

FAKTEN TRENDS **2015** STRATEGIEN

FAKTEN, TRENDS & STRATEGIEN 2015

IMPRESSUM

Herausgeber: Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA)
A-1090 Wien, Otto-Wagner-Platz 5
Telefon: +43-1-249 59-0, Fax: +43-1-249 59-5499
E-Mail: fma@fma.gv.at
Internet: www.fma.gv.at
Quellen (wenn nicht anders angegeben): FMA

GESCHLECHTSNEUTRALE FORMULIERUNG

Aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wird auf die geschlechts-spezifische Differenzierung, z. B. Mitarbeiter/innen, verzichtet. Entsprechende Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung grundsätzlich für beide Geschlechter.

| | |
|---|----|
| Vorwort des Vorstandes der FMA | 5 |
| Die Rechtsentwicklung | |
| Wesentliche Änderungen im nationalen und internationalen Finanzmarktrecht | 6 |
| Das Finanzmarktstabilitätsgremium (FMSG) | |
| Wie die österreichischen Institutionen bei der makroprudenziellen Aufsicht zusammenarbeiten | 16 |
| Die FMA als Abwicklungsbehörde | |
| Gesetzlicher Auftrag und behördliche Strategie | 22 |
| Der SSM – das neue Europäische Bankenaufsichtssystem | |
| Die Rolle der FMA als nationale zuständige Aufsichtsbehörde NCA | 28 |
| Das neue Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG 2016) | |
| Solvency II als neues Aufsichtsregime für Versicherungsunternehmen in Österreich | 37 |
| Der Begriff der Insider-Information | |
| Das Spannungsfeld zwischen europäischer Rechtsentwicklung und österreichischer Judikatur | 43 |
| Das Alternative Investmentfonds Manager-Gesetz (AIFMG) | |
| Die Rolle der FMA in der Aufsicht über die Manager Alternativer Investmentfonds | 50 |
| Die European Market Infrastructure Regulation (EMIR) | |
| Das neue Regulierungs- und Aufsichtsregime für den Handel mit Derivaten | 55 |

VORWORT DES VORSTANDES DER FMA



Regulierung und Aufsicht über Finanzmärkte sind ein sehr dynamisches Feld. Einerseits sind sie getrieben von gravierenden politischen Entwicklungen wie der Annäherung Österreichs an die Europäische Union, der Schaffung eines europäischen Binnenmarktes oder der Teilnahme an der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, die alle auch tiefgreifende Veränderungen des regulatorischen Rahmens für die Finanzmärkte mit sich brachten. Es sei hier nur an die Übernahme des „acquis communautaire“ – des gemeinsamen Rechtsbestandes der EU – erinnert, an den „Financial Services Action Plan“ mit seinen 42 paneuropäischen Regulierungsprojekten oder an die Banken-

union, die die Länder der Eurozone nun gerade gemeinsam aufbauen. Andererseits ist es für Regulierer und Aufseher allein schon eine große Herausforderung, mit den Entwicklungen auf den einzelnen Märkten Schritt zu halten – sei es technologisch wie bei der rasanten Entwicklung der Informations- und der Kommunikationstechnologie, sei es im Feld der Produktinnovationen, wo der Kreativität der Anbieter schier keine Grenzen gesetzt sind, oder im Feld der Regulierungs- und Aufsichtsarbitrage, wo Schwächen und Lücken im weltweiten System ebenso effizient und effektiv wie auch gnadenlos ausgenützt werden.

„Jahrhundertkrisen“ wie die 2008 ausgebrochene globale Finanzkrise stellen Regulierungs- und Aufsichtslogik überdies grundsätzlich in Frage: Wurde davor Regulierung und Aufsicht nur als Last und Hemmnis des Wachstums gesehen und der Schlachtruf lautete „Deregulierung!“, so schlug danach das Pendel in die andere Richtung aus. Regulierung und Aufsicht sollten allmächtig sein und alles und jeden vor allen Fährnissen und Unbilden des Lebens – besser der Märkte – schützen.

Die richtige Balance zu finden ist eine gesellschaftliche, eine politische Entscheidung, die nicht die Aufsicht, sondern der Gesetzgeber zu treffen hat.

Unserem Konzept einer proaktiven Kommunikation entsprechend ist es für uns als Regulierer und Aufseher aber besonders wichtig, die Marktteilnehmer und unsere Stakeholder über neuesten Entwicklungen auf dem Laufenden zu halten. Wir haben daher eine neue jährlich erscheinende Schriftenreihe – „Fakten, Trends und Strategien“ – entwickelt, deren Band 2015 wir Ihnen hiermit in die Hände legen.

Wir sind überzeugt, Ihnen damit einen ebenso nützlichen wie praktischen Überblick über die aktuellen Entwicklungen in Regulierung und Aufsicht über den Finanzmarkt Österreich zu geben, und wünschen Ihnen viel Vergnügen beim Lesen.

HELMUT Ettl UND KLAUS KUMPFMÜLLER

Die Rechtentwicklung

Wesentliche Änderungen im nationalen und internationalen Finanzmarktrecht

Das Finanzmarktrecht ist eines der dynamischsten Rechtsgebiete weltweit. Regulierung und Aufsicht haben mit den Entwicklungen auf den Märkten Schritt zu halten und stets neuen An- und Herausforderungen gerecht zu werden. Überdies hat die globale Finanzkrise Effizienz und Effektivität der bisherigen Regulierung in vielen Bereichen in Frage gestellt und erfordert neue legislative Antworten auf die Lehren, die aus der Krise zu ziehen waren. Lehren, die auf internationaler wie nationaler Ebene zu ziehen waren und zu ziehen sind.

NATIONALE RECHTSENTWICKLUNG

ÄNDERUNGEN IM GESETZESBESTAND

BANKWESENGESETZ (BWG), BÖRSEGESETZ (BörseG), VERSICHERUNGS-AUFSICHTSGESETZ (VAG) u. a.,
BGBl. I Nr. 13/2014

Bisher konnten von der Geldwäschemeldestelle an die Finanzverwaltung übermittelte Geldwäscheverdachtsmeldungen nicht in Verfahren wegen Finanzvergehen zum Nachteil des Beschuldigten verwendet werden, ausgenommen bei in die Zuständigkeit der Gerichte fallenden Finanzvergehen (z. B. Schmuggel oder Abgabenbetrug). Im BWG, BörseG und VAG entfällt dieses Verwertungsverbot nunmehr zur Gänze.

AKTIENGESETZ (AktG) u. a., BGBl. I Nr. 40/2014

Das AktG sieht als Folge der im Zuge der Evaluierung durch die OECD geäußerten Kritik nunmehr Sanktionen im Zusammenhang mit der Umstellung von Inhaberaktien auf Namensaktien gemäß Gesellschaftsrechts-Änderungsgesetz 2011 (GesRÄG 2011) vor. Es werden gerichtliche Zwangsstrafen bis zu € 3.600,- gegen den Vorstand, der durch die Nichtumstellung seiner gesetzlichen Pflicht zur ordnungsgemäßen Führung des Aktienbuchs nach § 61 Abs. 1 AktG nicht nachkommt, sowie die Kraftloserklärung der Inhaberaktien-Urkunden für mit dem Umtausch säumige Aktionäre ermöglicht. Außerdem kann es zu einem Verlust der Dividendenansprüche für die Vergangenheit kommen, wenn Aktionäre ihre Namensaktien nicht rechtzeitig im Aktienbuch eintragen lassen.

VERSICHERUNGSAUFSICHTSGESETZ (VAG) UND BETRIEBLICHES MITARBEITER- UND SELBSTÄNDIGENVORSORGE-GESETZ (BMSVG), BGBl. I Nr. 42/2014

Im VAG wird eine allgemeine Verpflichtung für inländische Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen normiert, sich auf die EU-Richtlinie 2009/138/EG (Solvency II) vorzubereiten, damit deren Anforderungen spätestens mit 1.1. 2016 eingehalten werden können. Spezifiziert wird die Vorbereitungspflicht hinsichtlich des Governance-Systems, der vorausschauenden Beurteilung der eigenen Risiken und der Meldepflichten im Sinne der jeweiligen Leitlinien der Europäischen Versicherungs- und Pensionskassenaufsichtsbehörde EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority). Im BMSVG wird die Vorgabe getroffen, dass bei Übertragung des einer Veranlagungsgemeinschaft (VG) zugeordneten Vermögens auf eine andere BV-Kasse diese als eigene VG weitergeführt wird, wobei neue Arbeitgeber in diese VG nicht mehr einbezogen werden dürfen.

BUNDESGESETZ ZUR SCHAFFUNG EINER ABBAUEINHEIT (GSA), BUNDESGESETZ ÜBER SANIERUNGSMASSNAHMEN FÜR DIE HYPO ALPE ADRIA BANK INTERNATIONAL AG (HAASANG) u. a., BGBl. I Nr. 51/2014

Durch das GSA wird die Möglichkeit geschaffen, eine Abbaueinheit zu schaffen, deren Aufgabe darin besteht, die Vermögenswerte zu verwalten und sie geordnet, aktiv und bestmöglich zu verwerten. Zuständige Behörde für die Überwachung der Einhaltung der anwendbaren Bestimmungen des Aufsichtsrechts (Geldwäsche, Fit-& Proper-Prüfung der Organe) in Bezug auf die Abbaueinheit ist die FMA. Bankaufsichtliche Solvenz- und Liquiditätsnormen sind nicht anwendbar. Einen Antrag auf Eröffnung eines Insolvenzverfahrens über die Abbaueinheit aufgrund eines Eintritts der Zahlungsunfähigkeit kann nur die FMA stellen. Die FMA kann im Rahmen ihres Aufsichtsbereichs gutachtliche Äußerungen gemäß § 79 BWG von der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) einholen.

Durch das HaaSanG sollen Sanierungsmaßnahmen nach der EU-Richtlinie 2001/24/EG umgesetzt werden. Die zur Entscheidung der Durchführung einer Maßnahme im Sanierungsinstitut (HBInt.) befugte Behörde ist die FMA. Als solche hat sie binnen zwei Wochen ab Inkrafttreten des Gesetzes von Amts wegen eine Verordnung zu erlassen, welche erstens diejenigen Verbindlichkeiten bezeichnet, die gemäß § 3 HaaSanG mit Kundmachung der Verordnung erlöschen sollen, und zweitens diejenigen strittigen Verbindlichkeiten bezeichnet, die gemäß § 4 Abs. 1 HaaSanG mit Kundmachung der Verordnung mindestens bis zum 30. Juni 2019 oder allfällig darüber hinaus bis zum Abschluss des Verfahrens im Sinne von § 2 Z 9 HaaSanG gestundet werden.

BANKWESENGESETZ (BWG), BÖRSEGESETZ (BÖRSEG) u. a., BGBl. I Nr. 59/2014

Durch BGBl. I Nr. 59/2014 werden im BWG insbesondere gesetzliche Begleitmaßnahmen im Zusammenhang mit der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 (SSM-VO) getroffen. Es wird klargestellt, dass FMA und OeNB Aufgaben, Befugnisse und Pflichten nur noch insoweit wahrzunehmen haben, als deren Ausübung aufgrund der SSM-VO nicht der EZB vorbehalten ist. Weiters werden eine allgemeine Pflicht zur Koordination und zum Informationsaustausch zwischen FMA und der OeNB im Rahmen des SSM sowie Informations- und Koordinierungspflichten zwischen FMA und Finanzmarktstabilitätsgremium (FMSG) im Zusammenhang mit makroprudenziellen Maßnahmen festgelegt. Im BWG wird weiters der Umfang der Jahresabschlussprüfung bei Kreditinstituten an die neuen regulatorischen Anforderungen, die durch das Eigenkapitalregime Basel III entstanden sind, angepasst. Die verschiedenen thematischen Prüffelder („Prüfmodule“) werden neu strukturiert. In den jeweiligen Prüfmodulen sind die gesetzten Prüfungshandlungen zu beschreiben.

Die FMA ist zur Setzung von Maßnahmen gemäß der EU-Leerverkaufsverbotsverordnung (EU) Nr. 263/2012 befugt. Um im Falle von Ausnahmesituationen und/oder signifikanten Kursverlusten rasch eingreifen zu können (um ein Übergreifen von Verunsicherung in Bezug auf einzelne Titel auf die gesamte Finanzbranche zu verhindern), wird der FMA aufgrund der Novelle des BörseG die Möglichkeit eingeräumt, Verordnungen auf den Seiten der FMA im Internet kundzumachen, die unmittelbar mit ihrer Kundmachung in Kraft treten.

PENSIONSKASSENGESETZ (PKG), INVESTMENTFONDSGESETZ 2011 (InvFG 2011), ALTERNATIVE INVESTMENT-FONDS MANAGER-GESETZ (AIFMG), BGBl. I Nr. 70/2014

Mit den Änderungen zum PKG, InvFG 2011 und AIFMG soll zur Umsetzung der Richtlinie 2013/14/EU der übermäßige Rückgriff auf Ratings in diesen Aufsichtsgesetzen durch Risikomanagementprozesse hintangehalten werden. Zudem werden im InvFG 2011 und AIFMG technische Änderungen, die sich aus den ersten Erfahrungen mit dem AIFMG ergeben haben, vorgenommen. Außerdem wird das AIFMG dahingehend geändert, dass Private-Equity-Dachfonds als Alternative Investment Funds (AIF) sowie AIF in Unternehmensbeteiligungen unter bestimmten Bedingungen (die Investitionssumme je Privatkunde beträgt mindestens 100.000 Euro; keine Hebelfinanzierung u. a.) zum Vertrieb an Privatkunden zugelassen werden.

BUNDESGESETZ ÜBER DIE SANIERUNG UND ABWICKLUNG VON BANKEN (BASAG), BGBl. I Nr. 98/2014

Mit dem BaSAG wird die „Bank Recovery and Resolution Directive“ (BRRD; RL 2014/59/EU) umgesetzt. Es wird festgelegt, dass die FMA die Abwicklungsbehörde für Österreich ist. Das Gesetz sieht vor, dass die FMA, die Abwicklungsbehörde und die OeNB für die Zwecke des BaSAG eng zusammenarbeiten. Kreditinstitute haben künftig Sanierungspläne zu erstellen, die der Vorbereitung auf den Krisenfall dienen sollen. Die Erstellung der Abwicklungspläne wird künftig durch die FMA als Abwicklungsbehörde wahrgenommen, wobei Institute bei der Erstellung der Pläne Mitwirkungspflichten haben. Die bereits im BWG vorgesehenen Frühinterventionsbefugnisse der FMA werden in Umsetzung der BRRD an die unionsrechtlichen Vorgaben angepasst und in das BaSAG integriert. Die FMA erhält für ihre Tätigkeit als Abwicklungsbehörde Befugnisse (u. a. Gläubigerbeteiligung, Unternehmensveräußerung, Brückeninstitut, Ausgliederung von Vermögenswerten), um im Falle eines Ausfalls oder drohenden Ausfalls eines Instituts eine geordnete Abwicklung durchführen und die Finanzmarktstabilität wahren zu können. Um die wirksame Anwendung der Abwicklungsinstrumente zu ermöglichen, ist von der Abwicklungsbehörde ein Abwicklungsfinanzierungsmechanismus einzurichten, der mit finanziellen Mitteln auszustatten ist. Die BRRD sieht eine Zielausstattung von 1 % aller gesicherten Einlagen bis 31. 12. 2024 vor. Der Abwicklungsfinanzierungsmechanismus wird durch regelmäßige Ex-ante-Zahlungen der Institute dotiert. Darüber hinaus können nötigenfalls ex post Sonderzahlungen der Institute durch die Abwicklungsbehörde eingehoben werden.

VERORDNUNGEN DER FMA

BANKENINTERVENTIONS- UND -RESTRUKTURIERUNGSGESETZ-VERORDNUNG, BGBl. II Nr. 2/2014

Diese Verordnung dient der Umsetzung der Verordnungsermächtigungen in § 7 Abs. 5 und § 14 Abs. 6 BIRG, nach welchen die FMA Kriterien für die Wesentlichkeit nachgeordneter, zugeordneter oder teilnehmender Institute festzulegen hat. Das BIRG ist mit Ablauf des 31. 12. 2014 außer Kraft getreten.

VERMÖGENS-, ERFOLGS- UND RISIKOAUSWEIS-VERORDNUNG (VERA-V), BGBl. II Nr. 28/2014, BGBl. II Nr. 144/2014, BGBl. II Nr. 343/2014

Aufgrund der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 (CRR) und der Richtlinie 2013/36/EU (CRD IV) kam es mit BGBl. I Nr. 184/2013 zu umfangreichen Änderungen des BWG. Die VERA-V war entsprechend zu adaptieren. Außerdem wurde die VERA-V an die FINREP-ITS der EBA (Durchführungsverordnung (EU) Nr. 680/2014) angepasst und um die Meldungen für IFRS-Konzernmelder (inklusive Meldungen für Auslandstochterbanken) bereinigt. Im Zusammenhang mit der Erhebung von allgemeinen Vergütungsdaten und Vergütungsdaten zu „High Earners“ wurde die VERA-V an die aktualisierten Vorgaben der EBA (Guidelines EBA/GL/2014/07 und EBA/GL/2014/08) angepasst.

HINTERLEGUNGSgebühren-VERORDNUNG, BGBl. II Nr. 74/2014

Mit dieser Novelle wurden die Gebühren für die Hinterlegung von endgültigen Bedingungen eines Basisprospekts (§ 7 Abs. 4 KMG) gestaffelt herabgesetzt.

VERLUSTDATENMELDUNGS-VERORDNUNG (VTDM-V), BGBl. II Nr. 79/2014

Die Meldungen der VTDM-V fallen nunmehr in den Anwendungsbereich der FINREP-ITS der EBA (Durchführungsverordnung (EU) Nr. 680/2014). Die VTDM-V wurde daher mit Ablauf des 31. 5. 2014 außer Kraft gesetzt.

GELDWÄSCHEREI- UND TERRORISMUSFINANZIERUNGSRISIKO-VERORDNUNG (GTV), BGBl. II Nr. 94/2014, BGBl. II Nr. 223/2014

Vor dem Hintergrund der Stellungnahmen der FATF vom 14. 2. 2014 und 27. 6. 2014 wurden in der GTV Kenia, Tansania, Äthiopien, Pakistan, Türkei und Jemen von der Liste der Hochrisikostaten gestrichen.

ZENTRAKREDITREGISTERMELDUNGSVERORDNUNG (ZKRM-V), ZUSATZRÜCKSTELLUNGSVERORDNUNG, BGBl. II Nr. 108/2014

Die ZKRMV wurde mittels Novelle technisch adaptiert und zum Zwecke der Straffung des Zentralkreditregistermelderegimes um bestimmte Meldungen bereinigt.

HÖCHSTZINSSATZVERORDNUNG, BGBl. II Nr. 179/2014; ZUSATZRÜCKSTELLUNGSVERORDNUNG, BGBl. II Nr. 180/2014

Mit den Novellen wird der Höchstzinssatz für die Berechnung der versicherungstechnischen Rückstellungen und der garantierten Verzinsung der Sparprämien in der Lebensversicherung von 1,75 % auf 1,50 % abgesenkt. Auch für die prämienbegünstigte Zukunftsvorsorge wird der verwendete Höchstrechnungszinssatz für die Berechnung der versicherungstechnischen Rückstellung analog zur Lebensversicherung gesenkt. Der Zinssatz für die Rückstellungen für Kapitalanlagerisiken bei der prämienbegünstigten Zukunftsvorsorge, die über die Kapitalanlagerisiken der Lebensversicherung hinausgehen, wird von 3,25 % auf 2,75 % abgesenkt.

VERORDNUNG DER FMA ÜBER DIE DURCHFÜHRUNG VON SANIERUNGSMASSNAHMEN GEMÄSS § 7 ABS. 2 IN VERBINDUNG MIT § 3 UND § 4 ABS. 1 HAASANG, BGBl. II Nr. 195/2014

Die FMA kommt mit Erlassung dieser Verordnung ihrer Verpflichtung gemäß § 7 Abs. 2 HaaSanG, BGBl. I Nr. 51/2014, nach, binnen zwei Wochen ab Inkrafttreten des HaaSanG eine Verordnung zu zwei Sanierungsmaßnahmen zu erlassen: Erstens bezeichnet die Verordnung diejenigen Verbindlichkeiten, die gemäß § 3 HaaSanG mit Kundmachung der Verordnung erlöschen; zweitens bezeichnet die Verordnung diejenigen strittigen Verbindlichkeiten, die gemäß § 4 Abs. 1 HaaSanG mit Kundmachung der Verordnung mindestens bis zum 30. Juni 2019 oder allfällig darüber hinaus bis zum Abschluss des Verfahrens im Sinne von § 2 Z 9 HaaSanG gestundet werden.

KREDITINSTITUTE-RISIKOMANAGEMENTVERORDNUNG (KI-RMV), BGBl. II Nr. 235/2014

Mit dieser Novelle wird die KI-RMV an die BWG-Novelle BGBl. I Nr. 59/2014 angepasst, indem Kreditinstitute, die zum Betrieb des Immobilienfondsgeschäfts berechtigt sind, und Verwaltungsgesellschaften gemäß InvFG 2011 explizit vom Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommen werden. Außerdem werden technische Anpassungen vorgenommen.

VORBEREITUNGSLEITLINIEN-VERORDNUNG, BGBl. II Nr. 238/2014

Mit dieser Verordnung werden die in den EIOPA-Leitlinien enthaltenen Informationspflichten für die Jahresmeldung 2014 und die Meldung zum 3. Quartal 2015 sowie die Frist für die Übermittlung des ORSA-Berichts gemäß den EIOPA-Leitlinien für Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen festgelegt.

VERORDNUNG ÜBER DIE ANLAGE ZUM PRÜFUNGSBERICHT (AP-VO), BGBl. II Nr. 239/2014

Mit der Novelle der AP-VO wird der bisherige umfassende Fragenkatalog durch „Prüfmodule“ ersetzt, wodurch eine Optimierung des Beitrags des Bankprüfers für die Aufsichtstätigkeit im Sinne der rechtzeitigen Erkennung wirtschaftlicher Fehlentwicklungen erreicht werden soll.

LIQUIDITÄTSVERORDNUNG, BGBl. II Nr. 339/2014; 5. LIQUIDITÄTSVERORDNUNG, BGBl. II Nr. 340/2014; LIQUIDITÄTSAUSWEIS-VERORDNUNG, BGBl. II Nr. 341/2014

Die bisherige quantitative Liquiditätsregulierung wird im Jahr 2015 von einer EU-weit harmonisierten Liquiditätsregulierung abgelöst, weshalb die Verordnungen zeitgleich außer Kraft zu setzen waren.

JAHRES- UND KONZERNABSCHLUSS-VERORDNUNG (JKAB-V), BGBl. II Nr. 342/2014

In der JKAB-V wurden die Formblätter für den Jahresabschluss von Betrieblichen Vorsorgekassen angepasst sowie eine Rechtsbereinigung im Hinblick auf die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 680/2014 und Anpassungen im Hinblick auf BGBl. I Nr. 184/2013 (Umsetzung Basel III) vorgenommen.

INTERNATIONALE RECHTSENTWICKLUNG

IM JAHR 2014 ABGESCHLOSSENE RECHTSVORHABEN

VERORDNUNG ZUR EINRICHTUNG EINES RAHMENWERKS FÜR DIE ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK, DEN NATIONALEN ZUSTÄNDIGEN BEHÖRDEN UND DEN NATIONALEN BENANNTEN BEHÖRDEN INNERHALB DES EINHEITLICHEN AUFSICHTSMECHANISMUS (SSM-RAHMENVERORDNUNG) – Verordnung (EU) Nr. 468/2014

Auf Basis der SSM-Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 1024/2013) wird mit der vorliegenden SSM-Rahmenverordnung ein Rahmenwerk zur Gestaltung der praktischen Modalitäten für die Zusammenarbeit im SSM geschaffen. Dies beinhaltet die Methodik für die Bewertung und Überprüfung, ob ein Institut „bedeutend“ ist und damit in die direkte Aufsichtskompetenz der EZB fällt, die internen Strukturen und die Arbeitsabläufe im einheitlichen Aufsichtsmechanismus (etwa die Tätigkeit der gemeinsamen Aufsichtsteams – Joint Supervisory Teams (JST) – aus Aufsehern der Mitgliedsstaatsbehörden und der EZB) sowie die gemeinsamen Verfahren (Prozesse, die in gemeinsamer Verantwortung von EZB und nationalen Aufsichtsbehörden durchgeführt werden) und schließlich u. a. noch die Zusammenarbeit makroprudenzielle Aufgaben und Instrumente betreffend, die Informationseinholung (z. B. Vor-Ort-Prüfungen) und Verwaltungsanktionen. Effektive Geltung: 15. 5. 2014.

VERORDNUNG ÜBER MARKTMISSBRAUCH – Verordnung (EU) Nr. 596/2014 (MAR) und RICHTLINIE ÜBER STRAFRECHTLICHE SANKTIONEN BEI MARKTMANIPULATION – Richtlinie 2014/57/EU (CS MAD)

Mit der Marktmissbrauchsverordnung (MAR) werden neben der Mindestharmonisierung der Verwaltungsstrafen insbesondere Lücken durch Ausdehnung des Marktmissbrauchsregimes auch auf Finanzinstrumente, neue Handelsplattformen und OTC-Märkte geschlossen. Die Marktmissbrauchsrichtlinie (CS MAD) sieht EU-weite Mindestvorgaben für strafgerichtliche Sanktionen in Bezug auf Marktmanipulation und Insiderhandel vor. Effektive Geltung/Umsetzungsfrist: 3. 7. 2016.

VERORDNUNG ÜBER MÄRKTE FÜR FINANZINSTRUMENTE – Verordnung (EU) Nr. 600/2014 (MiFIR) und RICHTLINIE ÜBER MÄRKTE FÜR FINANZINSTRUMENTE – Richtlinie 2014/65/EU (MiFID II)

MiFIR (effektive Geltung: 3. 1. 2017) und MiFID II (Umsetzungsfrist: 3. 7. 2016) ersetzen die Markets in Financial Instruments Directive (MiFID) samt Durchführungsakte und enthalten eine umfassende Neuregulierung des Wertpapierhandels. Die wesentlichen Eckpunkte sind insbesondere:

- Regulierung des Hochfrequenzhandels
- Einschränkung des (außerbörslichen) OTC-Handels
- OTF als neue Handelsplattform
- Transparenz für Equity-like- und Non-Equity-Instrumente
- Stärkung des Investorenschutzes
- Harmonisierung der Aufsichtsbefugnisse und Sanktionen
- Einführung eines neuen Drittlandregimes.

VERORDNUNG ZUR FESTLEGUNG EINHEITLICHER VORSCHRIFTEN UND EINES EINHEITLICHEN VERFAHRENS FÜR DIE ABWICKLUNG VON KREDITINSTITUTEN UND BESTIMMTEN WERTPAPIERFIRMEN IM RAHMEN EINES EINHEITLICHEN ABWICKLUNGSMECHANISMUS UND EINES EINHEITLICHEN ABWICKLUNGSFONDS (SRM-VO) – Verordnung (EU) Nr. 806/2014

Mit dieser Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus wird mit dem Single Resolution Board (SRB) eine unabhängige Behörde mit Sitz in Brüssel installiert. Das SRB wird künftig zusammen mit der Europäischen Kommission über die Abwicklung einer Bank in den SSM-Staaten entscheiden. Die Umsetzung der Beschlüsse des SRB erfolgt durch die zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden (in Österreich durch die FMA als Abwicklungsbehörde) unter der Aufsicht des SRB. Zudem wird durch diese Verordnung ein einheitlicher Bankenabwicklungsfonds (Single Resolution Fund) eingerichtet. Effektive Geltung: 1. 1. 2016.

