

FAKTEN TRENDS 2018 STRATEGIEN

FAKTEN, TRENDS UND STRATEGIEN 2018

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 geschlechtsspezifische Differenzierung, z. B. Mitarbeiter/innen, verzichtet. Entsprechende Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung grundsätzlich für beide Geschlechter.

STRATEGIE

Die FMA-Strategie 2018–2023	5
Aufsichts- und Prüfschwerpunkte 2018	18

INTEGRIERTE AUFSICHT

Proportionalität: Regulatorischer und aufsichtlicher Grundsatz der integrierten Finanzmarktaufsicht	27
PRIP, MiFID II, IDD: Neuerungen im Vertrieb von Versicherungs- und Finanzprodukten	42
Einlagensicherung neu: Auf dem Weg zu einem europäischen System	52
PSD II: Das neue Regulierungsregime für Zahlungsdienstleistungen	59
Fünf Jahre Sanierungsplanung bei Banken: eine Bilanz	63
Abwicklung von Banken: Erfolgsfaktoren bei den Fällen HETA, immigon und KA Finanz	69

DIGITALISIERUNG

Manipulation von Referenzwerten: Regulierung und Aufsicht als Antwort	83
Virtuelle Währungen und ICOs: Herausforderungen der Aufsicht	90
IT- und Cyberrisiken: Die große Herausforderung für Regulierer, Aufseher und Beaufsichtigte	100
RegTech: Digitalisierung in Regulierung und Aufsicht	106

RECHTSENTWICKLUNG

Wesentliche Änderungen im nationalen und europäischen Finanzmarktrecht ..	113
---	-----



Helmut Ettl und
Klaus Kumpfmüller,
Vorstand FMA



DIE FMA-STRATEGIE 2018–2023

Gut zehn Jahre nachdem die amerikanische Subprime-Krise mit der Pleite der US-Investmentbank Lehman Brothers auch die globalen Finanzmärkte erschütterte und die Weltwirtschaft in eine tiefe Rezession, ähnlich der Großen Depression der 30er-Jahre, zu stürzen drohte, stabilisiert sich nun der Aufschwung der jüngsten Vergangenheit und gewinnt an Fahrt. Die Wirtschaftsforscher sagen für 2018 und die kommenden Jahre ein kräftiges und vor allem anhaltendes Wirtschaftswachstum voraus. Je besser sich aber die Realwirtschaft und die Finanzmärkte entwickeln, desto lauter werden stets die Stimmen, die eine angebliche Überregulierung bejammern und zur weiteren Stimulierung der Märkte eine massive Deregulierung fordern.

Nutzen wir den kräftigen Aufschwung, die Reformen mit aller Kraft voranzutreiben, denn die Finanzindustrie steht unverändert vor sehr großen Herausforderungen.



Als Regulierer und Aufseher entspricht es unserer Überzeugung, im vielstimmigen, interessengeleiteten Chor mächtiger Lobbys auf alte Risiken hinzuweisen und vor neuen Bedrohungen zu warnen. Denn erst die in den vergangenen zehn Jahren weltweit erfolgten grundlegenden Reformen in Regulierung und Aufsicht haben das Fundament geschaffen, um das Vertrauen aller Marktteilnehmer in die Funktionsfähigkeit der Märkte sowie deren Ordnungsgemäßheit und Fairness wiederherzustellen.

Wir können Mark Carney, dem Vorsitzenden des Financial Stability Board (FSB), nur beipflichten, der in seinem Brief an die Staats- und Regierungschefs der G-20-Staaten zu deren Meeting im Juli 2017 festhielt: „Wenn wir der Reformmüdigkeit nachgeben, wird das wechselseitig die Bereitschaft, den Systemen und Institutionen der anderen zu vertrauen, untergraben. Das führt dann zu einer Zersplitterung der Finanzmittel und der Liquidität, verursacht Ineffizienzen und Reibungsverluste, schwächt den Wettbewerb und beeinträchtigt die grenzüberschreitenden Kapital- und Investitionsströme. Letztlich bedeutet dies geringere und überdies teurere Finanzierungsmöglichkeiten für Haushalte und Unternehmen und mit großer Wahrscheinlichkeit weniger Wirtschaftswachstum und ein massives Ansteigen der Risiken in allen Staaten.“ Mark Carney empfahl daher, einen anderen Weg zu gehen – den der konsequenten Reformen und der Stärkung der internationalen regulatorischen und aufsichtlichen Zusammenarbeit auf Basis gemeinsam entwickelter und akzeptierter Standards.

HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE EUROPÄISCHE UND ÖSTERREICHISCHE FINANZWIRTSCHAFT

Nutzen wir also den kräftigen Aufschwung, die Reformen mit aller Kraft voranzutreiben, denn die Finanzindustrie steht unverändert vor sehr großen Herausforderungen:

anhaltendes Niedrigzinsumfeld, hohe Staatsschulden, ungeklärter Brexit, immer noch hohe Volumina notleidender Kredite, alternde Bevölkerung und digitale Revolution, um nur die wichtigsten zu nennen. Herausforderungen, die wir als Regulierer und Aufseher kritisch im Auge behalten müssen.

NIEDRIGZINSUMFELD

Das Dauerzinstief entlastet einerseits zwar die Staatshaushalte massiv und trägt endlich auch zur Ankurbelung der Realwirtschaft bei, andererseits drückt es enorm auf die Profitabilität der Geschäftsmodelle von Kreditinstituten, die stark von der Zinsspanne abhängig sind, sowie von Lebensversicherern und anderen Anbietern von Altersvorsorgeprodukten. Aber auch eine zu rasche und zu dynamische Wende in der Zinsentwicklung kann gravierende negative Auswirkungen haben – Stichwort: steigende Refinanzierungskosten und Bewertungsverluste bei Anlagen. Überdies drängt die lang anhaltende niedrige – in einigen Fällen sogar negative – Verzinsung bei sicheren Finanzprodukten viele Marktteilnehmer auf der Jagd nach höheren Renditen in immer riskantere Veranlagungen. Diese stellt nicht nur eine zunehmende Gefahr bei unerfahrenen Marktteilnehmern und Kleinanlegern dar, sondern erhöht oftmals auch die Risikopositionen konzessionierter und beaufsichtigter Unternehmen.

BREXIT

Ob es gelingt, den Brexit geordnet zu gestalten, ist nach wie vor offen. Die direkten Auswirkungen eines harten Brexit auf Österreich sind zwar aufgrund der relativ geringen wirtschaftlichen Verflechtungen vernachlässigbar, es besteht aber eine nicht zu unterschätzende Ansteckungsgefahr durch die dadurch ausgelösten Erschütterungen bei wichtigen Handelspartnern Großbritanniens.

NOTLEIDENDE KREDITE

Während die österreichischen Banken in den vergangenen Jahren unter großen Anstrengungen ihre notleidenden Kredite (Non Performing Loans, NPL) zu großen Teilen bereinigt haben, stellen die NPL-Portfolios in einigen anderen Eurostaaten nach wie vor eine große und ernste Bedrohung dar. Das kann zu massiven Auswirkungen auf die gesamte Eurozone führen.

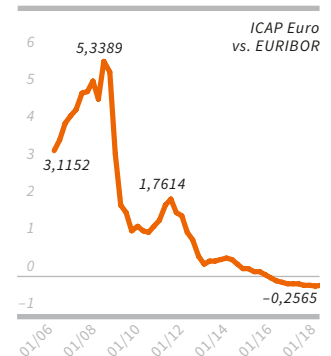
ALTERNDE BEVÖLKERUNG

Die alternde Bevölkerung stellt nicht nur die staatlichen Sozialsysteme wie Gesundheits-, Pflege- und Pensionssystem vor große Herausforderungen, sondern auch die Geschäftsmodelle vieler Anbieter auf den Finanzmärkten. Einerseits sind die Vermögen eher bei den älteren Generationen konzentriert, andererseits ist das Angebot an Finanzdienstleistungen sehr stark von den Bedürfnissen der jüngeren Generationen getrieben. Hinzu kommt der „Digital Divide“, die Spaltung der Gesellschaft in einen jüngeren Teil, der digitalaffin und mit Internet, Electronic Banking, Smartphones und Social Media aufgewachsen ist, und einen älteren Teil, der sich dafür nicht oder nur wenig interessiert und oft bei der Nutzung überfordert ist. Letzteren trifft etwa die Ausdünnung der persönlichen Betreuung und Beratung sowie des Filialnetzes massiv.

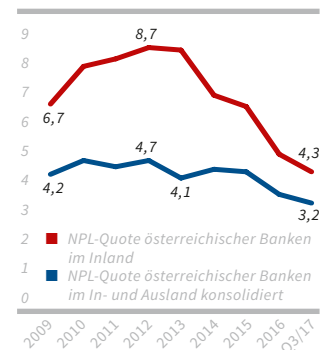
DIGITALISIERUNG

Die Digitalisierung ist als revolutionäre, als disruptive Technologie einzustufen. Sie

Gratik 1: Niedrigzinsumfeld (2006-2018)



Gratik 2: NPL-Quote Österreich (2009-2017, in % aller aushaftenden Kredite)



In der digitalen Welt bricht mit atemberaubender Geschwindigkeit ein schwarzes Loch der Anonymität auf, das sich jeglicher Regulierung entzieht und dessen rapid wachsendes Volumen das Potenzial zur Gefährdung der Stabilität der Finanzmärkte hat. Stichworte: alternative Währungen oder Kryptowährungen und die „Initial Coin Offerings“ (ICOs).



erfasst alle Wirtschaftsbereiche, zunehmend auch die Finanzdienstleistungen. Fast täglich bringt sie neue Dienstleister, Produkte, Trends – und Risiken hervor. Einerseits wird in der Diskussion um Panama Papers, Paradise Papers und Russian Laundromat für die analoge Welt absolute Transparenz selbst für zwar legale, aber nicht von allen als legitim angesehene Finanztransaktionen und gesellschaftsrechtliche Konstruktionen gefordert. Andererseits bricht währenddessen in der digitalen Welt mit atemberaubender Geschwindigkeit ein schwarzes Loch der Anonymität auf, das sich jeglicher Regulierung und Aufsicht entzieht und dessen rapid wachsendes Volumen das Potenzial zur Gefährdung der Stabilität der Finanzmärkte hat. Stichworte: sogenannte alternative Währungen oder Kryptowährungen und die „Initial Coin Offerings“ (ICOs). Wir als Regulierer und Aufseher müssen den digitalen Wandel in all seinen Facetten analysieren, Chancen und Risiken erkennen und die richtigen Schlüsse daraus ziehen. Wie können wir sicherstellen, dass Anwender digitaler und anderer innovativer Technologien effizienten und effektiven Zugang zu den regulierten Märkten erhalten, und zwar zu fairen Wettbewerbsbedingungen für beide Seiten, neue wie etablierte Anbieter? Wie können wir sicherstellen, dass etablierte Anbieter die digitalen und innovativen Technologien auch in ihren Geschäftsmodellen nutzen und nutzen können, wo dies sinnvoll ist? Wie können wir sicherstellen, dass dezentral angelegte Geschäftsmodelle (etwa auf Basis der Blockchain-Technologie) und Geschäftsmodelle, die nur in der digitalen globalisierten Welt verankert sind, gemäß ihrem Risikogehalt reguliert und beaufsichtigt werden? Wie können wir Nutzer und Kunden dieser Geschäftsmodelle schützen?

GRUNDLEGENDE REFORMEN IN REGULIERUNG UND AUFSICHT

So groß die Herausforderungen nach wie vor sind, wir als Regulierer und Aufseher können stolz darauf sein, was wir seit Ausbruch der globalen Finanzkrise an grundlegenden Reformen geschafft haben. Da ist sehr viel geschehen. Politik, Regulierer und

Aufseher haben die Ursachen der Krise analysiert, die Lehren daraus gezogen und diese regulatorisch und organisatorisch umgesetzt. Die Staats- und Regierungschefs haben sich bei ihrem Gipfel in Pittsburgh zu dem Prinzip „Kein Markt, kein Anbieter, kein Produkt soll mehr ohne Regulierung und Aufsicht sein“ bekannt.

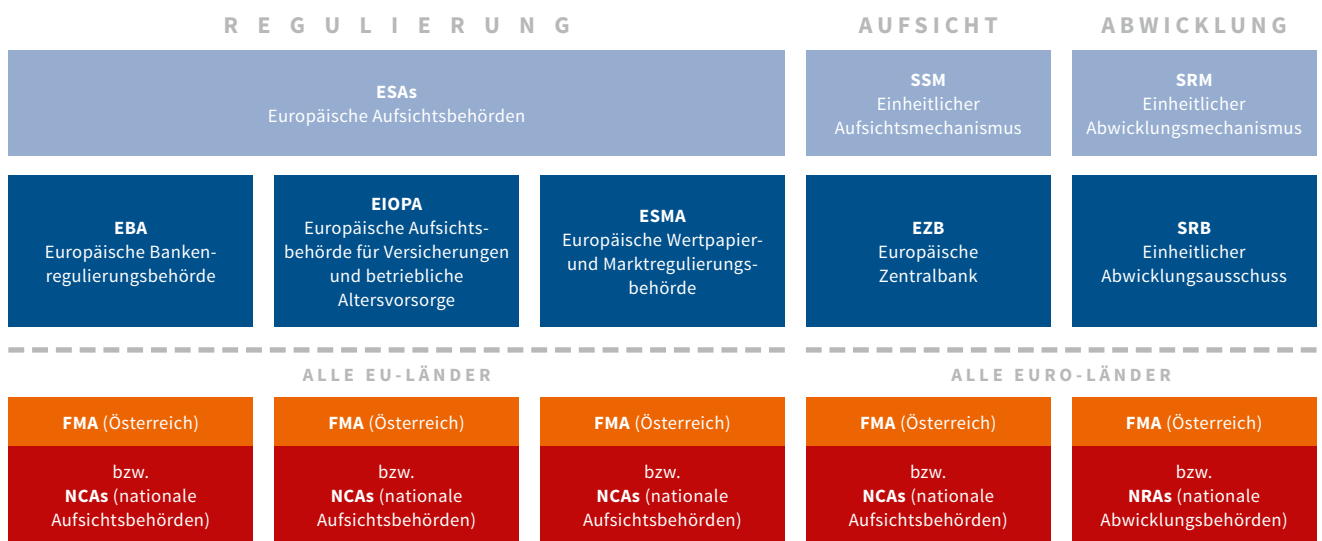
NEUE EUROPÄISCHE AUFSICHTSARCHITEKTUR

Die Europäische Union hat erkannt, dass es beim Binnenmarkt nicht nur darum geht, die Märkte grenzüberschreitend zu öffnen, sondern auch darum, den grenzüberschreitenden Märkten und den grenzüberschreitenden Finanz- und Kapitalströmen eine grenzüberschreitende europäische Regulierung und Aufsicht folgen zu lassen.

So hat Europa dem gemeinsamen Binnenmarkt auch eine gemeinsame Aufsichtsstruktur über die Finanzmärkte gegeben: den Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (European Systemic Risk Board, ESRB), die Europäische Bankenregulierungsbehörde (European Banking Authority, EBA), die Europäische Aufsichtsbehörde für Versicherungen und die betriebliche Altersvorsorge (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA) und die Europäische Wertpapier- und Marktregulierungsbehörde (European Securities and Markets Authority, ESMA). Im Kernbereich der Finanzmärkte, den Banken, wurde die Europäisierung durch die Schaffung der „Bankenunion“ noch weiter vertieft: Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM), der Einheitliche Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM) und die gemeinsame Europäische Einlagensicherung (European Deposit Insurance System, EDIS) europäisieren Aufsicht, Abwicklung und Einlagensicherung der Banken, gestützt auf ein dezentral aufgebautes System. In all diesen Institutionen vertritt die Österreichische Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA) als zuständige und kompetente nationale Aufsichtsbehörde die österreichischen Interessen unter Wahrung des gemeinsamen europäischen Geistes (> *Abbildung 1*).

Und das ist gut und richtig so. Denn eine gemeinsame Regulierung und Aufsicht hat auf die historisch gewachsenen Strukturen Österreichs, insbesondere die klein- und mittelbetrieblich strukturierte Real- und Finanzwirtschaft, Rücksicht zu nehmen. Ebenso darauf, dass in Österreich der Kapitalmarkt, also die Unternehmensfinanzierung über die Börse, eine vergleichsweise geringere Rolle spielt als die Finanzierung

Abbildung 1: Das europäische System der Finanzmarktaufsicht



über Finanzintermediäre wie Banken. Österreichs Wirtschaft ist nun einmal stärker von einer Kreditkultur als von einer Kapitalmarktkultur geprägt.

GRUNDLEGENDE REFORM DER EUROPÄISCHEN REGULIERUNGSWERKE

Aber nicht nur die Aufsichtsarchitektur in Europa wurde auf ein völlig neues Fundament gestellt, auch in der Regulierung blieb kein Stein auf dem anderen. Bestehende Regelwerke wurden kritisch auf den Prüfstand gestellt, regulatorische Lücken konsequent geschlossen. Und das war auch notwendig, schließlich hat die massive Deregulierung davor die Exzesse, die die Ursache der globalen Finanzkrise waren, begünstigt, wenn nicht überhaupt erst möglich gemacht.

Die Regularien wurden und werden aber nicht einfach verschärft und verdichtet, in vielen Bereichen wurde und wird eine völlig neue Aufsichtslogik implementiert: eine oft rein quantitative Regulierung wird durch eine qualitative ersetzt, eine streng regelbasierte Aufsicht durch eine vorausschauende prinzipienbasierte Aufsicht, eine einheitliche Aufsicht durch eine risikobasierte Aufsicht, ein ex post pönalisierendes Sanktionsregime durch ein ex ante abschreckendes Sanktionsregime.

Die Banken haben mit Basel III ein völlig neues Aufsichts- und Eigenkapitalregime erhalten, ebenso die Versicherungen mit Solvency II. Im Kampf gegen Marktmissbrauch im Handel mit börsennotierten Finanzinstrumenten haben MAD/MAR (Market Abuse Directive / Market Abuse Regulation) einen neuen regulatorischen Rahmen geschaffen. EMIR (European Market Infrastructure Regulation) regelt nun erstmals den außerbörslichen Handel mit Derivaten auf Finanzinstrumente und dessen Infrastruktur. Und das sind nur einige der wichtigsten Beispiele.

Auch im Jahr 2018 treten zahlreiche neue Regularien in Kraft, die die Rahmenbedingungen für den österreichischen Finanzmarkt in einigen Bereichen grundlegend ändern und weiterentwickeln, der FMA aber auch neue Aufsichtsinstrumente in die Hand geben:

- **MiFID/MiFIR** (Markets in Financial Instruments Directive Markets in Financial Instruments Regulation) stellen einen grundlegenden Paradigmenwechsel dar und geben den Märkten für Finanzinstrumente, der Anlageberatung, der Vermittlung von Finanzinstrumenten sowie der Vermögensverwaltung eine völlig neue Verfassung. So gibt sie etwa der Europäischen Wertpapier- und Marktregulierungsbehörde (European Securities and Markets Authority, ESMA) und den entsprechenden nationalen Aufsichtsbehörden wie der FMA erstmals das Instrument der Produktintervention in die Hand, mit dem sie bei Gefahr für die Stabilität der Finanzmärkte oder gravierender Beeinträchtigung des Verbraucherschutzes den Vertrieb bestimmter Produkte einschränken oder sogar ganz verbieten können.
- **PSD II** (Payment Services Directive II) legt die Basis für einen sicheren und fairen Zahlungsverkehr und erleichtert neuen Anbietern – etwa Kontoinformations- sowie Zahlungsauslösediensten – durch klar definierte Schnittstellen den Zugang zu den Kunden der etablierten Anbieter. Das fördert den technischen Fortschritt, verbessert das Angebot an Finanzdienstleistungen und erhöht den Wettbewerb.
- **Die Versicherungsvertriebsrichtlinie IDD** (Insurance Distribution Directive) und die **PRIIP-Verordnung** (Packaged Retail and Insurance-based Investment Products) verbessern den Verbraucher- und Anlegerschutz, in dem sie für transparente, standardisierte, leicht verständliche und vergleichbare Information für die Kunden sorgen.

FMA-Strategie 2018–2023:
Aufsicht transparent, proportional und europäisch.
Synergien heben, Digitalisierung nutzen!



Die Europäische Union hat erkannt, dass es beim Binnenmarkt nicht nur darum geht, die Märkte grenzüberschreitend zu öffnen, sondern auch darum, den grenzüberschreitenden Märkten und den grenzüberschreitenden Finanz- und Kapitalströmen eine grenzüberschreitende europäische Regulierung und Aufsicht folgen zu lassen.

- Darüber hinaus ist die **EU-Referenzwerte-Verordnung**, die als Reaktion auf die Manipulationen von Referenzwerten wie EURIBOR und LIBOR geschaffen wurde, in Kraft getreten. Erstmals sind damit Unternehmen, die eine Benchmark zur Verfügung stellen, von der FMA als Benchmark-Administratoren zu registrieren bzw. zu konzessionieren und laufend zu beaufsichtigen.

Die FMA wird daher 2018 einen Fokus darauf legen, diese neuen Regelungen ins bestehende Aufsichtsgefüge einzubetten und die Implementierung durch die Finanzwirtschaft zu begleiten.

FMA-STRATEGIE 2018–2023

Wir bauen dabei auf der „FMA-Strategie 2018–2023: Aufsicht transparent, proportional und europäisch. Synergien heben, Digitalisierung nutzen!“ auf, die wir als Vorstand gemeinsam mit unseren Mitarbeitern erarbeitet haben. Dieses Konzept fokussiert unsere mittelfristige Aufsichtsstrategie auf fünf Schwerpunkte: Integrierte Aufsicht, Prävention, Transparenz, Proportionalität und Digitalisierung.

INTEGRIERTE AUFSICHT

Der österreichische Gesetzgeber hat die Aufsicht über den heimischen Finanzmarkt nach einer internationalen Best-Practice-Analyse einem integrierten Ansatz entsprechend aufgebaut. Das heißt, die Aufsicht über den österreichischen Finanzmarkt ist unter einem Dach vereint. Ziel der FMA ist es daher, die Synergien zwischen den einzelnen operativen Aufsichtsbereichen zu stärken und zu optimieren. Das von allen Stakeholdern gemeinsam erarbeitete und per 1. Jänner 2018 in Kraft getretene Maßnahmenpaket zur Aufsichtsreform verbessert hier die rechtlichen Rahmenbedingungen entscheidend, um noch rascher, effizienter und effektiver handeln zu können. Es eliminiert Redundanzen und öffnet Freiräume, die eine noch stärkere Konzentration auf das Wesentliche ermöglichen.

PRÄVENTION

Die Aufsichtsreform ermöglicht es auch, das von der FMA in spezifischen Aufsichtsfeldern bereits angewandte Instrument der „Pre-Clearance“ auf fast alle Aufsichtsbereiche auszudehnen. Die FMA wird daher künftig in den wesentlichen Aufsichtsfeldern den Beaufsichtigten auf Verlangen vorab verbindliche Rechtsauskünfte zu konkreten praktischen Fragestellungen geben. Die konsequente Umsetzung und Anwendung wird einen wesentlichen Beitrag leisten, Gesetzesverstöße von vornherein zu vermeiden. Überdies soll das Sanktionsregime künftig viel stärker präventiv wirken als ex post ahndend. Insbesondere der europäische Gesetzgeber geht zunehmend vom Konzept effizient abschreckender Strafandrohungen aus. Er gibt daher europarechtlich massiv erhöhte Rahmen für Geldstrafen vor, die bis zu 10 Prozent des Jahresumsatzes eines Unternehmens oder bis € 5 Mio. betragen können. Der österreichische Verfassungsgerichtshof hat Ende 2017 in einem richtungsweisenden Erkenntnis bestätigt, dass derart harsche Sanktionen nicht nur von Gerichten, sondern grundsätzlich auch von Verwaltungsbehörden wie etwa der FMA verhängt werden dürfen. Ziel der FMA ist es folglich, so weit wie rechtlich möglich auf ex post zu verhängende Bagatelldelikte für geringfügige Verstöße zu verzichten, anhaltende und schwere Verstöße jedoch abschreckend zu ahnden. Die Aufhebung des Kumulationsprinzips im Verwaltungsstrafrecht ermöglicht hier zudem eine Fokussierung bei der Sanktionierung von Gesetzesverstößen.

TRANSPARENZ

Um das Verständnis für regulatorisches und aufsichtliches Handeln zu stärken, wird die FMA nun jährlich eine „mittelfristige Strategie der Aufsicht“ veröffentlichen. Überdies werden künftig nach Branchen die Aufsichts- und Prüfungsschwerpunkte für das jeweils kommende Jahr veröffentlicht. Das Begutachtungsverfahren für regulatorische Vorhaben der FMA wird erweitert: Künftig kann zu den Entwürfen jeder Stellung nehmen, zudem wird jede Stellungnahme auf der Website der FMA publiziert.

Überdies ist die FMA zusätzlich zu ihrer klassischen Öffentlichkeitsarbeit und ihrer Website (www.fma.gv.at) seit geraumer Zeit mit einem eigenen Nachrichtenkanal auf Twitter präsent. Unter dem Profilnamen @FMA_AT bzw. der Adresse twitter.com/FMA_AT informiert sie über Trends auf dem heimischen Finanzmarkt, Entwicklungen in der internationalen und österreichischen Legistik sowie Ergebnisse ihrer Aufsichtstätigkeit. Ergänzt werden diese Themen durch aktuelle Warnungen vor unseriösen Anbietern (#Investorenwarnung), die in Österreich unerlaubt konzessionspflichtige Finanzdienstleistungen anbieten.

PROPORTIONALITÄT

Der risikoorientierte Aufsichtsansatz der FMA, der Intensität und Tiefe der Aufsicht an den Risikogehalt des Geschäftsmodells knüpft, wird weiter ausgebaut. Die in der Aufsichtsreform geplanten neuen Bestimmungen geben hier der FMA zusätzliche Instrumente für eine proportionale Anwendung der Regularien in die Hand. Die FMA wird sich verstärkt für die Anwendung der Prinzipien der Subsidiarität und Proportionalität bei der Weiterentwicklung der europäischen Regulierung einsetzen.

Nur um jedem Missverständnis vorzubeugen: Die Anwendung der Prinzipien von Proportionalität und Subsidiarität ist kein verdeckter Vorstoß zur Deregulierung. Es geht dabei vielmehr darum, dass bei kleineren und weniger komplexen Unternehmen die Aufsichtsziele durch vereinfachte und reduzierte Anwendung des Regelwerks erreicht

FMA auf Twitter:
Auf twitter.com/FMA_AT
wird über Trends auf
dem heimischen Finanz-
markt, Entwicklungen in
der internationalen und
österreichischen Legistik
sowie Ergebnisse der
Aufsichtstätigkeit infor-
miert.

werden können. Dies wird durch einfachere und kostengünstigere, der geringeren Komplexität und Risikogeneignetheit der Geschäftsmodelle angemessene Maßnahmen erreicht.

DIGITALISIERUNG

Die FMA wird einen Fokus auf die Herausforderungen durch die digitale Revolution auf den Finanzmärkten legen. Hierbei reicht der Bogen von digitalen und kosteneffizienten Anwendungen über digitale und IT-Sicherheit bis hin zur Sicherstellung fairer Wettbewerbsbedingungen zwischen analogen und digitalen Problemlösungen und Produkten. Die FMA wird auch klar definieren, welche Erwartungen und Ansprüche sie bezüglich der IT-Sicherheit an die Beaufsichtigten stellt. Besonderes Augenmerk wird die FMA auch auf den Schutz der Anleger und Verbraucher legen.

So hat die FMA beispielsweise 2018 ihre Unternehmensdatenbank sowie ihre Vermittlerabfrage, die schon bisher über die FMA-Website abrufbar waren, für mobile Endgeräte optimiert und stellt diese allen Finanzinteressierten ab sofort auch als Mobile App zur Verfügung. Der neue, kostenlose Service soll insbesondere Kleinanleger und Verbraucher in die Lage versetzen, unmittelbar die Berechtigungen von Finanzanbietern zu überprüfen und so unseriöse Angebote besser zu erkennen. Die Vermittlerabfrage gibt Auskunft, ob eine natürliche bzw. juristische Person als Wertpapiervermittler oder als vertraglich gebundener Vermittler tätig ist. Aktuelle Investorenwarnungen können als Push-Benachrichtigungen an das Smartphone oder Tablet gesendet werden und informieren über Unternehmen, die ihre Dienstleistungen unerlaubt auf dem österreichischen Finanzmarkt erbringen.

FMA-Sicherheits-App:
Die Unternehmensdatenbank der FMA und ihre Vermittlerabfrage sowie aktuelle Warnmeldungen stehen als Mobile App zur Verfügung.

AUFSICHTS- UND PRÜFSCHWERPUNKTE 2018

Aufbauend auf den Schwerpunkten der „FMA-Strategie 2018–2023: Aufsicht transparent, proportional und europäisch. Synergien heben, Digitalisierung nutzen!“ haben wir die aktuellen Herausforderungen analysiert, unsere strategischen Ziele für 2018 festgelegt und daraus unsere „Aufsichts- und Prüfschwerpunkte 2018“ abgeleitet und veröffentlicht.

Folgende thematische Schwerpunkte haben wir als strategische Ziele für 2018 erarbeitet:

- Stärkung der Eigenkapitalbasis der beaufsichtigten Unternehmen
- Optimierung der internen Kontrollsysteme und Governance-Strukturen
- Verbesserung der Voraussetzungen zur Krisenbewältigung
- Ausbau des kollektiven Verbraucherschutzes
- Vertiefung und Verbreiterung der Prävention von Geldwäsche
- Chancen der Digitalisierung nutzen, ihre Risiken managen

Operational umgesetzt wird die Zielerreichung durch eine Vielzahl konkreter Aufsichts- und Prüfschwerpunkte. So wird das Ziel „Stärkung der Eigenkapitalbasis“ unter anderem durch Prüfschwerpunkte auf die internen Modelle zur Berechnung der Eigenkapitalerfordernisse, die Implementierung von IFRS 9 oder die Prüfung der Nachhaltigkeit der Kreditvergabestandards verfolgt. Das Ziel „Optimierung der internen Kontrollsysteme und Governancestrukturen“ wird etwa durch einen Prüfschwerpunkt auf das Outsourcing operationalisiert, jenes der „Verbesserung der Voraussetzungen der Krisenbewältigung“ durch einen Prüfschwerpunkt auf der Abwicklungsfähigkeit von Banken sowie einen auf der Funktionsfähigkeit des neuen Einlagensicherungssystems.

Eine ausführliche Darstellung der Prüfschwerpunkte 2018 lesen Sie ab Seite 18!

Diese Reform ist ein wichtiger Schritt in der Weiterentwicklung des integrierten Aufsichtssystems in Österreich, schafft mehr Transparenz, Rechtssicherheit für die Beaufsichtigten und optimiert die Zusammenarbeit der Partner in der Aufsicht.



Beim Ziel „Ausbau des kollektiven Verbraucherschutzes“ liegen Aufsichtsschwerpunkte unter anderem auf der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu Produkttransparenz und Kundeninformation, zu den Wohlverhaltensregeln und der Beschwerdeabwicklung sowie auf dem Ausbau eines effizienten und effektiven Systems zur Markt- und Produktüberwachung. Beim Ziel der „Prävention der Geldwäsche“ liegt ein Fokus auf der Gruppensteuerung, einer auf dem KYC-Prinzip (Know Your Customer), beim Ziel „Digitalisierung“ auf den Herausforderungen für die Geschäftsmodelle der etablierten Marktteilnehmer, auf der aufsichtlichen und regulatorischen Begleitung der FinTechs und der neuen Marktteilnehmer sowie auf Cyber-Risiken. Eine detaillierte Darstellung der „Aufsichts- und Prüfschwerpunkte 2018“ finden Sie auf der FMA-Website.

AUFSICHTSREFORM 2017

Regulierung und Aufsicht sind aber kein Selbstzweck. Dementsprechend ist es für uns Regulierer und Aufseher besonders wichtig, uns stets auch zu fragen: Wie viel Regulierung ist angemessen, wie tief soll die Aufsicht wo vordringen?

Dementsprechend analysiert und evaluiert auch der Gesetzgeber regelmäßig die Funktionsfähigkeit, Effizienz und Effektivität des Aufsichtssystems in Österreich. Nach den großen Aufsichtsreformen 2002 und 2008 hat er nach zwei Jahren Analyse durch eine Arbeitsgruppe, in der alle Stakeholder eingebunden waren, auch 2017 ein Reformpaket geschnürt, das mit 3. Jänner 2018 in Kraft getreten ist. Es erhöht die Transparenz aufsichtlichen Handelns, bringt wesentliche Verwaltungsvereinfachungen, verbessert die Rechtssicherheit und entwickelt den risikoorientierten und proportionalen Aufsichtsansatz weiter. Diese Reform ist ein wichtiger Schritt in der Weiterentwicklung des integrierten Aufsichtssystems in Österreich und optimiert die Zusammenarbeit zwischen den Partnern in der Aufsicht, Bundesministerium für Finanzen (BMF), Oesterreichischer Nationalbank (OeNB) und FMA. Sie strafft den Aufsichtsprozess, entlastet insbesondere

kleinere Kreditinstitute, indem sie das Prinzip der Proportionalität stärkt, und wirkt durch verbesserte Transparenz sowie optimierte Rechtssicherheit präventiv.

VERANKERUNG DER PROPORTIONALITÄT IM AUFSICHTSPROZESS BEI BANKEN

Das von der FMA entwickelte Konzept zur Stärkung des risikobasierten und proportionalen Aufsichtsansatzes wird mit dieser Reform national so weit wie europarechtlich möglich angewandt. Ab 2018 unterstehen sechs österreichische Bankengruppen der direkten Aufsicht der Europäischen Zentralbank (EZB), rund 550 Kreditinstitute werden nach wie vor direkt von der FMA beaufsichtigt. In Umsetzung des FMA-Proportionalitätskonzepts bringt die Reform insbesondere für kleinere Institute (Bilanzsumme kleiner als € 5 Mrd.) wesentliche Erleichterungen: So entfällt die gesetzliche Verpflichtung, Nominierungs-, Vergütungs- und Risikoausschüsse einzurichten gänzlich, der Prüfungsausschuss muss bis zu einer Bilanzsumme von € 5 Mrd. nur einmal im Jahr zusammentreten. Die Verpflichtung, eine eigene, unabhängige Risikomanagementabteilung einzurichten, entfällt ebenfalls bis zu einer Bilanzsumme von € 5 Mrd. Ebenso wurden für kleinere Banken – und solche, die Teil einer Kreditinstitutsgruppe oder eines Sektorverbandes sind – die Anforderungen an die Organisation der Internen Revision vereinfacht.

Die Initiative der FMA in den europäischen und internationalen Gremien, in Regulierung und Aufsicht das Prinzip der Proportionalität zu stärken, trägt ebenfalls Früchte: So haben sowohl die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) als auch die Europäische Zentralbank (EZB) sowie der globale Standardsetzer, der Basler Ausschuss, sich die Stärkung des Aufsichtsprinzips der Proportionalität zum Ziel gesetzt. Auch die europäischen Institutionen legen bei der Evaluierung und Überarbeitung des Aufsichtsregimes für Banken, CRR/CRD IV (Capital Requirements Regulation / Capital Requirements Directive IV), einen Schwerpunkt auf die proportionale Gestaltung der Rechtsgrundlagen der Aufsicht.

Dort, wo es die derzeitige Regulierung zulässt, wenden wir das Prinzip der Proportionalität bereits konsequent an; sei es bei den Fit-&-Proper-Anforderungen an Geschäftsleiter, Aufsichtsräte oder Inhaber von Schlüsselfunktionen oder etwa bei den Anforderungen an Governance oder Kontrollfunktionen.

Innerösterreichisch schafft das Aufsichtsreformpaket auch die rechtlichen Grundlagen, um den Vor-Ort-Prüfprozess bei Banken zu vereinfachen und zu straffen: Es optimiert die Zusammenarbeit zwischen FMA und OeNB, beschleunigt den Mängelbehebungsprozess, verbessert den Informationsfluss zwischen Geschäftsleitung, Bankprüfer, Staatskommissär und Aufsichtsrat der Bank untereinander, aber ebenso mit der behördlichen Aufsicht. Die Funktion des Staatskommissärs, ein aufsichtliches Organ der FMA, wird gestärkt. Auslagerungen wesentlicher Funktionen aus der Bank müssen überdies nun der Aufsicht angezeigt werden.

Der risikobasierte und proportionale Aufsichtsansatz soll aber nicht nur bei Banken Anwendung finden, sondern auch bei Asset Managern, Wertpapierfirmen und Marktinfrastruktur.

TRANSPARENZ UND RECHTSSICHERHEIT

Die FMA hat künftig in allen Aufsichtsbereichen für das jeweils kommende Jahr thematische Prüfschwerpunkte festzulegen und diese zu veröffentlichen. Das Begutachtungsverfahren für Verordnungen, Rundschreiben, Leitfäden und Mindeststandards

Der risikobasierte und proportionale Aufsichtsansatz soll nicht nur bei Banken Anwendung finden, sondern auch bei Asset Managern, Wertpapierfirmen und Marktinfrastruktur.

der FMA wird verbreitert: Alle Entwürfe werden auf der FMA-Website öffentlich konsultiert, alle einlangenden Stellungnahmen dort publiziert.

Mit dem „Auskunftsbescheid“ wird eine verbindliche Rechtsauskunft der FMA nach dem Vorbild der Bundesabgabenordnung eingeführt. Die bisher gängige Verwaltungspraxis der FMA, dass Beaufsichtigte unentgeltlich Rechtsauskünfte einholen können, wird dadurch nicht eingeschränkt. Nähere Informationen zum Auskunftsbescheid können Sie auf der FMA-Website abrufen.

Die Aufsichtsreform ermöglicht nun auch eine „beschleunigte Verfahrensbeendigung“ (im Verwaltungsverfahren ebenso wie im Verwaltungsstrafverfahren), wenn die Partei auf Rechtsmittel vorab verzichtet. Überdies wurde der Ermessensspielraum der FMA, bei weniger bedeutenden Verstößen von einer Geldstrafe abzusehen, gravierend erweitert. Zudem wird die Möglichkeit ausgedehnt, von der Verfolgung und Bestrafung der verantwortlichen natürlichen Person abzusehen, wenn das Unternehmen, also die juristische Person, bereits sanktioniert wurde. Überdies wird im Finanzmarktstrafrecht das „Kumulationsprinzip“, also die additive Verhängung mehrerer Strafen für jeden einzelnen Verstoß, beseitigt und durch das „Absorptionsprinzip“, also die Verhängung einer einzigen Verwaltungsstrafe auch bei mehrfachen Verstößen, ersetzt. Dadurch sollen in Zukunft unverhältnismäßig hohe Strafen verhindert werden.

ORGANISATION DER FMA

Leitungsfunktionen der zweiten Führungsebene der FMA sind künftig gesetzlich verpflichtend öffentlich auszuschreiben, für Leitungsfunktionen der dritten Führungsebene ist ein internes Ausschreibungsverfahren durchzuführen. Lediglich bei kurzfristigen Vertretungen sowie Wiederbestellungen ist dies nicht erforderlich.

Der Aufsichtsrat der FMA wurde um zwei Mitglieder erweitert. Er besteht nun aus acht stimmberechtigten Mitgliedern, die je zur Hälfte von BMF und OeNB ernannt werden, sowie weiterhin aus zwei zusätzlichen nicht stimmberechtigten kooptierten Mitgliedern, die die Wirtschaftskammer Österreich nominiert.

AUSBLICK

Ebenso wichtig wie die regelmäßige Analyse und Evaluierung des nationalen Regulierungs- und Aufsichtssystems und dessen Weiterentwicklung ist es, in regelmäßigen Abständen zu evaluieren, ob auch die europäischen Regelwerke die gesteckten Ziele tatsächlich erreichen und ob und wie sie auf andere Art und Weise noch effizienter und noch effektiver zu erreichen wären. Deshalb ist in den neuen Regelwerken meist bereits eine Evaluierung zwei, drei Jahre nach Inkrafttreten festgeschrieben.

Basel III, die CRD IV, wurde auf Basis der bisherigen Erfahrungen in der Praxis bereits evaluiert und wird demnächst überarbeitet. Das globale Gremium, der sogenannte Basler Ausschuss bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, hat sich Ende 2017 bereits auf ein Reformpaket geeinigt, nun steht dessen Umsetzung auf europäischer Ebene bevor. Bei Solvency II sammeln wir nach der Implementierung 2016 noch weitere Erfahrungen in der praktischen Anwendung. Hier geht es etwa darum, dass von den Versicherungsunternehmen das Prinzip der Proportionalität auch genutzt und in der Praxis mit Leben erfüllt wird, denn bei Solvency II ist es bereits im Regelwerk explizit verankert. MiFID/MiFIR sind erst 2018 in Kraft getreten, ebenso die PSD II.

Erste Erfahrungen zeigen, dass wir in manchen Bereichen einiger Regulierungen Ungleiches gleich behandeln, in denen wir den Risikogehalt des Geschäftsmodells, das Maß der potenziellen Gefährdung der Finanzmarktstabilität oder das Schutzbedürfnis der Anleger, Verbraucher und Kunden falsch eingeschätzt haben. Dort müssen wir nachjustieren, damit die Prinzipien von Verhältnismäßigkeit, Angemessenheit und Proportionalität gewahrt werden. Die Durch- und Umsetzung dieser Prinzipien stellt für die Aufsicht eine große Herausforderung dar.

Mit der Veröffentlichung der mittelfristigen Aufsichtsstrategie sowie der jährlichen Aufsichts- und Prüfschwerpunkte der FMA wollen wir die Transparenz gegenüber den Beaufsichtigten, den Stakeholdern sowie der Öffentlichkeit verbessern. Das soll das Verständnis für regulatorisches und aufsichtliches Handeln stärken und gibt den Beaufsichtigten, aber auch allen anderen Marktteilnehmern die Möglichkeit, sich auf Entwicklungen am Markt und in der Aufsicht einzustellen und vorzubereiten.

Wir als Vorstand der FMA sind gemeinsam mit unseren Mitarbeitern überzeugt, durch die Umsetzung unserer „FMA-Strategie 2018–2023: Aufsicht transparent, proportional und europäisch. Synergien heben, Digitalisierung nutzen!“ und deren Fokussierung in den „Aufsichts- und Prüfschwerpunkten 2018“ einen wesentlichen Beitrag zur Weiterentwicklung der dynamischen und flexiblen Aufsicht in Österreich zu leisten, die Funktionsfähigkeit der Märkte sicherzustellen, den Verbraucherschutz zu verbessern und die Stabilität des heimischen Finanzmarktes zu stärken.

Die FMA-Strategie 2018–2023 wird einen wesentlichen Beitrag zur Weiterentwicklung der dynamischen und flexiblen Aufsicht in Österreich leisten, die Funktionsfähigkeit der Märkte sicherstellen, den Verbraucherschutz verbessern und die Stabilität des heimischen Finanzmarktes stärken.

AUFSICHTS- UND PRÜFSCHWERPUNKTE 2018

A

ufbauend auf der „FMA-Strategie 2018–2023: Aufsicht transparent, proportional und europäisch. Synergien heben, Digitalisierung nutzen!“ hat die Österreichische Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA) die aktuellen Herausforderungen auf dem globalen, europäischen und österreichischen Finanzmarkt analysiert, dementsprechende strategische Ziele 2018 festgelegt und daraus ihre „Aufsichts- und Prüfschwerpunkte 2018“ abgeleitet.

ZIEL: STÄRKUNG DER EIGENKAPITALBASIS DER BEAUF SICHTIGTEN UNTERNEHMEN

Eine starke Eigenkapitalbasis ist eine wichtige Voraussetzung, um interne wie externe Schocks gut zu verkraften. Für Banken und Versicherungen kann etwa sowohl ein rasches Ansteigen des Zinsniveaus als auch ein weiterhin anhaltendes Niedrigzinsumfeld eine große Herausforderung darstellen. Stresstests auf nationaler und internationaler Ebene haben das enorme Risikopotenzial beider Szenarien bestätigt, wobei die Auswirkungen auf einzelne Unternehmen sehr unterschiedlich ausfallen. Darüber hinaus führt die aktuell zunehmende Wirtschaftsdynamik zu einer Ausweitung der Geschäftstätigkeit, womit die Gefahr eines stärkeren Aufbaus neuer Risiken – insbesondere von Markt- und Kreditrisiken – einhergeht.

SCHWERPUNKT: KAPITALISIERUNG

Banken und Versicherungen sind aufgrund ihrer Kostenstrukturen und ihrer hohen Abhängigkeit vom Zinsgeschäft besonders stark vom makroökonomischen Umfeld und niedrigen Zinsen betroffen. Der positive Wirtschaftszyklus ist daher für eine Stärkung der Kapitalbasis zu nutzen, damit im Abschwung gegebenenfalls auf Reserven zurückgegriffen werden kann.

- Zur Erhaltung und Sicherstellung der Stabilität des österreichischen Finanzmarktes ist es daher erforderlich, eine starke Kapitalisierung der Banken und Versicherungen weiter voranzutreiben.

SCHWERPUNKT: INTERNE MODELLE

Im Euroraum wird rund die Hälfte des prudenziellen Eigenkapitalbedarfs für das Kreditrisiko von Banken mit internen statistischen Modellen errechnet. Im Versicherungssektor werden zur Berechnung der Solvenzanforderungen und -ausstattung ebenso zunehmend interne statistische Modelle verwendet. Eine hohe Qualität der internen Modelle und Konsistenz in ihren unterschiedlichen Einsatzmöglichkeiten sind daher für eine starke Kapitalisierung des österreichischen und europäischen Banken- und Versicherungssektors unerlässlich.

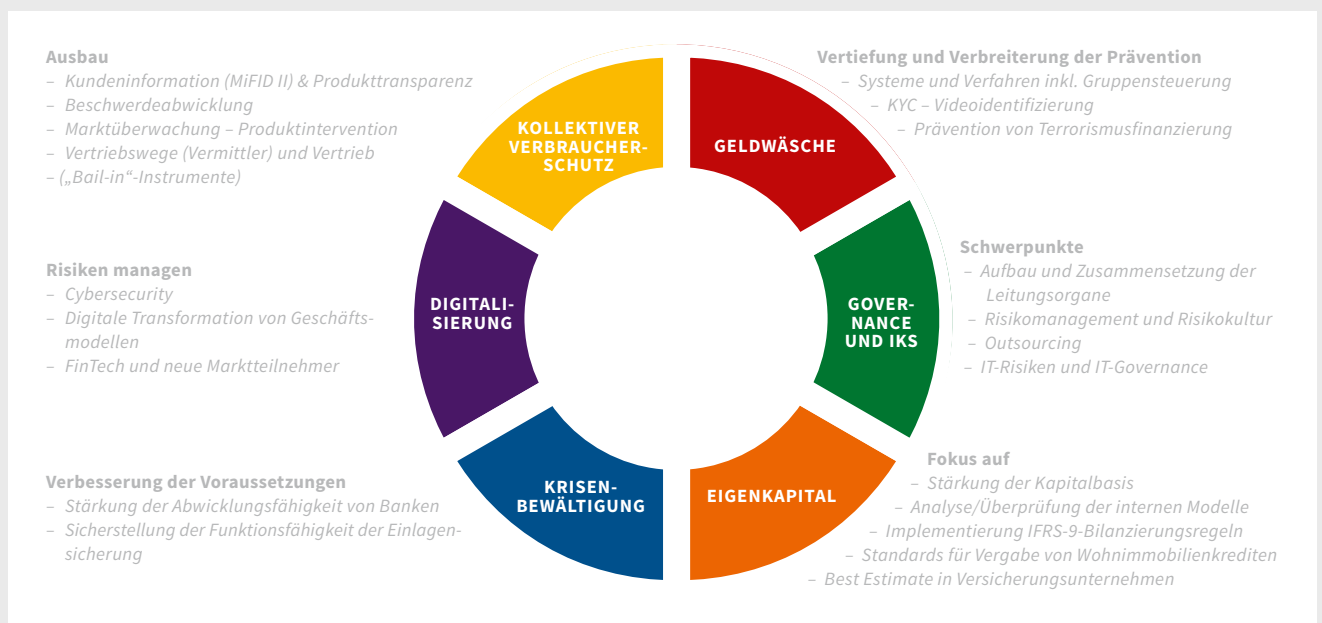
- Um sicherzustellen, dass Risiken richtig quantifiziert und ausreichend mit Eigenkapital unterlegt werden, legt die Aufsicht einen Fokus auf die Analyse und Überprüfung dieser internen Modelle. Bei Banken erfolgt die Überprüfung gemeinsam mit der Europäischen Zentralbank (EZB) im Rahmen des TRIM-Projekts (Targeted Review of Internal Models).

SCHWERPUNKT: IMPLEMENTIERUNG DER BILANZIERUNGSREGEL IFRS 9

Mit der verpflichtenden Anwendung von IFRS 9 für die Bilanzierung von Finanzinstrumenten bei allen nach dem globalen Rechnungslegungsstandard IFRS (International Financial Reporting Standard) bilanzierenden Banken müssen Forderungen auf Basis interner Kreditrisikomodelle bewertet werden. Über die zu erfassenden Wertberichtigungen haben diese unmittelbare Auswirkungen auf die regulatorischen Kennzahlen.

- Die FMA wird einen Aufsichts- und Prüfungsschwerpunkt auf die ordnungsgemäße Implementierung von IFRS 9 legen. Dazu wird sie als integrierte Aufsicht ihre Erfahrungen und präventiven Aktivitäten bei der bankaufsichtlichen Modellprüfung und der Rechnungslegungskontrolle bündeln und einen präventiven Austausch mit den Kreditinstituten, den Wirtschaftsprüfern und der ESMA pflegen.

Abbildung 2: Aufsichtsschwerpunkte 2018



SCHWERPUNKT: NACHHALTIGKEIT UND KREDITVERGABESTANDARDS

Mit einem Wirtschaftsaufschwung geht üblicherweise ein stärkeres Kredit- und Finanzierungswachstum einher. Ein Ansteigen der Zinsen wiederum birgt insbesondere bei variabel verzinsten Krediten die Gefahr, dass eine zunehmende Anzahl von Kreditnehmern in Rückzahlungsschwierigkeiten gerät, was negative Auswirkungen auf die Profitabilität der Banken hat. Die Aufsicht legt daher einen Fokus auf die Qualität und Nachhaltigkeit des Kreditwachstums. Dadurch soll schon präventiv das Entstehen von neuen Non Performing Loans (NPL) vermieden werden.

- Um das Kreditwachstum möglichst nachhaltig zu gestalten, legt die FMA einen Prüfungsschwerpunkt auf die Kreditvergabestandards für Kredite zur Finanzierung von Wohnimmobilien.
- Ein Aufsichtsschwerpunkt wird aber auch darauf gelegt, dass der Wirtschaftsaufschwung dazu genutzt wird, den weiteren Abbau notleidender Kredite, sogenannter NPL, zu forcieren.

SCHWERPUNKT: SOLVENCY-II-ANWENDUNG IN DER PRAXIS

Das neue Aufsichts- und Solvabilitätsregime für Versicherungsunternehmen, Solvency II, ist seit 1. Jänner 2016 in Kraft. Die Analysen und Überprüfungen zur Implementierung der neuen Regelungen werden 2018 mit folgenden Schwerpunktsetzungen fortgesetzt:

- Mit dem Konzept des „besten Schätzwertes“ (Best Estimate) wird unter Solvency II die Höhe der Verpflichtungen gegenüber den Anspruchsberechtigten in der Solvenzbilanz bestimmt. Dieser hat daher großen Einfluss auf das Solvenzkapitalerfordernis und dessen Bedeckung sowie die Solvabilitätsquote. Es wird daher ein Prüfungsschwerpunkt auf die Einhaltung der Vorgaben zur Berechnung des besten Schätzwertes gelegt.

ZIEL: OPTIMIERUNG DER INTERNEN KONTROLLSYSTEME UND GOVERNANCE-STRUKTUREN

Finanzkrisen der vergangenen Jahrzehnte haben gezeigt, dass Risiken für die Finanzstabilität entstehen, wenn bei einem starken Geschäftswachstum die internen Kontrollsysteme und Governance-Strukturen nicht entsprechend weiterentwickelt werden.

SCHWERPUNKT: GOVERNANCE-STRUKTUREN

- Ein Prüfungsschwerpunkt wird auf die internen Governance-Strukturen der beaufsichtigten Unternehmen gelegt. Die Unternehmensstrukturen, der Aufbau und die Zusammensetzung der Leitungsorgane, das Risikomanagement und die Risikokultur, die Schlüsselfunktionen sowie das Betriebskontinuitätsmanagement werden im Fokus stehen.

