

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Stefan Schmidt, Tabea Rößner,
Lisa Paus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/17736 –**

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht als Institution zum Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern

Vorbemerkung der Fragesteller

Auch wenn es vielen Verbraucherinnen und Verbrauchern nach Wahrnehmung der Fragestellerinnen und Fragesteller nicht bekannt ist, ist die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) als Anstalt des öffentlichen Rechts des Bundes seit 2015 mit dem kollektiven Verbraucherschutz beauftragt und soll diesen für alle Bürgerinnen und Bürger in ihrer Gesamtheit gleichermaßen ausführen. Ihre Kompetenzen sind in § 4 Absatz 1a Satz 2 und 3 des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes (FinDAG) beschrieben: Sie kann gegenüber den Instituten und anderen Unternehmen, die sie beaufsichtigt, alle Anordnungen treffen, die geeignet und erforderlich sind, um verbraucherschutzrelevante Missstände zu verhindern oder zu beseitigen, wenn eine generelle Klärung im Interesse des Verbraucherschutzes geboten erscheint. Ein Missstand in diesem Sinne ist ein erheblicher, dauerhafter oder wiederholter Verstoß gegen ein Verbraucherschutzgesetz, der nach seiner Art oder seinem Umfang die Interessen nicht nur einzelner Verbraucherinnen oder Verbraucher gefährden kann.

Die BaFin hat als Anstalt des öffentlichen Rechts darüber hinaus gegenüber den Verbraucherverbänden den unschätzbaren Vorteil eigener Ermittlungsbefugnisse, die nach Einschätzung der Fragestellerinnen und Fragesteller insbesondere da von Bedeutung sind, wo Rechtsverstöße nicht im Internet oder auf Papier sichtbar sind, etwa bei unlauteren Praktiken beim Vertrieb von Anlageprodukten und im grauen Kapitalmarkt.

Behördlicher Verbraucherschutz kann und sollte nach Auffassung der Fragestellerinnen und Fragesteller auch in Deutschland eine wertvolle Ergänzung des privatrechtlichen Rechtsschutzsystems darstellen. Mit den neuen Verbraucherschutzkompetenzen der BaFin hat der Gesetzgeber hier einen Anfang gemacht. Doch im internationalen Vergleich hat der deutsche Gesetzgeber, nach Meinung der Fragestellerinnen und Fragesteller, dieser Behörde noch längst nicht so scharfe Instrumente an die Hand gegeben, wie sie die britische Financial Conduct Authority oder das Consumer Financial Protection Bureau in den USA zur Verfügung hat. Dies hat auch die Nichtregierungsorganisation „Finanzwende“ festgestellt und stellt in der „Akte BaFin“ fest: „Die BaFin bleibt in vielen Aufgabenbereichen deutlich hinter ihren Möglichkeiten zurück.“ Daher ist auch ihre Kernforderung im Bereich Verbraucherschutz,

diesen institutionell zu stärken und dass „Vertreterinnen aus dem Bereich Verbraucherschutz [...] bei allen Verlautbarungen, Rundschreiben und Veröffentlichungen mit am Tisch sitzen.“

1. In welchen Bereichen sieht die Bundesregierung Verbesserungsbedarf im Verhältnis von Verbraucherschutzbehörden, Finanzmarktwächtern und der BaFin?

Die BaFin arbeitet mit dem Team Marktbeobachtung Finanzen (zuvor Marktwächter Finanzen) der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) konstruktiv und vertrauensvoll zusammen. Bereits in der Antwort der Bundesregierung auf zu den kollektiven Verbraucherschutz durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht auf Bundestagsdrucksache 19/13798 wird hierzu u. a. ausgeführt, dass der Marktwächter aufgrund der Nähe zu den Verbrauchern sowie vielfältigen zivilrechtlichen Möglichkeiten als Bereicherung und Ergänzung zu der Tätigkeit der BaFin angesehen wird. Aus Sicht des Marktwächters ist die BaFin eine sichere Anlaufstelle für fachliche und methodische Fragen, um die Verfolgung von Rechtsverstößen durch die Aufsichtsbehörden einzuleiten sowie für Grundsatzüberlegungen im Bereich des Verbraucherschutzes.

Darüber hinaus steht die BaFin auch im ständigen Austausch mit anderen Behörden, die einen Bezug zum finanziellen Verbraucherschutz haben, wie zum Beispiel dem Bundeskartellamt (vgl. BaFin-Journal 11/2019, S. 22 ff.: „Kartellamt und BaFin: Zwei Behörden für Verbraucher“). Gleiches gilt für die behördlichen und staatlich anerkannten Verbraucherschlichtungsstellen. So hat etwa die Bundesregierung in der Antwort zu Frage 18 der vorgenannten Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. erläutert, dass die BaFin den Austausch zwischen den Schlichtungsstellen aktiv fördert, indem sie seit 2012 in ihren Räumlichkeiten ein Treffen der relevanten Akteure der Streitschlichtung im Finanzbereich veranstaltet.

Vor diesem Hintergrund betrachtet die Bundesregierung das Verhältnis der BaFin zum Team Marktbeobachtung Finanzen des vzbv und zu den erwähnten weiteren staatlichen bzw. nichtstaatlichen Akteuren im Bereich des finanziellen Verbraucherschutzes als sehr gute kooperative Basis zur Umsetzung ihres Verbraucherschutzauftrages.

2. Plant die Bundesregierung eine gesetzliche Regelung für das Instrument der Testkäufe von Anlageprodukten, so wie es die EU für europäische Aufsichtsbehörden vorsieht (<https://www.reuters.com/article/eu-markets-regulator/beefed-up-eu-markets-watchdog-goes-mystery-shopping-idUSL8N29E3NH>)?

Wenn nein, warum nicht?