VERORDNUNG ZUR VERBESSERUNG DER WERTPAPIERLIEFERUNGEN UND -ABRECHNUNGEN IN DER EUROPÄISCHEN UNION UND ÜBER ZENTRALVERWAHRER – Verordnung (EU) Nr. 909/2014

Die Verordnung führt Regeln zur Zulassung und laufenden Beaufsichtigung von Zentralverwahrern sowie zur Aufrechterhaltung ihres Geschäftsbetriebs im Default-Fall ein, ferner eine einheitliche Abrechnungsperiode von t+2 sowie den Umgang mit einer verspäteten Abrechnung samt Strafen, des Weiteren strenge Grenzen für zulässige Bankgeschäfte sowie Regeln zur Zusammenarbeit mit anderen Zentralverwahrern und schließlich eine Ausgestaltung der Niederlassungsfreiheit für Zentralverwahrer zusammen mit Regeln für die Wahl des Zentralverwahrers durch den Emittenten. Effektive Geltung (der zentralen Bestimmungen): 1. 1. 2015.

VERORDNUNG ÜBER BASISINFORMATIONSBLÄTTER FÜR VERPACKTE ANLAGEPRODUKTE FÜR KLEINANLEGER UND VERSICHERUNGSPRODUKTE (PRIIPS-VERORDNUNG) – Verordnung (EU) Nr. 1286/2014

Das Ziel dieser Verordnung ist die Verbesserung der Transparenz auf dem Anlagemarkt für Kleinanleger, insbesondere bei Anlageprodukten wie Investmentfonds, strukturierten Produkten für Kleinanleger (sog. PRIIPs) und bestimmten Arten von zu Anlagezwecken genutzten Lebensversicherungsverträgen. Europäische Kleinanleger sollten stets kurze, vergleichbare und standardisierte Informationen durch ein EU-weites und einheitliches „Basisinformationsblatt“ erhalten, unabhängig davon, welches Anlageprodukt sie ins Auge fassen. Der Vorschlag beinhaltet im Wesentlichen Vorschriften über Inhalt und Abfassung des Basisinformationsblattes sowie die Pflicht, ein solches bereitzustellen. Effektive Geltung: 31. 12. 2016.

RICHTLINIE ÜBER WOHNIMMOBILIENKREDITVERTRÄGE FÜR VERBRAUCHER – Richtlinie 2014/17/EU

Die Richtlinie strebt einen europaweiten Hypothekarkreditmarkt mit einem hohen Maß an Verbraucherschutz an. Sie beinhaltet Ausübungsregeln für Kreditgeber und -vermittler sowie Regelungen betreffend die Zulassung von Kreditvermittlern. Umsetzungsfrist: 21. 3. 2016.

RICHTLINIE ÜBER EINLAGENSICHERUNGSSYSTEME – Richtlinie 2014/49/EU

Mit der Neufassung der Richtlinie über Einlagensicherungssysteme sollen der Schutz von Bankkunden bei Insolvenzen durch Beibehaltung der Deckungssumme von europaweit € 100.000,- (dies seit der Richtlinie 2009/14/EG), eine schnellere Auszahlung (innerhalb von sieben Tagen) und die verbesserte Information über das Einlagensicherungssystem gewährleistet werden. Neu vorgesehen sind zudem verpflichtende Ex-ante-Beiträge in Höhe von 0,8 % der gesicherten Einlagen, die den Einlagensicherungssystemen binnen zehn Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie zur Verfügung stehen müssen. Umsetzungsfrist: 3. 7. 2015.

RICHTLINIE ZUR ÄNDERUNG DER BEFUGNISSE DER EUROPÄISCHEN AUFSICHTSBEHÖRDE FÜR DAS VERSICHERUNGSWESEN UND DIE BETRIEBLICHE ALTERSVERSORGUNG UND DER EUROPÄISCHEN WERTPAPIER- UND MARKTAUFSICHTSBEHÖRDE (OMNIBUS II) – Richtlinie 2014/51/EU

Diese Richtlinie regelt Kompetenzen von EIOPA und ESMA und novelliert die Solvency-II-Richtlinie (RL 2009/138/EG) sowie die Prospektrichtlinie (RL 2003/17/EG). Dabei werden die bereits in der Omnibus-I-

Richtlinie (RL 2010/78/EU) genannten Gebiete, in denen die Kommission durch delegierte Rechtsakte bzw. durch Implementierungsrechtsakte technische Standards und Regelungen vorsehen kann, erweitert. Umsetzungsfrist: 31. 3. 2015.

RICHTLINIE ZUR FESTLEGUNG EINES RAHMENS FÜR DIE SANIERUNG UND ABWICKLUNG VON KREDITINSTITUTEN UND WERTPAPIERFIRMEN (BRRD) – Richtlinie 2014/59/EU

Die BRRD harmonisiert die Instrumente für den Umgang mit Banken Krisen. Bei künftigen Bankenausfällen sollen Anteilseigner und Gläubiger im Rahmen eines sogenannten Bail-in-Mechanismus in die Pflicht genommen werden. Banken müssen für den Fall einer finanziellen Schieflage Sanierungspläne erstellen. Verschiedene neue Befugnisse gestatten den Behörden, bei Banken zu intervenieren, um einen Ausfall zu verhindern, bzw. bei einem Ausfall eine Umstrukturierung der betroffenen Institute vorzunehmen, wobei Verluste den Anteilseignern und Gläubigern nach einer klar definierten Haftungskaskade zugewiesen werden. Die Abwicklungspläne sollen so umgesetzt werden, dass keine Rettung auf Kosten der Steuerzahler erforderlich wird. In den Mitgliedsstaaten des Euro-Währungsgebiets werden nationale Abwicklungsfonds ab 2016 durch den einheitlichen Abwicklungsfonds ersetzt. Umsetzungsfrist: 1. 1. 2015.

RICHTLINIE ZUR KOORDINIERUNG DER RECHTS- UND VERWALTUNGSVORSCHRIFTEN BETREFFEND BESTIMMTE ORGANISMEN FÜR GEMEINSAME ANLAGEN IN WERTPAPIEREN (UCITS) IM HINBLICK AUF DIE AUFGABEN DER VERWAHRSTELLE, DIE VERGÜTUNGSPOLITIK UND SANKTIONEN (OGAW V) – Richtlinie 2014/91/EU

OGAW V sieht eine klarere und umfassendere Regulierung der Verwahrstellen für UCITS, Vorkehrungen zur Vermeidung einer risikofördernden Vergütungspolitik sowie ein einheitliches Sanktions- und Veröffentlichungsregime vor. Umsetzungsfrist: 18. 3. 2016.

RICHTLINIE ÜBER DIE VERGLEICHBARKEIT VON ZAHLUNGSKONTOENTGELTEN, DEN WECHSEL VON ZAHLUNGSKONTEN UND DEN ZUGANG VON ZAHLUNGSKONTEN MIT GRUNDLEGENDE FUNKTIONEN – Richtlinie 2014/92/EU

Jedem EU-Bürger wird das Recht auf ein Konto mit grundlegenden Funktionen (Basiskonto) eingeräumt werden, der insbesondere auch grenzüberschreitende Wechsel des Kontoanbieters wird vereinfacht, und Transparenz und Vergleichbarkeit von Kontogebühren werden verbessert. Folglich sieht die Richtlinie vor,

- dass Banken ihren Girokontokunden in einem eigenständigen Dokument eine kurz gehaltene, klare und leicht verständliche standardisierte Entgeltinformation, die auch die Überziehungskosten beinhaltet, vor Vertragsabschluss und dann jederzeit auf Wunsch zur Verfügung stellen müssen, wobei diese Information zusätzlich auch auf der Website und in den Geschäftsräumen der Bank in leicht zugänglicher Form verfügbar sein muss
- dass Banken den Kontoinhabern einmal jährlich eine Aufstellung sämtlicher verrechneter Entgelte in aufgeschlüsselter Form zur Verfügung stellen müssen
- dass den Konsumenten in jedem Mitgliedsstaat zumindest eine Website kostenlos zur Verfügung stehen muss, die einen leichten und zuverlässigen Entgeltvergleich ermöglicht
- dass jede Bank jedem Neukunden ein kostenloses Kontowechselservice zur Verfügung stellen muss, das alle mit einem Kontowechsel verbundenen Schritte umfassen muss.

Umsetzungsfrist: 18. 9. 2016.

VORHABEN IM EUROPÄISCHEN LEGISLATIVPROZESS

Folgende für die Tätigkeit der FMA besonders relevante Rechtsetzungsprojekte wurden im Jahr 2014 auf europäischer Ebene behandelt, aber noch nicht abgeschlossen bzw. veröffentlicht:

RICHTLINIE ZUR ÄNDERUNG DER RICHTLINIE 97/9/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES ÜBER SYSTEME FÜR DIE ENTSCHÄDIGUNG DER ANLEGER – Vorschlag der Kommission KOM (2010) 371

Mit diesem Vorschlag soll der Anwendungsbereich für Anlegerentschädigungen an die MiFID angepasst und

zudem die Deckungssumme auf € 50.000,- angehoben werden. Im Fall von Marktmissbrauch sollen Entschädigungsansprüche ausgeschlossen werden.

RICHTLINIE ÜBER VERSICHERUNGSVERMITTLUNG (IMD II/IDD II) – Vorschlag der Kommission KOM (2012) 360

Dieser Vorschlag soll die RL 2002/92/EU – Insurance Mediation Directive (IMD I) ändern, um für alle am Vertrieb von Versicherungsprodukten beteiligten Akteure gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten und den Schutz der Versicherungsnehmer zu verbessern. Folgende Verbesserungen sollen erzielt werden: Ausdehnung des Geltungsbereichs der IMD I auf alle Vertriebskanäle (z. B. Erstversicherer, Autovermietungen), Aufdeckung, Bewältigung und Entschärfung von Interessenkonflikten, stärkere Harmonisierung verwaltungsrechtlicher Sanktionen und Maßnahmen bei Verstößen gegen wesentliche Bestimmungen der geltenden Richtlinie, Verbesserungen im Hinblick auf Angemessenheit und Objektivität der Beratung, Gewährleistung, dass die berufliche Qualifikation der Vertreter der Komplexität der vertriebenen Produkte entspricht, Vereinfachung und Angleichung des Verfahrens für den grenzüberschreitenden Zugang zu den Versicherungsmärkten in der gesamten EU. Im letzten vorliegenden Kompromissvorschlag heißt die Richtlinie nunmehr IDD II (Insurance Distribution Directive II).

VERORDNUNG ÜBER DIE ÜBERMITTLUNG VON ANGABEN BEI GELDTRANSFERS – Vorschlag der Kommission KOM (2013) 44

Die Verordnung soll eine lückenlose Rückverfolgbarkeit von Geldtransfers sicherstellen, um Prävention, Aufdeckung und Untersuchung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu erleichtern. Die Kommission will mit der Verordnung die Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF) von 2012 umsetzen.

RICHTLINIE ZUR VERHINDERUNG DER NUTZUNG DES FINANZSYSTEMS ZUM ZWECKE DER GELDWÄSCHE UND DER TERRORISMUSFINANZIERUNG – Vorschlag der Kommission KOM (2013) 45

Durch diesen Vorschlag zur nunmehr 4. EU-Geldwäscherichtlinie wird der risikobasierte Ansatz im Bereich der Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (GW/TF) ausgebaut (risk-based statt rule-based). Ziel ist eine gezieltere und effizientere Nutzung der Ressourcen zur Bekämpfung von GW/TF. Dieser Vorschlag enthält folgende weitere Neuerungen:

- verpflichtende Einführung (unternehmens)gruppenweiter Strategien und Verfahren zur Bekämpfung von GW/TF. Diese umfassen insbesondere Verfahren für gruppeninterne Sicherungsmaßnahmen und Informationsaustausch. Sicherstellung der Implementierung in allen Zweigstellen und Tochterunternehmen sowohl im EWR als auch in Drittländern
- Ausweitung des Anwendungsbereichs auf den Glücksspielsektor – ab einem Transaktionswert von € 2.000,- (neben Casinos ist nunmehr u. a. auch Onlinegambling etc. erfasst)
- Senkung des Schwellenwertes für die Anwendung der Richtlinie im gewerblichen Handel mit Gütern von derzeit € 15.000,- auf € 7.500,-
- verpflichtende Anwendung verstärkter Sorgfaltspflichten in Bezug auf Geschäftsbeziehungen zu inländischen „politisch exponierten Personen“
- Errichtung nationaler Register für wirtschaftliche Eigentümer von Unternehmen. Unternehmen werden auch verpflichtet, stets über aktuelle Informationen zu ihren Eigentumsverhältnissen (Ultimate Beneficial Ownership) zu verfügen.

VERORDNUNG ÜBER EUROPÄISCHE LANGFRISTIGE INVESTMENTFONDS – Vorschlag der Kommission KOM (2013) 462

Die EU-Kommission will mit der Schaffung eines neuen europäischen Investmentfondstyps (European Long Term Investment Fund – ELTIF) „geduldiges“ Kapital sowohl von professionellen Anlegern als auch von Kleinanlegern insbesondere in Infrastrukturprojekte, Immobilien und nichtbörsennotierte Unternehmen lenken.

RICHTLINIE ÜBER ZAHLUNGSDIENSTE IM BINNENMARKT (PSD II) – Vorschlag der Kommission KOM (2013) 547

Mit diesem Vorschlag soll die bestehende Payment Services Directive (PSD; 2007/64/EG) ersetzt werden. Die

Kommission will den Anwendungsbereich der PSD ausweiten, die von Händlern erhobenen Aufschläge für die Nutzung bestimmter Zahlungsinstrumente regeln (siehe auch KOM (2013) 550), die bestehenden Erstattungsregeln bei Lastschriften und Haftungsregeln bei nichtautorisierten Zahlungen überarbeiten sowie strengere Sicherheitsanforderungen für Zahlungsdienstleister einführen. Der Vorschlag sieht zudem Konzessions- und Registrierungserfordernisse, Eigenmittelanforderungen und Transparenzvorschriften (etwa zu Entgeltbedingungen) für Zahlungsdienstleister vor.

VERORDNUNG ÜBER INTERBANKENENTGELTE FÜR KARTENGEBUNDENE ZAHLUNGSVORGÄNGE – Vorschlag der Kommission KOM (2013) 550

Mit diesem Vorschlag verfolgt die EU-Kommission das Ziel, die Gebühren für Kredit- und Debitkartenzahlungen (sogenannte Interbankenentgelte, die in den Kosten, die den Händlern durch die Entgegennahme von Kartenzahlungen entstehen, enthalten sind und über höhere Einzelhandelspreise letztendlich von den Verbrauchern getragen werden) zu begrenzen und den Wettbewerb in diesem Bereich zu stärken. Künftig sollen die Gebühren europaweit für alle Kreditkartenzahlungen 0,3 % des Umsatzes nicht übersteigen und die Kosten für alle Debitkartenzahlungen in der EU auf 0,2 % gesenkt werden. Beide Grenzen sollen für inländische und grenzüberschreitende Transaktionen gelten.

VERORDNUNG ÜBER GELDMARKTFONDS – Vorschlag der Kommission KOM (2013) 615

Der Vorschlag sieht gemeinsame Standards vor, um die Liquidität von Geldmarktfonds zu erhöhen und die Stabilität ihrer Struktur sicherzustellen. Einheitliche Regeln sollen sicherstellen, dass die liquiden Vermögenswerte täglich und wöchentlich eine bestimmte Mindesthöhe aufweisen. Standardisierte Grundsätze sollen Fondswalter in die Lage versetzen, ein besseres Verständnis ihrer Anlegerbasis zu erlangen. Gemeinsame Regeln sollen gewährleisten, dass Geldmarktfonds in qualitativ hochwertige und gut diversifizierte Vermögenswerte hoher Bonität investieren. So soll sichergestellt werden, dass die Liquidität des Fonds ausreicht, um den Rücknahmeforderungen der Anleger zu entsprechen. Die Stabilität der Geldmarktfonds wird gewährleistet, indem klare und harmonisierte Regeln für die Bewertung der Vermögenswerte aufgestellt werden, in die Geldmarktfonds investieren. Durch diese Bewertungsregeln wird der offenkundigen Tatsache Rechnung getragen, dass Geldmarktfonds in Wahrheit ganz normale Investmentfonds sind, deren Anlagewerte Preisschwankungen unterliegen.

VERORDNUNG ÜBER DIE MELDUNG UND TRANSPARENZ VON WERTPAPIERFINANZIERUNGSGESCHÄFTEN – Vorschlag der Kommission KOM (2014) 40

Die Kommission will eine EU-weite Meldepflicht für Wertpapierfinanzierungsgeschäfte einführen, die Auflagen für Weiterverpfändungen von Sicherheiten verschärfen und die Informationspflichten für Investmentfonds (zusätzliche Informationspflichten für OGAW- und AIF-Fonds) ausweiten. Die Pflicht zur Meldung von Wertpapierfinanzierungsgeschäften soll dabei die Transparenz von Kreditverflechtungen erhöhen, was auch das Erkennen des mikro- wie auch des makroprudenziellen Gefährdungspotenzials erleichtert.

VERORDNUNG ÜBER STRUKTURELLE MASSNAHMEN ZUR ERHÖHUNG DER WIDERSTANDSFÄHIGKEIT VON KREDITINSTITUTEN – Vorschlag der Kommission KOM (2014) 43

Die Europäische Kommission möchte mit diesem Verordnungsvorschlag die größten Banken sowie Banken mit besonders komplexer Struktur am riskanten Eigenhandel hindern. Zudem sollen die Aufsichtsbehörden durch die neuen Vorschriften dazu befugt werden, von diesen Banken die Abtrennung potenziell riskanter Handelsgeschäfte vom Einlagengeschäft zu verlangen, wenn die betreffenden Tätigkeiten die Stabilität des Finanzsystems gefährden. Um eine Auslagerung von Tätigkeiten in den Sektor der weniger streng regulierten Schattenbanken zu verhindern, soll die Transparenz von bestimmten Transaktionen außerhalb des regulierten Bankensektors erhöht werden.

RICHTLINIE ÜBER DIE TÄTIGKEITEN UND DIE BEAUFSICHTIGUNG VON EINRICHTUNGEN DER BETRIEBLICHEN
ALTERSVERSORGUNG (EBAV II-RL) – Vorschlag der Kommission KOM (2014) 167

Die EU-Kommission macht Vorschläge zur Stärkung des Binnenmarktes für die betriebliche Altersversorgung. Sie will die grenzüberschreitende Tätigkeit von EbAV vereinfachen, eine wirksame Aufsicht über EbAV sicherstellen und die Governance stärken. Zudem dehnt sie die Auskunftspflichten gegenüber Versorgungsanwärtern und Leistungsempfängern aus und ändert die Anlagevorschriften.

Das Finanzmarktstabilitätsgremium (FMSG)

Wie die österreichischen Institutionen bei der makroprudenziellen Aufsicht zusammenarbeiten

Mit 8. 9. 2014 hat das in Österreich neu geschaffene nationale Finanzmarktstabilitätsgremium (FMSG) seine Tätigkeit aufgenommen. In ihm arbeiten Vertreter des Bundesministeriums für Finanzen (BMF), des Fiskalrates, der Oesterreichischen Nationalbank und der Finanzmarktaufsichtsbehörde FMA zusammen, um Fragen der makroprudenziellen Aufsicht zu analysieren, zu diskutieren und diesbezügliche Entscheidungen aufzubereiten und zu fällen. Sein Pendant auf europäischer Ebene ist der bei der Europäischen Zentralbank angesiedelte Europäische Ausschuss für Systemrisiken (European Systemic Risk Board – ESRB).

Was ist aber unter makroprudenzieller Aufsicht konkret zu verstehen?

- Die mikroprudenzielle Aufsicht – die Kernaufgabe der FMA – sichert den Gläubigerschutz und stärkt die Finanzmarktstabilität durch die laufende Aufsicht über einzelne Finanzinstitute.
- Die makroprudenzielle Aufsicht hingegen identifiziert und analysiert vorausschauend Risiken für die Stabilität des Finanzsystems als Ganzes. Dazu gehören neben zyklischen und strukturellen Themen auch grundlegende Fragen im Zusammenhang mit Anreizproblemen im Finanzsystem und dessen inhärenter Prozyklizität sowie mit den Risiken, die sich aus direkten und indirekten Verbindungen zwischen Instituten und anderen Unternehmen sowie Branchen ergeben. Und sie versucht geeignete Maßnahmen zu entwickeln, um diese Risiken einzudämmen.

Als Ziele verfolgt die makroprudenzielle Aufsicht die Sicherstellung eines stabilen Finanzsystems, niedrigere gesellschaftliche Kosten von Finanzkrisen sowie ein mittel- und langfristiges nachhaltiges Wirtschaftswachstum. Denn für ein friktionsfreies Funktionieren der Realwirtschaft sind die Kreditversorgung von Haushalten, Unternehmen und Staaten sowie die Bereitstellung von Finanzdienstleistungen unabdingbar – und zwar auch in und nach einem wie immer gearteten Schock für das Finanzsystem oder für wesentliche Finanzmarktteilnehmer.

Als Systemrisikoaufsicht unterscheidet sich die makroprudenzielle Aufsicht in ihrer Zielsetzung somit klar von der mikroprudenziellen Einzelinstitutsaufsicht.

ESRB-EMPFEHLUNGEN

Makroprudenzielle Aufsicht muss also vorausschauend jene Risiken identifizieren, deren Materialisierung das Finanzsystem destabilisieren könnte (systemisches Risiko), sie analysieren und gegebenenfalls rechtzeitig Gegen-

maßnahmen setzen. Dazu sind die makroprudenziellen Aufsichtsinstitutionen gemäß der ESRB-Empfehlung zu „Zwischenzielen und Instrumenten für makroprudenzielle Maßnahmen“ (ESRB/2013/1)¹ angehalten, zur Erreichung ihrer übergeordneten Zielsetzungen und zwecks Operationalisierung ihrer Aufsichtspolitik konkrete Zwischenziele zu definieren. Diese sollten jedenfalls folgende Ausprägungen von Marktversagen adressieren:

- übermäßiges Kreditwachstum und übermäßige Verschuldung (Leverage)
- übermäßige Fälligkeitsinkongruenzen und Liquiditätsengpässe an den Märkten
- direkte und indirekte Risikokonzentrationen
- systemische Auswirkungen von Fehlanreizen zwecks Verringerung von Moral Hazard
- Gefährdung der Widerstandsfähigkeit der Finanzinfrastrukturen.

Die von den makroprudenziellen Behörden gesteckten Zwischenziele sind kontinuierlich zu evaluieren und gegebenenfalls an die Spezifika des nationalen Finanzsystems anzupassen und zu erweitern.

INSTRUMENTE DER MAKROPRUDENZIELLEN AUFSICHT²

Hat die makroprudenzielle Aufsicht ein systemisches Risiko für das Finanzsystem identifiziert, so hat sie diesem Risiko rechtzeitig und wirksam mit den entsprechenden Instrumenten entgegenzutreten. Grundsätzlich umfasst die makroprudenzielle Aufsicht in Europa den gesamten Finanzmarkt, bis dato stehen ihr aber zur Bekämpfung systemischer Risiken hauptsächlich Instrumente für den Bankensektor zur Verfügung. Der europäische Gesetzgeber verfolgt für die junge, theoretisch wie empirisch noch im Aufbau befindliche Aufsichtsdisziplin einen graduellen Entwicklungsansatz, der sich im ersten Schritt hauptsächlich – aber keineswegs ausschließlich³ – auf den regulatorisch wie aufsichtlich am stärksten integrierten Sektor des Finanzmarktes, die

WARUM BRAUCHT ES MAKROPRUDENZIELLE AUFSICHT?⁴

Die durch die Insolvenz der amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers im September 2008 ausgelösten schweren Erschütterungen und tiefen Verwerfungen auf den internationalen Finanzmärkten haben das globale Finanzsystem destabilisiert und zum Teil auch katastrophale Auswirkungen auf die Realwirtschaft in vielen Ländern gehabt. Dies deckte nur allzu deutlich die Schwachstellen und den damit verbundenen notwendigen Reformbedarf der rechtlichen und paradigmatischen Rahmenbedingungen der Finanzaufsicht auf.

So erwies sich der fast ausschließliche Fokus der Aufsicht auf die Entwicklung der Risikotragfähigkeit einzelner Institute, das paradigmatische Vertrauen auf die disziplinierende Wirkung der Marktkräfte gegenüber Finanzmarktteilnehmern mit unverhältnismäßig riskanter Geschäftsgebarung und – vor allem in Europa – die geografisch begrenzte Kompetenz nationaler Aufsichtsbehörden als unzureichendes Korrektiv für ein von exzessiver Euphorie getriebenes, zunehmend über Ländergrenzen hinweg vernetztes Finanzsystem.

Nach dem Beinahe-Kollaps des internationalen Finanzsystems war es daher eine wichtige Lehre aus der Krise, dass komplementär zu einer Rundumerneuerung der auf die Stabilität einzelner Finanzmarktteilnehmer abzielenden mikroprudenziellen Aufsicht rasch auch eine mit der Stabilität des Finanzsystems in seiner Gesamtheit betraute makroprudenzielle Aufsicht geschaffen wurde.

¹ https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2013/ESRB_2013_1.de.pdf

² Ein Überblick über bereits gesetzte makroprudenzielle Maßnahmen findet sich auf der Webseite des ESRB (www.esrb.europa.eu/mppa/html/index.en.html)

³ Siehe etwa die Jahresberichte und einschlägige „Commentaries“ und „Occasional Papers“ des ESRB (<https://www.esrb.europa.eu/pub/html/index.en.html>).

⁴ Für eine detaillierte Darstellung von Zielen, Funktionsweise, Kosten und Nutzen makroprudenzieller Aufsicht siehe etwa Ittner, Andreas; Schmitz, Stefan W., „Die Kosten der Bankenregulierung“, *Wirtschaftspolitische Blätter* 4/2014, 673–89, und Oesterreichische Nationalbank, „Macroprudential Supervision: A Key Lesson from the Financial Crisis“, *Financial Stability Report* No. 27, 2014, 83–94.

MAKROPRUDENZIELLE INSTRUMENTE FÜR DIE BANKENAUF SICHT IN ÖSTERREICH

SEIT 1. JÄNNER 2014

Spezifische makroprudenzielle Instrumente:

- *Systemrisikopuffer* (SRP; engl. SRB) zur Eindämmung langfristiger, nichtzyklischer Systemrisiken (§ 23d BWG iVm Art. 133 CRD IV)
- *Nationales Flexibilitätspaket* zur Verhinderung systemischer Risiken im nationalen Finanzsystem, die nicht durch andere Instrumente abgedeckt werden können (Art. 458 CRR)

Instrumente an der Schnittstelle zwischen mikro- und makroprudenzieller Aufsicht:

- *Strengere Kriterien zur Verminderung von Risiken im Zusammenhang mit Immobiliensicherheiten* (Art. 124/126 CRR)
- *Säule-2-Maßnahmen* zur Adressierung systemischer Risiken, insbesondere für Gruppen von Kreditinstituten mit ähnlichem Risikoprofil (insb. §§ 39, 69 und 70 BWG iVm Art. 97, 98 und 102–104 CRD IV)

AB 1. JÄNNER 2016

- *Antizyklischer Kapitalpuffer* (AZKP; engl. CCB) zur Stärkung der Risikotragfähigkeit des Bankensektors in Zeiten zunehmender zyklischer Systemrisiken, insbesondere im Hinblick auf exzessives Kreditwachstum (§ 23a BWG iVm Art. 130 CRD IV)
- *Puffer für globale und andere systemrelevante Institute* (G-SRI, A-SRI; engl.: G-SII, O-SII) zur Stärkung der Risikotragfähigkeit einzelner Institute mit relevanter Bedeutung für das globale oder nationale Finanzsystem (§§ 23b und 23c iVm Art. 131 CRD IV)

Banken, konzentriert. Im Folgenden liegt der Fokus daher auf makroprudenziellen Instrumenten der Bankenaufsicht, die in der Tabelle „Makroprudenzielle Instrumente für die Bankenaufsicht in Österreich“ überblicksmäßig vorgestellt werden.