SCHWERPUNKT: OUTSOURCING

Technologischer Fortschritt, veränderte Kundenbedürfnisse und zunehmender Wettbewerbs- und Kostendruck führen dazu, dass zur Prozessoptimierung verstärkt Outsourcing betrieben wird und wesentliche Funktionen an Dritte ausgelagert werden. Mit den offensichtlichen Vorteilen gehen allerdings auch Risiken wie etwa Daten- und Kontrollverlust, Cyberangriffe und Klumpenrisiken einher. Am 3. Jänner 2018 trat in § 25 Bankwesengesetz (BWG) eine neue Auslagerungsbestimmung – eine langjäh-

rige Forderung der FMA – in Kraft und schafft damit bei den Banken verbesserte regulatorische Rahmenbedingungen.

- Die FMA legt daher einen Prüfschwerpunkt auf die Auslagerungsrisiken und die Implementierung der neuen Rahmenbedingungen bei Outsourcing.

SCHWERPUNKT: IT-RISIKEN

Im Zuge der Digitalisierung kommt dem IT-Risiko eine zentrale und kritische Rolle bei Finanzdienstleistungsunternehmen zu. Aus der Perspektive der Aufsicht sind daher nicht nur die Chancen der Digitalisierung zu sehen, sondern ist auch ein Fokus auf die Risiken und deren möglicherweise zum Teil sehr massive Auswirkungen auf die Finanzmarktteilnehmer zu richten.

- Die Aufsicht wird evaluieren, ob es einer weitergehenden marktweiten Guidance im Umgang mit IT-Risiken bedarf.
- Bei allen beaufsichtigten Unternehmen wird ein Prüfschwerpunkt auf IT-Risiken und die IT-Governance gelegt.

ZIEL: VERBESSERUNG DER VORAUSSETZUNGEN ZUR KRISENBEWÄLTIGUNG

Eine effektive Bewältigung von Krisen erfordert eine fundierte präventive Vorbereitung und eine belastbare Infrastruktur, um die Krise zu managen. Ein entsprechendes Krisenmanagementkonzept stellt daher einen wesentlichen Beitrag zur Wahrung und Erhöhung der Finanzmarktstabilität dar. Die Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit von Kreditinstituten ist einerseits ein wichtiges Instrument für das Management einer Krise, andererseits wirkt es durch die damit verknüpfte Bewusstseinsbildung gleichzeitig als Instrument der Krisenprävention. Eine ähnliche Rolle spielen die Sanierungsplanung und die Frühintervention. Als Aufsichtsbehörde über Einlagensicherungssysteme und als Abwicklungsbehörde im Rahmen des Europäischen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism – SRM) arbeitet die FMA verstärkt an der Krisenprävention und der Vorbereitung der Institute, um mögliche zukünftige Krisenfälle effizient und effektiv zu managen.

SCHWERPUNKT: STÄRKUNG DER ABWICKLUNGSFÄHIGKEIT

In ihrer Funktion als Abwicklungsbehörde arbeitet die FMA an der Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit der österreichischen Kreditinstitute. Die bestehenden Abwicklungspläne werden weiterentwickelt und die Kapitalausstattung durch MREL (Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities) für den Krisenfall gestärkt, um eine geordnete Abwicklung bzw. Insolvenz jedes österreichischen Kreditinstituts im Krisenfall zu ermöglichen.

- Zur Weiterentwicklung der Abwicklungsplanung wird ein Fokus auf die Entwicklung finanzieller und struktureller Reorganisationsstrategien, die Analyse potenzieller Liquiditäts- und Finanzierungsquellen und die Bestimmung der Separierbarkeit von relevanten Organisationseinheiten gelegt.
- Die jüngsten Krisen- und Abwicklungsfälle in Europa haben gezeigt, dass Datenqualität und Datenverfügbarkeit zentrale Elemente für eine erfolgreiche Abwicklung sind. Daher wird ein Prüfschwerpunkt auf die Datenverfügbarkeit sowie die Verbesserung der Qualität bei abwicklungsrelevanten Daten gelegt.

- Die FMA wird bei den Kreditinstituten mit den am weitesten fortgeschrittenen Abwicklungsplänen im 4. Quartal 2018 die Festlegung der MREL einleiten und dazu in einen intensiven Dialog mit der Kreditwirtschaft treten. Bei der Entwicklung der Berechnungsmethodik, der Vorschreibung sowie der notwendigen Übergangsfristen zur Erfüllung der MREL-Erfordernisse wird insbesondere auf die Geschäftsmodelle und Spezifika des österreichischen Bankensektors Bedacht genommen.

SCHWERPUNKT: SICHERSTELLUNG DER FUNKTIONSFÄHIGKEIT DES NEUEN EINLAGENSICHERUNGSSYSTEMS

Ein wichtiger Baustein einer effektiven Infrastruktur zur Krisenbewältigung ist ein effizientes und glaubwürdiges Einlagensicherungssystem, das in die gesamtheitliche Kriseninfrastruktur der Bankenaufsicht und Bankenabwicklung eingebettet ist. Mit 1. Jänner 2019 tritt in Österreich an die Stelle der bisherigen sektoralen Sicherungseinrichtungen die einheitliche Sicherungseinrichtung. Daneben können institutsbezogene Sicherungssysteme als Sicherungseinrichtungen anerkannt werden.

Ein Aufsichtsschwerpunkt der FMA wird daher auf die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des neuen Einlagensicherungssystems gelegt.

- Dazu wird die FMA die Vorbereitungen der Kreditinstitute für eine einheitliche oder eine mögliche sektorale Sicherungseinrichtung prüfen.
- Ein weiterer Prüfschwerpunkt wird auf die Vorbereitungsarbeiten der bisherigen Sicherungseinrichtungen zum Zwecke der Überführung in das neue System gelegt, um im Fall von Mängeln zeitgerecht geeignete Aufsichtsinstrumente zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Funktionsfähigkeit per 1. Jänner 2019 ergreifen zu können.

ZIEL: AUSBAU DES KOLLEKTIVEN VERBRAUCHERSCHUTZES

Um das Vertrauen der Verbraucher in den österreichischen Finanzmarkt zu stärken, werden drei Schwerpunkte im kollektiven Verbraucherschutz gesetzt.

SCHWERPUNKT: PRODUKTTRANSPARENZ UND KUNDENINFORMATIONEN

Um informierte Kundenentscheidungen zu ermöglichen, müssen Finanzdienstleistungen fair und transparent angeboten werden. Durch die Umsetzung von MiFID II, MiFIR, der PRIIP-VO und der IDD sind Verbrauchern umfassende sowie leicht verständliche und standardisierte Informationen über die Wertpapierdienstleistungen und Versicherungsdienstleistungen zur Verfügung zu stellen. Das erhöht die Transparenz der Kosten, Gebühren, Provisionen und Anreize und stellt einen wichtigen Schritt zur Stärkung des kollektiven Verbraucherschutzes dar.

- Die FMA wird daher einen Aufsichtsfokus auf die umfassende Implementierung der neuen Anforderungen an Finanzdienstleister legen, diese begleiten und überwachen.

SCHWERPUNKT: WOHLVERHALTEN UND BESCHWERDEABWICKLUNG

Zahlreiche Beschwerden und Probleme, die Fehlverhalten bei der Erbringung von Bankdienstleistungen betreffen, erfordern einen Aufsichtsfokus auf ordnungsgemäße Beratung und Kundenbetreuung.

- In den gemeinsam von FMA und Oesterreichischer Nationalbank (OeNB) erstellten Vor-Ort-Prüfplan für Banken wird ein eigenes Modul „Conduct-Prüfung“ aufgenommen.
- Weiters werden Prüfschwerpunkte auf die Einhaltung der EBA-Leitlinien zur Beschwerdeabwicklung sowie die gesetzeskonformen Informationen zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen (Verbraucherzahlungskontogesetz, VZKG) gelegt.

SCHWERPUNKT: MARKTÜBERWACHUNG

Damit den Verbrauchern geeignete Finanzdienstleistungen angeboten werden können, verstärkt die FMA die Überwachung der am österreichischen Markt angebotenen Finanzinstrumente und Versicherungsanlageprodukte. Die 2018 in Kraft getretene MiFIR und die PRIIP-Verordnung haben der FMA – und der Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde (ESMA) – mit dem Konzept der Produktintervention nun eine gesetzliche Handhabe gegeben, Produkte, bei denen erhebliche Bedenken im Sinne des Anlegerschutzes oder der Gefährdung der Finanzmarktstabilität bestehen, im Vertrieb einzuschränken oder gar ganz vom Markt zu nehmen.

- Die FMA wird im Sinne des kollektiven Verbraucherschutzes einen Aufsichtsschwerpunkt auf den Ausbau der Marktüberwachung legen, wobei sie dazu vorrangig auf das bestehende Meldewesen sowie auf Datenquellen von Stakeholdern wie etwa der ESMA und den Verbraucherschutzinstitutionen zurückgreift und diese verstärkt verknüpft.
- Die FMA legt einen Prüfschwerpunkt auf Finanzinstrumente und Versicherungsanlagensprodukte, bei denen der Verdacht auf erhebliche Bedenken im Sinne des Anlegerschutzes und der Gefährdung der Finanzmarktstabilität besteht, und wird konsequent die Instrumente einsetzen, die ihr das neu übertragene Konzept der Produktintervention bietet, um dadurch derartige Produkte ganz vom Markt fernzuhalten oder zumindest Kleinanleger davor zu schützen. Dabei hat die FMA auch Produktinterventionsmaßnahmen, die seitens der ESMA gesetzt werden, zu berücksichtigen bzw. national umzusetzen.

Darüber hinaus wird die FMA im Sinne des kollektiven Verbraucherschutzes ihre Maßnahmen im Kampf gegen den unerlaubten Geschäftstrieb konsequent weiterverfolgen und Marktteilnehmer, die unerlaubt am Kapitalmarkt tätig sind, aus dem Markt entfernen oder in eine gesetzeskonforme Angebotsform geleiten.

- Die FMA legt einen Aufsichtsschwerpunkt auf die Aufklärung von nicht erlaubten und betrügerischen Vertriebspraktiken am Kapitalmarkt. Ziel ist es, präventiv Schaden vom Kapitalmarkt und insbesondere den Anlegern abzuwenden. Dazu wird sie auch den Dialog mit den einzelnen Sektoren bzw. Stakeholdern zu Verbraucherschutzthemen weiter intensivieren.

SCHWERPUNKT: INTEGRIERTE VERTRIEBSAUFSICHT

Um den Vertrieb von Finanzdienstleistungen in allen Sektoren einheitlich zu beaufsichtigen, intensiviert die FMA hier ihren integrierten Aufsichtsansatz in allen Bereichen. Dazu wird ein Fokus auf die von den einzelnen beaufsichtigten Unternehmen für ihre Produkte genutzten Vertriebswege gelegt. Dies soll auch faire Wettbewerbsbedingungen zwischen den verschiedenen Vertriebskanälen sicherstellen und Aufsichtsarbitrage über die Sektoren hinweg vermeiden.

- Erstmals wird ein Prüfungsschwerpunkt auf Vor-Ort-Einsichtnahmen bei „vertraglich gebundenen Vermittlern“ und Wertpapiervermittlern gelegt.
- Ein weiterer Prüfungsschwerpunkt wird auf dem Vertrieb von „bail-in“-fähigen Finanzinstrumenten liegen, um Mis-Selling in solchen Instrumenten frühzeitig zu erkennen und präventiv wirken zu können.

ZIEL: VERTIEFUNG UND VERBREITERUNG DER PRÄVENTION DER GELDWÄSCHE

Im Kampf gegen die Geldwäsche und Finanzierung des Terrors verfolgt die FMA bei den von ihr beaufsichtigten Unternehmen eine konsequente Strategie, die einen sauberen und transparenten österreichischen Finanzmarkt sicherstellt. Die Veröffentlichungen der „Panama Papers“ sowie der „Paradise Papers“ haben dazu geführt, dass Offshore-Praktiken in den Fokus breiter öffentlicher Kritik geraten sind. Die konsequente Überprüfung dieser Geschäftspraktiken hat bei den österreichischen Banken zu einem grundlegenden Umdenken und zu einer deutlichen Reduzierung der Offshore-Kundenbeziehungen als auch der Offshore-Exposures geführt.

SCHWERPUNKT: GRUPPENSTEUERUNG UND „KNOW YOUR CUSTOMER“ IN DER GELDWÄSCHEPRÄVENTION

- Im Rahmen der Geldwäscheprävention wird ein Prüfungsschwerpunkt auf die Systeme und Verfahren zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus gelegt.
- Ein weiterer Prüfungsschwerpunkt betrifft die Konzern-Gruppensteuerung im Hinblick auf die Geldwäscheprävention.
- Beim Prüfungsschwerpunkt „Know Your Customer“ wird der Fokus auf die Videoidentifizierung gelegt.

ZIEL: CHANCEN DER DIGITALISIERUNG NUTZEN, IHRE RISIKEN MANAGEN

Die Digitalisierung als disruptive Technologie stellt alle Teilnehmer auf den Finanzmärkten – etablierte Unternehmen ebenso wie FinTech, Verbraucher ebenso wie Regulierer und Aufseher – vor große Herausforderungen. Sie birgt gleichzeitig ein Universum an neuen Chancen und eine Vielzahl von Risiken. Fast täglich treten neue Dienstleister, neue Produkte, neue Trends – und neue Risiken hervor. Auch etablierte Finanzdienstleister sind gefordert, die Chancen der Digitalisierung zu nutzen, um Kosten zu sparen, neue Produkte anzubieten und im globalisierten – zunehmend digitalen – Wettbewerb zu bestehen. Digitalisierung, Vernetzung und damit einhergehend „Big Data“ sind dabei, die gesamte Wertschöpfungskette der Finanzdienstleistungen zu verändern und neu zu gestalten. Auch in Österreich schreitet die Digitalisierung des Finanzmarktes, seiner Produkte, Anbieter und Kunden unaufhaltsam, aber sehr heterogen voran. Als Regulierer und Aufseher müssen wir den digitalen Wandel in all seinen Facetten analysieren und prüfen, ob und wo wir zur Wahrung der Stabilität der Finanzmärkte und/oder zum Schutz der Verbraucher eingreifen müssen.

Der technologische Fortschritt, insbesondere die Digitalisierung, bietet aber auch der FMA als Regulierer und Aufseher neue Möglichkeiten zur Steigerung der Effektivität und Effizienz. So sucht die FMA gemäß ihrem Konzept „RegTech“ etwa stetig aktiv nach neuen Möglichkeiten, die Schnittstellen zwischen den beaufsichtigten Unterneh-

men und der FMA zu optimieren. Nach der Etablierung des vollelektronischen Melde- und Kommunikationswesens durch unsere „Incoming Plattform“ wird seit heuer die Prospektbilligung vollelektronisch abgewickelt. Um weitere vielversprechende Anwendungsmöglichkeiten für die FMA identifizieren und umsetzen zu können, wird die FMA ihren Austausch mit Partnerinstitutionen und -behörden sowie mit der Wirtschaft intensivieren.

SCHWERPUNKT: GESCHÄFTSMODELLE

- Ein Aufsichts- und Prüfschwerpunkt wird auf die digitale Transformation der Geschäftsmodelle der etablierten beaufsichtigten Unternehmen gelegt.
- Um moderne Rahmenbedingungen für die Digitalisierung im Finanzmarkt zu schaffen, legt die FMA einen weiteren Schwerpunkt auf die Bereinigung regulatorischer Hindernisse, die der Digitalisierung im Wege stehen, und zwar für etablierte und beaufsichtigte Unternehmen ebenso wie für neue Marktteilnehmer (FinTech). Ziel ist insbesondere, die kundenorientierte Weiterentwicklung von Technologien und Geschäftsmodellen zu ermöglichen.

SCHWERPUNKT: CYBERSECURITY

Die stetig zunehmende Digitalisierung und Vernetzung erhöht die Cyberrisiken sowohl für Anbieter als auch für Kunden massiv.

- Cybersecurity wird als Aufsichts- und Prüfschwerpunkt der FMA für alle relevanten Bereiche festgelegt. Dazu wird ein intensiver Dialog über Sicherheitsvorkehrungen zwischen beaufsichtigten Unternehmen und der FMA etabliert.
- Um den Sicherheitsrisiken entgegenzutreten, wird ein „Cybersecurity-Package“ entwickelt, und es werden die aufsichtlichen Erwartungen an die Sicherheitsvorkehrungen und die IT-Architektur von beaufsichtigten Unternehmen kommuniziert.
- Seit 13. 1. 2018 sind schwerwiegende Betriebs- oder Sicherheitsvorfälle bei Banken und Zahlungsdienstleistern unverzüglich der FMA anzuzeigen.

SCHWERPUNKT: FINTECH UND NEUE MARKTTEILNEHMER

Die FMA agiert als Regulierer und Aufseher grundsätzlich technologieneutral. Um für die Stabilität des Finanzmarktes Sorge zu tragen, Verbraucher nach Maßgabe der Gesetze zu schützen und möglichst faire Wettbewerbsbedingungen sicherzustellen, hat sie aber die Einhaltung der bestehenden ihr zur Aufsicht übertragenen Gesetze zu überwachen.

- Um präventiv gegen Gesetzesverstöße zu wirken, wird die FMA weiterhin einen Schwerpunkt auf die proaktive Kommunikation mit neuen Anbietern und Marktteilnehmern, insbesondere FinTech, legen. Ihre „Kontaktstelle FinTech“ bietet als One-Stop-Shop allen Interessenten an, deren Geschäftsmodelle aus regulatorischer Perspektive zu analysieren und sie durch alle regulatorischen Fragen zu führen und zu begleiten.



PROPORTIONALITÄT

Regulatorischer und aufsichtlicher Grundsatz
der integrierten Finanzmarktaufsicht

Die Lehren aus der globalen Finanzkrise sowie die Weiterentwicklung des europäischen Binnenmarktes haben eine massive Verdichtung und Internationalisierung von Regulierung und Aufsicht zur Folge gehabt. Dabei hatten die internationalen Standardsetzer insbesondere die Aktivitäten großer, grenzüberschreitend tätiger Finanzdienstleister im Fokus der regulatorischen Analyse. Die oft sehr unterschiedlichen regionalen Strukturen der Finanzmärkte, die historisch gewachsen und realwirtschaftlich bedingt sind, fanden da zum Teil nicht ausreichend Berücksichtigung. So ergeben sich regulatorische Spannungsfelder etwa zwischen Märkten mit wenigen, sehr großen Marktteilnehmern gegenüber Märkten mit einer Vielzahl, aber kleinen Anbietern. Zwischen regionalen Märkten, die kapitalmarktorientiert sind, und regionalen Märkten, die kredit- und finanzintermediär dominiert sind. Zwischen Märkten, die von großen Kapitalgesellschaften dominiert sind, und Märkten, die ein hoher Anteil dezentraler kooperativer Geschäftsmodelle kennzeichnet. Nationale Regulierer und Aufseher stehen daher vor der großen Herausforderung, die internationalen Regelwerke so anzuwenden – und gegebenenfalls weiterzuentwickeln –, dass sie der nationalen Realwirtschaft und der regionalen Marktstruktur angemessen wirken. Denn es ist weder der Auftrag noch die Funktion von Regulierung und Aufsicht, Strukturpolitik durch die Hintertür zu betreiben. Über seine Struktur hat der Markt zu entscheiden, bei Fehlentwicklungen gegebenenfalls die Politik gegenzusteuern.

Die Österreichische Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA) als zuständige nationale Behörde bekennt sich daher vorbehaltlos zum Grundsatz der Proportionalität in Regulierung und Aufsicht und stellt dies als integrierte Behörde, die die Aufsicht über den gesamten Finanzmarkt unter einem Dach vereint, für den gesamten Finanzmarkt Österreich sicher.

Es ist weder der Auftrag noch die Funktion von Regulierung und Aufsicht, Strukturpolitik durch die Hintertür zu betreiben.

Die Anwendung des Prinzips der Proportionalität darf aber nicht einfach mit dem Schlachtruf nach Deregulierung verwechselt werden. Es geht dabei vielmehr darum, dass bei kleineren und weniger komplexen Unternehmen die Aufsichtsziele durch vereinfachte und reduzierte Anwendung des Regelwerks erreicht werden können.

PROPORTIONALITÄT – ALS RECHTSPRINZIP

Proportionalität ist neben Subsidiarität als allgemeines Prinzip der Europäischen Union festgeschrieben: So gilt nach Art. 5 des Vertrags über die Europäische Union, dass „für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gelten“ und „nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen“ sollen.

Auch der österreichischen Bundesverfassung ist die Forderung, dass legislative oder exekutive staatliche Maßnahmen stets nur unter Anwendung des gelindesten zur Zielerreichung zur Verfügung stehenden Mittels durchgeführt werden sollen, inhärent. Das ist Ausdruck der liberalen Grundrechte und -freiheiten achtenden Staatsverfassung.

Diese Gebote der Verhältnismäßigkeit sind damit natürlich auch im Bereich der Finanzmarktregulierung und in weiterer Folge bei der Beaufsichtigung zu beachten. Neben dem sehr allgemein formulierten liberalen Grundprinzip der Verhältnismäßigkeit finden sich jedoch auch im Rahmen der direkten Finanzmarktregulierung speziellere Ausgestaltungen des Prinzips der Proportionalität. So wird beispielsweise im Bereich der prudenziellen Bankenaufsicht zunehmend festgelegt, dass gewisse Vorschriften in einer Art und Weise anzuwenden sind, die der „Art, dem Umfang und der Komplexität der betriebenen Bankgeschäfte angemessen“ ist. Ähnliche Passagen finden sich in den einschlägigen Rechtsakten zur Versicherungsaufsicht, wo es unter anderem heißt, dass Aufsichtsmaßnahmen „stets in angemessenem Verhältnis zur Wesensart, dem Umfang und der Komplexität der inhärenten Risiken des Versicherungs- oder Rückversicherungsgeschäfts stehen“ müssen. Zur Anwendung des Konzepts der Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit oder zur Anwendung eines „risikobasierten“ Aufsichtskonzepts, welches das Vollzugshandeln nach wesentlichen Risiken hin strukturiert, verpflichten schließlich auch einschlägige kapitalmarktrechtliche, wertpapierrechtliche oder geldwäschereipräventive Vorschriften.

PROPORTIONALITÄT – ALS WIRTSCHAFTLICHE NOTWENDIGKEIT

Österreich ist eine kleine, offene Volkswirtschaft, deren Realwirtschaft klein- und mittelständisch strukturiert ist. Der Finanzsektor weist eine stark dezentralisierte Struktur auf.

Legislative oder exekutive staatliche Maßnahmen sollen stets nur unter Anwendung des gelindesten zur Zielerreichung zur Verfügung stehenden Mittels durchgeführt werden. Das ist Ausdruck der liberalen Grundrechte und -freiheiten achtenden Staatsverfassung. Diese Gebote der Verhältnismäßigkeit sind damit natürlich auch im Bereich der Finanzmarktregulierung und in weiterer Folge bei der Beaufsichtigung zu beachten.

ÖSTERREICH: HETEROGENER MARKT MIT VIELEN KLEINEN, REGIONALEN ANBIETERN:

8 grenzüberschreitend bedeutende Bankengruppen erwirtschaften **2/3** der Bilanzsummen.

1/3 des österreichischen Bankgeschäfts entfällt auf knapp mehr als **500** mittlere und kleine Banken.

Die **3** größten Versicherungsunternehmen verwalten zusammen **44 %** aller Prämien.

Die **49** kleinen Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit verwalten zusammen nicht einmal **0,1 %** aller Prämien.

tur mit einer Vielzahl an kleinen bis mittelgroßen Akteuren auf, wobei überdies der Anteil kooperativer Organisationsformen im internationalen Vergleich sehr hoch ist. Dementsprechend kommt der Anwendung des Prinzips der Proportionalität hierzu-lande besondere Bedeutung zu.

So waren Ende 2017 in Österreich 629 Kreditinstitute konzessioniert. Etwa zwei Drittel ihrer aggregierten Bilanzsummen entfielen dabei auf acht grenzüberschreitend bedeutende KI-Gruppen (einschließlich 85 Tochterbanken), ein Drittel auf mehr als 500 Institute („Weniger bedeutende Institute“, Non-CRR Institute, Zweigstellen) mit teils sehr geringen Bilanzsummen.

Eine ähnliche Struktur ist auch im Versicherungsmarkt erkennbar. So beträgt der Anteil der drei größten Unternehmen an den verrechneten Prämien (direkte Gesamtrechnung) rund 49 %, die zwei größten österreichischen Versicherungsgruppen halten zusammen mehr als die Hälfte aller Vermögenswerte. Von den 86 konzessionierten inländischen Unternehmen sind aber 49 kleine Versicherungsvereine, auf die zusammen weniger als 0,1 % des gesamten österreichischen Prämienvolumens¹ entfällt.

PROPORTIONALITÄT – ALS KOSTENFAKTOR

Haben Finanzdienstleister unabhängig von ihrer Größe oder dem Risikogehalt ihres Geschäftsmodells alle regulatorischen Anforderungen gleich und zur Gänze anzuwenden, so führt dies bei jenen Marktteilnehmern, die eine geringere Größe oder ein weniger komplexes Geschäftsmodell haben, zu einer verhältnismäßig größeren Kostenbelastung: einerseits weil sie nicht von Skaleneffekten profitieren, andererseits weil sie auch regulatorische Anforderungen erfüllen müssen, obwohl diese auf Risiken abzielen, die gar nicht oder nur in sehr geringem Ausmaß auf ihr konkretes Geschäftsmodell zutreffen.

Den zusätzlichen Kosten steht aber nicht nur ein geringer aufsichtlicher Mehrwert gegenüber, derartige Regulierungen belasten auch die Aufsicht zusätzlich, da sie ihre Ressourcen nicht risikobasiert und -optimiert einsetzen kann. Letzten Endes führt das aus volkswirtschaftlicher Perspektive zu unerwünschten Ergebnissen, insbesondere zu einer Fehlallokation von Ressourcen.

Das verteuert entweder die Finanzdienstleistungen, weil die Kosten auf die Verbraucher überwältigt werden, oder es löst Konsolidierungseffekte auf dem Markt aus, weil die Wettbewerbsfähigkeit der kleineren Anbieter eingeschränkt wird. Derartige Sektorkonsolidierungen können aber auch – wie am Beispiel des österreichischen Bankenmarktes zu sehen² – zu volkswirtschaftlich unerwünschten Marktkonzentrationen führen. Diese sind nicht nur aus Finanzmarktstabilitätsabwägungen – Stichwort „Too big to fail“ – kritisch zu hinterfragen, sondern auch wegen der inhärenten Wettbewerbsverzerrungen.

PROPORTIONALITÄT – ALS AUFSICHTSPRINZIP

Die konsequente Anwendung und Weiterentwicklung des Grundsatzes der Proportionalität ist daher im integrierten Aufsichtsansatz der FMA ein geeignetes und notwendiges Mittel, um negative Auswirkungen regulatorischer Anforderungen zu reduzieren und zugleich ein robustes, risikoadäquates und konsequentes Regelwerk sicherzustellen.

¹ Vgl. Bericht der FMA 2017 zur Lage der österreichischen Versicherungswirtschaft.

² Dieser hat sich seit 2012 von insgesamt 800 auf nunmehr ca. 600 Kreditinstitute konsolidiert, was einer Verringerung von 18,75 % entspricht; zwar ist Österreich damit weit von einer besorgniserregenden Marktkonzentration entfernt, die Tendenz zur Konsolidierung ist aber anhaltend, und die Verteilung der Assets deutet zunehmend in Richtung einer weiteren Konzentration.

len. Die FMA bemüht sich daher stets, einerseits bereits bestehende Spielräume optimal zu nutzen und anhand von transparenten und nachvollziehbaren Kriterien zu leben, andererseits bei der Schaffung neuer oder der Reform bestehender Regelwerke darauf zu achten, dass rechtliche Grundlagen für deren proportionale Anwendung geschaffen werden. Dadurch sollen Regulierung und Aufsicht auch risikoorientierter und damit ziel- und treffsicherer werden.

Die konsequente Anwendung des Proportionalitätskonzepts ist sowohl für die Beaufichtigten wie auch für die Aufsicht selbst von Vorteil und hat somit positive Auswirkungen auf die gesamte Volkswirtschaft.

BANKENAUF SICHT

Auf Betreiben der FMA wurde auf europäischer Ebene eine umfassende Diskussion zum Thema Proportionalität in der Bankenaufsicht angestoßen. In eigenen und internationalen Studien³ wurden dazu zunächst die Hauptprobleme für kleinere Kreditinstitute herausgearbeitet: hohe Compliance-Kosten; hohe Kosten des aufsichtlichen Überprüfungsprozesses im Rahmen der Säule II „Supervisory Review and Evaluation Process“ (SREP) des Basel-III-Regimes; eine Abkehr von vertriebs- bzw. geschäftsorientierten Tätigkeiten und die Verschiebung in Richtung Marktfolgetätigkeiten; sehr hohe Komplexität der regulatorischen Vorgaben; eine Harmonisierung entgegen der tatsächlichen Marktverhältnisse; zahlreiche – teils bürokratische – Informations-, Aufklärungs- und Dokumentationspflichten⁴.

Basierend darauf wurde zielgerichtet analysiert, ob und vor allem wie in den genannten Bereichen Erleichterungen für kleinere Institute geschaffen werden können, ohne dabei substanziell die Möglichkeiten der Aufsicht zu beschränken bzw. ein effektives und robustes Regelwerk zu konterkarieren. Aufgrund der gerade im Bereich Bankenaufsicht zunehmend starken Europäisierung wurde zudem analysiert, auf welchen Kanälen derartige Policy-Debatten am sinnvollsten zu führen sind.

Dazu wurde das Thema Proportionalität in drei Stoßrichtungen aufgesplittet.

- 1. Proportionalität als regulatorisches Konzept:** Es muss eine verstärkte Berücksichtigung des Proportionalitätsprinzips im Regelwerk selbst angestrebt werden, etwa durch Erleichterungen, Ausnahmen, Befreiungen, Wahlrechte und Ähnliches.
- 2. Proportionalität als Vollzugsgrundsatz:** Bei der Ausübung gesetzlich eingeräumten Ermessens müssen Proportionalitätserwägungen berücksichtigt werden. Sie sind auf jeden Fall dann maßgeblich, wenn das Regelwerk selbst Behörden zur Berücksichtigung der Art, des Umfangs und der Komplexität des Instituts bzw. der von diesem betriebenen Geschäfte verpflichtet.
- 3. Proportionalität als Prinzip im Rechtsetzungsprozess:** Dazu ist etwa eine konsequente Kosten-Nutzen-Analyse vor gesetzgeberischen Maßnahmen gefordert, wie sie auch die EU-Kommission selbst in ihren „Better Regulation“-Grundsätzen anstrebt. Eine entsprechende Berücksichtigung dieser Grundsätze durch alle Standard- bzw. Rechtssetzer, also auch European Supervisory Authorities (ESAs), Europäische Zentralbank (EZB) etc., wird daher seitens der FMA befürwortet.

³ Gutachten des dt. Bundesverbandes für Volks- und Raiffeisenbanken sowie Report der Banking Stakeholder Group der EBA bzw. die FMA Case Study zu Regulierungskosten am Beispiel der Schelhammer & Schattera. Ebenso der Vorstand der dt. Bundesbank, Andreas Dombret, bei seinem Vortrag „Bankenvielfalt und Regulierung“, Bankwirtschaftliche Tagung, 8. 6. 2016.

⁴ Dies betrifft v. a. auch andere Bereiche wie die Wohlverhaltensaufsicht oder die Geldwäsche.

Da Bankenregulierung und -aufsicht stark europarechtlich und global – insbesondere durch die Basler Standards – determiniert sind, ist die FMA bemüht, das Thema auch über transnationale Kanäle, insbesondere die Europäische Kommission und das Europäische Parlament, zu adressieren. Sehr erfolgreich ist dabei die Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Finanzen, wodurch wesentliche Forderungen auf europäischer Ebene zur Diskussion gestellt und einige davon auch bereits durch entsprechende Reformen umgesetzt werden konnten. So konnten etwa im Rahmen eines Reviews der bankaufsichtsrechtlichen Materien – der Capital Requirements Regulation bzw. Directive (CRR/CRD) – eine substanzielle Verringerung der Offenlegungspflichten, Erleichterungen im Bereich der Vergütung und im Meldewesen sowie eine Beibehaltung der Verwendung von simpleren Standardansätzen zur Kalkulation der Eigenmittelanforderungen in bestimmten Bereichen in die Diskussion eingebracht werden. Die diesbezüglichen Vorschläge wurden durchwegs positiv aufgenommen und werden voraussichtlich am Ende des legislativen Prozesses 2019 in Rechtskraft treten, wobei Details noch in Verhandlung sind. Eine wichtige Voraussetzung für die Anwendung des Proportionalitätsgedankens ist dabei, eine gemeinsame und einheitliche Definition für „kleine, wenig komplexe Institute“ zu erarbeiten, wofür sich auch das Europäische Parlament bereits stark gemacht hat.

Ein weiteres Ziel ist der Abbau von Verwaltungsaufwand, indem Bewilligungs- durch Anzeigepflichten ersetzt werden. Schließlich braucht es noch eine Rechtsgrundlage für einen standardisierten SREP-Prozess für kleine, vergleichbare Institute. Letztere Punkte werden bislang kontroversiell diskutiert, haben aber zumindest Eingang in den legislativen Prozess gefunden und können wohl zumindest in Teilen verwirklicht werden.

Wichtig war es auch, auf Ebene der europäischen Behörden – insbesondere der European Banking Authority (EBA) und der EZB – entsprechendes Problembewusstsein zu schaffen. Die EBA hat inzwischen beschlossen, ebenfalls ein regulatorisches Konzept zur Verstärkung des Proportionalitätsgrundsatzes zu entwickeln. Die EZB wiederum hat eigene Arbeitsgruppen dazu eingerichtet: diese sollen aufsichtliche Prozesse verschlanken und entbürokratisieren und auch regulatorische Konzepte zu einem besseren Proportionalitätsverständnis entwickeln. Beide Projekte wurden im zweiten Halbjahr 2017 nicht zuletzt auf Betreiben der FMA in Angriff genommen und sollen bereits 2018 erste konkrete Ergebnisse liefern.

Wegen der nunmehr europäisierten Proportionalitätsdebatte hat inzwischen sogar das Basler Komitee bekundet, verstärktes Augenmerk auf eine proportionale Ausgestaltung der Bankenregulierung legen zu wollen.

Aber auch auf nationaler Ebene hat sich die FMA im Rahmen bestehender regulatorischer Spielräume für mehr Proportionalität eingesetzt: So konnte etwa der Schwellenwert für die aufsichtliche Signifikanz eines Kreditinstituts auf € 5 Mrd. Bilanzsumme angehoben werden, womit diverse Erleichterungen im Rahmen der Corporate Governance – etwa der Einrichtung bestimmter Aufsichtsratsausschüsse – verknüpft sind. Zudem ist es gelungen, den risikobasierten Aufsichtsansatz explizit im Bankwesengesetz (BWG) zu verankern.

In der Aufsichtspraxis wurde dieser bereits davor gelebt; beispielsweise indem der SREP-Prozess je nach Größe und Komplexität einer Bank in seiner Frequenz und Detailtiefe in einem abgestuften System angewendet wurde. Diese nationale Vorgangsweise wird derzeit auch im Rahmen der CRR/CRD-Novellen auf europäischer Ebene diskutiert, da eine europarechtliche Verankerung wünschenswert erscheint.

Es war wichtig, auf Ebene der europäischen Behörden – insbesondere der EBA und der EZB – entsprechendes Problembewusstsein zu schaffen. EBA und EZB haben 2017 entsprechende Projekte initiiert, die bereits 2018 konkrete Ergebnisse liefern sollen.

Darüber hinaus hat die FMA interne Prozesse entwickelt, die das Proportionalitätsprinzip in ihrer Organisation und operativen Tätigkeit fest verankern.

VERSICHERUNGSAUFSICHT

In Regulierung und Aufsicht für Versicherungsunternehmen ist das Proportionalitätsprinzip bereits mehrfach verankert. So legt bereits die Solvency-II-Richtlinie (RL 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009), die europäische Verfassung für die Versicherungsaufsicht, in Art. 29 Abs. 3 fest, dass die Vorschriften auf eine Art und Weise anzuwenden sind, die dem Wesen, dem Umfang und der Komplexität der Risiken, die mit der Tätigkeit der Versicherungsunternehmen einhergehen, angemessen ist. Auch die Europäische Kommission wird verpflichtet, im Rahmen ihrer Durchführungsmaßnahmen auf Level 2, wo die Richtlinie für die praktische Anwendung weiter präzisiert wird, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechend zu beachten. Und es wird in der Richtlinie selbst explizit bei den allgemeinen Governance-Anforderungen festgehalten, dass das Governance-System der Wesensart, dem Umfang und der Komplexität der Tätigkeiten des Versicherungsunternehmens angemessen sein muss.

Aus dem europäischen Regelwerk lassen sich folgende Anhaltspunkte für die Ermittlung der Reichweite des Proportionalitätsprinzips ableiten:

- Der Sinn und Zweck der verhältnismäßigen Anwendung des Solvency-II-Regelwerks besteht darin, „kleine und mittlere“ Versicherungsunternehmen oder auf bestimmte Versicherungsarten spezialisierte bzw. Dienste für bestimmte Kundensegmente anbietende oder firmeneigene Versicherungsunternehmen nicht übermäßig zu belasten.
- Die Solvency-II-Regelung folgt dem Konzept der doppelten Proportionalität, d. h., das Proportionalitätsprinzip soll sowohl für die Anforderungen an die Versicherungsunternehmen als auch für die Wahrnehmung der Aufsichtsbefugnisse gelten. Für die Praxis ergibt sich daraus Folgendes:
 - Die Versicherungsunternehmen müssen selbst beurteilen, welche Pflichten je nach Wesensart, Umfang und Komplexität ihrer Risiken bzw. ihrer Tätigkeit angemessen sind.
 - Diese unternehmerische Selbsteinschätzung unterliegt der Überprüfung durch die Aufsichtsbehörden, die ihre Ermessensspielräume im Sinne des Proportionalitätsprinzips berücksichtigen.⁵
- Das Proportionalitätsprinzip entfaltet Wirkung in beide Richtungen: Es rechtfertigt nicht nur weniger strenge Anforderungen für die Versicherungsunternehmen mit einem einfacheren Risikoprofil, sondern umgekehrt auch strengere Anforderungen für die Versicherungsunternehmen mit einem komplexeren Risikoprofil.
- Konkretisierungen des Proportionalitätsprinzips erfolgen lediglich punktuell, denn nach der Ansicht der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) sowie der Europäischen Kommission (EK) ist es weder möglich noch erforderlich, alle denkmöglichen Anwendungsfälle

⁵ Das ist im Ergebnis nicht neu: Beispielsweise stellt eine Maßnahme der FMA gegenüber einem (Rück-)Versicherungsunternehmen einen Eingriff in dessen (verfassungsrechtlich gewährleistete) Erwerbsausübungsfreiheit dar und ist verfassungsrechtlich nur dann gerechtfertigt, wenn sie verhältnismäßig ist. Zur Anwendung des Proportionalitätsprinzips vgl. auch FMA, Handbuch Versicherungsaufsicht – VAG 2016 (2016), S. 21f., LexisNexis, bzw. S. Saria, Compliance nach Solvency II, VR 11/2011, S. 21 ff. (24); Wandt, Prinzipienbasiertes Recht und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Rahmen von Solvency II (2012) S. 23 ff.; Ettl, Das neue Aufsichtsregime in der Praxis, VR 1–2/2013, S. 32 ff. (33).

VERSICHERUNGEN UND PENSIONS KasSEN: **DAS PROPORTIONALITÄTSPRINZIP IN DER PRAKTISCHEN ANWENDUNG**

KLEINE VERSICHERUNGSVEREINE: Schon im Hinblick auf den eingeschränkten Wirkungsbereich der kleinen Vereine hat sich die FMA dafür eingesetzt, dass diese nicht dem Solvency-II-Regime unterworfen werden, sondern spezifische Eigenmittelbestimmungen, Kapitalanlage- und Rechnungslegungsvorschriften zu erfüllen haben, die in FMA-Verordnungen konkretisiert sind.

MASSNAHMENVERFAHREN: Bei der Festlegung der den Unternehmen für die Umsetzung einer Maßnahme gewährten angemessenen Frist wird auch Augenmerk auf die Dringlichkeit des Problems gelegt und ein vorhandener zeitlicher Spielraum ausgenützt.

VOR-ORT-PRÜFUNGEN: Sowohl bei der Prüfplanerstellung als auch der Vor-Ort-Prüfung selbst wird das Proportionalitätsprinzip berücksichtigt. Normverletzungen werden bei kleinen wie großen Versicherungsunternehmen zwar gleichermaßen aufgegriffen (eine Nichteinhaltung einer Norm ist nicht über das Proportionalitätsprinzip begründbar), allerdings wird im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten berücksichtigt, inwieweit die gesetzlichen Anforderungen für das Unternehmen angemessen umgesetzt sind. Bei größeren Unternehmen mit komplexeren Produkten und/oder Risiken sind die Anforderungen höher anzusetzen als bei kleineren Unternehmen.

STRESSTESTS VERSICHERUNGSUNTERNEHMEN: Bei der Durchführung des Stresstests sind diverse Erleichterungen für kleinere Unternehmen vorgesehen.

STRESSTESTS PENSIONS KasSEN: Um der Proportionalität bei der Durchführung des EIOPA-Stresstests für Pensionskassen Rechnung zu tragen, hat die FMA zur Vereinfachung alle österreichischen Pensionskassen als Anbieter von „beitragsorientierten Zusagen“ eingestuft, da die im österreichischen Pensionskassensystem möglichen Garantieförmern derzeit aus wirtschaftlicher Sicht eine untergeordnete Rolle einnehmen (der Stresstest für leistungsorientierte bzw. hybride Zusagen wäre für die österreichischen Pensionskassen wesentlich aufwendiger gewesen). Weiters wurden nur die überbetrieblichen Pensionskassen zur Teilnahme am Stresstest 2017 verpflichtet. Die von der EIOPA geforderte Mindestmarktabdeckung von 50 % der Assets bzw. 50 % der Begünstigten konnte auch so sichergestellt werden. Bei den nationalen Stresstests hat die FMA zur Erleichterung passivseitige Stressszenarien nur von den überbetrieblichen Pensionskassen berechnen lassen; für die betrieblichen Pensionskassen war es ausreichend, bloß die aktivseitigen Stressannahmen anzuwenden.

SCHLÜSSELFUNKTIONEN: Die FMA akzeptiert, dass eine Person für mehr als eine Schlüsselfunktion verantwortlich sein kann, wenn dies der Größe des Unternehmens und der Komplexität des Geschäftsmodells angemessen ist. Das heißt, ein und dieselbe Person kann etwa zum Leiter der versicherungsmathematischen Funktion und gleichzeitig zum verantwortlichen Aktuar oder zum Leiter der Compliance-Funktion und der Rechtsabteilung bestellt werden. Selbstverständlich nur, wenn diese Person auch über die erforderliche fachliche Eignung für jede dieser Funktionen sowie ausreichende zeitliche Ressourcen verfügt. Überdies sind Vorkehrungen zur Vermeidung von etwaigen Interessenkonflikten zu treffen.

VERGÜTUNG: Bei Bonussystemen wird eine Erheblichkeitsschwelle berücksichtigt, wonach die variable Vergütung erst dann zu strecken ist, wenn sie 25 % des fixen Jahresgehalts oder € 30.000,- (brutto) übersteigt.

und Ausnahmetatbestände festzulegen. Vielmehr soll es den nationalen Aufsichtsbehörden überlassen bleiben, anhand aller verfügbaren Informationen und im Rahmen ihres Ermessensspielraums eine einzelfallbezogene Abwägung durchzuführen.

- Auch der explizit im Versicherungsaufsichtsrecht verankerte Grundsatz der Wesentlichkeit, „Principle of Materiality“, wonach nur wesentliche Risiken zu berücksichtigen sind, ist Ausdruck des Proportionalitätsprinzips. Welche Risiken als wesentlich einzustufen sind, hängt dabei von einer unternehmensindividuellen Skalierung ab. Dieses Prinzip hat seinen Ursprung in den International Financial Reporting Standards (IFRS), die dies bei den Offenlegungspflichten und der Bewertung vorschreiben. Versicherungsunternehmen haben demnach all jene Informationen offenzulegen, deren Nichtveröffentlichung oder unvollständige Darstellung die Entscheidungsfindung der Adressaten des öffentlichen Berichts über Solvabilität und Finanzlage beeinflussen könnte.⁶

In der Aufsichtspraxis wird das Proportionalitätsprinzip daher in vielfältiger Weise angewandt (> Kasten Seite 33).

WERTPAPIERAUFSICHT

In der Markt- und Wertpapieraufsicht wird das Proportionalitätsprinzip insbesondere bei den Transparenzvorschriften, den Wohlverhaltensregeln sowie den Compliance-Anforderungen berücksichtigt. Dementsprechend ist es im Prospektrecht, der Investmentfondsregulierung sowie in den regulatorischen Anforderungen für Wertpapierdienstleister verankert.

PROSPEKTRECHT

Das seit dem Jahr 2005 geltende regulatorische Regime hinsichtlich der Informationspflichten in Wertpapierprospekten⁷ ist streng nach dem Grundsatz der Proportionalität aufgebaut. So sind die Vorgaben zur Tiefe des Prospektinhalts je nach Art der Wertpapiere sowie der Art des Emittenten differenziert. Die umfassendsten Informationserfordernisse betreffen Aktien und aktienähnliche Instrumente, bei deren Erwerb der Anleger de facto Miteigentümer des Emittenten wird. Schuldtitel, die lediglich ein Forderungsrecht des Anlegers verbrieften, erfordern hingegen weniger tiefe Angaben zum Emittenten. Ebenso sind für Kreditinstitute, die ohnedies von einer Aufsichtsbehörde laufend überwacht werden, eingeschränkte Informationspflichten normiert. Die erste Novelle der Prospektverordnung, die 2012 in Kraft trat, hat auch verhältnismäßige Schemata, nach denen ein Prospekt zu erstellen ist, implementiert. Diese ermöglichen verkürzte Darstellungen bei Bezugsrechtsemissionen sowie bei Emissionen von kleinen und mittleren Unternehmen und Unternehmen mit geringer Marktkapitalisierung. Von diesen Möglichkeiten wurde aber bisher nur in geringem Ausmaß Gebrauch gemacht.

Die am 14. Juli 2017 veröffentlichte und ab 21. Juli 2019 anwendbare neue Prospekt-

⁶ vgl. FMA, Handbuch Versicherungsaufsicht – VAG 2016 (2016), S. 22 f., LexisNexis.

⁷ Richtlinie 2003/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 betreffend den Prospekt, der beim öffentlichen Angebot von Wertpapieren oder bei deren Zulassung zum Handel zu veröffentlichten ist, idgF, sowie Verordnung (EG) Nr. 809/2004 der Kommission vom 29. April 2004 zur Umsetzung der Richtlinie 2003/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die in Prospekten enthaltenen Angaben sowie die Aufmachung, die Aufnahme von Angaben in Form eines Verweises und die Veröffentlichung solcher Prospekte sowie die Verbreitung von Werbung idgF.

Verordnung⁸ (PVO) baut auf diesem Grundgerüst auf. Ihr zentrales Anliegen ist der Abbau administrativer Hürden, die Unternehmen beim Eintritt in den Kapitalmarkt überwinden müssen. So ist etwa für Sekundäremissionen ein vereinfachter Prospekt vorgesehen. Weiters soll ein eigener „EU-Wachstumsprospekt“ (Artikel 15 PVO) kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) den Zugang zum Kapitalmarkt erleichtern. Er soll für Emittenten einfach zu erstellen sein, in einfacher Sprache verfasst werden und wird verhältnismäßig weniger Offenlegungspflichten enthalten. Die EU-Kommission hat für dieses Dokument einen standardisierten Raster vorzugeben.

In Österreich wurde dem Proportionalitätsprinzip auch bei der nationalstaatlichen gesetzlichen Regelung des Crowdfunding durch das Bundesgesetz über alternative Finanzierungsformen (AltFG) Rechnung getragen. Dieses trat mit 1. September 2015 in Kraft und verfolgt das Ziel, neu gegründeten und kleinen Unternehmen sowie Projekten im Rahmen von Bürgerbeteiligungsmodellen einen zwar geregelten, aber einfachen Zugang zu alternativen Finanzierungen zu eröffnen. Es steht Emittenten offen, die nicht von der FMA konzessioniert und als Kleinst-, Klein- oder Mittelunternehmen einzustufen sind und die im Wege eines öffentlichen Angebots unmittelbar für ihre operative Tätigkeit Gelder einsammeln wollen.

Diese Emittenten sind grundsätzlich berechtigt, alternative Finanzinstrumente auszugeben, sofern je Emission

- der Gesamtgegenwert der öffentlich angebotenen alternativen Finanzinstrumente weniger als € 1,5 Mio. beträgt und
- die von einem einzelnen Anleger innerhalb eines Zeitraums von zwölf Monaten investierte Summe € 5.000,- nicht übersteigt (Ausnahmen bestehen hier für professionelle Anleger im Sinne der MiFID).

Als alternative Finanzinstrumente sind hier Aktien, Anleihen, Geschäftsanteile an Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, Genussrechte, stille Beteiligungen und Nachrangdarlehen aufgezählt. Diese alternativen Finanzinstrumente dürfen aber – mit der Ausnahme bei Anleihen – keinen unbedingten Rückzahlungsanspruch gewähren und auch keine Verpflichtung zur Leistung eines Nachschusses beinhalten, außer bei Geschäftsanteilen an einer Genossenschaft.

Tabelle 1 gibt einen Überblick, wie die zur Verfügung zu stellenden Basisinformationen je nach Emissionstyp differenziert sind:

Betragsgrenzen	Prospektpflicht	Sonstige Informationspflichten	Vereinfachter Prospekt	Umfangreicher Prospekt
< € 100.000	Nein	Nein	Nein	Nein
< € 250.000 (Aktien oder Anleihen)	Nein	Ja	Nein	Nein
< € 1.500.000 (sonstige alternative Finanzinstrumente)	Nein	Ja	Nein	Nein
≥ € 250.000 und < € 1.500.000 (Aktien oder Anleihen)	Ja	Nein	Ja	Nein
≥ € 1.500.000 und < € 5.000.000	Ja	Nein	Ja	Nein
≥ € 5.000.000	Ja	Nein	Nein	Ja

Tabelle 1: Basisinformationen nach Emissionstyp

Die in der Tabelle genannten „Sonstigen Informationspflichten“ bestehen in der Erstellung eines standardisierten Informationsdokuments, das den Anlegern und dem Verein für Konsumenteninformation (VKI) auf einem dauerhaften Datenträger zur Ver-

⁸ Verordnung (EU) 2017/1129 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Prospekt, der beim öffentlichen Angebot von Wertpapieren oder bei deren Zulassung zum Handel zu veröffentlichen ist.

fügung zu stellen ist. Der in der Tabelle genannte „Vereinfachte Prospekt“ (gemäß Anlage F zum KMG) und der „Umfangreiche Prospekt für Wertpapiere“ (Aktien und Anleihen) sind von der FMA zu billigen.

ASSET MANAGEMENT

Auch im Bereich Asset Management ist das Prinzip der Proportionalität in einer Reihe grundlegender europäischer Rechtsvorschriften verankert: etwa in der Richtlinie über Verwalter alternativer Investmentfonds (AIFM-Richtlinie), der Richtlinie über Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren⁹ (OGAW-RL) sowie der Referenzwerte-Verordnung (RW-VO):

- In der AIFM-Richtlinie basieren die Konzessionierungs- und Registrierungsregelungen für Alternative Investmentfonds Manager (AIFM) auf dem Umfang der verwalteten Vermögenswerte sowie der Nutzung von Hebelfinanzierung. Damit einhergehend sind verschiedene Verhaltensnormen proportional anzuwenden.
- In der RW-VO hängen Konzessionierungs- und Registrierungsregelungen für Referenzwerte-Administratoren und die zur Anwendung kommenden Regelungen vom Volumen der Finanzkontrakte und -instrumente ab, die sich auf den Referenzwert (RW) beziehen; zudem von der Relevanz des Referenzwertes für den Markt, die Verbraucher und die Realwirtschaft.
- Eine solide Vergütungspolitik nach der OGAW-RL und der AIFM-Richtlinie ist gemäß der Leitlinien der Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde (ESMA) entsprechend der Risikoprofile und -merkmale angemessen anzuwenden. Die Vergütungspolitik muss bei OGAW-Verwaltungsgesellschaften und Alternative Investmentfonds Managern der Größe, der internen Organisation und der Art, dem Umfang und der Komplexität ihrer Aktivitäten entsprechen.

