	Kroatien	2008
Finnland	1995	Serbien	2011	Libanon	2016
Georgien	2011	Singapur	2009	Monaco	2009
Griechenland	1993	Slowakei	2002	Polen	1999
Großbritannien (BE/FSA)	1995	Slowenien	2001	Portugal	1998
Großbritannien (SIB/SROs)	1995	Spanien	1993	Ontario (Kanada)	2018
Großbritannien (BSC)	1995	Südafrika	2004	Qatar	2008
Großbritannien (PRA/FCA)	2019	Tschechien	2003	Russland	2001
Guernsey	2011	Türkei	2011	Russland	2009
Hongkong	2004	Ungarn	2000	Schweiz	1998
Indien	2013	USA (OCC)	2000	Singapur	2000
Irland	1993	USA (NYSBD)	2002	Slowakei	2004
Italien (BI)	1993	USA (FedBoard/OCC)	2003	Spanien	1997
Japan	2019	USA (OTS)	2005	Südafrika	2001
Jersey	2012	USA (FDIC)	2006	Taiwan	1997
Kanada	2004	USA (SEC)	2007	Tschechien	1998
Korea	2006	Vatikan	2014	Türkei	2000
Kosovo	2011	Vereinigtes Königreich	2019	Ungarn	1998
Kroatien	2008	Vietnam	2010	USA (CFTC)	1997
Lettland	2000			USA (SEC)	1997
Libanon	2016	Wertpapieraufsicht		USA (SEC)	2007
Litauen	2001	Argentinien	1998	USA (SEC)	2020
Luxemburg	1993	Australien	1998	Vatikan	2014
Malta	2004	Brasilien	1999	Vereinigte Arabische Emirate	2008
Mazedonien	2011	China	2019	Zypern	2003

Versicherungsaufsicht

Ägypten	2010
Australien	2005
China	2001
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	19
Tabelle 1: Institute unter deutscher Aufsicht	59
Tabelle 2: Ergebnisse der Risikoklassifizierung von LSIs 2020	59
Tabelle 3: Verteilung der Sonderprüfungen 2020 bei LSIs nach Prüfungsschwerpunkten	60
Tabelle 4: Verteilung der Sonderprüfungen 2020 bei LSIs nach Institutsgruppen	61
Tabelle 5: Verteilung der aufsichtsgetriebenen Sonderprüfungen 2020 bei LSIs nach Risikoklassen	62
Tabelle 6: Aufsichtliche Beanstandungen und Maßnahmen nach dem KWG 2020	62
Tabelle 7: Brutto-Absatz Pfandbriefe	65
Tabelle 8: Gesamtpfandbriefumlauf	65
Tabelle 9: Wertpapierhandelsunternehmen	67
Tabelle 10: Aufsicht über Finanzierungsleasing- und Factoringinstitute	68
Tabelle 11: Ergebnisse der Risikoklassifizierung 2020	72
Tabelle 12: Verteilung der Vor-Ort-Prüfungen 2020 nach Risikoklassen	73
Tabelle 13: Zahl der beaufsichtigten Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds	73
Tabelle 14: Marktmissbrauchsanalysen 2020	85
Tabelle 15: Marktmanipulationsuntersuchungen	87
Tabelle 16: Abgeschlossene Marktmanipulationsverfahren	87
Tabelle 17: Internationale Amtshilfeersuchen zur Marktmanipulationsverfolgung	88
Tabelle 18: Insideruntersuchungen	89
Tabelle 19: Abgeschlossene Insiderverfahren	90
Tabelle 20: Internationale Amtshilfeersuchen im Bereich der Insideruntersuchung	90
Tabelle 21: Untersuchungen Leerverkaufsverbote	93
Tabelle 22: Mitteilungen und Veröffentlichungen von Netto-Leerverkaufspositionen	93
Tabelle 23: Untersuchungen Transparenzpflichten	93
Tabelle 24: Anzeigen von Market Makern und Primärhändlern 2019	94

Tabelle 25: Anzeigen und Anträge	95
Tabelle 26: Billigungen 2020 und 2019	97
Tabelle 27: Abgeschlossene Enforcementverfahren	103
Tabelle 28: Offene Investmentvermögen	105
Tabelle 29: Mittelaufkommen	105
Tabelle 30: Bußgeldverfahren Wertpapieraufsicht	106
Tabelle 31: Beschwerden nach Institutsgruppen	107
Tabelle 32: Eingaben je Versicherungszweig seit 2015	108
Tabelle 33: Die häufigsten Beschwerdegründe 2020	108
Tabelle 34: Geldwäscheprüfungen 2020	117
Tabelle 35: Kontenabrufverfahren nach § 24c KWG	117
Tabelle 36: Neue Erlaubnisanfragen	119
Tabelle 37: Freistellung von Instituten	120
Tabelle 38: Verfolgung unerlaubter Geschäfte	120
Tabelle 39: Widerspruchsverfahren	121
Tabelle 40: Eilverfahren – erste Instanz	121
Tabelle 41: Klageverfahren – erste Instanz	121
Tabelle 42: Personal	137
Tabelle 43: Neueinstellungen 2020	137

Grafikverzeichnis

Grafik 1: Europäisches System der Finanzaufsicht	44
Grafik 2: Die Ebenen der EU-Gesetzgebung und die Rolle der ESAs	45
Grafik 3: Gesammelte Regelwerke der IAIS	48
Grafik 4: Zahl der Sparkassen	64
Grafik 5: Zahl der genossenschaftlichen Primärinstitute	65
Grafik 6: Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten	75
Grafik 7: Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten	78
Grafik 8: Entwicklung der SCR-Bedeckungsquoten	81
Grafik 9: Verteilung der Anhaltspunkte für Marktmanipulation	86
Grafik 10: Verteilung der Anhaltspunkte für Insiderhandel	86
Grafik 11: Ad-hoc-Mitteilungen und Befreiungen	91
Grafik 12: Meldung zu Directors' Dealings	92
Grafik 13: Zahl der zum organisierten Markt zugelassenen Emittenten	95
Grafik 14: Zahl der Stimmrechtsmitteilungen insgesamt	96
Grafik 15: Aufschlüsselung der Stimmrechtsmitteilungen nach einzelnen Meldetatbeständen	97
Grafik 16: Prospekte: Eingänge, Billigungen, Rücknahmen, Untersagungen	98
Grafik 17: Prospekte nach Anlageobjekten (nach Prospektingängen)	99
Grafik 18: Prospekte nach Beteiligungsformen (nach Prospektingängen)	99
Grafik 19: VIBs ohne Prospekt nach Anlageobjekten	100
Grafik 20: VIBs ohne Prospekt nach Beteiligungsformen	101
Grafik 21: Angebotsverfahren	101
Grafik 22: Befreiungsverfahren	103





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 2021
ISSN 1611-910X

Redaktionsschluss: Der Jahresbericht deckt das Jahr 2020 ab. Ausnahme ist das Schlaglicht zum Thema Wirecard (ab Seite 27).

Redaktion

Gruppe Kommunikation der BaFin
Heimbüchel pr – kommunikation und publizistik GmbH

Design

Werksfarbe.com, konzept+design

Satz

CMS – Cross Media Solutions GmbH

Druck

Druck- und Verlagshaus Zarbock GmbH & Co. KG