Die in der Capital Requirements Directive IV (CRD IV) und der Capital Requirements Regulation (CRR) verankerten sowie jene nationalrechtlichen Instrumente, die über die europarechtlichen Anforderungen hinausgehen (zum Beispiel Loan-to-Value Ratios), lassen sich wie folgt kategorisieren:

- nach Zwischenzielen: Welche Instrumente sind geeignet, die durch die einzelnen Zwischenziele definierten Marktfraktionen abzuschwächen bzw. einzudämmen?
- nach Art und Wirkungsweise der Instrumente: Zielen die einzelnen Instrumente auf die Bilanzstruktur, Geschäftsbedingungen oder die Anreizstruktur ab?
- nach Art und Wirkungsweise der systemischen Risiken: Handelt es sich um ein strukturelles, das heißt ein weitgehend vom Konjunktur- und Kreditzyklus unabhängiges, oder um ein zyklisches Systemrisiko?

DAS PRINZIP DER REZIPROZITÄT

Neben den spezifischen Rechtsfolgen, die für die Nichteinhaltung von makroprudenziellen Instrumenten wie etwa Kapitalpufferanforderungen gesetzlich vorgesehen sind⁵, stellt das Prinzip der Reziprozität eine Besonderheit der makroprudenziellen Aufsicht dar. Unter Reziprozität versteht man die automatische oder freiwillige Anerkennung von Maßnahmen, die von Behörden in anderen (Mitglieds-)Staaten zur Eindämmung systemischer Risiken gesetzt wurden. Ziel der reziproken Anwendung von Aufsichtsmaßnahmen ist die Sicherstellung eines Level Playing Field: Regulatorisches Arbitrage, das die Effektivität der makroprudenziellen Maßnahmen signifikant beeinträchtigen könnte, soll verhindert werden.

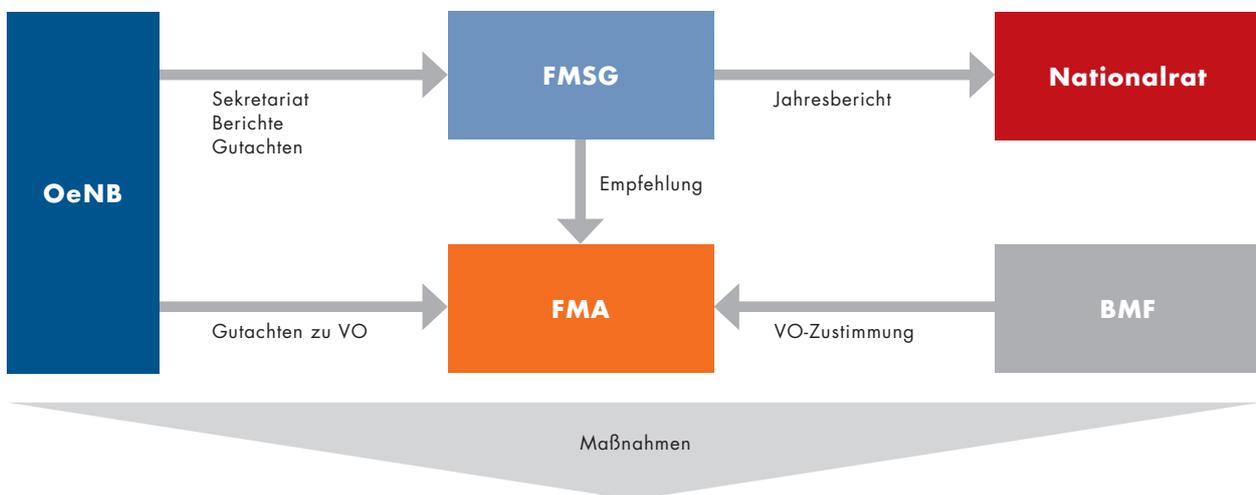
⁵ Ausschüttungssperren und Vorlage eines genehmigungspflichtigen Kapitalerhaltungsplans gemäß §§ 24 und 24a BWG.

So gilt beispielweise gemäß CRD IV das Prinzip der automatischen Reziprozität innerhalb des EWR für den antizyklischen Kapitalpuffer bis zu einer Höhe von 2,5 %: Setzt eine nationale Behörde – oder die EZB im Rahmen ihrer makroprudenziellen Kompetenz gemäß Art. 5 der SSM-VO (siehe unten) – einen antizyklischen Kapitalpuffer für die Risikopositionen des eigenen (oder, im Falle der EZB, eines SSM-)Mitgliedsstaates, haben alle CRR-Kreditinstitute dieses zusätzliche Eigenmittelerfordernis für Risikopositionen gegenüber diesem Mitgliedsstaat zu erfüllen.

DAS SYSTEM DER MAKROPRUDENZIELLEN AUFSICHT IN ÖSTERREICH

Das System der makroprudenziellen Aufsicht in Österreich – wie es in Abbildung 1 schematisch dargestellt ist – bündelt die in den für die Finanzmarktstabilität relevanten Institutionen vorhandene spezifische Expertise und wird so dem breiten Aufgabengebiet einer Systemaufsicht gerecht⁶, ohne dabei ineffiziente und kostspielige Parallelstrukturen aufzubauen.

Abbildung 1: Institutionelle Ausgestaltung der makroprudenziellen Aufsicht in Österreich⁷ (Quelle: OeNB)



Die FMA ist die makroprudenzielle Behörde im Sinne der CRD IV/CRR und demnach für die behördliche Umsetzung der Maßnahmen in Österreich zuständig (vgl. dazu insbesondere §§ 22a – 23d BWG). Aufgrund ihrer volks- und finanzwirtschaftlichen Expertise zu Fragen der Finanzmarktstabilität hat die OeNB die FMA mit Analysen und Gutachten zu unterstützen. Darüber hinaus stellt die OeNB das Sekretariat für das Finanzmarktstabilitätsgremium (FMSG) und leistet damit auch organisatorisch einen wichtigen Beitrag für den reibungslosen Ablauf des makroprudenziellen Aufsichtsprozesses in Österreich. Die zentrale Rolle im makroprudenziellen Aufsichtsprozess nimmt das FMSG, bestehend aus Vertretern von Finanzministerium, Fiskalrat, OeNB und FMA, ein. So kann das FMSG unter anderem Risikowarnungen aussprechen und konkrete Handlungsempfehlungen abgeben.

Auch der EZB sind im Rahmen des Single Supervisory Mechanism (SSM) Kompetenzen als Systemrisikoaufsicht überantwortet. Art. 5 der SSM-Verordnung normiert, dass die EZB makroprudenzielle Maßnahmen erlassen kann, sofern diese Maßnahmen strenger sind als die von den nationalen Behörden gesetzten (Top-up Powers) und sofern die Maßnahmen ihre Grundlage in europarechtlichen Rechtsakten haben. Abbildung 2 (auf der folgenden Seite) zeigt eine schematische Darstellung der makroprudenziellen Aufsicht auf europäischer Ebene.

⁶ Wie in den vorangegangenen Kapiteln konzentriert sich dieser Abschnitt hauptsächlich auf die institutionelle Ausgestaltung der makroprudenziellen Bankenaufsicht.

⁷ Zwecks besserer Übersichtlichkeit stellt das Schaubild nur den allgemeinen Prozess dar und verzichtet bewusst auf Ausnahmefälle und europäische Institutionen.

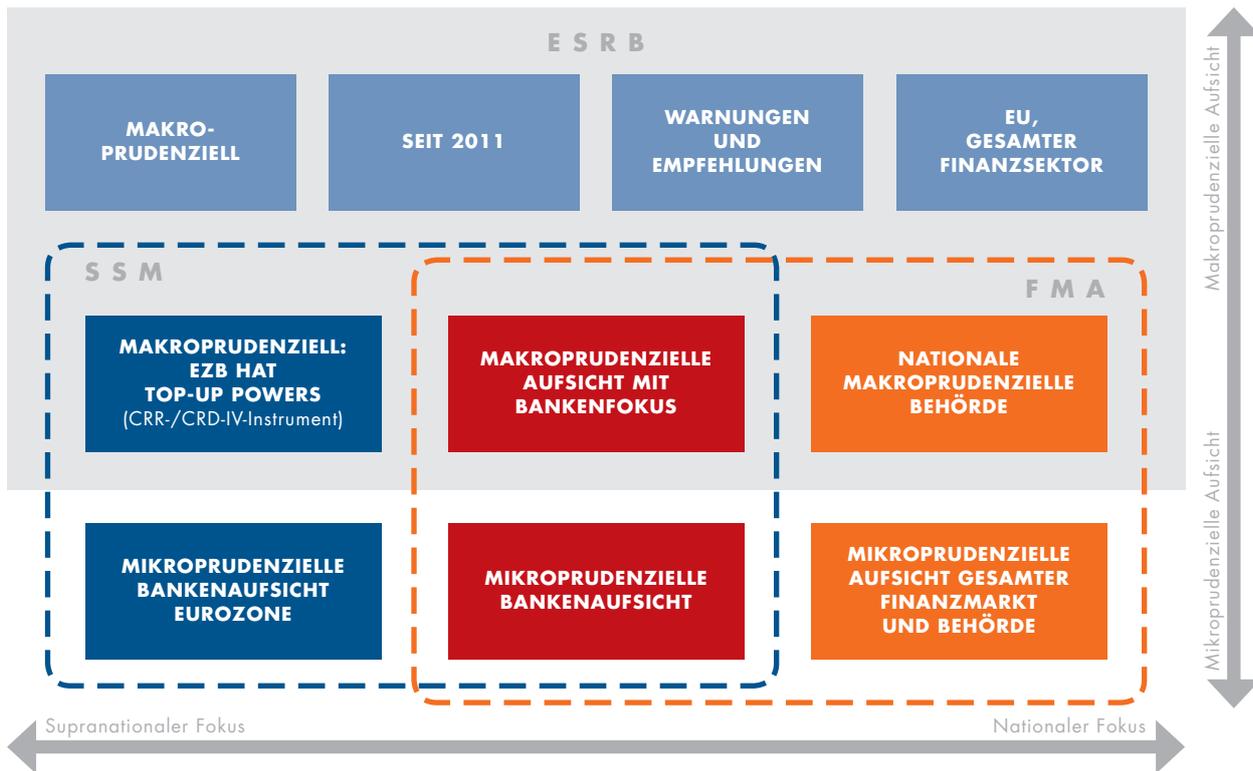


Abbildung 2: Makroprudenzielle Aufsicht in EU und SSM

DAS FINANZMARKTSTABILITÄTSGREMIUM (FMSG)

In der Empfehlung des ESRB „zu dem makroprudenziellen Mandat der nationalen Behörden“ (ESRB/2011/3)⁸ wird den Mitgliedstaaten empfohlen, eine unabhängige makroprudenzielle „Behörde“ in dem vom ESRB weiter verstandenen Sinn einzurichten. So kann diese Behörde entweder „als einzelne Institution oder als ein aus denjenigen Behörden zusammengesetztes Gremium, deren Maßnahmen einen materiellen Einfluss auf die Finanzstabilität haben“, eingerichtet werden. In Österreich wurde mit der in den §§ 13 ff. FMABG normierten Etablierung des Finanzmarktstabilitätsgremiums der ESRB-Empfehlung Rechnung getragen.

Gemäß § 13 (4) FMABG besteht das FMSG aus jeweils zwei Vertretern des BMF (Vorsitz und stellvertretender Vorsitz), zwei Vertretern des Fiskalrates, wobei der Vorsitzende des Fiskalrates jedenfalls dem FMSG anzugehören hat, sowie jeweils einem Vertreter der OeNB und der FMA. Für jedes FMSG-Mitglied ist ein Stellvertreter zu benennen (siehe Abbildung 3). In der Ausübung ihrer Funktion als FMSG-Mitglied sind alle Vertreter sowie deren Stellvertreter an keine Weisungen der sie entsendenden Institutionen gebunden. Beschlüsse des FMSG werden in aller Regel mit einfacher Stimmenmehrheit gefasst, wobei bei Stimmengleichheit der Vorsitzführende über den Beschluss zu entscheiden hat.

Zu den Aufgaben des FMSG gehören insbesondere:

- die Erörterung der für die Finanzmarktstabilität maßgeblichen Sachverhalte

Abbildung 3: Aktuelle Mitglieder des Finanzmarktstabilitätsgremiums

| | |
|------------------|--|
| BMF | Mag. Alfred Lejsek (Vorsitz) Dr. Alfred Katterl (stv. Vorsitz) MMag. Peter Part (Stellvertretung) Dr. Beate Schaffer (Stellvertretung) |
| FISKALRAT | Univ.-Prof. Dr. Bernhard Felderer Dr. Elisabeth Springler Dkfm. Dr. Edith Kitzmantel (Stellvertretung) Dr. Ulrich Schuh (Stellvertretung) |
| OeNB | Mag. Andreas Ittner Mag. Philip Reading (Stellvertretung) |
| FMA | Mag. Klaus Kumpfmüller Mag. Helmut Ettl (Stellvertretung) |

⁸ https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2011/ESRB_2011_3.de.pdf

- die Förderung der Zusammenarbeit und des Meinungsaustauschs der im Ausschuss vertretenen Institutionen in Normal- und Krisenzeiten
- gutachtliche Äußerungen, Empfehlungen und Aufforderungen im Zusammenhang mit der Bestandsgefährdung von Instituten und einer daraus resultierenden Systemgefährdung
- die Abgabe von Risikohinweisen und Empfehlungen sowie deren Veröffentlichung, sofern die Veröffentlichung die Stabilität der Finanzmärkte nicht ernsthaft gefährden würde
- die Beratung über den Umgang mit Warnungen und Empfehlungen des ESRB sowie
- eine jährliche Berichterstattung an den Nationalrat.

In Analogie zu den Kompetenzen des ESRB auf europäischer Ebene kann das FMSG als interinstitutionelles Willensbildungsforum Risikowarnungen in Bezug auf nachteilige Entwicklungen mit Relevanz für die Stabilität des österreichischen Finanzmarktes sowie konkrete Handlungsempfehlungen, insbesondere an die FMA als makroprudenzielle Behörde, verabschieden. Die FMA hat diesen Empfehlungen im Rahmen eines Comply-or-explain-Mechanismus nachzukommen, also diese entweder umzusetzen oder andernfalls deren Nichtumsetzung eingehend zu begründen.

Im Rahmen seiner ersten Sitzungen befasste sich das FMSG unter anderem mit strukturellen Systemrisiken des österreichischen Bankensektors sowie den zukünftigen Möglichkeiten der Aktivierung des O-SII-Puffers für Kreditinstitute mit systemischer Relevanz und des antizyklischen Kapitalpuffers. Auf der Tagesordnung standen überdies etwaige negative Auswirkungen der Russland-Ukraine-Krise auf das österreichische Finanzsystem und die Ergebnisse des Comprehensive Assessment durch die EZB.

GRENZEN DER MAKROPRUDENZIELLEN AUFSICHT

Obwohl die makroprudenzielle Aufsicht einen wichtigen Beitrag zur Wahrung der Finanzmarktstabilität zu leisten imstande ist, darf sie keinesfalls als Allheilmittel zur Verhinderung von Finanzkrisen missverstanden werden: Dies liegt zum einen an der mit ihrem Mandat verknüpften Herausforderung, die mitunter recht dynamischen Entwicklungen des Finanzmarktes mit hinreichender Sicherheit abschätzen zu können; zum anderen ist ihr Handlungsspielraum definitionsgemäß auf den Einsatz von prudenziellen Aufsichtsinstrumenten beschränkt, sodass sie über andere Anreizmechanismen mit möglicher Relevanz für die Finanzmarktstabilität, die außerhalb ihres Mandats liegen – etwa die steuerliche Begünstigung von Fremdkapital oder die indirekten Effekte der aktuell extrem expansiven Geldpolitik –, keine Handhabe hat.

Die FMA als Abwicklungsbehörde

Gesetzlicher Auftrag und behördliche Strategie

Am 1. 1. 2015 trat das „Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken“ (BaSAG) in Kraft.¹ Mit dem BaSAG wird die „Richtlinie zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen“ (Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD)² in Österreich umgesetzt und damit erstmals ein vollständiges Sanierungs- und Abwicklungsregime für insolvente und insolvenzbedrohte Banken geschaffen. Die Funktion der nationalen Abwicklungsbehörde wurde dabei der österreichischen Finanzmarktaufsichtsbehörde FMA übertragen.

DAS NEUE EUROPÄISCHE BANKENSANIERUNGS- UND ABWICKLUNGSREGIME

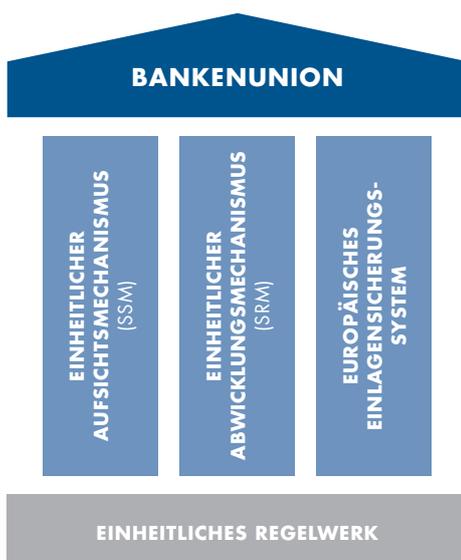


Abbildung 4: Das Konzept der neuen europäischen Bankenunion

Als Antwort auf die gravierenden Verwerfungen, die die globale Finanzkrise in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion ausgelöst hat, und insbesondere um die verhängnisvolle Abwärtsspirale durch die Verkettung von Bankenkrise und Staatsschuldenkrise aufzulösen, entwickelte der europäische Gesetzgeber das Konzept der Bankenunion. Aufbauend auf einem einheitlichen Regelwerk für den gesamten Europäischen Wirtschaftsraum bilden drei starke Säulen die Bankenunion: der Einheitliche Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM), das gemeinsame Bankenaufsichtssystem in der Eurozone unter Führung der Europäischen Zentralbank EZB; der Einheitliche Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism – SRM); das Europäische Einlagensicherungssystem. Der SSM trat mit 4. 11. 2014 in Kraft, der SRM wird dies mit 1. 1. 2016 tun, und das Europäische Einlagensicherungssystem wird ab 2015 Schritt für Schritt aufgebaut. Diese Bankenunion umfasst alle Staaten der Eurozone, ist aber offen konzipiert; es kann also auch jeder andere EU-Staat jederzeit freiwillig beitreten.

¹ BGBl. I 2014/98.

² RL 2014/59/EU vom 15. 5. 2014, ABl L 2014/173, 190.

Die rechtliche Grundlage des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus bilden die Richtlinie zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD – Richtlinie 2014/59/EU) und die SRM-Verordnung (EU-VO Nr. 806/2014). Sie schließen von ihrer Konzeption und Architektur an die Regelungen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus für Banken (Single Supervisory Mechanism – SSM) an.

Die BRRD³ schafft ein einheitliches europäisches Recht für den Umgang mit Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, die in finanzielle Schieflage geraten sind, und unterwirft die materiellen Regelungen für die Sanierung und Abwicklung von Banken in den Mitgliedsstaaten einer Mindestharmonisierung. Die Mitgliedsstaaten haben diese Vorschriften ab dem 1. 1. 2015 anzuwenden. Die im österreichischen Bankwesengesetz (BWG) weiterhin bestehenden §§ 81 bis 91, die sich mit „Geschäftsaufsicht und Insolvenzbestimmungen“ beschäftigen, gelten nunmehr nur noch für einen sehr eingeschränkten Kreis konzessionierter Institute.⁴

DAS EINHEITLICHE ABWICKLUNGSGREMIUM SRB

Ergänzend zur BRRD wurde für den Bereich der Abwicklung und Abwicklungsplanung von Banken, die der direkten EZB-Aufsicht unterstehen, sowie für grenzüberschreitende Gruppen mit der „Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus“ (SRM-VO)⁵ eine Abwicklungsbehörde auf europäischer Ebene geschaffen. Dieser „Ausschuss für die einheitliche Abwicklung“ (Single Resolution Board – SRB) mit Sitz in Brüssel nahm seine Arbeit am 1. 1. 2015 auf. Sein Führungsgremium besteht derzeit – Stand: 30. 4. 2015 – aus folgenden Personen:

| | |
|-----------------------------------|---------------------------|
| <i>Vorsitz:</i> | Elke König (DE) |
| <i>Stellvertretender Vorsitz:</i> | Timo Löytyniemi (FIN) |
| <i>Vollzeitmitglieder:</i> | Mauro Grande (ITA/EZB) |
| | Antonio Carrascosa (SPA) |
| | Joanne Kellermann (NL) |
| | Dominique Laboureix (FRA) |

Im Endausbau sollen ab 2017 rund 250 Mitarbeiter die operative Arbeit des Ausschusses erledigen; Ende 2015 sollen es zirka 120 Mitarbeiter sein.

Die Plenarsitzung setzt sich aus dem Vorsitzenden, den vier Vollzeitmitgliedern und jeweils einem von jedem teilnehmenden Mitgliedsstaat benannten Mitglied als Vertreter der nationalen Abwicklungsbehörden zusammen. Österreich ist in dem Ausschuss durch Vorstandsmitglied Klaus Kumpfmüller vertreten. Die Aufgaben beinhalten unter anderem Beschlüsse über die Inanspruchnahme des Einheitlichen Abwicklungsfonds, sofern dessen Unterstützung bei einer spezifischen Abwicklungsmaßnahme mehr als € 5 Mrd. beträgt, sowie Beschlüsse über organisatorische Aspekte.

Die Teilnehmer der Präsidiumssitzung des Ausschusses sind die Vorsitzende sowie die vier Vollzeitmitglieder des Ausschusses. Das Präsidium kann allein Beschlüsse über Abwicklungsmaßnahmen treffen, sofern die Unterstützung des Fonds weniger als € 5 Mrd. beträgt. Ist ein einzelnes Unternehmen Gegenstand von Beratungen und Beschlüssen, so wird jenes Mitglied zu der Sitzung geladen, in dessen Mitgliedsstaat das betroffene Unternehmen (und Tochterunternehmen) niedergelassen ist.

Trifft der Ausschuss die Entscheidung, dass ein Institut abgewickelt wird, so ist ein Abwicklungskonzept festzulegen. Dieses Konzept muss der Europäischen Kommission vorgelegt werden. Die Kommission und der Europäische Rat haben binnen 24 Stunden die Möglichkeit, gegen das Abwicklungskonzept Einwände zu erheben oder Änderungen zu verlangen, die vom Ausschuss zu berücksichtigen sind.

³ Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates.

⁴ Dieser eingeschränkte Kreis wird auch als „Nicht-CRR-Institute“ bezeichnet und umfasst einen kleinen Teil der sogenannten „Sonderinstitute“.

⁵ Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010.

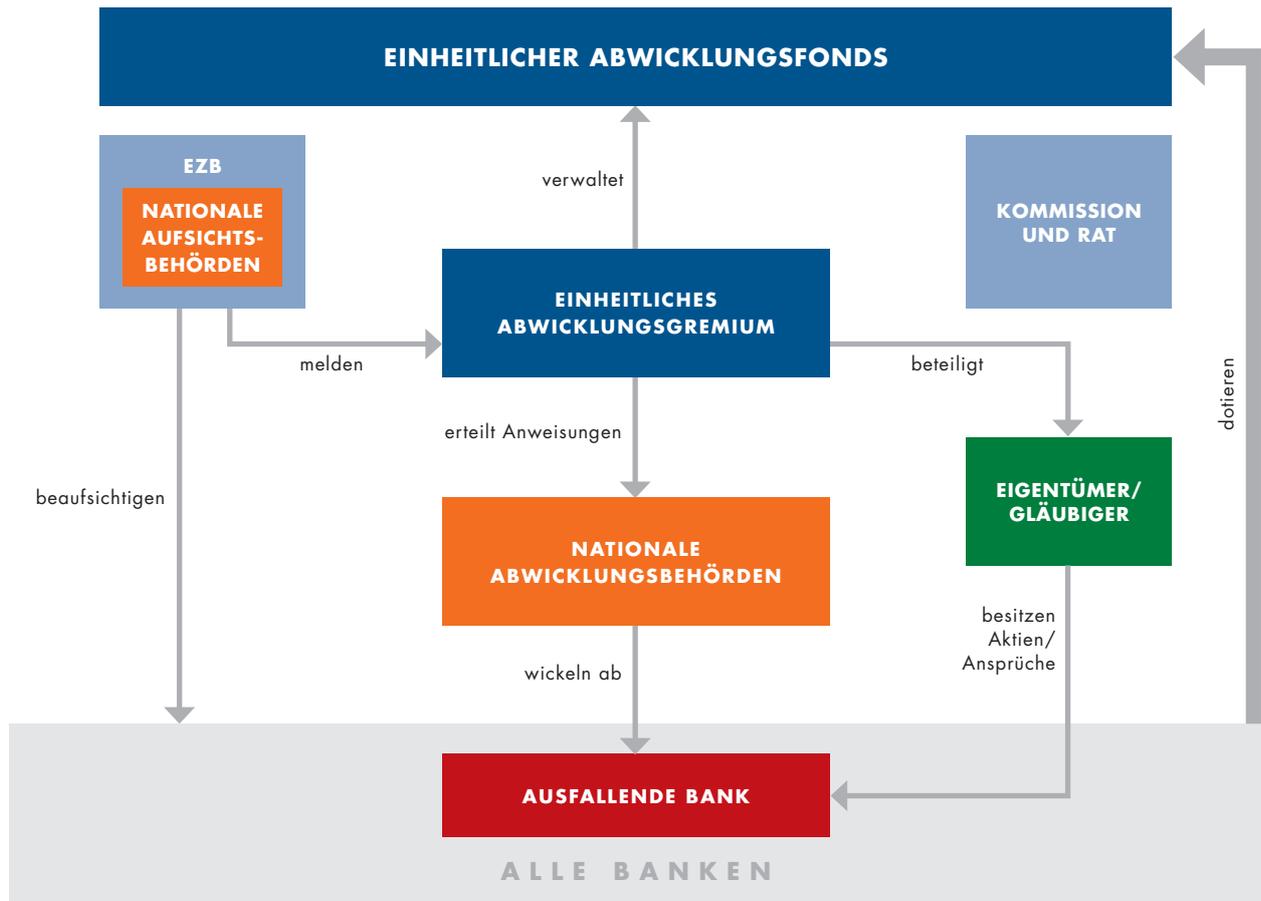


Abbildung 5: Wie Europas neuer Einheitlicher Abwicklungsmechanismus für Banken aufgebaut ist und wie er funktioniert

Die Umsetzung der Beschlüsse des Ausschusses erfolgt durch die jeweils zuständige nationale Abwicklungsbehörde.

Die SRM-VO tritt schrittweise in Kraft; vollumfänglich ist sie erst ab 1. 1. 2016 anwendbar. Die Kompetenzen im Jahr 2015 umfassen die Überprüfung von Sanierungsplänen und die Erstellung von Abwicklungsplänen. Frühinterventions- und Abwicklungsmaßnahmen kann das Einheitliche Abwicklungsgremium erst ab dem 1. 1. 2016 setzen. Der Abwicklungsfonds ist daher ebenfalls erst ab diesem Zeitpunkt zu verwalten.