Die FMA verfolgt auch in der laufenden Aufsicht im Asset Management einen risikobasierten und damit proportionalen Aufsichtsansatz. Frequenz und Fokus bei Vor-Ort-Prüfungen, Off-Site-Analysen und Managementgesprächen basieren auf der Größe des Unternehmens sowie der Komplexität und den Risiken des Geschäftsmodells. Dabei werden insbesondere auch spezifische Risiken des österreichischen Finanzmarktes berücksichtigt.

WOHLVERHALTENSREGELN UND COMPLIANCE

Die neue Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente II (Markets in Financial Instruments Directive II, MiFID II), die im Wertpapieraufsichtsgesetz 2018 (WAG 2018) in österreichisches Recht umgesetzt wurde und seit 3. Jänner 2018 anzuwenden ist, legt der Ausgestaltung der organisatorischen Vorschriften sowie der Anwendung der Wohlverhaltensregeln das Prinzip der Angemessenheit zugrunde. Dabei geht das Konzept davon aus, dass der Rechtsträger prinzipiell alle organisatorischen Anforderungen erfüllen muss, diese jedoch individuell auf sein Geschäftsmodell ausrichten kann: Je komplexer, umfangreicher und risikoreicher das Geschäftsmodell ist, desto umfangreicher müssen auch die Maßnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung und Umsetzung der rechtlichen Anforderungen im Unternehmen sein.

Die FMA verfolgt auch in der laufenden Aufsicht im Asset Management einen risikobasierten und damit proportionalen Aufsichtsansatz. Frequenz und Fokus bei Vor-Ort-Prüfungen, Off-Site-Analysen und Managementgesprächen basieren auf der Größe des Unternehmens sowie der Komplexität und den Risiken des Geschäftsmodells.

⁹ Richtlinie 2010/43/EU zur Durchführung der Richtlinie über Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren.

Das WAG überträgt damit die Verantwortung für die konkrete Ausgestaltung der Organisation bzw. der zu setzenden Maßnahmen an das Unternehmen selbst. Dieses hat jedoch zu evaluieren und zu dokumentieren, warum sein Geschäftsmodell allfällige Erleichterungen in der Organisation rechtfertigt. Hierzu sind insbesondere Kennzahlen heranzuziehen, die etwa das Wertpapiergeschäft gemäß WAG des Unternehmens in Relation zu seinen sonstigen Geschäften setzt.

Umfang und Intensität der Vorkehrungen zur Einhaltung der rechtlichen Anforderungen können insbesondere in diesen Bereichen proportional erfolgen:

- Definition der Entscheidungsprozesse im Unternehmen wie klare und transparente Zuständigkeits- und Kompetenzverteilung, Organigramme, Bereichs- und Stellenbeschreibungen
- Arbeits- bzw. Dienstanweisungen oder interne Richtlinien, die den Mitarbeitern ihre Verpflichtungen zur Kenntnis bringen
- Einrichtung interner Kontrollmechanismen, Überwachung und Maßnahmenbehebung
- Auswahl, Aus- und Weiterbildung von Mitarbeitern
- Sicherstellung der Berichts- und Aufzeichnungspflichten
- Steuerung des Informationsflusses
- Notfallplanung
- Beschwerdewesen

COMPLIANCE-FUNKTION

Generell ist bei der Ausgestaltung der Compliance-Funktion auf Art, Umfang und Komplexität der Geschäftstätigkeit sowie Art und Umfang der erbrachten Wertpapierdienstleistungen und Anlagentätigkeiten abzustellen. In der Praxis bedeutet dies, wenn ein Unternehmen seinen Schwerpunkt der Geschäftstätigkeit in der Erbringung von Wertpapierdienstleistungen hat und dementsprechend der Umfang der Geschäftstätigkeit und/oder die Komplexität der angebotenen Produkte und Dienstleistungen hoch sind, sind die zur Einhaltung der gesetzlichen Pflichten zu setzenden Maßnahmen umfangreicher auszugestalten. So sind etwa mehr (technische bzw. personelle) Ressourcen für die Compliance-Funktion einzusetzen und umfangreichere organisatorische Maßnahmen zu treffen als in einem Unternehmen, in dem das Wertpapiergeschäft eine eher untergeordnete Bedeutung hat oder das nur simple, wenig riskante Massenprodukte anbietet.

Grundsätzlich hat jeder Rechtsträger eine unabhängige Compliance-Funktion einzurichten. Indirekt ist aber auch hier der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz anzuwenden. Denn die gesetzlichen Anforderungen, damit die Compliance-Funktion ihre Aufgaben ordnungsgemäß und unabhängig wahrnehmen kann, stehen unter einem Verhältnismäßigkeitsvorbehalt:

- Personen, die in die Compliance-Funktion eingebunden sind, dürfen nicht in Dienstleistungen oder Tätigkeiten eingebunden sein, die sie selbst überwachen.
- Das Verfahren, nach dem die Vergütung der in die Compliance-Funktion eingebundenen Personen bestimmt wird, darf deren Objektivität nicht beeinträchtigen (auch nicht potenziell).

Gemäß des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes kann hier in begründeten Fällen davon abgegangen werden, wobei aber die Unabhängigkeit in jedem Fall sichergestellt bleiben muss.

RISIKOMANAGEMENT-FUNKTION

Hier steht bereits das Erfordernis der Einrichtung einer unabhängigen Funktion unter dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Bei Kreditinstituten bzw. Versicherungsunternehmen besteht überdies die Möglichkeit, auf die bereits nach BWG/Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) implementierten Funktionen zurückzugreifen.

INTERNE REVISION

Das WAG fordert für alle Rechtsträger die Einrichtung einer internen Revision, die im Vergleich zu den anderen Funktionen des WAG die höchsten Anforderungen zu erfüllen hat. Sie muss unabhängig und von den anderen Funktionen getrennt sein, wobei diese Anforderung aber dem Verhältnismäßigkeitsprinzip unterliegt. Auch hier besteht für Kreditinstitute bzw. Versicherungsunternehmen eine Rückgriffsmöglichkeit auf die bereits nach BWG/VAG implementierten Funktionen.

ANGEMESSENHEIT VON ORGANISATORISCHEN VORKEHRUNGEN

Nicht nur die organisatorische Ausgestaltung der Compliance-Funktion per se steht unter dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Auch bei der Beurteilung von Maßnahmen, die seitens der Unternehmen zur Einhaltung diverser organisatorischer Anforderungen gesetzt werden, hat Angemessenheit als Richtschnur zu dienen. Etwa durch regulatorische Vorgaben wie:

- angemessene Vorkehrungen zur Verhinderung von inkriminierten persönlichen Geschäften
- angemessene Vorkehrungen bei der Heranziehung von vertraglich gebundenen Vermittlern
- angemessene Vorkehrungen bei Auslagerungen
- angemessene Vorkehrungen zum Umgang mit Interessenkonflikten

AUFSICHT ÜBER DIE WERTPAPIER-COMPLIANCE BEI KREDITINSTITUTEN (RISIKOBASIERTER AUFSICHTSANSATZ)

Angeichts des Spannungsfeldes zwischen der großen Zahl an Banken, die die FMA bezüglich Wohlverhaltensregeln und Compliance zu beaufsichtigen hat, und der dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen muss die Aufsichtsbehörde einen strikt „risikobasierenden Aufsichtsansatz“ verfolgen: Da eine lückenlose Beaufsichtigung aller Institute in Bezug auf die Einhaltung sämtlicher regulatorischer Vorschriften betreffend Wohlverhaltensregeln und Compliance nicht durchführbar ist, müssen die vorhandenen Ressourcen dort eingesetzt werden, wo das Risiko einer Normverletzung durch ein beaufsichtigtes Unternehmen am höchsten ist. Dementsprechend werden bei jenen Rechtsträgern, bei denen das Compliance-Risiko aufgrund der Art, des Umfangs und/oder der Komplexität der Geschäftstätigkeit erhöht ist, intensivere Aufsichtsmaßnahmen gesetzt. Dazu sind in einem ersten Schritt der beaufsichtigte Markt und dessen Marktteilnehmer zu analysieren, um einen Überblick zu gewinnen, welche Bereiche und Unternehmen einem besonderen WAG-Compliance-Risiko ausgesetzt sind. Außerdem ist zu prüfen, welche Institute einen besonderen Einfluss auf den Markt haben, wobei hier auch auf die Besonderheiten und Ausrichtungen der einzelnen Institute und Sektoren Bedacht zu nehmen ist. Relevante Kennzahlen hierbei sind etwa die Anzahl von Wertpapiertransaktionen, das betreute Wertpapierdepotvolumen, die Provisionserträge aus dem Wertpapiergeschäft und die Anzahl der Mitarbeiter.

Da eine lückenlose Beaufsichtigung aller Institute in Bezug auf die Einhaltung sämtlicher regulatorischer Vorschriften betreffend Wohlverhaltensregeln und Compliance nicht durchführbar ist, müssen die vorhandenen Ressourcen dort eingesetzt werden, wo das Risiko einer Normverletzung durch ein beaufsichtigtes Unternehmen am höchsten ist.

Um eine umfangreiche systemische Auseinandersetzung mit den einzelnen zur Risikoeinschätzung wesentlichen Daten und einer darauf beruhenden Risikoklassifizierung der einzelnen Institute durchführen zu können, werden seit 2016 jährlich signifikante Kennzahlen von den beaufsichtigten Kreditinstituten abgefragt. Auf Basis der erhobenen Daten wird für jedes Kreditinstitut ein Risikoscore ermittelt, der Prüfintervall, Prüftiefe sowie gegebenenfalls die Art der Aufsichtsmaßnahme berücksichtigt. Der Score wird auch unter Berücksichtigung von Proportionalitätskriterien ermittelt (Art, Umfang und Komplexität der Geschäftstätigkeit).

BANKENABWICKLUNG

Mit dem Inkrafttreten des „Bundesgesetzes über die Sanierung und Abwicklung von Banken“ (BaSAG) hat die FMA in ihrer Funktion als nationale Abwicklungsbehörde¹⁰ für jedes in Österreich niedergelassene Institut, das nicht Teil einer Gruppe ist, die einer Beaufsichtigung auf konsolidierter Basis unterliegt, einen eigenen Abwicklungsplan zu erstellen.¹¹ Diese Abwicklungspläne haben prinzipiell einer vorgegebenen Struktur zu folgen. Die Abwicklungsbehörde kann jedoch entsprechend dem Grundsatz der Proportionalität von den Planinhalten abweichen bzw. diese reduzieren.¹² Diesem Grundsatz folgend sollen für Institute – abhängig von verschiedenen Indikatoren wie beispielsweise Größe, Risikoprofil oder auch Komplexität – vereinfachte Anforderungen zur Anwendung kommen. Im Zuge der Abwicklungsplanung hat dies für die Institute beispielsweise auch direkten Einfluss auf den Umfang der jährlichen Datenabfrage seitens der Abwicklungsbehörde.

Die Abwicklungsbehörde hat im Hinblick auf die zu erstellenden Abwicklungspläne insbesondere folgende Punkte festzulegen:

- den Inhalt und Detaillierungsgrad
- den Zeitpunkt, bis zu dem die ersten Abwicklungspläne zu erstellen sind, sowie die Häufigkeit der Aktualisierung dieser Pläne
- den Inhalt und Detaillierungsgrad der von den Instituten vorzulegenden Informationen
- den Detaillierungsgrad für die Bewertung der Abwicklungsfähigkeit.

Darüber hinaus hat die Abwicklungsbehörde spezifische im Gesetz aufgezählte Eigenschaften eines Unternehmens bei der Abwicklungsplanung zu berücksichtigen – unter anderem betrifft das die Art der Geschäftstätigkeit, die Beteiligungsstruktur, die Rechtsform, das Risikoprofil und einiges mehr. Unter Würdigung dieser Fakten kann die Behörde im Sinne der Proportionalität dann an ein Institut geringere Anforderungen stellen.¹³

SIMPLIFIED OBLIGATIONS

Neben den oben angeführten nationalen Bestimmungen zur Proportionalität bestehen auf internationaler Ebene weitere Vorgaben, die seitens der Abwicklungsbehörde

¹⁰ § 3 Abs. 1 BaSAG.

¹¹ § 19 Abs. 1 BaSAG; der Vollständigkeit halber ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass daneben derzeit noch 15 Institute in die direkte Beaufsichtigung des Single Resolution Board (SRB) fallen, wobei die FMA als nationale Abwicklungsbehörde im Rahmen der sogenannten Internal Resolution Teams auch hinsichtlich dieser Institute einen wesentlichen Beitrag zur Abwicklungsplangestaltung leistet; insgesamt handelt es sich derzeit um 466 österreichische Institute (Stand Dezember 2017), für die ein Abwicklungsplan zu erstellen ist.

¹² Siehe hierzu § 4 Abs. 1 iVm § 1 Abs. 2 BaSAG.

¹³ Für die vollständige Aufzählung siehe § 1 Abs. 2 Z 1 – Z 9 BaSAG.

im Rahmen der Abwicklungsplanung zu berücksichtigen sind: insbesondere die „Guidelines on the application of simplified obligations under Article 4 (5) of Directive 2014/59/EU¹⁴“ sowie künftig die „Regulatory Technical Standards on simplified obligations under Article 4 (6) of Directive 2014/59/EU“¹⁵.

PROPORTIONALITÄT IN DER ABWICKLUNGSPLANUNG

Unter Anwendung der angeführten Bestimmungen nimmt die Abwicklungsbehörde anhand von festgelegten Schwellenwerten und Kriterien eine Kategorisierung der österreichischen CRR-Institute vor, die dem Proportionalitätsgedanken Rechnung trägt und in weiterer Folge den Umfang der Pläne mitbestimmt. Diese Kategorisierung der Institute ist seitens der Abwicklungsbehörde jährlich zu evaluieren und hat insbesondere aktuelle Entwicklungen – Änderungen des Geschäftsmodells, der Gruppenstruktur, Fusionen und Ähnliches – zu berücksichtigen.

Im Jahr 2017 wurde ergänzend aufgrund der erstmals gemeinsam mit der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) für alle Institute durchgeführten „Credibility & Feasibility“-Tests geprüft, ob

- von einem Institut nach derzeitigem Informationsstand kritische Funktionen gemäß § 2 Z 37 BaSAG erbracht werden
- von einer Gefährdung der Finanzmarktstabilität bei einem möglichen Ausfall eines Instituts auszugehen ist
- eine Liquidation eines Instituts im Zuge eines etwaigen Insolvenzverfahrens – in Abgrenzung zu einer Bankenabwicklung – durchführbar und glaubwürdig ist
- der Einlegerschutz im Falle einer Insolvenz eines Instituts gefährdet ist.

Die Ergebnisse dieser Analysen ermöglichen es, dass nunmehr risikobasiert – und mit geringerem Aufwand für die FMA sowie die betroffenen Institute – beurteilt werden kann, welche Art des Abwicklungsplans für ein Institut erstellt werden muss. Die Ausgestaltung der Abwicklungspläne kann auch zielgerichteter an das jeweilige Institut angepasst werden.

Wurden beispielsweise bei einem Institut kritische Funktionen identifiziert und/oder eine hohe Bedeutung für die Finanzmarktstabilität festgestellt und/oder der Schutz der Einleger im Fall eines „Failing or Likely-to-Fail“ (FOLTF) als gefährdet betrachtet, dann ist aus heutiger Sicht ein Abwicklungsverfahren indiziert, und es wird ein vollumfänglicher Abwicklungsplan geschrieben.

Für andere Institute können vereinfachte Anforderungen im Rahmen der Abwicklungsplanung 2018 angewendet werden. Dies betrifft 433 von 466 CRR-Kreditinstituten, für welche Abwicklungspläne zu erstellen sind, wobei sich die Granularität der Abwicklungspläne auch bei diesen Instituten nochmals unterscheidet.¹⁶ Prinzipiell handelt es sich um Institute, für die zum aktuellen Stand eine Liquidation im Rahmen eines Insolvenzverfahrens im Fall eines idiosynkratischen Krisenszenarios als wahrscheinlichste Maßnahme erachtet wird. Aufgrund dessen haben die Abwicklungspläne für diese Institute einen wesentlich geringeren Umfang aufzuweisen als Abwicklungspläne für jene Banken, für die eine Abwicklung im Fall eines FOLTF wahrscheinlich wäre.

¹⁴ EBA/GL/2015/16.

¹⁵ EBA/RTS/2017/11.

¹⁶ Im Rahmen dieses Beitrags sollen lediglich die Besonderheiten bei der Planerstellung unter Berücksichtigung vereinfachter Anforderungen näher dargestellt werden. Die Abwicklungsplanerstellung für jene Institute, die voraussichtlich abgewickelt werden, folgt insbesondere § 20 Abs. 5 BaSAG sowie dem Handbuch des SRB, *The Single Resolution Mechanism – Introduction to Resolution Planning* (2016), <https://srb.europa.eu/en/node/163>.

In Zusammenarbeit mit der OeNB wurde in Umsetzung des Proportionalitätsgedankens zudem an einem weitgehend automatisierten Prozess gearbeitet, der das Erstellen von Abwicklungsplänen mit vereinfachten Anforderungen unterstützt. Dieser Prozess wurde im Jahr 2017 erstmalig verwendet und kam für rund 400 Institute¹⁷ zur Anwendung. Der erarbeitete Prozess sieht als Basis für die Abwicklungspläne dieser Institute ein standardisiertes Muster vor, das die Vorgaben gemäß EBA-RTS 2014/15 und SRB „Note on Simplified Obligations“ vom 25. März 2016 erfüllt. Diese Grundlage wird ausschließlich mit den individuellen Daten der Banken aus dem aufsichtlichen Meldewesen, die der Abwicklungsbehörde von der OeNB bereitgestellt werden, befüllt. Dafür wurden gemeinsam mit der OeNB Synergien genutzt und ein flexibles Tool entwickelt. Dies ermöglicht, im Rahmen der Abwicklungsplanerstellung für diese „kleineren“ Institute automatisiert auf Meldedaten zuzugreifen und die wichtigsten Kennzahlen dieser Institute in die Abwicklungspläne einzufügen. Die Erstellung der Abwicklungspläne für die vielen österreichischen Kleinstbanken wird dadurch deutlich vereinfacht. Darüber hinaus hat dieses Verfahren für die betroffenen Institute den großen Vorteil, dass keine gesonderte Datenabfrage durchgeführt werden muss, da seitens der Abwicklungsbehörde ausschließlich mit bereits vorhandenen Informationen/Daten gearbeitet wird.

Schließlich werden zur Wahrung des Prinzips der Proportionalität auch die Mindestanforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities, MREL), die eine geordnete Bankenabwicklung ermöglichen sollen, für eben jene Institute, für die eine Liquidation im Rahmen eines Insolvenzverfahrens derzeit als wahrscheinlichste Abwicklungsmaßnahme erachtet wird, mit den aufsichtlichen Mindestkapitalanforderungen inklusive Pufferanforderungen festgelegt. Das bedeutet, dass es für diese Institute auch keine über die regulatorischen Kapitalanforderungen hinausgehenden MREL-Erfordernisse gibt.¹⁸

Wie in diesen Ausführungen dargelegt, bekennt sich die FMA vorbehaltlos zum Grundsatz der Proportionalität in Regulierung und Aufsicht. Als integrierte Behörde, die die Aufsicht über den gesamten Finanzmarkt unter einem Dach vereint, bündelt sie hier Erfahrungen und Know-how aus allen Bereichen und stellt eine einheitliche Anwendung für den gesamten Finanzmarkt Österreich sicher. Es geht dabei aber nicht um primitive Deregulierung, sondern vielmehr darum, das gleiche Ziel – die Stabilität des Finanzmarktes zu stärken sowie Anleger und Verbraucher zu schützen – nach Möglichkeit durch einfachere oder gelindere Mittel zu erreichen.

Es geht nicht um primitive Deregulierung, sondern vielmehr darum, das gleiche Ziel – die Stabilität des Finanzmarktes zu stärken sowie Anleger und Verbraucher zu schützen – nach Möglichkeit durch einfachere oder gelindere Mittel zu erreichen.

¹⁷ Bei diesen Instituten sind aufgrund ihrer geringen Größe und des wenig komplexen Geschäftsmodells im Falle eines FOLTF eine Insolvenz oder eine privatwirtschaftliche Maßnahme höchstwahrscheinlich die vorrangigen Lösungen.

¹⁸ Banken, die die regulatorischen Kapitalanforderungen inklusive Pufferanforderungen erfüllen, erfüllen automatisch auch das MREL-Erfordernis.

PRIIP, MIFID II, IDD

Neuerungen im Vertrieb von Versicherungs- und Finanzprodukten

Das Jahr 2018 bringt wesentliche Fortschritte für den Verbraucher- und Anlegerschutz beim Vertrieb von Versicherungs- und Finanzprodukten. Denn drei neue europäische Regelwerke – PRIIP¹, MiFID II² und IDD³ – erweitern die Kompetenzen der Finanzmarktaufsicht, verschärfen die organisatorischen Anforderungen an die Unternehmen und verbessern die Transparenz der Produkte, in dem sie die Bereitstellung erweiterter, standardisierter und vergleichbarer Informationen für die Konsumenten festschreiben.

PRIIP – BESSERE, STANDARDISIERTE UND VERGLEICHBARE INFORMATION

Unter „Packaged Retail And Insurance-Based Investment Products“ (PRIIP) sind verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger sowie Versicherungsanlageprodukte zu verstehen. Ziel der EU-Verordnung über Basisinformationsblätter für derartige Finanzprodukte ist es, dass die Kunden verständlich, standardisiert und vergleichbar darüber informiert werden. Dazu haben die Informationsblätter klar definierte Informationen über die Art des Produktes, das Anlageziel sowie die wesentlichen Merkmale und Aspekte zu enthalten. Kleinanlegern soll es dadurch ermöglicht werden, die mit dem Produkt verbundenen Chancen und Risiken besser zu verstehen, das Produkt selbst mit anderen vergleichen zu können und so eine fundierte Anlageentscheidung zu treffen. Das PRIIP-Regelwerk ist eine Antwort darauf, dass die Produktpalette für Kleinanleger

¹ PRIIP (Packaged Retail And Insurance-Based Investment Products): Verordnung (EU) Nr. 1286/2014 über Basisinformationsblätter für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukten.

² MiFID II (Markets in Financial Instruments Directive II): Richtlinie über Märkte in Finanzinstrumente II

³ IDD (Insurance Distribution Directive): Richtlinie (EU) 2016/97 über Versicherungsvertrieb.

und Konsumenten, die mit Finanzprodukten nicht vertraut sind, immer breiter und differenzierter wird, der grenzüberschreitende Vertrieb – mit bisher auf vielen Märkten nicht gebräuchlichen Produkten – stark an Bedeutung gewinnt und generell die klassischen Produkt- und Branchengrenzen immer mehr verschwimmen. Das hat es für das breite Publikum immer schwieriger gemacht zu prüfen, ob ein Produkt für das persönliche Anlageziel überhaupt geeignet ist, sowie durch Vergleich zu ermitteln, welches Produkt am Markt für die eigenen Zwecke am besten geeignet ist.

Wertpapiere, Investmentfonds und Versicherungen werden kreativ miteinander verknüpft und zu oft sehr komplexen Anlagelösungen für spezielle Bedürfnisse von Kleinanlegern maßgeschneidert: Investmentfonds werden – meist zur Steueroptimierung – als Lebensversicherungen verpackt; Lebensversicherungen sind nicht nur für den Todesfall konzipiert, sondern auch um eine Anlagekomponente für den Erlebensfall angereichert. Bei Versicherungsanlageprodukten wird deren Performance an die Entwicklung bestimmter Indizes geknüpft, oder es kann zwischen unterschiedlichen Anlagestrategien – meist unterlegt mit entsprechenden Investmentfonds – gewählt werden. Und das sind nur einige ausgewählte Beispiele.

Schon einfache Wertpapiere, Investmentfonds und Versicherungen sind für Endverbraucher in ihren Mechanismen und Auswirkungen, in ihren Chancen und Risiken oft schwer zu verstehen, in komplexen Kombinationen ist das für sie beinahe unmöglich. Daher gab es schon bisher gewisse Informationspflichten gegenüber den Kunden, nur waren diese meist branchen- und produktspezifisch, nicht ausreichend standardisiert und nicht aufeinander abgestimmt. Ein Vergleich der verschiedenen verpackten Anlageprodukte und Versicherungsanlageprodukte war daher nur schwer möglich.

Der PRIIP-Begriff sprengt nun die Branchen- und Produktgrenzen. Er umfasst:

- strukturierte Finanzprodukte, etwa Optionsscheine, die in Wertpapiere oder Bankprodukte verpackt sind
- Finanzprodukte, deren Wert sich von Referenzwerten wie Aktien oder Wechselkursen ableitet (Derivate)
- geschlossene und offene Investmentfonds
- Versicherungsprodukte mit Anlagecharakter (darunter fallen Versicherungsprodukte, die einen Fälligkeitswert oder einen Rückkaufswert bieten, der vollständig oder teilweise direkt oder indirekt Marktschwankungen ausgesetzt ist, wie zum Beispiel klassische und fondsgebundene Lebensversicherungen oder Hybridprodukte)
- Instrumente, die von Zweckgesellschaften ausgegeben werden.

Für jedes derartige Produkt muss nun ein einheitliches standardisiertes Basisinformationsblatt, ein Key Information Document (KID), erstellt und dem Kunden zur Verfügung gestellt werden. Der Anwendungsbereich ist auch bewusst weit gefasst, um der Heterogenität der Finanzprodukte in den Mitgliedsstaaten der EU gerecht zu werden. Dies verhindert überdies, dass Anbieter die Verordnung umgehen, indem sie etwa auf eine andere Rechtsform, Bezeichnung oder Zweckbestimmung für das Finanzprodukt ausweichen.

Die PRIIP-Verordnung legt detailliert Format und Inhalt der erforderlichen Informationen fest, die das KID für jedes Produkt enthalten muss. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich dabei um ein Wertpapier, einen Fonds⁴ oder ein Versicherungsanlageprodukt handelt; entscheidend ist, ob das Produkt einem Anlagerisiko unterliegt und auf

Schon einfache Wertpapiere, Investmentfonds und Versicherungen sind für Endverbraucher in ihren Mechanismen und Auswirkungen, in ihren Chancen und Risiken oft schwer zu verstehen, in komplexen Kombinationen ist das für sie beinahe unmöglich.

⁴ Für Investmentfonds besteht die Umsetzungspflicht erst per Ende Dezember 2019, spätestens dann muss das derzeit auszustellende UCITS KIID durch das PRIIP KID ersetzt sein.

Endverbraucher und Kleinanleger abzielt. Damit soll nicht nur eine Vergleichbarkeit zwischen Versicherungsanlageprodukten, sondern auch eine branchenübergreifende Vergleichbarkeit (z. B. mit strukturierten Finanzprodukten, geschlossenen und offenen Investmentfonds etc.) ermöglicht werden.

BASISINFORMATIONENBLÄTTER

PRIIP-Hersteller sind verpflichtet, die Basisinformationsblätter zu erstellen, deren Inhalt regelmäßig zu überprüfen und jedes KID auf ihrer Website zu veröffentlichen. Auch jeder PRIIP-Anbieter hat die Basisinformationsblätter zu diesen Produkten auf seiner Website zu publizieren. Personen die über ein PRIIP beraten oder es verkaufen, haben das KID so rechtzeitig zur Verfügung zu stellen, dass der Kleinanleger – bevor er durch einen Vertrag oder ein Angebot im Zusammenhang mit diesem PRIIP gebunden ist – genügend Zeit hatte, das Dokument ordentlich zu prüfen. Die Delegierte Verordnung⁵ dazu führt aus, dass der Berater selbst abschätzen muss, wie viel Zeit der Kleinanleger unter Berücksichtigung seiner Kenntnisse und Erfahrungen, der Komplexität des Produkts und der vom Kleinanleger explizit angegebenen Dringlichkeit des Abschlusses für die Prüfung des KID benötigt.

Das Basisinformationsblatt soll maximal drei Seiten im A4-Format umfassen. Die Themen, ihre Reihenfolge und die Formulierung der Überschriften jedes Abschnitts sind vorgegeben. Die wichtigsten Inhalte sind:

- der Name des PRIIP, die Identität und Kontaktdaten des PRIIP-Herstellers, Angaben über die zuständige Behörde und das Datum des Informationsblatts
- die Art und die wichtigsten Merkmale des PRIIP einschließlich seiner Ziele und die zu deren Erreichung eingesetzten Mittel; die Beschreibung des Kleinanlegertyps, an den das PRIIP vermarktet wird; (soweit bekannt) die Laufzeit des PRIIP
- die empfohlene und gegebenenfalls vorgeschriebene Mindesthaltedauer sowie eine Darstellung der Möglichkeiten der vorzeitigen Auflösung der Anlage einschließlich der Bedingungen hierfür
- Informationen darüber, wie und bei wem der Kleinanleger eine Beschwerde über das Produkt oder über das Verhalten des PRIIP-Herstellers oder einer Person, die über das Produkt berät oder es verkauft, einlegen kann
- eine kurze, standardisierte Beschreibung des Risiko-Rendite-Profiles
- die Offenlegung aller mit einer Veranlagung in diesem PRIIP verbundenen Kosten.

Wesentliche Informationen für den Kunden, etwa jene über die Risiken oder Kosten, sind auch in Form von aggregierten Indikatoren darzustellen. Der Gesamtrisikoindikator etwa fasst alle Risiken, die der Kunde eingeht, zusammen. Er ist durch eine sieben-teilige Skala darzustellen, wobei 1 für niedriges Risiko und 7 für das höchste Risiko steht. Die Zusammensetzung der Kosten ist im KID in einer Tabelle auszuweisen; sowohl die Gesamtkosten als auch deren Auswirkung auf die Rendite – Reduction in Yield (RIY) – sind im Basisinformationsblatt anzugeben.

Die PRIIP-VO verpflichtet zudem die zuständigen Aufsichtsbehörden zur Marktüberwachung und räumt diesen erstmals die Befugnis zur „Produktintervention“ ein: Sieht sie bei einem bestimmten Produkttyp eine gravierende Beeinträchtigung des Anleger-

⁵ Delegierte Verordnung (EU) 2017/653 der Kommission vom 8. März 2017 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1286/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates über Basisinformationsblätter für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte (PRIIP) durch technische Regulierungsstandards in Bezug auf die Darstellung, den Inhalt, die Überprüfung und die Überarbeitung dieser Basisinformationsblätter sowie die Bedingungen für die Erfüllung der Verpflichtung zu ihrer Bereitstellung.

oder Verbraucherschutzes oder ist dieser Produkttyp geeignet, die Stabilität des Finanzmarktes zu gefährden, so kann sie dessen Vermarktung, Vertrieb oder Verkauf einschränken oder gar ganz untersagen. Weiters kann sie bestimmte Praktiken, die mit diesem Produkt verknüpft sind, verbieten oder beschränken. Dieses Verbot bzw. diese Beschränkung kann auch vorsorglich ausgesprochen werden, bevor das Produkt tatsächlich vermarktet wird. Neben der nationalen Aufsichtsbehörde können auch die europäischen Aufsichtsbehörden die Vermarktung, den Vertrieb oder den Verkauf derartiger Produkte oder eine Art der Finanztätigkeit oder -praxis dabei verbieten oder beschränken.

MIFID II – DAS NEUE REGULIERUNGSREGIME FÜR FINANZINSTRUMENTE

Das Wertpapieraufsichtsgesetz 2018 (WAG 2018) hat das europäische MiFID-II/MiFIR-Regime⁶ in österreichisches Recht umgesetzt und trat mit 3. Jänner 2018 in Kraft. Das neue Regime gibt den Märkten für Finanzprodukte einen völlig neuen regulatorischen Rahmen und verbessert den Anlegerschutz wesentlich: Es definiert klare Prozesse für die Produktentwicklung, erhöht die Transparenz bei Beratung, Produkten sowie Kosten und erweitert die Befugnisse der Aufsichtsbehörden.

Für den Vertrieb von Finanzprodukten sind dabei insbesondere die „Product Governance“, die „Produktintervention“, die „Arten der Anlageberatung“ sowie die „erweiterten Informationspflichten“ von besonderer Bedeutung.

PRODUCT GOVERNANCE

MiFID II stellt erstmals neben die vertriebsbezogenen „Wohlverhaltensregeln“ auch produktbezogene Regelungen, die „Product Governance“. Kreditinstitute bzw. Wertpapierfirmen, die Finanzinstrumente (einschließlich strukturierter Einlagen) emittieren (Produkthersteller), oder vertreiben (Distributoren), haben – ebenso wie Versicherungen – einen firmeninternen Produktabnahmeprozess einzurichten. Jedes Finanzinstrument ist diesem Produktabnahmeprozess zu unterziehen, bevor es vermarktet oder vertrieben wird. Auch wesentliche Anpassungen von bereits auf dem Markt befindlichen Finanzinstrumenten unterliegen dem Produktabnahmeprozess.

Dazu ist für jedes Finanzinstrument zuerst der Zielmarkt zu definieren. Damit muss bereits bei der Produktentwicklung festgelegt werden, für welche Anlegergruppe (Zielmarkt) es bestimmt ist: etwa für Privatkunden, professionelle Kunden oder geeignete Gegenparteien. Dabei ist auch zu bestimmen, über welchen Kenntnis- und Erfahrungshorizont und welche Verlusttragfähigkeit die angesprochene Investorengruppe zu verfügen hat. Es sind das Risiko- und Ertragsprofil des Produkts und die empfohlene Haltedauer zu definieren. Schließlich ist festzuhalten, ob das Produkt auf die Erfüllung spezieller Kundenbedürfnisse zugeschnitten ist, etwa auf Kunden, die in nachhaltige Anlagen investieren wollen.

Produkthersteller haben im Zuge des Prozesses der Zielmarktdefinition auch bereits zu klären, welche Vertriebsstrategien für dieses Finanzinstrument geeignet sind. Dabei ist auf die Bedürfnisse des Zielmarktes abzustellen.

Wer Finanzinstrumente emittiert, entwickelt oder vertreibt, hat – ebenso wie Versicherungen – einen firmeninternen Produktabnahmeprozess einzurichten. Jedes Finanzinstrument ist diesem Produktabnahmeprozess zu unterziehen, bevor es vermarktet oder vertrieben wird.

⁶ MiFID II: Richtlinie 2014/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente sowie zur Änderung der Richtlinien 2002/92/EG und 2011/61/EU. MiFIR: Markets in Financial Instruments Regulation.

Den Produktherstellern obliegt es auch – soweit für sie zumutbar – dafür zu sorgen, dass das Produkt in weiterer Folge nur auf dem von ihnen festgelegten Zielmarkt vertrieben wird. Daher haben sie den Distributoren sämtliche relevanten Informationen über ihre Produktgenehmigungsverfahren, insbesondere jene zur Zielmarktdefinition, zur Verfügung zu stellen. Distributoren sind wiederum verpflichtet, Vorkehrungen zu treffen, um die Produktinformationen entgegenzunehmen. Durch diese Informationen soll es den Distributoren besser möglich sein, die von ihnen angebotenen Produkte zu verstehen und – unter Berücksichtigung des festgelegten Zinsmarktes – zu beurteilen, inwieweit sie mit den Bedürfnissen ihrer Kunden vereinbar sind.

Distributoren von Finanzinstrumenten haben die Product-Governance-Verpflichtungen bei den Überlegungen, welche Produkte sie anbieten und wie diese vermarktet und vertrieben werden sollen, zu beachten und ihr Produktuniversum dementsprechend zusammenzustellen. Die Vertreiber haben den vom Hersteller vorab festgelegten Zielmarkt und die Vertriebsstrategie im Hinblick auf ihr individuelles Geschäftsmodell und ihren Kundenstamm zu konkretisieren. Wenn der Hersteller eines vertriebenen Finanzinstruments nicht der MiFID II unterliegt, etwa weil er in einem Drittstaat ansässig ist, hat der Vertreiber eigenständig den Zielmarkt und die Vertriebsstrategie zu bestimmen.

Wenn ein Produkt bereits auf dem Markt platziert wurde, muss die Einhaltung der Product-Governance-Regeln laufend überprüft werden. Dabei ist insbesondere darauf Bedacht zu nehmen, ob sich aufgrund nachträglich eingetretener Ereignisse die ursprüngliche Risikobewertung geändert hat oder das Produkt nicht mehr den Bedürfnissen des vorab definierten Zielmarktes entspricht. Informationen über Ereignisse, die für die Zielmarktbestimmung des Herstellers relevant sind, weil sie dazu führen können, dass der Hersteller den Zielmarkt für ein Finanzinstrument neu definieren muss, sind vom Vertreiber an den Hersteller zu melden.

Um die Verpflichtungen zur Product Governance effizient durchsetzen zu können, hat die MiFIR⁷ die Befugnisse der Österreichischen Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA) erweitert: Richtet ein der MiFID II unterliegendes Unternehmen keinen Produktabnahmeprozess ein oder wendet es den Prozess nicht an, kann die Aufsichtsbehörde den Vertrieb der betroffenen Finanzinstrumente aussetzen.

PRODUKTINTERVENTION

Mit der Produktintervention räumt die MiFIR den Aufsichtsbehörden eine neue, sehr weitreichende Befugnis ein. Jede zuständige nationale Aufsichtsbehörde, für Österreich also die FMA, kann die Vermarktung und den Vertrieb von Finanzinstrumenten (inklusive strukturierter Einlagen) sowie von Finanztätigkeiten/-praktiken beschränken oder ganz verbieten. Diese Maßnahmen können auch durch die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) bei Finanzinstrumenten und/oder die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) bei strukturierten Einlagen gesetzt werden, was insbesondere dann erforderlich ist, wenn bedenkliche Finanzinstrumente vorwiegend grenzüberschreitend – etwa online via Internet – an Kleinanleger angeboten werden. In einem derartigen Fall wären Maßnahmen durch einzelne nationale Aufsichtsbehörden in den EU-Staaten nicht ausreichend, um den Missstand abzustellen.

⁷ Verordnung (EU) Nr. 600/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012.

Solche Beschränkungen oder Verbote unterliegen allerdings strikten Voraussetzungen:

- Sie können ausgesprochen werden, wenn durch ein Finanzinstrument oder eine Finanztätigkeit erhebliche Bedenken für den Anlegerschutz oder eine Gefahr für das ordnungsgemäße Funktionieren und die Integrität der Finanz- oder Warenmärkte oder eine Gefahr für die Stabilität des Finanzsystems drohen oder wenn ein Derivat negative Auswirkungen auf den Preisbildungsmechanismus in den zugrunde liegenden Märkten hat.
- Vor der Ausübung des Eingriffsrechts ist zu prüfen, ob der Missstand durch die Anwendung gelinderer EU-Bestimmungen behebbar ist.
- Die Maßnahme ist auf ihre Verhältnismäßigkeit – insbesondere im Hinblick auf Anleger, die ein betroffenes Finanzinstrument mit bisher liquidem Markt halten – zu prüfen.
- Es ist sicherzustellen, dass sich die Maßnahme nicht diskriminierend auf Dienstleistungen oder Tätigkeiten auswirkt, die von einem anderen Mitgliedsstaat aus erbracht werden.
- Produktinterventionsmaßnahmen dürfen grundsätzlich nur im Allgemeininteresse gesetzt werden.

ARTEN DER ANLAGEBERATUNG

Das neue Regulierungsregime hat auch einen klar definierten Rechtsrahmen für die „unabhängige Anlageberatung“ geschaffen. Der Berater hat den Kunden vorab zu informieren, ob er eine „abhängige“ oder eine „unabhängige Anlageberatung“ anbietet. Die unabhängige Anlageberatung setzt voraus, dass eine ausreichende, hinsichtlich Art und Emittent breit gestreute Palette an angebotenen Produkten bewertet werden muss. Sie darf keinesfalls auf Eigenprodukte oder Produkte von Emittenten oder Anbietern beschränkt sein, zu denen der Rechtsträger enge rechtliche oder wirtschaftliche Beziehungen unterhält.

Weiters ist dabei zur Gänze auf Zuwendungen von Produkthanbietern zu verzichten. Sämtliche Vorteile, die dennoch von einem Dritten oder im Auftrag eines Dritten gewährt werden, sind jedem einzelnen Kunden zuzuweisen und diesem weiterzugeben. Die Beratung wird nur durch Zahlung von Honoraren und Gebühren von Seiten des Kunden honoriert.

Geringfügige nichtmonetäre Vorteile, die die Qualität der Dienstleistung für den Kunden verbessern können und die von ihrem Umfang und ihrer Art her nicht vermuten lassen, dass sie die Pflicht, im bestmöglichen Interesse des Kunden zu handeln, beeinträchtigen, sind zulässig, sofern sie unmissverständlich offengelegt werden.

Im Fall der „nicht unabhängigen Anlageberatung“ hat der Rechtsträger nachzuweisen, dass jeglicher von ihm angenommene oder ihm gewährte Vorteil die Qualität der jeweiligen Dienstleistung für den Kunden verbessert. Dazu hat der nicht unabhängige Berater:

- eine interne Liste aller Vorteile zu führen, die er im Zusammenhang mit der Erbringung von Wertpapier- und Nebendienstleistungen von einem Dritten annimmt, und
- festzuhalten, wie der Vorteil die Qualität der Dienstleistungen für die betreffenden Kunden verbessert und welche Schritte unternommen wurden, damit die Pflicht des Beraters, ehrlich, redlich und professionell im bestmöglichen Interesse seiner Kunden zu handeln, nicht beeinträchtigt wird.

Ein Vorteil verbessert dann die Qualität der jeweiligen Dienstleistung für den Kunden,

Das neue Regulierungsregime hat auch einen klar definierten Rechtsrahmen für die „unabhängige Anlageberatung“ geschaffen. Der Berater hat den Kunden vorab zu informieren, ob er eine „abhängige“ oder eine „unabhängige Anlageberatung“ anbietet.

wenn dadurch eine zusätzliche oder höherwertige Dienstleistung erbracht wird und dies in einem angemessenen Verhältnis zum Umfang der angenommenen Vorteile steht.

ERWEITERTE INFORMATIONSPFLICHTEN IM RAHMEN DER ANLAGEBERATUNG

Das neue Regulierungsregime hat auch die Informationspflichten⁸ gegenüber dem Kunden wesentlich erweitert. So ist der Kunde unter anderem rechtzeitig vor der Erbringung der Anlageberatung darüber zu informieren,

- ob diese unabhängig erbracht wird
- ob diese sich auf eine umfassende oder eingeschränkte Analyse verschiedenster Arten von Finanzinstrumenten stützt, und insbesondere
- ob die Palette an Finanzinstrumenten auf solche Finanzinstrumente beschränkt ist, die von Einrichtungen emittiert oder angeboten werden, die in enger Verbindung zu dem Rechtsträger stehen oder andere rechtliche oder wirtschaftliche Verbindungen unterhalten, die so eng sind, dass die Beratung nicht unabhängig erfolgt
- Weiters ist der Kunde darüber zu informieren, ob eine regelmäßige Beurteilung der Eignung der Finanzinstrumente erfolgt, die diesem Kunden empfohlen werden.

Wertpapierfirmen haben überdies verständlich und präzise zu erläutern, ob und warum eine Anlageberatung als unabhängig oder nicht unabhängig einzustufen ist. Zudem ist das der Anlageempfehlung zugrunde liegende Spektrum an Finanzinstrumenten einschließlich des Verhältnisses des Rechtsträgers zu den Emittenten bzw. Anbietern der Instrumente darzustellen.

Im Rahmen der unabhängigen Anlageberatung ist zu erklären, wie die Bedingungen dafür erfüllt werden, und welche Faktoren beim Auswahlverfahren zur Empfehlung von Finanzinstrumenten Berücksichtigung finden – beispielsweise Risiken, Kosten und die Komplexität der Finanzinstrumente. Im Fall von regelmäßigen Eignungsbeurteilungen ist über deren Häufigkeit und Umfang zu informieren sowie gegebenenfalls über die zur jeweiligen Beurteilung führenden Voraussetzungen.

Überdies hat jeder, der Anlageberatung gegenüber Privatkunden erbringt, dem Kunden vor Durchführung des Geschäfts eine Erklärung zur Geeignetheit auf einem dauerhaften Datenträger zu übermitteln, in der er die erbrachte Beratung nennt, einen Überblick über die erteilte Empfehlung gibt und erläutert, wie die Empfehlung auf die Präferenzen, Ziele und sonstigen Merkmale des Kunden abgestimmt wurde.

Die Kunden sind nachweislich über sämtliche Kosten und Gebühren zu informieren. Diese Informationen sind auch so zusammenzufassen, dass es den Kunden möglich ist, die Gesamtkosten sowie die kumulative Wirkung auf die Rendite der Anlage zu verstehen.

IDD – DAS NEUE REGIME FÜR DEN VERTRIEB VON VERSICHERUNGSPRODUKTEN

Die neue Versicherungsvertriebsrichtlinie⁹ IDD wurde am 2. Jänner 2016 kundgemacht und ersetzt die Richtlinie über Versicherungsvermittlung¹⁰ aus dem Jahr 2002. Sie war bis zum 23. Februar 2018 in nationales Recht umzusetzen. Falls es zu der von der

⁸ Die Rechtsgrundlagen zu den Informationspflichten bei der Anlageberatung finden sich sowohl im WAG 2018 als auch in der Delegierten Verordnung (EU) 2017/565 der Europäischen Kommission.

⁹ RL (EU) 2016/97 über Versicherungsvertrieb (IDD).

¹⁰ RL 2002/92/EG über Versicherungsvermittlung.

Europäischen Kommission vorgeschlagenen Verschiebung der Anwendung kommt, ist sie dann ab dem 1. Oktober 2018 anzuwenden.

Ziel der IDD ist die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle Vertriebskanäle. Daher gelten sämtliche Vorschriften auch für den Direktvertrieb durch Versicherungsunternehmen.

Die IDD verpflichtet beim Vertrieb von Versicherungsprodukten, im bestmöglichen Interesse des Kunden zu handeln. Es muss daher jeder angebotene Versicherungsvertrag den Wünschen und Bedürfnissen des Kunden entsprechen. Nach dem Entwurf des Versicherungsvertriebsrechts-Änderungsgesetzes 2017, das die IDD in österreichisches Recht umsetzt, wird eine generelle Beratungspflicht vorgeschrieben. Der Kunde hat eine persönliche Empfehlung zu bekommen, in der erläutert wird, warum ein bestimmtes Produkt seinen Wünschen und Bedürfnissen am besten entspricht. Diese Vorgangsweise setzt jedoch voraus, dass die Produkte den Bedürfnissen des Zielmarktes entsprechen. Vorschriften zu Produktentwicklungsprozessen, die Product Governance, sollen dies gewährleisten.

Die Anforderungen an den Produktentwicklungsprozess werden durch eine Delegierte Verordnung¹¹ der Europäischen Kommission präzisiert:

- **Etablierung von Produktentwicklungsprozessen:** Sie haben die Entwicklung von Produkten, deren Überwachung, Überprüfung sowie Vertrieb zu regeln und haben Maßnahmen für den Fall vorzusehen, dass sich Produkte zum Nachteil der Versicherungsnehmer entwickeln. Sie sind nicht nur auf neu entwickelte Produkte, sondern auch auf wesentliche Anpassungen bestehender Produkte anzuwenden. Durch diese Prozesse soll gewährleistet werden, dass Produkte den Interessen und Zielen der Kunden Rechnung tragen, ordnungsgemäß mit Interessenkonflikten umgegangen wird, negativen Auswirkungen auf Kunden vorgebeugt und eine Benachteiligung der Kunden vermieden bzw. gemindert wird.
- **Überprüfung von Produktentwicklungsprozessen:** Sie müssen regelmäßig überprüft werden, um sicherzustellen, dass sie nach wie vor gültig und aktuell sind.
- **Identifizierung des Zielmarktes:** Versicherungsunternehmen sollen nur Produkte auf den Markt bringen, die auf die Interessen und Ziele des Zielmarktes abgestimmt sind. Es ist festzustellen, für welche Kunden das Versicherungsprodukt geeignet ist; es sollen aber gegebenenfalls ebenso Kundenschichten identifiziert werden, für die das Produkt keinesfalls geeignet ist.
- **Produktprüfung:** Bevor ein Produkt vermarktet oder wesentlich angepasst wird, hat das Versicherungsunternehmen Produkttests, gegebenenfalls auch Szenarioanalysen, durchzuführen, um zu prüfen, ob das Produkt den Zielsetzungen und Bedürfnissen des Zielmarktes über die gesamte Lebensdauer des Produkts entspricht. Ein Produkt darf nicht auf den Markt gebracht werden, wenn es nicht den Interessen des Zielmarktes entspricht.
- **Produktüberwachung:** Die auf dem Markt befindlichen Produkte sind laufend hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit den Interessen des Zielmarktes zu überwachen.
- **Korrektive Maßnahmen:** Sollte sich ein Produkt während des Produktlebenszyklus als für Versicherungsnehmer nachteilig erweisen, hat das Versicherungsunterneh-

¹¹ Delegierte Verordnung (EU) 2017/2358 der Kommission vom 21. September 2017 zur Ergänzung der Richtlinie (EU) 2016/97 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Aufsichts- und Lenkungsanforderungen für Versicherungsunternehmen und Versicherungsvertreiber.

men entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, um die nachteiligen Folgen für den Versicherungsnehmer zu reduzieren bzw. das neuerliche Auftreten zu verhindern.

Das Versicherungsunternehmen hat bei der Auswahl der geeigneten Vertriebswege die besonderen Produktmerkmale und den Zielmarkt zu berücksichtigen und dem Vertrieb stets die aktuellsten Informationen über Produktdetails zur Verfügung zu stellen. Der Vertrieb soll in der Lage sein, das Produkt zu verstehen und den Zielmarkt zu identifizieren. Das Versicherungsunternehmen hat den Vertrieb zu beobachten und regelmäßig zu überprüfen, ob das Produkt tatsächlich nur an Versicherungsnehmer verkauft wird, die dem definierten Zielmarkt angehören.

Die IDD:

- bringt überdies mehr Transparenz bei den Versicherungsprodukten, insbesondere im Hinblick auf Preise und Kosten
- verbessert die Verständlichkeit und Vergleichbarkeit der Produkte durch standardisierte Informationsblätter
- und unterbindet Interessenkonflikte.

TRANSPARENZ

Beim Vertrieb von Lebensversicherungsprodukten verlangt die IDD die Offenlegung sämtlicher Kosten und Gebühren, insbesondere der Vertriebs- und Beratungskosten, der Kosten des Versicherungsprodukts und sämtlicher Zahlungen Dritter. Sie sind auch in aggregierter Form darzustellen, um dem Versicherungsnehmer die Gesamtkosten sowie deren kumulative Wirkung auf die Anlagerendite zu verdeutlichen. Beim Vertrieb von Versicherungsanlageprodukten kann der Versicherungsnehmer zusätzlich eine Aufstellung der Kosten und Gebühren nach Posten verlangen. Über dieses Recht ist der Versicherungsnehmer zu informieren.

PRODUKTINFORMATION

Auch für Nichtlebensversicherungsprodukte soll es in Zukunft leichter verständliche Produktinformationen geben. Dazu dient das zwei Seiten umfassende „Informationsblatt zu Versicherungsprodukten“ – Insurance Product Information Document (IPID) –, das unter anderem eine Zusammenfassung der versicherten Hauptrisiken und der ausgeschlossenen Risiken, die Versicherungssumme und den geografischen Geltungsbereich enthalten muss. Jede Rubrik ist mit vorgegebenen Bildzeichen einzuleiten, die visuell deren Inhalt wiedergeben. Um eine leichte Lesbarkeit sicherzustellen, wird sogar eine Schriftgröße von mindestens 1,2 mm vorgegeben.

Für Lebensversicherungen, bei denen nicht die Veranlagung, sondern die Absicherung des Ablebensrisikos im Vordergrund steht (z. B. Ablebensversicherung), ist das Basisinformationsblatt – Life Insurance Product Information Document (LIPID) – vorgesehen. Um ein standardisiertes Format für die Präsentation dieses Informationsblatts festzulegen, hat der Gesetzgeber der FMA eine entsprechende Verordnungsermächtigung eingeräumt.