Die Verordnung (EU) 2019/2175, mit der die Aufgaben und Befugnisse der europäischen Aufsichtsbehörden EBA, ESMA und EIOPA teilweise neu geregelt wurden, sieht vor, dass die Behörden künftig Testkauf-Aktivitäten der nationalen zuständigen Behörden koordinieren können, soweit solche durchgeführt werden. Eine eigene Befugnis, Testkäufe durchzuführen, ist damit nicht verbunden. Das aktuelle aufsichtliche Instrumentarium der BaFin umfasst eine Vielzahl effektiver Ermittlungs- und Sanktionsbefugnisse, die sowohl im nationalen als auch im europäischen Recht verankert sind. Testkäufe sind darin vorgesehen, soweit diese Befugnis im Rahmen von grenzüberschreitend koordinierten Verbraucherschutz-Durchsetzungsverfahren nach der Verordnung (EU) 2017/2394 (CPC-Verordnung) genutzt werden soll. Bundesregierung und

BaFin sind in ständigem Austausch über die Effektivität und Angemessenheit ihrer aufsichtsrechtlichen Instrumente.

3. Gibt es einen Austausch mit anderen internationalen Verbraucherschutzbehörden, wie beispielsweise der FCA in Großbritannien, dem Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e. V. oder dem Consumer Financial Protection Bureau (CFPB) aus den USA?

Wenn ja, in welcher Form findet dieser Austausch wie regelmäßig statt?

Die BaFin ist als nationale zuständige Aufsichtsbehörde im Rahmen des Europäischen Systems der Finanzaufsicht (ESFS) u. a. in den Verbraucherschutzgremien sowie in den Räten der Aufseher als den obersten Beschlussgremien der europäischen Aufsichtsbehörden (ESMA, EIOPA und EBA) vertreten und steht dort im ständigen Austausch mit den jeweils anderen national zuständigen Behörden. Zudem ist die BaFin aktives Mitglied der Verbraucherschutzgremien internationaler Standardsetzer bzw. Organisationen International Association of Insurance Supervisors (IAIS), International Organisation of Securities Commissions (IOSCO), International Financial Consumer Protection Organisation (FinCoNet) und sie arbeitet in den einschlägigen OECD-Gremien mit, in denen jeweils auf globaler Ebene ein Austausch mit anderen Aufsichtsbehörden auch zu spezifischen Themen des finanziellen Verbraucherschutzes stattfindet. Darüber hinaus steht die BaFin auch außerhalb der vorgenannten Gremien und Organisationen im bilateralen Austausch mit anderen Aufsichts-/Verbraucherschutzbehörden u. a. zu Verbraucherschutzthemen. Schließlich nutzt die BaFin auch internationale Konferenzen und Seminare zu Themen des finanziellen Verbraucherschutzes als Forum zum Austausch mit diesen Behörden.

4. Wurde im Rahmen der sich ergebenden nationalen Regelungsbedarfe aus der EU-Prospektverordnung (Verordnung (EU) 2017/1129 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2017) geprüft, den gesetzlichen Auftrag der BaFin zur formellen Prüfung von Wertpapierprospekten um Elemente einer materiellen Prüfung zu erweitern?
 - a) Wenn ja, was spricht für und was gegen eine solche Erweiterung der Prüfpflicht, und aus welchen Gründen wurde dies nicht weiterverfolgt?
 - b) Wenn nein, warum nicht?

Die europäische Vollharmonisierung des Wertpapierprospektrechts und die unmittelbare Geltung der Verordnung (EU) 2017/1129 (Prospekt-VO) in sämtlichen Mitgliedstaaten lässt für darüberhinausgehende nationale Vorschriften nur Raum, wenn dies in der Prospekt-VO ausdrücklich vorgesehen ist. Entscheidend ist hier Artikel 10 der Verordnung (EU) 2017/1129. Die Vorschrift regelt die Prüfung und Billigung des Wertpapierprospekts. Gemäß Artikel 10 Absatz 4 Prospekt-VO, der die für die Billigung eines Wertpapierprospekts anzuwendenden Standards regelt, kommt es abschließend auf die Vollständigkeit, Verständlichkeit und Kohärenz des Prospekts an. Eine materielle und/oder inhaltliche Prüfung des Prospekts ist nicht vorgesehen. Die Vorschrift räumt den Mitgliedstaaten auch nicht die Befugnis ein, eine solche Regelung auf nationaler Ebene einzuführen.

5. Geht die Bundesregierung davon aus, dass sich durch eine von der BaFin durchgeführte inhaltliche Prüfung von Verkaufsprospekten die Schäden für Verbraucher bei Anlageskandalen, wie z. B. bei der Containerfirma P&R (<https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/p-r-skandal-totalschaden-1.4013874>), der PIM Gold GmbH (<https://www.handelsblatt.com/finanzen/maerkte/devisen-rohstoffe/edelmetalle-anlegern-von-pim-gold-drohen-hoh-e-verluste/25318996.html?ticket=ST-8726765-fcaxQpbQofhze1UGkmuM-ap6>) oder den „Festzinsprodukten“ der UDI Gesellschaften (https://www.anwalt.de/rechtstipps/udi-energie-festzins-und-udi-sprint-festzins-iv-ausfall-der-forderungen-droht_156304.html), vermindern oder vermeiden lassen?

Wenn nein, warum nicht?

6. Hat die Bundesregierung ihre Haltung, an einer rein formalen Prüfung von Wertpapierprospekten durch die BaFin festzuhalten, insbesondere im Hinblick auf die in Frage 5 genannten Anlageskandale, mittlerweile geändert?
- a) Wenn nein, warum nicht?
- b) Wenn ja, welche Änderungen plant die Bundesregierung, und wann sollen diese umgesetzt werden?

Die Fragen 5 und 6 werden zusammen beantwortet.

Die Prüfung von Prospekten für die Emission von Vermögensanlagen ist im Wesentlichen der Prüfung von Wertpapierprospekten nachgebildet. Damit wird ein angemessener Prüfungsstandard auch für die Prospekte von Vermögensanlagen sichergestellt.