DAS SANIERUNGS- UND ABWICKLUNGSREGIME IN ÖSTERREICH

SANIERUNGS- UND ABWICKLUNGSPLÄNE

Teile der BRRD wurden in Österreich bereits im Jahr 2014 mit dem Bankeninterventions- und -restrukturierungsgesetz (BIRG) vorweggenommen. Nach dem BIRG waren Kreditinstitutsgruppen, Kreditinstituteverbände und institutsbezogene Sicherungssysteme (Institutional Protection Schemes – IPS) mit einer Bilanzsumme von über € 30 Mrd. verpflichtet, Sanierungspläne zu erstellen und diese der FMA vorzulegen. Das BIRG trat am 31. 12. 2014 außer Kraft. Nach dem BaSAG trifft diese Verpflichtung ab 2015 nunmehr auch kleinere Kreditinstitute (KI) und KI-Gruppen. Im Sanierungsplan ist darzulegen, mit welchen Maßnahmen die finanzielle Stabilität des Kreditinstituts oder der Gruppe wiederhergestellt werden kann, wenn sich die Finanzlage signifikant verschlechtert. Der Sanierungsplan soll also Optionen wiedergeben, mit denen sich ein Kreditinstitut im Krisenfall selbst stabilisieren kann. Er ist grundsätzlich einmal jährlich zu aktualisieren und wird durch die FMA als Aufsichtsbehörde bzw. durch die EZB geprüft. Um dem Aufsichtsprinzip der Proportionalität Rechnung zu tra-

gen, erließ die FMA die „Bankensanierungsplanverordnung“ (BaSaPV), die die inhaltlichen Anforderungen an Sanierungspläne sowie die Frequenz ihrer Aktualisierung auf die Größe und den Risikogehalt des Geschäftsmodells abstimmt.

Das BaSAG erweitert aber auch die Kompetenzen der Aufsicht, falls ein frühzeitiges Eingreifen zur Sanierung eines Instituts erforderlich ist. So ist eine Frühintervention nun bereits bei drohender Verletzung eines „Capital Add-on“ möglich. Ebenso wurde auch der Katalog der Frühinterventionsbefugnisse vergrößert, etwa durch die Möglichkeit der Bestellung eines vorläufigen Verwalters.

DIE FMA ALS ABWICKLUNGSBEHÖRDE

Das BIRG verpflichtete Bankengruppen mit einer Bilanzsumme von über € 30 Mrd. ebenfalls zur Entwicklung von Abwicklungsplänen, in denen sie darzulegen hatten, wie eine geordnete Abwicklung oder Restrukturierung der Gruppe erfolgen könnte. Diese Abwicklungspläne waren der FMA in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde bis 31. 12. 2014 vorzulegen. Im Gegensatz zum BIRG sind nach dem neuen BaSAG die Abwicklungspläne für alle Kreditinstitute und Gruppen durch die FMA in ihrer neu geschaffenen Funktion als Abwicklungsbehörde zu erstellen, wobei die Kreditinstitute im nötigen Umfang zur Mitwirkung an der Planerstellung verpflichtet sind. Das BIRG enthielt aber noch keine besonderen Abwicklungsinstrumente für Banken, diese werden erst durch das BaSAG Teil des österreichischen Rechtsbestandes.

Gemäß § 3 Abs. 1 BaSAG ist die FMA die nationale Abwicklungsbehörde für Österreich. Zur Gewährleistung der operativen Unabhängigkeit und zur Vermeidung von Interessenkonflikten wurde dazu eine von der Bankenaufsicht vollständig getrennte Abteilung „Bankenabwicklung“ im Bereich „Integrierte Aufsicht“ geschaffen. Der Leiter ist direkt dem Vorstand der FMA unterstellt und diesem gegenüber berichtspflichtig. Als Leiter der Abteilung Bankenabwicklung wurde per 16. 2. 2015 Oliver Schütz bestellt. Vom Aufsichtsrat der FMA wurden in seiner letzten Sitzung 2014 für die neue Abteilung acht Vollzeitäquivalente (VZÄ) genehmigt; in der ersten Sitzung 2015 wurde die personelle Ausstattung um 16 weitere VZÄ aufgestockt. Die Abteilung nahm ihre Arbeit mit Inkrafttreten des BaSAG am 1. 1. 2015 operativ auf.

In Analogie zu den Vorschriften für die Zusammenarbeit im Bereich der Bankenaufsicht hat die Oesterreichische Nationalbank (OeNB) mit der FMA auch in deren Funktion als nationale Abwicklungsbehörde eng zusammenzuarbeiten.

In ihrer Funktion als Abwicklungsbehörde kommen der FMA weitreichende Befugnisse zu, um im Falle eines Ausfalls oder drohenden Ausfalls eines Instituts eine geordnete Abwicklung durchführen und die Finanzmarktstabilität wahren zu können. Durch eine geordnete Abwicklung soll unter anderem erreicht werden, dass die Kontinuität kritischer Funktionen gewährleistet ist, erhebliche negative Auswirkungen auf die Finanzmarktstabilität vermieden sowie öffentliche Mittel und gesicherte Einlagen von Kunden geschützt werden, wenn diese Ziele nicht auch im selben Umfang durch ein Konkursverfahren erfüllt werden könnten. Konkret kann die FMA folgende Abwicklungsinstrumente einsetzen:

- Instrument der Unternehmensveräußerung
- Instrument der Errichtung eines Brückeninstituts (Bridge Bank)
- Instrument der Ausgliederung von Vermögenswerten
- Instrument der Gläubigerbeteiligung (Bail-in)

Das Instrument der Gläubigerbeteiligung stellt das Kernstück der BRRD bzw. des BaSAG dar. Die Abwicklungsbehörde hat dadurch die Möglichkeit, in einer Verlusttragungskaskade (Waterfall) berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten eines Instituts herabzuschreiben oder in Eigenkapital umzuwandeln. Die wichtigsten Beispiele für Ausnahmen vom Anwendungsbe-

Abbildung 6: Die Kaskade der Gläubigerbeteiligung („bail-in-waterfall“)

| | |
|----|--|
| 1. | Tier-1-Instrumente |
| 2. | Additional Tier-1-Instrumente |
| 3. | Tier-2-Instrumente |
| 4. | Sonstige nachrangige Verbindlichkeiten |
| 5. | Sonstige nicht gesicherte Verbindlichkeiten Einlagen ohne Einlagenpräferenz |
| 6. | Einlagenpräferenz: Einlagen natürlicher Personen, kleiner oder mittlerer Unternehmen > € 100.000,- |
| 7. | Einlagensicherung leistet für gesicherte Einlagen (< € 100.000,-) |

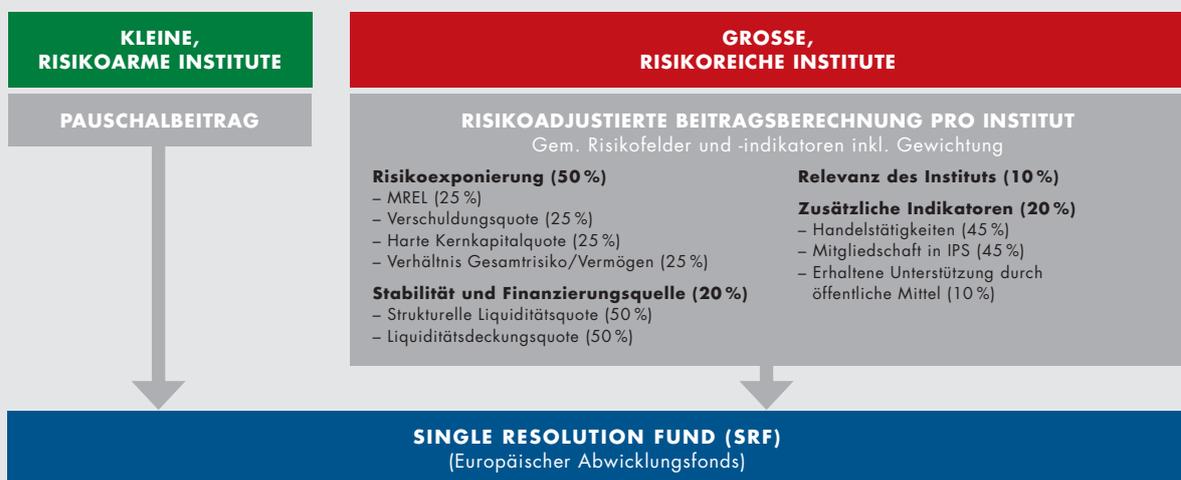
FINANZIERUNG DES ABWICKLUNGSFONDS

Ein wichtiger Baustein des SRM ist überdies der von den europäischen Banken zu dotierende europäische Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund – SRF). Dieser Fonds soll dazu beitragen, in Schieflage geratene Banken ohne staatliche Hilfe oder öffentliche Gelder abzuwickeln. Gleichzeitig sollen die Spareinlagen der Kunden geschützt werden. Dieser europäische Abwicklungsfonds wird von allen Banken der Eurozone gespeist mit dem Ziel, bis zum Jahr 2024 einen Betrag von rund € 55 Mrd. aufzubringen. Diese Summe soll 1 % der sicherungspflichtigen Einlagen entsprechen. Auf die österreichischen Banken entfällt aus heutiger Sicht anteilig ein Betrag in der Höhe von rund € 1,8 Mrd.

Gemäß Art. 103 der BRRD erheben die Mitgliedsstaaten die zur Erreichung der Zielausstattung erforderlichen Beiträge mindestens einmal pro Jahr. In Österreich erfolgt dies durch die FMA als Abwicklungsbehörde. Die „Delegierte Verordnung (EU) Nr. 2015/63 der Kommission vom 21. 10. 2014“ legt fest, wie sich der zu leistende Beitrag für die einzelnen Institute errechnet. Die Beiträge werden von den einzelnen Instituten anteilig zur Höhe ihrer Verbindlichkeiten (ohne Eigenmittel) abzüglich gedeckter Einlagen im Verhältnis zu den aggregierten Verbindlichkeiten (ohne Eigenmittel) abzüglich gedeckter Einlagen aller Institute erhoben und an das Risikoprofil der Institute angepasst. Kleine Institute weisen in der Regel kein hohes Risikoprofil auf. Sie verursachen meist geringere systemische Risiken als große Institute und haben bei einem Ausfall geringere Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft als große Institute. Aus diesem Grund werden die Beiträge für diese Institute mittels Pauschalierung vereinfacht berechnet. In Österreich sind davon rund 84 % aller Banken betroffen. Diese pauschalierten Beträge machen für das Jahr 2015 zusammen rund € 3 Mio. aus. Die restlichen € 185 Mio. teilen sich auf 109 Institute auf.

Für diese größeren und risikoreicheren Institute erfolgt eine Risikoanpassung. Gemäß Art. 103 Abs. 2 der Richtlinie 2014/59/EU soll der jährliche Beitrag die Größe des Instituts widerspiegeln und deshalb auf einem fixen Betrag, der auf der Grundlage der Verbindlichkeiten des betreffenden Instituts ermittelt wird, basieren. Dabei handelt es sich um den „jährlichen Grundbeitrag“. Darüber hinaus soll der Beitrag auch den Risikograd der einschlägigen Tätigkeiten des Instituts widerspiegeln und der jährliche Grundbeitrag deshalb entsprechend dem Risikoprofil des betreffenden Instituts angepasst werden (zusätzliche Risikoanpassung). Auf Basis des testierten Jahresabschlusses für das Jahr 2014 werden ab September 2015 die jeweiligen Teilbeiträge pro Institut berechnet. Ab 30. 11. 2015 werden diese Beträge von der Abwicklungsbehörde den jeweiligen Unternehmen vorgeschrieben. In den Folgejahren verkürzt sich der Zeitraum für die Berechnung und Vorschreibung auf den 1. Mai, wobei die Berechnung durch das SRB, die Einhebung jedoch weiterhin durch die nationale Abwicklungsbehörde erfolgen wird.

Abbildung 7: Finanzierung des Abwicklungsfonds



reich des Instruments der Gläubigerbeteiligung sind gesicherte Einlagen, Verbindlichkeiten gegenüber Beschäftigten, besicherte Verbindlichkeiten und Interbankverbindlichkeiten mit einer Ursprungslaufzeit von weniger als sieben Tagen.

Darüber hinaus kann die FMA zur Sicherstellung der Fortführung der Dienstleistungen und zur Unterbindung negativer Effekte auf die Finanzstabilität die Trennung der werthaltigen Vermögenswerte von den wertgeminderten oder ausfallgefährdeten Vermögenswerten vornehmen. Zu diesem Zweck kann die FMA Anteile an einem Institut bzw. sämtliche oder einen Teil der Vermögenswerte eines Instituts auf einen privaten Käufer oder eine Brückenbank ohne Zustimmung der jeweiligen Anteilseigner übertragen.

DIE ROLLE DER EUROPEAN BANKING AUTHORITY (EBA)

In der BRRD ist an zahlreichen Stellen vorgesehen, dass Regelungen der Richtlinie durch Kommissionsrechtsakte zu präzisieren sind. In diesen Fällen delegiert die BRRD die Ausarbeitung von Entwürfen für technische Regulierungs- oder Durchführungsstandards bis Mitte 2015 an die EBA. Die EBA widmet sich der Ausarbeitung dieser Entwürfe seit Mitte 2014 und konnte so schon eine Vielzahl von Konsultationspapieren im Herbst 2014 verabschieden. Die Beschlussfassung der Entwürfe steht in den meisten Fällen im 1. Quartal 2015 an. Parallel dazu werden Leitlinien (Guidelines) erarbeitet, die ebenfalls öffentlich konsultiert werden.⁶

Darüber hinaus verlangt die BRRD die Einrichtung eines EBA-Abwicklungsausschusses als ständigen internen Ausschuss und die Zusammenarbeit der zuständigen (Aufsichts-)Behörden und Abwicklungsbehörden mit der EBA für die Zwecke der BRRD. EBA kam diesem Auftrag durch die Einrichtung des sogenannten Resolution Committee per 1. 1. 2015 nach. In diesem Ausschuss versammeln sich die Leiter der jeweiligen Abwicklungsbehörden. Österreich ist durch das FMA-Vorstandsmitglied Klaus Kumpfmüller vertreten.

In Angelegenheiten, die ausschließlich Abwicklungsthemen betreffen – etwa Vorschläge für Standards, Guidelines, aber auch Vertragsverletzungen –, entscheidet der Abwicklungsausschuss selbständig. Das EBA Board of Supervisors hat in diesen Fällen nur ein Widerspruchs-, jedoch kein Abänderungsrecht. In Angelegenheiten, die inhaltlich Abwicklungs- wie Aufsichtsbereiche betreffen, werden Entscheidungen des Abwicklungsausschusses dem Board of Supervisors zur Genehmigung vorgelegt.

RESOLUTION COLLEGES

Für eine wirksame Abwicklung international tätiger Institute und Gruppen ist die Zusammenarbeit zwischen Union, Mitgliedsstaaten und Drittlandabwicklungsbehörden erforderlich. Zu diesem Zweck sollen „Resolution Colleges“ – unter der Leitung der Abwicklungsbehörde des Mutterinstituts – errichtet werden. Diese sind für die Abwicklung zuständig. Die FMA als Abwicklungsbehörde wird dabei bestrebt sein, die positiven Erfahrungen aus den Aufsichtcolleges ebenso in die Abwicklungcolleges einzubringen.

⁶ Z. B. Guidelines on the specification of measures to reduce or remove impediments to resolvability and the circumstances in which each measure may be applied under Directive 2014/59/EU (EBA/GL/2014/11 vom 19. Dezember 2014).

Der SSM – das neue Europäische Bankenaufsichtssystem

Die Rolle der FMA als nationale zuständige Aufsichtsbehörde NCA

Die Wirtschafts- und Finanzkrise der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass die nationalstaatlich organisierte Aufsicht über Kredit- und Zahlungsinstitute angesichts des europäischen Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen und einer sich immer stärker internationalisierenden Finanzwirtschaft an ihre (nationalen) Grenzen stößt. Einem zunehmend europäisch agierenden und global vernetzten Bankensektor standen national eingerichtete Aufsichtsbehörden gegenüber, deren Zusammenarbeit aufwendig zu organisieren war, die aber stets unter dem Vorbehalt des Primats der nationalstaatlichen Interessen zu erfolgen hatte. Das führte zu einem großen Ungleichgewicht in den Handlungsmöglichkeiten zwischen national agierenden Aufsehern und den international agierenden Finanzinstituten und höhnte die Effizienz und Effektivität der Aufsicht sukzessive aus.

In der globalen Finanzkrise mussten daher viele europäische Staaten mit großem finanziellem Aufwand Banken auffangen oder zumindest finanziell unterstützen, um einen Zusammenbruch ihres Finanzsystems und ein Übergreifen auf die Realwirtschaft zu vermeiden. Dies löste Staatsschuldenkrisen aus, die wieder die Finanzmärkte erschütterten – ein Teufelskreis, dessen Abwärtsspirale nur mit größten Mühen und beispielloser europäischer Solidarität gestoppt werden konnte. Für diese Finanz- und Bankenkrise wurde aber letztendlich der Steuerzahler zur Kasse gebeten.

Um künftig den Teufelskreis aus Bankenkrise und Staatsschuldenkrise zu unterbinden und damit auch die Steuerzahler zu schonen, hat Europa das Konzept der Bankenunion entwickelt und umgesetzt. Auf dem Fundament eines EU-weit einheitlichen Regelwerks stützt sich die Bankenunion auf drei Säulen: den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM), den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism – SRM) sowie das Gemeinsame Einlagensicherungssystem (Common Deposit Guarantee Scheme – CDGS). Der SSM trat mit 4. 11. 2014 in Kraft, der SRM wird europaweit mit 1. 1. 2016 in Kraft treten, und das CDGS wird ab 2015 über mehrere Etappen umgesetzt und finanziell ausgestattet.

DER SSM – DAS NEUE EUROPÄISCHE BANKENAUF SICHTSSYSTEM

Die rechtlichen Grundlagen für den SSM bilden die „Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die EZB“ (SSM-Verordnung)

sowie die „Verordnung (EU) Nr. 468/2014 zur Einrichtung eines Rahmenwerks für die Zusammenarbeit zwischen der EZB und den nationalen zuständigen bzw. benannten Behörden innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus“ (SSM-Rahmenverordnung). Zur Erklärung und zum besseren Verständnis dieser Rechtsgrundlagen hat die EZB auch einen Leitfaden zur neuen Bankenaufsicht¹ entwickelt. In Österreich wurde der neuen Rechtslage durch die Implementierung des § 77d in das Bankwesengesetz (BWG) Rechnung getragen. Darin wird die österreichische Finanzmarktaufsichtsbehörde FMA als national zuständige Bankenaufsichtsbehörde (National Competent Authority – NCA) festgelegt und die Zusammenarbeit mit der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) in diesem Bereich klar definiert.

Mit Inkrafttreten des SSM am 4. 11. 2014 wurde zwar die Aufsichtsverantwortung über alle Banken der Europäischen Währungsunion (Euroraum) an die EZB übertragen, die operative Aufsicht erfolgt aber entsprechend einem gesetzlich definierten Mechanismus gemeinsam durch EZB und die NCAs in einem dezentral organisierten System. Ohne die NCAs als zentralen Bestandteil des gemeinsamen Aufsichtsmechanismus kann der SSM nicht funktionieren. Während die EZB Entscheidungen trifft und Prozesse koordiniert, sind es die Mitarbeiter der NCA, die das Know-how der täglichen operativen Aufsichtstätigkeit mitbringen.

GRUNDSÄTZE DES SSM

Um die Einheitlichkeit der Aufsicht sowie höchste Standards im gesamten SSM zu gewährleisten, liegen dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus folgende Grundsätze zugrunde:

- **Best Practice:** Der SSM hat sich an den bei den NCAs am besten bewährten Verfahren zu orientieren und sein Aufsichtsmodell daran europaweit weiterzuentwickeln.
- **Integrität und Dezentralisierung:** Durch die intensive Zusammenarbeit und einen kontinuierlichen Informationsaustausch zwischen EZB und den NCAs kann der SSM von den nationalen Erfahrungen der einzelnen Mitgliedsstaaten profitieren. Die Einheit des Aufsichtssystems kann dadurch gewahrt werden, und Zweigleisigkeiten können vermieden werden.
- **Homogenität:** Die Aufsichtsgrundsätze und -verfahren finden in angemessener und harmonisierter Form Anwendung auf alle umfassten Kreditinstitute.
- **Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt:** Der SSM umfasst derzeit alle Staaten der Währungsunion, also der Eurozone. Er steht aber grundsätzlich auch allen anderen EU-(EWR-)Staaten offen. Dadurch wird der Konvergenzprozess innerhalb des Binnenmarktes gefördert.
- **Unabhängigkeit – Trennung Geldpolitik und Bankenaufsicht:** Da die EZB nun zwei Funktionen wahrnimmt, nämlich einerseits die Geldpolitik für den Euroraum und andererseits die Bankenaufsicht im SSM, und es zwischen diesen beiden Funktionen zu Interessenkonflikten kommen kann, sind beide voneinander unabhängig zu organisieren und strikt zu trennen.
- **Risikobasierter Ansatz:** Der risikobasierte Ansatz stellt sicher, dass die Ressourcen der Aufsicht dort eingesetzt werden, wo sie für die Finanzstabilität am nützlichsten sind.
- **Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit:** Die optimale Ressourcenallokation, aber auch die Aufsichtspraktiken haben in einem angemessenen Verhältnis zum Risikoprofil sowie zur systemischen Relevanz des jeweiligen Kreditinstituts zu stehen.
- **Effektive und zeitnahe Korrekturmaßnahmen:** Ein „proaktiver“ Aufsichtsansatz soll die europäische wie die nationale Finanzstabilität wahren. Dadurch soll die Inanspruchnahme von Steuergeldern im Falle einer Bankenrettung vermieden werden.

¹ Dieser Leitfaden ist unter <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/html/index.en.html> downloadbar.

DER ORGANISATORISCHE AUFBAU

DIE TRENNUNG VON GELDPOLITIK UND BANKENAUF SICHT IN DER EZB

Seit Einführung des Euro nimmt die EZB im Rahmen des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) währungs- und geldpolitische Aufgaben wahr. Sie fungiert in dieser Funktion als Zentralbank der Währungsunion. Damit verbunden sind mitunter die Festlegung und Ausführung der Geldpolitik der EU, die Festlegung des Leitzinses, die Durchführung von Devisengeschäften, die Haltung und Verwaltung der offiziellen Währungsreserven der Mitgliedsstaaten und die Förderung des reibungslosen Funktionierens der Zahlungssysteme.

Die seit Entstehung der Bankenunion neu hinzugekommenen Kompetenzen der EZB dürfen keinesfalls mit jenen der Währungspolitik vermischt werden. Dasselbe gilt auch hinsichtlich der Aufgaben der EZB im Zusammenhang mit dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (European Systemic Risk Board – ESRB). Die EZB ist verpflichtet, dem Europäischen Parlament und dem Rat über die Einhaltung dieser Trennung zu berichten.

Um eine effektive Trennung der Funktionen innerhalb der EZB zu ermöglichen, ist das Personal, das für die Wahrnehmung der Aufgaben aus der SSM-Verordnung zuständig ist, von jenem, das andere EZB-Agenden wahrnimmt, organisatorisch zu trennen. Dasselbe gilt auch für die Berichterstattung innerhalb der beiden Funktionen. Der EZB-Rat hat als oberstes Beschlussfassungsorgan seine geldpolitischen Funktionen ebenfalls in getrennter Weise von den Funktionen der Aufsicht auszuüben.

DAS BESCHLUSSFASSUNGSVERFAHREN

Im Rahmen der Umsetzung des SSM wurde bei der EZB ein eigenes Aufsichtsgremium, das sogenannte Supervisory Board, eingerichtet. Es setzt sich aus dem Vorsitzenden, einem stellvertretenden Vorsitzenden, aus vier Vertretern der EZB und jeweils aus einem Vertreter der national zuständigen Aufsichtsbehörden aus jedem teilnehmenden Mitgliedsstaat zusammen. Österreich ist durch das FMA-Vorstandsmitglied Helmut Ettl als stimmberechtigtes Mitglied vertreten.

Das Aufsichtsgremium erarbeitet unter Berücksichtigung der Interessen der ganzen EU Beschlussentwürfe, die auf objektiven, transparenten und vollständigen Informationen beruhen. Insgesamt hat das Aufsichtsgremium im Berichtsjahr 23-mal getagt, wobei die Meetings bereits in der Vorbereitungsphase vor Inkrafttreten des SSM stattgefunden haben. Grundsätzlich finden alle 14 Tage Sitzungen statt, wobei von einer Dauer von bis zu zwei Tagen ausgegangen werden kann.

Das Aufsichtsgremium der EZB hat dem EZB-Rat als Beschlussfassungsorgan der EZB einen fertigen Beschlussentwurf vorzulegen. Sofern der EZB-Rat nicht binnen zehn Arbeitstagen Einwände gegen den Beschlussentwurf erhebt, gilt der jeweilige Beschluss als angenommen. In diesem Fall hat das Aufsichtsgremium diesen auszuführen. Generell darf der EZB-Rat zwar Beschlussentwürfe annehmen oder ablehnen, er hat jedoch nicht das Recht, diese abzuändern.

Um Meinungsdivergenzen zwischen den NCAs bezüglich eines Beschlussentwurfs des Aufsichtsgremiums beizulegen, wurde seitens der EZB eine Schlichtungsstelle eingerichtet. Diese besteht aus einem Mitglied pro teilnehmendem Mitgliedsstaat. Die Beschlüsse der Schlichtungsstelle werden mit einfacher Mehrheit gefasst. Jedes Mitglied verfügt über eine Stimme.

DAS SPRACHENREGIME IM SSM

Innerhalb des SSM wurde zwischen EZB und den NCAs Englisch als Arbeitssprache festgelegt. Da aber Bankenaufsicht eine behördliche Tätigkeit ist, hat jeder Normunterworfenen europarechtlich Anspruch auf ein Verfahren in seiner anerkannten nationalen Sprache.

Dementsprechend können beaufsichtigte Kreditinstitute an die EZB zu übermittelnde Dokumente in einer der EU-Amtssprachen verfassen bzw. übermitteln. Überdies haben sie einen gesetzlichen Anspruch darauf, dass das Verfahren in dieser Sprache geführt wird und alle dafür relevanten Unterlagen in dieser Sprache vorzulegen.

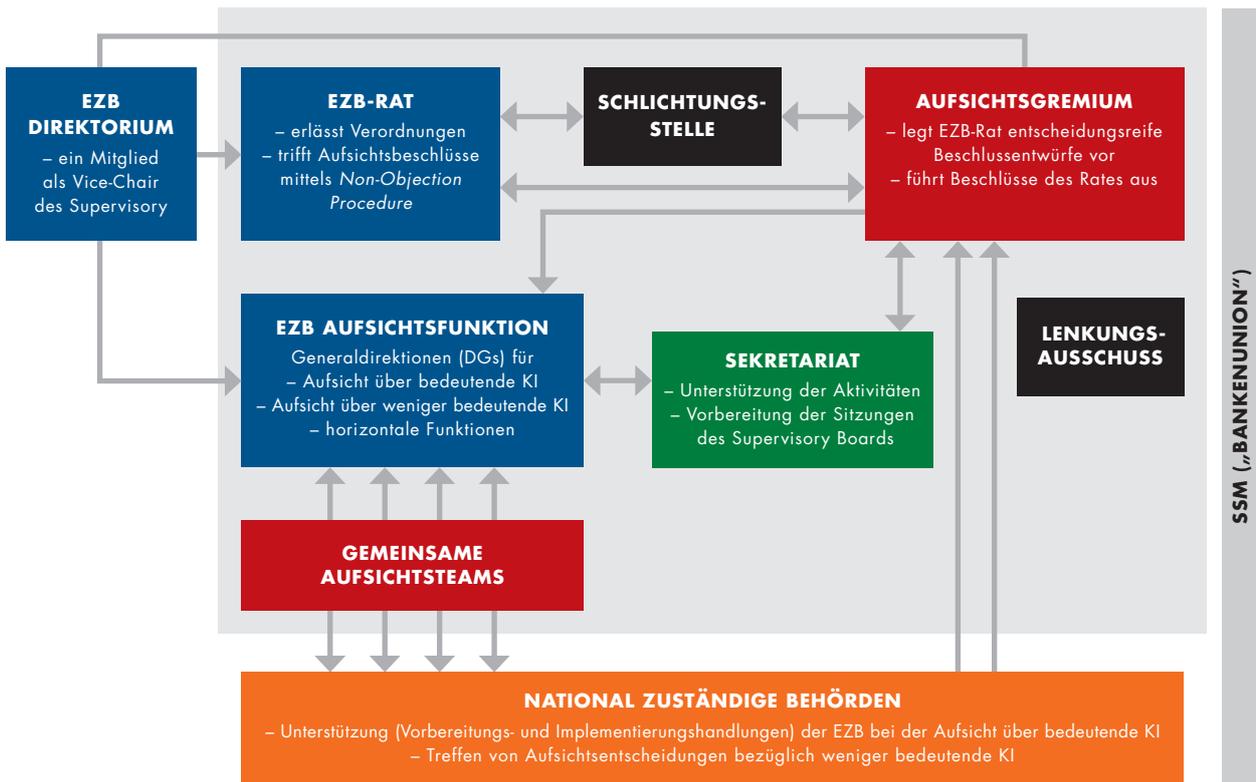


Abbildung 8: **Wie Europas neuer Einheitlicher Aufsichtsmechanismus für Banken (SSM) aufgebaut ist und wie er funktioniert**

gen sind. EZB und Kreditinstitut können sich aber auch darauf einigen, Englisch als Arbeits- und Verfahrenssprache zu verwenden.