VERMEIDUNG VON INTERESSENKONFLIKTEN

Im Vertrieb von Versicherungsprodukten wird ein Umdenken stattfinden müssen, da die IDD besonderes Augenmerk auf die Vermeidung von Interessenkonflikten legt: Es dürfen keine Anreize mehr gesetzt werden, Angestellte oder Versicherungsvertreiber derart zu vergüten oder ihnen Verkaufsziele zu setzen, die dazu führen, einem Kunden

ein bestimmtes Produkt zu empfehlen, obwohl ein anderes seinen Bedürfnissen besser entspricht.

Unabhängig davon, für welchen Vertriebsweg – Direktvertrieb oder Vermittler – sich der Kunde entscheidet, haben einheitlich hohe Standards zu gelten. Vor diesem Hintergrund werden Versicherungsunternehmen ihre Informationspflichten, interne Prozesse und Verkaufsprozesse anpassen müssen. Der Kunde muss sich auf die Professionalität und Kompetenz der Vermittler und der Angestellten von Versicherungsunternehmen verlassen können.

Nicht nur aufgrund der PRIIP-VO, sondern auch aufgrund der IDD hat die FMA ab 2018 eine laufende Marktüberwachung auch für Versicherungsprodukte sicherzustellen.

Mit PRIIP, MiFID II und IDD wird sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene der integrierte Aufsichtsansatz weiter gestärkt. Als Antwort auf das zunehmende Verschwimmen der Produkt- und Branchengrenzen sowie der massiven Intensivierung grenzüberschreitender Angebote von Versicherungs- und Finanzprodukten wurde und wird die Regulierung des Vertriebs weitgehend angeglichen. Dies ermöglicht unter dem übergeordneten Ziel der Verbesserung des Anlegerschutzes eine konsistente integrierte Aufsicht über alle durch die FMA beaufsichtigten Sektoren hinweg.

EINLAGENSICHERUNG NEU

Auf dem Weg zu einem europäischen System

Die Harmonisierung soll einen einheitlichen Schutz der Sparer unabhängig vom Heimatland ermöglichen, eine Umschichtung von Ersparnissen zwischen Ländern mit geringem Einlagenschutz zu solchen mit hohem Standard verhindern, Wettbewerbsverzerrungen auf dem EU-Binnenmarkt beseitigen, den Anleger- und Verbraucherschutz stärken und so zur Finanzmarktstabilität beitragen.

Mit der neuen Europäischen Richtlinie über Einlagensicherungssysteme¹, die bis 3. Juni 2015 in nationales Recht umzusetzen war, wurde die Einlagensicherung im Europäischen Binnenmarkt auf ein völlig neues Fundament gestellt. Denn letztlich soll eine harmonisierte europäische Einlagensicherung neben der gemeinsamen Bankenaufsicht (Single Supervisory Mechanism, SSM) und dem einheitlichen Abwicklungssystem (Single Resolution Mechanism, SRM) die dritte Säule der Europäischen Bankenunion bilden. Die Harmonisierung soll einen einheitlichen Schutz der Sparer unabhängig vom Heimatland ermöglichen, eine Umschichtung von Ersparnissen zwischen Ländern mit geringem Einlagenschutz zu solchen mit hohem Standard verhindern, Wettbewerbsverzerrungen auf dem EU-Binnenmarkt beseitigen, den Anleger- und Verbraucherschutz stärken und so zur Finanzmarktstabilität beitragen. Dazu werden in einem ersten Schritt die bestehenden Sicherungssysteme in den europäischen Staaten harmonisiert. Die Richtlinie sieht dazu Regelungen zur organisatorischen Einrichtung und zum Betrieb von Sicherungseinrichtungen, zum Aufbau eines ex ante zu befüllenden Einlagensicherungsfonds, zum Entschädigungsverfahren der Einleger im Sicherungsfall sowie zur staatlichen Beaufsichtigung vor. Der Vorstoß der Europäischen Kommission, letztlich die nationalen Systeme durch eine eigene europäische Einlagensicherung (European Deposit Insurance System, EDIS) zu ersetzen, ist aber nach wie vor politisch noch sehr umstritten (> *Kasten auf Seite 54*).

DER UMBAU DES NATIONALEN EINLAGENSICHERUNGSSYSTEMS

Der österreichische Gesetzgeber hat die Europäische Richtlinie über Einlagensicherungssysteme mit dem Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz

¹ Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014

BANK



(ESAEG), das mit 15. 8. 2015 in Kraft getreten ist, umgesetzt. Er übertrug darin der Österreichischen Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA) die Kompetenz zur Beaufsichtigung der Sicherungseinrichtungen und räumte ihr zahlreiche neue Aufsichtsbefugnisse ein, vergleichbar jenen über Kreditinstitute. So erhielt sie für die Aufsicht über die Sicherungseinrichtungen insbesondere die Befugnis zur Informationseinholung, zur Erteilung von behördlichen Aufträgen bei Verletzung des ESAEG, zur Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen sowie zur Erteilung von Bewilligungen.

Derzeit bestehen in Österreich fünf Sicherungseinrichtungen, die die fünf Sektoren widerspiegeln:

- Einlagensicherung der Banken & Bankiers GmbH
- Volksbank Einlagensicherung eG
- Hypo-Haftungs-Gesellschaft m.b.H.
- Sparkassen-Haftungs Aktiengesellschaft
- Österreichische Raiffeisen Einlagensicherung eGen

EDIS – DIE EUROPÄISCHE EINLAGENSICHERUNG

Die Europäische Kommission hat bereits einen Vorschlag für eine eigene europäische Einlagensicherung (European Deposit Insurance System, EDIS), vorgelegt. Dieser baut auf der Einlagensicherungsrichtlinie auf und sieht die Schaffung eines gemeinsamen Einlagensicherungsfonds in zwei Schritten vor, beginnend mit einer Rückversicherungsphase, die dann in einer zweiten Stufe in eine Mitversicherung mündet. Allerdings wird der Übergang zu dieser zweiten Stufe an die Bedingung geknüpft, dass bei der Verringerung der Risiken aus den Altlasten wesentliche Fortschritte erzielt wurden:

- **Rückversicherungsphase:** Von 2019 bis 2021 stellt das europäische Einlagensicherungssystem EDIS nur eine Liquiditätssicherung für die nationalen Einlagensicherungssysteme bereit. Das heißt, dass EDIS zeitlich befristet mit Liquidität einspringt, wenn ein nationales Einlagensicherungssystem ausgeschöpft ist. Diese Gelder müssen aber nachher zurückgezahlt werden. 2019 darf EDIS dabei maximal 30 % der Liquiditätslücke decken, 2020 maximal 60 % und ab 2021 maximal 90 %. Mindestens 10 % müssen daher immer durch ex post zusätzlich zu leistende Beiträge der nationalen Banken in das nationale Einlagensicherungssystem gedeckt werden.

Die nationalen Einlagensicherungssysteme müssen in der Rückversicherungsphase die EDIS-Mittel immer zurückzahlen und gewährleisten, dass etwaige Verluste weiter auf nationaler Ebene abgedeckt würden.

- **Mitversicherungsphase:** Diese tritt frühestens 2021 in Kraft und setzt voraus, dass die Altlasten nachweislich in einem zu definierenden Mindestausmaß bereinigt sind. Dazu sind diese – insbesondere die notleidenden Kredite (NPL) - in einem gezielten Asset Quality Review (AQR) zu erheben und zu analysieren. Die NPL müssen signifikant abgebaut sein. Rechtsrisiken (legal risks) müssen konsequent gemanagt und beseitigt werden. Dieser Prozess muss durch den SSM überwacht und der ausreichende Fortschritt durch die EU-Kommission bestätigt werden. Sind diese Bedingungen erfüllt, kann EDIS frühestens ab 2021 Liquiditätslücken zu 100 % decken und schrittweise zunehmend tatsächlich Verluste abdecken; also nationale Einlagen sichern, ohne dass zurückgezahlt werden muss.

Letztlich soll EDIS die vollständige Auszahlung der besicherten Einlagen im Falle der Krise eines Geldinstituts der Euro-Zone sicherstellen und dafür sorgen, dass alle Einleger in der Bankenunion unabhängig von ihrem Wohnort den gleichen Schutz genießen.

Dieser Kommissionsvorschlag ist nach wie vor politisch sehr umstritten, da manche Mitgliedsstaaten fürchten, so für Altlasten von Banken in anderen Staaten zu zahlen, solange diese nicht vorher bereinigt sind. Außerdem sind die Ausfallsrisiken – trotz gemeinsamer Aufsicht – zwischen den einzelnen Staaten sehr unterschiedlich.

Gemeinsam sichern diese in Summe gedeckte Einlagen in Höhe von € 212,92 Mrd. (Stand 31. 12. 2017) ab.

Ab dem 1. Jänner 2019 kommt es in Umsetzung des neuen europäischen Regimes zu einer grundlegenden Neuordnung der österreichischen Einlagensicherung. An die Stelle der bisherigen Sicherungseinrichtungen tritt dann die „einheitliche Einlagensicherung“, die für alle Einleger bei österreichischen Kreditinstituten zuständig ist, sofern das jeweilige Kreditinstitut nicht einem institutsbezogenen Sicherungssystem (Institutional Protection Scheme – IPS) angehört, das aber auch als Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungssystem anerkannt sein muss.

Die Einrichtung der einheitlichen Sicherungseinrichtung hat gemäß ESAEG durch die Wirtschaftskammer Österreich (WKO) zu erfolgen. Da dies per gesetzlicher Anordnung geschieht, ist dazu kein gesonderter verwaltungsbehördlicher Akt zur Anerkennung durch die zuständige Behörde FMA erforderlich.

IPS, also institutsbezogene Sicherungssysteme, bedürfen hingegen gemäß ESAEG zusätzlich einer Anerkennung als Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungssystem durch die FMA. Dazu hat das IPS gemäß ESAEG eine Reihe von Voraussetzungen zu erfüllen, insbesondere müssen seine Mitgliedsinstitute (Kreditinstitute) zusammen gedeckte Einlagen in Höhe von zumindest 15 % der gedeckten Einlagen aller CRR-Kreditinstitute mit Sitz in Österreich halten.

EINHEITLICHE SICHERUNGSEINRICHTUNG

Erster wichtiger Schritt zur Etablierung der einheitlichen Sicherungseinrichtung war die Gründung der gesetzlich vorgeschriebenen Haftungsgesellschaft, die bis zum 1. Jänner 2018 zu erfolgen hatte. Darauf aufbauend haben nun die Geschäftsleiter sämtliche Vorbereitungshandlungen zur „Übernahme“ der Agenden der bisherigen Sicherungseinrichtungen durch die einheitliche Sicherungseinrichtung zu setzen, um die Funktionsfähigkeit bis 1. Jänner 2019 sicherzustellen. Hierzu bedarf es entsprechend der gesetzlichen Anordnung auch einer engen Zusammenarbeit zwischen den Sicherungseinrichtungen und der FMA. Die verfügbaren Finanzmittel der Einlagensicherungsfonds der bisherigen Sicherungseinrichtungen sind an die einheitliche Sicherungseinrichtung bzw. gegebenenfalls an die Sicherungseinrichtung eines anerkannten institutsbezogenen Sicherungssystems zu übertragen.

Die zentrale Aufgabe der FMA im Zusammenhang mit der einheitlichen Einlagensicherung besteht darin, Sorge zu tragen, dass diese entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen eingerichtet wird und per 1. Jänner 2019 voll funktionsfähig ist. Zu diesem Zweck wird die FMA 2018 eine enge Kooperation mit den bestehenden Sicherungseinrichtungen unterhalten, Informationen über den Stand der Vorbereitungshandlungen einfordern sowie aktiv den Fortschritt bzw. die Funktionsfähigkeit überprüfen. Insbesondere stehen da die Etablierung eines adäquaten Frühwarnsystems, die Sicherstellung der Datenqualität im Sinne des „Single Customer View“ (SCV-File), prozessuale Aspekte der Aufbringung und Verwendung der Finanzmittel zum Zwecke der Entschädigung der Einleger sowie der ordnungsgemäße Transfer der verfügbaren Finanzmittel der Einlagensicherungsfonds auf die neue bzw. die neuen Sicherungseinrichtungen im Mittelpunkt.

IPS ALS INSTITUTSBEZOGENES SICHERUNGSSYSTEM

Im Rahmen des Anerkennungsverfahrens eines institutsbezogenen Sicherungssystems als Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungssystem bedarf es seitens der FMA

einer intensiven Prüfung, inwieweit die vom ESAEG vorgegebenen Kriterien erfüllt sind. Hierbei hat die FMA insbesondere das Zusammenspiel zwischen der Funktion als Stützungsinstrument zur Verhinderung des Ausfalls eines Mitgliedsinstituts (Kreditinstitut) und der Funktion als Sicherungseinrichtung zur Entschädigung der Einleger zu prüfen. Dies ist insbesondere deshalb wichtig, da Mittel des Einlagensicherungsfonds unter bestimmten Voraussetzungen auch als Stützungsmittel für Kreditinstitute verwendet werden dürfen. Weiters sind selbstverständlich auch hier die Etablierung eines adäquaten Frühwarnsystems, die Sicherstellung der Datenqualität im Sinne des „Single Customer View“ (SCV-File), sowie die prozessualen Aspekte der Aufbringung und Verwendung der Finanzmittel zum Zwecke der Entschädigung der Einleger sowie der ordnungsgemäße Transfer der verfügbaren Finanzmittel der Einlagensicherungsfonds zu prüfen.

ORGANISATORISCHE ANFORDERUNGEN AN SICHERUNGSEINRICHTUNGEN

Das ESAEG stellt umfassende organisatorische Anforderungen an Sicherungseinrichtungen:

Die Geschäftsleiter müssen über die erforderliche fachliche und persönliche Eignung verfügen. Diese ist der FMA anhand von Lebensläufen und entsprechenden Begleitdokumenten nachzuweisen und wird von ihr in einem Fit-&-Proper-Assessment mit fachspezifischem Interview überprüft. Das gewährleistet einen hohen Qualitätsstandard des Managements.

Die Sicherungseinrichtungen haben über geeignete Strategien, Verfahren und Systeme zu verfügen, um ihre Aufgabe – die Entschädigung der Einleger im Einlagensicherungs-

KERNINHALTE DER RICHTLINIE ÜBER EINLAGENSICHERUNGSSYSTEME (Richtlinie 2014/49/EU)

Das neue Einlagensicherungssystem bringt Sparern und Einlegern einen erheblich verbesserten Zugang zur Einlagensicherung, die Deckung ist umfassender und präziser festgelegt, die Finanzierungsanforderungen wurden verbessert, die Erstattungsfristen wurden verkürzt, und die Informationspflichten wurden ausgebaut. Es leistet einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung des Vertrauens der Verbraucher und zur Stabilität des Finanzsystems im gesamten Binnenmarkt. Damit gelten europaweit einheitliche Regeln:

- Jedes Kreditinstitut muss einem Einlagensicherungssystem angehören.
- Kernaufgabe des Einlagensicherungssystems ist der Schutz der Einleger vor den Folgen der Insolvenz eines Kreditinstituts.
- Die Deckungssumme beträgt grundsätzlich € 100.000,- (in Sonderfällen bis € 500.000,-) und ist für alle Einleger gleich, unabhängig davon, ob die Währung eines Mitgliedsstaates der Euro ist.
- Die Obergrenze gilt pro Einleger und Kreditinstitut, nicht aber pro Einlage.
- Die Erstattungsfrist wird auf sieben Arbeitstage verkürzt.
- Die Einleger sind schriftlich über die Deckung und das zuständige Einlagensicherungssystem zu informieren.
- Die Kosten für die Finanzierung der Einlagensicherungssysteme sind von den Kreditinstituten selbst zu tragen. Es ist ein Fonds aufzubauen, der ex ante zu dotieren ist und spätestens 2024 über ein Volumen von 0,8 % der gedeckten Einlagen seiner Mitgliedsinstitute verfügt.

fall – bestmöglich erfüllen zu können. Dazu hat jede Sicherungseinrichtung ein geeignetes Frühwarnsystem zu implementieren, mit allen anderen systematisch Informationen auszutauschen und intensiv zusammenzuarbeiten. Es sind regelmäßig Stresstests durchzuführen, um die Funktionstüchtigkeit der eingesetzten Systeme im Krisenfall sicherzustellen. Die Ergebnisse sind der FMA zu übermitteln.

Die Qualität der implementierten Prozesse und Verfahren prüft die FMA auch im Zuge der Vor-Ort-Prüfungen oder durch andere geeignete Aufsichtsinstrumente.

MITGLIEDSCHAFT VON KREDITINSTITUTEN IN DER EINLAGENSICHERUNG

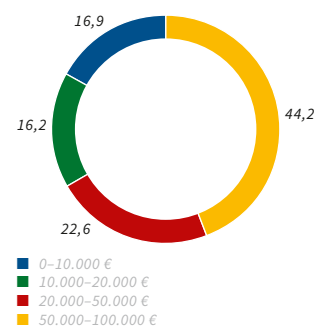
Kreditinstitute, die Einlagen im Sinne des ESAEG entgegennehmen, haben einer Sicherungseinrichtung anzugehören. Die Mitgliedschaft in einer Sicherungseinrichtung stellt somit im weitesten Sinne eine Konzessionsvoraussetzung dar. Der Verlust der Mitgliedschaft führt ex lege zum Erlöschen der Konzession für das Einlagengeschäft. Die Mitgliedschaft in der Einlagensicherung kann auf verschiedene Weise beendet werden: einerseits auf freiwilliger Basis, indem die Konzession zurückgelegt wird, andererseits auch behördlich wegen gravierender Verstöße gegen das Bankwesengesetz (BWG) oder das ESAEG.

Kreditinstitute sind verpflichtet, ihre Einleger darüber zu informieren, welcher Einlagensicherung sie angehören. Diese Information hat mittels des sogenannten Informationsbogens bereits vor Abschluss eines Vertrags über die Entgegennahme von Einlagen zu erfolgen. Auf dem Informationsbogen sind dem Einleger unter anderem die Höhe der gesicherten Einlagen, die zuständige Sicherungseinrichtung sowie die Dauer der Erstattung im Einlagensicherungsfall mitzuteilen. Die FMA wird besonderes Augenmerk darauf legen, dass die Kreditinstitute diese Informationspflichten auch ordnungsgemäß erfüllen.

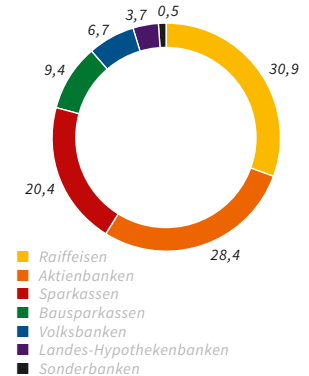
AUFBRINGUNG UND VERWENDUNG DER FINANZMITTEL ZUR ENTSCHÄDIGUNG DER EINLEGER

Das neue europäische Einlagensicherungsregime ändert die Aufbringung der Finanzmittel zur Entschädigung der Einleger im Sicherungsfall grundlegend. Das bisherige System der Ex-post-Finanzierung wird durch eines der Ex-ante-Finanzierung ersetzt. Dementsprechend ist nunmehr im Voraus ein sogenannter Einlagensicherungsfonds zu befüllen. Das Zielvolumen dieses Fonds, das bis zum 3. Juli 2024 zu erreichen ist, beträgt 0,8 % der gedeckten Einlagen der Mitgliedsinstitute. Der Beitrag jeder Bank bemisst sich an der Höhe ihrer gedeckten Einlagen und am Risiko ihrer Geschäftstätigkeit. Die Methode der Beitragsberechnung ist von der FMA unter Berücksichtigung der Leitlinien der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) zu bewilligen. Die FMA hat dabei sicherzustellen, dass einerseits der risikoorientierte Ansatz (risikoreichere Kreditinstitute haben proportional höhere Beiträge an den Fonds zu leisten als risikoärmere) durch die Sicherungseinrichtung korrekt angewandt wird und andererseits die kontinuierliche Dotierung des Einlagensicherungsfonds das Zielvolumen zum Stichtag sicherstellt. Seit Gründung des Einlagensicherungsfonds im Jahr 2015 wurden bis 31. Dezember 2017 € 469,57 Mio. eingezahlt. Im Endausbau 2024 muss der Fonds zum Schutz der Einleger auf Basis des derzeitigen Einlagenvolumens mit rund € 2 Mrd. dotiert sein. Die

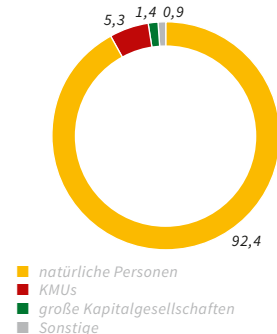
Grafik 3: Gedeckte Einlagen gemäß § 7 Abs. 1 Z 5 ESAEG nach Höhe (in %)



Grafik 4: Gedeckte Einlagen gemäß § 7 Abs. 1 Z 5 ESAEG nach Banksektoren (in %)



Grafik 5: Gedeckte Einlagen gemäß § 7 Abs. 1 Z 5 ESAEG nach Einlegern (in %)



FMA überprüft in regelmäßigen Abständen die ordnungsgemäße Dotierung des Fonds sowie die korrekte Veranlagung der Gelder in risikoarme Finanztitel.

Der ex ante zu befüllende Einlagensicherungsfonds bildet nur die erste von drei Säulen zur Entschädigung der Einleger in einem Einlagensicherungsfall. Reichen die Mittel des Fonds nicht aus, können als zweite Säule bei den Mitgliedsinstituten im Einlagensicherungsfall zusätzliche Beiträge, die sogenannten Sonderbeiträge, eingehoben werden. Der FMA hat diese erhöhten Sonderbeiträge unter Berücksichtigung der Finanzlage der Mitgliedsinstitute zu bewilligen. Die dritte Säule bildet die Aufnahme von Krediten durch die Sicherungseinrichtungen, um die noch fehlenden Mittel aufbringen zu können. Dieses Drei-Säulen-System stellt die Entschädigung der Einleger im gesetzlich vorgesehenen Ausmaß sicher.

Im Zuge der grundlegenden Neuordnung der österreichischen Einlagensicherung ab dem 1. Jänner 2019 ist die Methodik der Beitragsberechnung erneut von der FMA zu bewilligen. Hierzu hat sie ein Gutachten der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) einzuholen.

ENTSCHÄDIGUNG DER EINLEGER IM EINLAGENSICHERUNGSFALL

Kommt es zu einem Einlagensicherungsfall, hat die betroffene Sicherungseinrichtung alle erforderlichen Maßnahmen zur Entschädigung der Einleger zu treffen. Diese hat den Einlegern innerhalb der gesetzlichen Auszahlungsfrist von sieben Tagen die gedeckten Einlagen bis zur gesetzlich festgelegten Höhe von höchstens € 100.000,- zu erstatten. In gesetzlich klar definierten Sonderfällen ist eine Erstattung bis zu einer Höhe von € 500.000,- möglich.

Die FMA hat den Entschädigungsprozess im Rahmen ihrer Aufsichtskompetenz zu überwachen und die Einhaltung der Bestimmung des ESAEG sicherzustellen.

Der Aufbau einer europäischen Einlagensicherung als dritte Säule der Bankenunion ist ein langer und mühsamer Weg. Mit dem Umbau des österreichischen Einlagensicherungssystems gemäß der Europäischen Einlagensicherungsrichtlinie bis 1. Jänner 2019 erfolgt aber ein weiterer wichtiger Schritt. Mit der Beaufsichtigung der Sicherungseinrichtungen leistet die FMA einen wesentlichen Beitrag zur Glaubwürdigkeit der Einlagensicherung, stärkt das Vertrauen der Sparer und Einleger in das Finanzsystem und trägt so zur Finanzmarktstabilität bei.

PSD II

Das neue Regulierungsregime für Zahlungsdienstleistungen

S eit 2009 die Europäische Richtlinie für Zahlungsdienste PSD I¹ (Payment Services Directive I) durch das Zahlungsdienstegezet (ZaDiG)² in österreichisches Recht umgesetzt worden ist, haben sich der Zahlungsverkehr sowie Produkte für diesen Markt technisch erheblich weiterentwickelt. So bringt die fortschreitende Digitalisierung einerseits laufend neue Geschäftsmodelle mit innovativen Lösungen für den Zahlungsverkehr, andererseits haben die zahlreichen technischen Neuerungen auch die Sicherheitsrisiken bei elektronischen Zahlungen wesentlich erhöht. Da diese Entwicklungen vom Rechtsrahmen der PSD I nicht in ausreichender Form erfasst worden sind, hat der europäische Gesetzgeber das bisherige Regulierungs- und Aufsichtsregime grundlegend überarbeitet und die PSD I mit 12. Jänner 2016 unter Gewährung einer Frist von zwei Jahren für die Umsetzung in das jeweilige nationale Recht durch die PSD II³ ersetzt. In Österreich erfolgt diese mit dem Zahlungsdienstegezet 2018 (ZaDiG 2018).

ZIELE DER PSD II

Die Ziele der PSD II sind vielfältig: Sie soll den integrierten Binnenmarkt für Zahlungsdienste weiterentwickeln, insbesondere den Schutz der Verbraucher verbessern, die mit Massenzahlungsverkehr verbundenen Risiken minimieren sowie die technischen Innovationen bei den Zahlungsdiensten in den Regulierungsbereich einbeziehen.

Die PSD II soll den integrierten Binnenmarkt für Zahlungsdienste weiterentwickeln, insbesondere den Schutz der Verbraucher verbessern, die mit Massenzahlungsverkehr verbundenen Risiken minimieren sowie die technischen Innovationen bei den Zahlungsdiensten in den Regulierungsbereich einbeziehen.

¹ RL 2007/64/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. 11. 2007 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der RL 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG und 2006/48/EG sowie zur Aufhebung der RL 97/5/EG, ABI L 2007/319.

² BGBl. I 2009/66.

³ RL 2015/2366/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. 11. 2015 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der RL 2002/65/EG, 2009/110/EG und 2013/36/EU und der VO 2010/1093/EU sowie zur Aufhebung der RL 2007/64/EG, ABI L 2015/337, 35.

Besonders wichtig ist es dem europäischen Gesetzgeber gleichzeitig, diese innovativen Geschäftsmodelle und Produkte für Zahlungsdienste regulatorisch nicht nur nicht zu benachteiligen, sondern diese explizit zu fördern, denn er sieht darin sowohl große Investitionschancen für europäische Anbieter als auch kostengünstigere Alternativen zu den bestehenden Kartenzahlungen.

Dies alles soll überdies unter Wahrung eines „Level Playing Field“ – also fairer Wettbewerbsbedingungen – innerhalb des Europäischen Zahlungsverkehrs sichergestellt werden. Dazu sieht die PSD II unter anderem durch eine vollständige Harmonisierung die unionsweit einheitliche Anwendung ihrer Vorgaben vor. Dementsprechend dürfen die Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie von deren Vorgaben nicht abweichen, insbesondere auch keine zusätzlichen Anforderungen oder Beschränkungen festlegen.

NEUERUNGEN DURCH DIE PSD II

Die PSD II schließt regulatorische Lücken etwa durch eine Klarstellung über den rechtlichen Status bestimmter neuer Zahlungsdienstleister wie Kontoinformationsdienstleister und Zahlungsauslösedienstleister.

Die PSD II schließt regulatorische Lücken etwa durch eine Klarstellung über den rechtlichen Status bestimmter neuer Zahlungsdienstleister wie Kontoinformationsdienstleister und Zahlungsauslösedienstleister. Der sogenannte TPP (Third Party Payment Service Provider) passt Bestimmungen – insbesondere im Bereich des Ausnahmekatalogs – an die rasanten Entwicklungen im Zahlungsdienstemarkt an und sorgt in vielen Bereichen für mehr Rechtsklarheit.

FINTECHS

Die PSD II schafft ein verhältnismäßiges Regulierungs- und Aufsichtsregime für neue Dienstleister wie etwa die Zahlungsauslöse- und Kontoinformationsdienste. Da diese selbst keine Kundengelder halten, werden ihnen Erleichterungen in den Konzessionsvoraussetzungen zugestanden. Sie erhalten dadurch zwar erstmals einen regulatorischen Rahmen, Banken dürfen sie aber dafür auch nicht mehr vom Zugang zu Kundenkonten ausschließen und auch in ihren AGB keine Bestimmungen mehr vorsehen, die eine Datenweitergabe an FinTechs einschränken oder gar ganz verbieten. Dies eröffnet einerseits den FinTechs in diesen Geschäftsfeldern neue Chancen und zwingt andererseits die Banken, sich mit diesen neuen Diensten auseinanderzusetzen.

FinTechs werden aber weiterhin auch vielfältige Aufgaben als „technische Dienstleister“ außerhalb des Aufsichtsregimes erbringen können, etwa als Kooperationspartner von Banken. Allerdings müssen sich auch technische Dienstleister von Banken mit den neuen Regeln der Richtlinie auseinandersetzen, da vom Bankpartner Datenschutzvorschriften und Outsourcing-Bestimmungen zu beachten sind.

Die Österreichische Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA) bekennt sich zur Technologie-neutralität von Regulierung und Aufsicht. Dementsprechend hat sie eine „Kontaktstelle FinTech“ eingerichtet, die am Finanzmarkt tätigen technologiegestützten Start-ups einen „Single Point of Contact“ zur Abklärung regulatorischer Fragen anbietet. Seit Jänner 2018 besteht überdies auch in diesem Bereich die Möglichkeit, offene Rechtsfragen per Auskunftsbeseid von der FMA rechtsverbindlich klären zu lassen.

ERWEITERTER ZAHLUNGSDIENSTEKATALOG

Der Katalog an Zahlungsdiensten wird durch das ZaDiG 2018 um Zahlungsauslöse- und Kontoinformationsdienste erweitert. Zahlungsauslösedienste stellen eine Alternative

zu kartenbasierten Zahlungsvorgängen dar, bei denen auf Antrag des Zahlungsdienstnutzers ein Zahlungsauftrag auf einem Zahlungskonto ausgelöst wird, das von einem dritten Zahlungsdienstleister geführt wird (> *Abbildung 3*). Kontoinformationsdienste sind Onlinedienste zur Mitteilung konsolidierter Informationen über Zahlungskonten, die ein Zahlungsdienstnutzer bei anderen Zahlungsdienstleistern hält. Die bisherige konzessionspflichtige Dienstleistung des „digitalisierten Zahlungsgeschäfts“ (Onlineverkäufe von Waren und Dienstleistungen) wird dagegen gestrichen. Kontoführende Zahlungsdienstleister – in der Regel Banken – werden verpflichtet, Zahlungsauslöse- und Kontoinformationsdiensten online technischen Zugriff auf Konten ihrer Kunden zu gewähren, den sogenannten „Access to Account“ (XS2A) sicherzustellen.

AUSNAHMENKATALOG

Das ZaDiG 2018 schränkt die bisherigen Ausnahmen vom ZaDiG ein:

- So wird die Ausnahme für „begrenzte Netze“ von Waren oder Händlern (z. B. bestimmte Transportkarten, Mitgliedskarten, Gutscheine) detaillierter definiert: Begrenzte Netze sind der FMA anzuzeigen, wenn der Gesamtwert der Zahlungsvorgänge der vorangegangenen zwölf Monate den Betrag von € 1 Mio. überschreitet.
- Die „Telekom-Ausnahme“ wird überhaupt neu definiert: Sie gilt künftig für Betreiber elektronischer Kommunikationsnetze oder -dienste, die Zahlungsvorgänge im Zusammenhang mit dem Erwerb digitaler Inhalte, sprachbasierter Services, Tickets oder im Rahmen karitativer Tätigkeiten als Nebendienstleistungen zu elektronischen Kommunikationsdiensten erbringen.
- Weiters wurde eine Betragsgrenze eingezogen, gemäß der einzelne Zahlungsvorgänge € 50,- und der kumulative Wert von Zahlungsvorgängen innerhalb eines Rechnungsmonats € 300,- nicht überschreiten dürfen. Unternehmen, die von der Ausnahme Gebrauch machen wollen, müssen dies der FMA anzeigen.

STARKE KUNDENAUTHENTIFIZIERUNG (STRONG CUSTOMER AUTHENTICATION, SCA)

Zur Verbesserung der Sicherheit von Zahlungsvorgängen müssen Zahlungsdienstleister künftig in bestimmten Fällen vom Zahler eine Kundenauthentifizierung in Form der „Strong Customer Authentication“ (SCA) verlangen (> *Abbildung 4*). Diese erfordert mindestens zwei der folgenden drei Elemente:

- Besitz – etwas, das ausschließlich der Zahler besitzt, z. B. eine Kreditkarte
- Wissen – etwas, das ausschließlich der Zahler weiß, z. B. ein Passwort
- Inhärenz – ein Merkmal des Zahlers, das diesem eindeutig zugeordnet werden kann, z. B. ein Fingerabdruck

Jedes der Elemente muss zudem von den anderen unabhängig prüfbar sein. Die Präzisierung der SCA-Anforderungen – insbesondere die Festlegung bestimmter Ausnahmen (etwa für geringfügige Zahlungen), in denen keine starke Kundenauthentifizierung erforderlich ist – erfolgt durch technische Standards, die von der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority, EBA) zu erlassen sind.

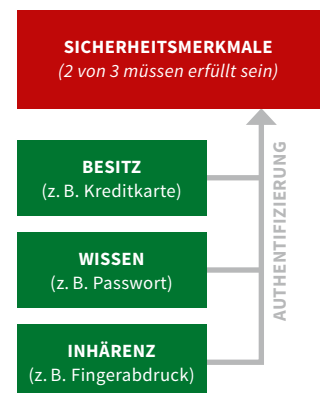
VERBRAUCHERSCHUTZ

Das ZaDiG 2018 verbessert die Rechtsstellung des Zahlers bei nicht autorisierten Zahlungsvorgängen. Bei missbräuchlicher Verwendung eines Zahlungsinstruments haftet der Zahler nur mehr, wenn er in der Lage war, den Verlust, den Diebstahl oder die

Abbildung 3: Zahlungsauslöse-dienste



Abbildung 4: Strong Customer Authentication (SCA)



sonstige missbräuchliche Verwendung des Zahlungsinstruments zu bemerken. Die Haftungshöchstgrenze wird für leicht fahrlässig tätige Zahler überdies von € 150,- auf € 50,- gesenkt.

IT-SICHERHEIT

Die „Richtlinie zur Netz- und Informationssicherheit“ (NIS-RL) ist auch auf Zahlungsdienstleister anzuwenden. Im ZaDiG 2018 selbst sind dazu unter anderem ergänzende Pflichten der Zahlungsdienstleister zu den Sicherheitsanforderungen, zur Meldung von bestimmten Vorfällen sowie zur regelmäßigen Berichterstattung vorgesehen. Weiters sind nunmehr auch die Voraussetzungen für die Festlegung, Anwendung und Überwachung der Sicherheitsmaßnahmen unter Einbeziehung von Zertifizierungsverfahren geregelt. Schwerwiegende Sicherheitsvorfälle sind standardisiert an die zuständige Aufsichtsbehörde zu melden. Der regulatorische Rahmen für diese Meldepflicht ist von der EBA auszuarbeiten. Alle Zahlungsdienstleister haben Kriterien und Bedingungen für die Festlegung und Überwachung von Sicherheitsmaßnahmen einzuhalten. Damit soll sichergestellt werden, dass Schäden für Nutzer, für andere Zahlungsdienstleister oder für nationale und internationale Zahlungssysteme – zum Beispiel eine wesentliche Störung eines Zahlungssystems – auf ein Minimum begrenzt werden. Außerdem müssen Zahlungsdienstleister künftig jährlich aktualisierte Berichte über die Bewertung operativer und sicherheitsrelevanter Risiken im Zusammenhang mit den von ihnen erbrachten Zahlungsdiensten an die FMA richten.

EBA-MANDATE

Neu ist auch die Einbindung der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) in die Aufsicht über Zahlungsdienstleister, die vor allem die neu vorgesehenen Datenschutzregelungen durch den Erlass von Leitlinien und technischen Standards präzisieren soll und nationale Aufsichtsbehörden auch bei der Beaufsichtigung von Zahlungsinstituten im Rahmen des Europäischen Passes unterstützt. Insbesondere hat die EBA technische Standards und Richtlinien zu folgenden Themen zu erlassen.

Technische Standards:

- Präzisierung des Konzessionsverfahrens Art. 5 Abs. 6 PSD II
- Zentrales Register Art. 15 Abs. 4 PSD II
- Notifikationsverfahren Art. 28 Abs. 5 PSD II
- Zentrale Kontaktstelle Art. 29 Abs. 5 PSD II
- Zusammenarbeit zwischen Mitgliedsstaaten Art. 29 Abs. 6 PSD II
- Sicherheitsmaßnahmen Art. 95 Abs. 4 PSD II
- Authentifizierung und Kommunikation Art. 98 Abs. 1 PSD II

Leitlinien:

- Berufshaftpflichtversicherung oder gleichwertige Garantie für TPP Art. 5 Abs. 4 PSD II
- Konzessionsverfahren Art. 5 Abs. 5 PSD II
- Sicherheitsmaßnahmen und Zertifizierungsverfahren Art. 95 Abs. 3 PSD II
- Klassifizierung/Meldung/Beurteilung von Sicherheitsvorfällen Art. 96 Abs. 3 PSD II
- Beschwerdeverfahren Art. 100 Abs. 6 PSD II

Die PSD II und deren Umsetzung im ZaDiG 2018 werden Innovationen im Zahlungsverkehr fördern, die Sicherheit der Zahlungsvorgänge verbessern, die Rechte der Kunden stärken und einen grenzüberschreitend fairen Wettbewerb in diesem Geschäftsfeld – zumindest in Europa – sicherstellen.

FÜNF JAHRE SANIERUNGSPLANUNG BEI BANKEN

Eine Bilanz

Die Idee, Banken besser auf Krisen vorzubereiten, indem sie zur Erstellung von Sanierungsplänen verpflichtet werden, ist wie viele regulatorische Neuerungen eine Lehre aus der Finanzkrise 2007/08. Damals mussten bekanntlich weltweit viele Banken unter Einsatz enormer Steuermittel gerettet werden. Diese staatlichen Rettungsmaßnahmen waren zwar zur Stabilisierung der Lage sinnvoll, gerieten aber aus mehreren Gründen zunehmend in die Kritik. Zum einen wurden auch marode, eigentlich nicht überlebensfähige Banken durch staatlichen Eingriff am Leben erhalten, zum anderen führte der massive Einsatz staatlicher Mittel dazu, dass sich die Krise des Finanzsektors zunehmend zu einer Krise der Staatshaushalte entwickelte. Für die Eurozone diagnostizierte die Europäische Kommission (EK) sogar einen Teufelskreis zwischen Bankschulden und Staatsschulden, den es zu durchbrechen gelte, um einer zunehmenden Fragmentierung des Binnenmarktes für Kreditvergabe und Finanzierung entgegenzuwirken.

Die in der Folge entstandenen Regelwerke zum Krisenmanagement von Banken haben im Wesentlichen zwei Stoßrichtungen: Zum einen soll die Wahrscheinlichkeit einer Bankeninsolvenz verringert werden, zum anderen gilt es, Banken und Bankengruppen so zu strukturieren, dass die Folgen ihrer Insolvenz kontrollierbar werden.

Das Instrument der Sanierungsplanung dient dem Ziel, durch entsprechende Krisenvorbereitung die Insolvenz einer Bank zu vermeiden. Dazu muss die Bank für sich selbst einen Notfallplan, den sogenannten Sanierungsplan, erstellen, in dem sie sich mit verschiedenen Krisenszenarien intensiv auseinandersetzt und Maßnahmen konzipiert, um ihre Finanzlage in solchen Krisen stabilisieren zu können. Der Sanierungsplan zwingt die Bank somit dazu, sich auch dann auf schwere Krisen vorzubereiten, wenn sie deren Eintritt – hoffentlich zu Recht – für unwahrscheinlich hält.

Das Instrument der Sanierungsplanung dient dem Ziel, durch entsprechende Krisenvorbereitung die Insolvenz einer Bank zu vermeiden. Dazu muss die Bank für sich selbst einen Notfallplan erstellen, in dem sie sich mit verschiedenen Krisenszenarien intensiv auseinandersetzt und Maßnahmen konzipiert.

AUFBAU UND INHALT EINES SANIERUNGSPLANS

Der Sanierungsplan einer österreichischen Bank kann in deutscher oder englischer Sprache verfasst werden¹ und hat je nach Größe und Komplexität der Bank zwischen 80 und 400 Seiten. Angefügt sind meist ergänzende Text- und Tabellendokumente. Ein Sanierungsplan muss ein lebendes Dokument sein, das bei Bedarf an Änderungen angepasst wird. Zwingend vorgeschrieben sind eine regelmäßige, zumindest jährliche (bei ganz kleinen Banken zweijährige) Aktualisierung sowie eine Anpassung immer dann, wenn wesentliche organisatorische, rechtliche oder finanzielle Änderungen in der Bank dies erforderlich machen.

Sanierungspläne sind grob in fünf Kapitel gegliedert:²

1. Vorangestellt ist eine **Zusammenfassung**, die typischerweise im Stil einer Vorstandsvorlage als Powerpoint-Präsentation abgefasst ist.
2. Das Kapitel **Unternehmensführung** enthält zum einen eine Beschreibung, wie der Sanierungsplan entstanden ist und welche Stellen in der Bank dafür zuständig sind, den Plan aktuell zu halten. Zum anderen muss der bankinterne Eskalationsprozess beschrieben werden, der im Fall einer Krise zu laufen beginnt und sicherstellt, dass die Bank zeitgerecht Sanierungsmaßnahmen ergreift.
3. Das Kapitel **Strategische Analyse** macht in der Regel den größten Teil des Sanierungsplans aus. Es beinhaltet zunächst eine Beschreibung der Bank bzw. Gruppe, ihrer kritischen Funktionen sowie ihrer Verflechtungen mit dem Finanzsystem. Zentraler Teil ist die Beschreibung des im Ernstfall zur Verfügung stehenden Instrumentariums an Sanierungsmaßnahmen. Diese Sanierungsmaßnahmen gehen typischerweise in ihrer Intensität über gewöhnliche Geschäftsführungsmaßnahmen hinaus und können zum Beispiel die Veräußerung von erheblichen Vermögenswerten oder die Einstellung von Geschäftszweigen beinhalten. Die Maßnahmen werden im Sanierungsplan detailliert beschrieben und ihre Auswirkungen quantitativ eingeschätzt. Darüber hinaus muss die Bank in selbst konzipierten, für ihr Geschäftsmodell passenden Stressszenarien darstellen, dass die Bandbreite an verfügbaren Sanierungsmaßnahmen ausreichen würde, sie in einer schweren Krise zu stabilisieren.
4. Der **Kommunikations- und Informationsplan** enthält Ausführungen zur bankinternen und externen Kommunikation, die bei der Umsetzung einzelner Sanierungsmaßnahmen erforderlich sind. Ein wesentlicher Schwerpunkt ist hier der Umgang mit negativen Marktreaktionen.
5. Das Kapitel **Vorbereitungsmaßnahmen** schließt den Sanierungsplan ab und enthält jene Maßnahmen, die von der Bank noch zu setzen sind, um die Durchführung des Sanierungsplans zu vereinfachen bzw. seine Wirksamkeit zu verbessern.

HISTORISCHE ENTWICKLUNG IN ÖSTERREICH

Die Österreichische Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA) erkannte bereits früh die Bedeutung der Sanierungsplanung zur Erhöhung der Krisenfestigkeit des Finanzmarktes und wartete daher nicht den Beschluss der einschlägigen EU-Richtlinie ab. Bereits

¹ Insbesondere international tätige Bankengruppen sowie Banken mit der Arbeitssprache Englisch machen gern von der FMA gebotenen Möglichkeit Gebrauch, den Sanierungsplan auf Englisch abzufassen.

² Art. 3 ff. DelVO 2016/1075.

im März 2012 veröffentlichte sie die „Aufsichtliche Leitlinie zur Stärkung der Nachhaltigkeit der Geschäftsmodelle international aktiver österreichischer Großbanken“, die die damals drei größten österreichischen Bankengruppen – Erste Group Bank AG, Raiffeisen Zentralbank Österreich AG und UniCredit Bank Austria AG – verpflichtete, Sanierungspläne für ihre Gruppen zu erstellen und der FMA vorzulegen.

Am 1.1.2014 trat dann in Österreich das „Bankeninterventions- und -restrukturierungsgesetz“ (BIRG) in Kraft, das alle österreichischen Banken, Bankengruppen und institutionelle Sicherungssysteme, Institutional Protection Scheme (IPS), mit einer Bilanzsumme von mehr als € 30 Mrd. verpflichtete, bis Ende 2014 Sanierungspläne an die FMA zu übermitteln. Im Jahr 2014 erhöhte sich die Anzahl jener Bankengruppen, die Sanierungspläne zu entwickeln hatten, damit von drei auf acht.

Am 12.6.2014 wurde dann auf EU-Ebene die Banken-Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD) veröffentlicht. Diese Richtlinie schuf einen in allen EU-Mitgliedsstaaten umzusetzenden neuen umfassenden Rahmen für das Krisenmanagement von Banken und Wertpapierfirmen.

Die Umsetzung der BRRD erfolgte in Österreich durch das „Banken-Sanierungs- und Abwicklungsgesetz“ (BaSAG), das am 1.1.2015 in Kraft trat und in der Sanierungsplanung das BIRG ersetzte. Es verpflichtet seit 2015 sämtliche Banken und Bankengruppen zur Erstellung von Sanierungsplänen. Der Übergang auf die neue Rechtsgrundlage gestaltete sich unproblematisch, da sowohl der Gesetzgeber bei der Konzeption des BIRG als auch die FMA bei dessen Anwendung immer die europäischen Entwicklungen mitbedacht hatten und die Banken auf den Umstieg optimal vorbereitet waren.

Die FMA erkannte bereits früh die Bedeutung der Sanierungsplanung zur Erhöhung der Krisenfestigkeit des Finanzmarktes und wartete daher nicht den Beschluss der einschlägigen EU-Richtlinie ab.

SANIERUNGSPLANUNG IN DER FMA

VORBEREITUNG UND BEGLEITUNG DER BANKEN

Bereits 2012 war für die FMA und die Oesterreichische Nationalbank (OeNB) klar, dass das neue Projekt Sanierungsplanung einer umfangreichen Vorbereitung bedarf, die in großen Teilen in einem iterativen Prozess mit den Banken erfolgen muss. Von Anfang an fanden daher regelmäßige Feedback-Termine mit den einzelnen Instituten statt. Mit der enorm steigenden Anzahl der Sanierungspläne waren Einzelbank-Termine allein organisatorisch nicht mehr effizient, weshalb in Kooperation mit der Bundessparte Bank und Versicherung der Wirtschaftskammer Österreich (WKO) eine große jährliche Informationsveranstaltung für die Banken etabliert wurde. Diese findet seit 2015 jedes Frühjahr statt und dient ebenso der Information der Banken über neue Entwicklungen wie der gemeinsamen Reflexion über den Entwicklungsstand der Sanierungspläne und der Klärung offener Fragen. Neben dieser tourlichen Veranstaltung stand und steht die FMA jederzeit für ergänzende Fragen der Banken im kurzen bilateralen Dialog zur Verfügung.

Die Erwartungen der Aufsicht an den Inhalt der Sanierungspläne werden zusätzlich durch die jährlich aktualisierten „FMA/OeNB-Erläuterungen zur Erstellung von Sanierungsplänen“ präzisiert. Dieses Dokument orientiert sich dabei an den Vorgaben der europäischen Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority, EBA) und jenen der Europäischen Zentralbank (EZB) im Rahmen des einheitlichen europäischen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM). FMA und OeNB lassen aber auch ihre Erfahrungen aus der nationalen Anwendung und Umsetzung einfließen und geben viele praktische Hinweise zur Ausgestaltung einzelner Sanierungsplan-Kapitel.

Ganz wesentlich ist aus Sicht der FMA die gesetzlich vorgesehene enge Zusammenarbeit zwischen Aufsichts- und Abwicklungsbehörde, die in Österreich optimal gestaltet ist, da beide Funktionen unter dem Dach der integrierten Aufsicht FMA vereint sind.

Des Weiteren wurden eigene Templates entwickelt und den Banken zur Verfügung gestellt, um in den wesentlichen Kernbereichen des Sanierungsplans die erforderliche Vergleichbarkeit herzustellen. Dabei nehmen FMA und OeNB stets darauf Bedacht, einerseits alle erheblichen Informationen in den Sanierungsplan aufzunehmen, andererseits den Aufwand für die Banken auf ein vertretbares Minimum zu reduzieren. Die Unterlagen werden den Banken jeweils zu den Informationsveranstaltungen übermittelt, sind aber auch über die Website der FMA abrufbar.

Ganz wesentlich ist aus Sicht der FMA die gesetzlich vorgesehene enge Zusammenarbeit zwischen Aufsichts- und Abwicklungsbehörde, die in Österreich optimal gestaltet ist, da beide Funktionen unter dem Dach der integrierten Aufsicht FMA vereint sind.

Gerade der von der Bankenaufsicht zu prüfende Sanierungsplan enthält etwa eine Vielzahl von Informationen, die essenziell für die von der Abwicklungsbehörde zu erstellenden Abwicklungspläne sind. Die Sanierungspläne werden daher unmittelbar nach Einlangen innerhalb der FMA unverzüglich an die Abwicklungsbehörde weitergeleitet. Auch gilt es, die erforderlichen Daten unter weitestgehender Ressourcenschonung bei den Banken einzuholen und Synergien zu heben. Aus diesem Grund verwenden FMA-Aufsichts- und Abwicklungsbehörde etwa zum Thema der kritischen Funktionen, das sowohl für Sanierungs- als auch Abwicklungsplan relevant ist, ein gemeinsames Template. Dieses wird im Rahmen der Abwicklungsplanung von der Bank befüllt und übermittelt, ist aber auch für Zwecke des Sanierungsplans nutzbar und erspart einen Großteil der diesbezüglichen Informationsabfrage durch die Aufsicht.

PROPORTIONALITÄT

Da der österreichische Bankenmarkt durch eine sehr hohe Anzahl kleiner Banken charakterisiert ist, legt die FMA besonderen Wert auf eine angemessen proportionale Anwendung der Regularien; so auch in der Sanierungsplanung. Die FMA hat daher im Februar 2015 die „Bankensanierungsplanverordnung“ (BaSaPV) erlassen, die die Banken anhand verschiedener Kriterien wie Größe, Komplexität und Verflechtungen mit dem Finanzsystem in mehrere Kategorien einteilt. Anknüpfend an diese Kategorien ermöglicht die BaSaPV die abgestufte Anwendung vereinfachter Anforderungen bei der Sanierungsplanung. Insbesondere kleine Banken mit einfachem Geschäftsmodell und Risikoprofil sind hinsichtlich Inhalt, Detaillierungsgrad und Häufigkeit der Aktualisierung ihrer Sanierungspläne nicht den gleichen Anforderungen unterworfen wie große und für das Finanzsystem riskantere Banken.

Die BaSaPV wurde im April 2016 novelliert, um sie an europäische Standards anzupassen.

INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT

Die Bestimmungen zur Sanierungsplanung erfordern in vielen Bereichen konkretisierende Rechtsakte, die durch die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) zu erarbeiten sind. Hier konnte und kann die FMA, die als national zuständige Behörde Sitz und Stimme in der EBA und all ihren Gremien und Expertenausschüssen hat, aufgrund ihrer weitreichenden praktischen Erfahrungen wertvolle Beiträge leisten und sich insbesondere bei für österreichische Banken relevanten Themen stets Gehör verschaffen. Die Wahrung und Verankerung des Grundsatzes der Proportionalität in den internationalen Rechtsakten und Standards ist der FMA dabei ein besonderes Anliegen.

Auch in den Fachgremien des einheitlichen europäischen Aufsichtsmechanismus (SSM), der gemeinsamen Bankenaufsicht von EZB und den zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden des Euroraums, wo ebenfalls die FMA mit Sitz und Stimme die österreichischen Interessen vertritt, arbeitet sie seit Jahren engagiert zum Wohl der heimischen Banken mit. So haben etwa Spezialisten der FMA in den „Crisis Management Groups“ der EZB entscheidende Initiativen gesetzt. Die entstandenen Standards für signifikante und weniger signifikante Banken im SSM wurden wesentlich von der österreichischen Aufsicht mitgestaltet.

BEWERTUNG DER SANIERUNGSPLÄNE

Die ersten Schritte auf dem Gebiet der Sanierungsplanung in Österreich betrafen, wie zuvor dargestellt, die größten Bankengruppen. Die Pläne dieser Gruppen wurden drei Jahre lang in einem intensiven Feedback-Prozess zwischen FMA, OeNB und den Banken entwickelt, bevor die Zuständigkeit für die Bewertung dieser Sanierungspläne mit Beginn des SSM auf die EZB überging.