Danach ist ein Prospekt auf Vollständigkeit, Verständlichkeit und Kohärenz zu überprüfen; eine inhaltliche bzw. materielle Prüfung findet hingegen nicht statt. Eine solche Prüfung würde für die BaFin einen nicht darstellbaren Personal- und Zeitaufwand bedeuten. Denn ob die im Prospekt gemachten Angaben etwa zu den Anlageobjekten und -zielen zutreffend sind, lässt sich nicht anhand des Prospektes selbst überprüfen; auch das bloße Heranziehen weiterer Unterlagen durch die BaFin wäre nicht ausreichend, um etwa das Vorhandensein und die Werthaltigkeit von Anlageobjekten festzustellen. Außerdem blieben selbst nach einer gründlichen Prüfung der Geschäftsmodelle der Emittenten Unsicherheiten im Hinblick auf deren zukünftige Entwicklung.

Weiter können durch eine inhaltliche Prospektprüfung negative Marktentwicklungen oder unternehmerische Fehlentscheidungen von Anbietern und Emittenten von Vermögensanlagen nicht verhindert werden. Sollte sich nachträglich herausstellen, dass eine Prospektangabe inhaltlich unrichtig ist, kann dies eine zivilrechtliche Haftung des Anbieters begründen (vgl. § 20 ff. VermAnlG) und/oder eine strafrechtliche Verfolgung auslösen.

7. Welche Schäden sind nach Kenntnis der Bundesregierung für die Verbraucherinnen und Verbraucher aus den in Frage 6 genannten Beispielen jeweils entstanden (bitte einzeln nach Unternehmen, Anzahl der betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher und Schadenshöhen aufschlüsseln)?

Weder der BaFin noch der Bundesregierung liegen aus eigener Kenntnis Zahlen zu Vermögensschäden vor.

8. Plant die Bundesregierung, das Instrument der einvernehmlichen Einigung, dem sogenannten Settlement, welches heute schon im Bereich des Wertpapierhandels angewendet wird, auch auf die Bereiche Banken und Versicherungen anzuwenden?

In Ordnungswidrigkeitenverfahren ist die Festsetzung einer Geldbuße im Rahmen einer einvernehmlichen Verständigung (Settlement) eine Möglichkeit zur effizienten Verfahrensbearbeitung. Dies ist in der Strafprozessordnung (StPO) vorgesehen, die über den Verweis des § 46 Absatz 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) auch in Ordnungswidrigkeitenverfahren sinn-gemäße Anwendung findet. Hiervon wird seit langem auch in Ordnungswidrigkeitenverfahren in der die Banken und Versicherungen betreffenden Unternehmensaufsicht Gebrauch gemacht.

9. Plant die Bundesregierung, die Mindestangaben in Verkaufsprospekten nach § 7 Absatz 1 des Vermögensanlagengesetzes (VermAnlG) und § 2 Absatz 1 der Vermögensanlagen-Verkaufsprospektverordnung (VermVerk-ProspV) zu erweitern, um Skandale wie in den Beispielen in Frage 6 zu vermeiden?

Wenn nein, warum nicht?

Es wird auf die Antwort zu Frage 17 verwiesen.

10. Bei wie vielen Fällen im Bereich des Verbraucherschutzes hat die BaFin in den letzten fünf Jahren externe Beraterinnen und Berater hinzugezogen (bitte nach Fällen und den zugehörigen Beraterinnen oder Beratern und nach Jahren aufschlüsseln)?

Die BaFin kann sich gemäß § 4 Absatz 3 des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes (FinDAG) bei der Erfüllung ihrer Aufgaben anderer Personen und Einrichtungen bedienen. Diese Möglichkeit wird, etwa bei der Durchführung von Sonderprüfungen oder Marktstudien, auch in der Abteilung Verbraucherschutz im Bedarfsfall genutzt. Bei den beauftragten Dritten kann es sich im Einzelfall zwar um Wirtschaftsprüfungsgesellschaften handeln, deren Dienstleistungsangebot auch Beratungsleistungen umfasst. In der Abteilung Verbraucherschutz wurden aber in den letzten fünf Jahren keine solchen Beratungsleistungen externer Beraterinnen und Berater in Anspruch genommen.

11. Wird die BaFin die Ende 2017 (https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Pressemitteilung/2017/pm_171205_bonitaetsanleihen_verbot.html) untersuchten „bonitätsabhängigen Schuldverschreibungen“ erneut prüfen, um die Bedenken insbesondere im Hinblick auf Derivate zu adressieren (vgl. https://www.finanzwende.de/fileadmin/user_upload/Kampagnen/AkteBafin/DieAkteBafin.pdf, S. 54)?

Wenn nein, warum nicht?

12. Gab es seit 2017 zu bonitätsabhängigen Schuldverschreibungen eine erneute Risikoprüfung, bezogen auf die Bedenken für den Anlegerschutz, den die BaFin Ende Juli 2016 geäußert hatte (https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Pressemitteilung/2016/pm_160728_bonitaetsanleihen_allgemeinverfuegung.html;jsessionid=8C62FAEFB407050E7F4267E1F5F0F739.1_cid372?nn=7846960)?

Wenn nein, wird diese noch erfolgen, und wenn nein, warum wird es keine Überprüfung geben, bzw. wann wird darüber entschieden?

Die Fragen 11 und 12 werden gemeinsam beantwortet.

Die BaFin war nach der Selbstverpflichtung von Deutscher Kreditwirtschaft (DK) und Deutschem Derivate Verband (DDV) und der intensiven Überwachung dieser Selbstverpflichtung im Dezember 2017 zu der Einschätzung gekommen, dass die Privatanleger hinsichtlich bonitätsabhängiger Schuldverschreibungen in ausreichendem Maße geschützt sind. Die BaFin hat die Lage seitdem im Rahmen ihrer Markt- und Produktaufsicht beobachtet. Diese Beobachtung hat bislang nicht zu Erkenntnissen geführt, die eine Änderung der Ende 2017 getroffenen Einschätzung gerechtfertigt hätten.