DIE AUFGABENVERTEILUNG ZWISCHEN EZB UND FMA

Die EZB ist keine allumfassende und omnipräsente „Superbehörde“. Zur Erreichung des Ziels der einheitlichen Bankenaufsicht innerhalb der Währungsunion sind die Aufsichtsverantwortung und -aufgaben zwischen der EZB und den NCAs gemäß den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit aufgeteilt. Nur so sind größtmögliche Marktnähe sowie ein optimaler Einsatz bestehender Ressourcen und erarbeiteten Know-hows sicherzustellen.

Dazu wird innerhalb des SSM nach europäischen Maßstäben relevanten Banken und Kreditinstitutsgruppen (Significant Institutions, SI) und nur regional bedeutenden Banken und Kreditinstitutsgruppen (Less Significant Institutions, LSI) unterschieden. Die SI werden dabei direkt von der EZB beaufsichtigt, die LSI werden hingegen von der EZB nur indirekt beaufsichtigt und verbleiben in der direkten Aufsichtsverantwortung der nationalen Aufsichtsbehörde.

Die Unterscheidung erfolgt nach einem klar definierten Kriterienkatalog (siehe Kasten: „Significant Institution oder Less Significant Institution?“), der sich im Wesentlichen an der Größe der Bank, ihrer Systemrelevanz – im europäischen wie im nationalen Maßstab – sowie am Risikogehalt ihres Geschäftsmodells orientiert.

Die Einstufung der Banken wird jährlich durch die EZB überprüft. Um aber häufige Wechsel der Aufsichtsbezugnis zwischen NCAs und EZB zu vermeiden und die Kontinuität der Aufsicht zu bewahren, erfolgt die Umstufung von „weniger bedeutend“ zu „bedeutend“ dann, wenn ein Institut mindestens eines der Kriterien für ein Jahr erfüllt. Für die Herabstufung von „bedeutend“ zu „weniger bedeutend“ dürfen die Kriterien für bedeutende Institute drei Jahre in Folge nicht erreicht werden.

Die Einstufung eines Kreditinstituts oder einer Kreditinstitutsgruppe erfolgt mittels eines EZB-Beschlusses. Mit

SIGNIFICANT INSTITUTION ODER LESS SIGNIFICANT INSTITUTION?

Für die Aufgabenaufteilung zwischen der EZB und den NCAs im Rahmen des SSM ist die Einteilung der Banken in europaweit bedeutende Kreditinstitute (Significant Credit Institutions – SI) und lediglich regional bedeutende Kreditinstitute (Less Significant Credit Institutions – LSI) ausschlaggebend.

Die Einstufung als bedeutendes Institut erfolgt, wenn zumindest eines der folgenden Kriterien erfüllt ist:

- Die Bilanzaktiva übersteigen € 30 Mrd.
- Die Bilanzaktiva sind in Relation höher als 20 % des nationalen Bruttoinlandsproduktes und übersteigen zumindest € 5 Mrd.
- Das Kreditinstitut zählt zu den drei größten Banken jedes Mitgliedsstaates.
- Das Kreditinstitut wird von der NCA als bedeutend für die nationale Volkswirtschaft an die EZB notifiziert, und die EZB bestätigt dies.
- Das Kreditinstitut wird aufgrund seiner umfangreichen grenzüberschreitenden Tätigkeit von der EZB als bedeutend eingestuft.
- Das Kreditinstitut hat eine direkte finanzielle Unterstützung durch das Europäische Finanzsystem oder den Europäischen Stabilitätsmechanismus (European Stability Mechanism – ESM) erhalten.

Alle anderen Banken sind damit als LSI klassifiziert.

dem Start des SSM hat die EZB 120 Banken und Kreditinstitutsgruppen, die zusammen 85 % der Aktiva des Bankensektors im Euroraum ausmachen, als SI eingestuft und damit ihrer direkten Aufsicht unterstellt. Alle anderen verblieben als LSI in der direkten nationalen Aufsicht. Eine Liste aller bedeutenden Institute ist auf der Website der EZB zu finden.

Aus Österreich sind per 4. 11. 2014 folgende Kreditinstitute als bedeutend eingestuft worden:

- BAWAG P.S.K. Bank für Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse AG
- Erste Group Bank AG
- Österreichische Volksbanken AG
- Raiffeisen Zentralbank Österreich AG
- Raiffeisen-Holding Niederösterreich-Wien reg.Gen.m.b.H.
- Raiffeisenlandesbank Oberösterreich AG
- Sberbank Europe AG
- VTB Bank (Austria) AG

Im Fall von Kreditinstitutsgruppen determiniert die Einstufung des Spitzeninstituts als SI auch die Einstufung aller weiteren gruppenzugehörigen Kreditinstitute als bedeutend. So sind zum Beispiel sämtliche zur Gruppe der Erste Group Bank AG oder der Österreichischen Volksbanken AG gehörigen Sparkassen bzw. Volksbanken automatisch als bedeutend eingestuft worden. Die acht SI aus Österreich (das heißt, mit einer von der FMA erteilten Konzession) umfassen somit rund 150 selbständig konzessionierte Kreditinstitute.

AUFSICHT ÜBER BEDEUTENDE INSTITUTE (SI)

Sogenannte „bedeutende Institute“ (SI) unterstehen der direkten Aufsicht der EZB. Ihre operative Aufsicht erfolgt durch gemeinsame Aufsichtsteams (Joint Supervisory Teams – JSTs), die aus Mitarbeitern der EZB sowie Mitarbeitern jener NCA, in denen die KI-Gruppe hauptsächlich tätig ist, zusammengesetzt sind. 70 % bis 90 % der Mitarbeiter eines JSTs stellen damit die NCAs. Für jedes SI wird jeweils ein JST eingerichtet. Größe, Zusammensetzung und Organisation des JST werden auf die Art, die Komplexität, die Größe, das Geschäftsmodell und das Risikoprofil des beaufsichtigten Kreditinstituts abgestimmt.

Diese gemeinsamen Aufsichtsteams werden von einem „JST-Koordinator“, der aus der EZB kommt und nicht aus dem Land stammt, wo das SI seinen Stammsitz hat, geleitet. Dieser JST-Koordinator ist für die Umsetzung der Aufsichtsaufgaben und -tätigkeiten nach dem jeweiligen Prüfungsprogramm verantwortlich. Er fungiert als Ansprechperson gegenüber den Kreditinstituten, koordiniert die Tätigkeit im JST, verteilt die Aufgaben auf die jeweiligen JST-Mitglieder und organisiert Meetings oder Telefonkonferenzen.

Daneben gibt es in den JST je einen Subkoordinator für jede NCA, die mit mehr als einem Mitglied im JST vertreten ist. Diese Subkoordinatoren unterstützen den jeweiligen JST-Koordinator bei der laufenden Aufsicht und bringen dabei die Sichtweise der NCA mit ein. Bei besonders großen JST kann es außerdem zur Einrichtung eines Kern-Aufsichtsteams (Core Supervisory Team) kommen, das sich aus dem JST-Koordinator und den Subkoordinatoren zusammensetzt.

Die NCAs leisten dabei einen wesentlichen Beitrag zur Vorbereitung der Entscheidungsgrundlagen; insbesondere da die EZB auch im Rahmen der Aufsicht über bedeutende Institute nicht nur das unmittelbar anwendbare einschlägige Unionsrecht anzuwenden hat, sondern auch nationales Recht, das in Umsetzung europäischer Vorgaben erlassen wurde. So hat die EZB etwa auch direkt das österreichische Bankwesengesetz (BWG) anzuwenden, wozu sie auf die FMA-Expertise zurückgreift.

FMA-Mitarbeiter, die bisher als „Single Point of Contact“ (SPoC) für das jeweilige österreichische bedeutende Kreditinstitut zuständig waren, haben so weiterhin bei der Aufsicht dieses SI in bedeutendem Umfang mitzuarbeiten. Sie unterliegen dabei aber nun inhaltlich den Weisungen des JST-Koordinators. Außerdem bilden nun die SPoCs, die bisher für die Aufsicht von Zweigstellen von bedeutenden Kreditinstituten aus einem anderen Mitgliedsstaat zuständig waren, auch den Teil jenes JSTs, das für die Beaufsichtigung der aus dem anderen Mitgliedsstaat stammenden SI eingerichtet ist.

Faktisch bedeutet dies, dass der Großteil der in einem Verfahren anfallenden Aufgaben auf die JST-Mitarbeiter aus den NCAs entfällt. Bei „Joint Procedures“, also bei Verfahren zur Fit-&-Proper-Beurteilung von Geschäftsleitern und Aufsichtsratsmitgliedern, sowie bei Verfahren, welche die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit betreffen, ist die Rolle der NCAs sogar noch verstärkt. In diesem Fall erfolgt die Einbringung und Prüfung zunächst grundsätzlich auf nationaler Ebene und wird der EZB nur zur Entscheidungsfindung vorgelegt.

Abbildung 9: **Aufgabenverteilung innerhalb des SSM** (Quelle: EZB)



Je nach Klassifizierung (bedeutende/weniger bedeutende Institute) unterstehen Banken im SSM entweder der direkten Aufsicht der EZB oder sie werden weiterhin durch die NCA beaufsichtigt, wobei im letzteren Fall die EZB eine indirekte Aufsichtsfunktion ausübt. Darüber hinaus sind auch gemeinsame Prozesse bei bestimmten Aufsichtssagen vorgesehen. Basierend auf dem Grundsatz der Proportionalität verbleibt die Aufsicht über weniger bedeutende Kreditinstitute grundsätzlich bei der FMA. Die EZB wird in der Regel nur dann hinzugezogen, wenn konkrete Risiken schlagend werden.

AUFSICHT ÜBER WENIGER BEDEUTENDE INSTITUTE (LSI)

Die Aufsicht über weniger bedeutende Institute basiert auf dem Grundsatz der Proportionalität. Diese Institute unterstehen weiterhin der direkten Aufsicht der national zuständigen Behörden (NCAs). Das bedeutet für die FMA – bezogen auf Österreich –, dass sie weiterhin zirka 550 „regional bedeutende Kreditinstitute“ direkt zu beaufsichtigen hat. Der EZB obliegt in diesem Fall lediglich eine indirekte Aufsicht, die insbesondere SSM-weit die Anwendung höchster Aufsichtsstandards und eines einheitlichen Regelwerks sicherstellen soll. Durch Know-how und Lead der FMA kann aber weiterhin auf die Besonderheiten der österreichischen Kreditwirtschaft Rücksicht genommen werden.

Die FMA hat der EZB regelmäßig über ihre Aufsichtstätigkeit über weniger bedeutende Institute zu berichten. Darüber hinaus kann die EZB Verordnungen, Leitlinien und allgemeine Weisungen erlassen. In besonderen Fällen kann die EZB auch die direkte Aufsicht an sich ziehen, um die einheitliche Anwendung hoher Aufsichtsstandards zu gewährleisten. Die direkte Zuständigkeit verbleibt aber grundsätzlich weiterhin bei der FMA. Obwohl dabei der Grundsatz der Proportionalität zu wahren ist, erfordert auch der SSM ein Mindestmaß an Aufsichtstätigkeit gegenüber weniger bedeutenden Kreditinstituten. Zu den laufenden Aktivitäten der Aufsicht im Rahmen des SSM über weniger bedeutende Institute zählen daher etwa:

- Gespräche mit der Geschäftsleitung
- die Durchführung regelmäßiger Risikoanalysen
- die Planung und Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen
- die Durchführung von „Gemeinsamen Verfahren“ (Common Procedures).

GEMEINSAME VERFAHREN

Neben der Unterscheidung zwischen direkter und indirekter Aufsicht über Kreditinstitute wurden für drei besondere Aufsichtsfälle gemeinsame Verfahren, sogenannte Common Procedures, geschaffen. Bei diesen wird nicht darauf abgestellt, ob es sich bei dem Kreditinstitut um ein bedeutendes oder ein weniger bedeutendes Institut handelt. Vielmehr besteht ein einheitliches Verfahren für alle CRR-Kreditinstitute – also alle Institute, die Einlagen oder andere rückzahlbare Gelder vom Publikum entgegennehmen und Kredite gewähren. Diese Common Procedures unterliegen einer spezifisch festgelegten Aufgabenteilung zwischen den NCAs und der EZB:

KONZESSIONSERTEILUNG

Anträge auf Konzessionserteilung müssen vom Antragsteller bei der NCA des Mitgliedsstaates, in dem das neue Kreditinstitut gegründet werden soll, eingereicht werden. Die NCA – im Falle Österreichs also die FMA – hat die EZB binnen 15 Werktagen über den Erhalt des Antrags zu informieren. Sind nach Ansicht der NCA alle Bedingungen für eine Konzessionserteilung erfüllt, so hat sie der EZB einen entsprechenden Beschlussentwurf vorzulegen. Wenn der Antrag hingegen abgelehnt werden soll, kommt es zu einem Anhörungsverfahren. Die endgültige Entscheidung über die Erteilung der Konzession liegt jedenfalls bei der EZB. Der Antragsteller wird von der NCA anschließend über den Beschluss der EZB in Kenntnis gesetzt.

KONZESSIONSENTZUG

Der Vorschlag zum Konzessionsentzug kann sowohl von der EZB als auch von der NCA eines Mitgliedsstaates, in dem das Kreditinstitut angesiedelt ist, eingebracht werden. Die NCA hat aufgrund der nationalen Gesetze oder auf Antrag des betroffenen Instituts zu agieren. Die Fälle, in denen die EZB den Entzug einleiten kann, sind in den entsprechenden europarechtlichen Bestimmungen festgelegt. Nach einer umfassenden Beratung der EZB mit der NCA wird von der NCA ein Beschlussentwurf vorbereitet. Das betroffene Institut kann vor einer endgültigen Entscheidung eine Stellungnahme einbringen und hat darüber hinaus das Recht auf eine Anhörung. Danach entscheidet die EZB über den Ausgang des Verfahrens und informiert anschließend die NCA, die nationale Abwicklungsbehörde und das Kreditinstitut von ihrem Beschluss.

ERWERB ODER VERÄUSSERUNG EINER QUALIFIZIERTEN BETEILIGUNG

Die Anzeige über den Erwerb einer qualifizierten Beteiligung (jede Überschreitung einer Grenze von 20%, 30% oder 50% Kapital- oder Stimmrechtsanteil) ist an die NCA des Mitgliedsstaates zu übermitteln, in dem das zu erwerbende Institut seinen Sitz hat. Sobald die Anzeige vollständig vorliegt, muss sie der EZB innerhalb von fünf Werktagen bekannt gegeben werden. Die NCA hat in weiterer Folge die Anzeige zu prüfen und einen Beschlussentwurf vorzubereiten. Dieser ist dann der EZB zur Entscheidung zu übermitteln. Erhebt die EZB innerhalb von 60 Werktagen ab Einlangen der Anzeige bei der NCA keinen Einspruch gegen den Erwerb der qualifizierten Beteiligung, so gilt diese als genehmigt. Spricht sich die EZB hingegen gegen einen Erwerb aus, hat sie den Antragsteller darüber zu informieren.

MAKROPRUDENZIELLE AUFSICHT IM SSM

Die makroprudenzielle Aufsicht verbleibt grundsätzlich im Zuständigkeitsbereich der FMA. Umfasst wird davon unter anderem die Festlegung der Anforderungen für Kapitalpuffer, die neben den Eigenmittelanforderungen vorzuhalten sind, aber auch sonstige Maßnahmen zur Abwendung von Systemrisiken oder makroprudenziellen Risiken. Hier hat die FMA eng mit dem Finanzmarktstabilitätsgremium (FMSG), der Oesterreichischen Nationalbank sowie indirekt mit dem Europäischen Systemrisikorat (ESRB) zusammenzuarbeiten. Die EZB kann jedoch auch in diese Prozesse eingreifen und gegebenenfalls strengere Vorschriften als die von den NCAs festgesetzten vorsehen.

AUSSCHLIESSLICHE KOMPETENZEN DER FMA

Überdies gibt es wesentliche Aufsichtssachen, die ausschließlich im Zuständigkeitsbereich der NCAs verbleiben; und zwar auch bei jenen Instituten, die als bedeutend einzustufen und somit der EZB zuzuordnen sind. Dies betrifft insbesondere die Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, den Verbraucherschutz, die Bekämpfung des unerlaubten Bankbetriebs und die Aufsicht über Zahlungs- und E-Geld-Institute sowie Banken, die nicht der CRR unterliegen. Diese Aufsichtssachen bleiben in der alleinigen Verantwortung der nationalen Aufsichtsbehörde.

ZUSAMMENFASSUNG

Im neuen europäischen Bankenaufsichtssystem SSM (Single Supervisory Mechanism) wurde der EZB mit 4.11.2014 die Verantwortung für die Aufsicht über alle Banken der Währungsunion übertragen. Sie hat diese Verantwortung aber in einem gesetzlich klar definierten System der Zusammenarbeit mit den zuständigen nationalen Bankenaufsichtsbehörden wahrzunehmen. Im europäischen Maßstab bedeutende Bankengruppen (Significant Institutions, SI) beaufsichtigt die EZB direkt, alle anderen (Less Significant Institutions – LSI) bleiben in der direkten Aufsicht der zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden (National Competent Authority – NCA). Für beide Bankentypen erfolgt die operative Aufsicht jedoch in enger Zusammenarbeit zwischen EZB und NCA, wobei 80% bis 90% der Arbeit von den nationalen Aufsehern zu leisten sind. In Österreich hat der Gesetzgeber der FMA die Funktion der national zuständigen Aufsichtsbehörde (NCA) übertragen.

Dabei kommen der FMA insbesondere folgende Aufgaben zu:

- Die FMA hat Sitz und Stimme im Aufsichtsgremium des SSM (Supervisory Board). Sie hat dort – so weit wie möglich – bei der Wahrung der europäischen Interessen die österreichischen Perspektiven einzubringen und kann wesentlichen Einfluss auf die Art, Grundausrichtung und Intensität der Aufsicht über die in der Eurozone angesiedelten Institute nehmen.
- Die FMA behält die direkte Aufsicht über die mehr als 550 österreichischen Banken, die als regional bedeutend klassifiziert sind, und damit die Aufsichtsverantwortung über einen entscheidenden Bereich des österreichischen Bankensektors.

- Bei den direkt der Aufsicht der EZB unterstellten Banken und KI-Gruppen kommen ihr die Agenden der österreichischen NCA zu. FMA-Mitarbeiter wirken als lokale Subkoordinatoren und Mitglieder der gemeinsamen Aufsichtsteams (JST) aktiv an der Aufsicht über bedeutende Institute mit und bringen dabei ihre Kenntnisse des österreichischen Rechtsrahmens sowie des lokalen Bankensektors in die Aufsichtsteams ein.
- Der FMA kommt eine bedeutende Rolle bei den gemeinsamen Verfahren (Common Procedures) zu. Sie fungiert in den meisten Fällen als erste Anlaufstelle, wirkt an der Entscheidungsfindung mit und leistet wesentliche Vorbereitungsarbeiten für die Entscheidungen der EZB.
- Folgende Agenden bleiben im alleinigen Zuständigkeitsbereich der FMA:
 - Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung
 - Bekämpfung des unerlaubten Bankbetriebs
 - Fragen des Verbraucherschutzes
 - Aufsicht über alle Kreditinstitute, die nicht CRR-Kreditinstitute sind
 - Vollzug von bankaufsichtlichen Sondergesetzen (z. B. BSpG, HypBG, PfandbriefG)
- Auch die makroprudenzielle Aufsicht bleibt grundsätzlich im Zuständigkeitsbereich der nationalen Behörden und damit der FMA. Die EZB kann jedoch strengere Vorkehrungen vorsehen als die nationalen Aufsichten.

Das neue Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG 2016)

Solvency II als neues Aufsichtsregime für Versicherungsunternehmen in Österreich

Am 11. 12. 2014 hat der Österreichische Nationalrat das Versicherungsaufsichtsgesetz 2016 (VAG 2016) beschlossen, das die Solvency-II-Richtlinie¹ der Europäischen Union in nationales Recht umsetzt. Damit wird die Aufsicht über Versicherungsunternehmen auf ein völlig neues Fundament gestellt. Solvency II baut auf drei Säulen auf:

- Säule 1: quantitative Erfassung der Risikolage der Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen und die daraus resultierenden Anforderungen an ihre Finanzausstattung
- Säule 2: qualitative Anforderungen an das Governance-System der Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen
- Säule 3: Informationspflichten und Markttransparenz.

Der risikobasierte Ansatz des neuen Aufsichtssystems sowie die Intensivierung der europäischen Zusammenarbeit werden einen wesentlichen Beitrag leisten, die Solidität und Wettbewerbsfähigkeit des österreichischen Versicherungssektors zu stärken.

DIE ZIELE DES NEUEN AUFSICHTSREGIMES

Das wichtigste Ziel bleibt auch im neuen Aufsichtsregime selbstverständlich der Schutz der Versicherten. Darüber hinaus hat die FMA allerdings auch mögliche Auswirkungen auf die Stabilität des Finanzsystems in den Mitgliedsstaaten zu beachten und in Zeiten außergewöhnlicher Bewegungen auf den Finanzmärkten etwaige prozyklische Effekte zu berücksichtigen.

Zusätzliche Ziele sind der Ausbau und die Stärkung des Risikomanagements. Dazu wird das derzeit sehr mechanische System der Berechnung der Solvenzkapitalanforderung an die Versicherungsunternehmen durch ein System abgelöst, das möglichst genau die mit der Geschäftstätigkeit verbundenen Risiken abbilden soll. Diese risikoorientierte Berechnung der Solvenzkapitalanforderung schafft auch Anreize, die Risikomanagementsysteme weiter zu verbessern.

¹ Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität III), ABl. Nr. L 335 vom 17. 12. 2009, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2014/51/EU, ABl. Nr. L 153, vom 22. 5. 2014.

Ein weiteres Ziel des VAG 2016 ist die Verbesserung der Beaufsichtigung von – insbesondere grenzüberschreitend tätigen – Versicherungsgruppen, deren Bedeutung immer mehr zunimmt. Dazu werden die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und der effiziente Informationsaustausch – insbesondere im Rahmen von Aufsichtskollegien der zuständigen Behörden – gestärkt.

DAS VAG 2016

Um die Ziele des neuen Aufsichtsregimes zu erreichen, bringt das VAG 2016 zahlreiche tiefgreifende Änderungen des bestehenden Versicherungsaufsichtsrechts mit sich. Bereiche des derzeit noch in Rechtskraft befindlichen VAG 1978, die sich in der bisherigen Aufsichtspraxis bewährt haben, sind aber von den Änderungen durch Solvency II nicht betroffen und wurden weitgehend unverändert ins VAG 2016 übernommen. Dies betrifft insbesondere die Vorschriften für die „Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit“, besondere Bestimmungen für die verschiedenen Versicherungsarten, Rechnungslegung und Konzernrechnungslegung, Deckungsstock, exekutions- und insolvenzrechtliche Bestimmungen.

Zur leichteren Orientierung und Lesbarkeit wurde das VAG 2016 in 14 Hauptstücke mit insgesamt 55 Abschnitten gegliedert.

Das 1. Hauptstück umfasst die allgemeinen Bestimmungen und legt insbesondere den ausgeweiteten Anwendungsbereich fest. Dieser umfasst künftig:

- Versicherungsunternehmen und Rückversicherungsunternehmen mit Sitz im Inland
- kleine Versicherungsunternehmen
- kleine Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit
- Drittland-(Rück-)Versicherungsunternehmen
- EWR-(Rück-)Versicherungsunternehmen
- Versicherungsholdinggesellschaften
- Versicherungsvereine, deren Gegenstand auf die Vermögensverwaltung beschränkt ist
- Privatstiftungen und
- Zweckgesellschaften

Zusätzlich sind hier erstmals Begriffsbestimmungen definiert. Von der bisherigen Unterscheidung in inländische und ausländische Versicherungsunternehmen wurde im VAG 2016 abgegangen. Der Begriff des Versicherungsunternehmens erfasst nun alle Versicherungsunternehmen, die eine Zulassung gemäß Art. 14 der Richtlinie 2009/138/EG erhalten haben (d. h. alle Versicherungsunternehmen, die ihren Sitz in einem Mitgliedsstaat haben). Im Unterschied zum VAG 1978 enthält das VAG 2016 auch keine Aufzählung der auf Rückversicherungsunternehmen anzuwendenden Bestimmungen mehr, sondern die Rückversicherer werden – entsprechend der Systematik der Richtlinie – einfach in den jeweiligen einschlägigen Bestimmungen ausdrücklich genannt.

Das 2. und 3. Hauptstück regeln die Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit. Die ursprünglich meist aus bürgerlichen Selbsthilfevereinen hervorgegangenen kleinen Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit haben in Österreich eine lange Tradition und stellen mehr als die Hälfte der beaufsichtigten Unternehmen. Ihr Marktanteil – gemessen am Prämienvolumen – liegt allerdings unter einem Prozent. Auf sie ist das neue Solvency-II-Regime nicht anzuwenden. Die Richtlinie sieht für derartige kleine Versicherungsunternehmen, die nicht unter den Anwendungsbereich von Solvency II fallen, lediglich eine Registrierungspflicht vor. Das 3. Hauptstück führt daher für diese Versicherungsunternehmen ein eigenes Aufsichtsregime ein, das den Versicherungsnehmern ein hohes Schutzniveau bietet, gleichzeitig aber die Unternehmen wirtschaftlich bzw. organisatorisch nicht überfordert. Diese kleinen Versicherungsunternehmen verfügen allerdings über keine europäische Zulassung gemäß Art. 14 der Richtlinie 2009/138/EG, sodass ihre Geschäftstätigkeit auf das Inland beschränkt ist.

Das 4. Hauptstück umfasst bereits bisher bewährte Vorschriften für bestimmte Versicherungsarten.

Das 5. Hauptstück setzt die qualitativen Anforderungen der Säule 2 an die Unternehmenssteuerung um. Versicherungsunternehmen haben demnach ein wirksames Governance-System einzurichten, das zur Gewährleis-

tung einer soliden und vorsichtigen Unternehmensleitung angemessene und transparente Organisationsstrukturen mit klarer Zuweisung und Trennung von Zuständigkeiten sowie ein wirksames System zur Informationsübermittlung aufzuweisen hat. Leitlinien und Notfallpläne sind zu erstellen, neue Anforderungen an Auslagerungen sind einzuhalten, Vorgaben zum internen Kontrollsystem zu erfüllen und Governance-Funktionen (Risikomanagement-Funktion, eine Compliance-Funktion, eine interne Revisions-Funktion sowie eine versicherungsmathematische Funktion) sind einzurichten. Personen, die Schlüsselfunktionen ausüben, haben vorgegebene fachliche Qualifikationen nachzuweisen und persönlich zuverlässig zu sein.