Im Herbst 2015 wurden der FMA erstmals Sanierungspläne der kleinen und mittleren Banken und Bankengruppen übermittelt. Stellte die FMA Mängel oder Hindernisse für die Durchführung eines Sanierungsplans fest, forderte sie die Bank zur Verbesserung des Plans auf und schrieb gegebenenfalls konkrete Änderungen vor. Die Verbesserung wesentlicher Mängel musste dabei innerhalb einer Frist von höchstens drei Monaten erfolgen. Unwesentliche Mängel konnten im Rahmen der nächsten tourlichen Aktualisierung des Sanierungsplans behoben werden.

Bei fast allen 169 Sanierungsplänen, die der FMA 2015 vorgelegt wurden, waren Verbesserungsaufträge zu erteilen. Trotz der erforderlichen Verbesserungen entsprachen die Sanierungspläne aber grundsätzlich den Erwartungen der Aufsicht, zumal diese den Erstentwurf eines Sanierungsplans durch die jeweilige Bank darstellten.

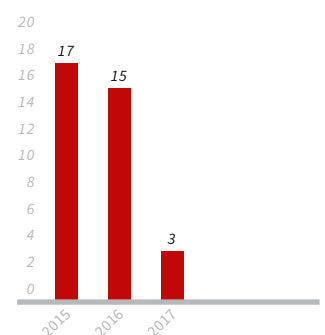
Im Jahr 2016 erhielt die FMA 42 aktualisierte und verbesserte Sanierungspläne der mittleren und größeren Banken.³ Es zeigte sich insgesamt eine deutliche Verbesserung zentraler Kapitel gegenüber den ersten Sanierungsplänen 2015. Dennoch hält die FMA eine weitere Qualitätssteigerung für geboten und hat daher wiederum in allen Fällen Verbesserungsaufträge erteilt. Im Herbst 2017 waren 146 Banken und Bankengruppen verpflichtet, aktualisierte Sanierungspläne einzubringen.

VERWENDUNG VON SANIERUNGSPLÄNEN IN DER PRAXIS

Ein wesentliches Ziel des FMA/OeNB-Konzepts zur Sanierungsplanung bestand darin, Sanierungspläne so auszugestalten, dass sie lebende Dokumente sind, die zusätzlich im Risikomanagement-Rahmen der Banken Verwendung finden. Dass dies gelungen ist, zeigt sich daran, dass seit 2015 eine nicht unerhebliche Anzahl von Banken ihre Sanierungspläne tatsächlich zum Einsatz gebracht haben.

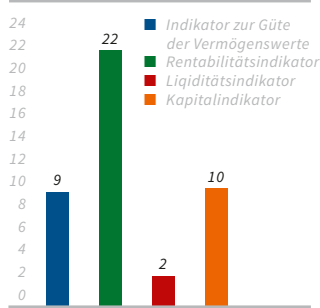
So wurde der FMA seit 2015 35-mal gemeldet, dass aufgrund einer Verschlechterung der Finanzlage einer oder mehrere der im Sanierungsplan festgelegten Sanierungsindikatoren angeschlagen haben (> Grafik 6). Aufgeschlüsselt nach Art des Indikators zeigt sich, dass Rentabilitätsindikatoren am häufigsten anschlügen (22-mal), gefolgt von Kapitalindikatoren (10-mal) und Indikatoren zur Güte der Vermögenswerte (9-mal).

Grafik 6: Meldung der Verletzung von einem oder mehreren Sanierungsindikatoren

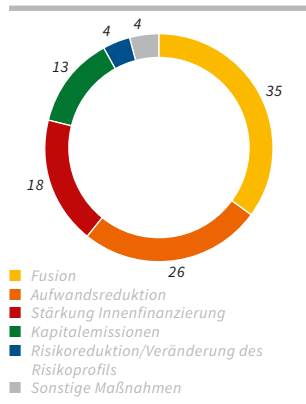


³ Kleine Banken mit Bilanzsumme bis zu € 350 Mio. aktualisieren ihre Sanierungspläne nur alle zwei Jahre. Daher wurden 2016 nur die Sanierungspläne der diese Schwelle überschreitenden Banken und Bankengruppen übermittelt.

Grafik 7: Verletzter Sanierungsindikator nach Kategorie



Grafik 8: Art der angewandten Sanierungsmaßnahmen (in %)



Nur in zwei Fällen wurde die Unterschreitung von Liquiditätsindikatoren gemeldet (> Grafik 7).

Das Anschlagen eines Sanierungsindikators führt nicht zwingend zur Einleitung von Sanierungsmaßnahmen. Vielmehr obliegt es der Geschäftsleitung des Instituts, zu prüfen, ob Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzlage notwendig und gegebenenfalls umzusetzen sind. Dabei kann es sich um Sanierungsmaßnahmen oder um andere Maßnahmen, die im konkreten Fall geeigneter erscheinen, handeln.

Seit 2015 wurden in 20 Fällen aufgrund des Anschlages von Sanierungsindikatoren eine oder mehrere Sanierungsmaßnahmen umgesetzt. Am häufigsten zum Einsatz kamen das Instrument der Fusion von Banken (35 %) sowie Maßnahmen zur Aufwandsreduktion (26 %). Außerdem wurden Maßnahmen zur Stärkung der Innenfinanzierung (18 %), Kapitalemissionen (13 %), Sanierungsmaßnahmen zur Risikoreduktion bzw. Änderung des Risikoprofils (4 %) sowie sonstige Maßnahmen (4 %) umgesetzt. Nur in einem dieser Fälle war es erforderlich, dass die FMA zusätzlich mit den Mitteln der Frühintervention einschritt (> Grafik 8).

Wie die Darstellungen zeigen, hat sich die Sanierungsplanung zu einem wesentlichen Grundpfeiler des neuen Krisenmanagement-Rahmens für Banken entwickelt. Sanierungspläne sind ein sehr effektives Instrument, um die Krisenfestigkeit von Banken zu erhöhen, da sie diese zwingen, sich mit möglichen schweren Krisen zeitgerecht auseinanderzusetzen. Im Ernstfall steht so ein Spektrum an Sanierungsoptionen zur Verfügung, die es ermöglichen, die Bank – insbesondere ihre Finanzlage – zu stabilisieren. Die Entwicklung optimaler Sanierungspläne setzt einen jahrelangen Verbesserungsprozess voraus, bei dem Aufsicht und Banken gut zusammenarbeiten müssen. Die FMA ist dabei sehr frühzeitig auf die österreichischen Banken zugegangen und hat so dafür gesorgt, dass die heimischen Institute heute im internationalen Vergleich gut aufgestellt sind. Aber es bleibt noch viel zu tun. Die Aufsicht wird weiterhin auf eine kontinuierliche Verbesserung – und hier insbesondere auf eine Erweiterung des Spektrums an Sanierungsmaßnahmen – drängen, um sicherzustellen, dass die österreichischen Banken noch flexibler auf Krisen reagieren können.

Literaturtip:

Reisenhofer/Galostian Fard/Habliczek: „Sanierung und Abwicklung von Banken – BaSAG“. Handbuch zu BaSAG, BaSaPV, EBA-Leitlinien und ergänzenden EU-Rechtsakten zur Sanierungs- und Abwicklungsplanung sowie zur Berechnung der Abwicklungsfondsbeiträge (Finanzverlag, 2015).

ABWICKLUNG VON BANKEN

Erfolgsfaktoren bei den Fällen HETA, immigon und KA Finanz

Die globale Finanzkrise hat dramatisch vor Augen geführt, welche katastrophalen Auswirkungen das Scheitern systemrelevanter Banken auf die Finanzmärkte und die Realwirtschaft haben kann. Da damals kein ausreichender rechtlicher Rahmen für das geordnete Ausscheiden großer Banken vorhanden war, musste die öffentliche Hand mit derart enormen Steuermitteln zu deren Rettung einspringen, dass dies wiederum Staatsschuldenkrisen auslöste, die die globale Finanzkrise weiter verschärften.

Systemrelevante Banken waren damals „too big to fail“ – zu groß, um sie in Konkurs schicken oder abwickeln zu können. Der Staat musste sie retten, musste letztlich Eigentümer, Gläubiger und Management aus der drohenden Pleite freikaufen. Dieser realpolitische Zwang zum „Bail-out“ wurde als implizite Staatsgarantie für diese Institute verstanden. Das bescherte ihnen einerseits eine günstigere – und wettbewerbsverzerrende – Refinanzierung, andererseits lösten diese Fehlanreize beim Bankmanagement teils auch verantwortungsloses oder leichtsinniges Verhalten aus und erhöhten damit das Risiko massiv; das sogenannte „Moral-Hazard-Problem“.

Als Lehre aus diesen Erfahrungen der globalen Finanzkrise hat die Europäische Union ein einheitliches Regime zur Abwicklung von Banken (Single Resolution Mechanism, SRM), entwickelt, beschlossen und umgesetzt. Dessen regulatorisches Kernstück ist die „EU-Richtlinie für Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen“ (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD), die in Österreich mit dem „Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken“ (BaSAG) in nationales Recht umgesetzt wurde. Das BaSAG trat am 1. Jänner 2015 in Kraft, womit Österreich eines der ersten Länder war, das die BRRD vollständig umsetzte und somit anwenden konnte.

Als Lehre aus den Erfahrungen der globalen Finanzkrise hat die Europäische Union ein einheitliches Regime zur Abwicklung von Banken, den Single Resolution Mechanism (SRM), entwickelt, beschlossen und umgesetzt.

DIE FMA ALS NATIONALE ABWICKLUNGSBEHÖRDE FÜR BANKEN

Der österreichische Gesetzgeber hat der Österreichischen Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA) die neu geschaffene Funktion als nationale Abwicklungsbehörde für Banken und Wertpapierfirmen übertragen. Die Abwicklungsbehörde ist als eigene Organisationseinheit operativ unabhängig von allen anderen Organisationseinheiten der FMA eingerichtet. Die FMA nimmt aber auch im Rahmen der Bankenaufsicht Aufgaben und Befugnisse der Bankensanierung und -abwicklung wahr. Hauptaufgaben der Abwicklungsbehörde sind die Abwicklungsplanung, die Analyse und Beseitigung von Abwicklungshindernissen, die Führung von Abwicklungsverfahren sowie die Aufsicht über Abwicklungseinheiten.

Seit der FMA die Aufgaben und Befugnisse zur Abwicklung übertragen wurden, hatte sie diese bereits in drei konkreten Fällen anzuwenden: bei der HETA Asset Resolution AG, der Abwicklungseinheit der ehemaligen Hypo Alpe Adria Gruppe, bei der immigon portfolioabbau ag, der Abwicklungseinheit der ehemaligen Österreichischen Volksbanken AG (ÖVAG), sowie bei der KA Finanz AG, der Abwicklungseinheit der ehemaligen Kommunalkredit AG. Da Österreich einer der ersten Staaten war, die das neue Abwicklungsregime umgesetzt haben, war die FMA auch ein Pionier bei dessen Anwendung und hatte hier – insbesondere in der Beaufsichtigung von Abwicklungseinheiten sowie bei der Anwendung des Abwicklungsinstruments der Gläubigerbeteiligung – regulatorisches Neuland zu betreten. Erfahrungen, die sie nun aktiv in den Dialog auf europäischer Ebene einbringt.

Da Österreich einer der ersten Staaten war, die das neue Abwicklungsregime umgesetzt haben, war die FMA auch ein Pionier bei dessen Anwendung und hatte hier regulatorisches Neuland zu betreten.

ABBAUTÄTIGKEIT IN DER PRAXIS

HETA ASSET RESOLUTION AG

HISTORIE

Die heutige HETA wurde 1896 als Landes- und Hypothekenanstalt gegründet und funktionierte nahezu 100 Jahre lang als klassische Kärntner Regionalbank. In den 1990er-Jahren begann der sukzessive Ausbau des Marktgebiets im Alpen-Adria-Raum, und sie entwickelte sich damals als Hypo-Alpe-Adria-Bank International AG (HBInt) von einer Regionalbank zu einer internationalen Finanzgruppe, deren Funding überwiegend durch vom Land Kärnten besicherte Verbindlichkeiten erfolgte.

Im Zuge der globalen Finanzkrise geriet die Hypo-Alpe-Adria-Gruppe in Turbulenzen und wurde Ende 2009 notverstaatlicht. Zwischen Dezember 2008 und April 2014 hatte die Republik Österreich bei der HBInt Kapitalmaßnahmen im Gesamtausmaß von € 5,55 Mrd. zu setzen. In Berücksichtigung der beihilferechtlichen Entscheidung der Europäischen Kommission und Umsetzung der darin vorgesehenen Abwicklungsstrategie begann im Sommer 2014 mit Inkrafttreten des „Gesetzes zur Schaffung einer Abbaueinheit“ (BGBl. I Nr. 2014/51 – GSA) der Abbauprozess.

Mit Bescheid der FMA vom 30. Oktober 2014 erlosch die von der FMA gemäß Bankwesengesetz (BWG) erteilte Konzession der HBInt zum Betrieb von Bankgeschäften. Die Gesellschaft wird seither unter dem Namen HETA Asset Resolution AG (HETA) als teilregulierte Abbaueinheit gemäß GSA geführt, deren Geschäftszweck der vollständige Abbau ihrer Vermögenswerte im Rahmen einer geordneten, aktiven und bestmöglichen Verwertung – Portfolioabbau – ist. Anschließend ist die HETA zu liquidieren.

Im Zuge der Umwandlung in eine Abbaueinheit nach GSA wurde ein konzernweiter „Asset Quality Review“ durchgeführt – unter der Vorgabe eines möglichst raschen Portfolioabbaus. Am 27. Februar 2015 gab die HETA der FMA bekannt, dass im Zuge dieses Reviews eine vorläufige kapitalmäßige Unterdeckung von € 4,0 Mrd. bis € 7,6 Mrd. ermittelt worden war. In der Folge stellte die Republik Österreich fest, dass sie keine weitere kapital- bzw. liquiditätsmäßige Unterstützung an die HETA mehr leisten werde. Da gleichzeitig die Voraussetzungen einer Abwicklung gemäß BaSAG erfüllt waren, erließ die FMA am 1. März 2015 in ihrer Funktion als Abwicklungsbehörde einen Mandatsbescheid, mit dem die Fälligkeit aller sogenannten berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten der HETA befristet bis 31. Mai 2016 aufgeschoben wurden (Moratorium), um bis dahin die Anwendung des Instruments der Gläubigerbeteiligung vorzubereiten zu können.

Am 10. April 2016 erließ die FMA dann einen Vorstellungsbescheid, mit dem das durch den Mandatsbescheid vom 1. März 2015 verhängte befristete Moratorium bestätigt wurde. Gleichzeitig mit diesem Vorstellungsbescheid veröffentlichte die FMA einen weiteren Mandatsbescheid, mit dem unter anderem das Abwicklungsinstrument der Gläubigerbeteiligung angewendet wurde.

ABBAUERFOLG

Der Abbau der Vermögenswerte der HETA erfolgt seit dem 1. März 2015 unter dem Regime des BaSAG. Der ursprüngliche Plan sah einen Abbau der Vermögenswerte bis 2020 vor, wobei rund 80 % der Vermögenswerte 2018 realisiert sein sollten. Aufgrund des großen Abbauerfolgs ist davon auszugehen, dass spätestens Ende 2018 bereits 95 % der Assets verwertet sind. In nur etwas mehr als zwei Jahren wurden € 5 Mrd. der im März 2015 vorhandenen Vermögenswerte (exklusive Geldbestände) in Höhe von € 7,1 Mrd. bereits realisiert. Die tatsächliche Abbauleistung der HETA ist aus der Entwicklung des Barmittelbestands bei der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB)

GESETZLICHE BEGRIFFSDEFINITIONEN

Das „Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken“ (BaSAG) verwendet zwei unterschiedliche Begriffe für Abwicklungsgesellschaften: die „Abbaueinheit“ und die „Abbaugesellschaft“.

- Bei der **Abbaueinheit** handelt es sich um eine Gesellschaft, die im Zuge der Anordnung des Abwicklungsinstruments der Ausgliederung von Vermögenswerten durch die Abwicklungsbehörde entsteht (§§ 82 ff. BaSAG). Eine **Abbaugesellschaft** entsteht, indem die FMA den Beschluss eines CRR-Kreditinstituts oder einer CRR-Wertpapierfirma (§ 2 Z 23 BaSAG) genehmigt, fortan als Abbaugesellschaft zu handeln (§ 162 Abs. 1 BaSAG), sofern weitere Voraussetzungen erfüllt sind.

Die Vorschriften für die Abbaueinheit sind auch auf Abbaugesellschaften anwendbar.

- Die Umwandlung in eine **Abbaugesellschaft** war nur solchen Kreditinstituten möglich, die bereits vor dem 31. Dezember 2014 unter einem von der Europäischen Kommission (EK) beihilferechtlich genehmigten Abwicklungs- oder Restrukturierungsplan geführt wurden. Es kann daher neben den Abbaugesellschaften immigon und KA Finanz auf bestehender Rechtsgrundlage keine weiteren Abbaugesellschaften geben.

Gemäß der Geschäftsordnung der FMA wird einheitlich der Begriff „**Abwicklungseinheit**“ sowohl für Abbaueinheit als auch Abbaugesellschaft verwendet.

ersichtlich: Dieser stieg rasant von € 2,5 Mrd. am 1. März 2015 auf € 6,2 Mrd. Ende 2016 und auf € 8,5 Mrd. am 31. Mai 2017. Aufgrund dieser hohen Liquidität konnte die HETA bereits € 5,8 Mrd. ihrer Verwertungserlöse vor Fälligkeit an die Gläubiger berücksichtigungsfähiger nichtnachrangiger Verbindlichkeiten ausschütten.

IMMIGON PORTFOLIOABBAU AG

HISTORIE

Im Unterschied zur HETA erfolgte die Umwandlung der immigon portfolioabbau ag von einer aktiven Bank in eine Abbaugesellschaft auf privatrechtlicher Basis. Die immigon entstand am 4. Juli 2015 aus der Spaltung der 2012 teilverstaatlichten Österreichischen Volksbanken-AG (ÖVAG) auf Basis der Schlussbilanz 2014.

Seit ihrer Teilverstaatlichung im April 2012 befand sich die ÖVAG in einem Transformationsprozess, dem ein Restrukturierungsplan und Auflagen der Europäischen Kommission und der Republik Österreich zugrunde lagen. Im Oktober 2014 wurde beschlossen, die Strukturen der ÖVAG neu zu ordnen. Jene Aufgaben, die die ÖVAG aufgrund gesetzlicher Vorgaben als Zentralorganisation des Volksbanken-Verbundes erfüllte, sowie Servicefunktionen für den Volksbanken-Verbund, die für einen ordnungsgemäßen Bankbetrieb notwendig sind, wurden an die Volksbank Wien-Baden AG übertragen. Die verbleibende ÖVAG hingegen bekam den Auftrag, den bereits 2012 erfolgreich eingeleiteten Abbauprozess zügig fortzusetzen, die Verbindlichkeiten der Gläubiger planmäßig bei Fälligkeit zu bedienen und die ÖVAG dann final abzuwickeln.

In der Hauptversammlung der ÖVAG am 28. Mai 2015 wurde dazu ein Spaltungs- und Übernahmevertrag beschlossen: Der „Zentralorganisation- und Zentralinstitut-Funktion Teilbetrieb“ (ZO Teilbetrieb) wurde abgespalten und auf die Volksbank Wien-Baden AG als übernehmende Gesellschaft übertragen. Dies erfolgte rückwirkend zum Spaltungsstichtag 31. Dezember 2014 unter Fortbestand der übertragenden Gesellschaft gegen Gewährung von Aktien. Gleichzeitig wurden das Grundkapital sowie das Partizipationskapital zur Verlustdeckung herabgesetzt.

Mit Schreiben vom 2. Juli 2015 bewilligte die Europäische Zentralbank (EZB) den neuen Volksbanken-Verbund gemäß § 30a BWG mit der Volksbank Wien-Baden AG als Zentralorganisation. Die FMA genehmigte mit Bescheid vom 2. Juli 2015 den Betrieb der vormaligen ÖVAG als Abbaugesellschaft gemäß § 162 BaSAG, in ihrer Funktion als Abwicklungsbehörde genehmigte sie zum selben Datum deren Strategie und Risikoprofil. Damit verlor die ÖVAG ihre Eigenschaft als Kreditinstitut und schied aus dem Haftungsverbund aus. Der Firmenwortlaut wurde von ÖVAG auf „immigon portfolioabbau ag“ geändert. Seit diesem Tag ist die immigon eine Abbaugesellschaft gemäß § 162 Abs. 1 BaSAG.

ABBAUERFOLG

Der Geschäftsgegenstand der immigon sieht vor, Vermögenswerte und Verbindlichkeiten der Gesellschaft mit dem Ziel zu verwalten, eine geordnete, aktive und bestmögliche Verwertung sicherzustellen. Der Abbau erfolgt anhand eines vom Aufsichtsrat genehmigten Abbauplans, der an die Abwicklungsbehörde übermittelt wurde und dessen Einhaltung seither von dieser beaufsichtigt wird. Zusätzlich hat die Abbaugesellschaft jährlich einen Verwertungsbericht zu erstellen, der über den Gang der Verwertung im Vergleich zum Abbauplan berichtet.

Die Bilanzsumme betrug zum 31. Dezember 2014 € 15,1 Mrd. Im ersten Jahr verringerte sich die Bilanzsumme um € 11,3 Mrd. auf € 3,8 Mrd., was aber nur zum Teil auf Abbauertolge zurückzuführen war, viel mehr jedoch auf die Abspaltung der Zentralorganisation. Zum 30. Juni 2017 betrug die Bilanzsumme dann nur noch € 2 Mrd. Der bisherige Abbauertolge der immigon wird besonders durch die Barreserve in Höhe von € 1,2 Mrd. anschaulich, die erstmals größer ist als die Summe aller Verbindlichkeiten und Rückstellungen.

Zur Reduktion der Aktivseite wurden unter anderem auch folgende Abbaumaßnahmen erfolgreich umgesetzt:

- die vorzeitige Rückführung oder Umfinanzierung von ausgereichten Krediten
- der Verkauf von ehemaligen Leasingprojekten, Wertpapieren und Beteiligungen
- der größtmäßig bedeutende Verkauf des Aktienpakets an der Raiffeisen Bank International.

Zum Jahresende 2017 waren alle wesentlichen wirtschaftlichen Risiken der immigon abgebaut. Der Vorstand geht davon aus, dass auch die verbliebenen Kredite und Wertpapiere mit vertraglichem Laufzeitende nach diesem Datum durch aktive Abbaumaßnahmen rasch abgebaut werden können.

KA FINANZ AG

HISTORIE

Ähnlich wie bei der immigon handelt es sich auch bei der KA Finanz AG (KF) um eine freiwillige Beantragung der Fortführung des Geschäftsbetriebs als Abbaugesellschaft nach den Bestimmungen des BaSAG.

Die KA Finanz ging zum 28. November 2009 aus der Spaltung der ehemaligen Kommunalkredit AG als deren Rechtsnachfolgerin hervor und ist gemäß dem von der Europäischen Kommission am 31. März 2011 genehmigten Restrukturierungsplan für den strukturierten Abbau des nicht strategischen Portfolios zuständig. Mit Wirksamkeit vom 18. September 2010 wurde die Kommunalkredit International Bank (Zypern) mit der KF verschmolzen. Mit 26. September 2015 wurde auch der nach Spaltung zur Privatisierung verbleibende Teil der Kommunalkredit mit der KF verschmolzen.

Im Einzelnen wurden folgende Maßnahmen zur Vorbereitung der KF als Abbaugesellschaft im Sinne des BaSAG ergriffen:

Am 8. Juni 2017 genehmigte der Aufsichtsrat der KF den Abschluss einer Rahmenvereinbarung mit der im Alleineigentum der Republik Österreich stehenden „Abbaumanagementgesellschaft des Bundes“ (ABBAG) zur zukünftigen Refinanzierung der KF durch die ABBAG. Diese Rahmenvereinbarung sieht Refinanzierungsfazilitäten im Ausmaß von insgesamt € 8,2 Mrd. vor. Damit soll die bestehende Refinanzierung der KF in Zukunft zur Gänze durch Refinanzierungen der ABBAG ersetzt werden. Bestehende Anleihen und Privatplatzierungen der KF sollen weiterhin bedient und bei Fälligkeit zum vollen Nominale getilgt werden.

Im Anschluss an diese Genehmigung durch den Aufsichtsrat der KF beschloss die Hauptversammlung der KF, diese – vorbehaltlich der erforderlichen Genehmigung durch die FMA – zukünftig als Abbaugesellschaft gemäß § 162 BaSAG zu betreiben. Dazu richtete die KF am 9. Juni 2017 die entsprechenden Anträge an die FMA. Die FMA genehmigte mit Bescheid vom 6. September 2017 den Betrieb der Gesellschaft als Abbaugesellschaft gemäß § 162 BaSAG. Mit Genehmigung des Antrags durch die FMA

endete die Bankkonzession der KF. Die Abwicklungsbehörde genehmigte am selben Tag die Strategie und das Risikoprofil der Abbaugesellschaft.

ABBAUERFOLG

Die Geschäftstätigkeit der KF ist auf den fokussierten Risikoabbau bei Minimierung des Einsatzes öffentlicher Ressourcen, das Nutzen von Wertaufholungspotenzialen sowie die Erbringung des bestmöglichen Eigenbeitrags unter Berücksichtigung der Erfordernisse des EU-Beihilfenrechts konzentriert.

Das Gesamtexposure der KF betrug per 30. Juni 2017 € 8,7 Mrd. und umfasst dabei Darlehen in Höhe von € 4,4 Mrd. sowie Wertpapiere von € 3,4 Mrd. Die derzeitige Strategie geht von einem weitgehend aktiven Abbau bis zum 31. Dezember 2026 aus.

Nach den Fortschritten bei der Abwicklung der HETA sowie der erfolgreichen privatwirtschaftlichen Abwicklung der immigon wurde mit der Genehmigung des Betriebs der KF als Abbaugesellschaft die finale Phase der geordneten Abwicklung der dritten österreichischen Bank, die im Zuge der globalen Finanzkrise in existenzielle Schwierigkeiten geraten war, eingeleitet.

DIE ROLLE DER BEHÖRDE BEI DER ABWICKLUNG

ZUSTÄNDIGKEITEN

Die Tätigkeit der FMA als Abwicklungsbehörde tritt zu ihrer Zuständigkeit als Bankenaufsichtsbehörde hinzu. Das BaSAG unterscheidet konsequent in den Bezeichnungen FMA und Abwicklungsbehörde und stellt so klar, welche Agenden der FMA in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde und welche Agenden der FMA in ihrer Funktion als Abwicklungsbehörde zugeteilt sind. Die vom BaSAG vorgegebene organisatorische Trennung ist in der Geschäftsordnung der FMA umgesetzt.

Die Zuständigkeiten der Abwicklungsbehörde werden in der Geschäftsordnung wie folgt präzisiert: Sie hat unter anderem die „behördlichen Abwicklungsverfahren gemäß BaSAG“ zu führen sowie für „laufende Beaufsichtigung und Monitoring von Abbaugesellschaften, Abbaueinheiten und in Abwicklung befindlichen Instituten inklusive Brückeninstituten“ Sorge zu tragen.

In einem konkreten Abwicklungsfall wird die aufsichtsrechtliche Zuständigkeit der Abwicklungsbehörde durch einen entsprechenden behördlichen Rechtsakt konstituiert:

- Im Fall der HETA begann die Zuständigkeit mit dem Zeitpunkt der Anwendung von Abwicklungsmaßnahmen mittels Mandatsbescheid vom 1. März 2015.
- Im Fall von immigon und KF begann die Zuständigkeit mit Rechtskraft der Genehmigungsbescheide zur Umwandlung in eine Abbaugesellschaft und Genehmigung der Strategie und des Risikoprofils.

Eine Abwicklungsgesellschaft hat die Aufgabe, die auf sie übertragenen Vermögenswerte mit dem Ziel zu verwalten, eine geordnete, aktive und bestmögliche Verwertung sicherzustellen.

GENEHMIGUNG DER ABWICKLUNGSSTRATEGIE

Eine Abwicklungsgesellschaft „hat die Aufgabe, die auf sie übertragenen Vermögenswerte mit dem Ziel zu verwalten, eine geordnete, aktive und bestmögliche Verwertung sicherzustellen (Portfolioabbau)“. Das Gesetz enthält präzisierende Vorschriften zum Portfolioabbau, etwa die Orientierung an einem Abbauplan, der von den Geschäftsleitern zu erstellen, vom Aufsichtsrat zu genehmigen und danach unverzüglich der Abwicklungsbehörde zu übermitteln ist. Während bei einer Abbaugesellschaft (immigon, KF) Strategie und Risikoprofil von der Abwicklungsbehörde zu genehmigen

sind, stellt der Abbauplan somit nur die konkrete Umsetzung der Strategie und des Risikoprofils dar und ist selbst nicht zu genehmigen. Aus dem Sinnzusammenhang ergibt sich daher eine langfristige Komponente der Abbaustrategie.

Haben die konkrete Abbautätigkeit oder Änderungen des Abbauplans Auswirkungen auf die Strategie und das Risikoprofil, kann dies bedeuten, dass die einmal erteilte Genehmigung aufgrund wesentlicher Änderungen des ihr zugrunde liegenden Sachverhalts ihre Gültigkeit verliert. Dies zu kontrollieren obliegt der Abwicklungsbehörde.

ÜBERWACHUNG DER ABWICKLUNG

Im Fall von Abbaueinheiten als Produkt einer Abbaumaßnahme, also einem in Abwicklung befindlichen Rechtsträger (HETA), postuliert der Gesetzgeber: Die Abwicklungsbehörde hat dafür Sorge zu tragen, dass in der Abwicklung die Abwicklungsziele erreicht und die Abwicklungsgrundsätze eingehalten werden. Dementsprechend ist es auch erforderlich, die wirtschaftliche Gebarung der Abbaueinheit zu überwachen.

STEUERUNG DER ABBAUEINHEIT

Das BaSAG verlangt explizit, dass eine Abbaueinheit ausschließlich von der Abwicklungsbehörde gesteuert wird. Dies kann mithilfe gesellschaftsrechtlicher oder vertraglicher Einflussmöglichkeiten oder durch eine Steuerungsübernahme erfolgen. Diese Eingriffsmöglichkeiten unterscheiden sich zwar in der Schwere des Eingriffs wesentlich voneinander, der Gesetzgeber gibt aber keine Hierarchie vor, womit er der Abwicklungsbehörde bei der Auswahl des Mittels zur Steuerung weitreichendes Ermessen einräumt.

Flankierend besteht das Recht der Abwicklungsbehörde, an Sitzungen des Aufsichtsrates der Abbaueinheit und seiner Ausschüsse teilzunehmen. Änderungen der Satzung und des Gesellschaftsvertrags bedürfen zu ihrer Wirksamkeit der Genehmigung der Abwicklungsbehörde. Sie ist daher in der Lage, sich ohne zeitliche Verzögerung über alle wesentlichen Beschlüsse der Organe einer Abbaueinheit sowie den laufenden Betrieb zu informieren, um gegebenenfalls entsprechende behördliche Maßnahmen ergreifen zu können.

RECHTSDURCHSETZUNG

Die Abwicklungsbehörde kann in Bezug auf einen in Abwicklung befindlichen Rechtsträger einzelne Maßnahmen anordnen, wenn Bestimmungen des BaSAG verletzt werden. Diese Maßnahmen werden unter Androhung einer Zwangsstrafe derart aufgetragen, dass der gesetzmäßige Zustand binnen Frist herzustellen ist. So kann etwa ein von der Risikostrategie abweichender Abbauplan bzw. eine Abbautätigkeit entgegen der Abwicklungsziele und -grundsätze der gesetzlichen Bestimmung zum Portfolioabbau im Rahmen einer bestmöglichen Verwertung widersprechen.

INSOLVENZANTRAG

Letztlich obliegt es der Abwicklungsbehörde, bei Erfüllung der Voraussetzungen einen Insolvenzantrag über eine Abwicklungseinheit zu stellen. Dazu ist die eingehende Kenntnis über den Portfolioabbau, wie sie nur durch eine aufsichtliche Tätigkeit erlangt werden kann, unumgänglich.

GOVERNANCE-STRUKTUREN

Bei keiner der drei Abwicklungseinheiten hat die FMA als Abwicklungsbehörde selbst die Steuerung übernommen. Die Gesellschaften agieren weiterhin als Kapitalgesellschaften unter dem Mantel des Gesellschaftsrechts und des Aktiengesetzes und sind keine „societates sui generis“. Es bestehen in allen drei Gesellschaften trotz Abwicklung gemäß BaSAG die gesellschaftsrechtlichen Organe Vorstand, Aufsichtsrat und Generalversammlung fort.

Allerdings hat die Abwicklungsbehörde im Fall der HETA mit Mandatsbescheid vom 10. April 2016, ersetzt durch den Vorstellungsbescheid vom 2. Mai 2017, die Kontrolle der HETA übernommen. Diese verwirklicht sie durch Ausübung der Eigentümerrechte in der Generalversammlung, insbesondere auch durch Bestellung der Mitglieder des Aufsichtsrates.

Die Beibehaltung der gesellschaftsrechtlichen Form schließt die gesellschaftsrechtlich vorgegebenen internen Kontrollstrukturen ein. So gelten kraft Geschäftsordnungen für den Vorstand und den Aufsichtsrat Beschluss-, Abstimmungs- und Vorlageerfordernisse. Für die interne Revision sowie die Compliance gelten sogar die Spezialvorschriften für Kreditinstitute unverändert fort. Dieses fein aufeinander abgestimmte System von ausführenden und kontrollierenden Stellen innerhalb einer Gesellschaft stellt die erste Schwelle zur Verhinderung bzw. Aufdeckung von Regelverstößen dar und wird im Weiteren als „interne Governance“ bezeichnet. Gut funktionierende institutsinterne Kontrollsysteme sind eine wichtige und effektive Barriere gegen Regelverstöße und Fehlentwicklungen. Die Erfahrung der Finanzmarktaufsicht zeigt, dass bei den meisten Instituten, die in Schieflage gerieten, vorher Probleme in der internen Governance aufgetreten waren.

Zur Kontrolle, dass die Geschäftstätigkeit der Abwicklungseinheit im Einklang mit den Abwicklungszielen erfolgt, stehen der Abwicklungsbehörde aufgrund der Verpflichtung der Organe, die erforderliche Unterstützung zu leisten, umfangreiche Informationsrechte zu. So sind ihr etwa alle wesentlichen Dokumente wie Tagesordnungen und Protokolle von Aufsichtsratssitzungen und Sitzungen der Ausschüsse des Aufsichtsrates zu übermitteln. Ergibt sich aus diesen Dokumenten der Verdacht einer Verletzung der Abwicklungsziele, kann die Abwicklungsbehörde rasch eingreifen.

Die Abwicklungseinheit trifft freilich weiterhin die unternehmerischen Entscheidungen. Die Abwicklungsbehörde disponiert nicht wirtschaftlich. Gelangt die Abwicklungsbehörde im Zuge ihrer Aufsichtstätigkeit jedoch zu dem Ergebnis, dass betriebswirtschaftliche Entscheidungen einem Abwicklungsziel zuwiderlaufen, hat sie dies der Geschäftsleitung mitzuteilen. Hält diese trotz negativer Einschätzung der Abwicklungsbehörde weiterhin daran fest, kann sie die geplante Maßnahme per Bescheid untersagen, gegebenenfalls auch zusätzlich die Steuerung übernehmen und so sicherstellen, dass keine ausführenden Handlungen gesetzt werden. Das gilt für alle Beschlüsse der Organe der Abwicklungseinheit, die einem Abwicklungsziel zuwiderlaufen.

Im Fall der Abbaueinheit (HETA) kann gesellschaftsrechtlicher Einfluss überdies präventiv insbesondere durch Ausgestaltung der Satzung, der Geschäftsordnung für den Vorstand sowie der Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat in Form von Weisungs-, Zustimmungs-, Informations- und Fragerechten sowie Anhörungsrechten der Abwicklungsbehörde oder eines von ihr entsandten Vertreters in die genannten Gremien

ausgeübt werden. Das Aktienrecht sieht für die Mitglieder des Vorstands und des Aufsichtsrates zwar Weisungsfreiheit vor, die speziellen Vorschriften des BaSAG haben aber gegenüber den gesellschaftsrechtlichen Bestimmungen bei der Anwendung von Abwicklungsmaßnahmen Vorrang. Gesellschaftsrechtliche Vorschriften finden darum nur insoweit Anwendung, als sie mit dem BaSAG vereinbar sind. Die Abbaueinheit hat den Eingriff in ihre internen Regelwerke, der per Anordnung der Abwicklungsbehörde erfolgt, daher zu dulden.

ANWENDUNG DES GRUNDSATZES DER PROPORTIONALITÄT

Die FMA folgt in ihrer Aufsichtstätigkeit einem risikobasierten Ansatz und respektiert das Proportionalitätsprinzip. Dieser Ansatz wird auch von der Abwicklungsbehörde beachtet und spiegelt sich in der unterschiedlichen Intensität der Beaufsichtigung der drei Abwicklungseinheiten wider. Immigon und KF nehmen Privilegien eines geordneten Abbaus von ehemaligen Kreditinstituten nach dem BaSAG in Anspruch, bedurften aber keiner Abwicklungsmaßnahmen oder sonst ihre Tätigkeit unterstützenden Maßnahmen der Abwicklungsbehörde.

Im Unterschied dazu erforderte die Situation der HETA die Anwendung von Abwicklungsmaßnahmen. Naturgemäß ist damit die Beaufsichtigung der Geschäfte der HETA durch die Abwicklungsbehörde intensiver. Durch die ganzheitliche Ausrichtung des BaSAG sind alle Tätigkeitsbereiche und die gesamte Geschäftstätigkeit des abzuwickelnden Instituts erfasst. Dazu zählen privatrechtliche Verpflichtungen, arbeitsrechtliche Aspekte, steuerrechtliche Überlegungen, kurz: alles, was zum Betrieb eines so komplexen Unternehmens wie einer ehemaligen Bank notwendig ist. Zur Unterstützung dieses umfangreichen Feldes und zur Ergänzung ihrer eigenen Expertise kann sich die FMA auch externer Experten bedienen.

BESONDERE HERAUSFORDERUNGEN IN DER PRAXIS DER ABBAUTÄTIGKEIT

IDENTITÄTSWANDEL VON EINER BANK ZU EINER ABWICKLUNGSEINHEIT

Die formale Umwandlung eines Kreditinstituts in eine Abwicklungseinheit ist stichtagsbezogen. Die praktische Umsetzung dessen ist allerdings ein langer Prozess, der ein entsprechendes Veränderungsmanagement (Change Management) erfordert.

Aus einer um Geschäft und Kunden werbenden Bank muss eine Gesellschaft werden, deren einziger Zweck die eigene Liquidation ist. Dies erfordert tiefgreifende Veränderungsprozesse, die alle Bereiche der Gesellschaft, insbesondere aber Konzernorganisation, IT, Reporting und Personalmanagement, umfassen.

Während der Fokus einer Bank unter der „Going Concern“-Prämisse auf Gewinnmaximierung liegt, ist der Fokus einer Abwicklungseinheit unter der „Gone Concern“-Prämisse auf den Abbau gerichtet. Es geht nicht mehr um Gewinnoptimierung und Verlustvermeidung, sondern um eine geordnete, aktive und bestmögliche Verwertung, die gleichzeitig so rasch wie möglich erfolgen soll und die Abwicklungsziele zu berücksichtigen hat. Wenngleich das Einlagen- und Kreditgeschäft sowie andere Bankgeschäfte nicht mehr aktiv betrieben werden dürfen, besitzen Abwicklungseinheiten eine Legalkonzession, um die mit dem Abbau verbundenen Bankgeschäfte in dem dafür erforderlichen Umfang dennoch durchführen zu können.

Das BaSAG enthält Abwicklungsgrundsätze, die einem normalen Bankbetrieb fremd

Die praktische Umsetzung einer Abwicklung ist ein langer Prozess, der ein entsprechendes Veränderungsmanagement (Change Management) erfordert. Aus einer um Geschäft und Kunden werbenden Bank muss eine Gesellschaft werden, deren einziger Zweck die eigene Liquidation ist.

sind. So gilt etwa das Verbot der Schlechterstellung von Gläubigern gegenüber der Insolvenz. Das ist daher in der strategischen Umsetzung des Abbaus zu berücksichtigen. Zur bestmöglichen Verwertung der Vermögenswerte, deren Laufzeit oftmals über den geplanten Abbauhorizont hinausgeht, sind anhand objektiver Methoden eine Risikobewertung und die optimale zeitliche und technische Verwertung zu planen. Dabei sind Besicherungsstatus und der Nettobuchwert zu berücksichtigen.

Obwohl die Bank abgewickelt wird, haben die gesellschaftsrechtlichen Organe nach wie vor für klare Steuerungsmöglichkeiten und Verantwortlichkeiten zu sorgen sowie volle Transparenz und funktionierende interne Kontrollsysteme aufrechtzuerhalten. Das gilt insbesondere für alle rechtlichen Bestimmungen, die weiterhin einzuhalten und anzuwenden sind, etwa jene zur Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusbekämpfung. Es ist risikobasiert sicherzustellen, dass bei der Abbautätigkeit der Schutzzweck dieser Normen jederzeit beachtet wird: Bei Verkauf einer Kreditforderung etwa tritt der Käufer der Forderung neben den Kreditnehmer als zusätzlicher Kunde, und es ist für beide ein „Know Your Customer“-Check durchzuführen.

GRENZÜBERSCHREITENDER ABBAU INNERHALB DER EU UND IN DRITTSTAATEN

Sowohl HETA als auch immigon als ehemals international tätige Unternehmen besitzen weiterhin Beteiligungen an Konzerngesellschaften im In- und Ausland. Diese Gesellschaften wurden in der Regel als Gesellschaften mit beschränkter Haftung nach lokalem Recht gegründet. In den meisten Fällen handelt es sich um nicht regulierte Einheiten, es befinden sich jedoch auch Gesellschaften darunter, die als teilregulierte Gesellschaften – etwa für das Leasinggeschäft – nach lokalem Recht Vorgaben der jeweiligen Aufsichtsbehörde einhalten müssen.

Die Abbautätigkeit muss von den lokalen Gesellschaften mitgetragen werden, entweder weil sie als Eigentümer der Vermögenswerte gefordert sind oder weil ihre Detailkenntnis des lokalen Marktes wertvoll ist. Sobald alle Vermögenswerte der lokalen Gesellschaft abgewickelt sind, ist deren Liquidation einzuleiten. Dabei sind die lokalen Vorschriften einzuhalten, was etwa einen von der dortigen Aufsichtsbehörde eingesetzten Liquidator mit sich bringen kann und zeitliche wie ökonomische Auswirkungen hat.

Überdies wurden in den vergangenen Jahren in etlichen Ländern Gesetze beschlossen, die rückwirkende Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit, aber auch die Abwicklung haben können: So kam es beispielsweise mancherorts zu Änderungen im Recht der Kreditsicherheiten oder der Fremdwährungskredite, bei denen der nationale Gesetzgeber vermeintliche Schieflagen zu Lasten seiner Staatsbürger oder Konsumenten auf Kosten – der meist ausländischen – Finanzdienstleister rückwirkend korrigiert hat.

Ebenso können anhängige oder angedrohte Gerichtsverfahren massive negative Auswirkungen auf einen optimalen Asset-Abbau haben. Klagen gegen die abbauende Gesellschaft verzögern den Abbauprozess; wegen der in manchen Ländern extrem langen Verfahrensdauern oft sogar erheblich. Sofern die Verfahrensdauer über den geplanten Abbauprozess hinausgeht, stellen Klagen ein Liquidationshindernis dar und sind damit ein Risiko für die Einhaltung des Abbauplans. Überdies ergibt sich durch den öffentlich bekannten Abbauhorizont eine benachteiligende Situation für die Abwicklungseinheit, die durch verzögernde Prozessschritte im Fall der angedachten vergleichsweisen Beendigung von Gerichtsverfahren von Anfang an in eine ungünstige Vergleichsposition gedrängt wird.

Weitere Fragestellungen können sich durch das neue Abwicklungsrecht an sich ergeben. Der Begriff „Abwicklung“ oder der Zustand „in Abwicklung befindlich“ bringen rechtliche Konsequenzen mit sich, die noch nicht in jeder Rechtsordnung klar eingeordnet sind. So stellt sich immer wieder die Frage, ob es sich bei der Abwicklung um ein dem Insolvenzverfahren vergleichbares Rechtsinstitut handelt, das die dafür vorgesehenen Rechtsfolgen nach sich zieht. So können etwa bei einer Insolvenz oft Kündigungsrechte ausgeübt werden, wobei unklar ist, ob dies auch bei einer Abwicklung gilt.

Vereinzelt ist auch zu beobachten, dass selbst innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums ausländische Gerichte Entscheidungen der österreichischen Abwicklungsbehörde auf europarechtlicher Grundlage ignorieren. Ob dies in Unkenntnis der europäischen Rechtslage oder aus Ablehnung der Maßgeblichkeit einer verwaltungsrechtlichen Entscheidung für ein Gericht geschieht, sei dahingestellt.

ERFOLGSFAKTOREN DER ABWICKLUNG

Wie ausgeführt, finden Abwicklungen von Banken in der Regel unter sehr unterschiedlichen Bedingungen statt, die oft gravierende – auch negative – Auswirkungen haben können. Aus ihrer mehrjährigen Erfahrung als Abwicklungsbehörde und durch die praktische Erprobung in drei Anwendungsfällen kann die FMA jedoch einige Faktoren identifizieren, die sich auf eine geordnete Abwicklung positiv auswirken.

FMA ALS „ONE-STOP-SHOP“

Die FMA ist nicht nur eine integrierte Aufsichtsbehörde, die die Aufsicht über den gesamten Finanzmarkt unter einem Dach vereint, sie ist gleichzeitig auch Abwicklungsbehörde. Überdies ist die Expertise der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) – wo sinnvoll – sowohl in der Aufsicht wie in der Abwicklung institutionalisiert hinzuzuziehen.

Diese Organisationsstruktur bietet mehrere Vorteile: Aufsichtsbehörde und Abwicklungsbehörde sind organisatorisch miteinander verknüpft und gesetzlich zur engen Zusammenarbeit verpflichtet. Diese legistische Voraussetzung ermöglicht eine laufende und vollständige Informationsweitergabe von der Aufsichtsbehörde an die Abwicklungsbehörde. So beginnt die Zusammenarbeit nicht erst zum Zeitpunkt der Anordnung von Abwicklungsmaßnahmen, sondern bereits im Vorfeld. Durch die frühzeitige Einbindung der Abwicklungsbehörde im Krisenfall verliert sie im entscheidenden Moment keine Zeit mit der Informationsbeschaffung, sondern kann sich vollständig auf die notwendigen Schritte und Maßnahmen konzentrieren.

Im Fall der Umwandlung eines Kreditinstituts in eine Abbaugesellschaft ist die Zusammenarbeit ebenso geboten, weil das BaSAG zwei Genehmigungen vorsieht: einerseits die Genehmigung zum Betrieb als Abbaugesellschaft gemäß § 162 Abs. 1 BaSAG durch die FMA. Mit Eintritt der Rechtskraft dieses Bescheides endet eine gemäß BWG erteilte Konzession zum Betrieb von Bankgeschäften, und das Institut wird fortan als Abbaugesellschaft geführt. Dies bedingt andererseits die Genehmigung der Strategie und des Risikoprofils der Abbaugesellschaft durch die Abwicklungsbehörde. Um hier einen nahtlosen Übergang zu gewährleisten, stimmt sich die Abwicklungsbehörde mit der Aufsichtsbehörde inhaltlich und zeitlich eng ab.

Ein weiterer Vorteil liegt bei der Beaufsichtigung der Bestimmungen des BWG, des Wertpapieraufsichtsgesetzes (WAG) und anderer einschlägiger Gesetze, die für die

Aufsichtsbehörde und Abwicklungsbehörde sind organisatorisch miteinander verknüpft und gesetzlich zur engen Zusammenarbeit verpflichtet. Diese legistische Voraussetzung ermöglicht eine laufende und vollständige Informationsweitergabe von der Aufsichtsbehörde an die Abwicklungsbehörde. So beginnt die Zusammenarbeit nicht erst zum Zeitpunkt der Anordnung von Abwicklungsmaßnahmen, sondern bereits im Vorfeld.

Abwicklungseinheit weiter gelten. Der Übergang vom werbenden Institut zu einer Abwicklungseinheit hat auch Auswirkungen auf die Anwendung dieser gesetzlichen Bestimmungen. Aufgrund der besonderen Stellung der Abwicklungsbehörde in der Abwicklung eines Instituts, die gleichzeitig Elemente des Masseverwalters und des Insolvenzgerichts beinhaltet, ist die Abwicklungsbehörde in einem für die Aufsicht ungewöhnlich hohen Ausmaß in den täglichen Geschäftsbetrieb eingebunden. Aus Gründen der Überwachung der Einhaltung der Abwicklungsgrundsätze lässt sich die Abwicklungsbehörde Verwertungsfälle – dem Aufsichtsrat vergleichbar – zur Beurteilung vorlegen. Für eine proportionale und risikobasierte Aufsicht über diese Bestimmungen sind Kenntnisse über den Betrieb und den Geschäftsfortschritt der Abwicklungseinheit wesentlich, den die Abwicklungsbehörde in der nötigen Detailtiefe besitzt.

FLEXIBILITÄT UND INDIVIDUELLE LÖSUNGEN

Jede Abwicklung ist anders – und jedes abzuwickelnde Institut ist anders. Es bestehen Unterschiede zwischen einer Abbaueinheit und einer Abbaugesellschaft. Die abzuwickelnden Vermögenswerte sind in ihrer Art, geografischen Verbreitung, Laufzeit und so weiter unterschiedlich. All diese Umstände sind von der Abwicklungsbehörde in ihrer Aufsichtstätigkeit über den Portfolioabbau zu berücksichtigen.

Die Aufsichtshandlungen der Abwicklungsbehörde über eine Abbaueinheit sind aufgrund der stärkeren Involvierung in die Geschäftstätigkeit granularer und haben unmittelbare Auswirkung auf die Abbautätigkeit und deren Erfolg. So kann sich die Gelegenheit zu einem günstigen Geschäftsabschluss kurzfristig ergeben und einer raschen Reaktion bedürfen. Die besonderen Umstände eines Geschäfts können nach einer innovativen Auseinandersetzung und Lösung des Falls verlangen.

Die Schranke für Flexibilität ist der gesetzliche Rahmen, dessen generell abstrakte Vorgaben auf den Einzelfall anwendbar gemacht werden müssen. Dabei kann eine Interessenabwägung notwendig werden, die z. B. kurzfristige Verluste langfristigen größeren Gewinnen oder den wahrscheinlichen Ausgang eines Gerichtsprozesses den möglichen Prozessrisiken gegenüberzustellen hat.

EINBINDUNG VON EXTERNEN

Bei der Vielzahl der gestaltenden Möglichkeiten der Abwicklungsbehörde werden Bereiche berührt, die außerhalb der Expertise der Abwicklungsbehörde liegen; etwa Liquidationsvorschriften in ausländischen Rechtsordnungen, steuerrechtliche und insolvenzrechtliche Fragestellungen oder M&A-Transaktionen, um nur einige Beispiele zu nennen. Das Gleiche gilt für die Abwicklungseinheit. In diesen Fällen ist es notwendig, externe Experten einzubinden – aufgrund der Größenordnung der Transaktionen oder ihrer strategischen Tragweite sind die damit verbundenen Kosten gerechtfertigt. Überdies hat die FMA als Abwicklungsbehörde im Fall HETA ein Sachverständigengremium zu ihrer Beratung bei komplexen Transaktionen bestellt. Dessen Mitglieder sind in ihrer Beurteilung von Sach- und Rechtsfragen, die in die behördliche Entscheidungsfindung einfließen, unabhängig.

KOMMUNIKATION

Kommunikation ist ein weiterer Faktor für eine erfolgreiche Abwicklung. Mittels proaktiver Kommunikation lassen sich Informationsdefizite, die in der Folge zu Missverständnissen führen können, weitgehend vermeiden.

Als die Abwicklungsbehörde im März 2015 europaweit erstmalig eine Abwicklung unter dem neuen Rechtsrahmen begann, bestanden auf Seiten der HETA wie ihrer Gläubiger Unsicherheiten über die neue Rechtslage. Es ist darum verständlich, dass je nach Standpunkt das BaSAG verschieden interpretiert wurde. Umso wesentlicher ist es, aktiv Fragen zur neuen Situation und der damit verbundenen Rechtslage zu beantworten und so Fehleinschätzungen zuvorzukommen.