13. Beabsichtigt die Bundesregierung, für die Verbesserung des kollektiven Verbraucherschutzes die Abteilung Verbraucherschutz aufzuwerten und mit einer eigenen Exekutivdirektorin oder einem eigenen Exekutivdirektor auszustatten?

Wenn nein, warum nicht?

Wenn ja, wer wird diesen Posten in Zukunft bekleiden?

14. Plant die Bundesregierung, den kollektiven Verbraucherschutz bei der BaFin aufzuwerten, indem die Abteilung Verbraucherschutz mehr als eine beratende Stellung erhält und die Aufsicht in den Fachreferaten der Banken-, Versicherungs- und Wertpapieraufsicht somit mehr als ein mittelbarer Schutz für Verbraucherinnen und Verbraucher wird?

Die Fragen 13 und 14 werden zusammen beantwortet.

Es ist derzeit nicht beabsichtigt, die Abteilung Verbraucherschutz in einen eigenen Geschäftsbereich innerhalb der BaFin zu überführen und mit einer eigenen Exekutivdirektorin oder einem eigenen Exekutivdirektor auszustatten. Die Belange des kollektiven Verbraucherschutzes sind über die Abteilung Verbraucherschutz hinaus auch als gemeinsames Aufsichtsziel in den übrigen Bereichen der BaFin relevant und werden bei der Aufsichtstätigkeit berücksichtigt. Die Aufsicht (auch) durch jeweils sektorspezifische Experten in den Fachreferaten der Banken-, Versicherungs- und Wertpapieraufsicht dient damit in vielen Bereichen mittelbar auch dem Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher und ihrer Interessen.

Darüber hinaus ist die Abteilung Verbraucherschutz bereits jetzt mit eigenen Zuständigkeiten und in diesem Zusammenhang auch mit entsprechenden Befugnissen ausgestattet, zu denen u. a. die Produktintervention sowie die operative Missstandsaufsicht im Rahmen der kollektiven Verbraucherschutzvor-

schriften gegenüber beaufsichtigten Unternehmen und Instituten gemäß § 4 Absatz 1a FinDAG gehört. Auch verfügt die Abteilung Verbraucherschutz u. a. über Zuständigkeiten für die operative Verhaltens- und Organisationsaufsicht von Wertpapierdienstleistungsunternehmen sowie auch für die Überwachung der Gebote und Verbote der PRIIPs-VO. In diesen Bereichen dient ihre Aufsichtstätigkeit unmittelbar dem Schutz der kollektiven Verbraucherinteressen. Über die eigenen unmittelbaren Eingriffszuständigkeiten hinaus steht die Abteilung Verbraucherschutz den Fachreferaten der Banken-, Versicherungs- und Wertpapieraufsicht unterstützend zur Seite, sofern sich in diesen Bereichen sektorspezifisch verbraucherschutzbezogene Fragestellungen ergeben.

15. Plant die Bundesregierung, weitere Behörden oder Anstalten des öffentlichen Rechts, z. B. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), Bundeskartellamt, Kraftfahrtbundesamt, Umweltbundesamt, mit dem kollektiven Verbraucherschutz zu beauftragen?

Falls nein, warum nicht, falls ja, wie ist der Zeitplan dafür?

Die Bundesregierung plant, das Bundesamt für Justiz (BfJ) als zuständige Behörde im Sinne des sich derzeit im parlamentarischen Verfahren befindlichen Entwurfes eines Gesetzes zur Änderung des EG-Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetzes (VSchDG) zu benennen (vgl. Bundestagsdrucksache 19/16781). Danach werden von dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz Befugnisse im Bereich des grenzüberschreitenden Verbraucherschutzes auf das BfJ übertragen, soweit die Kollektivinteressen von Verbraucherinnen und Verbrauchern beeinträchtigt sind. Zudem ist geplant, für Spezialbereiche die Bundesnetzagentur als zuständige Behörde nach dem VSchDG zu benennen. Das VSchDG dient als Durchführungsgesetz zur Verordnung (EU) 2017/2394 (CPC-Verordnung).

Darüber hinaus plant die Bundesregierung noch in dieser Legislaturperiode im Bereich der verbraucherbezogenen IT-Sicherheit, das Aufgabenspektrum des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik um Belange des Verbraucherschutzes zu erweitern.

Darüber hinausgehende konkrete Vorhaben der Bundesregierung, weitere Behörden oder Anstalten des öffentlichen Rechts mit zusätzlichen Aufgaben des kollektiven Verbraucherschutzes zu beauftragen, bestehen nicht.

16. Aus welchen Gründen wird es bei der BaFin nicht zu einer Einrichtung weiterer Stellen zur Erfüllung des Auftrags des kollektiven Schutzes von Verbraucherinteressen kommen (Antwort der Bundesregierung zu Frage 3 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/13798)?

Aus Sicht der Bundesregierung besteht derzeit keine Notwendigkeit, die BaFin mit weiteren (Plan-)Stellen zur Erfüllung ihres Auftrags des Schutzes kollektiver Verbraucherinteressen auszustatten. Aus Sicht der Bundesregierung reichen die derzeitigen (Plan-)Stellen aus, diesem Ziel angemessen gerecht zu werden.

17. Wie sieht der momentane Sachstand bezüglich des Maßnahmenpaketes des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz zur weiteren Stärkung des Anlegerschutzes vom 15. August 2019 aus, und wie sieht der weitere Zeitplan dafür aus?
18. Welche weiteren Planungen neben dem Maßnahmenpaket des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz zur weiteren Stärkung des Anlegerschutzes vom 15. August 2019 gibt es in der Bundesregierung, um den kollektiven Verbraucherschutz zu stärken?

Die Fragen 17 und 18 werden zusammen beantwortet.

Die Umsetzung des Maßnahmenpakets wird momentan innerhalb der Bundesregierung abgestimmt. Daher betrifft diese Frage die interne noch laufende Meinungsbildung der Bundesregierung und damit einen nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Bundesregierung, der dem Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung unterfällt.