Die in Österreich bewährte Institution des verantwortlichen Aktuars, die mit dem Deckungsstocksystem verknüpft ist und im österreichischen Versicherungsaufsichtsrecht eine historisch gewachsene Bedeutung hat, wird beibehalten. Seine Hauptaufgabe bezieht sich weiterhin auf die Berechnung der versicherungstechnischen Rückstellungen im nationalen Jahresabschluss und auf die rechtlichen und versicherungsmathematischen Grundlagen für die Berechnung der Tarife und der versicherungsmathematischen Rückstellungen.

Die Risikomanagement-Funktion hat die Umsetzung des Risikomanagement-Systems zu erleichtern. Im Rahmen des Risikomanagement-Systems ist eine unternehmenseigene Risiko- und Solvabilitätsbeurteilung – das „Own Risk and Solvency Assessment“ (ORSA) – durchzuführen. Durch eine vorausschauende Beurteilung sollen auch die in der Solvenzkapitalanforderung nicht abgebildeten Risiken berücksichtigt werden. Ziel ist es, unternehmenseigene Risiken besser einschätzen und steuern zu können. Zusätzlich sind im Zuge von ORSA die Beurteilung der laufenden Einhaltung der Eigenmittelanforderungen sowie der Anforderungen an die versicherungstechnischen Rückstellungen und eine Bewertung der Abweichung des unternehmensspezifischen Risikoprofils von den Annahmen der Standardformel bzw. des internen Modells vorzunehmen.

Unter Solvency II sind Kapitalanlagen nach dem Grundsatz der unternehmerischen Vorsicht zu verwalten. Versicherungsunternehmen sollen über Vermögenswerte von hinreichender Qualität verfügen, um ihren Finanzbedarf insgesamt decken zu können. Die quantitativen Begrenzungen von Anlagegruppen entfallen – die FMA kann aber mittels einer Verordnung nähere qualitative Vorgaben zum Grundsatz der unternehmerischen Vorsicht festlegen.

Das 6. Hauptstück betrifft die Prävention von Geldwäsche und entspricht wie das 7. Hauptstück, das Rechnungslegung und Konzernrechnungslegung betrifft, im Wesentlichen dem bisherigen VAG.

Das 8. Hauptstück behandelt die Solvabilität und damit die quantitativen Vorschriften der Säule 1. Die Solvenzkapitalanforderung wird mittels einer Standardformel oder unter Verwendung eines durch die FMA zu genehmigenden internen Partial- oder Vollmodells berechnet. Die Standardformel umfasst wesentliche quantifizierbare Risiken, denen ein Versicherungsunternehmen ausgesetzt ist. Sie berücksichtigt nichtlebens- sowie lebens- und krankenversicherungstechnische Risiken, Markt- und Kreditrisiken sowie operationelle Risiken. Mathematisch gesehen wird berechnet, ob die Unternehmen mit einer Wahrscheinlichkeit von 99,5 % in den kommenden zwölf Monaten den Verpflichtungen gegenüber Versicherungsnehmern und Anspruchsberechtigten nachkommen können. Eine absolute Sicherheitsschwelle ist die Mindestkapitalanforderung, die mittels eines faktor-basierten Ansatzes berechnet wird.

Für Zwecke der Ermittlung der Solvabilität haben Versicherungsunternehmen zusätzlich zu dem auf dem Unternehmensgesetzbuch basierenden Jahresabschluss eine Solvenzbilanz aufzustellen. Die Bewertung der versicherungstechnischen Rückstellungen soll demnach dem Betrag entsprechen, den ein anderes Unternehmen erwartungsgemäß benötigen würde, um die zugrunde liegenden Versicherungs- und Rückversicherungsverpflichtungen zu übernehmen und zu erfüllen. Versicherer können bei der Berechnung der versicherungstechnischen Rückstellungen eine künstliche Volatilität durch die Volatilitätsanpassung und die Matching-Anpassung auf die risikofreie Zinskurve vermeiden. Während die Volatilitätsanpassung grundsätzlich allen zur Verfügung steht, kann die Matching-Anpassung nur unter besonderen Voraussetzungen angewendet werden, die derzeit am österreichischen Markt nicht erfüllt werden. Diese kann daher nur für künftige Produktinnovationen zur Anwendung gelangen. Auf Basis der Solvenzbilanz ergeben sich die anrechenbaren Eigenmittel, die gemäß ihrer Verlustausgleichsfähigkeit in Klassen einzuteilen sind.

Das 9. Hauptstück umfasst Vorgaben zur Gruppenaufsicht, die zusätzlich zur Soloaufsicht erfolgt. Ihr kommt

im neuen Aufsichtssystem verstärkte Bedeutung zu. Die für die Gruppenaufsicht zuständige Behörde wird eine Schlüsselfunktion bei der Beaufsichtigung von Versicherungsgruppen einnehmen.

Das 10. Hauptstück regelt die Informationsverpflichtungen. Nach Vorbild der Säule drei von Solvency II sehen die künftigen Anforderungen an die Offenlegung und Transparenz vor, dass Versicherungsunternehmen mindestens einmal jährlich wesentliche Informationen über ihre Solvabilität und Finanzlage zu veröffentlichen haben. Die Meldepflichten an die FMA gehen weit über die bestehenden Vorgaben hinaus. Im Bereich der Informationspflichten an die Versicherten sind vorvertragliche Informationen bei kapitalbildenden Lebensversicherungen um Darstellungen zu Kosten sowie um klare und verständliche Modellrechnungen zu ergänzen. Den Versicherungsnehmern soll dadurch ein realistisches Bild der Bandbreite der zukünftigen Leistungen vermittelt werden. Während der Laufzeit von Lebensversicherungsverträgen sind Versicherungsnehmer schriftlich über für sie wesentliche Änderungen und Entwicklungen zu informieren.

Das 11. Hauptstück ist Aufsichtsbehörden und Verfahren gewidmet. Es normiert Neuerungen zum standardisierten aufsichtlichen Überprüfungsverfahren, in dessen Rahmen die FMA nicht nur die Einhaltung der quantitativen Anforderungen der Säule 1, sondern auch die qualitativen Anforderungen hinsichtlich des Governance-Systems und die Fähigkeit des Unternehmens bewerten soll, die mit seiner Geschäftstätigkeit verbundenen Risiken zu steuern. Darüber hinaus soll die FMA zu den bislang vorgesehenen Aufsichtsmaßnahmen die Möglichkeit haben, Kapitalaufschläge auf die Solvenzkapitalanforderung anzuordnen, wenn die Solvenzkapitalanforderung nicht dem individuellen Risikoprofil gerecht wird oder bei schwerwiegenden Defiziten im Governance-System.

Das 12. Hauptstück regelt Deckungsstock, Auflösung eines Versicherungsunternehmens sowie exekutions- und insolvenzrechtliche Bestimmungen. Die diesbezüglichen Vorschriften wurden weitgehend vom derzeit geltenden VAG unverändert übernommen.

Das 13. Hauptstück beinhaltet die Strafbestimmungen.

Das 14. Hauptstück umfasst Übergangs- und Schlussbestimmungen. Für Zwecke einer schrittweisen Einführung von Solvency II können bereits ab 1. April 2015 bestimmte Anträge an die FMA gestellt werden. Eine Entscheidung der FMA über Anträge auf Erteilung einer Genehmigung oder Erlaubnis wird aber erst nach dem 1. Jänner 2016 wirksam.

DIE VORBEREITUNG AUF SOLVENCY II

Die Grundlagen für Solvency II hat der europäische Gesetzgeber bereits 1999 mit der Beschlussfassung der einschlägigen Rahmenrichtlinie (siehe Fußnote 1 auf Seite 37) gelegt. Da es sich dabei nicht nur um ein neues System zur Berechnung der Eigenmittelanforderungen von Versicherungsunternehmen handelt, sondern vielmehr um eine Revolution in deren Aufsicht in der Europäischen Union, wurden die neuen Regelungen eingehend diskutiert, geprüft und validiert sowie den Versicherungsunternehmen ausreichend Zeit zur Vorbereitung auf das neue Regime gegeben. Ein Aufwand, der sich aus Sicht der Aufsicht gelohnt hat.

QUANTITATIVE AUSWIRKUNGSSTUDIEN (QUANTITATIVE IMPACT STUDIES – QIS)

Zur Vorbereitung auf Solvency II wurden auf europäischer wie nationaler Ebene im Lauf der Jahre insgesamt acht quantitative Auswirkungsstudien (Quantitative Impact Studies, QIS) durchgeführt; die letzte davon 2014. Das Ziel der Studien war, dass alle österreichischen Versicherungsunternehmen ihren Vorbereitungsstand testen und die Solvabilität unter den Anforderungen des neuen Aufsichtsregimes abschätzbar wird. In der letzten Studie wurden auch die Auswirkungen langfristig niedriger Zinsen auf Lebens- und Krankenversicherer getestet. Ein besonderes Augenmerk hat die FMA dabei auf die Sicherstellung einer hohen Datenqualität gelegt. Die FMA hat hierfür ein eigenes Software-Tool zur Validierung der Daten entwickelt.

IMPLEMENTIERUNG INTERNER MODELLE

Der Prozess der Implementierung interner (partieller) Modelle wird laufend durch die FMA begleitet, wodurch auftauchende Fragestellungen in einem frühen Stadium adressiert werden.

MELDEWESEN

Der Meldeprozess und die dahinter liegenden Systeme für die neuen Meldungen müssen rechtzeitig vor dem Inkrafttreten angepasst und getestet werden. Die Unternehmen wurden deshalb eingeladen, die neue Meldeschiene für die quantitativen Meldungen sowie den vollständigen Meldeprozess von der Anmeldung, der Übermittlung der Daten, der Validierung und der Bestätigung über die Einmeldung zu testen. In der Folge sollen damit verbundene Risiken für den Echtbetrieb ausgeschlossen werden.

Bezüglich der zu übermittelnden qualitativen Informationen wurde die Möglichkeit geboten, die Incoming Plattform – das ist eine Web-Oberfläche, über die behördliche Dokumente über eine sichere Leitung an die FMA übermittelt werden können – zu verwenden. Die FMA hat diesbezüglich auch entsprechende Schulungen für die Meldeverantwortlichen durchgeführt. Als Service der FMA wurden Aufstellungen zu vorgesehenen Meldungen für die interimistische Phase von Solvency II unter anderem mit Angaben zu Adressaten, Meldefristen, -formaten und -schienen übermittelt.

GRUPPENAUF SICHT

Im Falle der Bestimmung der FMA als die für die Gruppenaufsicht zuständige Behörde hat die FMA Kollegien der Aufsichtsbehörden unter ihrem Vorsitz eingerichtet, innerhalb welcher Regelungen zur Zusammenarbeit, zum Informationsaustausch und zu Konsultationsprozessen zwischen Aufsichtsbehörden festgelegt sind. Koordinierungsvereinbarungen zwischen den an der Beaufsichtigung einer Gruppe beteiligten Aufsichtsbehörden, die den Rahmen zu diesen Aufsichtskollegien festlegen, wurden bereits abgeschlossen.

KLEINE VERSICHERUNGSVEREINE AUF GEGENSEITIGKEIT

Um den Versicherungsnehmern der kleinen Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit, die mit Ausnahme des kleinen Rückversicherungsvereins nicht unter die Solvency-II-Regelungen fallen, ein konstantes Schutzniveau zu bieten, werden diese Unternehmen auch künftig einem einheitlichen, wenn auch einfacheren Solvabilitätsregime unterworfen. Im Verordnungswege sollen ein für den Markt einheitliches Eigenmittelerfordernis sowie allgemeine Rahmenbedingungen die bislang in den jeweiligen Satzungen geregelten Kapitalanlagen betreffend festgelegt werden. Durch die Definition zulässiger Vermögenswerte und Obergrenzen soll den Aspekten der Risikodiversifikation und dem Interesse der Vereinsmitglieder einerseits und der geringen Ressourcenausstattung andererseits gleichermaßen Rechnung getragen werden.

Der Begriff der Insider-Information

Das Spannungsfeld zwischen europäischer Rechtsentwicklung und österreichischer Judikatur

Fairness und Ordnungsgemäßheit im Handel mit börsennotierten Finanzinstrumenten sind wesentliche Voraussetzungen für einen funktionierenden Kapitalmarkt und damit für Wohlstand und Wachstum einer Volkswirtschaft. Emittenten derartiger Wertpapiere unterliegen daher unter anderem strengen Informations- und Transparenzvorschriften. Eine besondere Bedeutung kommt dabei dem Umgang mit sogenannten Insiderinformationen zu, also – vereinfacht ausgedrückt – mit einer öffentlich nicht bekannten Information, die geeignet ist, den Kurs eines börsennotierten Finanzinstruments wesentlich zu beeinflussen.

Liegt eine derartige Information in einem Unternehmen vor, so ist diese einerseits so rasch wie möglich (ad hoc) zu veröffentlichen, andererseits ist bis zur Veröffentlichung sicherzustellen, dass keiner daraus missbräuchlich einen finanziellen Vorteil ziehen kann. Nur so kann gewährleistet werden, dass der Handel in diesem Finanzinstrument auf Informationen aufbaut, die potenziell allen Marktteilnehmern zur Verfügung stehen. Losgelöst vom Vorliegen einer Insiderinformation ist in der Kommunikation grundsätzlich darauf Bedacht zu nehmen, dass keine falschen oder irreführenden Signale durch die Veröffentlichung von Informationen an den Markt gesendet werden. Denn der ordnungsgemäße Umgang mit Information ist eine wesentliche Voraussetzung für die Integrität des Finanzmarktes und das Vertrauen der Anleger.

Emittenten börsennotierter Finanzinstrumente sind aber im Wirtschaftsleben tagtäglich mit einer Vielzahl von Informationen konfrontiert, die sie dementsprechend zu identifizieren und zu evaluieren haben, wobei sich hier ein sehr breites Spannungsfeld auftut. Die folgenden Überlegungen setzen sich ausschließlich mit der Frage der Qualifikation der Information als Insiderinformation und dem Aspekt der Marktmanipulation durch Informationen auseinander.

AKTUELLE RECHTSLAGE

Das Europäische Parlament und der Rat haben bereits in der „Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.1.2003 über Insider-Geschäfte und Marktmanipulation (Marktmissbrauch)“ (MAD) auf das Begriffspaar des integrierten und effizienten Finanzmarktes Bezug genommen, dessen Voraussetzung Marktintegrität ist. Marktmissbrauch verletzt die Integrität der Finanzmärkte und untergräbt das Vertrauen der Öffentlichkeit in Wertpapiere und Derivate (Erwägungsgrund 2 MAD).

Auch in Österreich, das die MAD in den §§ 48a ff. BörseG umgesetzt hat, haben diese erklärten Ziele und Vorgaben Geltung. Als Marktmissbrauch im Sinne der MAD gelten Insidergeschäfte und Marktmanipulation. In Erwägungsgrund 24 MAD heißt es darüber hinaus, dass durch unverzügliche und angemessene öffentliche Bekanntmachung von Informationen die Integrität des Marktes gefördert werde. Eine selektive Weitergabe von Informationen durch Emittenten könne dazu führen, dass das Vertrauen der Anleger in die Integrität der Finanzmärkte schwinden.

Zusammengefasst kann daher ausgeführt werden, dass das Vertrauen der Anleger in die Integrität der Märkte darauf beruht, dass sie einander gleichgestellt und unter anderem vor der unrechtmäßigen Verwendung von Insiderinformationen geschützt werden. Diese Grundsätze hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) bereits in seinem Urteil vom 23.12.2009 in der Rechtssache Spector Photo Group und Van Raemdonck, C-45/08, deutlich zum Ausdruck gebracht.

Vor diesem Hintergrund hat die FMA den Begriff der Insiderinformation gemäß § 48a Abs. 1 Z 1 BörseG als Anknüpfungspunkt für zahlreiche gesetzliche Bestimmungen (beispielsweise Veröffentlichungspflichten für Emittenten, Verbot von Insidergeschäften) zu beurteilen. Das Börsegesetz definiert dort eine Insiderinformation als „öffentlich nicht bekannte, genaue Information, die direkt oder indirekt einen oder mehrere Emittenten von Finanzinstrumenten oder ein oder mehrere Finanzinstrumente betrifft und die, wenn sie öffentlich bekannt würde, geeignet wäre, den Kurs dieser Finanzinstrumente oder den Kurs sich darauf beziehender derivativer Finanzinstrumente erheblich zu beeinflussen, weil sie ein verständiger Anleger wahrscheinlich als Teil der Grundlage seiner Anlageentscheidung nutzen würde“.

RECHTSPRECHUNG

Im Lichte der zuletzt ergangenen höchstgerichtlichen Rechtsprechung des EuGH und des Verwaltungsgerichtshofs (VwGH) ist dabei zuerst auf das Element der genauen Information näher einzugehen.

Der EuGH hatte sich in seiner Entscheidung vom 28. 6. 2012 in der Rechtssache Markus Geltl gegen Daimler AG, C-19/11, mit der Beurteilung eines „gestreckten“ Geschehensablaufs auseinanderzusetzen.

Der vom EuGH zu beurteilende zugrunde liegende Sachverhalt, der den deutschen Bundesgerichtshof zur Vorlage zweier Fragen bewegte, lautete wie folgt: Der Vorstandsvorsitzende (Herr Schrempp) von Daimler spielte nach der Hauptversammlung von Daimler am 6. 4. 2005 zunehmend mit dem Gedanken, sein bis 2008 laufendes Amt vorzeitig niederzulegen. Mitte Mai 2005 erörterte er seine Absicht mit dem Aufsichtsratsvorsitzenden, wobei zwischen Juni und Ende Juli 2005 weitere Mitglieder des Aufsichtsrats und des Vorstands über die Pläne von Herrn Schrempp informiert wurden. Am 28. 7. 2005 beschloss der Aufsichtsrat von Daimler, dass Herr Schrempp zum Jahresende aus dem Amt ausscheiden und durch Herrn Zetsche ersetzt werden solle. Dieser Beschluss wurde schließlich als Ad-hoc-Meldung veröffentlicht, woraufhin der Kurs der Daimler-Aktie deutlich anstieg.

Konkret legte der deutsche Bundesgerichtshof die folgenden zwei Fragen zur Vorabentscheidung dem EuGH vor:

1. Ist bei einem zeitlich gestreckten Vorgang, bei dem über mehrere Zwischenschritte ein bestimmter Umstand verwirklicht oder ein bestimmtes Ereignis herbeigeführt werden soll, für die Anwendung von Art. 1 Nr. 1 der Richtlinie 2003/6 und Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 2003/124 nur darauf abzustellen, ob dieser künftige Umstand oder das künftige Ereignis als präzise Information nach diesen Richtlinienbestimmungen anzusehen ist, und demgemäß zu prüfen, ob man mit hinreichender Wahrscheinlichkeit davon ausgehen kann, dass dieser künftige Umstand oder das künftige Ereignis eintreten wird, oder können bei einem solchen zeitlich gestreckten Vorgang auch Zwischenschritte, die bereits existieren oder eingetreten sind und die mit der Verwirklichung des künftigen Umstands oder Ereignisses verknüpft sind, präzise Informationen im Sinne der gesamten Richtlinienbestimmungen sein?
2. Verlangt hinreichende Wahrscheinlichkeit im Sinne von Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 2003/124 eine Wahrscheinlichkeitsbeurteilung mit überwiegender oder hoher Wahrscheinlichkeit, oder ist unter Umständen, bei

denen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit von ihrer zukünftigen Existenz ausgegangen werden kann, oder Ereignissen, die mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in Zukunft eintreten werden, zu verstehen, dass das Maß der Wahrscheinlichkeit vom Ausmaß der Auswirkungen auf den Emittenten abhängt und es bei hoher Eignung zur Kursbeeinflussung genügt, wenn der Eintritt des künftigen Umstands oder Ereignisses offen, aber nicht unwahrscheinlich ist?

In diesem Zusammenhang sprach der EuGH zur ersten Frage aus, dass bei einem zeitlich gestreckten Vorgang, bei dem ein bestimmter Umstand verwirklicht oder ein bestimmtes Ereignis herbeigeführt werden soll, nicht nur der Umstand oder dieses Ereignis präzise Informationen im Sinne der Richtlinienbestimmungen sein können, sondern auch die mit der Verwirklichung des Umstands oder Ereignisses verknüpften Zwischenschritte dieses Vorgangs.

Hinsichtlich der zweiten Frage führte der EuGH aus, dass die Richtlinienbestimmungen auf künftige Umstände oder Ereignisse abzielen, bei denen eine umfassende Würdigung der bereits verfügbaren Anhaltspunkte ergebe, dass tatsächlich erwartet werden könne, dass sie in Zukunft existieren oder eintreten würden. Dagegen sei diese Wendung nicht dahin auszulegen, dass das Ausmaß der Auswirkung dieser Reihe von Umständen oder dieses Ereignisses auf den Kurs der betreffenden Finanzinstrumente berücksichtigt werden müsse.

Bei der Beurteilung der Frage, wann eine präzise Information (nach dem BörseG eine „genaue Information“) vorliegt, sind sohin einerseits die Eintrittswahrscheinlichkeit und andererseits das Kursbeeinflussungspotenzial als zwei Mindestvoraussetzungen zu beurteilen, die kumulativ vorzuliegen haben. Zur Frage der Eintrittswahrscheinlichkeit führte der EuGH aus, dass nur die deutsche Fassung der Richtlinie 2003/124/EG auf eine hinreichende Wahrscheinlichkeit abstelle, während alle anderen Sprachfassungen auf ein Adverb wie „vernünftigerweise“ zurückgreifen, womit ein auf Regeln der allgemeinen Erfahrung beruhendes Kriterium eingeführt werde. Die Verwendung der Worte „hinreichende Wahrscheinlichkeit“ in Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 2003/124/EG könne nicht so verstanden werden, dass der Nachweis einer hohen Wahrscheinlichkeit der in Rede stehenden Umstände oder Ereignisse erforderlich sei. Vielmehr werde in diesem Zusammenhang auf künftige Umstände oder Ereignisse abgestellt, bei denen eine umfassende Würdigung der bereits verfügbaren Anhaltspunkte ergebe, dass tatsächlich erwartet werden könne, dass sie in Zukunft existieren oder eintreten werden. Der EuGH betonte, dass eine Information über ein Ereignis, dessen Eintritt wenig wahrscheinlich sei, durchaus den Kurs der Titel des betreffenden Emittenten spürbar beeinflussen könne. Daraus könne allerdings vernünftigerweise nicht abgeleitet werden, dass dieses Ereignis eintreten werde.

Vor dem Hintergrund dieser europäischen Rechtsprechung ist die Auslegung des österreichischen BörseG vorzunehmen. § 48a Abs. 1 BörseG definiert in Umsetzung der MAD den Begriff der Insiderinformation. Die soeben dargestellte Rechtsprechung des EuGH kann sohin als Anhaltspunkt und Unterstützung bei der Auslegung der durch die Umsetzung der MAD aufgenommenen unbestimmten Rechtsbegriffe herangezogen werden. Der österreichische Verwaltungsgerichtshof (VwGH) sprach in seinem Erkenntnis vom 24. 3. 2014 (Zl. 2012/17/0118) im zu beurteilenden Fall der Aufnahme von Verkaufsverhandlungen über Aktienpakete aus, dass in der Phase eines gestreckten Geschehensablaufs angesichts von kommunizierten Preisvorstellungen des Verkäufers, die nicht einmal die Hälfte des Marktwerts erreichen, Zweifel an der hinreichenden Wahrscheinlichkeit über das Zustandekommen eines Geschäfts nachvollziehbar seien.

Darüber hinaus wurde ausgeführt, dass verständige Anleger bei Ad-hoc-Meldungen ohne Angabe eines Verkaufspreises, sondern lediglich unter Bekanntgabe der Aufnahme bzw. Führung von Verkaufsverhandlungen über den Ausgang der Verhandlungen nur spekulieren könnten. Bei Zugrundelegung des Börsenkurses bzw. der Bilanz- oder Buchwerte der betroffenen Unternehmen könnte der Anleger positive, aber auch negative Auswirkungen auf die Entwicklung der Aktien des Emittenten vermuten. Mangels Bezifferung eines Verkaufspreises sei die Information daher nicht so ausreichend bestimmt, dass sie einen Schluss auf die mögliche Auswirkung auf den Kurs der Finanzinstrumente zuließe. Im vorliegenden Fall verneinte der VwGH daher das Vorliegen einer Insiderinformation.

Als weiteres Argument gegen das Vorliegen einer hinreichenden Eintrittswahrscheinlichkeit im konkret zu beurteilenden Fall führte der VwGH das Fehlen von direkten Verhandlungen zwischen den Kauf- bzw. Verkaufsinter-

ressenten – auch bei Einschaltung von Investmentbanken – an, da die Aufgabe der Investmentbank darin bestanden habe, präsumtive Vertragspartner zusammenzubringen, und nicht darin gelegen sei, für diese zu verhandeln.

Seitens der FMA wird bei Vorliegen von Anhaltspunkten für mögliche Verstöße gegen die gesetzlichen Bestimmungen eine Beurteilung und Überprüfung sämtlicher erforderlichen Anforderungen an die Insiderinformation vorgenommen. Es kommt in derartigen Fällen zu einer Rekonstruktion des Sachverhalts, der einer Subsumtion unter § 48a Abs. 1 Z 1 BörseG unterzogen wird. Erst im Zuge einer Gesamtschau aller zum Zeitpunkt des Entstehens der Information vorliegenden Umstände kann die Frage geklärt werden, ob die zu beurteilende Information die Anforderungen an eine Insiderinformation erfüllt.

Beispielsweise können im Falle der Aufnahme von Verkaufsverhandlungen von Aktienpaketen nach Ansicht der FMA, der sich auch die Strafgerichte angeschlossen haben, weitere Elemente unabhängig von Preisvorstellungen zur Beurteilung, ob eine Information als genaue Information im Sinne des BörseG zu qualifizieren ist, herangezogen werden. So kann zum Beispiel in Verkaufsprozessen bei Vorliegen mehrerer Bieter auch die Gewährung von Exklusivrechten für einen Bieter einen Hinweis darauf geben, dass vernünftigerweise davon ausgegangen werden kann, dass die Verhandlungen zu einem erfolgreichen Abschluss geführt werden können. Aber auch die Beauftragung der Erstellung von Vertragsentwürfen bzw. die Einholung von Rechtsgutachten können Indizien für das Vorliegen einer genauen Information im Sinne des BörseG darstellen.

Nach Ansicht der FMA können das Zahlenmaterial bzw. die vorläufigen Zahlen im Zusammenhang mit der Erstellung von Finanzberichten, Quartals-, Halbjahres- oder Jahresberichten sämtliche Kriterien einer Insiderinformation erfüllen. Vor diesem Hintergrund sind auch die in der „Verordnung der FMA über Grundsätze der Informationsweitergabe im Unternehmen sowie betreffend organisatorische Maßnahmen zur Vermeidung von Insidermissbrauch für Emittenten (Emittenten-Compliance-Verordnung 2007)“ (ECV 2007) zu sehen. § 8 ECV normiert, dass Emittenten angemessene Zeiträume festzulegen haben, innerhalb derer Personen aus Vertraulichkeitsbereichen keine Orders in Finanzinstrumenten des Emittenten erteilen dürfen (Sperrfristen und Handelssperren). Als angemessene Fristen werden in diesem Zusammenhang drei Wochen vor der geplanten Veröffentlichung der (vorläufigen) Quartalszahlen und sechs Wochen vor der geplanten Veröffentlichung der (vorläufigen) Jahreszahlen angesehen.