Die Abwicklungsbehörde verfolgte eine offensive Kommunikationsstrategie: Die Abwicklungsbescheide wurden veröffentlicht, allgemein verständlich aufbereitet und aktiv kommuniziert. Naheliegende und immer wieder gestellte Fragen wurden in Frage-Antwort-Form aufbereitet und als FAQ auf der FMA-Website zur Verfügung gestellt.

Flankierend ist die Kommunikationspolitik der Abwicklungseinheiten zu erwähnen. Deren direkte und aktive Information an ihre Gläubiger und Investoren ist wesentlich, um – wenn schon nicht Verständnis – so doch Akzeptanz für die notwendigen Handlungen zu schaffen. Dabei ist selbstverständlich das Spannungsverhältnis zwischen Transparenz und Mitteilungsbedürfnis einerseits und Vertraulichkeit zur Absicherung der bestmöglichen Verwertung andererseits zu berücksichtigen.

BILANZ DER ERSTEN DREI JAHRE ABWICKLUNGSTÄTIGKEIT

Seit Inkrafttreten des BaSAG am 1. Jänner 2015 erfüllt die FMA zusätzlich die Funktion als nationale Abwicklungsbehörde. Sie hat seither die Abwicklung von drei ehemals systemrelevanten Bankengruppen begleitet. In einem Fall, der HETA, hat sie Abwicklungsmaßnahmen gemäß BaSAG/BRRD – Moratorium, Gläubigerbeteiligung – verfügt und die Kontrolle über die Abbaueinheit übernommen. In zwei weiteren Fällen, imigon und KF, wurden die Strategie und das Risikoprofil von Kreditinstituten, die ihre Umwandlung in Abbaugesellschaften beantragten, bewilligt und wird deren Einhaltung überwacht.

Der Abbau der Vermögenswerte der drei Abwicklungseinheiten erfolgt jedoch in Eigenverantwortung der Organe der Gesellschaften innerhalb des gesetzlichen Rahmens. Die Abwicklungsbehörde ist nicht unmittelbar in die Verwertung eingebunden. Sie tritt nicht in Verkaufsverhandlungen und hat keinen Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung einer Transaktion. Die Abwicklungsbehörde beaufsichtigt aber die Einhaltung der Abwicklungsgrundsätze und der sonstigen Vorschriften in ihrem Zuständigkeitsbereich. Im Sinne der Unabhängigkeit und Äquidistanz ist diese Vorgangsweise geboten und zu begrüßen.

Das von der FMA in ihrer Funktion als Abwicklungsbehörde gebotene Umfeld für eine Abwicklung ist ein essenzieller Faktor für deren Erfolg. Eine Abwicklung ist dann als Erfolg zu werten, wenn das finanzielle Ergebnis letztlich über der Insolvenzquote liegt, der Zeitplan zumindest eingehalten werden kann, keine vorhersehbaren Ereignisse den Abwicklungsvorgang behindern und die Abwicklung ohne Gefährdung der Finanzmarktstabilität erfolgt. Die Rolle der Abwicklungsbehörde im Abwicklungsvorgang bedeutet Stabilität, Vorhersehbarkeit, Handlungen auf gesetzlicher Basis und Rechtsschutz.

Flankierend ist die Kommunikationspolitik der Abwicklungseinheiten zu erwähnen. Deren direkte und aktive Information an ihre Gläubiger und Investoren ist wesentlich, um – wenn schon nicht Verständnis – so doch Akzeptanz für die notwendigen Handlungen zu schaffen.

1005.577

1008.020

998.950

2008.502

1002.765

998.394

998.314

55756.350

42848.030

42329.575

21172.470

11144.738

5320.314

0.000000637 BTC

872.72

950.89

78573.7

78577.7

81522.7

98944.7

98975.9

207481.4

229450.0

232821.0

243081.0

252743.0

MANIPULATION VON REFERENZWERTEN

Regulierung und Aufsicht als Antwort

In den vergangenen Jahren wurde aufgedeckt, dass global agierende Banken und andere mächtige Spieler auf den Finanzmärkten wichtige Referenzzinssätze wie etwa LIBOR (London Interbank Offered Rate) oder EURIBOR (Euro Interbank Offered Rate), aber auch bedeutende Benchmarks und Indizes für Derivate, Devisen und Rohstoffe systematisch zu ihren Gunsten manipuliert hatten. Millionen von Kreditverträgen – insbesondere Wohnbaudarlehen – und Finanzinstrumente im Wert von mehreren Billionen Euro sind an die Entwicklung dieser Referenzwerte geknüpft. Ihre Manipulation hat den Verbrauchern massiven finanziellen Schaden zugefügt, das Vertrauen in die Finanzmärkte erschüttert und sogar die Entwicklung der Realwirtschaft spürbar beeinträchtigt.

Die Reaktion auf diese Skandale war hart und konsequent: Einerseits verhängten Aufsichtsbehörden und Gerichte Strafen in Höhe von mehreren Milliarden Euro gegen die Übeltäter, andererseits beschloss die Europäische Union (EU) ein eigenes Regulierungs- und Aufsichtsregime für wichtige Referenzwerte auf den Finanzmärkten.

REFERENZWERTE UND STAATLICHE REGULIERUNG

Referenzwerte sind ein zentrales Element jedes modernen Finanzsystems. Ihre Integrität ist daher von besonderer Bedeutung für dessen Stabilität; nicht zuletzt weil sie einen großen Einfluss auf eine Vielzahl von Finanzinstrumenten, Finanzkontrakten und Investmentfonds haben.

Marktteilnehmer nutzen Referenzwerte vor allem, um Informationsasymmetrien abzubauen und Informationskosten zu senken. Ohne Referenzzinssätze wie LIBOR oder EURIBOR wäre es beispielsweise für Kreditnehmer sehr schwierig, unterschiedliche Kreditkonditionen zu vergleichen und Zinsentwicklungen auf dem Markt zu ver-

folgen. Große Investoren wiederum beziehen Referenzzinssätze in ihre ökonomischen Modelle als „risikolosen Zinssatz“ ein und stützen auch ihre Erwartung und Einschätzung von Angebot und Nachfrage von Vermögenswerten auf diese. Ferner treffen sie aufgrund von Referenzwerten ökonomische Entscheidungen und vergleichen damit auch die Wertentwicklung ihrer eigenen Veranlagungen.

Bis zum Bekanntwerden der Manipulationsskandale waren Referenzwerte sowohl auf internationaler als auch nationaler Ebene weitgehend unreguliert. Erst am 5. Oktober 2012 hat der Weltverband der Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörden International Organization of Securities Commissions (IOSCO) „Allgemeine Grundsätze für Ölpreismeldestellen“ veröffentlicht und am 17. Juli 2013 „Allgemeine Grundsätze für finanzielle Referenzwerte“.

Auf europäischer Ebene existierten nur vereinzelte Vorschriften, die aber unsystematisch lediglich spezifische Aspekte einzelner Referenzwerte betrafen. Sie behandelten aber weder alle Schwachstellen bei der Bereitstellung noch deckten sie alle Verwendungsarten finanzieller Referenzwerte in der Finanzwirtschaft ab.

Einzelne Mitgliedsstaaten der EU – zum Beispiel Großbritannien – erließen als Reaktion auf die Manipulationsskandale zuerst nationale Rechtsvorschriften für Referenzwerte, wobei diese jedoch durchaus divergierend ausfielen.

Um für den europäischen Binnenmarkt auch einen harmonisierten Rechtsrahmen für finanzielle Referenzwerte zu schaffen, schlug die Europäische Kommission schließlich am 18. September 2013 eine Verordnung über Indizes vor, die bei Finanzinstrumenten und Finanzkontrakten als Referenzwert oder zur Messung der Wertentwicklung eines Investmentfonds verwendet werden. Ihr Ziel ist es, die Richtigkeit und Vollständigkeit der Referenzwerte zu gewährleisten, das Risiko von Manipulationen zu reduzieren sowie einen hohen Verbraucher- und Anlegerschutz sicherzustellen. Die europäische Referenzwerte-Verordnung¹ (RW-VO) wurde am 29. Juni 2016 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. Ausgewählte Bestimmungen der RW-VO traten bereits

¹ Verordnung (EU) 2016/1011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über Indizes, die bei Finanzinstrumenten und Finanzkontrakten als Referenzwert oder zur Messung der Wertentwicklung eines Investmentfonds verwendet werden, und zur Änderung der Richtlinien 2008/48/EG und 2014/17/EU sowie der Verordnung (EU) Nr. 596/2014 – kurz: RW-VO.

BEISPIELE FÜR REFERENZWERTE

- Der **LIBOR** (London Interbank Offered Rate) ist ein Referenzwert, der ausdrückt, zu welchem Zinssatz Großbanken sich untereinander unbesicherte Kredite zur Verfügung stellen würden. Vor dem Skandal um die Manipulationen des LIBOR hatten 18 Banken der damaligen privatwirtschaftlich organisierten BBA LIBOR Ltd. täglich Eingabedaten für die Berechnung des LIBOR zu übermitteln. Dem LIBOR liegen damit keine tatsächlichen transaktionsbasierten Ist-Daten, sondern bloße Einschätzungen der Panel-Banken zugrunde. Dieser Umstand erleichterte die Nennung falscher Zinssätze und somit die Manipulation des LIBOR. Nach den Manipulationsskandalen setzte ein unabhängiger Ausschuss der britischen Regierung im Juli 2013 die „ICE Benchmark Administration“ (IBA) für die Verwaltung des LIBOR ein.
- Der **EURIBOR** ist ein Referenzzinssatz für Termingelder in Euro im Interbankengeschäft und wird für die Laufzeiten eine Woche, zwei Wochen, ein Monat, 2, 3, 6, 9 und 12 Monate veröffentlicht. Administrator des EURIBOR ist das Europäische Geldmarkt Institut (European Money Markets Institute, EMMI).

mit 30. Juni 2016 bzw. 3. Juli 2016 in Kraft, sämtliche Bestimmungen sind seit 1. Jänner 2018 anzuwenden.

Die in der RW-VO normierten Präventionsmechanismen werden durch Vorschriften in der Marktmissbrauchsverordnung (Market Abuse Regulation, MAR) und der Marktmissbrauchsrichtlinie (Criminal Sanctions – Market Abuse Directive², CS MAD) ergänzt. Die MAR erklärt die Manipulation von Referenzwerten ausdrücklich zu einer Form der Marktmanipulation, und die CS MAD verpflichtet Mitgliedsstaaten dazu, bei der Manipulation von Referenzwerten strafrechtliche Sanktionen zu verhängen.

DIE EUROPÄISCHE REFERENZWERTE-VERORDNUNG (RW-VO)

Ziel der RW-VO ist es, die Integrität und Nachvollziehbarkeit von finanziellen Referenzwerten sicherzustellen. Dazu schafft sie einen präventiven Regulierungsrahmen, der eine transparente Ermittlung von Referenzwerten sicherstellt und dazu beiträgt, Interessenkonflikte zu vermeiden sowie Manipulationsspielräume zu unterbinden.

Sie betrifft Indizes, die entweder bei Finanzinstrumenten oder Finanzkontrakten als Referenzwert verwendet werden oder zur Messung der Wertentwicklung eines Investmentfonds dienen.

Ein **Index**³ im Sinne der RW-VO ist jede Zahl, die veröffentlicht oder der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird, die regelmäßig, ganz oder teilweise durch Anwendung einer Formel oder einer anderen Berechnungsmethode oder durch Bewertung bestimmt wird und auf der Grundlage des Werts eines oder mehrerer Basisvermögenswerte oder Basispreise einschließlich geschätzter Preise, tatsächlicher oder geschätzter Zinssätze, Quotierungen und verbindlicher Quotierungen oder sonstiger Werte oder Erhebungen erfolgt.

Zu einem **Referenzwert**⁴ im Sinne der RW-VO wird ein Index,

- wenn auf diesen Bezug genommen wird, um den für ein Finanzinstrument oder einen Finanzkontrakt zahlbaren Betrag oder den Wert eines Finanzinstruments zu bestimmen
- oder wenn dieser verwendet wird, um die Wertentwicklung eines Investmentfonds zwecks Rückverfolgung der Rendite dieses Index oder der Bestimmung der Zusammensetzung eines Portfolios oder der Berechnung der Anlageerfolgsprämien (Performance Fees) zu messen.

Die RW-VO unterscheidet dabei zwischen kritischen, signifikanten und nicht signifikanten Referenzwerten (> *Tabelle 2 auf Seite 86*).

Die Referenzwerte-Verordnung ist auf die Bereitstellung von Referenzwerten (Administratoren), das Beitragen von Eingabedaten zu Referenzwerten (Kontributoren) sowie auf die Verwendung eines Referenzwerts innerhalb der EU (Verwender) anzuwenden.

ADMINISTRATOREN VON REFERENZWERTEN

Ein Administrator ist eine natürliche oder juristische Person, die die Kontrolle über die Bereitstellung eines Referenzwerts ausübt. Dies ist dann der Fall, wenn der Administrator die Mechanismen für die Bestimmung eines Referenzwerts verwaltet oder die Erhebung, Analyse oder Verarbeitung von Eingabedaten zwecks Bestimmung eines Referenz-

² Verordnung (EU) Nr. 596/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 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.

³ Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 Referenzwert-VO

⁴ Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 Referenzwert-VO

<i>Kritischer Referenzwert Art. 20 BMR</i>	<i>Signifikanter Referenzwert Art. 24 BMR</i>	<i>Nicht signifikanter Referenzwert Art. 26 BMR</i>
<i>Referenzwert wird als Bezugsgrundlage in einem Gesamtwert von > € 500 Mrd. verwendet oder</i>	<i>Referenzwert wird als Bezugsgrundlage in einem Gesamtwert von > € 50 Mrd. verwendet oder</i>	<i>Referenzwert, der nicht die Voraussetzungen von Art. 20 und Art. 24 BMR erfüllt.</i>
<i>Referenzwert wird als Bezugsgrundlage in einem Gesamtwert von > € 400 Mrd. verwendet, hat keinen oder wenig Ersatz und der Ausfall würde erhebliche nachteilige Auswirkungen haben oder</i>	<i>Referenzwert hat keinen oder wenig Ersatz und der Ausfall würde erheblich nachteilige Auswirkungen haben.</i>	
<i>Referenzwert beruht auf Beiträgen aus mehrheitlich in einem Mitgliedsstaat angesiedelten Kontributoren und ist als kritisch eingestuft. (Durchführungsbeschluss der Europäischen Kommission, Aufsicht durch ein Kollegium nach Art. 46 Referenzwerte-VO)</i>		

Tabelle 2: Referenzwerte

werts durchführt oder die Bestimmung eines Referenzwerts durch Anwendung einer Formel oder andere Berechnungsmethoden oder durch Bewertung der zu diesem Zweck bereitgestellten Eingabedaten vornimmt. Er kann aber eine oder mehrere dieser Aufgaben – einschließlich der Berechnung oder Veröffentlichung des Referenzwerts oder anderer entsprechender Dienstleistungen und Tätigkeiten bei der Bereitstellung des Referenzwerts – an hierzu berechnete und geeignete Dritte auslagern. Er bleibt aber für die Erfüllung sämtlicher aus der RW-VO erwachsenden Pflichten verantwortlich.

Administratoren unterliegen seit 1. Jänner 2018 (bei Anwendbarkeit der im Artikel 51 der RW-VO normierten Übergangsbestimmung bis spätestens 1. Jänner 2020) einer Konzessions- bzw. Registrierungspflicht. Ab dem Zeitpunkt der erfolgten Konzessionierung bzw. Registrierung unterstehen sie der Aufsicht der zuständigen Behörde.

- Administratoren mit Sitz in der EU sind verpflichtet, bei der zuständigen nationalen Behörde ihre Zulassung oder gegebenenfalls Registrierung zu beantragen.
- Administratoren mit Sitz außerhalb der EU (sog. Drittstaatenadministratoren) sind verpflichtet, bei der zuständigen Behörde des Referenzmitgliedsstaates ihre Anerkennung zu beantragen.

KONTRIBUTOREN VON REFERENZWERTEN

Ein Kontributor ist eine natürliche oder juristische Person, die Eingabedaten für den Referenzwert beiträgt. Dabei handelt es sich um Daten in Bezug auf den Wert eines oder mehrerer Basisvermögenswerte oder Preise einschließlich geschätzter Preise, Quotierungen, verbindlicher Quotierungen oder anderer Werte, die der Administrator zur Bestimmung des Referenzwerts verwendet.

VERWENDER VON REFERENZWERTEN

Eine Verwendung eines Referenzwerts liegt gemäß RW-VO bei folgenden Aktivitäten vor:

- Ausgabe eines Finanzinstruments, für das ein Index oder eine Indexkombination als Bezugsgrundlage dient
- Bestimmung des im Rahmen eines Finanzinstruments oder -kontrakts zahlbaren Betrags unter Bezugnahme auf einen Index oder eine Indexkombination

- Umstand, Vertragspartei eines Finanzkontrakts zu sein, für den ein Index oder eine Indexkombination als Bezugsgrundlage dient
- Bereitstellung eines Sollzinssatzes im Sinne von Artikel 3 Buchstabe j der Richtlinie 2008/48/EG, der als Spread oder Aufschlag auf einen Index oder eine Indexkombination berechnet wird und ausschließlich für einen Finanzkontrakt als Bezugsgrundlage verwendet wird, bei dem der Kreditgeber Vertragspartei ist
- Messung der Wertentwicklung eines Investmentfonds anhand eines Index oder einer Indexkombination zwecks Rückverfolgung der Rendite dieses Index oder dieser Indexkombination, Bestimmung der Zusammensetzung eines Portfolios oder Berechnung der Anlageerfolgsprämien (Performance Fees).

Die RW-VO regelt detailliert, unter welchen Bedingungen ein beaufsichtigtes Unternehmen einen Referenzwert oder eine Kombination von Referenzwerten in der EU verwenden darf und wann ein Referenzwert oder eine Kombination von Referenzwerten, die von einem in einem Drittstaat angesiedelten Administrator bereitgestellt werden, in der Union verwendet werden dürfen.

AUSNAHMEN VOM GELTUNGSBEREICH DER RW-VO

Auf bestimmte Institutionen, Sachverhalte oder Referenzwerte findet die Referenzwerte-Verordnung keine Anwendung. Dies trifft insbesondere auf Zentralbanken (etwa bei dem von der Oesterreichischen Nationalbank [OeNB] bereitgestellten Index „Umlaufgewichtete Durchschnittsrendite für Bundesanleihen“) zu, aber auch auf Behörden, wenn der betroffene Referenzwert für die staatliche Politik einschließlich Maßnahmen in den Bereichen Beschäftigung, Konjunktur und Inflation verwendet wird. Auch zentrale Gegenparteien (CCP) im Sinne von Artikel 2 Nr. 1 der Verordnung (EU) 648/2012 sind ausgenommen, sofern sie Kurswerte bereitstellen, die zum Zweck des Risikomanagements und der Abrechnung von CCP verwendet werden. Eine weitere Ausnahme stellt etwa auch der von der Bundesanstalt Statistik Austria bereitgestellte Verbraucherpreisindex dar.

Die RW-VO ist auch nicht auf die Presse, andere Medien und Journalisten anzuwenden, wenn sie einen Referenzwert lediglich als Teil ihrer journalistischen Tätigkeiten veröffentlichen oder darauf Bezug nehmen, ohne Kontrolle über die Bereitstellung dieses Referenzwerts zu besitzen. Das sind nur einige Beispiele, eine vollständige Darstellung ist in Hahold-Bilzer/Lehecka/Petritz⁵ zu finden.

ESMA-REGISTER

Seit 1. Jänner 2018 darf ein beaufsichtigtes Unternehmen – außer es sind bestimmte Übergangsregeln anzuwenden – in der Europäischen Union Referenzwerte nur dann verwenden, wenn der Referenzwert oder der Administrator des jeweiligen Referenzwerts in einem eigenen Register der Europäischen Markt- und Wertpapieraufsichtsbehörde ESMA eingetragen ist.

Die Eintragung in das ESMA-Register setzt bei EU-Administratoren voraus:

- dass dieser als Administrator von kritischen oder signifikanten Referenzwerten zugelassen ist
- und dass der Administrator von signifikanten oder nicht signifikanten Referenzwerten entsprechend registriert ist.

⁵ Hahold-Bilzer/Lehecka/Petritz: Die EU-Benchmark-Verordnung – ein Überblick. Europas Antwort auf die Skandale um die Manipulation von LIBOR und EURIBOR. In: ZFR 11 (2016).

Bei Drittstaatenadministratoren ist Voraussetzung,

- dass ein Gleichwertigkeitsbeschluss der Europäischen Kommission vorliegt
- dass die Anerkennung durch die zuständige Behörde des Referenzmitgliedsstaates erfolgt ist
- und dass der Administrator mit Sitz in einem EU-Staat einen in einem Drittstaat bereitgestellten Referenzwert übernimmt.

DAS ÖSTERREICHISCHE REFERENZWERTE-VOLLZUGSGESETZ (RW-VG)

Das RW-VG wurde am 17. Juli 2017 im Bundesgesetzblatt kundgemacht und ist in den wesentlichen Bestimmungen mit 1. Jänner 2018 anwendbar. Insbesondere normiert das RW-VG, dass die Österreichische Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA) die für Österreich zuständige Behörde gemäß Art. 40 Abs. 1 der RW-VO ist und alle daraus resultierenden Aufgaben und Befugnisse wahrzunehmen hat; insbesondere jene, die Einhaltung der Vorschriften des RW-VG und der RW-VO zu überwachen. Dementsprechend normiert es unter anderem auch die der FMA zukommenden Aufsichtsbefugnisse, verwaltungsstrafrechtliche Maßnahmen, Strafbestimmungen, Vorschriften betreffend die Veröffentlichungspflicht von Entscheidungen, Zusammenarbeitsvorschriften mit Drittstaaten sowie die Kostenträgerregelung.

KONZESSIONS- UND REGISTRIERUNGSVERFAHREN

Jede in der Europäischen Union angesiedelte natürliche oder juristische Person, die beabsichtigt, als Administrator eines kritischen, signifikanten oder nicht signifikanten Referenzwerts tätig zu sein, hat einen entsprechenden Antrag bei der für sie zuständigen Behörde zu stellen. Für das österreichische Bundesgebiet ist das die FMA. Grundsätzlich ist zwischen dem Konzessionsverfahren und dem Registrierungsverfahren zu unterscheiden, wobei im Hinblick auf die vorzulegenden Unterlagen das Konzessionsverfahren das umfangreichere ist.

Konzessionspflicht besteht,

- wenn der Administrator einen kritischen Referenzwert bereitstellt
- wenn der Administrator ein nicht beaufsichtigtes Unternehmen ist und einen Referenzzinssatz oder einen Rohstoff-Referenzwert bereitstellt
- wenn der Administrator ein nicht beaufsichtigtes Unternehmen ist und einen signifikanten Referenzwert bereitstellt.

Registrierungspflicht besteht,

- wenn es sich beim Administrator um ein im Sinne der RW-VO bereits beaufsichtigtes Unternehmen handelt, das aber keinen kritischen Referenzwert bereitstellt oder zu bereitstellen beabsichtigt
- wenn es sich beim Administrator um ein bereits von der FMA beaufsichtigtes Unternehmen handelt und dieses signifikante und/oder nicht signifikante Referenzwerte bereitstellt bzw. bereitzustellen beabsichtigt.
- wenn es sich beim Administrator um ein nicht beaufsichtigtes Unternehmen handelt, das ausschließlich nicht signifikante Referenzwerte bereitstellt.

Für potenzielle Administratoren, die Hilfestellung brauchen, hat die FMA auf ihrer Website umfangreiche Informationen veröffentlicht, die unter anderem darüber Auskunft geben, welche Unterlagen im Rahmen der Antragstellung zu übermitteln sind, in welcher Form der Antrag zu stellen ist und welche Kosten damit verknüpft sind.

Mit der Konzessionierung und Registrierung werden Administratoren von Referenzwerten nunmehr auch detaillierten Transparenzvorschriften unterworfen, sie haben spezifische Anforderungen an die Unternehmensführung zu erfüllen, die Qualität der Eingabedaten sicherzustellen sowie den Erstellungsprozess für den Referenzwert klar zu definieren und für die Einhaltung der Kriterien Sorge zu tragen. So haben Administratoren und Kontributoren etwa Interessenkonflikte künftig so weit wie möglich zu vermeiden und in Fällen, in denen dies nicht möglich ist, die Interessenkonflikte jedenfalls angemessen zu steuern bzw. offenzulegen.

Aber nicht nur die bislang unbeaufsichtigten Administratoren haben nunmehr gesetzliche Verpflichtungen zu erfüllen, auch beaufsichtigten Unternehmen, die Referenzwerte nutzen – etwa Banken und Versicherungen –, werden Verpflichtungen auferlegt, deren Nichtbeachtung von der FMA zu sanktionieren ist.

Die FMA hat als zuständige Behörde die Einhaltung der Bestimmungen der RW-VO und des RW-VG im österreichischen Bundesgebiet zu überwachen und bei Verstößen geeignete Maßnahmen zu setzen, diese abzustellen. Sie hat aber auch grenzüberschreitend Aufgaben zu erfüllen, insbesondere bei Referenzwerten, die in mehreren Jurisdiktionen Verwendung finden. So arbeitet die FMA aktiv in den europäischen Kollegien der Aufsichtsbehörden für europaweit – oder zumindest grenzüberschreitend – kritische Referenzwerte mit. Derzeit ist die FMA etwa in den EU-Kollegien für den für den österreichischen Finanzplatz besonders relevanten EURIBOR sowie für den EONIA (Euro OverNight Index Average) vertreten.

Die FMA leistet somit einen wichtigen Beitrag zur Vermeidung missbräuchlicher Praktiken bei nationalen wie internationalen Referenzwerten. Durch die konsequente Unterbindung manipulativer Handlungen sowie die weitreichenden Befugnisse der nationalen Aufsichtsbehörden und der internationalen Aufsichtskollegien wirkt sich das neue Aufsichtsregime für Referenzwerte sehr positiv auf die Stabilität der Märkte und das Vertrauen der Investoren in ein funktionierendes Finanzsystem aus. Darüber hinaus leistet es einen wertvollen Beitrag zur Erhöhung des Verbraucher- und Anleger-schutzes, indem es durch geeignete Vorschriften die Transparenz erhöht, die Qualität der Eingabedaten sichert und so für verlässliche und belastbare Referenzwerte sorgt.

Literatur-Tipp:

Hahold-Bilzer/Lehecka/Petriz:
Die EU-Benchmark-Verordnung –
Ein Überblick. Europas Antwort auf
die Skandale um die Manipulation
von LIBOR und EURIBOR. In: ZFR 11
(2016) 524.

VIRTUELLE WÄHRUNGEN UND ICOs

Herausforderungen der Aufsicht

Virtuelle Währungen und ICOs können je nach Ausstattung des Geschäftsmodells sehr wohl unter Aufsichtsgesetze fallen – u. a. weil virtuelle Währungen und ICOs sehr oft von unerfahrenen Konsumenten als Anlageobjekt gesehen werden, obwohl sie hochspekulative Instrumente sind, die zum Totalverlust des eingesetzten Geldes führen können.

Sogenannte virtuelle Währungen wie etwa Bitcoin, Ethereum, Ripple und Litecoin erleben seit Jahren einen weltweiten Boom und brechen in Spekulationswellen über den Globus herein. In jüngster Zeit ist zu diesem Hype ein weiterer Boom getreten, der damit technologisch und mit den Geschäftsmodellen eng verknüpft ist, die „Initial Coin Offerings“, kurz ICOs genannt. Dabei handelt es sich – terminologisch angelehnt an einen Börsengang (IPO) – um eine Art Crowdfunding, bei dem ein junges Unternehmen versucht, sich digital, insbesondere durch virtuelle Währungen, zu finanzieren.

Für Regulierer und Aufsicht stellen beide Geschäftsmodelle große Herausforderungen dar: einerseits weil sich virtuelle Währungen und ICOs in der Regel gezielt staatlicher Regulierung entziehen, aber je nach Ausstattung des Geschäftsmodells trotzdem sehr wohl unter Aufsichtsgesetze fallen können. Andererseits weil virtuelle Währungen und ICOs sehr oft von unerfahrenen Konsumenten als Anlageobjekt gesehen werden, obwohl sie hochspekulative Instrumente sind, die zum Totalverlust des eingesetzten Geldes führen können. Weiters haben derart boomende Märkte, die neu und weitgehend unreguliert sind, erfahrungsgemäß auch eine hohe Anziehungskraft auf Kriminelle, denen es von vornherein nur um Abzocke und Betrug geht.

Virtuelle Währungen und ICOs stellen daher eine große Herausforderung für den Verbraucher- und Anlegerschutz dar, es ist aber auch eine Erschütterung des Vertrauens in die Finanzmärkte sowie deren Stabilität nicht auszuschließen. Trotz alledem ist zu berücksichtigen, dass die zugrunde liegenden Technologien wie etwa Distributed Ledger, Blockchain oder Smart Contracts auch innovative und zukunftssträchtige Lösungen für etablierte und neue Finanzdienstleistungen und deren Anbieter bringen können.

VIRTUELLE WÄHRUNGEN

Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority, EBA) definiert virtuelle Währungen als digitale Abbildung eines Wertes, der nicht von einer Zentralbank oder Behörde geschaffen wird und auch keine Verbindung zu gesetzlichen Zahlungsmitteln haben muss. Sie werden von natürlichen und juristischen Personen als Tauschmittel verwendet und können elektronisch übertragen, verwahrt oder gehandelt werden. Virtuelle Währungen werden beispielsweise auch als „digitale Währung“, „alternative Währung“ oder „Kryptowährung“, aber auch als „elektronische Währung“ oder „digitales Zahlungsmittel“ bezeichnet. In diesem Beitrag wird einheitlich der wohl geläufigste Begriff „virtuelle Währung“ (engl. „Virtual Currency“ oder VC) verwendet.

Derzeit werden im Internet bereits mehr als 900 verschiedene virtuelle Währungen, die oft auf unterschiedlichen Geschäftskonzepten und zum Teil abweichenden technologischen Lösungen aufbauen, angeboten. Die bekanntesten Beispiele sind Bitcoin, Ethereum, Ripple oder Litecoin. Die auf den virtuellen Währungen aufbauenden Geschäftsmodelle reichen von deren reinem Handel über den Betrieb von Ausgabeautomaten und den Verkauf von Gutscheinen für virtuelle Währungen bis hin zu dem in jüngster Zeit boomenden „Initial Coin Offerings“ (ICOs).

Bei allen Unterschieden in der Ausgestaltung weisen virtuelle Währungen in der Regel folgende charakteristische Eigenschaften auf:

- Die Ausgabe erfolgt nicht durch eine Zentralbank oder eine Behörde.
- Erzeugung, Verwaltung und Transfer erfolgen in der Regel über ein vorbestimmtes mathematisches Verfahren innerhalb eines Computernetzwerks („Mining“).
- Es handelt sich um ein dezentral aufgebautes System. Es gibt also keine zentrale Instanz, die die Transaktionen kontrolliert oder verwaltet.
- Sämtliche Transaktionen werden in einem öffentlich geführten Verzeichnis aufgezeichnet, für das beansprucht wird, fälschungssicher zu sein (in der Regel in einer „Blockchain“).
- Einmal getätigte Transaktionen sind grundsätzlich unwiderrufbar.
- Die virtuelle Währung wird in elektronischen Geldbörsen („Wallets“) digital aufbewahrt und verwaltet.
- Es handelt sich um ein „Peer-to-Peer-Netzwerk“, Kommunikation und Transaktion erfolgen unter Gleichen ohne Hierarchieunterschiede.
- Die Annahme als Zahlungsmittel ist nicht verpflichtend.

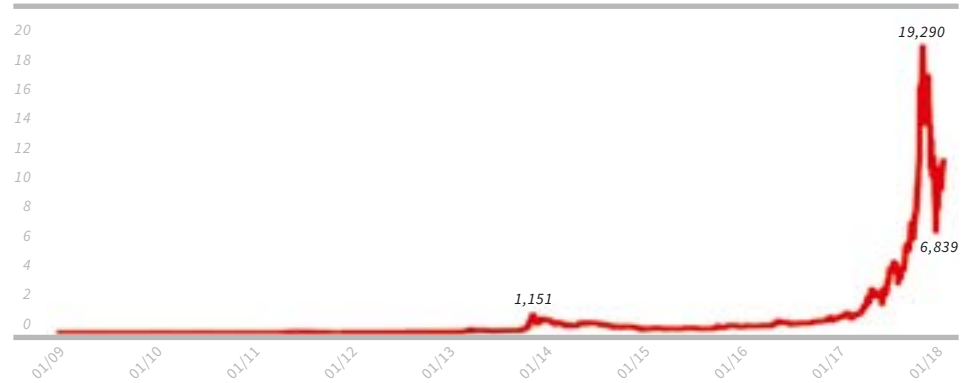
RISIKEN BEI DER VERWENDUNG VIRTUELLER WÄHRUNGEN

Der Erwerb virtueller Währungen ist ein hochspekulatives und sehr riskantes Geschäft. Mit der Verwendung virtueller Währungen sind typischerweise folgende Risiken verbunden, die am Beispiel von Bitcoin aufgezeigt werden:

VIRTUELLE WÄHRUNGEN UNTERLIEGEN STARKEN KURSSCHWANKUNGEN

Konventionelle Währungen werden meist durch eine staatliche Notenbank ausgegeben, deren Ziel es in der Regel ist, dass das Preisniveau nur leicht steigt und die Geldwertstabilität möglichst gewahrt bleibt. Notenbanken schreiten daher bei zu großen Kursschwankungen ein, um möglichst stabile Austauschverhältnisse zu Waren oder anderen Währungen sicherzustellen.

Grafik 9: Kurs Bitcoin von
Jänner 2009 bis Jänner 2018
(in 1.000 US-\$, Quelle: [https://
blockchain.info/de/charts/
market-price?timespan=all](https://blockchain.info/de/charts/market-price?timespan=all))



Dies ist bei virtuellen Währungen nicht der Fall. Der Wert des digitalen Geldes bleibt ungesichert und ist allein durch Angebot und Nachfrage bestimmt. Daher unterliegen virtuelle Währungen starken Kursschwankungen. Dies macht sie zu Spekulationsobjekten und untergräbt deren Nutzbarkeit als Zahlungsmittel.

So unterlag etwa Bitcoin in den vergangenen Monaten extremen Kursschwankungen. Großen Kursgewinnen standen immer wieder massive Kurseinbrüche gegenüber (> Grafik 9). Eine starke Nachfrage, getrieben von der Erwartung, dass der Wert steigt, kann jedoch auch zu einer Spekulationsblase führen. Sobald niemand mehr bereit ist, den spekulativ hohen Preis zu bezahlen, platzt die Blase und der Kurs stürzt ins Bodenlose. Dabei haben diejenigen, die zuletzt investiert haben, die größten Verluste – bis hin zum Totalverlust des eingesetzten Kapitals – zu tragen.

HANDELSPLATTFORMEN SIND NICHT REGULIERT UND UNTERLIEGEN KEINER AUFSICHT

Handelsplattformen für virtuelle Währungen unterliegen derzeit keiner Regulierung und daher auch keiner behördlichen Aufsicht. Handelsplattformen sind keine Banken, auf sie sind daher auch die bankenrechtlichen Schutzvorschriften nicht anwendbar. Es bestehen auch keine anderen Schutzmechanismen wie etwa eine Einlagensicherung. Eine Handelsplattform kann jederzeit geschlossen werden, einige mussten ihre Tätigkeit tatsächlich bereits wieder einstellen. Bei Schließung einer Handelsplattform, z. B. durch das Verbot des An- und Verkaufs sowie des Handels mit virtuellen Währungen, besteht kein Rechts- und kein Anlegerschutz. Es droht damit der Totalverlust des gesamten investierten Vermögens.

IT-RISIKO

Auch für die jeweils verwendete Software gibt es keine gesetzlich vorgeschriebenen IT-Standards oder Sicherheitsvorschriften. Das birgt zahlreiche Risiken wie etwa Schäden durch Hackerangriffe, Softwarefehler oder Datenverlust. Digitale Geldbörsen werden auf Computern, Laptops oder Smartphones gespeichert und sind damit ebenfalls Angriffen von Hackern ausgesetzt.

Informationen werden nicht zentral gespeichert, bei Verlust des Schlüssels für die eigene Wallet gibt es keine Möglichkeit mehr, auf diese zuzugreifen. Es gibt auch keinen behördlichen Ansprechpartner für Beschwerden, Anfragen oder Hilfeleistungen.

KEIN SPEZIELLER RECHTSSCHUTZ

Einmal getätigte Transaktionen können nicht rückgängig gemacht werden. Darüber hin-

aus gibt es auch keinen verantwortlichen Ansprechpartner für eine Rückerstattung. Die Akzeptanz virtueller Währungen wie Bitcoin als Zahlungsmittel ist nicht sichergestellt und liegt im freien Ermessen des jeweiligen Vertragspartners. Es gibt keine Rechtsvorschrift, die jemanden zur Akzeptanz etwa von Bitcoins als Zahlungsmittel verpflichtet oder zum Umtausch von Bitcoins in reale Währungen berechtigt. Ein dauerhafter Bestand der einzelnen virtuellen Währungen als digitale Tausch- und Zahlungsmittel ist nicht gewährleistet.

ANFÄLLIGKEIT DER SYSTEME FÜR KRIMINELLEN MISSBRAUCH

Da Transaktionen kaum zurückzuverfolgen sind und Empfänger sowie Absender anonym bleiben, können Transaktionen mit virtuellem Geld sehr einfach zur Bezahlung krimineller Handlungen genutzt werden; etwa zur Geldwäsche, für Drogen- und Waffenhandel oder Kinderpornografie. Da virtuelle Währungen weder reguliert sind noch beaufsichtigt werden und eine Rechtsverfolgung und -durchsetzung im Internet sehr schwierig ist, sind derartige Systeme auch sehr anfällig, für betrügerische Zwecke missbraucht zu werden.

MÖGLICHE VORTEILE BEI DER VERWENDUNG VIRTUELLER WÄHRUNGEN

Die Verwendung virtueller Währungen kann aber auch spezifische Vorteile mit sich bringen, die hier ebenfalls am Beispiel Bitcoin dargestellt werden:

SCHNELLE ZAHLUNGSABWICKLUNG

Virtuelle digitale Transaktionen erfolgen äußerst schnell. Bei kleinen Beträgen können Transaktionen nach wenigen Sekunden abgeschlossen sein.

NIEDRIGE TRANSAKTIONSgebÜHREN

Bei virtuellen Währungen fallen niedrige oder gar keine Transaktionsgebühren an, da die Transaktion in der Regel direkt zwischen zwei Transaktionspartnern ohne Zwischenschaltung eines Finanzintermediärs stattfindet. Es ist dabei unerheblich, wohin die virtuelle Währung transferiert wird.

ZUGÄNGLICHKEIT

Der Zugang zu virtuellen Währungen erfolgt über das Internet, ist daher weltweit und zu jeder Zeit möglich.

DEZENTRAL

Die Funktionsweise des Bitcoin-Systems ist in einem Quellcode festgeschrieben. Dieser Quellcode ist für jeden Einzelnen öffentlich einsehbar. Änderungen eines Einzelnen sind grundsätzlich unwirksam, da sie von der Mehrheit aller Teilnehmer weltweit übernommen werden müssten, um wirksam zu sein.

VIRTUELLE WÄHRUNGEN – REGULIERUNG UND AUFSICHT

ÖSTERREICH

Virtuelle Währungen und deren Systeme unterliegen nach der derzeitigen Rechtslage

Die Akzeptanz virtueller Währungen wie Bitcoin als Zahlungsmittel ist nicht sichergestellt und liegt im freien Ermessen des jeweiligen Vertragspartners. Ein dauerhafter Bestand der einzelnen virtuellen Währungen als digitale Tausch- und Zahlungsmittel ist nicht gewährleistet.

weder der Regulierung noch der Aufsicht der Finanzmarktaufsicht (FMA). So stellen virtuelle Währungen wie Bitcoin mangels ausgebender Stelle weder E-Geld im Sinne des E-Geldgesetzes (E-GeldG), Zahlungsmittel im Sinne des Bankwesengesetzes (BWG) noch Zahlungsinstrumente im Sinne des Zahlungsdienstegesetzes (ZaDiG) dar. Geschäftsmodelle, die virtuelle Währungen zum Gegenstand haben, können aber sehr wohl eine Konzessionspflicht oder eine andere gesetzliche Verpflichtung nach einer der FMA zum Vollzug zugewiesenen Rechtsvorschriften auslösen.

Hier beispielhaft einige mögliche Konzessionstatbestände, die je nach konkreter Ausgestaltung des auf virtuellen Währungen basierenden Geschäftsmodells ausgelöst werden können:

BANKWESENGESETZ (BWG)

Die Entgegennahme fremder Gelder zur Verwaltung oder als Einlage (Einlagengeschäft) stellt, sofern die Tätigkeit gewerblich durchgeführt wird, gemäß § 1 Abs. 1 Z 1 BWG ein Bankgeschäft dar. Die Verwaltung kann auch aus der Investition der Gelder in eine virtuelle Währung bestehen.

Beispiel: Unternehmen A sammelt fremde Gelder vom Publikum ein, um sie nach freiem Ermessen in virtuelle Währungen zu veranlagen. Der Rückzahlungsanspruch der Geldgeber richtet sich nach dem Veranlagungserfolg.

ALTERNATIVE INVESTMENTFONDS MANAGER-GESETZ (AIFMG)

Wenn von mehreren Anlegern Kapital eingesammelt wird und nach einer festgelegten Anlagestrategie in virtuelle Währungen investiert wird, und der Nutzen – also der Gewinn – an die Anleger weitergegeben wird, sprechen gute Gründe für das Vorliegen eines Alternativen Investmentfonds im Sinne des AIFMG.

Beispiel: Anleger werden an einer GmbH & Co. KG beteiligt. Verbindlich vereinbart ist die Investition in virtuelle Währungen nach einem von den Gründern entwickelten Verfahren. Die Anleger werden an den Erlösen dieser Investitionen beteiligt.

KAPITALMARKTGESETZ (KMG)

Auch eine Prospektpflicht gemäß KMG kann vorliegen. Wenn etwa Veranlagungen oder Wertpapiere einer in virtuelle Währungen investierenden Gesellschaft öffentlich angeboten werden, ist grundsätzlich von einer Prospektpflicht auszugehen; ebenso wenn Gelder in eine Risikogemeinschaft investiert werden.

Beispiel: Im Internet werden die Zeichnungsunterlagen für die Beteiligung an einer GmbH & Co. KG veröffentlicht. Die Geschäftstätigkeit dieser Gesellschaft soll im Betrieb einer Serverfarm zum Mining von Bitcoins bestehen.

ZAHLUNGSDIENSTGESETZ (ZaDiG)

Onlineplattformen für den Erwerb virtueller Währungen, die auch Zahlungen in Euro oder einem anderen gesetzlichen Zahlungsmittel abwickeln, können wiederum einer Konzessionspflicht nach ZaDiG unterliegen.

Beispiel: Gesellschaft B betreibt eine Plattform, auf der Kunden ihre virtuellen Währungen tauschen können, und wickelt auch die Zahlung der Kaufpreise in Euro über ihre Konten ab.

Ob eine Konzessionspflicht tatsächlich vorliegt, hängt sehr oft von der Ausgestaltung des Geschäftsmodells im Detail ab. Geschäftsmodelle, die auf virtuellen Währungen

basieren, sind daher von der FMA stets im Einzelfall zu prüfen. Aus diesem Grund empfiehlt die FMA vor Aufnahme einer Geschäftstätigkeit eine diesbezügliche konkrete Anfrage an ihre spezialisierte „Kontaktstelle FinTech“, die alle regulatorischen Fragen abklärt.

EUROPA

Auch auf europäischer Ebene unterliegen virtuelle Währungen in der Regel keiner Regulierung und Aufsicht.

Die Europäische Bankenaufsicht (EBA) hat aber bereits im Dezember 2013 erstmals einen Warnhinweis zu virtuellen Währungen veröffentlicht. In diesem macht sie Verbraucher auf die möglichen Risiken beim Kauf, Halten und Handeln mit virtuellen Währungen wie Bitcoin aufmerksam.¹

Im Juli 2014 hat die EBA ihre „Opinion on ‚virtual currencies‘“ veröffentlicht. In dieser macht sie auf mehr als 70 Risiken im Zusammenhang mit virtuellen Währungen aufmerksam. Diese Risiken betreffen Verbraucher, Marktteilnehmer sowie Aufsichtsbehörden und reichen vom Risiko des Verbrauchers, einen Totalverlust zu erleiden, bis hin zum Risiko, dass allfällige Regulierungsmaßnahmen unter Umständen nicht greifen können. In dieser Opinion empfiehlt die EBA den nationalen Aufsichtsbehörden auch, ihren beaufsichtigten Kredit-, Zahlungs- und E-Geld-Instituten vom Kauf, Halten oder Handeln virtueller Währungen abzuraten.²

Am 2. Februar 2016 hat die Europäische Kommission als Reaktion auf die Terrorangriffe in Frankreich im Jahr 2015 den „Aktionsplan zur Intensivierung der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung“ vorgestellt. Ein Teil dieses Aktionsplans sieht die Bekämpfung der Risiken von Terrorismusfinanzierung im Zusammenhang mit virtuellen Währungen vor; dies unter anderem durch Einbeziehung von Umtauschplattformen für virtuelle Währungen in den Geltungsbereich der neuen Geldwäsche-Richtlinie.

In der Folge haben die Europäische Kommission (EK), das Europäische Parlament (EP) und der Europäische Rat (ER) im Trilog zur Novellierung der 4. Geldwäscherichtlinie beschlossen, auch Tauschbörsen für virtuelle Währungen sowie sogenannte „Wallet Provider“, also Anbieter elektronischer Geldbörsen, den Bestimmungen der Geldwäsche-Richtlinie zu unterwerfen:

- Tauschbörsen für virtuelle Währungen fallen dann unter den Anwendungsbereich der Richtlinie, wenn sie den Umtausch virtueller Währungen gegen gesetzliche Zahlungsmittel anbieten. Der Tausch unterschiedlicher virtueller Währungen untereinander ist hiervon jedoch nicht erfasst.
- „Wallet Provider“, also die Anbieter elektronischer Geldbörsen, die die jeweiligen kryptografischen „Schlüssel“ der Inhaber von virtuellen Währungen („Private Keys“) verwalten, fallen auf jeden Fall unter die Bestimmungen der Geldwäsche-Richtlinie.
- Darüber hinaus sind die betroffenen Anbieter künftig verpflichtet, sich registrieren zu lassen.

Zudem wird es in der Novelle zur 4. Geldwäsche-Richtlinie auch erstmals eine gesetzliche Definition – und damit klare Kriterien zur rechtlichen Abgrenzung – für eine virtuelle Währung in einem EU-Rechtsakt geben.

¹ Europäische Bankenaufsicht (EBA), „EBA warns consumers on virtual currencies“, www.eba.europa.eu/-/eba-warns-consumers-on-virtual-currencies.

² EBA, EBA Opinion on „virtual currencies“, www.eba.europa.eu/documents/10180/657547/EBA-Op-2014-08+Opinion+on+Virtual+Currencies.pdf.

Die FMA begrüßt die europäische Einigung, künftig erstmals auch virtuelle Währungen in die Bestimmungen zum Kampf gegen Geldwäsche einzubeziehen. Dies vor allem deshalb, da dieser Vorstoß der europäischen Institutionen einen wichtigen ersten Schritt zur Regulierung und Aufsicht für den boomenden Markt der virtuellen Finanzinstrumente und Dienstleistungen darstellt. Hierdurch kann zudem sichergestellt werden, dass künftig auch diese Onlinedienstleister ihre Kunden gleich wie die Finanzhäuser gemäß der üblichen Sorgfaltspflichten identifizieren, prüfen und die Transaktionen laufend überwachen müssen.

Nach Abschluss des europäischen parlamentarischen Prozesses ist eine Umsetzungsfrist von 18 Monaten ab Inkrafttreten der Abänderungs-Richtlinie vorgesehen.

INITIAL COIN OFFERING (ICO)

Zunehmend werden auch auf dem österreichischen Markt „Initial Coin Offerings“ (ICOs) durchgeführt. Der Begriff ist terminologisch an den englischen Fachausdruck für einen erstmaligen Börsengang, ein „Initial Public Offering“ (IPO), angelehnt und stellt eine Art digitales Crowdfunding dar, bei dem ein junges Unternehmen versucht, sich via Internet durch virtuelle Währungen zu finanzieren.

In der Regel sind diese ICOs so konstruiert, dass sie keiner Regulierung und Aufsicht unterliegen. Unter bestimmten Voraussetzungen können sie aber sehr wohl eine konzessionspflichtige Finanzdienstleistung darstellen oder unter ein anderes Gesetz zum Schutz von Anlegern fallen.

Die FMA steht als Regulierer und Aufseher neuen Entwicklungen grundsätzlich offen gegenüber und ist in ihrer Tätigkeit technologieneutral. Es ist ihr daher ein Anliegen, Anbieter von ICOs darüber aufzuklären, wo es eventuell sehr wohl Anknüpfungspunkte zu Gesetzen gibt, die der FMA zur Aufsicht übertragen wurden, und welche Konsequenzen dies hat.

Bei einem ICO handelt es sich in der Regel um eine Unternehmens- oder Projektfinanzierung auf Basis der Blockchain-Technologie. Im Zuge eines ICO wird dabei meist Kapital in Form von virtuellen Währungen eingesammelt. Im Gegenzug erhalten die

INITIAL COIN OFFERINGS (ICOs)

ICOs werden derzeit insbesondere auf zwei Arten durchgeführt:

- Entweder auf Basis von **Smart Contracts** (Programmiercodes) bzw. **verteilten Anwendungen** (Distributed Apps / dApps): Dabei handelt es sich, vereinfacht ausgedrückt, um programmierte Vereinbarungen, deren Programmcode auf einer bestehenden Blockchain wie Ethereum hinterlegt ist.
- Oder für den ICO wird eine eigene neue **Blockchain** oder virtuelle Währung geschaffen. Blockchains sind fälschungssichere, verteilte Datenstrukturen, in denen Transaktionen in der Zeitfolge protokolliert, nachvollziehbar, unveränderlich und ohne zentrale Instanz abgebildet sind.

In beiden Formen werden also neue digitale Einheiten erzeugt (Token Generating Event). Die erzeugten Tokens werden meist in einem unregulierten öffentlichen Bieterverfahren an interessierte Anleger verkauft (Token Sale). Den Kaufpreis haben die Anleger in der Regel in virtueller, manchmal auch in gesetzlicher (Fiat-)Währung zu bezahlen, häufig im Voraus.

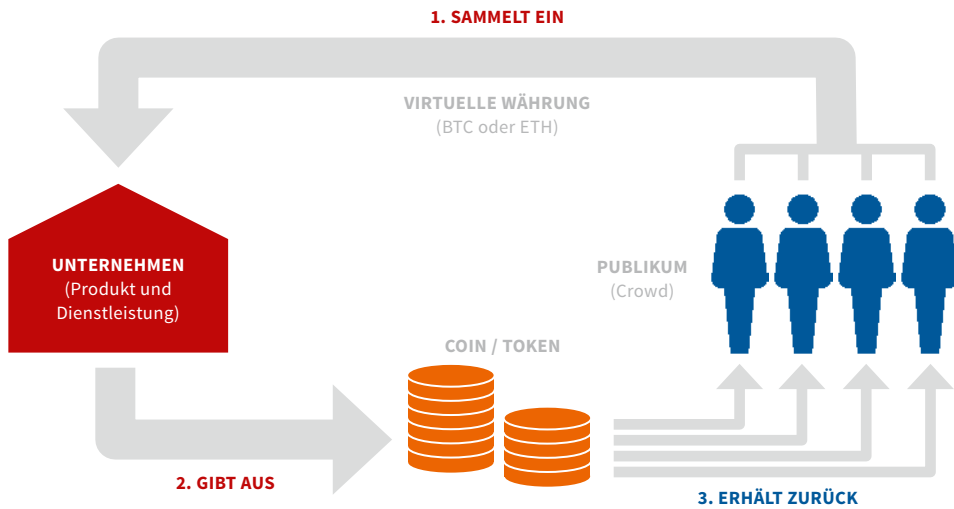


Abbildung 5: Modell eines ICO

Kapitalgeber einen „Coin“ oder „Token“, der in Verbindung zu dem Unternehmen oder Projekt des ICO-Organisators steht. Der Coin oder Token kann auch eine Beteiligung an einem Unternehmen, häufig eines Start-up, darstellen oder einen Anspruch auf einen zukünftig zu erwirtschaftenden Gewinn versprechen (> *Abbildung 5*).