19. Sieht die Bundesregierung Handlungsbedarf, um die hohen Provisionsätze von 50 Prozent und mehr (vgl. Marktuntersuchung 2017, https://www.bafin.de/DE/PublikationenDaten/Jahresbericht/Jahresbericht2017/Kapitel2/Kapitel2_2/Kapitel2_2_2/kapitel2_2_2_artikel.html) einzuschränken, insbesondere vor dem Hintergrund der Vorgaben der EU-Versicherungsvertriebsrichtlinie (Insurance Distribution Directive, IDD), die die Interessenkonflikte von Vermittlern wegen hoher Provisionen ausdrücklich vermeiden will?
 - a) Wenn ja, durch welche Maßnahmen, und wann?
 - b) Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung plant derzeit ergänzende Maßnahmen in Bezug auf die Provisionsgestaltung bei Restschuldversicherungen und Lebensversicherungen. Insoweit wird auf den bekannten Referentenentwurf für ein Gesetz zur Deckelung der Abschlussprovisionen von Lebensversicherungen und von Restschuldversicherungen vom 18. April 2019 Bezug genommen.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 10 der Kleinen Anfrage der Fraktion der AfD auf Bundestagsdrucksache 19/8096 verwiesen.

20. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung ergriffen, um die Aufsicht zu verbessern, nachdem mindestens drei regulierte Pensionskassen trotz der Aufsicht der BaFin in Schieflage gerieten (vgl. <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/altersvorsorge-ungeschuetzte-betriebsrente-1.4529055>)?
21. Sind der Bundesregierung Gründe für die Schieflagen in den jeweiligen Fällen bekannt, und wenn ja, welche?
22. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus den Schieflagen in den jeweiligen Fällen, und inwieweit hätte nach Einschätzung der Bundesregierung die BaFin hier mit welchen Maßnahmen eingreifen sollen?

Die Fragen 20 bis 22 werden zusammen beantwortet.

In einem lang anhaltenden Niedrigzinsumfeld stehen Pensionskassen vor besonderen Herausforderungen, die Zinsgarantien mittel- und langfristig zu er-

füllen. Die Bundesregierung hat deshalb bereits im Jahr 2011 die Zinszusatzreserve eingeführt und im Jahr 2014 das Lebensversicherungsreformgesetz initiiert. Diese Maßnahmen gelten teilweise auch für Pensionskassen. Speziell im Bereich der Pensionskassen hat die Bundesregierung mit dem Gesetz zur Anpassung der Abgabenordnung an den Zollkodex der Union und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften vom 22. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2417) darüber hinaus dafür gesorgt, dass unter bestimmten Voraussetzungen Sonderzahlungen des Arbeitgebers an die Pensionskasse zu deren Stabilisierung zu keinen steuerbaren Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit führen. Bei Pensionskassen in der Rechtsform eines Versicherungsvereins auf Gegenseitigkeit kann seit 2019 ein weiterer Gründungsstock gebildet werden, der den Zweck hat, die langfristige Risikotragfähigkeit des Vereins zu gewährleisten. Zudem hat die BaFin die Aufsicht über Pensionskassen, die besonders von der Niedrigzinsphase betroffen sind, intensiviert.

Im Rahmen der Aufsicht setzt sich die BaFin – soweit erforderlich – dafür ein, dass die Pensionskassen bei den Trägerunternehmen (Arbeitgebern) oder Aktionären um die Bereitstellung von Mitteln werben. Zur Unterstützung von Pensionskassen durch Trägerunternehmen oder Aktionäre ist es in der Vergangenheit bereits mehrfach gekommen.

Mit der Umsetzung der überarbeiteten europäischen Richtlinie (EU) 2016/2341 über die Tätigkeit und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung wurde die Aufsicht über Pensionskassen modernisiert. Insbesondere wurden die Anforderungen an das Risikomanagement ausgeweitet.

Um Betriebsrenten zusätzlich zu schützen, verfolgt die Bundesregierung eine weitere Maßnahme. Nach geltendem Recht gilt Folgendes: Kann eine Pensionskasse die Betriebsrenten nicht im vollen Umfang zahlen, steht der Arbeitgeber für den Unterschiedsbetrag ein. Wenn der Arbeitgeber insolvent wird, trifft die Kürzung den Beschäftigten bzw. Betriebsrentner. Diese Schutzlücke soll geschlossen werden.

Der Pensions-Sicherungs-Verein soll künftig die Einstandspflicht des Arbeitgebers übernehmen, wenn dieser insolvent wird. Ein entsprechender Gesetzentwurf wird derzeit innerhalb der Bundesregierung abgestimmt.

Die drei Pensionskassen, die in den Fragen 20 und 21 angesprochen werden, haben über die Ursachen ihrer derzeitigen Lage in Pressemitteilungen berichtet (vgl. https://www.pensionskasse-caritas.de/fileadmin/pkcdoc/Dokumente/Presse/Pressemitteilungen/PKC_kurz_17.05.2019.pdf, https://www.koelner-pensionskasse.de/fileadmin/kpkdoc/Dokumente/Presse/Pressemitteilungen/KPK_Kurz_17.05.2019.pdf, <https://ds-versicherung.de/unternehmen>).

23. Welche Prüfungen und Ähnliches hat die BaFin bei den betroffenen Pensionskassen in den letzten Jahren unternommen (bitte für die letzten fünf Jahre gesondert für die einzelnen Pensionskassen angeben), und zu welchem Ergebnis kamen die Prüfungen?
24. Welche Maßnahmen hat die BaFin aufgrund ihrer Überprüfungen bei den betroffenen Pensionskassen vorgeschlagen, und welche wurden davon bisher umgesetzt?

Die Fragen 23 und 24 werden zusammen beantwortet.

Seit Bekanntwerden der auftretenden Krisen hat die BaFin verstärkte Kommunikation mit dem jeweiligen Vorstand, Aufsichtsrat und Verantwortlichen Aktuar, den jeweiligen Abschlussprüfern und Vertretern von Trägerunternehmen geführt.