Dementsprechend sind zumindest Personen, die mit der Erstellung dieser Zahlen beauftragt sind, auf die Handelssperren hinzuweisen, und sie haben sich bei Zuwiderhandeln wegen des Verstoßes gegen das Verbot des Missbrauchs einer Insiderinformation zu verantworten. Die zur Ermittlung von Verstößen gegen das Verbot des § 48b BörseG zuständige Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftskriminalität und Korruption (WKStA) bejahte im folgenden kurz beschriebenen Fall das Vorliegen einer Insiderinformation und den Verstoß gegen das Verbot von Insidergeschäften.

Der ermittelte Sachverhalt, der der WKStA berichtet wurde, lautete wie folgt: Zu beurteilen waren Transaktionen in Derivaten auf Aktien eines österreichischen, börslich gelisteten Technologieunternehmens. Die Transaktionen von Mitarbeitern dieses Technologieunternehmens erfolgten vor den Quartalsergebnissen bzw. vor wichtigen Ad-hoc-Meldungen teilweise über eigene Depots bei einer ausländischen Bank bzw. teilweise auch über ein Depot einer dritten Person. Es zeigte sich, dass es sich um Mitarbeiter handelte, die Aufgaben im Konzern-Controlling bekleideten und unbeschränkten Zugang zu den Unternehmensdaten vor deren Veröffentlichung hatten. Der insgesamt durch die beschriebenen Transaktionen erwirtschaftete Gewinn lag bei mehr als € 40.000,-. Auf Grundlage dieses festgestellten Sachverhalts entschied sich die WKStA, entsprechend den Bestimmungen des 11. Hauptstücks der Strafprozessordnung (Diversio) vorzugehen, da der Sachverhalt hinreichend geklärt war. Darüber hinaus wurde der erzielte Gewinn für verfallen erklärt.

Das Zusammenspiel zwischen der Abgrenzung, ob eine Information die Qualität einer Insiderinformation hat, an die die strengen Ad-hoc-Meldepflichten geknüpft sind, oder nicht, und der weiteren Öffentlichkeitsarbeit der Emittenten zeigt das Spannungsfeld zwischen den Bestimmungen. An das Vorliegen einer Insiderinformation stellt das BörseG in Umsetzung der europäischen Rahmenrechtsakte hohe Voraussetzungen. Diese Informationen werden, wie oben ausgeführt, als wichtige Elemente zur Aufrechterhaltung des Vertrauens der Anle-

ger in den Finanzmarkt angesehen. Darüber hinaus zeigt die oben skizzierte Rechtsprechung auf europäischer und nationaler Ebene, dass diese relativ junge Materie keineswegs innerhalb vordefinierter Schemata beurteilt werden kann. Dies zeigen deutlich die unterschiedlichen Auslegungen der jeweiligen entscheidungsbefugten Behörden bzw. Gerichte.

MARKTMANIPULATION DURCH INFORMATION

Besonderes Augenmerk soll in diesem Zusammenhang, wie bereits angekündigt, auch auf die vom Vorliegen einer Insiderinformation unabhängige Pressearbeit, Öffentlichkeitsarbeit bzw. Investor-Relations-Arbeit der Emittenten gelegt werden. § 48a Abs. 1 Z 2 lit. c BörseG normiert, dass die Verbreitung von Informationen über die Medien einschließlich des Internets oder auf anderem Wege, die falsche oder irreführende Signale in Bezug auf Finanzinstrumente geben oder geben könnten – unter anderem durch die Verbreitung von Gerüchten sowie falscher oder irreführender Nachrichten –, wenn die Person, die diese Informationen verbreitet hat, wusste oder hätte wissen müssen, dass sie falsch waren, als Marktmanipulation anzusehen ist.

Wie sich aus dieser Definition ergibt, stellt diese Bestimmung nicht auf eine qualifizierte Kursrelevanz ab. Auch der Grad der Wahrscheinlichkeit, ob und unter welchen Bedingungen es beispielsweise tatsächlich zu einem Deal kommt, ist in diesem Zusammenhang nicht von Bedeutung. Zu beurteilen ist, in welcher Eigenschaft ein Interview gegeben wird, welche Position die Person, die ein Interview gegeben oder eine Stellungnahme abgegeben hat, zu diesem Zeitpunkt innehatte bzw. welche Informationen verbreitet werden. Zu beachten ist, dass die Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses an einer ausschließlich den Tatsachen entsprechenden medialen Information des Anlegerpublikums in Bezug auf Finanzinstrumente ein wesentliches Kriterium bei der Beurteilung des Strafmaßes darstellt.

Der VwGH hat in einem Erkenntnis vom 24. 6. 2014 (Zl. 2011/17/0249) zu einem von ihm zu beurteilenden Interview ausgesprochen, dass es genügt, wenn die verbreiteten Informationen falsche oder irreführende Signale in Bezug auf Finanzinstrumente geben könnten. Nicht übersehen werden darf, dass Informationen, die nicht die Qualifikation einer Insiderinformation aufweisen, dennoch geeignet sein können, Auswirkungen auf das Anlegerverhalten zu haben bzw. eine Änderung der Einschätzung in Analysen nach sich zu ziehen.

Vor diesem Hintergrund kann daher die Weitergabe von Informationen, die gerade keine Insiderinformationen darstellen, unter dem Gesichtspunkt des Verstoßes gegen die Bestimmung des § 48c BörseG (Marktmanipulation) strafbar sein.

EUROPÄISCHE RECHTSENTWICKLUNG

Auch in Zukunft werden die oben skizzierten Bestimmungen und deren Interpretation von Bedeutung sein. Am 12. 6. 2014 veröffentlichte die Europäische Union (EU) die „Verordnung (EU) Nr. 596/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. 4. 2014 über Marktmissbrauch (Marktmissbrauchsverordnung) und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinien 2003/124/EG, 2003/125/EG und 2004/72/EG der Kommission“ (MAR) sowie die „Richtlinie 2014/57/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. 4. 2014 über strafrechtliche Sanktionen bei Marktmanipulation (Marktmissbrauchsrichtlinie)“ (CS MAD). Die MAR normiert in Art. 14 ein Verbot folgender Handlungen:

- das Tätigen von Insidergeschäften und den Versuch hierzu
- Dritten zu empfehlen, Insidergeschäfte zu tätigen, oder Dritte anzustiften, Insidergeschäfte zu tätigen, oder
- die unrechtmäßige Offenlegung von Insiderinformationen.

Gemäß Art. 3 Abs. 1 CS MAD haben die Mitgliedsstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass Insidergeschäfte, die Empfehlung an Dritte oder die Anstiftung Dritter zum Tätigen von Insidergeschäften gemäß Abs. 2 bis 8 zumindest in schwerwiegenden Fällen und bei Vorliegen von Vorsatz Straftaten darstellen. In Art. 4 Abs. 1 CS MAD wird auch die unrechtmäßige Offenlegung von Insiderinforma-

tionen gemäß den Abs. 2 bis 5 zumindest in schweren Fällen und bei Vorliegen von Vorsatz in den Katalog der vorzusehenden Straftaten aufgenommen.

Zentraler Anknüpfungspunkt dieser Bestimmungen ist sohin das Vorliegen einer Insiderinformation, die in Art. 7 MAR näher definiert wird. In Art. 7 Abs. 3 MAR wird darüber hinaus klargestellt, dass ein Zwischenschritt in einem gestreckten Vorgang als eine Insiderinformation betrachtet wird, falls er für sich genommen die Kriterien für Insiderinformationen gemäß diesem Artikel (Art. 7 MAR) erfüllt. Demnach umfasst der Begriff der Insiderinformation nicht öffentlich bekannte, präzise Informationen, die direkt oder indirekt einen oder mehrere Emittenten oder ein oder mehrere Finanzinstrumente betreffen und die, wenn sie öffentlich bekannt würden, geeignet wären, den Kurs dieser Finanzinstrumente oder den Kurs damit verbundener derivativer Finanzinstrumente erheblich zu beeinflussen.

Als präzise sind gemäß Abs. 2 des Art. 7 MAR Informationen anzusehen, wenn damit eine Reihe von Umständen gemeint ist, die bereits gegeben sind oder bei denen man vernünftigerweise erwarten kann, dass sie in Zukunft gegeben sein werden, oder ein Ereignis, das bereits eingetreten ist oder von dem man vernünftigerweise erwarten kann, dass es in Zukunft eintreten wird, und diese Informationen darüber hinaus spezifisch genug sind, um einen Schluss auf die mögliche Auswirkung dieser Reihe von Umständen oder dieses Ereignisses auf die Kurse der Finanzinstrumente oder des damit verbundenen derivativen Finanzinstruments, der damit verbundenen Waren-Spot-Kontrakte oder der auf den Emissionszertifikaten beruhenden Auktionsobjekte zuzulassen. Weiter heißt es in diesem Absatz, dass im Fall eines zeitlich gestreckten Vorgangs, der einen bestimmten Umstand oder ein bestimmtes Ereignis herbeiführen soll oder hervorbringt, dieser betreffende zukünftige Umstand bzw. das betreffende zukünftige Ereignis und auch die Zwischenschritte in diesem Vorgang, die mit der Herbeiführung oder Hervorbringung dieses zukünftigen Umstandes oder Ereignisses verbunden sind, in dieser Hinsicht als präzise Informationen betrachtet werden können.

Schließlich stellt die MAR klar, dass für die Zwecke des Art. 7 Abs. 1 MAR unter Informationen solche Informationen zu verstehen sind, die, wenn sie öffentlich bekannt würden, geeignet wären, den Kurs von Finanzinstrumenten, derivativen Finanzinstrumenten, damit verbundenen Waren-Spot-Kontrakten oder auf Emissionszertifikaten beruhenden Auktionsobjekten spürbar zu beeinflussen, und die ein verständiger Anleger wahrscheinlich als Teil der Grundlage seiner Anlageentscheidungen nutzen würde.

Darüber hinaus bestimmt Art. 15 MAR, dass Marktmanipulation und der Versuch hierzu verboten sind. Gemäß Art. 5 Abs. 1 CS MAD haben die Mitgliedsstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass eine Marktmanipulation gemäß Abs. 2 zumindest in schweren Fällen und bei Vorliegen von Vorsatz eine Straftat darstellt. Art. 12 MAR definiert den Begriff der Marktmanipulation. Für die im Rahmen dieser Ausführungen beachtlichen Überlegungen wird nur auf die Definition der Marktmanipulation durch Informationen näher eingegangen.

Hierzu bestimmt die MAR, dass der Begriff der Marktmanipulation die Verbreitung von Informationen über die Medien einschließlich des Internets oder auf anderem Wege umfasst, die falsche oder irreführende Signale hinsichtlich des Angebots oder des Kurses eines Finanzinstruments, eines damit verbundenen Waren-Spot-Kontrakts oder eines auf Emissionszertifikaten beruhenden Auktionsobjekts oder der Nachfrage danach geben oder bei denen dies wahrscheinlich ist oder ein anormales oder künstliches Kursniveau eines oder mehrerer Finanzinstrumente, eines damit verbundenen Waren-Spot-Kontrakts oder eines auf Emissionszertifikaten beruhenden Auktionsobjekts herbeiführen oder bei denen dies wahrscheinlich ist, einschließlich der Verbreitung von Gerüchten, wenn die Person, die diese Informationen verbreitet hat, wusste oder hätte wissen müssen, dass diese falsch oder irreführend waren (Art. 12 Abs. 1 lit. c MAR).

Diese Bestimmungen traten am 2. 7. 2014 in Kraft und werden ab 3. 7. 2016 in Geltung treten, die Mitgliedsstaaten haben die die CS MAD umsetzenden nationalen Gesetze bis 3. 7. 2016 zu erlassen und zu veröffentlichen.

Die oben dargestellten Bestimmungen, insbesondere die Definition in Art. 7 MAR, lassen den Einfluss der europäischen Rechtsprechung der vergangenen Jahre deutlich erkennen. Trotz der Harmonisierungsbestrebungen bezüglich dieser Bestimmungen verblieben eine Reihe von unbestimmten Begriffen in der MAR und in der

CS MAD, die seitens der nationalen Behörden und Gerichte, aber auch von allen anderen Rechtsunterworfenen (Emittenten, Anleger, Analysten ...) einer Interpretation zu unterziehen sind.

ZUSAMMENFASSUNG

Zusammengefasst ist daher auszuführen, dass an die Einstufung einer Information als Insiderinformation wesentliche rechtliche Folgen geknüpft sind. Einerseits sind die Emittenten bei Bejahung der Einstufung als Insiderinformation beispielsweise an die entsprechenden Veröffentlichungspflichten (Ad-hoc-Meldungen) gebunden, sie haben Vertraulichkeitsbereiche einzurichten und ihre Mitarbeiter von allfälligen Handelssperren in Kenntnis zu setzen. Andererseits sind diejenigen Personen, die Kenntnis von der Insiderinformation haben, an die Verbote des Missbrauchs von Insiderinformationen im Sinne des § 48b BörseG gebunden bzw. haben sich bei Verstößen entsprechend zu verantworten.

Darüber hinaus ist bei der Verneinung der Frage, ob eine Information eine Insiderinformation darstellt, im Blick zu behalten, dass die Veröffentlichung derartiger Informationen Signale an den Markt senden kann, die die Anleger in die Irre führen. Auf eine korrekte und nachvollziehbare Öffentlichkeitsarbeit ist hier besonders Bedacht zu nehmen.

Wie oben geschildert, wurde im europäischen Rechtsetzungsverfahren auf die Entwicklungen am Markt und die Rechtsprechung des EuGH Bedacht genommen und versucht, diese in die neuen Rechtsakte MAR und CS MAD einzuarbeiten. Da diese Rechtsakte erst ab 3. 7. 2016 in Geltung treten werden, bleibt abzuwarten, wie und ob sich die Beurteilung der Qualifikation einer Information als Insiderinformation ändern wird. Klarzustellen ist, dass auch in Österreich die seitens des EuGH in seinen Entscheidungen angesprochenen Auslegungen bei der Beurteilung österreichischer Sachverhalte heranzuziehen sind und in Zukunft weiterhin sein werden.

Das Alternative Investmentfonds Manager-Gesetz (AIFMG)

Die Rolle der FMA in der Aufsicht über die Manager Alternativer Investmentfonds

Das Alternative Investmentfonds Manager-Gesetz (AIFMG) trat mit 22. 7. 2013 in Kraft und setzte die „Richtlinie 2011/61/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. 6. 2011 über die Verwalter Alternativer Investmentfonds“ (AIFM-Richtlinie) in nationales Recht um. Ziel der AIFM-Richtlinie war es, unionsweit einheitliche Anforderungen für die Zulassung von und die Aufsicht über „Alternative Investmentfonds Manager“ (AIFM) zu schaffen. Im Besonderen sollte eine koordinierte Vorgehensweise gegen die im Zusammenhang mit AIFM und deren Tätigkeit stehenden Risiken für das Finanzsystem und deren Folgen für Anleger und Märkte innerhalb der Europäischen Union ermöglicht werden. Zu den bedeutendsten Rechtsquellen neben der AIFM-Richtlinie und dem AIFMG auf diesem Gebiet zählen die „Delegierte Verordnung (EU) Nr. 231/2013“ (Level-II-VO), die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 447/2013, die Durchführungsverordnung Nr. 448/2013, die AIF-Warnhinweisverordnung 2013, BGBl. II Nr. 224/2013, sowie die von der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) erstellten Leitlinien zu Schlüsselbegriffen der Richtlinie über die Verwalter Alternativer Investmentfonds, die Leitlinien für solide Vergütungspolitik unter Berücksichtigung der AIFMD sowie die Leitlinien zu den Berichtspflichten gemäß der Artikel 3(3)(d) und 24(1), (2) und (4) AIFMD.

Durch die AIFM-Richtlinie lassen sich alle Investmentfonds innerhalb der Europäischen Union in zwei Kategorien teilen, nämlich in „Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren“ (OGAW) oder „Alternative Investmentfonds“ (AIF). OGAW unterliegen der „Richtlinie 2009/65/EG zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren“ (OGAW-Richtlinie), die neben den Vorschriften für die Verwaltungsgesellschaft auch zahlreiche Produktbestimmungen enthält.

Das auf der AIFM-Richtlinie basierende AIFMG enthält nur wenige Vorschriften für AIF. Der überwiegende Teil der Bestimmungen zielt auf eine Regulation des AIFM ab.

Gemäß Begriffsdefinition ist ein AIFM jede juristische Person, deren reguläre Geschäftstätigkeit darin besteht, einen oder mehrere AIF zu verwalten.

Unter einem AIF versteht man jeden Organismus für gemeinsame Anlagen einschließlich seiner Teilfonds, der von einer Anzahl von Anlegern Kapital einsammelt, um es gemäß einer festgelegten Anlagestrategie zum Nutzen der Anleger zu investieren. Das eingesammelte Kapital darf nicht unmittelbar einer operativen Tätigkeit dienen und der Fonds nicht der OGAW-Richtlinie unterliegen.

Um den gesetzlichen Verpflichtungen, die durch das Inkrafttreten des AIFMG ausgelöst wurden, nachzukommen, mussten all jene Unternehmen, die unter den Tatbestand des AIFM zu subsumieren sind, einen Konzessionsantrag sowie einen Antrag auf Bewilligung des Vertriebs der AIF gemäß § 29 AIFMG bzw., sofern die im § 1 Abs. 5 AIFMG genannten Schwellenwerte nicht überschritten wurden, eine Registrierungsanzeige bei der FMA einbringen.

Im § 67 AIFMG normierte der nationale Gesetzgeber im Einklang mit der AIFM-Richtlinie für bestimmte Unternehmen eine Übergangsfrist bis zum 22. 7. 2014. In den Genuss der Übergangsbestimmung kamen vor allem jene Unternehmen, die Tätigkeiten gemäß dem AIFMG in Österreich bereits vor jenem Stichtag ausgeübt haben, wobei für diese Unternehmen das „Best Effort-Prinzip“ galt. Nach diesem mussten die Unternehmen ihr Möglichstes tun, um den Vorgaben des AIFMG bereits vor Ablauf der Frist bzw. vor der jeweiligen Konzessionserteilung zu entsprechen. Bis spätestens 21. 7. 2014 mussten auch die von der Übergangsfrist profitierenden Unternehmen einen entsprechenden Konzessionsantrag bzw. eine Registrierungsanzeige bei der FMA eingebracht haben.

AIFMG-NOVELLE

Ziel der Richtlinie 2013/14/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. 5. 2013 war es, den übermäßigen Rückgriff auf Ratings zu beschränken. Daraus resultierte die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die unionsrechtlichen Vorgaben bis 21. 12. 2014 in nationales Recht umzusetzen. Dies erfolgte unter anderem durch die Novelle des AIFMG im BGBl. I Nr. 70/2014 vom 11. 8. 2014. Zu den wesentlichen Änderungen zählen, dass sich AIFM bei der Bewertung der Bonität der Vermögenswerte des AIF nicht ausschließlich und automatisch auf Ratings stützen sollten, die von Ratingagenturen abgegeben wurden. Die FMA überwacht die Angemessenheit der Bonitätsbewertungsverfahren der AIFM, bewertet die Verwendung von Bezugnahmen auf Ratings von Ratingagenturen in der Anlagepolitik der AIF und regt, falls angezeigt, die Milderung der Auswirkungen solcher Bezugnahmen an, um dem ausschließlichen und automatischen Rückgriff auf derartige Ratings entgegenzuwirken.

Weiters wurde durch die Novelle der Begriff des qualifizierten Privatkunden im § 2 Abs. 1 Z 42 AIFMG etabliert.

Darüber hinaus wurden zwei weitere Kategorien von AIF, nämlich Private-Equity-Dachfonds sowie AIF in Unternehmensbeteiligungen, für den Vertrieb an Privatkunden zugelassen, sofern die im § 48 Abs. 8a und Abs. 8b AIFMG bzw. § 48 Abs. 8c und Abs. 8d AIFMG normierten Bedingungen erfüllt werden.

Registrierte AIFM dürfen keine AIF an Privatkunden bzw. qualifizierte Privatkunden im Sinne des § 48 AIFMG vertreiben und keinen grenzüberschreitenden Vertrieb sowie keine grenzüberschreitende Verwaltung unter dem AIFM-Regime betreiben.

AUFSICHT DURCH DIE FMA

Die FMA ist mit der Wahrnehmung der Aufgaben gemäß dem AIFMG und der AIFM-Richtlinie betraut und hat die Überwachung der AIFM, dass diese ihren Verpflichtungen gemäß AIFMG und der AIFM-Richtlinie nachkommen, durch geeignete Methoden sicherzustellen. Darüber hinaus ist die FMA zuständige Behörde für die Registrierung von Verwaltern Europäischer Risikokapitalfonds (sogenannte EuVECA) und von Verwaltern Europäischer Fonds für soziales Unternehmertum (sogenannte EuSEF). Im Jahr 2014 wurde im Rahmen einer Einbringung der Registrierungsanzeige gemäß § 1 Abs. 5 AIFMG zugleich eine Anzeige zur Registrierung als Verwalter eines Europäischen Risikokapitalfonds eingebracht.

Die rechtliche Grundlage für diese Fondsarten bilden die Verordnungen (EU) Nr. 345/2013 (EuVECA-Verordnung) und Nr. 346/2013 (EuSEF-Verordnung). Die FMA hat die Einhaltung der Vorschriften dieser Verordnungen durch Verwalter qualifizierter Risikokapitalfonds und Verwalter von Fonds für soziales Unternehmertum zu überwachen. Hierfür stehen der FMA die ihr in den Verordnungen zugewiesenen Befugnisse sowie die Befugnisse gemäß § 56 Abs. 2 Z 1, 2, 5, 8, 9 und 11 AIFMG zu.

Mit Inkrafttreten des AIFMG wurden der FMA als zuständiger Behörde maßgebliche Aufgaben im Hinblick auf die Überwachung von Systemrisiken und die Beaufsichtigung von AIFM übertragen. Zur Wahrnehmung des übertragenen Aufgabenbereichs wurden der FMA grundlegende Rechte, Verordnungsermächtigungen, Befugnisse und Maßnahmen eingeräumt.

BEFUGNISSE UND PFLICHTEN DER FMA

Die FMA ist zur Rücknahme einer erteilten Konzession verpflichtet, wenn sie durch unrichtige Angaben oder durch täuschende Handlungen herbeigeführt oder erschlichen wurde, der AIFM nicht innerhalb von zwölf Monaten ab Erteilung der Konzession von dieser Gebrauch macht oder die für die Konzessionserteilung erforderlichen Voraussetzungen nicht mehr vorliegen; weiters wenn der AIFM schwerwiegend oder systematisch gegen die Bestimmungen des AIFMG, der AIFM-Richtlinie oder gegen die aufgrund dieser Richtlinie erlassenen delegierten Rechtsakte verstößt.

§ 50 AIFMG normiert die Verpflichtung der FMA zur Untersagung des Vertriebs, sofern seitens des AIFM oder des AIF kein entsprechender Bewilligungsantrag gestellt wurde, die Vertriebsbestimmungen des AIFMG nicht eingehalten werden bzw. die Vertriebsvoraussetzungen weggefallen sind oder sonst beim Vertrieb erheblich gegen gesetzliche Vorschriften verstoßen wird.

Verstöße gegen die im § 60 AIFMG aufgelisteten Bestimmungen sind verwaltungsstrafbewehrt. Gemäß § 60 Abs. 6 AIFMG kann die FMA als zuständige Behörde jede Maßnahme oder Sanktion, die bei einem Verstoß gegen die nach dem AIFMG oder der AIFM-Richtlinie erlassenen Vorschriften oder gegen die EuVECA- oder EuSEF-Verordnung verhängt wird, öffentlich bekannt machen, sofern dadurch die Stabilität der Finanzmärkte nicht ernstlich gefährdet wird, die Interessen der Anleger nicht beeinträchtigt werden oder den Beteiligten kein unverhältnismäßig hoher Schaden zugefügt wird.

VERORDNUNGSERMÄCHTIGUNG DER FMA

Im AIFMG finden sich zahlreiche Bestimmungen, die die FMA zum Erlass von Verordnungen ermächtigen.

Die FMA kann mittels Verordnung unter Bedachtnahme auf die europäischen Gepflogenheiten verschiedene Arten von AIF sowie deren Kriterien, Grundsätze für eine Vergütungspolitik, nähere Kriterien im Hinblick auf Techniken für ein effizientes Portfoliomanagement und nähere Kriterien im Hinblick auf die Meldeverpflichtungen der AIFM sowie Art, Form und Systeme für die Übermittlung festlegen. Die FMA ist darüber hinaus ermächtigt, mittels Verordnung Vorgaben für die Ausgestaltung der Risikohinweise im Sinne des § 48 Abs. 5 AIFMG und der Warnhinweise im Sinne des § 49 Abs. 4 AIFMG zu machen.

Bisher wurde seitens der FMA eine Warnhinweisverordnung erlassen und die FMA-Incoming-Plattformverordnung aufgrund der § 22 Abs. 9 und § 58 AIFMG geändert. Eine Verordnung, die nähere Kriterien im Hinblick auf die Meldeverpflichtungen der AIFM sowie Art, Form und Systeme für die Übermittlung der zu meldenden Daten festlegt, befindet sich derzeit in Arbeit.

Wie bereits zuvor ausgeführt, ist die FMA neben der ihr in anderen Bundesgesetzen und Verordnungen der Europäischen Union zugewiesenen Aufgaben für die Überwachung der Einhaltung der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen durch AIFM, EU-AIFM aus anderen Mitgliedstaaten im Rahmen des § 55 AIFMG, Nicht-EU-AIFM, Dritte im Rahmen des § 18 AIFMG sowie der Verwahrstellen gemäß § 19 AIFMG zuständig und hat alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um das ordnungsgemäße Funktionieren der Märkte in jenen Fällen zu gewährleisten, in denen die Tätigkeit eines oder mehrerer AIF am Markt das ordnungsgemäße Funktionieren dieses Marktes gefährden könnte.

Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben sind der FMA umfassende Befugnisse im § 56 AIFMG eingeräumt. Neben dem Recht auf Einsicht in Unterlagen aller Art und zum Erhalt von Kopien darf die FMA von jeder mit den Tätigkeiten des AIFM, des Verwalters eines qualifizierten Risikokapitalfonds, des Verwalters eines qualifizierten Fonds für soziales Unternehmertum oder des AIF in Verbindung stehenden Person Auskünfte verlangen

sowie diese zum Zwecke der Vernehmung vorladen. Ermittlungen vor Ort dürfen angekündigt und unangekündigt durchgeführt werden. Die FMA ist weiters beispielsweise berechtigt, ein vorübergehendes Berufsausübungsverbot zu verhängen, rechtswidrige Praktiken zu untersagen und jegliche Art von Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die Beaufsichtigten die gesetzlichen Bestimmungen einhalten. Im Interesse der Anteilhaber oder der Öffentlichkeit kann die Aussetzung der Ausgabe, die Rücknahme oder Auszahlung von Anteilen verlangt werden. Zudem können Zwangsstrafen verhängt werden, und für Verwaltungsübertretungen sind Geldstrafen bis zu € 150.000,- vorgesehen.

INFORMATIONSPFLICHTEN

Sowohl konzessionierte als auch registrierte AIFM sind verpflichtet, der FMA regelmäßig Informationen gemäß § 22 AIFMG bzw. § 1 Abs. 5 Z 4 AIFMG sowie gemäß Artikel 110 der Level-II-VO zur Verfügung zu stellen. Eine wesentliche Hilfe für die Meldepflichten der AIFM stellt die von ESMA herausgegebene Leitlinie zu den Berichtspflichten gemäß der Artikel 3(3)(d) und 24(1), (2) und (4) AIFMD dar.