Da ICOs in technischer, funktionaler und wirtschaftlicher Hinsicht sehr unterschiedlich ausgestaltet sein können, ist eine allgemein gültige aufsichtsrechtliche Einordnung nicht möglich. Vielmehr muss eine aufsichtsrechtliche Beurteilung stets auf der konkreten Ausgestaltung des ICO im Einzelfall beruhen.

Derzeit bestehen weder auf internationaler, europäischer noch auf österreichischer Ebene spezifische aufsichtsrechtliche Regelungen zu ICOs. Abhängig von der konkreten Ausgestaltung des ICO können aber sehr wohl Anknüpfungspunkte zum bestehenden Aufsichtsrecht vorliegen. Dabei ist insbesondere die Einnahme und Verwendung des Kapitals sowie die rechtliche Stellung des Coin- oder Token-Inhabers von großer Relevanz.

Eine allfällige Konzessionspflicht – ähnlich wie bei virtuellen Währungen und deren Systemen – hängt vor allem von der konkreten Ausgestaltung des Geschäftsmodells ab. Hier beispielhaft mögliche Konzessionspflichten, die ausgelöst werden können:

BANKWESENGESETZ (BWG)

Findet die Aufnahme von Kapital nicht in Form virtueller Währungen, sondern in Form einer gesetzlichen Währung statt und sieht der ICO die Veranlagung der eingenommenen Gelder nach freiem Ermessen des Organisators vor, kann bei entsprechendem Rückzahlungsanspruch der Geldgeber der Konzessionstatbestand des Einlagengeschäfts im Sinne von § 1 Abs. 1 Z 1 BWG vorliegen.

Sieht der ICO unabhängig von der Form der Kapitaleinnahme (virtuelle oder gesetzliche Währungen) vor, dass der generierte Coin als Zahlungsmittel eingesetzt werden soll, kann je nach konkreter Ausgestaltung der Konzessionstatbestand der Ausgabe und Verwaltung von Zahlungsmitteln nach § 1 Abs. 1 Z 6 BWG erfüllt sein.

Das BWG sieht in § 1 Abs. 1 Z 11 auch einen eigenen Konzessionstatbestand für die Teilnahme an der Emission Dritter von bestimmten Instrumenten (z. B. übertragbaren Wertpapieren) vor. Die Abwicklung einer Emission einer tokenisierten Anleihe für ein Unternehmen, d. h. die Vorbereitung der Emission, die Übernahme der Wertpapiere/

Instrumente und deren Platzierung und damit verbundene Dienstleistungen, erfüllt diesen Tatbestand.

Die Verwahrung und Verwaltung von Wertpapieren für andere wiederum ist unabhängig von der technischen Art und Weise, also beispielsweise auch über Blockchain und Smart Contracts, nach § 1 Abs. 1 Z 5 BWG als Depotgeschäft konzessionspflichtig.

Nähere Informationen zu den Voraussetzungen zur Erlangung einer Konzession nach dem BWG finden Sie auch auf der Website der FMA.

WERTPAPIERAUFSICHTSGESETZ 2018 (WAG 2018)

Bei Coins oder Tokens kann es sich auch um Finanzinstrumente im Sinne des Wertpapieraufsichtsgesetzes (WAG 2018) handeln. Ein starkes Indiz für diese Einordnung liegt vor, wenn die mit dem Coin bzw. Token verbundenen Rechte mit bekannten Wertpapiergattungen vergleichbar sind. Insbesondere die Gewährung von Mitspracherechten, Anteilen am Gewinn, die Handelbarkeit, das Versprechen auf Zinszahlungen oder die Rückzahlung des eingesammelten Kapitals am Ende einer bestimmten Laufzeit sprechen somit für das Vorliegen eines Wertpapiers.

Je nach Ausgestaltung des Coins bzw. Tokens kann, selbst wenn es sich nicht um Wertpapiere handelt, die Einordnung als Finanzinstrument im Sinne des WAG 2018 nicht ausgeschlossen werden; etwa wenn Derivate auf andere Kryptowährungen mit dem Coin bzw. Token verbunden sind. In diesen Fällen kann je nach weiterer Ausgestaltung des ICOs eine konzessionspflichtige Wertpapierdienstleistung im Sinne des WAG 2018 vorliegen.

Nähere Informationen zu den Voraussetzungen zur Erlangung einer Konzession nach dem WAG 2018 finden Sie auf der Website der FMA.

KAPITALMARKTGESETZ (KMG)

Für den Fall, dass Coins oder Tokens dem jeweiligen Inhaber Vermögensrechte einräumen – beispielsweise Forderungsrechte, Mitgliedschaftsrechte oder dingliche Rechte (z. B. Eigentumsrechte, Ansprüche auf Dividenden oder auf Rückzahlung etc.) gegenüber dem ICO-Organisator –, können sie als Veranlagungen gewertet werden und fallen unter das österreichische Kapitalmarktgesetz. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Anleger untereinander oder gemeinsam mit dem Emittenten eine Risikogemeinschaft bilden. In diesem Fall ist bei öffentlichem Anbieten der Coins bzw. Tokens eine Prospektpflicht gemäß KMG gegeben. Sollte wie oben beschrieben ein Wertpapier vorliegen, wäre entsprechend ein Wertpapierprospekt im Sinne des KMG zu erstellen.

ALTERNATIVE INVESTMENTFONDS MANAGER-GESETZ (AIFMG)

Es kann auch eine Zulassungspflicht gemäß AIFMG bestehen. Wenn von einer Mehrzahl von Anlegern Kapital eingesammelt und nach einer festgelegten Anlagestrategie investiert wird und der Nutzen – also der Gewinn – an die Coin- oder Token-Inhaber weitergegeben wird, sprechen gute Gründe für das Vorliegen eines Alternativen Investmentfonds.

Darüber hinaus können – je nach Ausgestaltung – konzessionspflichtige Tätigkeiten im Sinne des Zahlungsdienstgesetzes (ZaDiG) oder des E-Geldgesetzes vorliegen.

GELDWÄSCHEBESTIMMUNGEN

Fallen Geschäftsmodelle unter die Beaufsichtigung der FMA, sind grundsätzlich auch

die entsprechenden Sorgfaltspflichten zur Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung – wie insbesondere im Finanzmarkt-Geldwäschegesetz (FM-GwG) geregelt – anzuwenden.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass auch außerhalb des Anwendungsbereichs des FM-GwG und der damit einhergehenden Aufsicht durch die FMA Sorgfaltspflichten zur Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung für gewisse Gewerbetreibende gemäß Gewerbeordnung (GewO) zur Anwendung kommen können. Auskünfte darüber, ob ein Gewerbetreibender zu deren Einhaltung verpflichtet ist, kann die zuständige Gewerbebehörde erteilen.

Derzeit ist weder der Markt der virtuellen Währungen noch der ICOs sowohl national wie international speziell reguliert. Sie entziehen sich daher weitgehend der Aufsicht durch die für Finanzmärkte zuständigen Behörden. Dementsprechend müssen sich Anleger und Investoren stets bewusst sein, dass in diesen in der Regel als „Waren“ einzustufenden Finanzprodukten besonders hohe Risiken stecken, die jederzeit zum Totalverlust des eingesetzten Geldes führen können.

Obwohl virtuelle Währungen an sich derzeit keiner Regulierung und Aufsicht unterliegen, können aber darauf aufbauende Geschäftsmodelle, insbesondere auch ICOs, je nach individueller Ausgestaltung sehr wohl unter gesetzliche Bestimmungen fallen, die der FMA zur Aufsicht übertragen sind. Die FMA hat dies aber im Einzelfall anhand der konkreten vertraglichen Ausgestaltung des Geschäftsmodells zu beurteilen. Sie empfiehlt daher allen, die derartige Geschäftsmodelle oder Finanzierungen planen, sich an die spezialisierte „Kontaktstelle FinTech“ bei der FMA zu wenden, die sie dann dem integrierten Aufsichtsansatz entsprechend als exklusiver Ansprechpartner durch alle konzessions- und aufsichtsrechtlichen Fragen begleitet.

IT- UND CYBERRISIKEN

Die große Herausforderung für Regulierer,
Aufseher und Beaufsichtigte

IT- und Cyberrisiken zählen heute zu den schwerwiegendsten Bedrohungen für Unternehmen, insbesondere auch für Finanzdienstleister. Dies geht etwa aus dem „Allianz Risk Barometer 2018“ hervor, einer nun schon zum 7. Mal durchgeführten Umfrage unter rund 2.000 Topmanagern und Experten aus 80 Ländern: Cyberkriminalität, IT-Ausfälle und Verletzungen des Datenschutzes wurden da als zweitgrößte Bedrohung weltweit eingestuft. Vor fünf Jahren standen sie erst auf Rang 15. Aber auch das laut Experten größte Risiko für Unternehmen, die „Betriebsunterbrechung“, ist eng mit den IT- und Cyberrisiken verknüpft. Denn Cyber-vorfälle sind dabei erstmals der am meisten gefürchtete Auslöser von Betriebsunterbrechungen. Kein Wunder, sprechen doch Schätzungen von weltweiten Schäden durch schlagend gewordene IT- und Cyberrisiken im Bereich von 400 bis 500 Mrd. US-\$ im Jahr. Auch die österreichische Kriminalitätsstatistik weist mittlerweile mehr als 10.000 angezeigte Fälle von Cyberkriminalität aus.

Gleichzeitig nimmt die Verwundbarkeit der Unternehmen weiter zu. Eine Erhebung von Reuters hat ergeben, dass 2014 weltweit über 25 Mrd. Geräte und Maschinen miteinander vernetzt waren. Bis 2020 sollen Schätzungen zufolge weitere 50 Mrd. hinzukommen. Und selbst Bemühungen, Risiken regulatorisch zu begrenzen, können neue Risiken mit sich bringen. So hat die im Mai 2018 in Kraft tretende EU-Datenschutz-Grundverordnung (EU-DSGVO) zum Ziel, den Datenschutz europaweit zu vereinheitlichen und zu stärken, bringt aber gleichzeitig bei Verstößen das Risiko äußerst harscher Geldstrafen mit sich.

DIE DIGITALE HERAUSFORDERUNG

Die digitale Revolution als disruptive Technologie ersetzt aber viele bereits vorhandene Technologien sowie bestehende Produkte und Dienstleistungen, verdrängt diese

vom Markt und verändert die Spielregeln grundlegend. Beaufsichtigte Unternehmen sehen sich daher derzeit häufig mit vergleichsweise veralteter IT-Infrastruktur, schlechter Datenqualität und -verfügbarkeit sowie mangelnder Fähigkeit zur Datenaggregation konfrontiert. Fragmentierte und schwache IT-Landschaften machen Unternehmen zunehmend angreifbar. Wie schwer IT-Risiken wiegen, wird aber oft erst erkannt, wenn sie schlagend werden und allzu oft das Unternehmen sogar in seinem Fortbestand gefährden.

Die Auswirkungen, wenn IT- oder Cyberrisiken schlagend werden, sind vielfältig: Finanzdienstleister können massive Imageschäden erleiden, wenn sie Kundendaten verlieren, bei IT-Ausfällen können der Geschäftsbetrieb oder die Kundenanbindung für Stunden oder Tage lahmgelegt werden, Hacker können sowohl geistiges Eigentum als auch Daten stehlen und digital Geld rauben oder erpressen. Von den Rechtsrisiken, die aus solchen Schäden resultieren können, ganz zu schweigen.

Eine funktionsfähige Informationstechnik (IT), eine reibungslose Anbindung an das Internet sowie ein proaktives Auseinandersetzen mit den Chancen und Risiken der Digitalisierung sind daher heute für Finanzdienstleister wirtschaftlich überlebenswichtig. Dementsprechend steigt auch der Anspruch an die Zuverlässigkeit und Verfügbarkeit der IT, an die Sicherheit der Schnittstellen zum World Wide Web sowie an die Herausforderung, mit dem technologischen Fortschritt mitzuhalten. Eine sichere und effiziente IT, die auf einer flexiblen, belastbaren und gruppenweiten Architektur beruht, macht Unternehmen anpassungsfähig für Adaptierungen von Produkten sowie Dienstleistungen und kann eine Schlüsselrolle für Innovationen des Geschäftsmodells einnehmen. Sie spielt auch eine wesentliche Rolle im effizienten Kostenmanagement. Überdies eröffnet sie den Führungskräften den Zugang zu zeitnahen, detaillierten, relevanten und aktuellen Informationen, die für ein angemessenes Risikomanagement entscheidend sind.

IT- UND CYBERRISIKEN ALS AUFSICHTSFOKUS

Angesichts des enormen Risikopotenzials, das in der IT sowie in der globalen Vernetzung im Cyberraum steckt, sowie der Bedeutung funktionsfähiger, sicherer und effizienter Systeme für die Unternehmen selbst und in extremen Fällen sogar für die Stabilität der Märkte, rücken die IT- und Cyberrisiken immer stärker in den Fokus von Regulierung und Aufsicht.

Unternehmen sehen sich daher derzeit häufig mit vergleichsweise veralteter IT-Infrastruktur, schlechter Datenqualität und -verfügbarkeit sowie mangelnder Fähigkeit zur Datenaggregation konfrontiert. Fragmentierte und schwache IT-Landschaften machen Unternehmen zunehmend angreifbar.

DAS CYBERRISIKO IST EVIDENT

72 % der österreichischen Unternehmen waren in den vergangenen 12 Monaten Opfer von Cyberangriffen.

50 % der betroffenen Unternehmen litten in der Folge unter einer Unterbrechung der Geschäftsprozesse.

36 % der betroffenen Unternehmen wissen nicht, welche Auswirkungen der Angriff tatsächlich hatte.

31 % aller Cyberangriffe werden an Polizei/Aufsichtsbehörden gemeldet.

Schon bisher hatten die Ausgestaltung von IT-Systemen und die Inanspruchnahme von externen IT-Diensten durch beaufsichtigte Unternehmen nicht zu unterschätzende Auswirkungen unter anderem auf Kostenstruktur, Risikosteuerung, Governance sowie Datenqualität und damit auf das Risikoprofil des Unternehmens. Sie wurden auch indirekt im aufsichtlichen Prüfprozess berücksichtigt. Große IT-Projekte beaufsichtigter Unternehmen sind nicht selten auf Anregung der Aufsicht – etwa im Anschluss an Vor-Ort-Prüfungen – angestoßen und ihre Ausgestaltung mit ihr abgestimmt worden.

Heute geht es aber regulatorisch und aufsichtlich darum, dass das IT- und Cyberrisiko in den Risikomanagementkonzepten der beaufsichtigten Unternehmen berücksichtigt wird und entsprechende Strategien zu dessen Begrenzung entwickelt und implementiert werden: Diese Risiken müssen identifiziert, bewertet und durch technische wie organisatorische Maßnahmen gemäß internationaler Standards reduziert werden. Dazu sind von der Aufsicht auch entsprechende Anforderungen und Rahmenbedingungen zu definieren.

Als zuständige Behörde hat die Österreichische Finanzmarktaufsicht (FMA) zu prüfen, ob das Steuerungs- und Regelsystem (Governance) eines beaufsichtigten Unternehmens im Allgemeinen und die internen Kontrollsysteme im Besonderen die mit den IT-Systemen verbundenen Risiken angemessen abdecken, und das Management des Unternehmens diese Risiken auch angemessen berücksichtigt. Dazu zählt auch, dass der Vorstand eine dem Risiko angemessene IT-Strategie verfolgt und kommuniziert.

DEFINITION DER IT-RISIKEN

Die Begriffe IT-Risiko und Cyberrisiko werden oft sehr vage und unterschiedlich verwendet. Für eine effiziente regulatorische und aufsichtliche Erfassung sind aber klar definierte und kategorisierte Risiken entscheidend. Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde European Banking Authority (EBA) hat daher in ihrem Bericht „Information and Communication Technology (ICT) Risk Assessment Guidelines“ (EBA/GL/2017/05, 11. 5. 2017) die IT- und Cyberrisiken folgendermaßen kategorisiert und definiert:

1. „ICT availability and continuity risk“
 - Business Continuity Management, Ausfall von Hard- oder Softwarekomponenten, Datensicherung
2. „ICT security risk“
 - Unbefugte Zugriffe auf Daten/Systeme von innen/außen
 - Physische Sicherheit (z. B. Rechenzentrumsstandorte)
3. „ICT change risk“
 - Risiken durch fehlerhafte/instabile Systeme
 - Projektrisiken, v. a. bei Großvorhaben
4. „ICT data integrity risk“
 - Vollständigkeit, Richtigkeit und Konsistenz
 - Primärdatenqualität (Daten in den Geschäftssystemen), Zusammenführung von Daten
5. „ICT outsourcing risk“
 - Risiken im Zusammenhang mit der Auslagerung von IT-Services und der Abhängigkeit von den Service Providern.

All diese Risikoarten müssen Teil der Risikobeurteilung durch die Aufsicht sein. Die FMA hat zu prüfen, wie das Unternehmen die wesentlichen IT-Risiken identifiziert,

überwacht, bewertet und mindert. Bei der Beurteilung der Risikoarten ist auch auf das IT-Risikoprofil des jeweiligen Unternehmens Bedacht zu nehmen.

IT-STRATEGIE

Der Vorstand des beaufsichtigten Unternehmens ist verantwortlich für die Erarbeitung, Einrichtung und Überwachung der IT-Strategie. Diese muss klar definiert und der Geschäftsstrategie angemessen sein. Sie muss regelmäßig aktualisiert werden und zumindest folgende Bereiche abdecken:

- Strategische Weiterentwicklung der organisatorischen und operativen IT-Struktur des Kreditinstituts und Nutzung externer IT-Dienstleistungen
- Berücksichtigung international anerkannter Standards und Best Practices
- Verantwortlichkeiten und Integration der Informationssicherheit im Kreditinstitut
- Strategische Entwicklung der IT-Systeme
- Notfallmanagement
- Geplante Rolle der IT in der Zukunft
- Nutzung von Endnutzer-Computing (EUC)

Aufbauend auf der IT-Strategie sind Richtlinien für die organisatorische und operative IT-Struktur zu entwickeln und umzusetzen. Diese müssen regelmäßig aktualisiert werden, damit relevante Änderungen in den Aktivitäten und Prozessen der Kreditinstitute zeitnah berücksichtigt werden. Und es muss sichergestellt sein, dass die Richtlinien effektiv umgesetzt werden.

IT-GOVERNANCE UND INTERNES MANAGEMENT

Die Aufsicht hat zu prüfen, ob innerhalb des Unternehmens klare Rollen und Verantwortlichkeiten für die Identifizierung, Bewertung, Überwachung, Minderung und Berichterstattung des damit verbundenen materiellen IT-Risikos gegeben sind. Dabei ist es insbesondere wichtig,

- dass die Risikoverantwortungen und -rollen klar kommuniziert, zugeordnet und eingebettet werden
- dass die IT-Risikomanagementaktivitäten mit ausreichender und qualitativ hochwertiger Leistung durchgeführt werden sowie technische Ressourcen bestehen, um die Glaubwürdigkeit des anwendbaren Risikos zu beurteilen. Die zuständigen Behörden sollten auch bewerten, ob das Institut über ausreichende finanzielle Mittel und/oder andere erforderliche Ressourcen für ihre Implementierung verfügt
- dass eine angemessene Nachverfolgung und Reaktion des Leitungsorgans auf wichtige Erkenntnisse der unabhängigen Kontrollfunktionen erfolgen kann
- dass Ausnahmen von geltenden IT-Vorschriften und IT-Richtlinien aufgezeichnet werden und die unabhängige Kontrollfunktion diese mit Fokus auf die damit verbundenen Risiken dokumentiert, überprüft und entsprechend Bericht erstattet.

INTERNE REVISION

Eine wichtige Rolle bei der Überwachung der IT-Risiken nimmt die Interne Revision ein. Sie hat die IT-Risiken regelmäßig zu prüfen, wobei alle kritischen Funktionen zu erfassen sind. Die Kontrolle hat der Größe, den Aktivitäten und dem IT-Risikoprofil des Instituts angemessen zu erfolgen. Alle wichtigen Ergebnisse sind einschließlich der vereinbarten Maßnahmen der Geschäftsleitung und/oder dem Prüfausschuss zu berichten. Alle kritischen Feststellungen, ihre Behebung und die Durchführung der

Ein Cybersecurity-Vorfall, egal ob er extern oder intern ausgelöst wird, kann daher praktisch alle Aktivitäten des Kreditinstituts ernsthaft beeinträchtigen. Daher muss das Risikomanagement auch Cyberbedrohungen angemessen erfassen und entsprechende Prozesse zur Stärkung der Cybersecurity implementieren.

vereinbarten Maßnahmen sind laufend weiterzuverfolgen und in einem Fortschrittsbericht zu erfassen, der von der Geschäftsleitung und/oder dem Prüfungsausschuss zu prüfen ist.

CYBERSECURITY-MANAGEMENT

Kreditinstitute verwenden zunehmend komplexere und immer stärker vernetzte IT-Systeme. Zudem nimmt das Angebot und Volumen von Internet- und mobilen Banking-Angeboten ständig zu. Ein Cybersecurity-Vorfall, egal ob er extern oder intern ausgelöst wird, kann daher praktisch alle Aktivitäten des Kreditinstituts ernsthaft beeinträchtigen. Daher muss das Risikomanagement auch Cyberbedrohungen angemessen erfassen und entsprechende Prozesse zur Stärkung der Cybersecurity implementieren.

Das Risikomanagementkonzept für den Umgang mit Cyberrisiken hat zumindest folgende Aspekte abzudecken und eine effektive Umsetzung durch geeignete Prozesse sowie eindeutige Festlegungen von Aufgaben, Rollen und Verantwortlichkeiten zu gewährleisten:

- Identifikation der unternehmensspezifischen Bedrohungspotenziale durch Cyberattacken, insbesondere in Bezug auf kritische und/oder sensitive Daten und IT-Systeme
- Schutz der Geschäftsprozesse und der Technologieinfrastruktur vor Cyberattacken, insbesondere im Hinblick auf die Vertraulichkeit, die Integrität und Verfügbarkeit der kritischen und/oder sensitiven Daten und IT-Systeme
- zeitnahe Erkennung und Aufzeichnung von Cyberattacken auf Basis eines Prozesses zur systematischen Überwachung der Technologieinfrastruktur (Cybersecurity Incident Detection)
- Reaktion auf Cyberattacken durch zeitnahe und gezielte Maßnahmen sowie bei wesentlichen, die Aufrechterhaltung des normalen Geschäftsbetriebs bedrohenden Cyberattacken in Abstimmung mit dem Business Continuity Management (BCM)
- Sicherstellung einer zeitnahen Wiederherstellung des normalen Geschäftsbetriebs nach Cyberattacken durch geeignete Maßnahmen (Cybersecurity Recovery Plan).

DIE WICHTIGSTEN REGULARIEN ZUM THEMA IT- UND CYBERSECURITY

- BCBS 239 – Principles for effective risk data aggregation and risk reporting
- EBA Guidelines on ICT Risk Assessment under the Supervisory Review and Evaluation Process (SREP), (EBA/GL/2017/05)
- SSM Cyber Incident Reporting & Cyber Incident Emergency Process (CIEP)
- EBA Draft Recommendations on Outsourcing to Cloud service providers under Article 16 of Regulation (EU) No 1093/2010
- PSD-2-Richtlinie 2015/2366/EU über Zahlungsdienste im Binnenmarkt
- NIS-Richtlinie 2016/1148/EU über Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen in der Union (Umsetzung bis Mai 2018)
- EBA Guidelines on fraud reporting requirements (EBA/CP/2017/13)
- EBA Guidelines on the Security Measures for Operational and Security Risks (EBA/GL/2017/17)
- EBA Guidelines on Major Incidents Reporting (EBA/GL/2017/10)

Die Institute sind auch angehalten, für den Fall des Eintritts eines allgemeinen oder globalen Cybersicherheitsvorfalls alle Voraussetzungen zu schaffen, um auch mit externen Stellen wie Computer-Notfallteams, etwa Computer Emergency Response Teams (CERT), Regierungsbehörden, Telekommunikationsanbietern oder Internet Service Providern und Ähnlichem effizient und effektiv zusammenarbeiten zu können. Im Rahmen des Cybersecurity-Managements sind auch folgende Testmethoden und -praktiken anzuwenden:

- **Schwachstellenanalysen:** Schwachstellenanalysen sind regelmäßig durchzuführen, um Sicherheitslücken in Systemen und Prozessen zu identifizieren und zu bewerten. Entsprechend des Potenzials der Verwundbarkeit sind die Schwachstellen zu beheben, und anschließend ist zu prüfen, ob die Sicherheitslücke dadurch vollständig geschlossen wurde.
- **Szenariobasierte Tests:** Die Reaktions- und Wiederherstellungspläne eines Kreditinstituts sind regelmäßig zu überprüfen und zu testen. Den Tests ist ein angemessenes breites Spektrum von Szenarien zugrunde zu legen einschließlich der Simulation extremer, aber plausibler Cyberangriffe. Sie haben auch die Annahmen zu den Reaktions- und Wiederherstellungspraktiken einschließlich Governance-Regelungen und Kommunikationsplänen zu hinterfragen. „Cyber Threat Intelligence“ und „Cyber Threat Modeling“ sind so weit wie möglich zu nutzen, um die einzigartigen Eigenschaften von Cyberbedrohungen zu imitieren. Es müssen auch praktische Übungen durchgeführt werden, um die Prozesse zu testen und die Fähigkeiten der Mitarbeiter zu prüfen und zu schulen. Dies stärkt auch die operative Belastbarkeit.
- **Penetrationstests:** Mithilfe von Penetrationstests können Schwachstellen identifiziert werden, die Systeme, Netzwerke, Mitarbeiter oder Prozesse beeinträchtigen können. Um eine gründliche Bewertung der Systemsicherheit von Kreditinstituten zu ermöglichen, sollten diese Tests tatsächliche Angriffe auf die Systeme simulieren. Penetrationstests internetbezogener Systeme sollten jedenfalls dann durchgeführt werden, wenn aktualisierte Systeme eingesetzt werden. Die Tests haben auch sonstige Stakeholder des Geschäftsbereichs zu umfassen, z.B. diejenigen, die in Geschäftskontinuitäts-, Vorfall- und Krisenreaktionsteams involviert sind, sowie Dritte, z.B. Dienstleister. Sicherheitsüberprüfungen sind von externen oder zumindest unabhängigen Stellen durchzuführen.
- **„Red Team“-Tests:** Sogenannte „rote Teams“ dienen dazu, mögliche Schwachstellen in der eigenen Organisation oder externe Abhängigkeiten sowie die Wirksamkeit der Kontrollsysteme eines Kreditinstituts zu prüfen. Ein rotes Team kann aus eigenen Mitarbeitern eines Kreditinstituts und/oder externen Experten bestehen, die in jedem Fall unabhängig von der zu testenden Funktion sind.

Da es sich bei den IT- und Cyberrisiken um ein sehr dynamisches Regulierungs- und Aufsichtsfeld handelt, wird die FMA als Aufseher mit Fokus, aber Augenmaß hier ihren bewährten Weg des proaktiven Dialogs mit den Beaufsichtigten, ihren Interessenvertretern und allen anderen Stakeholdern weitergehen, um ein Höchstmaß an Verständnis für diese Herausforderung zu erarbeiten.

REGTECH

Digitalisierung in Regulierung und Aufsicht

Der Begriff „Regulatory Technology“ steht ganz allgemein für innovative Technologien, die zur Erfüllung regulatorischer und Compliance-Anforderungen eingesetzt werden. Er umfasst somit eine Vielzahl unterschiedlicher Anwendungen und Einsatzgebiete und betrifft Aufsichtsbehörden und Unternehmen gleichermaßen.

Systeme, die die interne Kontrolle und aufsichtsrelevante Prozesse beschleunigen und erleichtern, wurden in der Vergangenheit laufend entwickelt. Insofern ist Regulatory Technology an sich nichts Neues. Sie hat nur in den vergangenen Jahren durch die digitale Revolution, die globale Vernetzung, Big Data, künstliche Intelligenz, Biometrics, Cloud Computing, Distributed-Ledger-Technologie und einiges mehr einen derartigen Innovationsschub erhalten, dass sich dafür in Anlehnung an den Begriff „FinTech“ der neue Terminus „RegTech“ durchgesetzt hat. Begünstigt wird diese „Revolution“ in der Technologie für die Regulierung durch einige globale Trends, die mit dem digitalen Umbruch in all seinen technologischen Ausformungen zusammenlaufen:

- Als Lehre aus der 2007/2008 ausgebrochenen globalen Finanzkrise wurde das Mantra der Selbstregulierungskraft der Märkte, das davor zu einer weitreichenden und tiefen Deregulierung geführt hatte, wieder in die Mottenkiste gepackt, und es folgten unter der neuen Leitlinie „Kein Markt, kein Produkt, kein Anbieter soll mehr ohne Regulierung und Aufsicht sein!“ grundlegende Reformen und in schneller Abfolge eine Vielzahl neuer Regularien.
- Die digitale Revolution brachte neue Produkte, neue technische Lösungen und neue Anbieter (die sogenannten FinTech), die in Konkurrenz zu den etablierten traten, wobei auch viele von diesen ihre Geschäftsmodelle anpassten und grundlegend veränderten. Alte wie neue Unternehmen agieren heute stärker vernetzt und binden viel häufiger externe Dienstleister ein.

- Die IT-Affinität und IT-Literacy der Konsumenten verbessert sich rasant, die Generation der „Digital Natives“, die mit Internet, Electronic Banking, Smartphones und Social Media aufgewachsen ist, erobert die Märkte und die Unternehmen. Eine Entwicklung, die längst auch Regulatoren, Aufseher und Behörden erfasst und verändert hat.
- Der Aufwand, die Kostenintensität und die Komplexität der Compliance-Prozesse bei den Finanzdienstleistern nahmen und nehmen merklich zu.
- Die Kommunikation mit den nationalen und europäischen Behörden wird massiv intensiviert, die damit verbundenen Datenmengen nehmen stark zu.
- Dementsprechend offen sind auch die Behörden für den Einsatz neuer Technologien.

RegTech kann eine einzelne Anwendung zur technischen Unterstützung sein oder ein ganzes Geflecht von Systemen und Tools, die mit Kunden oder Mitarbeitern interagieren oder selbstständig Probleme lösen. Es gibt da bereits eine beachtliche Reihe beeindruckender Anwendungen in verschiedenen regulatorischen Einsatzbereichen. Zum Beispiel für das „Regulatory Reporting“, also das Berichtswesen an die Aufsicht; für die „Customer Due Diligence“ und das „Know Your Customer“-Verfahren (KYC), also die Kundenidentifizierung und Überprüfung etwa zum Zweck der Prävention der Geldwäsche; das Risikomanagement; die Prüfung und Überwachung der „Cybersecurity“, Monitoring und Dokumentation der Kommunikation mit den Kunden, insbesondere auch in der Beratung; überwachende und selbstlernende Systeme zur Bekämpfung von Betrug, Insiderhandel oder Marktmanipulation; digitale Simulationen im Rahmen von Stresstests. Und das sind nur einige der wichtigsten Anwendungsfelder. Das Spektrum der möglichen Felder von RegTech ist so breit wie das Spektrum der bahnbrechenden Innovationen und technologischen Entwicklungen der jüngsten Zeit: ausgefeilte Tools zur Datenanalyse und -aufbereitung bis hin zu Big-Data-Entwicklungen, Cloud Computing, die offene Programmierschnittstelle „Application Programming Interface“ (API) und neue maschinell lesbare Datenformate, dezentrale Netzwerke, Blockchain-Technologie und automatisierte Rechtsgeschäfte (Smart Contracts), Tokenisation und kryptografische Verfahren sowie lernfähige Algorithmen und künstliche Intelligenz. All diese Technologien können auch für regulatorische Prozesse genutzt werden.

RegTech kann eine einzelne Anwendung zur technischen Unterstützung sein oder ein ganzes Geflecht von Systemen und Tools, die mit Kunden oder Mitarbeitern interagieren oder selbstständig Probleme lösen. Es gibt bereits eine beachtliche Reihe beeindruckender Anwendungen in verschiedenen regulatorischen Einsatzbereichen.

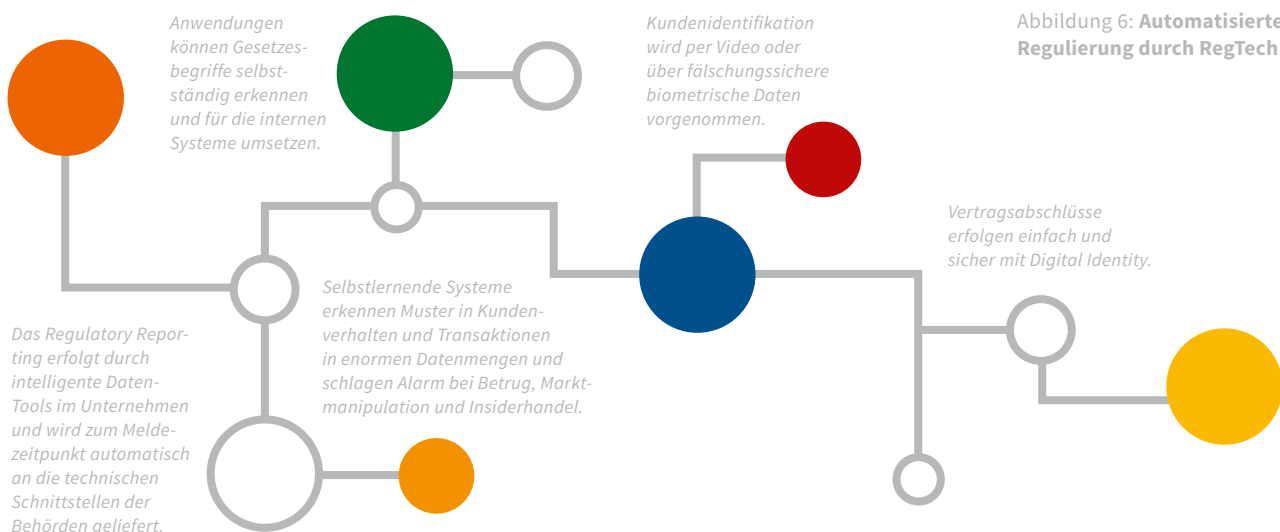


Abbildung 6: Automatisierte Regulierung durch RegTech

REGTECH IN DER FMA

Auch für die Österreichische Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA) selbst ist Digitalisierung kein leerer Hashtag. Wir sind überzeugt, dass auch die Behörde den technischen Fortschritt nutzen muss und vorantreiben kann. Dabei ist die laufende Weiterentwicklung unserer IT-Architektur und interner Datenbanken, etwa für die Rechtsauslegungen im Haus, oder von Sharepoint-Lösungen zum integrierten Arbeiten nur ein Teil, um unsere Ansprüche an die Effizienz unseres behördlichen Handelns zu erfüllen. Während andernorts „Verwaltungsverfahren“ noch mit Papier und langen Wegen assoziiert werden, ist der Elektronische Akt (ELAK) in der FMA seit mehr als zehn Jahren selbstverständlicher Begleiter unserer Prozesse. In sekundenschnellem Zugriff können alle im Verfahren einbezogenen Mitarbeiter im Haus und in der Bankenaufsicht – auch jene in der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) – gleichzeitig zugreifen, bearbeiten und letztlich mit der elektronischen Behördensignatur abfertigen. Darüber hinaus wurde bereits eine ganze Reihe weiterer spezieller RegTech-Anwendungen implementiert. Hier noch einige Beispiele:

MELDEWESEN

Beaufsichtigte Unternehmen sind gesetzlich verpflichtet, der Aufsicht regelmäßig eine Vielzahl an Zahlen, Daten und Fakten zu melden und Informationen und Dokumente zu übermitteln. Die Datenmenge nimmt dabei von Jahr zu Jahr zu. Um beiden Seiten – Beaufsichtigten wie Behörde – den Ablauf zu erleichtern, hat die FMA bereits 2010 die elektronische „Incoming Plattform“ eingerichtet. Sie ist unkompliziert über die Webseiten von FMA und OeNB zugänglich und basiert auf einem standardisierten Format. Die Übertragung der Daten ist sicherheitsoptimiert. Die Incoming Plattform wurde auch gesetzlich verankert: Mittlerweile haben Kredit- und Zahlungsinstitute, Wertpapierdienstleister, Versicherungsunternehmen und Pensionskassen ihren Melde- und Informationsverpflichtungen elektronisch über die Incoming Plattform nachzukommen.

Banken- und Versicherungsaufsicht bereiten heute die Meldedaten in sogenannten Daten-Cubes auf. Durch diese einheitlichen Datenmodelle sind Abfrage und Ordnung großer Datenmengen, die Versicherungsunternehmen unter Solvency II und Banken auf Grundlage des BWG zu melden haben, rasch, effizient und effektiv möglich. Es wird eine vieldimensionale Datenmatrix gebildet, eine Art „Datenwürfel“ (Basic Cube), in dem Einzelgeschäfte, mit Attributen versehen und angereichert um weitere Daten in Form von Kennzahlen, angeordnet werden. Belege und Auswertungen können aus diesen Smart Cubes flexibel extrahiert werden. So muss nicht mehr für jede Abfrage eine neue Datenübermittlung durch das Institut erfolgen. Ein „Hineinzoomen“ in Daten auf verschiedenen granularen Ebenen ist ebenso möglich wie ein vielseitiges Aggregieren über mehrere Datenbereiche hinweg.

Unser Partner in der Bankenaufsicht, die OeNB, entwickelt zusammen mit den größten Bankengruppen das gemeinsame Datenmodell. Dieses wird von den Bankengruppen in einer eigenen Gesellschaft, Austrian Reporting Services GmbH (AuRep), umgesetzt. Als Zwischenspeicher für die Daten wird eine gemeinsame Softwareplattform genutzt: ABACUS. Die angeschlossenen Banken können über ABACUS ihre regulatorischen Meldeverpflichtungen automatisiert und effizient erfüllen. AuRep gilt als eine der größten „Meldewesenfabriken“ Europas, die fit ist für die Anbindung von weiteren

Zukunftstechnologien. Längst besteht mittlerweile auch internationales Interesse an der beachtlichen österreichischen Entwicklung im Bereich der vertikalen Meldungsintegration. Vision und Ziel ist es, den gesamten Meldekreislauf möglichst automatisiert und unter dem geringstmöglichen Einsatz von Humanressourcen abzuwickeln.

MARKTÜBERWACHUNG

Die FMA hat selbst ein Analysetool entwickelt, das die Aufseher in der Marktbeobachtung und bei der Aufdeckung von Marktmissbrauch unterstützt: das „Alert Surveillance Tool“ (AST). Es analysiert Inputs aus Handels- und Orderdaten, Ad-hoc-Meldungen, Finanzanalysen und weitere Daten. In der FMA-Datenbank werden alle Transaktionen in Finanzinstrumenten, die an der Wiener Börse zugelassen bzw. in den Handel einbezogen sind, gespeichert; unabhängig davon, wo der Handel innerhalb der EU stattgefunden hat. Auffälligkeiten im Handel mit diesen Finanzinstrumenten am österreichischen Markt werden anhand von statistischen Berechnungen zu Kurs und Volumen sowie aus einer Kombination von Kursbewegungen und der Veröffentlichung von Insiderinformationen bzw. Meldung von „Directors’ Dealings“ (DD) erkannt. Täglich werden ein bis zwei Millionen Orders/Transaktionen verarbeitet. Die Alarme des Alert Surveillance Tools sind Grundlage für die weiteren Ermittlungen.

Das Orderbuchrekonstruktionstool ermöglicht zudem – wie schon der Name vermuten lässt – die Rekonstruktion des tatsächlichen Orderbuchs, aus dem sich alle Aufträge und Ausführungen der gehandelten Wertpapiere ergeben. Damit kann die Behörde die Analyse, die Rekonstruktion und die Visualisierung von abnormalem Handelsverhalten durch Marktteilnehmer vornehmen. Dies ist insbesondere zur Aufdeckung von Manipulationen unter Einsatz von Algorithmen (z. B. durch „High Frequency Trader“) ein wesentliches und hilfreiches Tool. Es unterstützt daher den „menschlichen“ Aufseher und erweitert seinen Wahrnehmungsapparat.

Die Tools werden ständig weiterentwickelt, insbesondere neue Alarme konzipiert. Sie müssen auch immer wieder an regulatorische Änderungen angepasst werden.

IN DER GELDWÄSCHEPRÄVENTION

Zur Umsetzung ihres risikobasierten Aufsichtsansatzes, demgemäß die Aufsichtsinintensität und -tiefe mit dem höheren Risiko eines konkreten Geschäftsmodells eines beaufsichtigten Unternehmens steigt, hat die FMA für ihre Aufsichtstätigkeit im Bereich der Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ein „Risk Scoring Tool“ im Einsatz: Die beaufsichtigten Unternehmen haben elektronisch Daten, insbesondere hinsichtlich ihrer Produkte (z. B. Private Banking, Bartransaktionen) und zur Kundenstruktur (z. B. Offshore-Destinationen, Anzahl politisch exponierter Personen) einzumelden. Ein Algorithmus verarbeitet diese Daten, berücksichtigt dabei auch die Qualität der Risikosysteme und die Maßnahmen zur Prävention des jeweiligen Instituts und berechnet für jedes Unternehmen eine individuelle Risikoeinstufung. Die FMA erstellt dann anhand dieser Risikoklassifizierung ihre Prüfpläne.

Die FMA hat sich auch sehr intensiv darum bemüht, dass die beaufsichtigten Unternehmen zur Kundenidentifizierung gemäß „Know Your Customer“-Prinzip auch Video-technik einsetzen können. Der Gesetzgeber ist diesem Vorstoß der FMA im Finanzmarktgeldwäschegesetz (FM-GwG¹) 2016 nachgekommen und hat die rechtlichen

Die FMA hat selbst ein Analysetool entwickelt, das die Aufseher in der Marktbeobachtung und bei der Aufdeckung von Marktmissbrauch unterstützt: das „Alert Surveillance Tool“. Es analysiert Inputs aus Handels- und Orderdaten, Ad-hoc-Meldungen, Finanzanalysen und weitere Daten.

¹ BGBl. I Nr. 118/2016 idgF, abrufbar unter www.ris.bka.gv.at.

Grundlagen geschaffen, damit seit 2017 die Feststellung und Überprüfung der Identität eines Kunden mittels eines videogestützten elektronischen Verfahrens möglich ist. Ist die Person, die eine Kundenbeziehung aufnehmen will, nicht physisch anwesend, ergibt sich naturgemäß ein höheres Risiko. Die FMA hat hierzu entsprechende organisatorische, verfahrensbezogene Sicherungsmaßnahmen, die den Ablauf einer solchen Identifizierung regeln, in einer eigenen Verordnung festgelegt.² Beispielsweise regelt die Verordnung, auf welche Weise ein hinreichend geschulter Mitarbeiter die Echtheit eines Ausweises im Zuge des Videoidentifizierungsverfahrens zu überprüfen hat.

REGTECH IN UNTERNEHMEN

Aufgrund ihrer Eigenschaft, große Datenmengen aus verschiedenen Datenquellen auswerten zu können, werden zunehmend Algorithmen im Bereich der „Customer Due Diligence“ eingesetzt, da diese eine effizientere und effektivere Risikoklassifizierung der Kunden ermöglichen. Dabei wird aber noch sehr heftig diskutiert, ob dafür künftig auch Open Source oder sogar von Unternehmen zugekaufte Daten verwendet werden dürfen.

Die Balance zwischen einem breiten Datenzugriff, um die Sicherheit für die Finanzmarktstabilität und die Anleger zu erhöhen, und dem dadurch entstehenden Eingriff in die Datenhoheit der Kunden ist eine heikle politische Diskussion. Europaweit haben sich hierzu in den letzten Jahren durchaus unterschiedliche „Datenkulturen“ entwickelt: In manchen Ländern besteht eine deutlich größere Offenheit gegenüber umfassender Datenverarbeitung und Datentransparenz als in anderen. Die EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) wird der Datenspeicherung und -verwendung durch Unternehmen einen strengen Rahmen setzen, der noch nicht vollständig abschätzen lässt, inwieweit er auch RegTech-Anwendungen Grenzen setzt. Welche Informationen aus dem Internet über eine Person darf ein Algorithmus auf Basis künstlicher Intelligenz etwa einem Kredit-Rating zugrunde legen? Kann die betroffene Person dies beeinflussen?

Weniger kundenspezifische Überlegungen wirft der Einsatz künstlicher Intelligenz für Szenarioanalysen im Rahmen von Stresstests auf: Algorithmen ermöglichen es, mit großer Geschwindigkeit unterschiedlichste Szenarien zu rechnen, die laufend an die aktuelle Situation des einzelnen Unternehmens angepasst werden können.

Für Unternehmen ergeben sich auch Möglichkeiten, Such- und Ordnungssysteme, aber auch Kommunikationssysteme durch derartige Algorithmen zu verbessern und ein laufendes Monitoring zu ermöglichen. Um etwa festzustellen, warum und in welchen Bereichen es stetig zu schlechten Beratungen kommt, haben manche Unternehmen bereits Tools im Einsatz, die Sprachmuster verarbeiten. Sie können Muster und Anomalien feststellen und dem Unternehmen Risiken aufzeigen oder Verbesserungen vorschlagen. Ein einfaches Beispiel: Kommt es in einer großen, schwer überblickbaren Organisation häufiger zu kritischen Kundenanrufen, kann jener Bereich fokussiert und gezielt analysiert werden, aus dem diese am häufigsten kommen.

In den Feldern Blockchain-Technologie und/oder Smart Contracts sind vor der breiten Durchsetzung im regulierten und beaufsichtigten Bereich sicherlich noch einige grundlegende rechtliche Fragen zu klären. Über eine Blockchain können Zahlungen

² Online-Identifikationsverordnung, BGBl. II Nr. 5/2017, abrufbar unter www.ris.bka.gv.at

virtueller Währungen, aber auch alle anderen Assets, die in ein Datenformat gegossen und transferiert werden können, zwischen Personen in einem Netzwerk übertragen werden. Smart Contracts sind Programme, die auf der Blockchain „aufsetzend“ automatisiert Handlungsanweisungen ausführen und Übertragungen auslösen können, ohne dass es eine menschliche Intervention braucht. Es handelt sich in den derzeitigen Formen also häufig um Abwicklungsgeschäfte zu davor geschlossenen Verträgen, seltener um Verträge im juristischen Sinn. Für die Teilnehmer eines Blockchain-Netzwerks ist die rechtliche Wirkung von Übertragungen in vielen Bereichen noch unklar. Wann etwa gilt Eigentum als übertragen? Wie ist mit Willensmängeln umzugehen, wenn Transaktionen unumkehrbar sind? In einem gänzlich dezentralen Netzwerk gibt es vielleicht eine hohe Transparenz, aber niemanden, an den man sich wenden kann, wenn etwas schiefgeht.

Dort, wo es um reine Informationsübertragungen geht, sind jedoch bereits erste Blockchain-Projekte im Einsatz; etwa indem Behörden und Unternehmen sich über dezentrale Protokolle Mitteilungen machen, Registereinträge von selbst aktualisieren und Abfragen ermöglichen (Stichwort: „Compliance on Demand“). Das regulatorische Meldewesen gilt hier als besonders lohnenswertes Feld für Innovationen. Die visionäre Aufbruchstimmung muss aber in vielen Bereichen erst den Test in der technischen und regulatorischen Anwendung in der Praxis bestehen.

Bei aller Vision, Innovation und Euphorie muss aber eines unumstritten und klar sein: Letztlich bleibt es auch bei der Anwendung von RegTech im Unternehmen in der Verantwortung der Beaufsichtigten, die damit verbundenen (operationellen) Risiken adäquat zu kontrollieren, zu managen und angemessene Vorsorge zu treffen. Die FMA selbst beschäftigt sich sehr intensiv mit RegTech, prüft, wo diese ihre Tätigkeit und Prozesse effizienter und effektiver machen können, und steht als Regulierer und Aufseher Innovationen stets offen und Technologien stets neutral gegenüber.



RECHTSENTWICKLUNG

Wesentliche Änderungen im nationalen und europäischen Finanzmarktrecht

In den vergangenen zehn Jahren wurde das österreichische und europäische Finanzmarktrecht rasant weiterentwickelt. Dabei ging es zum einen darum, die richtigen Lehren aus der globalen Finanzkrise zu ziehen, zum anderen war und ist es erforderlich, mit den technischen Innovationen im Finanzbereich Schritt zu halten. Zudem werden die Anliegen des Anleger- und Verbraucherschutzes in besonderem Maße berücksichtigt sowie die Entwicklung moderner und effizienter Märkte durch hohe Transparenzanforderungen gefördert. Angesichts der klein- und mittelständisch strukturierten Wirtschaft Österreichs kämpft die Österreichische Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA) für die Berücksichtigung des Prinzips der Proportionalität in Regulierung und Aufsicht, um die bewährte Vielfalt am österreichischen Markt sicherzustellen. Im Folgenden finden Sie einen Überblick über die aktuell wichtigsten legislativen Änderungen im Vollzugsbereich der FMA.

NATIONALE RECHTSENTWICKLUNG

ÄNDERUNGEN IM GESETZESBESTAND

Referenzwerte-Vollzugsgesetz (RW-VG), BGBl. I Nr. 93/2017

Das RW-VG ist das Begleitgesetz zur EU-Referenzwerte-Verordnung (EU) 2016/1011. Wesentliche Inhalte des RW-VG sind die Bestimmung der FMA als zuständige Aufsichtsbehörde und die Festlegung ihrer Befugnisse in diesem Bereich.

Mittelstandsfinanzierungsgesellschaftengesetz 2017 (MiFiGG), BGBl. I Nr. 106/2017

Das MiFiGG 2017 hat mit der „Mittelstandsfinanzierungsgesellschaft“ einen neuen Typus eines Alternative Investment Fonds (AIF) geschaffen, um insbesondere kleinen

und mittleren Unternehmen in der Gründungs- und Wachstumsphase den Zugang zu Eigenkapital zu erleichtern. Dieser neue AIF kann auch an Privatkunden vertrieben werden. Außerdem lockert das MiFiGG 2017 generell die Voraussetzungen für den Vertrieb von AIF durch registrierte oder konzessionierte „Alternative Investmentfonds Manager“ (AIFM) an (qualifizierte) Privatkunden.

MiFID II-Umsetzungsgesetz, BGBl. I Nr. 107/2017

Das Gesetz dient der Umsetzung der Richtlinie 2014/65/EU (Markets in Financial Instruments Directive II, MiFID II) und zur Implementierung der Verordnung (EU) Nr. 600/2014 (Markets in Financial Instruments Regulation, MiFIR). Das Börsegesetz (BörseG 2018) und das Wertpapieraufsichtsgesetz (WAG 2018) wurden dabei neu erlassen, zahlreiche andere Aufsichtsgesetze wurden novelliert. MiFID II stärkt die Handelstransparenz, indem die Transparenzpflichten ausgeweitet und neue Pflichten zum Handel an multilateralen Handelsplätzen eingeführt werden. Die bestehenden multilateralen Handelsplätze des geregelten Marktes und des multilateralen Handelssystems (Multi Trading Facility, MTF) wurden um das organisierte Handelssystem (Organised Trading Facility, OTF) als weiteren Handelsplatz erweitert. Vorschriften zur Product Governance, umfassendere Informationspflichten sowie ein weitergehendes Provisionsverbot stärken den Anlegerschutz. Für Wertpapierfirmen aus Drittländern gibt es ein eigenes Konzessionsregime. Zudem haben die Aufsichtsbehörden nun die Befugnis, den Vertrieb von Produkten zu beschränken oder zu verbieten. Schließlich wurden die Strafvorschriften im Einklang mit der europäischen Rechtsentwicklung harmonisiert. Im BörseG 2018 wurde darüber hinaus der geregelte Freiverkehr zugunsten des amtlichen Handels als einzigem geregelten Markt aufgegeben.

Im Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz (FMABG) wurde eine weitreichende Befugnis zum Absehen von einer Bestrafung eingeführt sowie im Verwaltungsstrafrecht das Kumulations- durch das Absorptionsprinzip ersetzt. Letzteres bedeutet, dass bei mehrfachen oder lang andauernden Verstößen nicht jede Tat einzeln – und somit kumulativ –, sondern die Verstöße gesamthaft angemessen zu bestrafen sind.