Zudem fanden 17 Prüfungen und Gespräche in den Räumen der jeweiligen Unternehmen sowie 43 Gespräche in den Räumen der BaFin statt. Die Aufteilung auf die einzelnen Unternehmen ergibt sich aus folgender Tabelle:

| | Prüfungen und Gespräche beim Unternehmen | Gespräche bei der BaFin |
|--|--|-------------------------|
| Deutsche Steuerberater-Versicherung – Pensionskasse des steuerberatenden Berufs VVaG – | 4 | 6 |
| Kölner Pensionskasse VVaG | 7 | 20 |
| Pensionskasse der Caritas VVaG | 6 | 17 |

Die durchgeführten Prüfungen haben zu teilweise schwerwiegenden Beanstandungen geführt; auf die Antwort zu den Fragen 20 bis 22 wird verwiesen. Die festgestellten Mängel sind teilweise bereits behoben. Die verbleibenden Mängel sind durch die Pensionskassen noch zu beheben, was der BaFin durch Einreichung von Maßnahmen- und Zeitplänen angezeigt wurde. Die Pensionskassen müssen die Umsetzung der von ihr angekündigten Maßnahmen gegenüber der BaFin nachweisen. Zu den Maßnahmen gehört jeweils auch ein Sanierungskonzept. Einzelheiten zur Sanierung können den Pressemitteilungen entnommen werden, die in der Antwort zu den Fragen 20 bis 22 angegeben sind.

Die BaFin hat außerdem der Pensionskasse der Caritas VVaG und der Deutschen Steuerberater-Versicherung – Pensionskasse des steuerberatenden Berufs VVaG das Neugeschäfts untersagt. Die Kölner Pensionskasse VVaG hat sich gegenüber der BaFin verpflichtet, ebenfalls das Neugeschäft einzustellen.

25. Wie viele Kunden sind nach Kenntnis der Bundesregierung bis heute von Kürzungen ihrer laufenden Rentenbezüge betroffen, wie hoch ist die prozentuale Rentenkürzung (bitte Spanne angeben), und wie viele dieser Rentenkürzungen gleicht der Arbeitgeber nicht aus (z. B. wegen Insolvenz)?

Bei den drei betroffenen Pensionskassen sind von den Kürzungen etwa 44.000 Anwärter und 15.000 Rentner betroffen. Die Anzahl der Rentenkürzungen, die vom Arbeitgeber nicht ausgeglichen werden, ist der Bundesregierung nicht bekannt.

Eine der betroffenen Pensionskassen hat angegeben, dass die Leistungskürzungen für die Mehrheit der Versicherten zwischen 10 und 30 Prozent liegen (vgl. <https://www.tagesschau.de/investigativ/report-mainz/niedrigzinsen-pensionen-101.html>).

26. Was sind nach Auffassung der Bundesregierung die Gründe dafür, dass die BaFin zwar im Wertpapierbereich häufig Bußgelder gegen Unternehmen verhängt, in den Bereichen Banken und Versicherungen aber vergleichsweise selten, wie dies von der Bürgerbewegung Finanzwende beobachtet worden ist (https://www.finanzwende.de/fileadmin/user_upload/Kampagnen/AkteBafin/DieAkteBafin.pdf, S. 19)?

In der im Wertpapierbereich ausgeübten Marktaufsicht ist die Verhängung von Bußgeldern eine besonders effektive aufsichtliche Maßnahme für festgestellte Verstöße. In den Bereichen Banken und Versicherungen übt die BaFin eine Unternehmensaufsicht i. S. einer Vollaufsicht aus. Der Schwerpunkt der Unter-

nehmensaufsicht liegt im präventiven Bereich, sodass hier geringere Fallzahlen repressiver aufsichtlicher Maßnahmen wie z. B. Bußgelder, anfallen.

27. Wie viele Bußgelder wurden in den drei Sektoren in den vergangenen zehn Jahren erhoben (bitte Anzahl und Volumen nennen)?

Sieht die Bundesregierung hier Handlungsbedarf?

Für das Jahr 2010 liegen aus den Bereichen der Banken- und Versicherungsaufsicht keine Daten zu Ordnungswidrigkeitenverfahren vor. In den Jahren 2011 bis 2019 wurden im Bereich der Bankenaufsicht 2.264 Einzelgeldbußen in Höhe von insgesamt 58.908.437 Euro festgesetzt und im Bereich der Versicherungsaufsicht wurden sieben Einzelgeldbußen in Höhe von insgesamt 54.750 Euro festgesetzt.

Für die Jahre 2010 bis 2013 liegen für den Bereich der Wertpapieraufsicht statistische Daten zu Ordnungswidrigkeitenverfahren nur zur Anzahl der Bußgeldbescheide vor, nicht aber zu der Anzahl der Einzelgeldbußen. Mit einem Bußgeldbescheid können mehrere Einzelgeldbußen erlassen werden. Im Bereich der Wertpapieraufsicht wurden in den Jahren 2010 bis 2013 eine Anzahl von 386 Bußgeldbescheiden mit Geldbußen in Höhe von insgesamt 9.509.000 Euro erlassen. In den Jahren 2014 bis 2019 wurden 810 Einzelgeldbußen in Höhe von insgesamt 37.056.000 Euro festgesetzt.

28. Wie hoch waren die Bußgelder, die die BaFin in den letzten fünf Jahren verhängt hat (bitte in absoluten Zahlen, für die einzelnen Fälle jährlich und nach den Firmen der jeweiligen Institutionen – Unternehmen, Kreditinstituten etc. – aufschlüsseln)?