Konzessionierte AIFM geben die wichtigsten Märkte und Instrumente sowie die größten Risiken und Konzentrationen jedes von ihnen verwalteten AIF gemäß den im Artikel 110 Abs. 3 festgelegten Zeiträumen bekannt. Registrierte AIFM haben die FMA jährlich und zusätzlich auf Verlangen ebenfalls über die wichtigsten Instrumente, mit denen sie handeln, und die größten Risiken und Konzentrationen der von ihnen verwalteten AIF zu unterrichten.

Die Informationen sind der FMA ausschließlich über die Incoming Plattform zur Verfügung zu stellen. Durch die Übermittlung der Informationen soll der FMA in Zusammenarbeit mit der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) eine effektive Überwachung der Systemrisiken ermöglicht werden. Die FMA hat die gemäß § 22 AIFMG erhobenen Informationen zum Zwecke der Analyse an die OeNB weiterzuleiten, damit diese feststellen kann, inwieweit die Nutzung von Hebelfinanzierung zur Entstehung von Systemrisiken im Finanzsystem, zum Risiko von Marktstörungen in einzelnen oder mehreren Marktsegmenten oder zu Risiken für das langfristige Wirtschaftswachstum beiträgt. Für die OeNB besteht wiederum die Verpflichtung, ihre Analyseergebnisse unverzüglich an die FMA weiterzuleiten, wenn darin oben genannte Risiken festgestellt werden.

Aufgrund der im § 61 AIFMG normierten Verpflichtung zur Zusammenarbeit hat die FMA, sofern dies zur Aufgabenwahrnehmung erforderlich ist, sämtliche der oben genannten Informationen den zuständigen Behörden anderer betroffener Mitgliedstaaten, der ESMA und dem Europäischen Ausschuss für systemische Risiken zur Verfügung zu stellen.

DIENST- UND NIEDERLASSUNGSFREIHEIT

Das AIFMG führte zur Einführung zweier Passportregimes für AIFM. Zum einem wurde ein Pass für die europaweit grenzüberschreitende Verwaltung von EU-AIF geschaffen. Zum anderen wurde ein Pass für den grenzüberschreitenden Vertrieb von EU-AIF innerhalb der EU geschaffen.

Der Vertriebspass (Produktpass) ermöglicht AIFM, grenzüberschreitend EU-AIF an professionelle Anleger zu vertreiben. Die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen finden sich in § 30 und § 31 AIFMG und transformieren den Artikel 32 der AIFM-Richtlinie in nationales Recht. Der Vertrieb von EU-AIF in anderen Mitgliedstaaten durch in Österreich konzessionierte AIF ist im § 30 AIFMG normiert. § 31 AIFMG enthält die Vorschriften, die für den Vertrieb von Anteilen von EU-AIF aus anderen Mitgliedstaaten in Österreich durch einen in einem anderen Mitgliedstaat zugelassenen AIFM einzuhalten sind.

Der Verwaltungspass berechtigt einen österreichischen AIFM unter Einhaltung der im § 32 AIFMG normierten Erfordernisse zur Verwaltung von EU-AIF mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat. § 33 AIFMG regelt die Verwaltung von EU-AIF in Österreich durch AIFM mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat. Die §§ 32 und 33 AIFMG setzen den Artikel 33 der AIFM-Richtlinie in nationales Recht um.

Die Anzeigen gemäß §§ 30, 31, 32 und 33 AIFMG sind bei der zuständigen Behörde des Herkunftsmitgliedstaates des AIFM einzubringen. Nach erfolgter Überprüfung wird die eingereichte Anzeige samt vollständigen

Unterlagen an die zuständige Behörde des Aufnahmemitgliedstaates übermittelt. Die übermittelnde Behörde hat den AIFM unverzüglich über den Versand der Unterlagen zu unterrichten, da ab dem Datum der Mitteilung der AIFM mit der Erbringung der Dienstleistungen im Aufnahmemitgliedstaat beginnen darf.

VORSCHRIFTEN IN BEZUG AUF DRITTLÄNDER

§ 34 AIFMG ermöglicht die Verwaltung von nicht in den Mitgliedstaaten vertriebenen Nicht-EU-AIF durch EU-AIFM.

Die §§ 35 bis 37 und §§ 39 bis 46 AIFMG treten erst mit jenem Datum in Kraft, das in dem von der Europäischen Kommission zu erlassenden delegierten Rechtsakt bestimmt wird. Die §§ 35 bis 37 AIFMG entsprechen dem Artikel 35 der AIFM-Richtlinie. Die §§ 39 bis 46 AIFMG entsprechen den Artikeln 37 und 39 bis 41 der AIFM-Richtlinie. Diese Bestimmungen regeln den sogenannten „Drittstaaten-Pass“.

Auf europäischer Ebene ist aufgrund der fehlenden Erfahrung hinsichtlich eines harmonisierten Regulierungsrahmens und eines Binnenmarktes für Nicht-EU-AIFM, die Verwaltungs- und Vertriebstätigkeiten innerhalb der Union betreiben möchten, sowie für EU-AIFM, die die Verwaltung von Nicht-EU-AIF beabsichtigen, ein Überprüfungsmechanismus vorgesehen, mit dem allfällige Schwierigkeiten erkannt und beseitigt werden sollen.

ESMA hat bis zum 22. 7. 2015 dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission eine Stellungnahme über die Funktionsweise des Passes für EU-AIFM, die gemäß den Artikeln 32 und 33 der AIFM-Richtlinie (entspricht §§ 30, 31, 32 und 33 AIFMG) EU-AIF verwalten und/oder vertreiben, sowie über die Funktionsweise des Vertriebs von Nicht-EU-AIF durch EU-AIFM in den Mitgliedstaaten und die Verwaltung und/oder den Vertrieb von AIF durch Nicht-EU-AIFM in den Mitgliedstaaten gemäß den anwendbaren nationalen Regelungen, wie sie in den Artikeln 36 und 42 AIFM-Richtlinie (entspricht §§ 38 und 47 AIFMG) aufgeführt sind, vorzulegen. Zusätzlich hat ESMA eine Empfehlung zur Anwendung des Passes auf den Vertrieb von Nicht-EU-AIF durch EU-AIFM in den Mitgliedstaaten und zur Verwaltung und/oder zum Vertrieb von AIF durch Nicht-EU-AIFM in den Mitgliedstaaten gemäß den Bestimmungen der Artikel 35 sowie 37 bis 41 AIFM-Richtlinie (entspricht den §§ 35 bis 37, 39 bis 46) zu übermitteln.

Nach Eingang einer positiven Empfehlung und Stellungnahme von ESMA und unter Berücksichtigung der in Artikel 67 Abs. 2 AIFM-Richtlinie aufgeführten Kriterien sowie der Ziele dieser Richtlinie – etwa bezüglich Binnenmarkt, Anlegerschutz und der wirksamen Überwachung der Systemrisiken – erlässt die Kommission binnen drei Monaten einen delegierten Rechtsakt. Der delegierte Rechtsakt hat den Zeitpunkt, ab dem die Bestimmungen der Artikel 35 sowie 37 bis 41 AIFM-Richtlinie (entspricht den §§ 35 bis 37, 39 bis 46) in allen Mitgliedstaaten umgesetzt werden sollen, anzugeben.

Die European Market Infrastructure Regulation (EMIR)

Das neue Regulierungs- und Aufsichtsregime für den Handel mit Derivaten

Die European Market Infrastructure Regulation (EMIR) trat am 16. 8. 2012 als „Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister“ formal in Kraft. Die Umsetzung der Anforderungen aus EMIR erfolgte in Form von „technischen Standards“ (TS), die von der europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde European Securities and Markets Authority (ESMA) ausgearbeitet wurden und seit 15. 3. 2013 bzw. 15. 9. 2013 anwendbar sind.

EMIR geht zurück auf den Beschluss der Staats- und Regierungschefs der G20-Staaten in Pittsburgh im September 2009 als Reaktion auf die weltweite Finanzkrise im Jahr 2008, gemäß dem alle standardisierten OTC-Derivate über sogenannte „zentrale Gegenparteien“ (Central Counterparties – CCPs) abgewickelt (gecleart) werden sollen. Ziel des Regulierungsvorhabens war die Minimierung der systemischen Risiken im Zusammenhang mit dem OTC-Derivate-Handel. So soll insbesondere ein Dominoeffekt an den Kapitalmärkten bei Ausfall eines großen Marktteilnehmers (beispielsweise bei der Insolvenz von Lehman Brothers im September 2008) verhindert werden. Überdies soll EMIR auch mehr Transparenz in den bisher unregulierten OTC-Derivatehandel bringen.

Von EMIR betroffen sind alle finanziellen Gegenparteien (wie z. B. Banken und Versicherungen) eines Derivatekontrakts. Die Besonderheit von EMIR besteht außerdem darin, dass sie – im Unterschied zu vielen anderen Verordnungen – nicht nur den Bankensektor, sondern auch Unternehmen der Realwirtschaft (sogenannte „nicht-finanzielle Gegenparteien“) betrifft, sofern diese mit Derivaten handeln.

DERIVATE ALS BRANDBESCHLEUNIGER DER FINANZKRISE 2008

Unter Derivaten versteht man Verträge, die sich auf einen bestimmten Basiswert beziehen und deren Erfüllung zu einem Zeitpunkt in der Zukunft erfolgt. Basiswerte können z. B. Wertpapiere, Währungen, Zinsen, Rohstoffe und vieles mehr sein. Derivate können einerseits zum Zwecke der Absicherung gegen diverse Risiken (z. B. Zinsrisiko, Währungsrisiko, Preisrisiko etc.) abgeschlossen, aber auch zu spekulativen Zwecken eingesetzt werden. Mit dem Handel von Derivaten ist es möglich, auf der einen Seite immense Gewinne zu erwirtschaften, auf der anderen Seite besteht jedoch auch ein hohes Risiko, große Verluste zu erleiden.

Derivate werden sowohl an Börsen als auch außerhalb von Börsen (Over-The-Counter, OTC) gehandelt. Gerade die außerbörslich gehandelten Derivate werden als eine der Hauptursachen der globalen Finanzkrise 2008 angesehen. Diese individuell ausgestalteten Verträge machten es den Aufsichtsbehörden nahezu unmöglich, umfassenden Einblick in die Derivatemärkte, das damit verbundene Risiko und die bestehenden Verflechtungen zu erhalten.

KERNPUNKTE DER VERORDNUNG

CLEARINGPFLICHT

Ein zentraler Aspekt von EMIR ist die Verpflichtung, standardisierte außerbörsliche Derivategeschäfte nur über eine unter EMIR zugelassene zentrale Gegenpartei (CCP) abzuwickeln. Diese Clearingpflicht gilt für finanzielle Gegenparteien immer, für nichtfinanzielle Gegenparteien nur dann, wenn deren Derivatevolumen die von ESMA definierten „Clearingschwellen“ (zwischen 1 bis 3 Mrd. Euro Bruttonominalwert) übersteigt. ESMA wird zukünftig mittels TS festlegen, für welche Derivatekategorien ein verpflichtendes Clearing vorgeschrieben ist. Die ersten Clearingpflichten werden nach derzeitigem Kenntnisstand der FMA Ende 2015 für bestimmte Zinsderivate erwartet. Für alle anderen OTC-Derivate, für die kein verpflichtendes Clearing gilt, müssen alle Gegenparteien risikominimierende Maßnahmen anwenden, um das Kontrahentenrisiko zu reduzieren. Diese sogenannten Risikominimierungstechniken stellen erhöhte Anforderungen an das Risikomanagement der Gegenparteien dar. Die Regelungen in der Verordnung umfassen im Wesentlichen die zeitgerechte Bestätigung von Kontrakten auf elektronischem Wege, die Bewertung von Positionen, einen Portfolioabgleich bzw. Methoden zur Reduzierung der offenen Positionen und Mechanismen zur Streitbeilegung zwischen den Gegenparteien.

ZENTRALE GEGENPARTEIEN – CCPs

Ein weiterer Kernpunkt der Verordnung sind CCPs. Unter einer CCP versteht man eine juristische Person, die zwischen die Gegenparteien der gehandelten Derivate tritt und damit als Käufer für jeden Verkäufer und umgekehrt als Verkäufer für jeden Käufer fungiert. Die CCP übernimmt als zentraler Vertragspartner das Ausfallrisiko und garantiert die Erfüllung des Geschäfts. Um die Erfüllung der Geschäfte garantieren zu können, verlangen CCPs von ihren Mitgliedern die Hinterlegung von Sicherheiten für eingegangene Verträge. Jedoch kann die Insolvenz eines oder mehrerer Mitglieder einer CCP auch dazu führen, dass die vorhandenen Sicherheiten nicht ausreichen, um etwaige Verpflichtungen aus der Auflösung der Verträge der zahlungsunfähigen Mitglieder zu gewährleisten. Um in einem solchen Fall die Zahlungsfähigkeit des zentralen Kontrahenten aufrechtzuerhalten, müssen CCPs unter EMIR über einen Ausfallfonds verfügen, in welchen die Clearingteilnehmer Pflichtbeiträge einzahlen müssen. Sollten auch diese Mittel nicht ausreichen, können letztendlich die Verluste auf alle solventen Mitglieder aufgeteilt werden bzw. muss die CCP in letzter Instanz gemäß EMIR-Anforderungen über ausreichend Eigenmittel verfügen.

EMIR harmonisiert darüber hinaus die Anforderungen an die Zulassung und die laufende Beaufsichtigung von CCPs. Für die Zusammenarbeit (Interoperabilität) zwischen CCPs bedarf es einer genehmigungspflichtigen Interoperabilitätsvereinbarung. CCPs unterliegen der direkten Aufsicht durch die jeweiligen nationalen zuständigen Behörden. Unter EMIR benötigt jede CCP eine Zulassung durch die nationale Aufsichtsbehörde im Mitgliedsstaat der Niederlassung. Der FMA obliegt somit die Aufsicht über die österreichische CCP, die Central Counterparty Austria GmbH (CCP.A, eine gemeinsame Tochter der Wiener Börse AG und der Österreichischen Kontrollbank AG).

Für CCPs gelten strenge Zulassungsvoraussetzungen. So soll eine CCP Zugang zu Zentralbankgeld, Kreditlinien bei Geschäftsbanken oder einer Kombination aus beidem haben. Weiters muss eine CCP über ein ständiges verfügbares und gesondertes Eigenkapital von mindestens € 7,5 Mio. verfügen. Die Mitglieder einer CCP müssen bei dieser als Sicherheit hochliquide „Vermögenswerte“ (Margins) hinterlegen. Die Höhe und Art der Margins wird über von der nationalen Aufsichtsbehörde genehmigte Modelle bestimmt. Die Einrichtung des oben erwähnten Ausfallfonds gehört ebenfalls zu den Zulassungsvoraussetzungen. Darüber hinaus müssen

CCPs über genügend eigene Finanzmittel verfügen, um ein Stress-Szenario zu bestehen, bei dem die beiden größten Mitglieder der CCPs ausfallen.

Im Zuge des Zulassungsprozesses der CCP.A musste die FMA gemeinsam mit der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) eine Risikobewertung der CCP.A durchführen, ein internationales Aufsichtskollegium einrichten und dessen Vorsitz übernehmen sowie die Einhaltung aller Anforderungen aus EMIR prüfen. Die Ergebnisse der Risikoanalyse ergaben, dass die CCP.A alle Anforderungen der EMIR erfüllt. Vor diesem Hintergrund wurde der CCP.A im Sommer 2014 nach einem gemeinsamen Beschluss des internationalen Aufsichtskollegiums per FMA-Bescheid die EMIR-Zulassung erteilt.

EMIR-MELDEWESEN

Der dritte zentrale Punkt der Verordnung ist die Meldepflicht an sogenannte Transaktionsregister. Diese unterliegen der direkten Aufsicht durch ESMA. Nationale Aufsichtsbehörden und Zentralbanken haben direkten Zugriff auf Informationen im Transaktionsregister. Am 12. 2. 2014 trat das EMIR-Meldewesen in Kraft. EMIR sieht vor, dass alle Gegenparteien und CCPs den Abschluss, jegliche Änderung und die vorzeitige Beendigung aller Derivatekontrakte an von ESMA zugelassene Transaktionsregister melden. Derzeit gibt es sechs zugelassene Transaktionsregister:

- REGIS-TR (LUX): Joint Venture von Ilberclear (Spanische CSD) und Clearstream (Deutsche ICSD)
- UNAVISTA Ltd (UK): Teil der London Stock Exchange Group (LSEG)
- DTCC Derivatives Repository Ltd – DDRL (UK): Teil der DTCC Gruppe (US)
- Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych Spółka Akcyjna – KDPW (PL): Teil der polnischen CSD / Eigentümer der polnischen CCP
- ICE Trade Vault Europe Ltd (UK)
- CME European Trade Repository (UK)

UMSETZUNG IN ÖSTERREICH

EMIR ist eine europäische Verordnung und ist in der EU unmittelbar anwendbar. Das bedeutet, dass eine Umsetzung in nationales Recht nicht notwendig ist. Für einzelne Bestimmungen der Verordnung ist jedoch trotzdem eine Umsetzung in österreichisches Recht vorgesehen. Vor diesem Hintergrund ist am 14. 11. 2012 in Österreich das „Bundesgesetz über das Wirksamwerden der Verordnung (EU) 648/2012 über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister“ (Zentrale Gegenparteien-Vollzugsgesetz – ZGVG) in Kraft getreten. Darin wurde festgehalten, dass die FMA die zuständige Behörde für die Wahrnehmung der aus EMIR erwachsenden Aufgaben ist und die Einhaltung der Vorschriften der Verordnung zu überwachen hat. Damit muss die FMA neben finanziellen Gegenparteien auch bei nichtfinanziellen Gegenparteien überwachen, ob und wie diese Unternehmen den Anforderungen gemäß EMIR nachkommen, und Verstöße ahnden. Gemäß § 2 ZGVG ist die FMA auch die zuständige Behörde für CCPs in Österreich (derzeit nur CCP.A) und arbeitet dabei eng mit der OeNB zusammen.

MEHRWERT DER VERORDNUNG – WAS BRINGEN EMIR, CCP UND CO.?

Die stärkere Reglementierung des außerbörslichen Derivatehandels in der EU durch EMIR wird den Finanzsektor nachhaltig verändern. Eine Reihe von neuen Anforderungen im Zusammenhang mit dem Handel mit Derivaten sind seit 2013 von den Gegenparteien eines Derivatekontrakts zu erfüllen bzw. einige zusätzliche Aufgaben kommen noch in Zukunft auf sie zu (z.B. verpflichtendes Clearing über eine CCP). Erstmals sind auch Unternehmen der Realwirtschaft (z.B. Energieunternehmen oder Lebensmittelhersteller) von einer EU-Verordnung direkt betroffen.

Welchen Mehrwert die neue Regulierung bringen wird, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden. Die wichtigsten Anforderungen aus der Verordnung wie z.B. das verpflichtende Clearing über eine CCP sind voraus-

sichtlich erst ab Ende 2015 anwendbar. Die Meldepflicht von Derivatetransaktionen ist mit Februar 2014 in Kraft getreten. Jedenfalls bringt die neue Verordnung größere Transparenz in den Derivatemarkt, da seit Beginn der Meldepflicht Aufsichtsbehörden einen umfassenden Einblick in die Derivategeschäfte der Unternehmen haben. Dadurch wird Aufsichtsbehörden die Möglichkeit gegeben, systemisch relevante Positionen frühzeitig zu erkennen sowie Art und Umfang der Geschäfte, aber auch die Geschäftsbeziehungen zwischen einzelnen Vertragsparteien besser im Blick zu haben. Ein weiterer großer Vorteil ist, dass, bedingt durch die Clearingpflicht, in Zukunft das Risiko, dass der Ausfall eines großen Marktteilnehmers zu Dominoeffekten führt, minimiert werden kann. Durch den verpflichtenden Vertragseintritt von CCPs und die Übernahme des Kontrahentenrisikos soll das Übergreifen eines Ausfalls einer Vertragspartei auf andere Parteien unterbunden werden. Die Auswirkungen der EMIR auf den Derivatemarkt und ihre Marktteilnehmer werden wie folgt näher dargestellt.

DERIVATEREPORTING STEIGERT TRANSPARENZ

Eine der wichtigsten Neuerungen unter EMIR sind, wie bereits eingangs erwähnt, die Meldepflichten an die Transaktionsregister, die seit 12. 2. 2014 gelten. Diese sollen helfen, zukünftig Situationen wie beim Lehman-Kollaps, als hohe unbesicherte Risikopositionen in Derivaten aufgebaut waren und das Ausmaß und die Auswirkungen dieser Geschäfte erst beim Ausfall der Vertragspartei zum Vorschein kamen, zu vermeiden. Das tägliche Derivatereporting ist sehr umfangreich und enthält u. a. Angaben zu Vertragsparteien, Vertragsinhalten, aktuellen Marktwerten, gestellten Margins, Vertragsänderungen oder -kündigungen. Durch diese Meldungen erhalten Aufsichtsbehörden einen uneingeschränkten Einblick in alle Derivatetransaktionen und die Details der abgeschlossenen Geschäfte für die ihrer Aufsicht unterliegenden Unternehmen.

CCPs ÜBERNEHMEN AUSFALLRISIKO – SYSTEMISCHES RISIKO VON CCPs?

Damit man Derivategeschäfte über CCPs abwickeln lassen kann, muss man Mitglied bei der CCP sein. Diese werden als Clearingmitglied bezeichnet. Es ist jedoch auch möglich, dass man sich als Kunde an ein Clearingmitglied anbindet und dann seine Derivategeschäfte über dieses abwickeln lässt. Unter bestimmten Voraussetzungen sieht EMIR auch die Möglichkeit des „indirekten Clearings“ vor. Dabei kann ein Kunde eines Kunden eines Clearingmitglieds seine Derivategeschäfte über die CCP, an die das Clearingmitglied angeschlossen ist, abwickeln. Beim Clearing tritt, wie bereits erwähnt, die CCP als zentrale Gegenpartei für beide Vertragsparteien eines Geschäfts auf und übernimmt das Ausfallrisiko für den Fall, dass beispielsweise eine der beiden Vertragsparteien insolvent wird.

CCPs sorgen somit für eine erhöhte Stabilität am Derivatemarkt. Andererseits ballt sich das systemische Risiko nun innerhalb der CCP, weshalb sich Aufsichtsbehörden in Zukunft auch folgenden Aufgaben zuwenden müssen:

Für den möglichen Insolvenzfall einer CCP müssen angemessene Sanierungs- und Abwicklungsregime für diese zur Verfügung stehen. Dabei ist die vorgesehene Verlustverteilung von erheblicher Bedeutung. CCPs können nämlich Verluste nur auf ihre Clearingteilnehmer, mit denen sie eine direkte Vertragsbeziehung haben – und damit nur auf einen kleinen Kreis an Marktteilnehmern – verteilen. Meist sind das die großen Banken, was durch deren globale Aktivität in weiterer Folge mit möglichen Dominoeffekten verbunden ist.

CCP-INTEROPERABILITÄT

Ein weiteres Augenmerk der Aufsichtsbehörden und von ESMA ist auf die CCP-Interoperabilität zu richten. Darunter versteht man, dass sich CCPs untereinander verbinden können, d. h. interoperabel werden. Der Vorteil daraus wäre, dass sich die Marktteilnehmer dann nicht an mehrere CCPs anschließen müssen, um Geschäfte mit verschiedenen Vertragsparteien abzuwickeln, die an andere CCPs angebunden sind. Aus oben genannten Gründen dürfen hier jedoch nicht nur die Vorteile für die Marktteilnehmer gesehen werden, sondern auch die

neuen Risiken, die damit geschaffen werden, nämlich die Möglichkeit von Dominoeffekten, sollte eine CCP in Schieflage geraten. Dies hätte weitreichende Folgen, die nicht nur andere CCPs betreffen könnten, sondern in weiterer Folge auch deren Clearingmitglieder. Daher sind Interoperabilitätsvereinbarungen zwischen CCPs mit besonderer Sorgfalt zu betrachten und die Einhaltung der Anforderungen diesbezüglich aus der EMIR streng zu prüfen.

DIE ROLLE DER CLEARINGTEILNEHMER EINER CCP

Aufsichtsbehörden sind angehalten, auch die Rolle der „General-Clearingteilnehmer“ (GCMs), nämlich jene Teilnehmer, die direkt an eine CCP angeschlossen sind und auch das Clearing über diese CCP für ihre Kunden anbieten, zu betrachten. Hier ist die Gefahr zu beachten, dass sich das Risiko bei einigen wenigen Großbanken, die global agieren und bei mehreren CCPs angeschlossen sind und somit bei Turbulenzen gleich mehrere CCPs anstecken könnten, ballt. Im schlimmsten Fall würde die Insolvenz einer solchen Bank gleich mehrere CCPs, aber auch die Kunden des GCMs gleichzeitig treffen.

WEITERE MÖGLICHE AUSWIRKUNGEN VON EMIR AUF DEN DERIVATEMARKT

Bedingt durch das verpflichtende Clearing über eine CCP ist anzunehmen, dass die Nutzung börslich gehandelter Derivate in Zukunft steigen und der Handel mit OTC-Derivaten zurückgehen wird; in welchem Ausmaß kann jedoch noch nicht abgeschätzt werden. Maßgeschneiderte, nicht standardisierte OTC-Derivateverträge werden in Zukunft nur noch zu erhöhten Transaktionskosten möglich und für Hedgingzwecke möglicherweise nicht mehr so interessant sein wie in der Vergangenheit. Dies könnte zur Folge haben, dass einige Unternehmen ganz auf die Absicherung ihrer Risiken mit Derivaten verzichten.

AUSWIRKUNGEN AUF „NICHTFINANZIELLE GEGENPARTEIEN“

Auch Unternehmen der Realwirtschaft, die mit Derivaten handeln, müssen als nichtfinanzielle Gegenparteien die Anforderungen aus EMIR einhalten und sind nunmehr auch im Fokus der Finanzmarktaufsichtsbehörden. Zu diesen Unternehmen zählen beispielsweise große Energiekonzerne und Ölfirmen, aber auch Unternehmen der Lebensmittelindustrie bis hin zu Einzelunternehmen, wenn diese mit Derivaten handeln. So müssen auch von nichtfinanziellen Gegenparteien diverse Anforderungen an das Risikomanagement erfüllt und Meldepflichten eingehalten werden. Auch sind sie in Zukunft dazu verpflichtet, sämtliche OTC-Derivate über eine CCP zu clearen, wenn sie die in EMIR festgelegten Schwellenwerte überschreiten. OTC-Derivate von Unternehmen, die zur Absicherung von Risiken abgeschlossen wurden, werden jedoch nicht für die Berechnung des Schwellenwerts herangezogen. Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass EMIR auch für die nichtfinanziellen Unternehmen weitreichende Folgen haben wird und teilweise eine Umstrukturierung des internen Risikomanagements zur Folge haben kann.

ZUSAMMENFASSUNG

EMIR wird den Derivatemarkt nachhaltig verändern. Das Gegenparteiausfallrisiko und damit verbundene Dominoeffekte sollen durch verpflichtendes CCP-Clearing verhindert werden. Mehr Transparenz durch das EMIR-Meldepflichtsystem soll sich zukünftig als entscheidendes Frühwarnsystem für den Finanzsektor erweisen. Langfristiges Ziel von EMIR ist es auch, dass dadurch systemische Risiken frühzeitig erkannt und beseitigt werden können. Besonderes Augenmerk werden Aufsichtsbehörden auch auf CCPs zu richten haben, die durch EMIR als eine der wichtigsten Marktinfrastrukturen angesehen werden und ein hohes Risiko in sich tragen. Die FMA als zuständige Aufsichtsbehörde für finanzielle und nichtfinanzielle Gegenparteien wie auch für CCPs wird die Einhaltung der Anforderungen aus dem ZGVG und aus EMIR laufend kontrollieren, um ihren Beitrag zur Umsetzung des G20-Beschlusses, nämlich den Derivatehandel transparenter und sicherer zu machen, zu leisten.