Das Gesetz trat in den wesentlichen Punkten mit 3. 1. 2018 in Kraft.

Datenschutz-Anpassungsgesetz 2018, BGBl. I Nr. 120/2017

Die Novelle dient der Anpassung des Datenschutzgesetzes (DSG 2000) an die Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/679 (DSGVO) sowie der Implementierung der Richtlinie (EU) 2016/680 zum Datenschutz bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten. Nachdem die DSGVO eine unmittelbar anwendbare EU-Verordnung ist, werden wesentliche Teile des Datenschutzrechts nun ausschließlich auf europäischer Ebene geregelt. Das DSG 2000 enthält ergänzende Regelungen dazu.

Wirtschaftliche Eigentümer Registergesetz (WiEReG), BGBl. I Nr. 136/2017

Das WiEReG hat in Umsetzung der 4. Geldwäscherichtlinie (EU) 2015/849 beim Bundesministerium für Finanzen ein bundesweites Register zur Erfassung der wirtschaftlichen Eigentümer juristischer Personen geschaffen. Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen, Wertpapierfirmen und Wertpapierdienstleistungsunternehmen, AIFM, E-Geldinstitute und Zahlungsinstitute können zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Finanzmarkt-Geldwäschegesetz (FM-GwG) in das Register Einsicht nehmen.

**Novelle der Gewerbeordnung 1994 (Geldwäsche-Novelle), BGBl. I Nr. 95/2017
und des Bilanzbuchhaltungsgesetzes 2014, BGBl. I Nr. 135/2017, Erlassung des
Wirtschaftstreuhandberufsgesetzes 2017 (WTBG 2017), BGBl. I Nr. 137/2017**

Mit diesen Novellen wurde die 4. Geldwäscherichtlinie (EU) 2015/849 im Bereich des Gewerberechts, der Bilanzbuchhaltungsberufe und des Berufsrechts der Steuerberater und Wirtschaftsprüfer umgesetzt. Die Grenze für Bargeldgeschäfte im Handel, ab der Gewerbetreibende eine Identifizierung des Kunden vornehmen müssen, wurde von € 15.000,- auf € 10.000,- gesenkt. Für Bilanzbuchhalter, Steuerberater und Wirtschaftsprüfer wurde der risikobasierte Ansatz gestärkt, bei politisch exponierten Personen (PEPs) sind nun zwingend verstärkte Sorgfaltspflichten anzuwenden.

Novelle des BWG, des FMABG u. a. (Aufsichtsreform), BGBl. I Nr. 149/2017

Mit der Aufsichtsreform 2017 wurde im Bereich der österreichischen Finanzmarktaufsicht eine Vielzahl von Maßnahmen getroffen, die insbesondere zur Stärkung einer risikoorientierten und effizienten Aufsicht beitragen sollen. Dies inkludiert organisatorische Veränderungen in der Aufsichtsorganisation ebenso wie Erleichterungen für Kreditinstitute, durch die dem Proportionalitätsgedanken stärker Rechnung getragen wird. Einen ausführlichen Bericht zur Aufsichtsreform finden Sie ab Seite 14.

**Novelle des BWG, des Investmentfondsgesetzes (InvFG) 2011,
des Nationalbankgesetzes 1984 und des WiReG, BGBl. I Nr. 150/2017**

Diese Novelle passt das österreichische aufsichtliche Meldewesen an die Verordnung der Europäischen Zentralbank (EZB) über die Erhebung granularer Kreditdaten und Kreditrisikodaten (AnaCredit-Verordnung (EU) 2016/867) an. Kapitalanlagegesellschaften (KAG), Immobilien-Kapitalanlagegesellschaften (Immo-KAG) und Betriebliche Vorsorgekassen (BVK) werden zudem von der Meldeverpflichtung gemäß § 75 Bankwesengesetz (BWG) befreit.

Novelle des Verbraucherzahlungskontogesetzes (VZKG), BGBl. I Nr. 158/2017

Die Novelle schränkt die Verrechnung von Kontoabhebegebühren an Verbraucher durch zwei Änderungen ein: Erstens darf ein kontoführender Zahlungsdienstleister Verbrauchern als Kunden nur dann pro Bargeldabhebung ein gesondertes Entgelt verrechnen, wenn dies im Einzelnen ausgehandelt worden ist. Institute müssen Verbrauchern also zumindest auch die Wahl eines Kontomodells ermöglichen, bei dem für Bargeldabhebungen ein pauschaliertes Entgelt verrechnet wird. Zweitens dürfen Gebühren, die von dritten Bankomat-Betreibern pro Buchungsvorgang eingehoben werden, vom kontoführenden Zahlungsdienstleister Konsumenten nicht weiterverrechnet werden.

VERORDNUNGEN DER FMA

**Lebensversicherung-Sorgfaltspflichtenverordnung (LV-SoV), BGBl. II Nr. 1/2017,
Schulsparen-Sorgfaltspflichtenverordnung (Schulspar-SoV), BGBl. II Nr. 2/2017,
Novelle der Sparvereinverordnung (SpVV), BGBl. II Nr. 3/2017, BVK-Risikoanalyse-
und Sorgfaltspflichtenverordnung (BVK-RiSoV), BGBl. II Nr. 4/2017, Anderkonten-
Sorgfaltspflichtenverordnung (AndKo-SoV), BGBl. II Nr. 7/2017**

Diese Verordnungen legen fest, dass gemäß FM-GwG bei bestimmten Verträgen in der Lebensversicherung (LV-SoV), bei Schulspareinlagen (Schulspar-SoV), bei bestimmten

Arten von Anderkonten von Rechtsanwälten, Notaren und Immobilienverwaltern (AndKo-SoV) sowie im Bereich des Betrieblichen Vorsorgekassengeschäfts (BVK-RiSoV) ein geringes Risiko der Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung besteht. Versicherungsunternehmen, Kreditinstitute und Betriebliche Vorsorgekassen können daher vereinfachte Sorgfaltspflichten anwenden. Zusätzlich wurden BV-Kassen von der Verpflichtung ausgenommen, eine unternehmenseigene Analyse ihres Geldwäscherei- oder Terrorismusrisikos zu erstellen. Die SpVV wurde ebenfalls an das FM-GwG angepasst.

Online-Identifikationsverordnung (Online-IDV), BGBl. II Nr. 5/2017

Die Online-IDV ermöglicht es allen Verpflichteten im Sinne des FM-GwG, die Identität ihrer Kunden im Rahmen eines videogestützten elektronischen Verfahrens festzustellen und zu überprüfen.

Novellen der FMA-Incoming-Plattformverordnung (FMA-IPV), BGBl. II Nr. 52/2017, 391/2017

In der FMA-IPV wurden technische Anpassungen an zahlreiche geänderte bundesgesetzliche Bestimmungen vorgenommen. Die rechtlichen Möglichkeiten für Einbringungen von Zweigstellen aus Mitgliedsstaaten wurden entsprechend der bisherigen Praxis erweitert. Bereichsübergreifend wird die Anzeige der Verantwortlichen gemäß Verwaltungsstrafgesetz (VStG) in den Kreis der verpflichtend elektronisch vorzunehmenden Übermittlungen aufgenommen.

Novelle der Verwaltungskostenrückstellungsverordnung 2013 (VKRStV 2013), BGBl. II Nr. 92/2017

Die Novelle hat den höchstzulässigen Rechnungszins für die geschäftsplanmäßigen Rückstellungen von Pensionskassen für die nach Pensionsbeginn anfallenden Verwaltungskosten von bisher 3 % auf 2 % gesenkt. Grund ist die aktuelle Kapitalmarktsituation. Pensionskassen haben bis zu zehn Jahre Zeit, um durch diese Novelle entstandene Unterdeckungen schrittweise auszugleichen.

Novelle der Verordnung über die Anlage zum Prüfungsbericht für Zahlungsinstitute (ZAPV), BGBl. II Nr. 93/2017, Novelle der Verordnung über die Anlage zum Prüfungsbericht für E-Geld-Institute (EGAPV), BGBl. II Nr. 94/2017, Novelle der Verordnung über die Anlage zum Prüfungsbericht (AP-VO), BGBl. II Nr. 95/2017

Die Verordnungen werden an das FM-GwG angepasst. In der AP-VO wurde darüber hinaus ein neues Prüfmodul zur Abfrage von Wahrnehmungen des Bankprüfers im Zusammenhang mit der Einhaltung der Verordnung (EU) 2015/2365 (SFT-VO) und des SFT-Vollzugsgesetzes eingeführt.

Novellen der Vermögens-, Erfolgs- und Risikoausweis-Verordnung (VERA-V), BGBl. II Nr. 100/2017, 277/2017

Zwei neue Anlagen wurden zur VERA-V eingeführt. Gemäß Anlage A3g haben Kreditinstitute die Zahl der bei ihnen eingegangenen Beschwerden zu melden. Gemäß Anlage G1 haben große Kreditinstitute und Kreditinstitutsgruppen mit einer Bilanzsumme von über € 5 Mrd. ihre Finanzierungspläne zu melden. Mit beiden Novellen werden europäische Leitlinien umgesetzt (JC/2014/43, EBA/GL/2014/04). Die Übermittlungs-

frist für die Anlagen A1a (Vermögensausweis) und A2 (Erfolgsausweis) wurde vom 16. auf den 20. Bankarbeitstag nach Quartalsende verschoben.

**Investmentfonds-Liquiditätsrisikomanagementverordnung (InvF-LRMV),
BGBl. II Nr. 117/2017**

Mit dieser Verordnung konkretisiert die FMA die gesetzlichen Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement von „Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren“ (OGAW). Insbesondere werden OGAW-Verwaltungsgesellschaften zur Durchführung zumindest monatlicher Stresstests im Hinblick auf Liquiditätsrisiken verpflichtet. Die Anforderungen orientieren sich dabei an den bestehenden europarechtlichen Vorgaben für das Liquiditätsrisikomanagement von AIF (Art. 46 bis 49 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 231/2013).

**Novellen der Handelstransparenzausnahmen-Verordnung (HTAusV),
BGBl. II Nr. 172/2017, 203/2017, Handelstransparenzausnahmen-Verordnung
2018 (HTAusV 2018), BGBl. II Nr. 387/2017**

Mit den Novellen werden die Bestimmungen betreffend „Iceberg-Orders“ an geregelten Märkten und MTF novelliert. Iceberg-Orders sind Limitorders, bei denen sukzessive unsichtbare Teile eines Auftrags erst sichtbar werden, sobald der zuvor sichtbare Teil komplett ausgeführt worden ist. Mit 3. 1. 2018 wurde die HTAusV durch die HTAusV 2018 ersetzt. Die HTAusV 2018 übernahm die bereits bestehenden Ausnahmen für die Vor- und Nachhandelstransparenz in Bezug auf Eigenkapitalinstrumente und umfasst nun entsprechend der erweiterten Transparenzpflichten gemäß der MiFIR auch Ausnahmen in Bezug auf eigenkapitalähnliche und Nichteigenkapitalinstrumente.

Zugleich wurde auch eine Ausnahme von der Kursoffertenpflicht für systematische Internalisierer in Bezug auf Nichteigenkapitalinstrumente mit illiquidem Markt aufgenommen und schließlich aus dem bisherigen Rechtsbestand eine Ausnahme von der Veröffentlichungspflicht nicht ausgeführter Kundenlimitaufträge übernommen.

Verbreitungs- und Meldeverordnung 2018 (VMV 2018), BGBl. II Nr. 205/2017

Die VMV 2018 hat die Veröffentlichungs- und Meldeverordnung (VMV) ersetzt und enthält Anpassungen im Hinblick auf die Marktmissbrauchsverordnung (EU) Nr. 596/2014 sowie die Richtlinie 2014/65/EU (MiFID II).

**Novellen der FMA-Gebührenverordnung (FMA-GebV),
BGBl. II Nr. 206/2017, 388/2017**

Die FMA-GebV wurde an geänderte gesetzliche Bestimmungen angepasst. So wurden etwa neue Gebührentatbestände für die Aufsicht nach dem Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz (ESAEG) sowie nach der EU-Referenzwerte-Verordnung (EU) 2016/1011 eingeführt; ebenso für die gemäß Aufsichtsreform neu eingeführte Erteilung von Auskunftsbeseitigungen, für die neuen bewilligungspflichtigen Ausnahmetatbestände im BWG betreffend die Risikomanagementfunktion und die interne Revision sowie für die AIF-Vertriebsbewilligung in Bezug auf das Mittelstandsfinanzierungsgesellschaftsgesetz 2017. Im Bereich des InvFG und des AIFMG wurde die Höhe der Gebühren angepasst. Sonstige Anpassungen betreffen u. a. das BörseG 2018 sowie das WAG 2018.

Novelle der FMA-Kostenverordnung 2016 (FMA-KVO 2016), BGBl. II Nr. 223/2017

Die FMA-KVO 2016 wurde an das ESAEG angepasst, für EWR-Versicherungsunternehmen eine Kostenpauschale festgesetzt, und Börsenunternehmen, Emittenten an MTF und OTF, EWR-Wertpapierfirmen und Administratoren von Referenzwerten wurden als neue Kostenpflichtige bestimmt.

Novelle der Eigentümerkontrollverordnung 2016 (EKV 2016), BGBl. II Nr. 255/2017, Novelle der Zentrale Gegenparteien-Eigentümerkontrollverordnung (ZG-EKV), BGBl. II Nr. 256/2017

Die EKV 2016 und die ZG-EKV wurden an die gemeinsamen Leitlinien der europäischen Aufsichtsbehörden EBA (European Banking Authority), EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) und ESMA (European Securities and Markets Authority) zur aufsichtsrechtlichen Beurteilung des Erwerbs und der Erhöhung von qualifizierten Beteiligungen im Finanzsektor (JC/GL/2016/01) angepasst. Die Vorgaben über die in Eigentümerkontrollverfahren vorzulegenden Informationen sind nun deutlich detaillierter. In den vergangenen sieben Jahren bereits vorgelegte Informationen, die nach wie vor vollständig, richtig und aktuell sind, müssen aber nun nicht erneut vorgelegt werden. Die Anzeigepflichten beim Erwerb von Beteiligungen aufgrund gruppeninterner Umstrukturierungen wurden reduziert.

3. Novelle der CRR-Begleitverordnung (CRR-BV), BGBl. II Nr. 352/2017

Die CRR-BV wurde an die Vorgaben der EZB betreffend die Anrechnung von Zwischen- oder Jahresendgewinnen zum harten Kernkapital (Common Equity Tier 1, CET1) und im Hinblick auf Wahlrechte der nationalen zuständigen Behörden bei weniger bedeutenden Instituten angepasst. Weiters hat die Novelle sichergestellt, dass die bisherige Verwaltungspraxis der FMA bezüglich Vorabgenehmigungen gemäß Art. 77 und 78 CRR beibehalten werden kann.

Novelle der Mindestinhalts-, Veröffentlichungs- und Sprachenverordnung (MVSV), BGBl. II Nr. 354/2017

Nachdem mit Einführung der elektronischen Prospektbilligung durch die Aufsichtsreform eine physische Unterfertigung des Prospekts nicht mehr erforderlich ist, wurde im Interesse der Verwaltungsvereinfachung auch in der MVSV die Pflicht zur Unterfertigung von Dokumenten, die die Veröffentlichung eines Prospekts ersetzen, gestrichen. Dies betrifft sogenannte Dokumente für Zuteilungen von Aktien, Dividenden in Form von Aktien oder Belegschaftsprogramme, die eine Prospektveröffentlichung ersetzen.

Novelle der Kapitalpuffer-Verordnung (KP-V), BGBl. II Nr. 357/2017

Die Novelle setzt die Empfehlung des Finanzmarktstabilitätsgremiums (FMSG) vom 15. 9. 2017 um. Ein Systemrisikopuffer ist nun von bestimmten Instituten nicht mehr nur auf konsolidierter, sondern zusätzlich auch auf Einzelbasis einzuhalten. Für die DenizBank und den Volksbanken-Verbund ist nun erstmals ein Systemrisikopuffer vorgeschrieben.

Novelle der kleine Versicherungsvereine Kapitalanlageverordnung (kV-KAV), BGBl. II Nr. 355/2017, Novelle der kleine Versicherungsunternehmen Kapitalanlageverordnung (kVU-KAV), BGBl. II Nr. 356/2017

Mit diesen Novellen sind nun in Umsetzung des OECD-Kodex zur Förderung der Libe-

ralisierung des Kapitalverkehrs grundsätzlich Vermögenswerte aus allen OECD-Staaten zur Kapitalanlage kleiner Versicherungsvereine und kleiner Versicherungsunternehmen zugelassen. Außerdem wurden die Anlagegrenzen für diverse Kategorien von Vermögenswerten teilweise pauschal erhöht, teilweise bedingt mit einer Überschreitung der Mindesteigenmittel um zumindest 30 %.

Aufhebung der Auslagerungsverordnung (AusV), der Interessenkonflikte- und Informationen für Kunden-Verordnung (IIKV) und der Wertpapier-Meldeverordnung 2007 (WPMV 2007), BGBl. II Nr. 358/2017

Die AusV, IIKV und WPMV 2007 wurden im Zuge der durch die Richtlinie 2014/65/EU (MiFID II) erforderlichen Rechtsbereinigung aufgehoben. Entsprechende inhaltliche Vorgaben ergeben sich nun unmittelbar aus der Verordnung (EU) Nr. 600/2014 (MiFIR) sowie aus den Level-2-Rechtsakten zu MiFID II / MiFIR.

Novelle der Versicherungsunternehmen-Meldeverordnung (VU-MV), BGBl. II Nr. 389/2017

Die Novelle hat die zu meldenden Vermögenswertkategorien an den zugrunde liegenden technischen Standard angepasst, ebenso die Verweise auf das WAG 2018.

Warenderivateverordnung (WDV), BGBl. II Nr. 390/2017

Die Verordnung setzt ein fixes Positionslimit von 2,5 Millionen Stück für börsengehandelte Warenerzertifikate mit einem Emissionsvolumen, das zehn Millionen Stück nicht übersteigt. Soweit das Emissionsvolumen 2,5 Millionen Stück nicht übersteigt – dies umfasst alle derzeit an der Wiener Börse gehandelten Warenderivate –, sind die Positionsmeldepflichten ausgesetzt.

Transparenz-Verordnung 2018 (TransV 2018), BGBl. II Nr. 392/2017

Die TransV 2018 hat die bisherige TransV ersetzt und enthält Anpassungen an das BörseG 2018. Erstmals ist ein eigenes Formular, mit dem Beteiligungsmeldungen zu übermitteln sind, vorgegeben.

Aufhebung der Emittenten-Compliance-Verordnung 2007 (ECV 2007), BGBl. II Nr. 393/2017

Die ECV hat wesentlich zur Schaffung wirksamer unternehmensinterner Vorgaben zur Verhinderung von Marktmissbrauch beigetragen. Aus heutiger Sicht wird dieser Zweck allerdings zunehmend auch von unionsrechtlichen Instrumenten einschließlich einschlägiger ESMA-Leitlinien und -Q&As erfüllt. Im Interesse der Verwaltungsvereinfachung wurde die ECV 2007 daher aufgehoben.

Querverkaufsverordnung (QVV), BGBl. II Nr. 394/2017

Die QVV konkretisiert die Informationspflichten gegenüber Kunden beim Vertrieb mehrerer Produkte oder Dienstleistungen unter Einschluss zumindest einer Wertpapierdienstleistung in einem Paket. Es sind dazu auch Grundsätze für Vergütungspraktiken sowie für die Paketgestaltung in Bezug auf die Durchsetzbarkeit von Rücktritts- und Widerrufsrechten festgelegt. Die QVV setzt die ESMA-Leitlinien zu Querverkäufen (ESMA/2016/574) um.

**Novelle der Sonderkreditinstitute-Eigenmittelmeldeverordnung (SK-EMV),
BGBl. II Nr. 397/2017**

Verweise in der Anlage zur SK-EMV wurden an das WAG 2018 angepasst.

EUROPÄISCHE RECHTSENTWICKLUNG

IM JAHR 2017 VERÖFFENTLICHTE VERORDNUNGEN UND RICHTLINIEN

Verordnung über den Prospekt, der beim öffentlichen Angebot von Wertpapieren oder bei deren Zulassung zum Handel an einem geregelten Markt zu veröffentlichten ist – Verordnung (EU) 2017/1129

Die Verordnung ersetzt die Prospekttrichtlinie (2003/71/EG). Der allgemeine Schwellenwert für die Prospektspflicht wird auf € 1 Mio. erhöht. Daneben sind u. a. vereinfachte Prospekte für Klein- und Mittelbetriebe (KMU) und Erleichterungen für Sekundäremissionen börsennotierter Unternehmungen vorgesehen. Prospekte wird es in Zukunft primär in elektronischer Form geben. Der Umfang der für den Prospekt erforderlichen Informationen wird genauer definiert, sodass Prospekte künftig kürzer und klarer gefasst werden können. Zusätzlich wird die Prospektzusammenfassung auf sieben Seiten beschränkt. Für regelmäßig an den Kapitalmärkten aktive Emittenten wird ein beschleunigtes und vereinfachtes Prospektbilligungsverfahren geschaffen.

Effektive Geltung: 21. 7. 2019; die neuen Schwellenwerte gelten ab 21. 7. 2018

Verordnung über Geldmarktfonds – Verordnung (EU) 2017/1131

Mit dieser Verordnung werden Geldmarktfonds EU-weit vereinheitlicht, um durch gemeinsame Standards die Liquidität von Geldmarktfonds zu erhöhen und die Stabilität ihrer Struktur sicherzustellen. Die Verordnung gilt für alle OGAW (Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren) und AIF (Alternative Investment Fonds), die in Vermögenswerte mit bis zu zweijähriger Laufzeit investieren und dabei eine geldmarktsatzkonforme Rendite oder die Wertbeständigkeit der Anlage anstreben. Einheitliche Regeln sollen sicherstellen, dass die liquiden Vermögenswerte täglich und wöchentlich eine bestimmte Mindesthöhe aufweisen. Standardisierte Grundsätze sollen Fondsverwalter 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.

Effektive Geltung: 21. 7. 2018

Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 345/2013 über Europäische Risikokapitalfonds (EuVECA) und der Verordnung (EU) Nr. 346/2013 über Europäische Fonds für soziales Unternehmertum (EuSEF) – Verordnung (EU) 2017/1991

Ziel dieser Verordnungen ist es, die Möglichkeiten zur Investition in innovative KMU und soziale Unternehmen zu verbreitern. Die Novelle zielt darauf ab, die Verbreitung von EuVECA und EuSEF zu fördern:

- Der Kreis von Fondsverwaltern, die EuVECA- und EuSEF-Fonds verwalten und vertreten dürfen, wird auf sämtliche Fondsverwalter, die nach der AIFM-Richtlinie 2011/61/EU registriert sind, erweitert, sodass insbesondere auch Fondsverwalter mit einem verwalteten Vermögen von über € 500 Mio. EuVECA und EuSEF verwalten können
- Fondsverwalter müssen über Eigenmittel in Höhe von einem Achtel der jährlichen fixen Gemeinkosten verfügen, aber mindestens über € 50.000,-. Übersteigt das verwaltete EuVECA- bzw. EuSEF-Vermögen € 250 Mio., sind darüber hinaus zusätzliche Eigenmittel zu halten.
- Aufnahmemitgliedsstaaten dürfen keine Gebühren auf grenzübergreifende EuVECA- und EuSEF-Fonds erheben.
- Für EuVECA sind künftig Investitionen in Unternehmen mit bis zu 499 Beschäftigten (kleine Mid-Cap-Unternehmen) möglich sowie Investitionen in kleine und mittlere Unternehmen, die auf KMU-Wachstumsmärkten im Sinne der Richtlinie 2014/65/EU notiert sind, um auch in der Wachstumsphase befindlichen Unternehmen, die bereits Zugang zu anderen Finanzierungsquellen haben, Zugang zu EuVECA-Fonds zu gewähren. Auch für EuSEF wird durch eine Erweiterung der Definition positiver sozialer Wirkungen die Bandbreite zugelassener Anlagen vergrößert.

Effektive Geltung: 1. 3. 2018

Änderung der EU-Verordnung über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen (CRR) hinsichtlich der Eigenmittelunterlegung von Verbriefungen – Verordnung (EU) 2017/2401

Begleitend zur EU-STIS-Verordnung (Verordnung für eine einfache, transparente und standardisierte Verbriefung) wurde eine Verordnung zur Änderung der CRR (Capital Requirement Regulation – Kapitaladäquanz-Verordnung) hinsichtlich der Eigenmittelunterlegung von Verbriefungen verabschiedet. Die Novelle soll drei Problempunkte adressieren:

- Der automatische Rückgriff auf externe Ratings bei der Bestimmung der Eigenmittelanforderungen soll vermieden werden.
- Die unzureichende Risikosensitivität mangels geeigneter Risikoparameter in den zur Bestimmung der Risikogewichte herangezogenen Ansätzen soll adressiert werden.
- Die prozyklischen „Klippeneffekte“ bei den Eigenmittelanforderungen sollen verhindert werden.

Gibt es genügend Assets innerhalb der Verbriefung, deren Risikogewichtung gemäß dem Ansatz für interne Beurteilung eingeschätzt werden kann, so ist der SEC-IRBA (Internal Ratings-Based Approach) anzuwenden. Falls dies nicht möglich ist, wurde – im Gegensatz zum ursprünglichen Vorschlag der Kommission – die Hierarchie zwischen SEC-SA (Standardansatz) und dem SEC-ERBA (Rating, das auf einem externen Ansatz basiert) umgedreht. Grundsätzlich ist nun der SEC-SA anzuwenden. Da das Ratingergebnis zwischen SEC-SA und SEC-ERBA sich jedoch bei manchen Verbriefungen stark unterscheidet, gibt es für sie die Möglichkeit, bei einer starken Abweichung direkt den SEC-ERBA anzuwenden. Bei Automobilkrediten und Verbriefungen von Leasingforderungen kann der SEC-ERBA grundsätzlich vor dem SEC-SA angewendet werden.

Veröffentlichung im EU-Amtsblatt: 28. 12. 2017, anwendbar ab 1. 1. 2019

Verordnung zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für Verbriefungen und zur Schaffung eines spezifischen Rahmens für einfache, transparente und standardisierte Verbriefungen (STS-VO) – Verordnung (EU) 2017/2402

Diese Verordnung enthält Vorschriften für einfache, transparente und standardisierte Verbriefungen (STS), wobei zwei Arten von STS-Anforderungen – solche für langfristige und solche für kurzfristige Verbriefungen – vorgesehen sind. Die Anforderungen gelten für alle Finanzsektoren, wobei ausschließlich „True-Sale“-Verbriefungen STS-Verbriefungen sind. Originatoren, Sponsoren und Verbriefungszweckgesellschaften sind gemeinsam für die Einhaltung der STS-Anforderungen verantwortlich. Für institutionelle Anleger sind besondere Sorgfaltspflichten vorgesehen.

Veröffentlichung im EU-Amtsblatt: 28. 12. 2017, anwendbar ab 1. 1. 2019

Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 in Bezug auf Übergangsbestimmungen zur Verringerung der Auswirkungen der Einführung des IFRS 9 auf die Eigenmittel und zur Behandlung von bestimmten auf die Landeswährung eines Mitgliedsstaates lautenden Risikopositionen gegenüber dem öffentlichen Sektor als Großkredite – Verordnung (EU) 2017/2395, Richtlinie im Hinblick auf die Rangordnung unbesicherter Schuldinstrumente in der Insolvenz – Richtlinie (EU) 2017/2399

Diese beiden Regulierungen sind Teil des sogenannten „Basel-Reformpakets“ der Kommission (siehe auch unter „Vorhaben im europäischen Legislativprozess“), wurden jedoch aus dem Gesamtpaket herausgenommen (mittels „Fast Track Procedure“), um notwendige Fristen einhalten zu können.

- Die Richtlinie über den Rang unbesicherter Schuldtitel in Insolvenzverfahren (Rangfolge von Bankengläubigern) wurde vervollständigt, da zwar bisher eine Vorrangstellung von gedeckten Einlagen gegenüber ungedeckten Einlagen (über € 100.000,–) vorhanden war, aber keine Nachrangigkeit für vorrangige unbesicherte Schuldverschreibungen gegenüber anderen Formen von unbesicherten Forderungen festgeschrieben war. Überdies wurden Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet, eine neue Kategorie „nicht bevorzogter“ vorrangiger Schuldtitel zu schaffen.

So sollen die Anwendung der Bail-in-Bestimmungen der EU in grenzüberschreitenden Situationen erleichtert und Verzerrungen im EU-Binnenmarkt vermieden werden.

- Die Verordnung zu Übergangsbestimmungen zur Verringerung der Auswirkungen der Einführung des internationalen Rechnungslegungsstandards IFRS 9 (International Financial Reporting Standards – IFRS) auf die aufsichtsrechtlichen Eigenmittel wird es Banken ermöglichen, während einer Übergangszeit von fünf Jahren einen Anteil der erhöhten Rückstellungen für erwartete Verluste als zusätzliches Kapital in ihr hartes Kernkapital einzubeziehen. Dieser zusätzliche Betrag wird im Lauf der Übergangszeit schrittweise auf null zurückgehen.

Es ist auch vorgesehen, dass die Ausnahme von der Obergrenze für Großkredite, die für Risikopositionen gegenüber dem öffentlichen Sektor gilt, die auf die Währung eines anderen Mitgliedsstaates lauten, schrittweise über drei Jahre abgeschafft wird. Beide Legislativakte wurden im Dezember 2017 im Amtsblatt veröffentlicht und sind mit 1. Jänner 2018 in Kraft getreten.

VORHABEN IM EUROPÄISCHEN LEGISLATIVPROZESS

Folgende für die Tätigkeit der FMA besonders relevante Rechtsetzungsprojekte wurden im Jahr 2017 auf europäischer Ebene behandelt, aber noch nicht abgeschlossen:

Verordnung zur Schaffung eines europäischen Einlagensicherungssystems (EDIS-VO) – Vorschlag der Kommission KOM (2015) 586

Diesem Vorschlag entsprechend soll das Europäische Einlagensicherungssystem (European Deposit Insurance System, EDIS)

- auf dem bestehenden System aufbauen, das sich aus den eingerichteten nationalen Einlagensicherungssystemen zusammensetzt.
- Der einzelne Einleger soll weiterhin denselben Schutz (€ 100.000,-) genießen.
- Dem Bankensektor sollen insgesamt keine zusätzlichen Kosten erwachsen, da der Beitrag der Banken zum EDIS von deren Beiträgen zum nationalen Einlagensicherungssystem kompensiert werden kann.
- Es soll risikogewichtet sein (Banken mit höheren Risiken müssen höhere Beiträge zahlen als risikoärmere Banken).
- Es soll für Euro-Mitgliedsstaaten offenstehen, deren Banken gegenwärtig dem Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM) unterliegen, verpflichtend sein, aber anderen EU-Mitgliedsstaaten, die sich der Bankunion anschließen wollen.

Das EDIS soll in drei Stufen bis 2024 eingeführt und ein Europäischer Einlagensicherungsfonds eingerichtet werden.

Richtlinie zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung – Vorschlag der Kommission KOM (2016) 450

Die Kommission schlägt Änderungen in der 4. Geldwäscherichtlinie vor, um noch effektiver und effizienter zu verhindern, dass das Finanzsystem zur Geldwäsche und zur Finanzierung terroristischer Aktivitäten genutzt wird. Vor allem folgende Maßnahmen sind angedacht:

- Zugang der Öffentlichkeit zu den Registern wirtschaftlicher Eigentümer: Die Mitgliedsstaaten veröffentlichen künftig bestimmte Daten der Register wirtschaftlicher Eigentümer über Unternehmen und unternehmensartige Trusts. Informationen über alle anderen Arten von Trusts werden in die nationalen Register aufgenommen und Dritten, die ein berechtigtes Interesse darlegen können, zugänglich gemacht. Wirtschaftliche Eigentümer, die eine Beteiligung von mindestens 10 % an bestimmten Unternehmen halten, bei denen ein Risiko besteht, dass sie zur Geldwäsche und Steuerhinterziehung genutzt werden, werden in die Register aufgenommen. Für alle anderen Unternehmen gilt weiterhin ein Schwellenwert von 25 %.
- Verknüpfung der Register: Der Vorschlag sieht die direkte Verknüpfung der nationalen Register vor, um die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten zu erleichtern.
- Ausweitung der für Unternehmen verfügbaren Informationen: Neue und bestehende Konten sollen einer Kontrolle im Zuge der Sorgfaltspflicht unterliegen. Dadurch wird verhindert, dass potenziell für illegale Handlungen verwendete Konten sich der Entdeckung entziehen. Passive Gesellschaften und Trusts werden ebenfalls intensiverer Kontrolle und strengeren Vorschriften unterliegen.

- Aufnahme von Umtauschplattformen für virtuelle Währungen sowie Anbieter elektronischer Geldbörsen in den Anwendungsbereich der Richtlinie.

Nach Verzögerungen im legislativen Prozess ist eine verlässliche Angabe eines Zeitplans auf der Grundlage öffentlich verfügbarer Informationen nicht mehr möglich. Das gilt auch für die anderen Kommissionsvorschläge, bei denen kein Zeitplan ergänzt wurde.

Verordnung über die Sanierung und Abwicklung von zentralen Gegenparteien – Vorschlag der Kommission KOM (2016) 856

Eine Verordnung über die Sanierung und Abwicklung von zentralen Gegenparteien (CCPs) soll die Regulierung von CCPs (zentralen Gegenparteien) nach der Europäischen Marktinfrastruktur-Verordnung EMIR (VO (EU) Nr. 648/2012) ergänzen und ist an die Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Banken (BRRD, RL 2014/59/EU) inhaltlich angelehnt. Zentrale Inhalte des Kommissionsvorschlags sind:

- Vorbereitung und Prävention: CCPs werden zur Ausarbeitung von detaillierten Sanierungsplänen verpflichtet.
- Frühintervention: Durch die frühzeitige Intervention soll sichergestellt werden, dass finanziellen Schwierigkeiten entgegengewirkt wird, sobald sie entstehen. Die für eine CCP zuständige Aufsichtsbehörde soll über besondere Interventionsbefugnisse verfügen bzw. von der CCP u. a. verlangen können, gezielte Maßnahmen in ihren Sanierungsplan aufzunehmen oder Änderungen an ihrer Geschäftsstrategie vorzunehmen.
- Abwicklungsinstrumente und -befugnisse: Entsprechend den Leitlinien des Rates für Finanzstabilität ist eine CCP abzuwickeln, wenn sie ausfällt oder auszufallen droht, keine privatwirtschaftliche Alternative den Ausfall abwenden kann und der Ausfall das öffentliche Interesse und die Stabilität des Finanzsystems gefährden würde, oder wenn der Einsatz weiterer Sanierungsmaßnahmen die Finanzstabilität gefährden könnte. Die Mitgliedsstaaten haben zu diesem Zweck nationale Abwicklungsbehörden einzurichten.
- Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden: Für sämtliche CCPs sollen sogenannte Abwicklungskollegien eingerichtet werden, in denen neben den betroffenen nationalen Abwicklungsbehörden auch nationale Aufsichtsbehörden sowie ESMA und EBA vertreten sind.

Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 (SRM) im Hinblick auf die Verlustabsorptionsfähigkeit und Rekapitalisierungsfähigkeit von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen – Vorschlag der Kommission KOM (2016) 851, Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2014/59/EU (BRRD) im Hinblick auf Verlustabsorptions- und Rekapitalisierungsfähigkeit von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen – Vorschlag der Kommission KOM (2016) 852, Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2013/36/EU (CRD IV) betreffend ausgenommene Organisationen, finanzielle Holding-Gesellschaften, Vergütung, Aufsichtsmaßnahmen und -befugnisse und Kapitalerhaltungsmaßnahmen – Vorschlag der Kommission KOM (2016) 854, Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 (CRR) betreffend Leverage Ratio, Net Stable Funding Ratio, Eigenmittel- und MREL-Erfordernisse, Gegenparteienrisiko, Marktrisiko, Risikopositionen zu zentralen Gegenparteien, Risikopositionen zu OGAW, großen Risikopositionen, Anzeige- und Offenlegungspflichten sowie zur Novellierung der VO (EU) Nr. 648/2012 (EMIR) – Vorschlag der Kommission KOM (2016) 850

Die EU-Kommission hat am 23. 11. 2016 in ihrem sogenannten „Basel-Reformpaket“ weitreichende Änderungsvorschläge zur Kapitaladäquanzverordnung CRR (Capital Requirements Regulation), der Eigenkapitalrichtlinie CRD IV (Capital Requirements Directive IV), der Abwicklungsrichtlinie BRRD (Bank Recovery and Resolution Directive) und zum einheitlichen Abwicklungsmechanismus SRM (Single Resolution Mechanism) vorgestellt.

Die wichtigsten Vorhaben sind:

- Die Einführung einer bindenden 3-prozentigen „Leverage Ratio“ (LR), die verhindern soll, dass Institute trotz einer zu geringen Eigenkapitaldecke weiterhin übermäßig viele Kredite vergeben.
- Die Festsetzung einer verbindlichen und detailliert ausgestalteten „Net Stable Funding Ratio“ (NSFR), die Kreditinstitute dazu verpflichten wird, auch ihre langfristigen Aktivitäten mit stabilen Finanzierungsquellen abzusichern. Ergänzt wird diese Maßnahme durch die „Liquidity Coverage Ratio“ (LCR), die dafür sorgt, dass Banken in kurzfristigen Stresssituationen genügend Liquidität haben.
- Ein verstärkter Fokus wird auf die Proportionalität der Regulierung für kleine und nichtkomplexe Institute gelegt.
- Eine umfassende Prüfung des Handelsbuches (Fundamental Review of the Trading Book – FRTB) wird vorgeschlagen. Ziel dabei ist es, Regulierungsarbitrage zu verhindern und das Risiko, dem Banken ausgesetzt sind, besser zu reflektieren.
- Regulatorische Erleichterungen für Banken bei der Vergabe von Krediten an KMU und Finanzierungsprojekten im Infrastrukturbereich sollen weitergeführt werden.
- In Zukunft sollen auch (gemischte) Finanzholdings einem prudenziellen Aufsichtsregime und einer Konzessionspflicht unterliegen.

Die Änderungen sollen mit gestaffelten Übergangsfristen von bis zu zwei Jahren in Kraft treten.

Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 in Bezug auf die Clearingpflicht, die Aussetzung der Clearingpflicht, die Meldepflichten, die Risikominderungstechniken für nicht durch eine zentrale Gegenpartei geclearte OTC-Derivatekontrakte, die Registrierung und Beaufsichtigung von Transaktionsregistern und die Anforderungen an Transaktionsregister – Vorschlag der Kommission KOM (2017) 208

Mit einer Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister im Zuge des regulären Überprüfungsprozesses dieser Verordnung werden zahlreiche Verbesserungen bezweckt:

- Clearingschwelle für kleine finanzielle Gegenparteien: Für kleine Banken oder Fonds, die die Mehrheit der Gegenparteien darstellen, wird eine neue Clearingschwelle eingeführt, unterhalb der keine Clearingpflicht besteht.
- Verlängerte Clearingbefreiung für Pensionsfonds: Die befristete Freistellung von Pensionsfonds sowie von sonstigen „Pension Scheme Arrangements“ (PSA) von der Clearingpflicht wird um weitere drei Jahre verlängert, um die Entwicklung spezifischer Clearinglösungen zu ermöglichen.
- Erleichterungen für nichtfinanzielle Gegenparteien: Der Clearingschwellenwert für nichtfinanzielle Gegenparteien wird zukünftig je Vertragsklasse betrachtet, und sein Überschreiten führt nur noch zu einer auf die jeweilige Klasse bezogenen Clearingpflicht. Die Berechnung hat dann nur noch einmal jährlich auf der Grundlage

der durchschnittlichen Aktivität über die Monate März, April und Mai zu erfolgen.

- Vereinfachte Meldepflichten: Transaktionen zwischen einer finanziellen Gegenpartei und einer nichtfinanziellen Gegenpartei, die nicht der Clearingpflicht unterliegt, werden zukünftig von der finanziellen Gegenpartei im Namen der beiden Gegenparteien gemeldet. Damit soll die Berichterstattungsbelastung für kleine nichtfinanzielle Gegenparteien reduziert werden. Transaktionen zwischen Gesellschaften, die zu derselben Gruppe gehören (konzerninterne Geschäfte), müssen, wenn mindestens eine der beiden Gegenparteien eine nichtfinanzielle Gesellschaft ist, nicht mehr gemeldet werden. Historische Transaktionen, die vor dem Beginn der Meldepflicht eingegangen wurden und zu diesem Zeitpunkt noch ausstehend sind („Backloading“), müssen nicht mehr gemeldet werden.
- Verbesserungen bei Transaktionsregistern: Die Registrierung und Aufsicht von Transaktionsregistern sowie der Zugang zu Daten in Transaktionsregistern und die Qualität der an die Transaktionsregister gemeldeten Daten sollen verbessert werden.

Die Änderungen sollen mit gestaffelten Übergangsfristen von bis zu zwei Jahren in Kraft treten.

Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde) sowie der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 hinsichtlich der für die Zulassung von zentralen Gegenparteien anwendbaren Verfahren und zuständigen Behörden und der Anforderungen für die Anerkennung zentraler Gegenparteien aus Drittstaaten – Vorschlag der Kommission KOM (2017) 331

Mit Änderungen sowohl der Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/77/EG als auch der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister sollen im Hinblick auf den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union die Aufsicht gegenüber zentralen Gegenparteien aus Drittstaaten (Drittstaaten-CCPs) verbessert, die Aufsichtskonvergenz gestärkt und die Einbindung von Zentralbanken bei der Aufsicht über das Clearing in EU-Währungen intensiviert werden. Zentrale Inhalte des Kommissionsvorschlags sind:

- Systemrelevante Drittstaaten-CCPs, die in der Europäischen Union tätig sind, werden einer direkten Aufsicht durch die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde unterworfen, wozu dort ein neuer CCP-Exekutivausschuss unter Einbindung der Europäischen Kommission und der Zentralbanken aus der Europäischen Union eingerichtet wird. Soweit Clearing in EU-Währungen betroffen ist, erhält die zuständige Zentralbank ein Mitspracherecht. Damit soll berücksichtigt werden, dass nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs Clearingdienstleistungen in einem maßgeblichen und systemrelevanten Umfang außerhalb der Europäischen Union erbracht würden.
- Die Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde ESMA hat zukünftig die Aufsicht der nationalen Aufsichtsbehörden über europäische zentrale Gegenparteien verstärkt zu koordinieren und Meinungsverschiedenheiten zu schlichten. Damit soll Aufsichtsarbitrage verhindert werden, die auch von Gruppen aus Drittstaaten ausgenutzt werden könnte.

Vorschlag für eine Verordnung über ein europaweites privates Altersvorsorgeprodukt (PEPP) – Vorschlag der Kommission KOM (2017) 343

Die Verordnung soll ein europaweites privates Altersvorsorgeprodukt (PEPP) einführen. Dadurch sollen gesetzliche, betriebliche und nationale private Produkte ergänzt, aber nicht ersetzt werden. Konkret verfolgt die EU-Kommission zwei Ziele mit ihrem Vorschlag:

- Ankurbelung der europäischen Kapitalmärkte
- Attraktivierung der privaten Altersvorsorge

Laut Entwurf bleibt den Mitgliedsstaaten Gestaltungsspielraum im Hinblick auf Altersgrenzen für den Beginn der Ansparphase, Minstdauer der Ansparphase, Ober- und Untergrenzen für die Beiträge und Bedingungen für einen vorzeitigen Zugriff sowie Altersgrenzen für den Bezug. Die Produktzulassung selbst erfolgt durch die Europäische Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht EIOPA. Die Kommission empfiehlt in ihrem Vorschlag auch eine steuerliche Gleichbehandlung des PEPP mit nationalen Produkten der dritten Säule. Dies ist besonders deshalb von Relevanz, da auch eine Mitnahmemöglichkeit des Produkts bei einem Umzug in ein anderes EU-Land ermöglicht werden soll. Die Produkte selbst sollen von Versicherungsunternehmen, Banken, betrieblichen Rentenkassen, Wertpapierfirmen und Vermögensverwaltern angeboten und in fünf unterschiedlich riskante Anlagestrategien aufgeteilt werden. Ebenso soll es alle fünf Jahre die Möglichkeit zum Wechsel des Anbieters geben.

Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), der Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung), der Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde), der Verordnung (EU) Nr. 345/2013 über Europäische Risikokapitalfonds, der Verordnung (EU) Nr. 346/2013 über Europäische Fonds für soziales Unternehmertum, der Verordnung (EU) Nr. 600/2014 über Märkte für Finanzinstrumente, der Verordnung (EU) 2015/760 über europäische langfristige Investmentfonds, der Verordnung (EU) 2016/1011 über Indizes, die bei Finanzinstrumenten und Finanzkontrakten als Referenzwert oder zur Messung der Wertentwicklung eines Investmentfonds verwendet werden, und der Verordnung (EU) 2017/1129 über den Prospekt, der beim öffentlichen Angebot von Wertpapieren oder bei deren Zulassung zum Handel auf einem geregelten Markt zu veröffentlichen ist – Vorschlag der Kommission KOM (2017) 536

Diese sogenannte Reform des europäischen Systems der Finanzaufsicht umfasst zahlreiche Änderungen sowohl die Organisation und Finanzierung der europäischen Aufsichtsbehörden (ESAs) betreffend als auch im Hinblick auf die Zentralisierung von direkten Aufsichtskompetenzen bei ESMA, u. a.:

- Die Finanzierung der ESAs (EBA, EIOPA und ESMA) soll zu mindestens 60 % direkt durch die Finanzindustrie erfolgen (restlicher Anteil: EU-Budget) anstatt wie bisher durch die nationalen Aufsichtsbehörden (NCAs) und aus dem EU-Budget.
- Vorgeschlagen wird die Einführung von unabhängigen Vorständen zur Vorbereitung der Entscheidungen des Aufsichtsrats (BoS), die weiters mit eigenen nichtregulato-

rischen Kompetenzen für Verletzungen von Unionsrecht, Streitbeilegung, Einholung von Informationen (auch direkt bei Finanzmarktteilnehmern), Stresstests und verschärften Peer Reviews ausgestattet werden.

- Ebenfalls eine Neuerung stellen die EU-„Strategic Supervisory Plans“ dar, die von den Vorständen erstellt werden, die NCAs binden und als Evaluierungsmaßstab dienen sollen.
- Klargestellt wird, dass kein Konsenszwang in Stakeholdergruppen herrscht und gegebenenfalls inhaltlich divergierende Stellungnahmen an die ESAs gerichtet werden können.
- Eine Erweiterung der Konsumentenschutz- und FinTech-Kompetenzen der ESAs wird vorgeschlagen, um stabile und funktionierende Finanzmärkte sicherzustellen.
- Die ESAs sollen kontinuierliches Drittstaaten-Äquivalenz-Monitoring durchführen. Weiters soll es eine direkte ESMA-Aufsicht von Drittstaaten-CCPs, Drittstaatenprospekten und kritischen Benchmarks sowie Benchmarks mit Drittstaatenbezug geben.
- Die direkte ESMA-Aufsicht von EuVECA-, EuSEF- und ELTIF-Fonds sowie von ABS (Asset Backed Securities) und „Specialist Issuers“-Prospekten soll ebenfalls eingeführt werden.
- Weiters soll ein direktes „Transaction Reporting“ an ESMA samt zentralem Meldewesen aufgebaut werden.

Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2014/65/EU über Märkte für Finanzinstrumente und der Richtlinie 2009/138/EG betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität II) – Vorschlag der Kommission KOM (2017) 537 (in Zusammenschau mit obigem Vorschlag)

Die direkte ESMA-Aufsicht soll auch Datenbereitstellungsdienste umfassen. Die Rolle der EIOPA für interne Modellgenehmigungen von Versicherungsunternehmen soll gestärkt werden.

Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 über die Finanzaufsicht der Europäischen Union auf Makroebene und zur Errichtung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken – Vorschlag der Kommission KOM (2017) 538

Die Änderungen betreffend den Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (European Systemic Risk Board, ESRB) sind im Wesentlichen organisatorischer Natur:

- Spezifizierung jener Bereiche, in welchen der ESRB-Vorsitz und das Steering Committee dem Vorsitz des ESRB-Sekretariats Arbeitsanweisungen geben können.
- Der ESRB-Vorsitz soll permanent auf die EZB übergehen (ausgeführt durch EZB-Präsident).
- Befugnisse zur Vertretung des ESRB nach außen können vom EZB-Präsidenten an den Vorsitz des Sekretariats delegiert werden (etwa beim Wirtschafts- und Finanzausschuss).
- Vorsitzende des SSM und des SRB sollen zusätzliche Mitglieder des General Board (mit Stimmrecht) und des Steering Committee sowie des Advisory Technical Committee (ATC) werden.
- Hinsichtlich der nicht wahlberechtigten Mitglieder des General Board sollen Warnungen und Empfehlungen, die Stellungnahmen der Adressaten hierzu und die Ein-

schätzungen des ESRB hinsichtlich der Umsetzungen neben dem Rat, der Kommission und den ESAs auch dem Europäischen Parlament übermittelt werden.

Änderung des anhängigen Vorschlags für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde) sowie der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 hinsichtlich der für die Zulassung von zentralen Gegenparteien anwendbaren Verfahren und zuständigen Behörden und der Anforderungen für die Anerkennung zentraler Gegenparteien aus Drittstaaten (EMIR-II-Vorschlag der Kommission) – Vorschlag der Kommission KOM (2017) 539

Allgemeine ESMA-Kompetenzen (u. a. Breach of Union Law, Mediation, Peer Reviews) sollen im Bereich CCP durch die bereits von der Kommission vorgeschlagene „CCP Executive Session“ wahrgenommen werden.

Verordnung über Aufsichtsanforderungen an Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 575/2013, (EU) Nr. 600/2014 und (EU) Nr. 1093/2010 – Vorschlag der Kommission KOM (2017) 790, Richtlinie über die Beaufsichtigung von Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinien 2013/36/EU und 2014/65/EU – Vorschlag der Kommission KOM (2017) 791

Die Kommissionsvorschläge zielen auf eine Überarbeitung der aufsichtlichen Anforderungen an Wertpapierfirmen ab, durch die das Proportionalitätsprinzip verstärkt zur Geltung gelangen soll. Mit den Vorschlägen werden Wertpapierfirmen in drei Größenklassen eingeteilt. Sehr große Wertpapierfirmen (Vermögenswerte über € 30 Mrd.) sollen verpflichtet werden, eine Zulassung als Kreditinstitut zu beantragen, was eine volle Anwendbarkeit von CRR und CRD IV und eine Beaufsichtigung durch die Bankenaufsichtsbehörde zur Folge hätte. Für alle anderen Wertpapierfirmen sollen CRR und CRD IV grundsätzlich nicht mehr anwendbar sein, stattdessen wird für diese Wertpapierfirmen ein neuer rechtlicher Rahmen geschaffen, der die regulatorischen Anforderungen vereinfachen soll. Kleine Wertpapierfirmen (u. a. Bilanzsumme nicht über € 100 Mio.) sollen künftig Eigenmittel in Höhe von einem Viertel der fixen jährlichen Gemeinkosten vorhalten, zumindest aber zwischen € 75.000,- und € 750.000,-, abhängig von den von der Wertpapierfirma erbrachten Dienstleistungen. Für mittelgroße Wertpapierfirmen sollen sich die erforderlichen Eigenmittel primär nach dem sogenannten „K-Faktor-Ansatz“ richten. Die K-Faktoren erfassen die Risiken für die Kunden (Risk-to-Customer, RtC) und bei Unternehmen, die im Handel auf eigene Rechnung tätig sind und Kundenaufträge in eigenem Namen ausführen, die Marktrisiken (Risk-to-Market, RtM) sowie die Firmenrisiken (Risk-to-Firm, RtF). Die K-Faktoren werden mit den entsprechenden in der Verordnung festgelegten Koeffizienten multipliziert, um die jeweilige Kapitalanforderung zu berechnen.

Richtlinie zur Änderung der Richtlinie (EU) 2016/97 im Hinblick auf den Geltungsbeginn der Umsetzungsmaßnahmen der Mitgliedsstaaten – Kommissionsvorschlag KOM (2017) 792

Der Vorschlag sieht vor, dass das Datum der effektiven Geltung der Versicherungsvertriebsrichtlinie (EU) 2016/97 (IDD) um sieben Monate auf den 1. 10. 2018 verschoben wird. Der Vorschlag soll in einem beschleunigten Gesetzgebungsverfahren verabschiedet werden.