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2015 bis 2019 |
|----------------------------------|---------------------|--------------------|---------------------|---------------------|--------------------|---------------------|
| Bußgelder gesamt: | 47.618.529 € | 3.351.295 € | 18.045.150 € | 13.519.650 € | 9.676.400 € | 92.211.024 € |
| davon gegen Emittenten: | 1.683.000 € | 1.581.000 € | 3.668.000 € | 1.645.000 € | 7.436.000 € | 16.013.000 € |
| davon gegen Kreditinstitute: | 40.117.800 € | 717.700 € | 11.462.550 € | 1.551.000 € | 359.000 € | 54.208.050 € |
| davon gegen Finanzdienstleister: | 42.000 € | 28.500 € | 55.250 € | 3.537.500 € | 66.500 € | 3.729.750 € |
| davon gegen Versicherungen | 29.500 € | 12.000 € | 226.250 € | 15.000 € | 0 € | 282.750 € |
| davon gegen sonstige: | 5.746.229 € | 1.012.095 € | 2.633.100 € | 6.771.150 € | 1.814.900 € | 17.977.474 € |

29. Für welche Vergehen hat die BaFin in den letzten fünf Jahren Verwarnungen ausgesprochen (bitte nach Gesamtzahl der Fälle, nach einzelnen Institutionen – Banken, Sparkassen, Unternehmen etc. – und den Firmen aufschlüsseln)?

Im Zeitraum von 2015 bis 2019 hat die BaFin 40 Verwarnungen (mit und ohne Verwarngeld) gemäß § 56 OWiG gegen Agenten i. S. d. § 1 Absatz 9 ZAG erlassen. Geahndet wurden dadurch Verstöße gegen § 32 Absatz 3 Nummer 11 ZAG a. F. (Verstoß gegen Identifizierungspflichten, fünf Verstöße), § 32 Absatz 3 Nummer 12 ZAG a. F. (Verstoß gegen die Abklärung wirtschaftlich Berechtigter, 17 Verstöße), § 32 Absatz 3 Nummer 13 ZAG a. F. (Verletzung von Aufzeichnungspflichten, 16 Verstöße), § 17 Absatz 1 Nummer 6 GwG a. F. (Verletzung der Aufbewahrungspflicht, 23 Verstöße), ggfs. in Tateinheit oder in

Verbindung mit einer Aufsichtspflichtverletzung gem. § 130 OWiG. Im gleichen Zeitraum wurden zwei Verwarnungen gegen Leitungspersonen von Kreditinstituten erlassen, wegen eines Verstoßes gegen § 17 Absatz 1 Nummer 14 GwG a. F. (Verstoß im Zusammenhang mit einer Verdachtsmeldung nach dem GwG) bzw. § 53 Absatz 1 Nummer 15 des Zahlungskontengesetzes.

Im Geschäftsbereich Bankenaufsicht wurden in den vergangenen 5 Jahren 12 Verwarnungen nach § 36 KWG ausgesprochen oder im Rahmen einer Anhörung angedroht. Verwarnungen nach § 36 KWG sind Maßnahmen gegen die Geschäftsleitung.

Im Geschäftsbereich Versicherungs- und Pensionsfondsaufsicht wurden im Zeitraum 2015 bis 2020 zwei bestandskräftige Verwarnungen gemäß § 303 Absatz 1 VAG gegenüber Geschäftsleitern von Versicherungsunternehmen erlassen.

Im Geschäftsbereich Wertpapieraufsicht/Asset Management wurden in den vergangenen fünf Jahren insgesamt neun Verwarnungen nach § 36 KWG ausgesprochen (Maßnahmen gegen Geschäftsleiter). Ferner wurden in den vergangenen fünf Jahren zwei Mitarbeiter von zwei Wertpapierdienstleistungsunternehmen (WpDU) nach § 34d Absatz 4 WpHG a. F. wegen Verstößen gegen Verhaltenspflichten verwarnt.

30. Für welche Vergehen hat die BaFin in den letzten fünf Jahren Bußgelder verhängt (bitte nach Gesamtzahl der Fälle nach einzelnen Institutionen – Banken, Sparkassen, Unternehmen etc. – und den Firmen aufschlüsseln)?

| | 2015 bis 2019 | | | | | davon gegen natürliche und juristische Personen die nicht der Vollaufsicht durch die BaFin unterliegen (umfasst auch Leitungspersonen) |
|--|-------------------------|---------------------------|--------------------------------|------------------------------------|-------------------------------|--|
| | Anzahl – Insgesamt – | davon gegen Emittenten | davon gegen Kreditinstitute | davon gegen Finanzdienstleister | davon gegen Versicherungen | |
| Identifizierungspflichten | | | | | | |
| § 56 Abs. 1 Nr. 17 GwG a. F. | 1 | | 1 | | | |
| § 32 Abs. 3 Nr. 11 ZAG a. F. | 9 | | | | | 9 |
| § 32 Abs. 3 Nr. 12 ZAG a. F. | 30 | | | | | 30 |
| Aufzeichnungspflichten | | | | | | |
| § 32 Abs. 3 Nr. 13 ZAG a. F. | 20 | | | | | 20 |
| Aufbewahrungspflichten | | | | | | |
| § 17 Abs. 1 Nr. 6 GwG a. F. bzw. § 56 Abs. 1 Nr. 10 GwG a. F. | 48 | | | | | 48 |
| Verdachtsmeldewesen | | | | | | |
| § 17 Abs. 1 Nr. 14 GwG a. F. bzw. § 17 Abs. 1 Nr. 59 GwG a. F. | 135 | | 21 | 1 | 2 | 111 |
| § 17 Abs. 1 Nr. 15 GwG a. F. | 2 | | 1 | | | 1 |
| Einreichungspflichten zur Rechnungslegung | | | | | | |
| § 56 Abs. 2 Nr. 4 KWG a. F. bzw. § 56 Nr. 11 lit. a) KWG | 1 | | | 1 | | |
| § 56 Nr. 11 lit. b) KWG | 9 | | | 4 | | 5 |

| | 2015 bis 2019 | | | | | davon gegen natürliche und juristische Personen die nicht der Vollaufsicht durch die BaFin unterliegen (umfasst auch Leitungspersonen) |
|--|-------------------------|---------------------------|--------------------------------|------------------------------------|-------------------------------|--|
| | Anzahl – Insgesamt – | davon gegen Emittenten | davon gegen Kreditinstitute | davon gegen Finanzdienstleister | davon gegen Versicherungen | |
| § 332 Abs. 2 Nr. 1 VAG | 3 | | | | 1 | 2 |
| § 32 Abs. 2 Nr. 1 ZAG a. F. | 3 | | | 3 | | |
| Eigenmittelanforderung | | | | | | |
| § 56 Abs. 5 Nr. 21, Nr. 23 KWG | 1 | | 1 | | | |
| Kontenabruf | | | | | | |
| § 56 Abs. 2 Nr. 9 KWG | 2 | | 2 | | | |
| Vollziehbare Anordnung | | | | | | |
| § 56 Abs. 2 Nr. 3f KWG | 1 | | 1 | | | |
| § 32 Abs. 3 Nr. 1 ZAG a. F. | 1 | | | | | 1 |
| § 32 Abs. 3 Nr. 3 ZAG a. F. | 1 | | | 1 | | |
| § 32 Abs. 3 Nr. 4 ZAG a. F. | 1 | | | | | 1 |
| § 32 Abs. 3 Nr. 5 ZAG a. F. | 1 | | | | | 1 |
| Bedeutende Beteiligungen | | | | | | |
| § 56 Abs. 2 Nr. 1 lit. a) KWG | 18 | | | | | 18 |
| § 56 Abs. 2 Nr. 1 lit. h) KWG | 4 | | 1 | 2 | | 1 |
| § 104 Abs. 1a S. 1 Nr. 2 VAG a. F. | 1 | | | | | 1 |
| Sonstige Anzeigepflichten nach dem KWG | | | | | | |
| § 56 Abs. 2 Nr. 1 lit. f), lit. g), lit. i) | 7 | | | 4 | | 3 |
| Sonstige Anzeigepflichten nach dem ZAG | | | | | | |
| § 32 Abs. 2 Nr. 2 ZAG a. F. bzw. § 64 Abs. 2 Nr. 1 ZAG | 2 | | | 2 | | |
| Aufsichtspflichtverletzungen | | | | | | |
| § 130 Abs. 1 S. 1 OWiG | 13 | | 11 | 2 | | |
| Kapitalmarktrechtliche Pflichten | | | | | | |
| § 9 WpHG a. F. | 10 | | 3 | 1 | | 6 |
| § 15 Absatz 1 und Absatz 3 WpHG a. F. | 56 | 47 | 5 | | | 4 |
| § 15a Absatz 1 WpHG a. F. | 1 | | | | | 1 |
| § 20a Absatz 1 WpHG a. F. | 101 | | | | | 101 |
| § 21 WpHG a. F. bzw. 33 WpHG | 149 | 7 | 4 | | 5 | 133 |
| § 25 Absatz 1 WpHG a. F. | 3 | | 1 | | | 2 |
| § 25a Absatz 1 WpHG a. F. | 1 | | 1 | | | |
| § 26 WpHG a. F. bzw. 40 WpHG | 28 | 27 | | | 1 | |
| § 26a WpHG a. F. bzw. § 41 WpHG | 21 | 19 | 1 | | | 1 |
| § 30b Absatz 1 WpHG a. F. | 10 | 10 | | | | |
| § 30h WpHG a. F. | 3 | | | | | 3 |
| § 31 Absatz 1 WpHG a. F. | 4 | | 4 | | | |
| § 31 Absatz 3a WpHG a. F. | 2 | | 2 | | | |
| § 31 Absatz 4 WpHG a. F. | 1 | | 1 | | | |

| | 2015 bis 2019 | | | | | davon gegen natürliche und juristische Personen die nicht der Vollaufsicht durch die BaFin unterliegen (umfasst auch Leitungspersonen) |
|---|-------------------------|---------------------------|--------------------------------|------------------------------------|-------------------------------|--|
| | Anzahl – Insgesamt – | davon gegen Emittenten | davon gegen Kreditinstitute | davon gegen Finanzdienstleister | davon gegen Versicherungen | |
| § 31 Absatz 4a WpHG a. F. | 2 | | 2 | | | |
| § 34 Absatz 2a WpHG a. F. | 11 | | 9 | 1 | | 1 |
| § 34d Absatz 1 und Absatz 3 WpHG a. F. | 5 | | 4 | | | 1 |
| § 36 Absatz 1 WpHG a. F. | 1 | | | | | 1 |
| § 36 Absatz 2 WpHG a. F. | 4 | | 4 | | | |
| § 37v WpHG a. F. § 114 WpHG | 17 | 16 | 1 | | | |
| § 37w WpHG a. F. § 115 WpHG | 63 | 57 | | | | 6 |
| § 37 x WpHG a. F. | 1 | 1 | | | | |
| § 107 Absatz 4 WpHG | 2 | 1 | | | | 1 |
| § 3 Absatz 1 WpPG a. F. | 11 | | | | | 11 |
| § 6 VermAnlG | 3 | | | | | 3 |
| § 9 VermAnlG | 1 | | | | | 1 |
| Artikel 15 i. V. m. Artikel 12 MAR | 4 | | | | | 4 |
| Artikel 17 MAR | 1 | 1 | | | | |
| Artikel 5 und 6 EU-LeerverkaufsVO (§ 130) | 1 | | | | | 1 |
| Artikel 12 EU-LeerverkaufsVO (§ 130) | 4 | | 4 | | | |
| § 24 Absatz 1 KWG | 2 | | | 2 | | |
| § 24 Absatz 3 KWG | 1 | | | | | 1 |
| § 26 Absatz 1 KWG | 6 | | | | | 6 |
| § 27 Absatz 3 WpÜG | 3 | | | | | 3 |
| § 35 Absatz 1 WpÜG | 4 | | | | | 4 |
| § 60 Absatz 1 WpÜG | 2 | | | | | 2 |

